

RETOUR AFZENDER

Een Frameanalyse van het Nederlandse Terugkeerbeleid

Doctoraalscriptie Sociologie
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam
Rotterdam, oktober 2005

Afke Weltevrede

Studentnummer: 253067

Scriptiebegeleiders: prof. dr. G.B.M. Engbersen & dr. B. Peper

Voorwoord

Vele studenten zijn mij op deze universiteit al voorgegaan, waaronder grote namen als Ruud Lubbers, Neelie Kroes, Mohammed Hatta en Drs P. Nu is het mijn beurt. Met deze scriptie rond ik mijn studie sociologie af.

Afgezien van kennis en vaardigheden, heeft de studie voor mij nog meer opgeleverd, namelijk; een wijde blik, goede vrienden, werkervaring, fijne collega's en mooie momenten, zoals de Eurekaweek, de studiereis naar Malta, mijn uitwisseling naar Zweden, et cetera.

Voor mijn fijne studententijd en de afronding van mijn scriptie ben ik veel mensen dankbaar. (Voor de mensen die niet houden van eindeloze bedankjes in een voorwoord, alvast mijn excuses....).

Ik wil Godfried Engbersen bedanken voor zijn scriptiebegeleiding, maar vooral voor zijn rol als mijn leermeester. Hoewel de studie sociologie mij veel heeft geleerd, heb ik mij het meest ontwikkeld door mijn assistentschap bij Godfried. Ik wil hem bedanken voor het vertrouwen, de vrijheid, de overdracht van alle kennis en de mogelijkheden die hij mij bood om mee te werken aan verschillende projecten, rapporten en andere werkzaamheden. Hij heeft mij weten te enthousiasmeren voor het doen van onderzoek.

Een groot woord van dank gaat uit naar Bram Peper voor zijn begeleiding, "mental coaching", eeuwige vertrouwen, humor, lage drempel, het stellen van deadlines en alle tijd die hij in mij en mijn scriptie heeft gestoken. Ik ben blij dat we collega's worden.

Ook ben ik dank verschuldigd aan het RISBO voor de status aparte tijdens het afschrijven van mijn scriptie in het mooie T-gebouw.

Mijn ouders wil ik bedanken voor alle liefde, onvoorwaardelijke steun en het geven van zelfvertrouwen. Ook een woord van dank aan Johan. Hij was een rustpunt en grote steun tijdens mijn studie, met name tijdens de laatste loodjes. Terwijl ik zat te typen stond hij met een verfkwast in zijn hand. Verder wil ik Nadine bedanken voor haar eeuwige optimisme, aanmoediging en lol tijdens het scriptieschrijven, Caroline, Marijke en Marije voor de "dolce" studententijd, Nelleke voor haar vele goede adviezen en Anouk voor haar verhelderende blik en hulp bij de voorkant.

Afke Weltevrede

Rotterdam, oktober 2005

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Sociale problemen en beleidsproblemen	3
1.3 Probleemstelling	5
1.4 Indeling	6
Hoofdstuk 2 Theorie en concepten	7
2.1 Frame theorie	7
2.2 Frame theorie in perspectief	9
2.3 Rol wetenschap	11
2.4 Conclusie	13
Hoofdstuk 3 Onderzoekopzet en methodologie	15
3.1 De eerste onderzoeksvraag	15
3.2 De tweede onderzoeksvraag	16
3.2.1 Frameanalyse	17
3.3 De derde onderzoeksvraag	18
3.4 Conclusie	20
Hoofdstuk 4 De ontwikkeling van het vreemdelingen- en terugkeerbeleid	21
4.1 Vreemdelingenbeleid van de 17 ^{de} eeuw tot 1945	21
4.2 Vreemdelingenbeleid van 1945 tot 1979	24
4.3 Vreemdelingenbeleid van 1979 tot 1990	29
4.4 Vreemdelingenbeleid van 1991 tot nu	33
4.5 Het huidige vreemdelingenbeleid en de uitvoeringspraktijk	37
4.6 Samenvatting	43
4.7 Conclusie: de frameontwikkeling	47
Hoofdstuk 5 De analyse van alternatieve frames	49
5.1 Centrale onderwerpen	50
5.2 Gemeenten	52
5.2.1 Achtergrond	52
5.2.2 Problematisering	53
5.2.3 Strategie	57
5.2.3.1 Centrale oplossing	57
5.2.3.2 Actie	57
5.2.4 Doelstelling	60
5.3 VluchtelingenWerk Nederland	61
5.3.1 Achtergrond	61
5.3.2 Problematisering	62

5.3.3 Strategie	65
5.3.3.1 Centrale oplossing	65
5.3.3.2 Actie	66
5.3.4 Doelstelling	67
5.4 Fabel van de Illegaal	68
5.4.1 Achtergrond	68
5.4.2 Problematisering	68
5.4.3 Strategie	73
5.4.3.1 Centrale oplossing	73
5.4.3.2 Actie	73
5.4.4 Doelstelling	73
5.5 Frames	76
5.5.1 Frames van de Gemeente, VluchtelingenWerk en de Fabel van de Illegaal	76
5.5.2 Frame van de overheid	78
5.6 Discussie	80
5.6.1 Controverse en consensus	80
5.6.2 Macht	83
Hoofdstuk 6 De casus	85
<hr/>	
6.1 Theorie	85
6.2 Praktijk	85
6.2.1 Project opzet	86
6.2.2 Achtergrond, positie en frame Pauluskerk	87
6.2.3 Achtergrond, positie en frame IOM	90
6.2.4 Vergelijking frames	93
6.2.5 Het project	94
6.2.6 Project resultaten	96
6.3 Conclusie	97
Hoofdstuk 7 Conclusie	99
<hr/>	
7.1 Samenvatting	99
7.2 Discussie	101
7.2.1 Wetenschappelijke bijdrage	101
7.2.2 Bijdrage voor beleidsmakers	102
7.2.3 Maatschappelijke bijdrage	103
7.3 Aanbevelingen	103
Literatuur	105
Lijst geanalyseerd bronnen	111

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

Het laatste decennium is het migratiebeleid in Nederland, net als in de meeste andere Europese landen steeds restrictiever geworden (Collinson 1993; Sassen 1999). De toelating van migranten wordt steeds selectiever en er wordt getracht ‘ongewenste migratie’ tegen te gaan. Dit gebeurt middels de controle van de buitengrenzen: een streng visumbeleid, de controle van inkomende vrachtwagens op het vervoer van illegale verstekelingen, de plannen voor de invoering van een biometrisch paspoort, et cetera.¹ Er vindt ook steeds meer controle plaats binnen de grenzen (Engbersen 1999). Er wordt middels een reeks van maatregelen een onderscheid gemaakt tussen legale inwoners die toegang hebben tot de arbeidsmarkt, huizenmarkt en de verzorgingsstaat en illegale migranten die dit niet hebben² (Rusinovic *et al.* 2002; Burgers 1999). Die maatregelen betreffen onder andere; de koppeling van soft-nummers aan verblijfsstatus (1991) de *Wet op de Identificatieplicht* (1994) waardoor werknemers verplicht worden zich te legitimeren op de arbeidsplek, de *Wet Voorkoming Schijnhuwelijken* en de *Koppelingswet* (1998), die erop gericht is mensen zonder verblijfsstatus systematisch uit te sluiten van publieke voorzieningen en verschillende administratieve bestanden te koppelen om de controle en registratie te verbeteren. Al deze ingevoerde wetten en regels zijn gericht op het ontmoedigen en voorkomen van een illegaal verblijf in Nederland. Er wordt bovendien getracht, middels onder andere de invoering van de *VreemdelingenWet 2000*, de asielprocedure te versnellen, de mogelijkheden tot het in beroep gaan tegen een beslissing te verkleinen en het asielproces effectiever en efficiënter te laten verlopen. De laatste jaren is de nadruk van het beleid komen te liggen op het terugkeerbeleid. Door middel van vrijwillige terugkeer of uitzetting wil men het vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale migranten bevorderen. Er worden uitzet- en vertrekcentra gebouwd, de hulpverlening wordt stopgezet wanneer iemand uitgeprocedeed is en er worden gedwongen uitzettingen gedaan.

Het huidige restrictieve vreemdelingenbeleid, met de nadruk op terugkeer is echter niet onomstreden. Terugkeerbeleid, uitzetting, vertrekcentra; het zijn onderwerpen waar momenteel veel discussie over is. Onderstaande krantenkoppen en nieuwsberichten zijn slechts een greep uit wat er de afgelopen twee jaar aan commentaar op het terugkeerbeleid en de Terugkeernota van minister Verdonk (Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie 2003) is verschenen.

¹ Bij de toepassing van biometrie wordt gebruik gemaakt van unieke lichaamseigen kenmerken om de identiteit van mensen te verifiëren. Kenmerken die daarvoor in het bijzonder in aanmerking komen zijn de vingerafdruk, het gelaat en de iris. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004)

² Dit is inherent aan de Nederlandse verzorgingsstaat waar de paradox van solidariteit en uitsluiting van Teulings *et al.* (1995) aan ten grondslag ligt. Het solidair zijn met de eigen burgers impliceert uitsluiting van anderen, in dit geval niet-burgers als migranten zonder verblijfsvergunning (vgl. De Beer 2004).

Krantenkoppen;

'Verzet van steden om uitzetting' (Haagsche Courant), *'De selectieve argumentatie van Verdonk'* (Trouw), *'Terugkeerbeleid stuit op onwil van gemeente'* (Trouw), *'Uitzetten succes door selectie'* (Trouw), *'Politie pakt man op na bedreigen van minister'* (De Volkskrant), *'Friezen wantrouwen vertrekcentrum'* (NRC), *'Uitzetbeleid onvoldoende duidelijk'* (Eindhovens Dagblad), *'Eindhoven weigert vertrekcentrum'* (Haagse Courant). *'Gemeenten op de bres voor asielzoekers'* (Metro), *'Uitzetplan van Verdonk gedoemd te mislukken'* (De Volkskrant).

NOS-Journaal;

"Steden twijfelen aan terugkeerbeleid Verdonk" 26-01-2004

De grote steden zullen mogelijk toch uitgeprocedeerde asielzoekers blijven opvangen, tegen de afspraken met minister Verdonk in. Ze eisen dat de minister bevestigt dat het Rijk asielzoekers opvangt die wel terug willen, maar dat niet kunnen. (NOS 2005a)"

"Deskundigen kraken uitzettingsbeleid Verdonk" 06-02-2004

Vanuit de lokale politiek en wetenschappelijke en maatschappelijke hoek is in een hoorzitting van de Tweede Kamer de terugkeernota van minister Verdonk (Vreemdelingenzaken) fel bekritiseerd. Het gaat de minister volgens deskundigen en bestuurders niet lukken om de komende drie jaar 26.000 uitgeprocedeerde asielzoekers uit te zetten." (NOS 2005b)

Maatschappelijke organisaties als Vluchtelingenwerk en Inlia,³ geven in de media aan het volstrekt oneens te zijn met de uitzetting van sommige personen. Leerlingen van scholen protesteren tegen de uitzetting van hun klasgenootje. Gemeenten bekritisieren het vreemdelingenbeleid. Initiatieven worden ontwikkeld als 'Van harte Pardon' om een pardon voor een groot aantal asielzoekers te entameren. Asielzoekers zelf gaan in hongerstaking. Een asielzoekers naaide zelfs zijn ogen en mond dicht als verzet tegen zijn uitzetting.

Kortom, er is veel discussie over of, wanneer, hoeveel en op welke manier (uitgeprocedeerde) asielzoekers en illegale vreemdelingen naar hun herkomstland terug zouden moeten keren. Het verschil van mening tussen de overheid en andere partijen zit soms dusdanig diep dat partijen in bepaalde gevallen recht tegen het overheidsbeleid ingaan. Voorbeelden hiervan zijn; gemeenten die weigeren bepaalde personen uit de opvang te zetten; organisaties die toch (tijdelijke) opvang bieden aan uitgeprocedeerden, of zelfs helpen bij het vinden van zwart werk of het fabriceren van een valse documenten⁴; en partijen die samen een alternatief terugkeerproject zijn gaan opzetten en uitvoeren (Weltevrede 2004). Oftewel, de andere stemmen en kritiek leiden soms tot alternatieve aanpakken en activiteiten.

³ Inlia: Het Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers.

⁴ Onlangs bleek dat Inlia zeeland valse paspoorten had geproduceerd voor hun cliënten. (Trouw 2005)

Het terugkeerbeleid en de discussie hieromtrent vormt het vertrekpunt van deze studie. Het doel van deze scriptie is een bijdrage te leveren aan de kennis over het vreemdelingen- en terugkeerbeleid en de verschillende meningen hierover. Middels de analyse van een casus wordt getracht inzicht te krijgen in de manier waarop verschillende meningen in de praktijk samen kunnen komen en tot een alternatieve aanpak kunnen leiden.

Meer kennis over de verschillende meningen van partijen en inzicht in een alternatieve aanpak, kan bijdragen aan het ontwikkelen van beleid waarvoor een meer duurzaam draagvlak is in de samenleving. Bovendien wordt er middels het gebruik en toepassing van beleidstheorie getracht wetenschappelijke kennis over beleid aan te vullen. De hier gebruikte methode van onderzoek zou bij kunnen dragen aan een verbetering van de uitvoering van beleidsanalyse.

1.2 Sociale problemen en beleidsproblemen

Net als over het vreemdelingenbeleid zijn er ook talloze andere maatschappelijke onderwerpen waarover verschillende meningen bestaan of bestonden, zoals boren in de Waddenzee, de aanleg van een extra landingsbaan op Schiphol, maar ook onderwerpen van meer algemene aard zoals hoe armoede gedefinieerd en opgelost moet worden, hoe werkloosheid opgelost moet worden, criminaliteit aangepakt moet worden (preventief of repressief) en wel of geen euthanasie en abortus. Het zijn allemaal omstreden maatschappelijke problemen.

De sociologie houdt zich, sinds haar ontstaan aan het einde van de negentiende eeuw bezig met het definiëren en oplossen van sociale problemen (Peper 1998). Een sociaal probleem kan gezien worden als een discrepantie tussen de feitelijke en gewenste situatie (Merton 1957; Hisschemöller en Hoppe 1996).

Of een verschijnsel als een sociaal probleem wordt gezien en hoe het wordt gedefinieerd, hangt af van de tijdgeest, de context, et cetera. Zo zullen we bijvoorbeeld in hoofdstuk 4 zien dat immigratie een paar eeuwen geleden niet als een sociaal probleem werd gezien, maar juist als iets wat bevorderd moest worden, want hoe meer mensen er in een land waren, hoe sterker het leger kon worden. Nu wordt immigratie als een probleem gezien, mits het immigranten betreft die hoog opgeleid zijn of een bijzonder talent hebben. Denk aan het pleidooi voor een versnelde naturalisatie van Kalou, de talentvolle spits van Feyenoord (NRC 2005a). Sociale problemen zijn dus geen statische entiteiten, maar zijn *dynamisch*; ze kunnen immers veranderen met de tijd. Bovendien zijn problemen *subjectief*. De ene groep kan iets als problematisch definiëren, terwijl de andere dit niet doet, en er kunnen over hetzelfde verschijnsel verschillen probleemdefinities naast elkaar bestaan. Zo kunnen verschillende partijen de aanleg van een extra landingsbaan op Schiphol problematisch vinden, maar vanuit een verschillende motivatie. De omwonenden zullen bijvoorbeeld met het oog op de geluidsoverlast tegen de aanleg zijn, terwijl Greenpeace met het oog op de milieuvervuiling. Tevens zijn probleemdefinities *prescriptief*. Een definitie van een probleem bepaalt in welke richting men een oplossing gaat zoeken en op welke manier men gaat handelen.

Probleemdefinities kunnen op meerdere “niveaus” van elkaar verschillen. Zoals gezegd kan er discussie zijn over wat het probleem eigenlijk is, of over of iets überhaupt een

probleem is, denk aan abortus. Deze discussie over de probleemdefinitie kan een *waardenconflict* worden genoemd (Aubert 1971). Wanneer er consensus is over wat het probleem is, maar discussie over hoe men het aan zou moeten pakken is er sprake van een *belangenconflict*. Dit is bijvoorbeeld het geval bij verkeersveiligheid. Iedereen wil een veilig verkeer, maar hoe moeten we dat bereiken; middels wegverbreding, middels het bevorderen van gebruik van het openbaar vervoer, middels kilometerheffing?

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog is een tak van de sociologie zich specifiek op beleid gaan richten. De beleidssociologie houdt zich bezig met beleidsproblemen, zoals het vreemdelingenbeleid. Beleidsproblemen worden volgens verschillende beleidswetenschappers gekenmerkt door het volgende. Elke actor heeft zijn eigen probleemdefinitie van het beleid, een verschillende kijk op het probleem, die hij in een beleidsproces probeert te laten domineren. “Actoren verschillen van elkaar in opvattingen over wat een probleem is of wat problemen zijn. Beleidsprocessen bestaan uit een voortdurend gevecht over de probleemdefinitie” (Ringeling 2000: 27).

Simon (1976) geeft aan dat beslissers, bijvoorbeeld beleidsmakers de neiging hebben problemen in termen van oplossingen te definiëren. Hiermee wordt de complexiteit gereduceerd en kan er als het ware aan de slag worden gegaan (Hisschemöller en Hoppe 1996). En ook Berting (1992) stelt dat men een verschijnsel pas als probleem definieert wanneer men de ongewenste verschijnselen *in principe* als veranderbaar door menselijk ingrijpen beschouwt. Ringeling (2000) haalt hierbij Wildavsky (1980) aan die een citaat van een Indiase vrouw gebruikt ter illustratie van deze gedachte: “No solution, no problem.” Zo heeft het ook lange tijd voor het sluitstuk van het vreemdelingenbeleid, het terugkeerbeleid, gewerkt. Er was geen draagvlak voor het uitzetten of laten terugkeren van uitgeprocedeerde asielzoekers en men had geen idee hoe men dit kon bewerkstelligen, dus liet men dit vraagstuk nog maar even liggen. Terugkeer was toen een non-issue.

De rol van de wetenschap moet volgens Hisschemöller en Hoppe (1996) zijn dat zij het probleem structureert, wat inhoudt dat wij het probleem moeten blootleggen en de verschillende meningen uiteen moeten zetten (vgl. Ringeling 2000). Ook Rein en Schön (1993) zien de rol van de wetenschap ten aanzien van beleid als die van ordebrenger in de chaos, als probleemstructureerder. De beleidswetenschapper moet trachten te achterhalen of er sprake is van een waardenconflict ten aanzien van een probleem, of een belangenconflict. Of wel, zoals zij het noemen, een *beleidscontroverse* of een *beleidsconflict*. In het geval van een beleidscontroverse berusten de verschillende meningen op een fundamenteel verschillende manier van kijken naar een verschijnsel. Die fundamenteel verschillende manieren van kijken naar een fenomeen worden door Schön en Rein *frames* genoemd⁵. Deze frames bepalen wat je wel en niet ziet en vormen de oorsprong van verschillende probleemdefinities. Greenpeace zal vanuit haar milieuframe het probleem omtrent de aanleg van de Betuwelijn definiëren in termen van beschadiging van het milieu. De Minister van Economische zaken zal vanuit haar handelsframe voor de aanleg zijn, omdat er via de Betuwelijn aansluiting komt met het Ruhrgebied en het verdere achterland en zo de Nederlandse economie versterkt kan worden. De Ministerie van Financiën zal vanuit zijn- financiële frame vooral negatief zijn

⁵ Voor een uitgebreidere uitleg van frames, beleidscontroversen en –conflicten, zie hoofdstuk 2.

over de hoge uitgaven voor de lijn die volgens berekeningen niet terugverdiend zullen worden. Buurtbewoners zullen vanuit hun leefomgevingsframe vooral de geluidsoverlast en aantasting van het uitzicht als problematisch ervaren.

Conclusie

Er is in Nederland, net als in andere Westerse landen, een tendens naar het voeren van een steeds restrictiever vreemdelingenbeleid en een intensivering van het terugkeerbeleid. Er zijn echter ook veel tegengeluiden ten aanzien van deze beleidsverandering, soms zelfs uitmondend in alternatieve aanpakken en activiteiten. In deze scriptie wordt de ontwikkeling van het vreemdelingenbeleid onderzocht en wordt er getracht het beleidsprobleem omtrent terugkeer te analyseren en de discussie inzichtelijk in kaart te brengen. Daarnaast zal een specifieke casus worden geanalyseerd. Deze casus is een illustratie van het feit dat sommige tegengeluiden concrete handelingsgevolgen hebben gekregen.

Het terugkeerbeleid en de meningen erover zullen hier in het licht van de “frametheorie” van Schön en Rein worden geanalyseerd.⁶ In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op deze frametheorie.

1.3 Probleemstelling

Zoals beschreven in het voorgaande zijn problemen dynamisch, subjectief en prescriptief. Om de *dynamiek* van het vreemdelingenbeleid in kaart te brengen zal de eerste onderzoeksvraag zich richten op de ontwikkeling van het terugkeerbeleid en het vreemdelingenbeleid door de jaren heen.

De eerste onderzoeksvraag is als volgt;

Hoe heeft het frame van de overheid ten aanzien van vreemdelingen en terugkeer zich over de tijd ontwikkeld?

Er worden verschillende (secundaire) bronnen geraadpleegd om een historisch overzicht te geven van de ontwikkeling van het vreemdelingen- en terugkeerbeleid in het verleden tot het heden. Uitgebreider zal stil worden gestaan bij de ontwikkeling en de inhoud van het huidige terugkeerbeleid. Er wordt op basis van literatuur en beschikbaar cijfermateriaal over het aantal uitzettingen en het aantal illegalen een uitspraak gedaan over de resultaten van het terugkeerbeleid. Ten slotte zal er gekeken worden of er een frameverandering is opgetreden.

Omdat er veel discussie omtrent het vreemdelingenbeleid en terugkeerbeleid is, zullen ook andere stemmen dan die van de overheid gehoord worden. De *subjectiviteit* van het terugkeerbeleid wordt in kaart gebracht. Gelet op de beperkte omvang van deze scriptie worden er van drie partijen, te weten; de gemeenten, VluchtelingenWerk en de Fabel van de Illegaal, de probleemdefinities en frames geanalyseerd. Deze partijen zijn gekozen, omdat zij vaak kritiek uiten op het beleid en de achtergronden en de soorten kritiek van de partijen verschillen. De partijen representeren ieder een bepaalde frame dat er ten

⁶ De framebenadering is op zichzelf ook weer een manier van kijken; een frame.

aanzien van het terugkeerbeleid bestaat. Er wordt ook gekeken in hoeverre deze frames onderling conflicteren.

De tweede onderzoeksvraag luidt:

Welke andere frames bestaan er ten aanzien van het terugkeerbeleid?

Uit de theorie over frames blijkt dat er, wanneer er verschil is in frames tussen partijen, sprake is van een beleidscontroverse die moeilijk te overbruggen valt (Rein en Schön 1993). Er zal tussen de partijen moeilijk een gezamenlijke aanpak tot stand kan komen. Maar is dit wel altijd het geval?

De derde vraag luidt:

Is het mogelijk voor partijen om ondanks een verschil in frame, toch tot gezamenlijk handelen te komen?

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een casus. De casus die is gekozen, namelijk het “Kaukasusproject”, vormt een illustratie van de manier waarop een beleidscontroverse in de praktijk overbrugd kan worden. Het “Kaukasusproject” is een samenwerking van de Pauluskerk en de Internationale Organisatie van Migratie (IOM)⁷ gericht op de bevordering van (het denken over) terugkeer. Bovendien is de casus een voorbeeld van het *prescriptieve* karakter van frames. De aan de overheid afwijkende frames kunnen leiden tot andere oplossingsrichtingen en een alternatief beleid.

1.4 Indeling

De opbouw van deze scriptie is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de theoretische onderbouwing van de probleemstelling. Ten eerste wordt de theorie van Rein en Schön besproken. Vervolgens wordt de frametheorie in theoretisch perspectief geplaatst waarbij verschillende andere relevante manieren van beleidsanalyse uiteengezet worden. In hoofdstuk 3 wordt de methode van onderzoek uiteengezet. Er wordt ingegaan op hoe de onderzoeksvragen worden geoperationaliseerd, hoe gekomen is tot de beantwoording van de onderzoeksvragen, welke data zijn verzameld, et cetera.

In hoofdstuk 4 wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord. Er wordt beschreven hoe het landelijk vreemdelingenbeleid zich heeft ontwikkeld, hoe het er nu uitziet, wat de resultaten zijn, en welke frameverandering er is opgetreden.

In hoofdstuk 5 wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord; de alternatieve frames worden geanalyseerd en geduid. Deze worden ten slotte afgezet tegen het overheidsframe. In hoofdstuk 6 wordt er aan de hand van een casus antwoord gegeven op de derde onderzoeksvraag of het voor partijen mogelijk is om ondanks een verschil in frame, toch tot gezamenlijk handelen te komen.

In hoofdstuk 7 wordt afgesloten met een samenvatting en een discussie.

⁷ Zie voor een beschrijving van de Pauluskerk en IOM hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 2 Theorie en concepten

Aangezien de frametheorie het theoretische anker vormt van deze scriptie wordt er aangevangen met een uitgebreide toelichting op de frametheorie. Vervolgens wordt deze theorie binnen algemene wetenschappelijke stromingen geplaatst en worden enkele andere theorieën uiteengezet die relevant zijn voor de frameanalyse. Hierna wordt ingegaan op welke rol de beleidswetenschap met gebruik van de frametheorie kan spelen. Ten slotte wordt, nadat ook andere benaderingswijzen van beleidsproblemen uiteen gezet zijn, de keuze voor de frametheorie verdedigd.

2.1 Frame theorie

Er zijn verschillende opvattingen over welke rol een beleidswetenschapper zou moeten spelen. Schön en Rein (1994) zijn van mening dat de beleidsanalist verschillende meningen van de betrokken partijen uiteen moet zetten en moet trachten het achterliggende *frame* te ontrafelen. Schön en Rein hebben verschillende artikelen gepubliceerd die handelen over beleidssituaties waarbij verschillende partijen verschillende standpunten hanteren ten aanzien van bepaalde beleidsvraagstukken. Zij maken in de analyse hiervan een onderscheid tussen *policy disagreements* en *policy controversies*. Bij de eerste term gaat het om een meningsverschil over beleid, waarbij er geen sprake is van een fundamenteel verschil van mening. Van meer fundamentele aard zijn de *policy controversies*. De verschillen in standpunten berusten hier namelijk op verschillende normatieve opvattingen, wereldbeelden en ideeën.

Conflicten over de mogelijke oplossing van een beleidsprobleem kunnen via allerlei politieke onderhandelingsmechanismen eventueel opgelost worden wanneer de partijen in een beleidsproces vanuit min of meer vergelijkbare frames het beleidsprobleem definiëren. Er kan hierbij een oplossing gevonden worden door zich te wenden tot de gangbare regels, een beroep te doen op feiten of wetenschappelijk onderzoek en er kan een compromis worden gesloten. We spreken hier van een *policy disagreement*; een *beleidsconflict*.

Het kan ook dat, zoals 't Hart en Kleiboer (1995) het noemen, “de consensusmachine” vastloopt. Dit is het geval bij *policy controversies*, oftewel; *beleidscontroversen*. Beleidscontroversen zijn conflicten die zich kenmerken doordat ze zelden opgelost worden en vaak lang stand houden. Schön en Rein verklaren dit door te stellen dat bij beleidscontroversen de verschillende standpunten gestoeld zijn op conflicterende *frames*. Het conflict kan in dit geval niet opgelost worden door een beroep te doen op de feiten of wetenschappelijk onderzoek. Wanneer men vanuit verschillende frames denkt, zal men de feiten namelijk ook op verschillende manieren interpreteren. Of zoals Fischer zegt: “Where you stand can influence what you see” (Fischer 1998: 131). Kortom, beleidscontroversen zijn situaties waar rationele argumentatie niet direct tot de oplossing ervan leidt (Schön en Rein 1994). En ook via politieke daadkracht en traditionele uitruilmecanismen kan niet tot een oplossing worden gekomen. Controversen zijn dus (sociale, politieke en wetenschappelijke) conflicten over beleidsvraagstukken, die het gevolg zijn van het feit dat de erbij betrokken partijen hun standpunten baseren op

uiteenlopende ‘frames’. Deze controversen kunnen het politieke systeem verlammen (Rein en Schön 1993 en ’t Hart en Kleiboer 1995).

Een controversen is met name hinderlijk wanneer verschillende groepen en organisaties wederzijds afhankelijk van elkaar zijn en beleid per definitie alleen via een brede consensus gerealiseerd kan worden. Alleen wanneer de partijen hun handelen op elkaar af willen stemmen heeft het beleid kans van slagen. “Zolang het mogelijk blijft dominante coalities te creëren, kunnen beleidselites het zich permitteren om conflicterende frames – van partijen binnen of buiten het ‘netwerk’- te negeren.”(’t Hart en Kleiboer 1995: 316) Samenvattend, bij beleidsconflicten verschillen de standpunten, maar is er wel sprake van een gemeenschappelijk frame. Bij beleidscontroverses verschillen de standpunten doordat ze op verschillende frames zijn gestoeld.

De term *frame* behoeft een verdere uitleg. De beste metafoor voor een frame is een bril waardoor men waarneemt. Een frame kan gezien worden als een denk- en interpretatiekader.⁸ Het is een veelomvattend perspectief van waaruit een problematische situatie kan worden begrepen en van waaruit op dat probleem kan worden gereageerd. (Rein en Schön 1996). Frames liggen niet aan de oppervlakte, maar zijn impliciet aanwezig. Het is een kader waaruit men denkt en interpreteert, vaak zonder dat men zich van dit kader bewust is. Het is als het ware een zoeklicht waarmee verschillende dingen belicht worden die geïnterpreteerd worden en begrepen, maar de dingen die buiten het licht vallen niet gezien worden.

Frames zijn zowel diagnostisch (hoe is de situatie?), als prescriptief (wat wil men veranderen?). Oftewel ze bepalen zowel de probleemdefinitie, als de manier waarop men het probleem aan wil pakken. (vgl. Rein en Schön 1993) Het Thomas Theorama is hierop van toepassing “If men define situations as real, they are real in their consequences” (Thomas en Thomas 1928). Problemen zijn constructies van mensen vanuit hun frame, waarnaar ze handelen⁹. Het kan zijn dat verschillende partijen “have different frames that lead them to see different things, make different interpretations of the way things are, and support different courses of action concerning what is to be done, by whom, and how to do it.” (Rein and Schön 1993: 147)

Schön en Rein besteden in hun artikelen aandacht aan het zogenaamde *naming* en *framing*. Framing wordt gedefinieerd als; “een manier van selecteren, organiseren, interpreteren en begrijpen van een complexe realiteit, om wegwijzers te geven voor het weten, analyseren, overtuigen en handelen.” (Rein en Schön 1993: 146 (vertaald AW)). Framing is dus eigenlijk het denken vanuit een bepaalde frame, ofwel, het dragen van een bepaalde bril die bepaalt wat je waar kunt nemen. *Naming* behelst het definiëren van een beleidsprobleem. De probleemdefinitie belicht bepaalde elementen van een probleem en negeert andere elementen. Naming is een subjectief proces dat de analyse van het beleidsprobleem en het zoeken naar oplossingen in een bepaalde richting stuurt. (Rein en

⁸ De ‘Frames’ komen grotendeels overeen met het in Nederland gehanteerde begrip “beleidstheorie”. Het verschil is volgens ’t Hart en Kleiboer met frames dat beleidstheorieën gezien worden als “sets van toetsbare hypothesen die aan beleidsvoorstellen ten grondslag liggen” (’t Hart en Kleiboer, 1995: 316), die dus als het ware aan de werkelijkheid te toetsen zijn, terwijl frames dit niet zijn: die bepalen hoe die werkelijkheid eruit ziet en hoe deze gewaardeerd wordt.

⁹ zie ook de idee van het sociaal constructivisme in Peper (1998).

Schön 1993) Over de relatie tussen naming en framing zeggen Rein en Schön het volgende:

“The complementary process of naming and framing socially constructs the situation, defines what is problematic about it, and suggests what courses of action are appropriate to it. It provides conceptual coherence, a direction for action, a basis for persuasion, and a framework for the collection and analysis of data – order, action, rhetoric, and analysis.” (Rein en Schön 1993: blz 153)

Ook besteden Rein en Schön aandacht aan de context; framing vindt namelijk altijd plaats in een bepaalde context. “policy issues tend to arise in connection with governmental programs, which exist in some policy environment, which is part of some broader political and economic setting, which is located, in turn, within a historical era.” (Rein en Schön 1993: 154).

Schön en Rein maken verder een onderscheid tussen *rhetorical* en *action frames* (Rein en Schön 1993). Bij rhetorical frames gaat het om fundamentele opvattingen van beleidsvoerders zoals die naar voren komen in de uitspraken over beleid (in beleidsdocumenten, toespraken, etc). Bij action frames gaat het om fundamentele opvattingen van beleidsvoerders die blijken uit wat ze doen. Een analyse van het handelen van beleidsvoerders kan inzicht verschaffen in hun opvattingen.

Beseft moet worden dat de indeling naar frames ideaaltypisch is. Een *ideaaltype* is een gedachteconstructie die de kern van een verschijnsel probeert bloot te leggen, waardoor er bepaalde kenmerken uitvergroot worden en andere zaken naar de achtergrond worden geschoven (Weber 1970). Ideaaltypen kunnen in hun meest pure vorm niet aangetroffen worden in de werkelijkheid. “Het is namelijk een “Umbildung”, geen “Abbildung” in die zin dat er sprake is van een niet-mathematische reductie van de waarnemingen, om de kern van een verschijnsel weer te geven. Omdat er sprake is van Umbildung, wordt de 'werkelijkheid' altijd enigszins geweld aangedaan.” (Zuurmond 1994: 2). De ideaaltypische frames zijn dus interpretaties van de werkelijkheid en hierdoor geen exacte en complete afbeelding.

2.2 Frametheorie in perspectief

De frametheorie van Schön en Rein staat niet op zichzelf. Het past binnen een wetenschapstraditie die met name de laatste decennia domineert, namelijk het postpositivisme. Hoewel de term frame slechts door Schön en Rein in deze context wordt gebruikt, zijn er verschillende andere beleidswetenschappers die vinden dat er aandacht moet zijn voor het debat en standpunten van verschillende partijen omtrent een beleidsvraagstuk en voor het proces van probleemdefiniëring. (Zie o.a.: Fischer 1998; Majone 1989; Abma en in't Veld 2001; Ringeling 2000; Hirschmüller en Hoppe 1996; Peper 1998)

Bij de opkomst van de beleidswetenschap¹⁰ –na de Tweede Wereldoorlog - was er een andere kijk op de rol die de beleidswetenschap zou moeten spelen; de rol van de

¹⁰ Definitie van beleidsanalyse uit de dikke van Dale: Beleid: <het ~> **0.1** doelgerichte, systematische wijze van behandeling van een zaak → *politiek* en Analyse: <de ~ (v); ~ n/ ~ s> **0.1** de ontleding in bestanddelen ter nadere beschouwing ↔ *synthese*.....

beleidswetenschapper werd niet gezien als iemand die de discussie omtrent een beleidsvraagstuk inzichtelijk moest maken, maar als iemand die objectieve harde onderzoeksresultaten aan moest dragen op basis waarvan beleid gemaakt of verbeterd kon worden. Het was een periode waarin het positivisme de leidende wetenschappelijke stroming was met de wetenschapsopvatting dat er een strikte scheiding moest zijn tussen waarden en normen aan de ene kant en feiten aan de andere kant. Het streven naar objectiviteit en de idee van een te kennen waarheid stonden hierin centraal.

Het doel van de beleidswetenschap was voor deze stroming; bijdragen aan de instrumentele rationaliteit. Hiermee wordt het optimaliseren van de ontwikkeling en uitvoering van beleid door onderzoek te doen naar de inhoud, processen en effecten van beleid, bedoeld ('t Hart en Kleiboer 1995: 314). De objectieve harde feiten die de wetenschap leverde diende als instrument om beleid te ontwikkelen of te verbeteren (Abma en in 't Veld 2001). Decennialang domineerde deze opvatting over het doel van de beleidswetenschap - ook wel "speaking truth to power" genoemd - (Wildavsky 1979). De laatste decennia is het doel van de beleidswetenschap ter discussie komen te staan. Er zijn namelijk verschillende beleidswetenschappers die de maakbaarheid van de samenleving en de mogelijkheid tot sturing in twijfel trekken en hiermee de rol van beleidswetenschappers relativeren. (Abma en in't Veld 2001: 14).¹¹ Volgens die beleidswetenschappers kan de beleidswetenschap met zijn kennis geen directe en concrete bijdrage, maar een indirecte conceptuele bijdrage leveren aan het optimaliseren van beleid (Weiss 1986). De beleidswetenschap zou zich meer dan voorheen bezig moeten houden met de normatieve dimensies van beleid. "De strijd om beleid gaat niet langer om feiten en prioriteiten, zij gaat om betekenissen en beelden." ('t Hart en Kleiboer 1995: 314). Er komt binnen de beleidswetenschap steeds meer aandacht voor die strijd om beleid (vgl: Hoppe 1993). Beleid wordt hier gezien als een arena waarin verschillende partijen middels retoriek en machtsuitoefening invloed proberen uit te oefenen op de definitie van een probleem en op de aanpak om het probleem op te lossen. Dit proces wordt ook wel *claimmaking* (Spector en Kitsuse 1977) of *politiek argumentatieproces* genoemd (Majone 1989). Deze opvattingen passen binnen de opkomst van de stromingen van het sociaal constructivisme en de hermeneutische benadering. Als beleid op een zo'n manier wordt gezien, is er logischerwijze ook een andere manier van beleidsanalyse nodig. Er moet in de analyse meer aandacht zijn voor de wijze waarop problemen gedefinieerd worden en het argumentatieproces. Met de idee van *claimmaking* of *argumentatieproces* wordt ook de betekenis van de beleidswetenschap anders. Zij wordt vanaf dan gezien als slechts een van de spelers met betrekking tot beleid die een bepaalde argument heeft (Weiss 1986). Hiermee krijgt zij een nieuwe betekenis van 'speaking truth through power' (Wildavsky 1979) naar, zoals Majone (1989) het noemt, 'policy analysis as argument'. Fischer en Forester (1993) richtten zich in hun bundel "the argumentative turn in policy analysis" op deze laatste betekenis. Beleidsanalyse wordt hiermee een argumentatieve beleidsanalyse en plaatst

¹¹ Dit komt onder andere doordat beleidsproblemen meer complex zijn geworden en er geen sprake meer is van een brede consensus over de definiëring van beleidsproblemen ('t Hart en Kleiboer 1995). De samenleving is complexer en ondoorzichtiger geworden. De samenleving wordt meer en meer een zogenaamde risicosamenleving. Beleidsproblemen als de uitbreiding van Schiphol, kernenergiecentrales zijn voorbeelden van conflicten die kenmerkend zijn voor een risicomaatschappij, waarbij vele partijen andere probleemdefinities hanteren.

hiermee de rol van beelden, retoriek en symbolen in beleidsprocessen op de beleidswetenschappelijke agenda. ('t Hart en Kleiboer 1995: 319). Sommige wetenschappers, als Fischer en Forester (1993) Stone (1997) en Roe (1994) leggen bij hun beleidsanalyse de nadruk op taal of 'narratieve verhalen'¹² (Hajer 2002: 62). Deze omwenteling in de visie op beleidswetenschap wordt de 'linguistic turn' genoemd.

Discourse Analyse

Er ontwikkelde zich een Argumentative Discourse Analysis (ADA) met aanhangers als Majone, Fischer en Forester en Hajer. ADA komt in hoge mate overeen met de argumentatieve beleidsanalyse waarin de probleemdefiniëring en het argumentatieproces centraal staan. Echter in ADA gaat het niet alleen om het analyseren van de meningen, of 'arguments'. Het gaat er meer om de politiek te analyseren als "een spel van 'positionering' aan verschillende kanten van discursieve reproductie" (Hajer 2002: 62 (vertaald: AW)). De ADA, bestudeert "de manier waarop mensen elkaar positioneren door middel van het gebruik van taal en de manier waarop ze worden gepositioneerd door wijd gebruikte discourse" (Hajer 2002: 62 (vertaald: AW)) De achterliggende idee is dat het narratief waarin iets wordt bediscussieerd bepaalt of een situatie wel of niet als een politiek probleem wordt gezien. (Hajer, 2002) Het is niet de situatie op zich die problematisch is, het is of de situatie als problematisch wordt gedefinieerd. Het gaat om probleemdefinitie, een manier van interpretatie van een bepaald fenomeen. Hajer definieert discoure als een: "ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to a phenomena" (Hajer 2002: 63). "Discourse refers to a set of concepts that structure the contributions of a group of participants to a discussion". (Hajer, 2002: 64).

Discourse is een soort gemeenschappelijke manier van discussiëren, een gemeenschappelijk bril, een dominant debat dat heerst en kan veranderen in de tijd. De ADA theorie van Hajer komt in hoge mate overeen met, en voort uit de frametheorie van Schön en Rein. In ADA ligt echter het accent meer op taal en idioom (Van Meeteren 2005) dan in de frameanalyse. Bij de analyse van de historische ontwikkeling van het landelijke terugkeerbeleid worden de inzichten van de ADA zeker meegenomen. Van Meeteren (2005) heeft onlangs met een discourseanalyse van het integratiedebat laten zien dat ADA een zeer bruikbare theorie is om een ontwikkeling in het denken over iets als integratie te analyseren (vgl. Geuijen 2004). Echter om de verschillende meningen en achterliggende waarden en normen van verschillende partijen in kaart te brengen en te verklaren is de frameanalyse zeer bruikbaar. Deze is namelijk met name geschikt om verschillende probleemdefinities binnen een discours te traceren en te verklaren.

2.3 Rol wetenschap

De nieuwe opvattingen over de rol van de beleidswetenschap, waaronder van Schön en Rein, passen zoals gezegd binnen de stroming van het postpositivisme. Hierin wordt waardevrije waarneming als een utopie gezien, waardoor beleidswetenschappers geen objectief adviserende rol kunnen spelen. Niet middels het aandragen van feiten, die zijn

¹² Schön en Rein onderzoeken met hun hierboven beschreven frameanalysis vergelijkbare concepten. (Hajer 2002: 62)

namelijk ook normatief, maar slechts via het aandragen van ideeën en argumenten kan de beleidswetenschap een conceptuele bijdrage leveren en geen instrumentele. (Fischer 2003; Weiss 1986) De beleidsonderzoeker geeft volgens Fischer geen antwoorden, maar is een ‘facilitator of public learning’ (Fischer 2003: 236). Hij kan slechts debat stimuleren en standpunten verhelderen. In een situatie waar een consensus ontbreekt en partijen verschillende visies op beleid hebben is het niet de taak van de beleidswetenschapper om te oordelen, maar is het doel verhelderen en het bevorderen van wederzijds begrip tussen partijen. (Fischer 2003) (vgl. Hirschmüller en Hoppe 1996; Ringeling 2000) Fischer ziet de rol van de beleidsanalist als volgt:

“The job of the analyst is to tease out the normative conflicts lurking behind the often equally plausible interpretations of the same abstract goal or value.” (Fischer 1998: 141)

Het is niet de taak van de beleidswetenschapper om de waarheid van bovenaf te lanceren. Echter, hij moet in kaart brengen wat de verschillende partijen vinden, hoe zij het probleem definiëren, waar de partijen vinden dat de oplossingsrichting ligt en hij moet aangeven waar er overlap zit.

Schön en Rein verwoorden de bijdrage die wetenschappers kunnen leveren met de term *frame critical policy analysis*. De auteurs onderscheiden vijf onderdelen in deze analyse (Schön en Rein 1996). Ten eerste kunnen wetenschappers conflicterende probleemdefinities van betrokken partijen identificeren en beschrijven. Ten tweede kan van de ‘carrière’ (ontwikkeling) van het probleem geanalyseerd worden. Vervolgens kunnen wetenschappers de achterliggende normatieve uitgangspunten en wereldbeelden van de betrokken partijen reconstrueren. Dit wordt framereconstructie genoemd. Een andere bijdrage van wetenschappers kan het in kaart brengen van de politieke fora waar het debat zich afspeelt zijn. De laatste en belangrijkste bijdrage die wetenschappers volgens Schön en Rein kunnen leveren aan debatten over probleemdefinities is het stimuleren en ondersteunen van een *frame reflective dialogue* onder de betrokkenen.

De opvatting van Fischer over de beleidswetenschap komt dus in hoge mate overeen met die van Schön en Rein. Verder benadrukt Fischer net als Schön en Rein dat er aandacht moet worden besteed aan de context. Zo bepaalt bijvoorbeeld de tijdgeest, de historische context, de bril waardoor wordt waargenomen.¹³

Ook Peper (1998) benadrukt het belang van het aan het licht brengen van de normatieve standpunten. “Het expliciet maken van normatieve uitgangspunten en daarbij recht doen aan culturele verschillen, bieden hiervoor een uitweg die past in een pluralistische samenleving” (Peper 1998: 145). Hij beschrijft dat door de pluralisering van de samenleving de sociale beleidswetenschap rekening moet houden met de toename van verschillende “aanspraken van de betrokkenen rond een ongewenst verschijnsel.” (Peper 1998: 144)

Weiss (1986) relateert verder de invloed die de beleidswetenschap überhaupt kan hebben op beleid. Zij geeft aan dat beleid beïnvloed wordt door verschillende zaken; door prior information (waar wetenschappelijke kennis onder valt), maar ook door Interests (belangen), Ideologies, en Institutionele kaders, (budget, werkterrein etc.).¹⁴ Prior information is dus slechts een van de vier invloeden op beleid. De prior information

¹³ Een voorbeeld hiervan is dat in het verleden wetenschappers klassenpositie als indicator gebruikte voor ongelijkheid, maar hierbij vrouwen buiten beschouwing lieten. Dit kwam voort uit de tijdgeest en de mannelijke onderzoeker die het onderzoek deed.

¹⁴ Dit zijn de zogenaamde four I's van Weiss.

wordt verder naast door wetenschappelijke kennis ook nog door andere informatiebronnen gevoed als de media, ervaringen et cetera. De beleidswetenschap is dus slechts een van de kanalen waaruit informatie wordt gedestilleerd ten behoeve van beleid. En dan zijn er naast volgens Weiss nog drie andere belangrijke factoren die beleid beïnvloeden.

2.4 Conclusie

In deze scriptie is er niet voor gekozen harde feiten te leveren op basis waarvan het terugkeerbeleid verbeterd kan worden, maar voor een beleidsanalyse van het terugkeerbeleid zoals onder andere Fischer, Schön en Rein en Peper adviseren met als kenmerken; het uiteenzetten en verhelderen van verschillende standpunten omtrent het terugkeerbeleid, het ontrafelen van normatieve conflicten die op de achtergrond spelen (frames), en het bekijken in hoeverre die conflicteren of overlappen. Er is in deze studie tevens aandacht voor de carrière van het beleid ten aanzien van vreemdelingen en terugkeer en de frameontwikkeling van de overheid door de jaren heen.

Ook wordt er, in navolging van Weiss, Fischer en Rein en Schön, aandacht besteed aan de manier waarop context, belangen, ideologieën en institutionele kaders het terugkeerbeleid en de verschillende meningen erover beïnvloeden. Beleid kan niet gezien worden als een op zichzelf staand iets. Het kan niet los gezien worden van zijn context. Een voorbeeld ter illustratie; Het was in de jaren zeventig bijvoorbeeld not done om over uitzetting te praten. Dit werd deels bepaald door de tijdgeest, want er was geen draagvlak in de maatschappij om mensen uit te zetten. Het was bovendien niet in het belang van de overheid om uit te zetten, aangezien zij door de economische bloei elk paar werkheden kon gebruiken. En het was überhaupt niet mogelijk om iemand terug te sturen omdat de overheid geen daarvoor toereikende administratie bijhield om de mensen te traceren. Anno 2005 is de situatie en het beleid 180 graden gedraaid.

Centraal in deze studie staat de frametheorie van Rein en Schön. Zoals reeds gezegd lijken veel postpositivistische beleidswetenschappelijke theorieën qua uitgangspunt op elkaar. Allen besteden aandacht aan de normatieve component van beleid, het belang van taal of naming, het belang van het ontrafelen van uiteenlopende standpunten in een beleidsveld, en het belang van de context waarin beleid plaatsvindt. Er is in deze scriptie gekozen voor de theorie van Schön en Rein omdat deze het meeste accent legt op het uiteenzetten van de diversiteit van standpunten omtrent een beleidsthema. Zij bieden met hun concept frames een handvat voor het analyseren van de beleidsarena en maken in vergelijking met andere postpositivistische wetenschappers het meest expliciet hoe verschillende standpunten verklaard moeten worden. In deze scriptie worden de theorie en concepten van Schön en Rein omtrent frame reflection toegepast op een concreet beleidsprobleem, namelijk de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers.

Hoewel Schön en Rein in hun boek 'Frame reflection: toward the Resolution of Intractable Policy Controversies' (1994) enkele cases beschrijven waarop ze een frameanalysis toepassen, operationaliseren zij helaas nergens hoe een frame nu gemeten en gelabeld moet worden (vgl. 't Hart en Kleiboer 1995). Frameanalyse blijft hiermee een abstract interpretatieproces. Met deze studie wordt beoogd dit hiaat in de theorie op te vullen en nieuw inzicht te geven in de operationalisatie van frames.'t Hart en Kleiboer

(1995) geven ook als kritiek op Schön en Rein dat niet duidelijk is hoe we kunnen zien of we met een controverse of een meer conventioneel belangenconflict te maken hebben en ze de onderzoeker weinig houvast bieden.¹⁵

Bij de analyse wordt gebruik gemaakt van de eerdergenoemde action en rhetorical frames. Er wordt gekeken naar de fundamentele opvattingen van beleidsvoerders zoals die naar voren komen in de uitspraken over beleid (in beleidsdocumenten, toespraken, etc) (rhetorical frames) en die blijken uit wat ze doen (action frames). Ook wordt er expliciet gekeken naar het naming proces, namelijk naar de wijze waarop de verschillende partijen de problemen ten aanzien van terugkeer definiëren.

Verder wordt er ook gekeken naar welke frames dominant en machtig (kunnen) zijn. Machtige partijen kunnen met hun frame andere frames domineren. “The distribution of power determines whose ideology, interests and information will be dominant”. (Weiss 1983: 239). Zoals 't Hart en Kleiboer (1995) aangeven krijgen controverses pas werkelijk betekenis wanneer de andere partijen – met een andere frame- nodig zijn om het beleid te laten slagen. Zonder afhankelijkheid kunnen de andere frames genegeerd worden. Volgens 't Hart en Kleiboer besteden Schön en Rein te weinig aandacht aan de machtsongelijkheid binnen een discourse.

Eerder is ook aangegeven dat het hebben van een bepaald frame niet enkel bepalend is voor de definiëring van een probleem, het bepaald ook in welke richting een oplossing wordt gezocht en wordt gehandeld. In deze scriptie zal bekeken worden of en zo ja hoe verschillende frames die er in de geschiedenis omtrent het terugkeerbeleid en daarmee samenhangend vreemdelingenbeleid heersten, bepaalden wat voor beleid er werd gevoerd. En er wordt aan de hand van een casus gekeken hoe alternatieve frames in een alternatieve handelingswijze kunnen resulteren.

¹⁵ Bovendien is de kritiek dat het moeilijk is om “het juiste niveau van frames en frameconflicten te achterhalen”. (t'Hart en Kleiboer 1995: 317) is er sprake van een beleidsconflict, institutioneel conflict (wie het voor het zeggen had) of een metacultureel conflict?

Hoofdstuk 3 Onderzoeksopzet en methodologie

De probleemstelling valt uiteen in drie onderdelen, namelijk de historische frameontwikkeling van het terugkeerbeleid, de alternatieve meningen en frames die er bestaan ten aanzien van het huidige terugkeerbeleid en de wijze waarop alternatieve frames samen kunnen komen en in praktijk gebracht kunnen worden. Ter beantwoording van de drie onderzoeksvragen zijn er verschillende bronnen geraadpleegd en onderzoeksmethoden gebruikt. De empirische basis van deze scriptie wordt gevormd door secundaire bronnenanalyse, en eigen onderzoek dat eerder bij de Pauluskerk in Rotterdam en IOM is gedaan. In dit hoofdstuk zal per onderzoeksvraag aangegeven worden hoe gekomen is tot de beantwoording, hoe de belangrijkste begrippen zijn geoperationaliseerd en welke bronnen zijn geraadpleegd.

3.1 De eerste onderzoeksvraag

De eerste onderzoeksvraag betreft; **Hoe heeft het frame van de overheid ten aanzien van vreemdelingen en terugkeer zich over de tijd ontwikkeld?**

Ter beantwoording van deze eerste onderzoeksvraag is besloten tot het uitvoeren van een secundaire bronnenanalyse.

Om een historisch overzicht te geven van de ontwikkeling van het terugkeerbeleid en daarmee het vreemdelingenbeleid in het verleden tot het huidige terugkeerbeleid zijn verschillende (secundaire) bronnen geraadpleegd als beleidsnota's, wetenschappelijke publicaties over het Nederlandse migratiebeleid en beleidsevaluaties van en adviezen voor het Nederlandse migratiebeleid.

Uitgebreider zal stil gestaan worden bij de inhoud en de resultaten van het huidige terugkeerbeleid. Hiervoor zijn beleidsnota's, factsheets, beleidsrapporten en wetenschappelijke publicaties bestudeerd. Om uitspraken te kunnen doen over de resultaten van het huidige beleid, zijn statistische gegevens geanalyseerd en bewerkt. Het betreft hier cijfermateriaal over bijvoorbeeld het aantal uitzettingen, aantal illegalen, et cetera.

Vervolgens wordt de ontwikkeling van het vreemdelingenbeleid geduid in termen van frames. Er wordt geïnterpreteerd of en welke frameverandering is opgetreden. Er wordt een vrije manier van interpreteren gevolgd zoals de manier waarop Snel en Scholten (2005) de frameontwikkeling ten aanzien van integratie in kaart hebben gebracht.

Voor een beter begrip van de beantwoording van deze vraag zullen enkele begrippen in het onderstaande kort toegelicht worden.

Algemene tendensen omtrent migratie zijn dat mensen vooral migreren van arm naar rijk, van onvrij naar vrij en van onveilig naar veilig. Opmerkelijk is dat deze migratiemotieven vaak samen gaan (dus onvrij, arm en onveilig en vrij, veilig en rijk). (Entzinger 2002) Desondanks, hebben overheden vaak de neiging om de migratiemotieven uit elkaar te trekken en als aparte motieven te definiëren. Het gangbare onderscheid dat gemaakt wordt, is tussen asielmigratie, gezinsmigratie en arbeidsmigratie. (Entzinger 2002) In Nederland worden ten aanzien van deze drie groepen andere regels gehanteerd. Hoewel discutabel is in hoeverre deze indeling niet te veel "hokjes denken" is en geen goed beeld

geeft van de werkelijke combinatie van migratiemotieven, zal in deze scriptie een dergelijke indeling ook gehanteerd worden (vgl. Engbersen en Van der Leun 2001). Het beleid is namelijk gebaseerd op deze indeling.

Stalker (2002) definieert de belangrijkste migrantengroepen als volgt;

Arbeidsmigranten: lange en korte termijn immigranten en seizoenswerkers.

Migranten die hier komen voor gezinshereniging: naaste familieleden van migranten met “long-term-settlement rights”

Asielzoekers: immigranten die als eenmaal asiel is verleend, als vluchtelingen worden geclassificeerd. Indien er geen asiel wordt verleend worden zij als uitgeprocedeerde asielzoekers geclassificeerd.

Illegale migranten: ook wel ongedocumenteerde vreemdelingen genoemd: migranten die het land illegaal binnengekomen zijn of hun toeristenvisum hebben laten verlopen, vaak om te werken. Nota Bene: Uitgeprocedeerde asielzoekers die het land niet hebben verlaten binnen de daarvoor gestelde termijn behoren feitelijk ook tot de groep illegale migranten.

In deze scriptie zal de nadruk op illegale vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers liggen. Deze groepen hebben namelijk het meest te maken met het terugkeerbeleid van de Nederlandse overheid. Zij vragen al dan niet tijdelijk asiel aan en wanneer dit verzoek wordt afgewezen is het de bedoeling dat zij terugkeren.

3.2 De tweede onderzoeksvraag

De tweede onderzoeksvraag betreft; **Welke andere frames bestaan er ten aanzien van het terugkeerbeleid?**

Ter voorbereiding op de analyse van alternatieve frames is eerst globaal gekeken naar de discussie omtrent het vreemdelingen- en terugkeerbeleid. Hoe wordt er over terugkeer gedacht, welke kritieken worden er op het beleid gegeven, welke partij geeft de kritiek, et cetera. Omdat de media vaak andere geluiden laat horen en verschillende stemmen aan het woord laat zijn er verschillende mediabronnen bekeken, zoals kranten, NOS-journaals en documentaires over het onderwerp. Er zijn van verschillende partijen internetsites bekeken en kamerdebatten op TV gevolgd. Ook is als kennismaking met de (mening van) verschillende organisaties die zich bezighouden met terugkeer een meeting van Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (Stichting LOS) bijgewoond.¹⁶

Vervolgens zijn de interviews van het onderzoek ‘Nieuwe vangnetten in de samenleving’ (Rusinovic *et al.* 2002) doorgenomen. De interviews uit dit onderzoek geven namelijk onder andere informatie over de motieven van organisaties om hulp te bieden aan (afgewezen) asielzoekers en illegalen en hun mening over het terugkeerbeleid.

¹⁶ Er waren verschillende vertegenwoordigers van organisaties die met terugkeer te maken hebben aanwezig: zoals van de Noodopvang Utrecht en Leusden, Vluchtelingenwerk Nederland, Wereldhuis in Den Bosch, het Randstad Return Initiative, Buro Maatwerk bij terugkeer: Cordaid, Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas (SAMAH).

Op basis van al deze gegevens is een globaal beeld gekregen van welke relevante partijen er zijn, welke attitudes er ten aanzien van terugkeer bestaan en een indicatie van welke frames hieraan ten grondslag zouden kunnen liggen.

Gelet op de beperkte omvang van deze scriptie, zijn er slechts drie partijen geselecteerd waarvan het frame is geanalyseerd en is gekeken in hoeverre deze conflicteren. De drie partijen betreffen de gemeenten, Vluchtelingenwerk Nederland en de Fabel van de Illegaal. Deze partijen zijn gekozen, omdat uit bovenstaande bestudering bleek dat deze vaak kritiek uiten op het beleid en de achtergronden en soorten kritiek van de partijen verschillen. De partijen representeren ieder een bepaalde mening die er ten aanzien van het terugkeerbeleid bestaat.¹⁷

Om inzicht te krijgen in de frames van de partijen is er voor gekozen te beginnen met het raadplegen van schriftelijke en digitale bronnen. Deze bronnen bleken zoveel informatie te bevatten dat het houden van bijvoorbeeld interviews niet per se nodig leek. Bij de schriftelijke bronnen moet gedacht worden aan informatiefolders, jaarverslagen, rapporten, ledenbrieven en nieuwsbrieven. Een groot deel van de informatie is verkregen via de internetsites van de partijen. Ook zijn, zoals reeds gezegd, verschillende mediabronnen, als tv-journaals, kranten en documentaires bekeken.

3.2.1 Frameanalyse

In hoofdstuk 2 is verteld wat de frametheorie inhoudt, welke benaderingswijze van een sociaal probleem of beleidsstuk dit vergt en hoe breed deze benaderingswijze heden ten dage gedragen wordt. De informatie over wat frames betekenen en wat voor invloed ze kunnen hebben is omvangrijk. Er is echter geen receptuur of praktische handleiding te vinden van hoe men een frame nu precies kan zoeken, vinden en benoemen. En misschien is zo'n praktische handleiding ook niet nodig. In deze scriptie is er echter toch voor gekozen om alle relevante informatie van de partijen via een bepaald systeem te coderen, de frames eruit te destilleren en deze te duiden. Er wordt hiermee getracht de betrouwbaarheid te bevorderen zodat wanneer een andere wetenschapper de frameanalyse zou doen hij of zij op hetzelfde uit zou komen.

De gebruikte indeling is afkomstig van De Haan (1993) en Fermin (1997) die deze in een iets andere context dan de frameanalyse gebruiken. Zij maken een categorisch onderscheid naar A) de **doelstelling**; richtinggevende normen, waarden en idealen voor de gewenste situatie met betrekking tot vreemdelingen en hun terugkeer. B) De **problematisering** van de feitelijke situatie voor zover betrokken op vreemdelingen en hun terugkeer. C) De **strategieën** om –uitgaande van de feitelijke, als problematisch ervaren situatie – de doelstellingen dichterbij te brengen. (De Haan 1993; Fermin 1997: 13).

¹⁷ Door het selecteren van slechts een aantal partijen is de uiteenzetting van verschillende frames van verschillende partijen niet uitputtend en geenszins volledig. Braster (2002) geeft aan dat het van belang is dat een onderzoeker zich ook bewust is van 'vergeten groepen', zoals in dit geval de uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen zelf, wiens stem soms vergeten wordt gehoord te worden. De beperkte omvang van de scriptie noodzaakte mij echter tot het kiezen van enkele partijen.

De definitie van de doelstelling vertoont overeenkomsten met het frame van Schön en Rein: het gaat om redenen waarom men iets problematiseert, betoogt of op een bepaalde manier handelt. Het is een achterliggende motivatie om voor of tegen een bepaalde maatregel te zijn en verschilt niet per situatie of incident. De doelstelling wordt door de partijen, zo blijkt bij de analyse, niet altijd expliciet geformuleerd. In deze scriptie, wordt de doelstelling iets minder breed opgevat dan bij De Haan en Fermin.

De doelstelling: wordt hier gedefinieerd als het uiteindelijke doel of ideaal waarnaar men streeft. Hierdoor komt het iets af te wijken van het frame.

Het frame: is een denk- en interpretatiekader. Het is een veelomvattend perspectief van waaruit een problematische situatie kan worden begrepen en van waaruit op dat probleem kan worden gereageerd. Het frame ligt op een hoger abstractie niveau dan de doelstelling.

Problemativering: Bij de problematisering wordt expliciet melding gemaakt van wat een partij van een situatie vindt; wat men bijvoorbeeld problematisch of positief vindt aan bijvoorbeeld uitzetcentra, de nieuwe vreemdelingenwet en vrijwillige terugkeer. Kortom bij de problematisering gaat het om meer concrete standpunten. De problematisering is in feite het *naming* proces waarover Schön en Rein het hebben.

De strategie: is de actie die ondernomen zou moeten worden of wordt om de doelstelling te bereiken en problemen aan te pakken en komt overeen met de *action* op basis waarvan Schön en Rein een frame achterhalen. Schön en Rein noemen dit *Action framing* (zie hoofdstuk 2). De wijze van analyse van de doelstelling en de problematisering, namelijk het coderen van allerlei documenten op wat men wil bereiken en wat men als probleem definieert, komt meer overeen met *het rhetorical framing* van Schön en Rein. Bij *rhetorical frames* gaat het om fundamentele opvattingen van beleidsvoerders zoals die naar voren komen in de uitspraken over beleid (in beleidsdocumenten, toespraken, et cetera).

Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag zijn verschillende secundaire bronnen, zowel schriftelijke als digitale bronnen kwalitatief geëvalueerd (Braster 2000). Dit houdt in dat bijvoorbeeld interviews en tekstpassages zijn opgeknipt en gelabeld naar problematisering, strategie en doelstelling. Al deze gecodeerde teksten en interviewfragmenten zijn geanalyseerd om vervolgens het frame te kunnen benoemen. Ter illustratie zijn enkele van de gecodeerde fragmenten opgenomen in hoofdstuk 5.

3.3 De derde onderzoeksvraag

Uit de theorie blijkt dat er wanneer er verschil in frames is tussen partijen sprake is van een beleidscontroverse die moeilijk te overbruggen valt. Maar is dit wel altijd het geval?

De vraag luidt; **is het mogelijk voor partijen om ondanks een verschil in frame, toch tot gezamenlijk handelen te komen?**

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een casus. De casus vormt een illustratie van de manier waarop een beleidscontroverse in de praktijk overbrugd kan worden. De casus betreft het zogenaamde 'Kaukasusproject'. Dit is een terugkeerproject in Rotterdam van de Pauluskerk en IOM gericht op de bevordering van (het denken over) terugkeer.

Met deze onderzoeksvraag komt tevens het prescriptieve element aanbod. Er wordt immers gekeken hoe tegengeluiden; alternatieve frames, ten aanzien van het landelijke terugkeerbeleid uit kunnen monden in een alternatieve aanpak.

Het doen van een *casestudy* is een onderzoeksmethode die gekenmerkt wordt door een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij een of meerdere onderzoekseenheden (Braster 2000; Swanborn 1996).¹⁸

De onderzoekseenheid of -eenheden worden in het geval van *casestudy*'s veelal geselecteerd op basis van een combinatie van theoretische en pragmatische kenmerken (Braster 2000). Theoretisch gezien is het Kaukasusproject relevant omdat deze exemplarisch is voor de manier waarop een bepaald frame het handelen beïnvloedt. Het is in het kader van de frametheorie verder interessant te zien hoe twee partijen; IOM en de Pauluskerk met verschillende frames in de praktijk een beleidscontroverse overwinnen. En het project bevindt zich op het snijvlak van het beleid van de landelijke overheid en het maatschappelijke middenveld. IOM is namelijk qua achtergrond (inter)gouvermenteel en de Pauluskerk een non-gouvermentele organisatie uit het maatschappelijke middenveld.¹⁹

De betekenis van de Pauluskerk is bovendien groot. De instelling speelt een belangrijke rol voor illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers op lokaal, en zelfs nationaal niveau (Rodenburg 2002). De samenwerking van de Pauluskerk en IOM in het Kaukasusproject blijkt verder succesvol en relevant te zijn geweest (Weltevrede *et al.* 2004). Het heeft geleid tot het opzetten van een zelfde soort, maar groter project, namelijk het 'Randstad Return Initiative', waarbij de doelgroep nog breder en het aantal betrokken steden en instellingen groter is geworden. Een meer pragmatische reden voor de bestudering van het Kaukasusproject is mijn betrokkenheid bij het evaluatieonderzoek 'Hulp bij terugkeer' (Weltevrede *et al.* 2004) dat het Kaukasusproject evalueerde en mijn betrokkenheid bij het evaluatieonderzoek van het vervolgproject Randstad Return Initiative (Rodenburg *et al.* 2005).

Voor de beschrijving van de casus is er gezocht naar de achtergronden en frames van de partijen, de ontstaanswijze van het project en de werking van het project. Hiervoor zijn verschillende bronnen geraadpleegd. Allereerst zijn documenten geanalyseerd, waaronder de voortgangsrapportages van het project²⁰, notulen en het onderzoeksrapport 'Return from the Netherlands and reintegration of (rejected) asylumseekers from the Southern Caucasian States, Belarus, the Russian Federation, and Ukraine'. Ook zijn de internetsites van IOM en de Pauluskerk doorgenomen.

Vervolgens hebben in de maand oktober 2003 ten behoeve van het evaluatieonderzoek 'Hulp bij Terugkeer' *semi-gestructureerde interviews* plaatsgevonden met sleutelcontactpersonen ook wel informanten genoemd²¹, te weten:

¹⁸ De *casestudy* komt overeen met de door Schuyt (1986) genoemde onderzoeksmethode van intensief onderzoek, waarbij een gedetailleerd beeld geschetst wordt van een relatief kleine groep respondenten. Deze methode wordt met name als relevant geacht wanneer er een verschijnsel bestudeerd wordt waarover weinig bekend is. (Schuyt 1986 en engbersen *et al.* 2002)

¹⁹ zie hoofdstuk 6 voor een toelichting van de posities van IOM en de Pauluskerk.

²⁰ opgesteld voor het Europees Vluchtelingenfonds

²¹ Een informant geeft zowel informatie over zijn persoonlijke situatie als over het onderzoeksveld in bredere zin, zoals over andere personen en de organisatie.

- de vluchtelingencoördinator van de Pauluskerk;
- de native counselor
- de IOM-districtsmedewerker;
- de IOM-projectbeheerder en
- de IOM-beleidsmedewerker.

Al deze interviews zijn opnieuw geanalyseerd.

Bij het in kaart brengen van de doelstelling en strategie²² zijn de verschillende bronnen weer gelabeld. Vervolgens zijn alle gecodeerde teksten en interviewfragmenten geanalyseerd en is het frame geduïd.

In het kader van de evaluatie van het vervolgproject Randstad Return Initiative. (Rodenburg *et al.* 2005) zijn nogmaals verschillende documenten en andersoortige bronnen van de IOM en de Pauluskerk geanalyseerd en zijn interviews met de betrokken medewerkers afgenomen. Met ook deze informatie in het achterhoofd is de casus beschreven.²³

3.4 Conclusie

De empirische basis van deze scriptie wordt gevormd door secundaire bronnenanalyse, statistische analyse en eigen onderzoek dat eerder bij de Pauluskerk en IOM in Rotterdam is verricht.

Om de historische frameverandering van het beleid ten aanzien van vreemdelingen en terugkeer in kaart te brengen zijn (secundaire) bronnen geraadpleegd als beleidsnota's, factsheets, wetenschappelijke publicaties over het Nederlandse migratiebeleid en beleidsevaluaties van en adviezen voor het Nederlandse migratiebeleid.

Om inzicht te krijgen in de discussie omtrent het beleid, om een indicatie te krijgen welke frames er bestaan en om tot een keuze te komen van de partijen die nader beschouwd worden, zijn verschillende gegevens verzameld. Er zijn mediabronnen geraadpleegd, er is een bijeenkomst bijgewoond en er zijn uitgewerkte interviews opnieuw geanalyseerd. Op basis van deze vooranalyse zijn er drie partijen gekozen waarvan verschillende documenten en digitale bronnen geanalyseerd zijn waaronder; jaarverslagen, beleidsnotities, rapporten, reclamefolders, websites en artikelen in kranten en tijdschriften en tv uitzendingen.

Om in kaart te brengen hoe een verschil in frames in de praktijk overbrugd kan worden is er een casestudy gedaan van het Kaukasusproject. Voor de beschrijving van de casus is gezocht naar de achtergronden en frames van de partijen, de ontstaanswijze van het project en de werking van het project. Hiervoor zijn onder er verschillende documenten, als voortgangsrapportages van het project, notulen en een onderzoeksrapport en internetsites doorgenomen en zijn er interviews ge-heranalyseerd.

²² De problematisering is verder buiten beschouwing gelaten omdat op basis van de doelstelling en strategie al tot een framebepoening gekomen kon worden.

²³ Aangezien een jaar later nogmaals de Pauluskerk bestudeerd is, is ook de (interne) validiteit bevorderd. Er is namelijk sprake van een soort longitudinale casestudy; een casestudy die een relatief lange periode bestrijkt en waar in de tijd verschillende metingen worden uitgevoerd. Deze methode bevordert volgens Braster de interne validiteit. (Braster 2002) Interne validiteit heeft betrekking op het kunnen vaststellen van causale relaties tussen theoretische concepten in de empirische werkelijkheid. (Braster 2002: 67)

Hoofdstuk 4 De ontwikkeling van het vreemdelingen- en terugkeerbeleid

Migratie is nog ouder dan de weg naar Rome. Immers, ook voordat Rome bestond waren er al mensen die hun woonplaats verlieten en verhuisden naar elders. Was er geen migratie, dan had Nederland geen inwoners gehad. De eerste mens is namelijk of uit Afrika, of uit Azië afkomstig, maar in ieder geval niet van Nederlandse bodem. (Lakeman 1999).

Het voert te ver om de hele migratiegeschiedenis van Nederland in kaart te brengen, echter een beperkte beschrijving van de geschiedenis van het migratiebeleid met daarin het accent op terugkeerbeleid is wel relevant. In de verschillende tijdgeesten, heersen namelijk verschillende visies op vreemdelingen; in de ene periode heet men vreemdelingen welkom in de andere zwaait men ze liever uit. In het eerste geval wil men terugkeer ontmoedigen, in het andere bevorderen. Bovendien verschilt de definitie van vreemdeling in de tijd. Werd in de ene periode iemand uit een andere stad als allochtoon gezien, in de andere periode ligt de scheidslijn bij de staatsgrens.

In dit hoofdstuk worden per tijdperiode de hoofdpunten van het vreemdelingen- en terugkeerbeleid uiteengezet (paragraaf 4.1 tot en met 4.5). Dit alles wordt nogmaals samengevat in paragraaf 4.6. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 4.7).

4.1 Vreemdelingenbeleid van de 17^{de} eeuw tot 1945

17^{de} eeuw en 18^{de} eeuw

Lucassen (2001) beschrijft hoe in de tijd van de decentrale Republiek der zeven Verenigde Provinciën er nauwelijks sprake was van een nationaal vreemdelingenbeleid. Dit kwam doordat nationale overheden in die tijd slechts beperkte macht hadden of praktisch afwezig waren. Van een nationale identiteit was tijdens de Republiek nog geen sprake en dat maakte het voor de vreemdelingen gemakkelijker toegelaten te worden. De toegang van vreemdelingen werd op lokaal niveau geregeld. Lokaal werd er namelijk (in bescheiden mate) door kerken, gilden, en stedelijke overheden ondersteuning geboden aan bijvoorbeeld armen en vond er door gilden controle plaats op de arbeidsmarkt. Een gevolg hiervan was dat het vreemdelingenbeleid lokaal gedefinieerd was en een vreemdeling gedefinieerd werd als iemand die van buiten een andere plaats kwam. “Dat betekende dat een inwoner van Amsterdam die in Utrecht wilde gaan wonen evenzeer als vreemdeling werd beschouwd als een nieuwkomer uit het Ottomaanse rijk.” (Lucassen 2001: 12)

Er was sprake van een beleid om geen arme immigranten binnen de stadsmuren te krijgen. Zo screende Haarlem aan het einde van de 17^{de} eeuw de nieuwkomers die alleen een verblijfsvergunning kregen wanneer ze zichzelf konden bedruipen of als iemand anders daar borg voor stond. Deze verblijfsvergunning was voorwaardelijk en pas na 4 jaar mochten de nieuwkomers een beroep doen op de armenzorg van Haarlem. Er was ook al sprake van een uitzettingsbeleid: armlastige vreemdelingen die niet officieel waren toegelaten, werden de stad weer uitgezet. Anderzijds trachtten lokale overheden om door middel van gunstige regelingen migranten zoals handelaren en textielarbeiders naar hun stad te lokken om zo hun (economische) macht te vergroten.

Voor nationale overheden gold dat ze niet in immigratie, maar in emigratie waren geïnteresseerd. Staten streefden destijds namelijk uit fiscale, economische en militaire redenen naar een zo groot mogelijke bevolking. Bij vertrek van onderdanen was de staat dus niet gebaat en daarom probeerde ze emigratie te voorkomen. Nieuwkomers uit andere landen werd doorgaans weinig in de weg gelegd, tenzij men hen uit religieus of economisch oogpunt als ongewenst beschouwde. Bij het vertrek van nieuwkomers was men dus ook niet gebaat.

Nationale overheden hadden niet de macht, noch de mogelijkheden om zoals lokale overheden binnen hun grenzen te controleren op ongewenste vreemdelingen. (Lucassen 2001).

Eind 18^{de} eeuw en 19^{de} eeuw

Sinds de Franse revolutie aan het einde van de 18^{de} eeuw ontstonden in West Europa centraal bestuurde eenheidsstaten. In 1795 werd Nederland een eenheidsstaat. Vanaf dat moment werden regionale en lokale verschillen kleiner, kreeg het land één wetgeving en werd een begin gemaakt met natievorming. Er werd een nieuw vreemdelingenbeleid geformuleerd, waarbij vreemdelingschap niet meer bepaald werd door de stadsgrens, maar door de staatsgrens.

Het vreemdelingenbeleid was gericht op bewaking van de buitengrenzen van de staat. Er werd in de meeste Europese landen een paspoortwetgeving ingevoerd, met het oog op het weren van potentiële politieke oproerkraaiers zodat de politieke stabiliteit niet in het geding zou komen. Met name in tijden van onrust als bij revoluties werd er streng op paspoort gecontroleerd. In Nederland was dat bijvoorbeeld in 1830 tijdens de Belgische Opstand. Om vreemdelingen die verdacht werden van opruiende activiteiten snel te kunnen lokaliseren en op te kunnen pakken werden reizigers aan de grens en in zeehavens gecontroleerd en geregistreerd. In 1849 werd de eerste Vreemdelingenwet van kracht. Vreemdelingen waren in principe welkom in Nederland, mits ze voldoende middelen van bestaan hadden. Vreemdelingen waren allen die geen Nederlanders waren. Zij moesten een paspoort kunnen tonen, maar konden ook middels een verklaring van twee bekenden worden toegelaten (Het Utrechts Archief 2005). Omdat de internationale verhoudingen weer stabiliseerden en er in veel landen een meer liberale politiek werd gevoerd, werden omstreeks 1860 in de meeste landen (in Nederland in 1862) de paspoorten weer afgeschaft en werd internationale migratie weer makkelijker.

Voor de twintigste eeuw stond de overheid dus niet negatief tegenover immigranten. Het credo luidde “ja, mits”. De mits zat hem dan met name in politieke en sociaal-economische motieven. Om de politieke stabiliteit te bewaren waren politieke oproerkraaiers niet welkom en om de armenzorg niet te veel te belasten waren bedelaars niet welkom. Migranten werden soms aan de poort geweigerd en teruggestuurd, of liever gezegd weggestuurd bij de grens. Was men eenmaal binnen en kwam men niet in de problemen, dan kon men in principe binnen blijven.

Begin van de twintigste eeuw

In Nederland en andere West-Europese landen bleef het vreemdelingenbeleid relatief gematigd tot het uitbreken van de eerste wereldoorlog.²⁴ Vanaf toen gingen landen een restrictief beleid voeren uit veelal politieke overwegingen. De verhoudingen tussen landen waren gespannen. Uit angst voor de binnenkomst van spionnen wilden landen hun grenzen dichthouden voor vreemdelingen. Nederland was, net als andere neutrale naties, bang dat haar neutraliteit in het geding kwam en daarom angstig voor de komst van deserteurs. De oorlogvoerende landen wilden met name invloed uitoefenen op het vertrek van vreemdelingen. In deze landen was er namelijk door de verliezen aan het front en de massale mobilisatie een enorm tekort ontstaan aan arbeiders. De oorlogvoerende landen wilden de vreemdelingen die zich binnen hun grenzen bevonden behouden en vertrek voorkomen. Om invloed uit te oefenen op binnenkomst en vertrek van vreemdelingen voerden veel Europese landen in korte tijd opnieuw paspoorten en visa in.

De angst voor vreemdelingen werd nog verder gevoed door de Russische revolutie. Ook in Nederland werd gevreesd dat buitenlandse bolsjewieken, anarchisten en spartakisten onrust zouden veroorzaken en een bedreiging zouden vormen voor de openbare orde. De Nederlandse overheid voerde op 17 juni 1918 de Wet Toezicht Vreemdelingen in en een Vreemdelingenreglement.²⁵ Alle vreemdelingen die naar Nederland kwamen moesten zich bij de politie gaan melden en hun paspoort inleveren. In ruil daarvoor kreeg men een identiteitskaart. (Het Utrechts Archief 2005).

Vreemdelingen kregen moeilijker toegang tot Nederland en kregen minder rechten. Maar naarmate de dreiging van een wereldrevolutie afnam werden de strenge bepalingen van de nieuwe wet al snel versoepeld. In de eerste helft van de jaren twintig werd de identiteitskaart en de meldingsplicht weer afgeschaft. Symbolisch voor deze reliberalisering van het beleid in Nederland was de sluiting van het Rijkspaspoortenkantoor.

Lucassen geeft aan dat ondanks dat het lijkt of de ontwikkelingen van het vreemdelingenbeleid bepaald worden door de politieke stabiliteit van een land - immers wanneer de politieke situatie weer stabiel is, wordt het vreemdelingenbeleid weer losser - er sprake is van een meet structurele tendens. In sommige landen werd er namelijk een verzorgingsstaat opgebouwd. Dit maakte dat overheden zich steeds meer met het migratievraagstuk bezig gingen houden.

De opbouw van de verzorgingsstaat

In navolging van Duitsland kwamen in Nederland vanaf de eeuwwisseling de eerste sociale wetten tot stand en kwam er aandacht voor het werkloosheidsvraagstuk. In 1914 nam die aandacht nog meer toe, omdat de overheid steeds meer op ging draaien voor de

²⁴ In landen waar de overheid afscheid had genomen van de nachtwakerfunctie en een actievere rol speelde op het maatschappelijke terrein, begon de overheid zich inmiddels met arbeidsmigratie te bemoeien. Een voorbeeld hiervan is Duitsland waar de toenmalige Duitse rijkskanselier Bismarck een sociaal stelsel op poten had gezet, door een verplichte wettelijke verzekeringen in te voeren tegen ziekte, ongevallen, invaliditeit en een bescheiden wettelijk ouderdomspensioens. In Nederland was dit nog niet het geval tot 1914 (Lucassen 2001).

²⁵ Deze wet heeft uiteindelijk tot gevolg dat er in de jaren dertig toen Nederland een restrictief beleid voerde, grote groepen joodse vluchtelingen geen toegang kregen tot Nederland en een kleine groep illegaal werd (Engbersen 1999).

kosten van werkloosheidsuitkeringen. Er was voor de overheid een direct financieel belang om de nationale arbeidsmarkt te beschermen tegen vreemdelingen en de situatie te voorkomen dat zij aan haar eigen burgers een werkloosheidsuitkering moest betalen terwijl tegelijkertijd vreemdelingen werden toegelaten. De paradox van solidariteit en uitsluiting van Teulings *et al.* (1995) ligt hieraan ten grondslag. Het solidair zijn met de eigen burgers, door middel van werkloosheidsuitkeringen, armenzorg et cetera, impliceert uitsluiting van anderen, in dit geval niet-burgers als nieuwe migranten (vgl. De Beer 2004). De arbeidersbeweging wist ook meer druk uit te oefenen op de politiek om in tijden van recessie de nationale arbeidsmarkt te beschermen.

Vanaf 1918 werd daarom het nieuwe vreemdelingenbeleid gericht op de mogelijkheid tot bescherming van de arbeidsmarkt in tijden van recessie. Zo werden arbeidsmigranten vanaf 1924 bijvoorbeeld verplicht een werkvisum aan te vragen (Het Utrechts Archief 2005). Dit visum werd pas door het Rijkspaspoortenkantoor afgegeven wanneer de lokale arbeidsbureaus aangaven hier geen probleem mee te hebben. Na 1926 verdwenen tijdelijk de meeste restricties, maar de basis van het beleid lag er en werd in tijden van recessie zoals tijdens de economische crisis in 1929 weer geactiveerd.

In navolging hierop werd er in 1934 een vreemdelingenarbeidswet van kracht, die nog meer mogelijkheden zou bieden om de arbeidsmarkt te beschermen tegen vreemdelingen. Die wet is een eerste voorloper van de Wet Arbeid Vreemdelingen uit 1995.²⁶

Met het ontstaan van de welvaartstaat ontstond er een situatie van in en uitsluiting.

Lucassen zegt: *“Het categorisch onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen en de mogelijkheid om buitenlandse migranten van de Nederlandse arbeidsmarkt uit te sluiten ligt derhalve in de implementering van de welvaartsstaat op nationaal niveau.”* (Lucassen 2001: 17). Er werd een categorisch onderscheid gemaakt tussen staatsburgers die recht hadden op verschillende welvaartsvoorzieningen en vreemdelingen die daar geen recht op hadden en in tijden van recessie van de arbeidsmarkt uitgesloten konden worden.

De verzorgingsstaat breidde zich in de loop van de jaren vijftig en zestig nog verder uit, waardoor de noodzaak tot afscherming van de arbeidsmarkt nog verder toenam.

4.2 Vreemdelingenbeleid van 1945 tot 1979²⁷

Na 1945: Emigratie en immigratie

In de periode van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog verliep het herstel van de economie in eerste instantie langzaam. De economie bloeide pas op in de tweede helft van de jaren vijftig. De bevolking nam snel toe en de Nederlandse overheid trachtte – met het oog op de werkgelegenheid - emigratie te bevorderen. In de jaren na de oorlog zochten zo'n 400.000 Nederlanders hun heil ergens anders zoals in Canada, Nieuw-Zeeland, Australië en Amerika. Naast het bevorderen van emigratie poogde de overheid

²⁶ Deze wet regelt de toelating van vreemdelingen van buiten de EU tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Werkgevers werden vanaf dan verplicht een tewerkstellingsvergunning voor elke werknemer van buiten de EU aan te vragen. Het belangrijkste doel van de wet is het voeren van een terughoudend (restrictief) toelatingsbeleid tot de Nederlandse arbeidsmarkt. (Klaver en Visser 1999)

²⁷ Wernke (1993) onderscheidt drie perioden in het Nederlands immigratie beleid. Ten eerste de periode van dekolonisatie en immigratie 1945-1960, ten tweede de periode 1960-1979 van tijdelijke migratie en ten slotte de periode 1979-1993 van permanente vestiging als uitgangspunt.

in de eerste periode na de oorlog de immigratie te beperken uit angst overbevolkt te raken. Dit bleek echter minder succesvol, want in de periode in de periode 1945 tot 1964 wordt Nederland namelijk geconfronteerd met grote aantallen immigranten uit Indonesië. Voor het eerst ziet de overheid het als haar taak maatregelen voor opvang van de immigranten te nemen. (Wernke 1993) De komst van Indonesiërs was grotendeels het gevolg van het onafhankelijkheidsstreven, dat in 1949 uiteindelijk resulteerde in een soevereiniteitsoverdracht. De Indonesische immigranten waren met name repatrianten (in Nederland geboren en getogen Nederlanders die tijdelijk in Indonesië verbleven) en Indische Nederlanders (mensen met een gemengde Europees-Indonesische afkomst die veelal hun hele leven in Indonesië hadden doorgebracht). De overheid en de migranten gingen er, gelet op hun achtergrond, snel vanuit dat zij zich permanent in Nederland zouden vestigen en het beleid van de overheid richtte zich dan ook op assimilatie²⁸. (Wernke 1993)

De overheid trachtte te voorkomen dat deze groep immigranten als een aparte groep voorbij de samenleving zou blijven staan.

Ten aanzien van een andere groep migranten uit Indonesië, de Molukkers of Ambonezen genaamd, werd een ander beleid gevoerd. De overheid en de migranten zelf waren er in eerste instantie van overtuigd dat hun verblijf in Nederland slecht van korte duur zou zijn tot het moment dat zij terug konden keren naar een Vrije Republiek der Zuid-Molukken. Tegen deze achtergrond werd er dan ook een segregatiebeleid²⁹ gevoerd gericht op het bijhouden van de groep en zo weinig mogelijk integratie in de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt. Tot ver in de jaren zeventig hielden zowel de overheid als de Molukkers vast aan het uitgangspunt dat het verblijf in Nederland tijdelijk was. Afgezien van enkele aanpassingen in het beleid vanaf eind jaren vijftig bleef het beleid gericht op ruimtelijke segregatie en het in stand houden van een aantal afzonderlijke institutionele voorzieningen. Dit beleid heeft ertoe bijgedragen dat de Ambonezen moeilijk integreerden en zo in een minderheidspositie terechtkwamen. (Wernke 1993).

Jaren zestig: De uitbouw van de verzorgingsstaat en de komst van de gastarbeiders

In de loop van de jaren vijftig en zestig werd de welvaartstaat verder uitgebouwd. Voor de Tweede Wereldoorlog konden vreemdelingen slechts voor een beperkte tijd en beperkt bedrag aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering en eventuele verpleegkosten. Met de uitbouw van de verzorgingsstaat, kwamen er ook arrangementen die in principe onafhankelijk waren van de prestaties op de arbeidsmarkt, zoals bijstand, gezondheidszorg en onderwijs. De uitbouw van de verzorgingsstaat veroorzaakte een maatschappelijke discussie over in hoeverre nieuwkomers zonder Nederlands arbeidsverleden van deze voorzieningen gebruik zouden mogen maken. De noodzaak tot

²⁸ *Assimilatie* een proces waarin de minderheid de sociale en culturele kenmerken van de meerderheid overneemt om tenslotte volledig in de dominante cultuur op te gaan. Het resultaat is een homogene, monoculturele samenleving. De assimilatiegedachte lag aan de basis van de populaire Amerikaanse melting-pot opvatting. (Macionis and Plummer 1998; Looybuck 2002)

²⁹ *Segregatie*: een situatie waarin een groep migranten op één of meerdere terreinen van de samenleving apart staat van de rest van de samenleving. Men kan gemakkelijk de eigen cultuur behouden want er is geen uitwisseling met de gastsamenleving. Dit proces resulteert in een multiculturele samenleving waarin verschillende culturen naast elkaar leven. (Looybuck 2002)

afscherming van de verzorgingsstaat voor vreemdelingen nam toe, maar anderzijds ook de behoefte aan nieuwkomers. (Lucassen 2001)

Aan het eind van de jaren vijftig groeide de economie namelijk snel en steeg de vraag naar arbeiders. In bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt, zoals de industrie, ontstond er zelfs een tekort aan arbeiders. De lege plekken probeerde men op te vullen met buitenlandse arbeidskrachten. Hierdoor kwam er een migratiestroom op gang tussen landen met een overschot op de arbeidsmarkt en lage lonen, als Zuid-Europese en Noord-Afrikaanse landen en West-Europese landen als Nederland met een krapte op de arbeidsmarkt en hogere lonen. (Hoekstra en Huisman 1985)

Trachtte de overheid in het begin van de jaren vijftig de arbeidsmarkt tegen immigranten te beschermen, nu ging zij over tot een wervingsbeleid. Nederlandse bedrijven mochten tijdelijke arbeiders uit lage lonenlanden rekruteren en spontane migranten werden gemakkelijk toegelaten. Tussen 1960 en 1970 sloot de overheid met enkele Mediterrane landen zelfs wervingsakkoorden (Wernke 1993)³⁰. De periode van de komst van de gastarbeider was aangebroken.

De meeste gastarbeiders hadden de intentie tijdelijk werk te verrichten en daarna met het verdiende geld terug te keren naar het herkomstland om daar een verder bestaan op te bouwen. Ook de overheid ging er van uit dat het slechts om tijdelijke arbeidsmigratie ging die zolang zou duren als de hoogconjunctuur. Vanuit die gedachte begon de overheid bijvoorbeeld met 'Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur' (OECT) om de terugkeer van migrantenkinderen naar het herkomstland te faciliteren (Snel en Scholten 2005). Men dacht dat het migratieproces uit de volgende stappen bestond: migratie-verblijf-terugkeer. En inderdaad, in sommige gevallen verliep het proces ook zo. Zo keerden er tijdens en na de economische recessie van 1967, 1972 en 1973 een groot aantal werkloze Mediterraneanen terug. (Hoekstra en Huisman 1985) Echter de conjunctuur bleek niet helemaal de migratiestroom te bepalen. Een substantieel deel bleef ook tijdens de recessie in Nederland. Dit kwam ten dele omdat de autochtone Nederlanders het werk dat de buitenlandse werknemers deden niet meer wilden doen en omdat de Nederlandse werkgevers de relatief goedkope arbeidskrachten gingen prefereren. (Wernke 1993)

Aan het eind van de jaren zestig werd duidelijk dat gastarbeid geen tijdelijk fenomeen was, maar dat de arbeidsmigranten hun verblijf verlengden en er steeds meer familieleden overkwamen. De overheid gaf duidelijk aan dat zij deze ontwikkeling niet wenselijk achtte. In een nota werd geschreven dat Nederland "beslist geen immigratieland" was en dat "ons land behoefte heeft aan arbeidskrachten uit andere landen", maar "niet aan nieuwe gezinsvestigingen." (Wernke 1993) Ondertussen was de overheid de immigratie steeds formeler gaan regelen. In 1965 werd de Vreemdelingenwet van kracht. Er kwamen meer en strengere bepalingen over de toelating, vestiging en uitzetting van, en rechtsbescherming voor de vreemdeling. Een 'Vreemdeling' werd toen gedefinieerd als iemand die niet de Nederlandse nationaliteit bezit (incl. staatlozen). Voor het verblijf in Nederland werd de vergunning tot verblijf of vergunning tot vestiging verplicht.

De vergunningsplicht gold overigens niet voor Vluchtelingen.³¹ (Parlementair Documentatie Centrum: 2005)

³⁰ Er werden wervingsakkoorden gesloten met: Italië (1960), Spanje (1961), Portugal (1963), Turkije (1964), Griekenland (1966), Marokko (1969), Joegoslavië (1970) en Tunesië (1971).

³¹ En het gold ook niet voor toeristen en buitenlandse gezinsleden van een Nederlander. De wet regelde ook de toelating van vluchtelingen.

Jaren zeventig: Economische crisis, aandacht voor terugkeer

Vanaf het begin van de jaren zeventig kwam de periode van economische voorspoed ten einde en besloot de overheid de immigratiepoort weer meer te sluiten. Na de oliecrisis in 1973 stopte de werving van nieuwe arbeiders bijna in zijn geheel, maar gezinshereniging zorgde ervoor dat de immigratie uit Mediterrane landen doorging. Het uitgangspunt dat het om tijdelijk verblijf van migranten ging, kwam steeds meer onder druk, maar de regering wilde dit niet erkennen. Zij bleef de tijdelijkheid benadrukken en bleef bij het standpunt dat “Nederland geen immigratieland is en dat ook niet behoort te worden”. (Wernke 1993)

De overheid wilde vanaf 1970 een restrictiever toelatingsbeleid gaan voeren en remigratie gaan stimuleren. (Wernke 1993) Er werden steeds meer eisen gesteld aan spontane arbeidsmigranten, maar de overheid stelde haar grenzen nog steeds open voor asielzoekers en trad niet of nauwelijks op tegen illegale arbeiders of migranten die hier illegaal woonden. Mensen zonder verblijfsvergunning konden nog steeds een sofinummer krijgen en hierdoor toegang tot de arbeidsmarkt. (Autonoom Centrum 2004)

In 1972 werd er voor het eerst een concreet voorstel gedaan ten aanzien van remigratie. Het betrof hier een voorstel van de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid om een rotatiesysteem in te voeren, waarbij buitenlandse werknemers voor een periode van twee jaar naar Nederland zouden komen om vervolgens afgelost te worden door nieuwe buitenlandse werknemers. Er kwam veel kritiek op vanuit werkgevers en actiegroepen en de Tweede Kamer verwierp dit voorstel. (Hoekstra en Huisman 1985)

In 1974 verscheen de ‘Memorie van antwoord’ (Tweede Kamer 1974), waarin ondermeer een voorstel werd gedaan tot de in de volksmond genoemde ‘oprotpremie’. Hierbij zouden gastarbeiders die twee of drie jaar in Nederland hadden gewerkt een premie van 5000 gulden krijgen wanneer ze naar het land van herkomst terugkeerden. Ook dit voorstel stuitte op grote weerstand en sneuvelde onder druk van de publieke opinie en het parlement.

In deze nota stonden nog twee andere belangrijke conclusies. Ten eerste dat migratie van buitenlanders naar Nederland “noch voor henzelf, noch voor het herkomstland, noch voor hun herkomstlanden, noch voor Nederland op de lange termijn positief was”. Ten tweede werd geconcludeerd dat er een “ duidelijke oorzakelijke samenhang bestond tussen de internationale arbeidsmigratie en het ontwikkelingsvraagstuk van de herkomstlanden”. (Tweede Kamer 1970: 10). De overheid ging er vanuit dat gastarbeid uiteindelijk een positieve bijdrage zou leveren aan de ontwikkeling van de herkomstlanden. Zij wilde in dit kader een beleid ontwikkelen dat de herkomstlanden zelf en de buitenlanders ten goede zou komen. Het scheppen van werkgelegenheid zou hierin centraal moeten staan. De toenmalige minister van ontwikkelingssamenwerking Pronk liet in 1973 tot 1977 onderzoek doen naar de sociale en economische gevolgen van arbeidsmigratie voor de landen c.q. regio's van herkomst. Het onderzoeksproject was genaamd; Reintegration of Emigrant Manpower and Local Opportunities for Development, in het kort, het REMPLOD-project. Er werd onderzoek gedaan naar de manieren waarop migranten een positieve bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van hun regio's van herkomst. Het totale project werd in drie landen uitgevoerd te weten; Marokko, Tunesië en Turkije. Ook werd er onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking

een interdepartementale Werkgroep Buitenlandse Werknemers opgericht die de opdracht had het beleid nader te concretiseren. Op basis van de adviezen van het REMPLOD-onderzoek en de aanbevelingen van de Werkgroep ontwikkelde de toenmalige Minister van Ontwikkelingssamenwerking in 1975 een beleid dat bestond uit twee peilers.

In de eerste plaats werd er besloten 90 % van de beschikbare middelen uit te geven aan een gouvernementeel programma voor de ontwikkeling van de regio's waar veel gastarbeiders uit afkomstig zijn en een bilaterale overeenkomst mee bestaat. En in de tweede plaats werd besloten dat de overige 10 % zou worden besteed aan het opzetten van een TerugkeerProjectenProgramma (TPP). In tegenstelling tot het andere programma was dit voor de individuele remigranten (afkomstig uit Turkije, Tunesië, Marokko, Kaapverdië, Portugal, Spanje en Joegoslavië). Het programma bestond uit kleinschalige projecten die bedoeld waren om werkgelegenheid te scheppen. Het Nederlands Centrum voor Buitenlanders werd belast met de uitvoering en richtte hiervoor een speciaal bureau op; Internationale Migratie en Ontwikkelingssamenwerking (IMOS). Het gouvernementele programma werd al in 1977 al beëindigd, het TPP heeft langer gelopen tot 1983. (Hoekstra en Huisman 1985; WRR 1989)

De overheid ging in die jaren echter ook een tweesporenbeleid voeren: aan de ene kant wilde men remigratie bevorderen, aan de andere kant wilde men integratie³² bevorderen. Het ministerie van Sociale zaken deed in die tijd voorstellen ter bevordering van de remigratie (zie voorstel roulatiesysteem) en aan de andere kant benadrukte het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk het belang van integratie, omdat zij de positie van de migranten binnen de Nederlandse samenleving verontrustend vond. De overheid zag zich voor een dilemma geconfronteerd: aan de ene kant wilde zij geen immigratieland zijn en daarom geen uitgebreid pakket aan nieuwkomers bieden, omdat dat permanente vestiging zou bevorderen. Maar aan de andere kant wilde men de nieuwkomers niet aan hun lot overlaten, want dat past niet binnen de verzorgingsstaat. "Het beleid zou erop gericht moeten zijn de positie van de immigranten in de samenleving te verbeteren op zo'n manier dat daarmee hun mogelijkheden voor terugkeer niet zouden worden ondermijnd". (Tweede Kamer 1970)

In het begin van de jaren zeventig werd Nederland naast met gastarbeiders en hun familie, ook nog geconfronteerd met een nieuwe stroom immigranten afkomstig uit Suriname en de Nederlandse Antillen die deels om economische en deels om politieke redenen hierheen kwamen. In deze periode van economische stagnatie had de Nederlandse overheid niet zo'n behoefte aan nieuwe migranten, maar omdat deze immigranten in het bezit waren van een Nederlandse status kon de overheid ten aanzien van hen geen restrictief beleid voeren. De overheid trachtte door het op korte termijn onafhankelijk maken van Suriname de redenen voor de migranten om Suriname te

³² *Integratie* wordt als volgt gedefinieerd: "het inpassen van nieuwe bevolkingsgroepen in een samenleving zonder dat ze hun culturele kenmerken moeten opgeven of worden geïsoleerd van de meerderheid. Integratie is participatie aan de samenleving zonder als gemeenschap apart te worden gesteld (segregatie) en zonder verplichte doorgedreven conformering aan de socio-culturele kenmerken van de meerderheid (assimilatie). De bedoeling van integratie is dat men niet enkel naar een multiculturele samenleving evolueert waar verschillende groepen mensen naast elkaar leven, maar waar verschillende groepen mensen samen met elkaar leven."(Looybuck 2002: 3)

verlaten, weg te nemen. Dit had als onbedoeld effect dat het juist de migratie van bepaalde groepen Surinamers bevorderde, omdat zij bang waren voor etnische conflicten. De overheid en de Surinamers gingen beide uit van een tijdelijk verblijf in Nederland. Echter de overheid probeerde wel assimilatie te bevorderen middels het aanbieden van bijvoorbeeld verspreide huisvesting en arbeidsbemiddeling. Het assimilatiebeleid bleek niet echt succesvol: de Surinamers woonden niet verspreid, maar veelal bij elkaar in en vele Surinamers hadden te kampen met een taalachterstand en werkloosheid. (Wernke 1993)

Permanente vestiging

Tot dan toe was de overheid er bij drie migrantengroepen, te weten de Molukkers, de gastarbeiders met hun gezinnen en de Surinamers, vanuit gegaan dat het verblijf tijdelijk was. Er kwam vanuit de maatschappij steeds meer kritiek op die houding. Zo benadrukten sociale wetenschappers en mensen uit het welzijnsveld de marginalisering³³ van immigranten.

Pas aan het einde van de jaren zeventig stapte de overheid af van de idee dat bepaalde migranten maar tijdelijk bleven. De Surinamers waren de eerste groep waar de overheid formeel in een nota (Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk 1977) over aangaf dat een groot deel van hen zich blijvend hier gevestigd had. Wat betreft de Molukse groep bekende de overheid ook dat zij te lang uitgegaan was van een tijdelijk verblijf van deze groep. Hier zijn echter wel eerst twee treinkapingen van een aantal Molukse jongeren aan voorafgegaan. Deze waren deels een uiting van de ontevredenheid over hun positie in Nederland; ze hadden geringe kansen in de samenleving, waren voortdurend in afwachting van de erkenning van hun politieke idealen door de Nederlandse overheid en de zogenaamde “tweede generatie” Molukkers voelden zich tussen wal en schip vallen. (Wernke 1993)

De overheid gaf aan er vanaf dat moment vanuit te gaan dat het verblijf van deze groep permanent was. Hiermee werd ook afstand gedaan van de ideaal van een eigen Molukse Republiek, waarnaar de migranten in eerste instantie hoopten terug te keren. Aangezien deze migrantengroep zich zo sterk met de Molukse identiteit identificeerde, voerde de overheid ten aanzien van deze groep een beleid van cultureel pluralisme: hierbij werd de participatie in de Nederlandse samenleving bevorderd maar wel met de mogelijkheid tot behoud van de identiteit van de groep. (Wernke 1993)

4.3 Vreemdelingenbeleid van 1979 tot 1990

In 1979 verscheen er een advies van de Wetenschappelijke Raad voor de Regering in het rapport “Etnische minderheden” (WRR 1979), waarin de problemen omtrent de immigrantengroepen in Nederland werden beschreven en aanbevelingen werden gedaan voor een te ontwikkelen minderhedenbeleid. Hierin werd voor het eerst verklaard dat het onjuist was het verblijf van Mediterraneanen in Nederland als tijdelijk te beschouwen, maar dat beseft moest worden dat de aanwezigheid van buitenlandse werknemers permanent

³³ *Marginalisering* betekent dat een groep zich niet meer herkent in de eigen cultuur, noch in de cultuur van het gastland. Deze ontwortelde mensen hebben geen houvast meer en zijn op zoek naar een identiteit van waaruit ze hun leven opnieuw vorm kunnen geven. (Looybuck 2002)

was. In het advies werd ook geadviseerd een minderhedenbeleid te ontwikkelen, omdat de verschillende migrantengroepen met dezelfde problemen kampten, zoals discriminatie, geringe scholing, werkloosheid, slechte huisvesting, etc. Zij raadde aan een beleid te voeren waarbij het opheffen van de achterstandspositie en de verbetering van de participatie van de minderheden centrale doelen moesten zijn. (WRR 1979)

Om dit beleid tot een succes te kunnen maken was het volgens de raad nodig een restrictief toelatingsbeleid te gaan voeren. “De bevordering van gelijkwaardige deelneming van de aanwezige etnische minderheden in onze samenleving vergt grote en kostbare inspanningen. Grote nieuwe immigrantenstromen zouden deze tot onoverzienbare proporties doen uitgroeien.” (WRR 1979: xxxv)

De WRR was verder ten aanzien van remigratie van mening dat dit iets was dat bevorderd zou moeten worden voor buitenlandse werknemers. “Het door de Raad voorgestane beleid houdt geen belemmering van de remigratie in. Hij waardeert het in tegendeel positief, als meer mogelijkheden ontstaan voor individuele migranten om naar eigen land terug te keren.” (WRR 1979: xix)

Het moest een vrijwillige keuzemogelijkheid zijn die de overheid kon bevorderen door ondersteunende faciliteiten te bieden. (Hoekstra en Huisman 1985).

In hetzelfde jaar werd het minderhedenbeleid, met het doel het beter te coördineren, voor het eerst centraal ondergebracht bij de Minister van Binnenlandse Zaken, die coördinator van het etnische minderhedenbeleid werd. (Wernke 1993)

In 1980 verscheen er een reactie van de regering op het WRR rapport ‘Etnische minderheden’, waarin zij aangaf de meeste adviezen van de WRR te onderschrijven. De overheid verklaarde dat verwacht mag worden dat het verblijf van etnische groepen in Nederland een blijvend verschijnsel zou zijn en koos voor integratie gericht beleid, waarbij middels het reeds bestaande achterstandenbeleid gepoogd werd een gelijkwaardige positie van minderheden in de samenleving te bereiken. Slechts in uitzonderingsgevallen zouden aanvullende maatregelen voor etnische groepen getroffen worden. De overheid vond dat in een gedifferentieerd beleid het risico van stigmatisering schuilde. Naast het integratiebeleid ging zij een restrictief toelatingsbeleid voeren. (Wernke 1993)

In 1981 publiceerde het Ministerie van Binnenlandse Zaken de “Ontwerp-Minderhedennota” waarin de uitgangspunten van het minderhedenbeleid verder werden uitgewerkt. Een algemeen doel was dat ieder lid van een minderheidsgroep, en de minderheidsgroep als geheel een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen in de samenleving moet hebben. (Wernke 1993)

De overheid benadrukte hierin het belang van terugkeer op basis van vrijwillige keuze, en het bieden van ondersteuning hierbij met voorzieningen. Het terugkeerprojectenprogramma werd geïntegreerd in het minderhedenbeleid en wordt van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking overgeheveld naar het Ministerie van Sociale Zaken. Het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking bleef wel meefinancieren. (Hoekstra en Huisman 1985)

De overheid ging een nog restrictiever toelatingsbeleid voeren. Echter dit had niet tot nauwelijks betrekking op politiek vluchtelingen en migranten die hier in het kader van gezinshereniging kwamen. Ook zouden internationale verplichtingen in dit kader

nagevolgd worden zoals vrij verkeer van personen binnen EG verband. (Wernke 1993) Het begin van de jaren tachtig werd gekenmerkt door een praktijk van gedogen ten aanzien van illegalen. Aan de opsporing van illegalen werd er in de praktijk geen prioriteit gegeven. Er werd slechts in geringe mate op illegale arbeid gecontroleerd (Engbersen *et al.* 2002a). In deze periode nam het aantal asielzoekers in Nederland toe, net als in andere West-Europese landen. Veel vreemdelingen kwamen Nederland binnen op basis van een toeristenvisum en bleven vervolgens, anderen waren op illegale wijze de grens overgetrokken en weer anderen waren illegaal geworden nadat zij niet erkend waren als vluchteling. (Autonoom Centrum 2004)

In de “Minderhedennota van 1983” (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1983) verschoof het accent van emancipatiedoelstellingen naar bestrijding van achterstand en achterstelling.³⁴ In de nota werd ook aangegeven dat het terugkeerprojectenprogramma werd beëindigd omdat de regering het te duur en te selectief vond. Het was namelijk gericht op buitenlandse werknemers en zou ook opengesteld moeten worden voor vluchtelingen en asielgerechtigden (WRR 1989). Ook werden er eisen gesteld aan de deelnemers van ondernemerschap en vakbekwaamheid en was daarom niet voor iedereen toegankelijk. Bovendien was het succes van het programma twijfelachtig. (WRR 1989) De overheid wilde het TPP vervangen door een meer algemene remigratieregeling. Er werd een reis- en verhuiskostenvergoeding uitgekeerd en er werd per gezinslid 600 gulden, en het hoofd van het gezin 1000 gulden, gegeven. (Hoekstra en Huisman 1985) De overheid bleef het vrijwillige karakter van de terugkeer benadrukken. De terugkeer diende nog steeds vrijwillig te zijn en enkel ondersteund te worden wanneer terugkeer perspectief zou bieden op een geslaagde hervestiging (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1983)

De Tweede Kamer vond dit voorstel nog niet voldoende. De overheid besloot in 1984 als aanvullende remigratiefaciliteit werkloze buitenlandse 55- pluser per 1 juli 1985 een uitkering te geven om terug te keren (zie WRR 1989). Ze kregen dan een jaarlijkse uitkering tot hun 65^{ste} jaar en daarna recht op een AOW-uitkering. Er werd in eerste instantie ook voorgesteld deze regeling voor mensen onder de 55 in te stellen, maar naar aanleiding van het advies van een Sociale VerzekeringsRaad werd hiervan afgezien. De overheid deed ook nog een voorstel om voor aspirant-remigranten vakscholing te gaan financieren. Dit is in de minderhedennota verder niet uitgewerkt. Bovendien stelde de overheid dat het recht op terugkeer naar Nederland na een mislukte remigratie, niet tot de remigratiefaciliteiten zou gaan behoren. (Hoekstra en Huisman 1985)

Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig was de toestroom van vluchtelingen en de aanwezigheid van illegalen een politiek issue geworden, onder andere door de toenemende aantallen asielzoekers, economische recessie en de angst voor nog meer migranten met de val van de Muur. (Autonoom Centrum 2004)

³⁴ Door de recessie waren er minder financiële middelen en was er minder draagvlak voor het emancipatiebeleid. Een emancipatiebeleid op verschillende terreinen voor alle minderheidsgroepen is meer omvattend en vergt meer inspanning en geld dan een beleid waar groepen die in een achterstandspositie verkeren geholpen worden. Dat laatste beleid bestond al, er worden alleen wat doelgroepen aan toegevoegd. Een tweede reden voor de accentverschuiving was de verslechtering van de positie van de minderheden vanaf het begin van de jaren tachtig. De etnische minderheidsgroepen kampten met een onderwijsachterstand, slecht huisvestingssituaties en hoge werkloosheid. Bovendien was de overheid bang dat het bieden van categoriale voorzieningen de minderheidsgroepen in een isolement raken. (Wernke 1993)

In het “actieprogramma minderhedenbeleid” uit 1988 (Tweede Kamer 1988), die de resultaten van het minderhedenbeleid bijhield, werd duidelijk dat het minderhedenbeleid tegenvallende resultaten had. Ondanks het restrictieve toelatingsbeleid bleef de instroom groter dan de uitstroom, oftewel het migratiesaldo positief. De grootste groep nieuwkomers werd gevormd door Turken en Marokkanen. Juist deze groepen kampten al met grote achterstanden qua onderwijs, arbeidsmarkt, en woningmarkt. In de minderhedennota van 1983 waren met name middelen ingezet op de terreinen, wonen, weten (onderwijs) en werk. Het actieprogramma gaf aan dat er op die terreinen te weinig voortgang was geboekt. De regering besloot een nieuw advies te vragen aan de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. In 1989 verscheen het rapport “Allochtonenbeleid” (WRR 1989).

Hierin adviseerde de Raad het huidige minderhedenbeleid te vervangen door een allochtonenbeleid waarbij getracht werd de bevolkingsgroepen zelfstandiger te maken en minder afhankelijk van overheidsvoorzieningen. Er was namelijk een marginaliseringproces gaande, waarbij de minderheidsgroepen te veel afhankelijk waren geworden van overheidsvoorzieningen en moeilijk uit die afhankelijke positie kwamen. Centraal doel van het allochtonenbeleid moest zijn: integratie, door het aanwenden van algemene voorzieningen en specifieke maatregelen voor allochtonen op het gebied van onderwijs en arbeid. Hiernaast moest het integratiebeleid een meer verplichtend karakter krijgen. Zo wilde men werkgevers via wettelijke regelingen meer verplichten allochtonen in dienst te nemen en wilde men scholen aanmoedigen een rol te spelen bij integratie door extra gelden per allochtone leerlingen aan hen uit te keren.

Ten aanzien van remigratie moest het standpunt volgens de Raad nog steeds zijn dat het verblijf in Nederland voorop zou staan: wanneer het de wens is van de migrant om terug te keren, kan de overheid daarbij helpen.

“In een beleid dat is opgezet vanuit het besef dat rekening gehouden moet worden met langdurig verblijf in Nederland en dat bevordering van de kwaliteit van dit verblijf vooropstelt, is alleen een remigratiebeleid aanvaardbaar dat voorwaarden schept en hinderpalen wegneemt. Het vanaf het begin bij het Nederlandse remigratiebeleid gehanteerde uitgangspunt dat de wens van de betrokkene om te vertrekken naar het land van herkomst evenzeer dient te worden gerespecteerd als de wens om hier te blijven, dient derhalve gehandhaafd te blijven.” (WRR 1989: 31)

Volgens de Raad was er een aspect aan het beleid van de overheid wat terugkeer van de migranten belemmerde. Namelijk het definitieve karakter van het vreemdelingenrecht: wanneer men Nederland had verlaten werd men niet weer toegelaten.³⁵

“De raad meent, met onder andere de Emigratiecommissie van de SER en diverse migrantenorganisaties, dat hier een versoepeling gewenst is.” (WRR 1989: 31)

De Raad gaf aan dat er ook problemen ontstonden met de procedures voor vluchtelingen en asielzoekers. Het bleek dat er dikwijls een oneigenlijk beroep werd gedaan op de asielprocedures en dat uitgeprocedeerden hun verblijf ondanks hun afwijzing voortzetten. Het misbruik van de regelingen zou moeten worden tegen gegaan door een efficiënter overheidsoptreden.

³⁵Het geval was; “behalve om zwaarwegende redenen van humanitaire aard wordt men na verplaatsing van het hoofdverblijf naar een ander land niet meer tot Nederland toegelaten”. (WRR 1989: 31)

“Niettemin is de raad van mening dat het recht op asiel onverkort gehandhaafd moet blijven, zijnde een fundamenteel aspect van de Nederlandse rechtsstaat. De komst van asielzoekers mag ook niet zodanig worden bemoeilijkt dat het aanvragen van asiel de facto onmogelijk wordt”. (WRR 1989: 28)

Bovendien bleek dat illegale vreemdelingen vaak nog vrij gemakkelijk konden werken En dat ze gebruik maakten van door de overheid gefinancierde diensten, zoals uitkeringen, verzekeringen, et cetera. De WRR wilde dit probleem aanpakken middels het vergroten van de legitimatieplicht.

“Een verplichting tot legitimatie voor een ieder - Nederlander dan wel vreemdeling – die werk aanvaardt en voor ieder die een beroep doet op diensten van overheid en semi-overheid (behalve in gevallen van acute nood, zoals bijv. bij ziekenhuisopname), lijkt hier de aangewezen oplossing.” (WRR 1989: 29)

In 1989 werd er een regeerakkoord gesloten waarin het vreemdelingenbeleid veranderde. Het ging zich richten op drie ‘pijlers’: het ontmoedigen van illegaal verblijf en illegale immigratie, het tegengaan van de tewerkstelling van illegaal verblijvenden en het bevorderen van een bestuurlijk ‘effectief doch humaan’ terugkeer- en uitzettingsbeleid. (Autonoom Centrum 2004)

4.4 Vreemdelingenbeleid van 1991 tot nu

De aanwezigheid van illegale migranten werd steeds meer als een algemeen maatschappelijk probleem beschouwd. Begin jaren negentig nam het aantal asielzoekers nog meer toe, mede als gevolg van de burgeroorlog in voormalig Joegoslavië. De overheid werd steeds strenger in haar asielbeleid en begon minder asielzoekers toe te laten, net als in andere Europese landen. Ten aanzien van illegalen wilde de overheid haar gedoogbeleid beëindigen en een ontmoedigingsbeleid inzetten (Engbersen en Van der Leun 1999). Engbersen (1999) verklaart het strenge beleid ten aanzien van illegalen uit verschillende zaken. Ten eerste uit die grote toestroom van illegalen sinds het einde van de jaren tachtig. Ten tweede heeft er een algemene beleidsomslag plaatsgevonden in Nederland. Op veel terreinen, zoals ten aanzien van uitkeringsgerechtigden, wordt de lankmoedige houding vervangen door een strenge en actieve aanpak.³⁶ Verder is de beeldvorming rond illegalen veel negatiever. Illegaliteit wordt steeds meer geassocieerd met criminaliteit, misbruik van voorzieningen, et cetera.

In 1991 stelde de overheid de Commissie Zeevalking in die de regering over het ‘illegalenbeleid’ moest adviseren. Zij deed de aanbeveling om illegaliteit te ontmoedigen door een beperkte legitimatieplicht in te voeren, de straf op illegale arbeid voor werkgevers te verhogen en illegale migranten uit te sluiten van de collectieve voorzieningen (Zeevalking 1991). Naar aanleiding van het advies werden in 1991 softnummers gekoppeld aan verblijfsstatus, en werd in 1994 de *Wet op de Identificatieplicht* ingevoerd waardoor werknemers verplicht worden zich te legitimeren op de arbeidsplek. In datzelfde jaar trad de *Wet Voorkoming Schijnhuwelijken* in werking waardoor er

³⁶ Ook ten aanzien van integratie was er een paradigmawisseling opgetreden. Men vond dat het minderhedenbeleid te veel een welzijnsoptiek had gedragen: minderheden waren “doodgeknuffeld”. Het beleid ging zich vanaf de jaren negentig meer op integratie richten op sociaal-economische gebied (onderwijs, arbeid). (Snel en Scholten 2005).

scherpere voorwaarden aan een huwelijk tussen een ingezetene en een vreemdeling gesteld werden. (Rusinovic *et al.* 2002) Bovendien was er in 1991 op verzoek van het Ministerie van Justitie een organisatie voor terugkeer opgericht; de Internationale Organisatie van Migratie. Zij ging zich vanaf 1992 bezig houden met een terugkeerproject; *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands (REAN)*.³⁷

In 1994 kwam er ook de herziene Vreemdelingenwet. Het stelsel van centrale opvang en het al dan niet toekennen van drie verschillende soorten verblijfsvergunningen werd opnieuw op poten gezet. VVD-lijsttrekker Bolkestein pleitte er in de volgende verkiezingscampagne voor dat die herziening niet voldoende was, maar dat het nodig is dat terugkeer van uitgeprocedeerden centraal geregeld ging worden.

Het uitgangspunt van de Vreemdelingenwet was op dit punt dat wanneer het asielerzoek van de vreemdeling uiteindelijk was afgewezen, op deze vreemdeling de verplichting rustte om terug te keren naar het herkomstland (omdat daar naar het oordeel van de Minister geen reëel risico voor vervolging bestaat) of om door te migreren naar de traditionele immigratielanden, zoals Australië en Canada. In die landen waren volgens de overheid wellicht betere mogelijkheden tot economische ontplooiing dan in het arme herkomstland en in het tijdelijke gastland Nederland dat kampt met “congestieproblemen.” (Herweijer en Heiminge 2002; vgl: Vreemdelingenwet 1994: 7, 17.1 en 22) De terugkeer werd in die tijd min of meer overgelaten aan het eigen initiatief van de vreemdeling. Voor de groep die dit niet deed was niet echt iets geregeld. Er werd in de Tweede Kamer dan ook voortdurend op aangedrongen dat er een beleid zou komen om de groeiende groep uitgeprocedeerden die niet op eigen initiatief het land verlieten te begeleiden bij hun door-migratie of terugkeer naar het herkomstland. Uit een onderzoek van Winter, Kamminga en Herweijer (1999) bleek dat de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers belemmerd werd door een aantal problemen, als het niet beschikken over geldige reisdocumenten, de door de vreemdelingen gevoelde hoge drempel om contact te leggen met een ambassade waar de benodigde visa verkregen kunnen worden en een gebrek aan informatie over vervoer naar en een woning en baan in het herkomstland. Er bleek onvoldoende kennis aanwezig bij de AsielzoekersCentra (AZC's) waar de uitgeprocedeerde verbleven om hun cliënten voldoende te ondersteunen bij retourmigratie. Verder lag de focus van de werknemers van het Centraal Opvang Asielzoekers (COA) volgens Herweijer en Heiminge (2002: 25) vooral op “verwelkoming en niet op het uitzwaaien van uitgeprocedeerden”.

Vanuit deze achtergrond werd er besloten om een Vertrekcentrum in te richten waar ondersteuning wordt geboden bij de terugkeer van uitgeprocedeerden. De idee was hulp aan te bieden bij terugkeer en bij diegenen die niet wegwilden de opvang te beëindigen. De laatste maatregel gold voor die groep waarvan het niet-vertrekken niet aan externe factoren te wijten was als een weer opblazende burgeroorlog in het herkomstland of een ambassade die geen geldige reisdocumenten wenste af te geven. Na drie maanden zou beoordeeld worden of zij nog wel aanspraak kunnen maken op centrale opvang en anders werden ze als “onwilligen” buiten de sociale verzorgingsstaat te plaatsen. (Herweijer en Heiminge 2002) Er was veel maatschappelijke kritiek op de ‘gedwongen’ terugkeer van asielzoekers die hier uit vrije wil naar toe waren gekomen en nu onder dwang uit de opvang verwijderd zouden kunnen worden uit Nederland. Inlia (Internationaal Netwerk van Locale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers), Vluchtelingenwerk Nederland en

³⁷ Voor een uitgebreidere beschrijving van het REAN-programma zie hoofdstuk 6.

Groen Links waren van mening dat het “onmenselijke maatregelen zijn in naam van een zo welvarende democratie.” (Herweijer en Heiminge 2002: 26) Ook in de media werd dit beeld neergezet.

Het vertrekcentrum werd op 1 mei 1996 geopend. De gemeente Ter Apel had zich spontaan aangeboden als locatie voor het vertrekcentrum om zijn werkgelegenheid te redden (het navo depot en een puzzeltjesfabrikant zouden sluiten). Vanaf het begin van de opening zat de media er bovenop. Het voormalige navo-depot waarin het vertrekcentrum gevestigd was, was omsloten met hekwerk en prikkeldraad. Dit beeld haalde menig voorpagina van de krant en jaartal. Er was veel weerstand tegen het Vertrekcentrum.

In 1997 besloot het Vertrekcentrum voor het eerst bepaalde uitgeprocedeerden die geen medewerking bleken te verlenen buiten het centrum te zetten. De opvang (bad, bed, brood, zakgeld, rechtshulp, etc) werd beëindigd. Inlia besloot 20 personen in tentenkampen op te vangen. “Dit tentenkamp waar mensen in de welvaartstaat Nederland kort voor de Kerst aan hun lot lijken te zijn overgelaten, krijgt bijzonder veel publiciteit. Een voltreffer.” (Herweijer en Heiminge 2002: 27) Er kwamen allerlei kamervragen over. Het bleek bovendien dat het centrum niet het verwachte resultaat kon bereiken. Een groot deel (ruim 40%) die een aanzegging kregen om naar Ter Apel te gaan, kwam er nooit aan, maar vertrok met onbekende bestemming (MOB).³⁸ Voor degenen die wel in Ter Apel aankwamen duurde het veel langer dan de gestelde drie maanden om de vertrekprocedure te kunnen afronden. Het achterhalen van de identiteit, het verwerven van reisdocumenten en het regelen van een vlucht duurde namelijk veel langer dan verwacht. Ook na aankomst in Ter Apel vertrok een belangrijk deel van de uitgeprocedeerden met onbekende bestemming. Hierdoor werden er in 1996 slechts 41 personen van de 368 personen die een oproep kregen daadwerkelijk teruggezonden. En in 1997 64 gevallen van de 898. In eerste instantie in het begin van 1997, reageerde de Tweede Kamer op deze resultaten met het beter reguleren van het vervoer van de AZC naar het vertrekcentrum, zodat minder mensen op dit traject zouden kunnen “verdwijnen”. Echter aan het einde van 1997 kwam er een omslag in het denken over met onbekende bestemming vertrokkenen. De resultaten werden op een andere manier geïnterpreteerd, namelijk dat het vrijwillig met onbekende bestemming vertrekken niet als iets negatiefs, maar als iets positiefs geïnterpreteerd moet worden, want de staat had geen dwang uit hoeven oefenen op deze personen. Dit had de volgende voordelen, namelijk; ze konden geen kritiek krijgen van organisaties als Inlia en Vluchtelingenwerk over de uitgeoefende dwang. Er kwam hiermee een plekje in een AZC vrij voor nieuwe instromende asielzoeker en de overheid maakte voor deze personen geen kosten. Naar het oordeel van de regeringspartijen was het MOB, een aantrekkelijker alternatief dan het opzeggen van de hulp aan de mensen die niet wilden vertrekken. De Kamerleden vonden dat je uitgeprocedeerden niet ‘in de kou mag zetten’, zoals letterlijk het geval was bij het tentenkamp in Lheebroek, maar dat het wel aanvaardbaar was als ze daar zelf voor kiezen. (Herweijer en Heiminge 2002)

In 1997 was er ook de *Terugkeernotitie* van het Ministerie van Justitie verschenen, waarin voorstellen werden gepresenteerd ter verbetering van het uitzettingenbeleid.

³⁸ In dit geval betekent met onbekende bestemming dat de uitgeprocedeerde asielzoeker er voor kiest geen gebruik meer te maken van de centrale opvang van het COA en het Vertrekcentrum.

In 1998 volgde de *Koppelingswet*, die erop gericht was mensen zonder verblijfsstatus systematisch uit te sluiten van publieke voorzieningen en verschillende administratieve bestanden te koppelen om de controle en registratie te verbeteren. De koppeling van bestanden³⁹ maakt het mogelijk om van elke aangehouden vreemdeling gemakkelijk na te kunnen gaan of deze persoon legaal in Nederland is, of hij elders al eens is aangehouden et cetera. (Van der Leun 2001) Dit leidde ertoe dat de toegang tot de verzorgingsstaat geleidelijk aan werd afgesloten voor illegalen. (Autonoom Centrum 2004)

Met de komst van Job Cohen in 1998 als staatssecretaris veranderde er nog meer in het vreemdelingenbeleid, want het asielbeleid leek volledig vastgelopen. Zo werd het aantal opvangplaatsen in het COA verdubbeld. (Herweijer en Heiminge 2002)

In oktober 1999 werd het beleid voor de terugkeer van rechtmatig verwijderbare asielzoekers veranderd. (Ministerie van Justitie 2002).

Een van de centrale uitgangpunten werd dat in de asielprocedure de verantwoordelijkheid voor zelfstandige terugkeer in de eerste plaats bij de rechtmatig verwijderbare asielzoeker kwam te liggen.

“personen die hier uit vrije wil en op eigen initiatief gekomen zijn om hun kansen op politiek asiel te beproeven, dragen wanneer zij niet binnen de termen van het verdrag van Geneve en de Vreemdelingenwet vallen een eigen verantwoordelijkheid om zelf het land te verlaten en terug te keren dan wel door te migreren”. (Tweede Kamer 1999: 4.1). Er werd vanaf dat moment dus nog meer uitgegaan van zelfredzaamheid waardoor er vanuit de overheid geen hulp meer geboden hoefde te worden aan degenen van wie ook na hoger beroep was vastgesteld dat zij geen vergunning kregen. (Herweijer en Heiminge 2002)

In het nieuwe beleid van Cohen werd terugkeerbeleid geïntegreerd in de asielketen. Al bij binnenkomst van de vreemdelingen bij het aanmeldcentra zou over terugkeer gesproken moeten worden. COA-medewerkers van reguliere centra kregen cursussen om terugkeervragen deskundig te kunnen behandelen. Na iedere negatieve beslissing in de procedure zou de asielzoeker op deze eigen verantwoordelijkheid gewezen worden en gestimuleerd worden om voorbereidingen te treffen voor de eventuele terugkeer.

Verder kwam de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid in de eerste plaats te liggen bij het beëindigen van de opvangvoorzieningen van de rechtmatig verwijderbare asielzoeker. Indien deze niet zelfstandig vertrok, zou de Nederlandse overheid, als daar mogelijkheid toe bestond, overgaan tot gedwongen terugkeer.

Voor een effectieve aanpak werd er nauwer samengewerkt tussen diverse organisaties binnen de vreemdelingenketen. Dat zijn de vreemdelingendiensten (VD's), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Bij vrijwillige terugkeer kon de asielzoeker ondersteuning vragen aan IOM.

Met de invoering van de *Vreemdelingenwet 2000* (Ministerie van Justitie 2000) werd de uitgeprocedeerde vluchteling vanaf dan verplicht binnen vier weken na het bericht van afwijzing van het asielverzoek het land te verlaten. De centrale opvang zou 28 dagen na de negatieve beschikking worden beëindigd.

³⁹ Er werd een landelijk Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) ingevoerd, dat gekoppeld werd aan de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). (Rusinovic et al. 2001)

Asielzoekers konden tegen dit besluit in beroep bij de Vreemdelingenkamer en in hoger beroep bij de Raad van State. De vreemdeling mocht het eerste beroep in Nederland afwachten, eventuele volgenden niet. Als de aanvraag van de vreemdeling definitief werd afgewezen kreeg hij 28 dagen de tijd om zijn terugkeer te organiseren en mocht daarna dus geen beroep meer worden gedaan op opvang of op andere voorzieningen.

Met de Vreemdelingenwet 2000 werd er ook getracht de asielprocedure te versnellen. Er werd één vergunning ingevoerd voor elke asielzoeker die in aanmerking kwam voor verblijf. Dit is een vergunning voor bepaalde tijd, indien nodig na drie jaar gevolgd door een vergunning voor onbepaalde tijd. Aan deze status is één en dezelfde set van rechten verbonden.

In juni 2000 had staatssecretaris Job Cohen het Vertrekcentrum Ter Apel gesloten. Dit was redelijk onverwachts omdat het inmiddels organisatorisch beter leek te gaan, de werkwijze inmiddels maatschappelijk geaccepteerd werd en de media er vanaf 1998 nog maar weinig aandacht voor hadden. (Herweijer en Heiminge 2002)

Na het kabinet paars, tijdens het kabinet Balkende 1 is er weinig essentieels veranderd in het vreemdelingenbeleid. Dit komt door de snelle val van het kabinet Balkende 1, waardoor Minister Nawijn minder dan een jaar aan het roer stond (waarvan een periode als demissionair minister waardoor zijn bevoegdheden geringer waren).

Wel heeft hij in februari 2003 nog een voorstel gedaan tot een pardon voor een grote groep asielzoekers die vijf jaar of langer in Nederland zijn. Dit voorstel kreeg veel steun vanuit de Tweede Kamer en maatschappelijke organisaties. Duizenden mensen schreven brieven om in aanmerking te komen voor de pardonregeling. De beslissing over het toekennen van een pardon heeft Nawijn niet kunnen nemen, maar is doorgeschoven naar de nieuwe Minister van VreemdelingenZaken en Integratie van Balkenende 2, Minister Verdonk (zie voor de pardonregeling ook H5)

4.5 Het huidige terugkeerbeleid en de uitvoeringspraktijk

Het huidige beleid is gebaseerd op het volgende principe:

“Wie wordt toegelaten en dus een verblijfsvergunning krijgt, moet integreren in de Nederlandse samenleving.⁴⁰ Wie geen recht (meer) heeft op verblijf, is hier illegaal en moet het land verlaten. Uitgangspunt van het terugkeerbeleid is daarmee dat illegaal verblijf niet wordt toegestaan, ook in het belang van de vreemdeling zelf.” (Ministerie van Justitie 2004).

Het merendeel van de asielzoekers krijgt echter geen verblijfsvergunning. Dagelijks moeten derhalve vreemdelingen ons land verlaten. Aangenomen wordt dat het overgrote deel van hen het land zelfstandig verlaat; een ander deel moet gedwongen vertrekken. De terugkeer van rechtmatig verwijderbare asielzoekers⁴¹ wordt al jaren als één van de meest

⁴⁰ In het huidige beleid wordt er veel nadruk gelegd op integratie. Het integratiebeleid heeft een meer verplichtend karakter gekregen en in tegenstelling tot de eerdere focus op culturele verschillen ligt het accent nu op wat burgers bint: op ‘gedeeld burgerschap.’ (Snel en Scholten 2005)

⁴¹ Een asielzoeker is rechtmatig verwijderbaar wanneer:

- deze geen geldige verblijfsvergunning (meer) heeft, en
- er geen sprake is van een procedure die in Nederland mag worden afgewacht, en
- de eventueel gegeven vertrektermijn van 28 dagen is verstreken.

weerbarstige onderdelen van het vreemdelingenbeleid beschouwd. Daarom heeft de overheid de laatste tijd veel inspanningen verricht om het terugkeerbeleid te intensiveren. Minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie zet zich hiervoor in en formuleert de aanpak van illegaliteit en een effectief terugkeerbeleid als één van de vier speerpunten van haar Ministerie⁴².

Het huidige beleid is voor het grootste deel een voortzetting van het beleid zoals het in de jaren negentig en de eerste jaren van deze eeuw is vormgegeven. Verschil met voorgaande jaren is dat Verdonk veel zaken die in het beleid stonden, maar nog niet daadwerkelijk ten uitvoering waren gebracht, ging uitvoeren en een nog restrictiever beleid is gaan voeren. Zo is zij met name werk gaan maken van het uitzettingsbeleid.

De grootste knelpunten die de overheid ten aanzien van het terugkeerbeleid ervaart zijn; dat veel vreemdelingen niet meewerken aan hun gedwongen vertrek uit Nederland en dat er te weinig toezicht is op illegale vreemdelingen, vooral als het gaat om de identificatie en vaststelling van nationaliteit. Mede op basis van deze knelpunten heeft de Minister eind 2003 de ‘Terugkeernota, Maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid’ (Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie 2003) geschreven. De hierin beschreven maatregelen voor een meer effectieve implementatie van het terugkeerbeleid bestaan uit maatregelen om de grensbewaking te verbeteren met het doel illegaal verblijf te voorkomen en maatregelen om het vertrek van (uitgeprocedeerde) asielzoekers te bevorderen. Een voorbeeld van eerste soort maatregelen is het verhogen van de boetes en het vergroten van de verantwoordelijkheid van voertuigmaatschappijen die vreemdelingen hebben vervoerd van wie de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd. Voorbeelden van maatregelen om het vertrek van (uitgeprocedeerde) asielzoekers te bevorderen zijn; het vergroten van de mogelijkheden voor uitzetting en de invoering van vertrek- en uitzetcentra.

De vertrek- en uitzetcentra zijn er voor de groep asielzoekers die voor 1 april 2001 een verzoek heeft ingediend. Zij krijgen na een negatieve beschikking acht weken de tijd om blijvend in de huidige voorziening de terugkeer te regelen. Als de uitgeprocedeerde asielzoeker aan het eind van deze fase niet zelfstandig is teruggekeerd, of de IND hem nog niet heeft kunnen uitzetten, dan moet hij de opvanglocatie verlaten en wordt de uitgeprocedeerde asielzoeker in een **vertrekcentrum** geplaatst (in Ter Apel⁴³ (Vlagtwedde) of Vught). In dit centrum moeten zij zich dagelijks melden en beschikbaar zijn in het kader van terugkeer. Er wordt een intensief onderzoek gedaan naar de identiteit en nationaliteit van de uitgeprocedeerde asielzoeker zodat terugkeer mogelijk wordt. Als de uitgeprocedeerde asielzoeker na weer acht weken nog niet zelfstandig is vertrokken, of is uitgezet, dan wordt bekeken of uitzetting binnen redelijke termijn alsnog mogelijk is. Is dat niet het geval, dan wordt het verblijf in het vertrekcentrum beëindigd. De uitgeprocedeerde asielzoeker moet vanaf dat moment zonder hulp van de Nederlands overheid het land onmiddellijk verlaten; hij verblijft illegaal in Nederland. Als uitzetting op korte termijn wordt verwacht, wordt de uitgeprocedeerde asielzoeker naar een **uitzetcentrum** overgebracht (Zestienhoven of Schiphol). Dit is bijvoorbeeld het geval als alle reisdocumenten aanwezig zijn en er alleen nog gewacht moet worden op een beschikbare vlucht. De uitgeprocedeerde asielzoeker gaat naar een Huis van Bewaring als

⁴² De andere speerpunten betreffen een betere integratie, een restrictief toelatingsbeleid en inzet op het Europese terrein van asiel- en migratiebeleid.

⁴³ Er is dus weer een Vertrekcentrum geopend in Ter Apel na de sluiting ervan door Cohen in 2000.

uitzetting in principe mogelijk is maar niet op korte termijn. Als er geen enkel zicht is op uitzetting wordt de vreemdelingenbewaring op last van de rechter beëindigd. Vanaf dat moment verblijft de uitgeprocedeerde asielzoeker illegaal in Nederland en moet hij het land, zonder hulp van de Nederlandse overheid, onmiddellijk verlaten. (Ministerie van Justitie 2004)

Andere maatregelen die terugkeer moeten bevorderen zijn; de vreemdeling beschikbaar houden voor identiteit- en nationaliteitsonderzoek, en eenduidiger en nadrukkelijker de mogelijke uitkomst van de asielpcedure – terugkeer - aan de asielzoeker kenbaar maken. De overheid tracht de terugkeer van illegale vreemdelingen ook te bevorderen door het vreemdelingentoezicht te intensiveren en nader onderzoek te doen naar het toepassen van biometrie⁴⁴.

Andere doelen van het nieuwe beleid zijn het effectiever organiseren van het terugkeerproces, het vergroten van het draagvlak voor terugkeer en vertrek, en terugkeer integraal onderdeel maken van het Nederlandse buitenlandbeleid. (Ministerie van Justitie 2003) De Minister heeft met het oog op het vergroten van de effectiviteit van het beleid strikte afspraken met gemeenten gemaakt dat zij geen opvang meer bieden aan uitgeprocedeerden en illegalen.

In het onderstaande wordt het Terugkeerbeleid nogmaals kort beschreven.⁴⁵

Het terugkeerbeleid richt zich op twee groepen: *uitgeprocedeerde asielzoekers* en zogenaamde *andere vreemdelingen*.

Bij *uitgeprocedeerde asielzoekers* gaat het om mensen die een asielaanvraag hebben ingediend en na een procedure te horen hebben gekregen dat hun asielverzoek is afgewezen. Daarbinnen worden weer twee groepen onderscheiden:

- a) de groep die vóór 1 april 2001 in Nederland een eerste asielaanvraag heeft ingediend, toen de ‘oude’ Vreemdelingenwet nog van toepassing was.⁴⁶ Voor deze groep heeft de overheid een aantal specifieke maatregelen getroffen om hun terugkeer naar het herkomstland te bevorderen, zoals de invoering van Vertrek- en Uitzetcentra (zie eerder).
- b) de groep die ná 1 april 2001 in Nederland asiel heeft aangevraagd. Deze groep valt onder de reeds beschreven Vreemdelingenwet 2000. Deze wet zorgt voor kortere en dus snellere procedures. Vanaf het begin van de procedure wordt de asielzoeker gewezen op de reële mogelijkheid dat zijn verzoek wordt afgewezen en hij moet terugkeren naar zijn land van herkomst. In de Vreemdelingenwet 2000 is vastgelegd dat de asielzoeker nadat de afwijzing van zijn asielverzoek definitief is geworden, nog vier weken de tijd krijgt om de voorbereidingen van zijn terugkeer naar zijn land van herkomst af te ronden. Na deze vier weken worden de (opvang)voorzieningen die hij van de overheid ontvangt, automatisch beëindigd. De uitgeprocedeerde asielzoeker moet er zelf voor zorgen dat hij tijdig Nederland verlaat. Vanaf de eerste afwijzende beslissing, geruime tijd voordat de asielzoeker definitief is uitgeprocedeed, wordt de

⁴⁴ Zie voetnoot 1

⁴⁵ In Hoofdstuk 5 is er uitgebreider aandacht voor sommige aspecten van het huidige terugkeerbeleid.

⁴⁶ Onder deze wet bestonden er veel verschillende mogelijkheden om een negatieve beslissing in juridische procedures aan te vechten. Het gaat veelal om asielzoekers die vanwege lange procedures geruime tijd in Nederland verblijven. Een deel van hen woont zelfstandig in een woning. Een ander deel verblijft in een opvangcentrum van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) of in een noodvoorziening van de gemeente.

asielzoeker in gesprekken met IND en COA gewezen op de mogelijkheid zelfstandig terug te keren naar zijn land met behulp van IOM. Als de uitgeprocedeerde asielzoeker kan aantonen zelfstandig te willen vertrekken, kan hij nog maximaal 8 weken onderdak krijgen.

Als de uitgeprocedeerde asielzoeker 28 dagen na de mededeling dat hij het land moet verlaten niet zelfstandig vertrokken blijkt, kan hij door de Koninklijke Marechaussee, in samenwerking met de vreemdelingenpolitie, het land worden uitgezet. De Vreemdelingendienst voert na de 28 dagen een adrescontrole op het laatst bekende adres van de vreemdeling uit. De vreemdeling wordt als “*administratief verwijderd*” geregistreerd wanneer hij niet aangetroffen wordt op het adres en aangenomen kan worden dat hij vertrokken is. In de meeste gevallen impliceert dit “*vertrek met onbekende bestemming*”. Wanneer de vreemdeling na de 28 dagen op het laatst bekende adres aangetroffen wordt en gedwongen terugkeer mogelijk is, volgt in beginsel inbewaringstelling en *uitzetting* of *vertrek onder toezicht*. In het geval van *uitzetting* wordt de vreemdeling onder begeleiding van de Koninklijke Marechaussee of de IND de grens overgezet en eventueel naar het land van herkomst vervoerd. Bij *vertrek onder toezicht* mag de vreemdeling op eigen gelegenheid Nederland verlaten, maar wordt zijn reisdocument ingenomen en – ter controle op het vertrek - op de doorlaatpost waarlangs de persoon het land verlaat weer teruggegeven⁴⁷.

Tot de groep *andere vreemdelingen* behoren de mensen die naar Nederland zijn gekomen om te wonen, te werken of te studeren en van wie de verblijfsvergunning afloopt en niet wordt verlengd. Zij hebben ook de plicht om Nederland binnen vier weken zelfstandig te verlaten. Hetzelfde geldt voor vreemdelingen van wie de verblijfsvergunning wordt ingetrokken of die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd die is afgewezen. Vreemdelingen die nooit een verblijfsvergunning hebben aangevraagd moeten Nederland onmiddellijk verlaten. Kenmerkend voor deze groep *andere* of *illegale* vreemdelingen is dat er vrijwel geen contact (meer) is met de overheid. De overheid ziet haar rol ten aanzien van het aanpakken van illegaal verblijf bij het voorkómen ervan en zet daarom met name in op de grensbewaking, vooral op vliegvelden. (Ministerie van Justitie 2004)

De uitvoeringspraktijk

Nu het terugkeerbeleid uiteengezet is, is het vervolgens relevant om naar de uitvoeringspraktijk te kijken. In hoeverre leidt het beleid ook daadwerkelijk tot terugkeer? Uit tabel 2.1 kunnen we concluderen dat het aantal ingediende asielverzoeken in 2004 (9.780) enorm is afgenomen ten opzichte van 1998 (45.220). Het totaal aantal in Nederland ingewilligde verzoeken is ook afgenomen (van 15.100 in 1998 naar 10170 in 2004), terwijl het aantal uit Nederland verwijderde asielzoekers tot en met 2003 is toegenomen (van 14.340 in 1998 naar 21.860 in 2003), waarna het in 2004 weer is afgenomen (tot 14.910). Als we naar het percentage inwilliging kijken zien we dat in 2004 meer dan 100% van de aanvragen ingewilligd wordt. Dit is echter misleidend,

⁴⁷ Wanneer een asielverzoek afgewezen wordt behoort terugkeer niet altijd tot de mogelijkheden. Men kan *beleidsmatig moeilijk verwijderbaar* of *technisch moeilijk verwijderbaar* zijn (Algemene Rekenkamer 1999). Indien de asielzoeker na de 28 dagen niet zelfstandig vertrekt en gedwongen terugkeer **niet** mogelijk is, verzoekt het COA de (vreemdelingen)politie om de woonruimte te ontruimen. De asielzoeker wordt vervolgens door de (vreemdelingen)politie, indien nodig met dwang, uit de opvangvoorziening verwijderd. Vervolgens wordt op aangeven van de vreemdelingenpolitie het asioldossier bij de IND gesloten.

omdat de verhouding inwilliging/indiening met name is toegenomen door de drastische afname van het aantal ingediende asielverzoeken. Bovendien betreft het merendeel van de asielverzoeken dat in 2004 is ingewilligd, asielverzoeken die in eerdere jaren zijn ingediend. Het is dus niet zo dat de overheid bij veel meer verzoeken die binnenkomen besluit het in te willigen. De afname van het aantal inwilligingen is in overeenstemming met de aanscherping van het vreemdelingenbeleid van de Nederlandse overheid. Bovendien indiceert de drastische afname van het aantal ingediende asielverzoeken dat het zogenaamde ontmoedigingsbeleid ten aanzien van migratie werkt. Dit heeft tot gevolg dat er de afgelopen tijd veel COA's hun deuren hebben moeten sluiten. (NRC 2005b)

Tabel 2.1: Kerncijfers asielverzoeken, 1998-2004

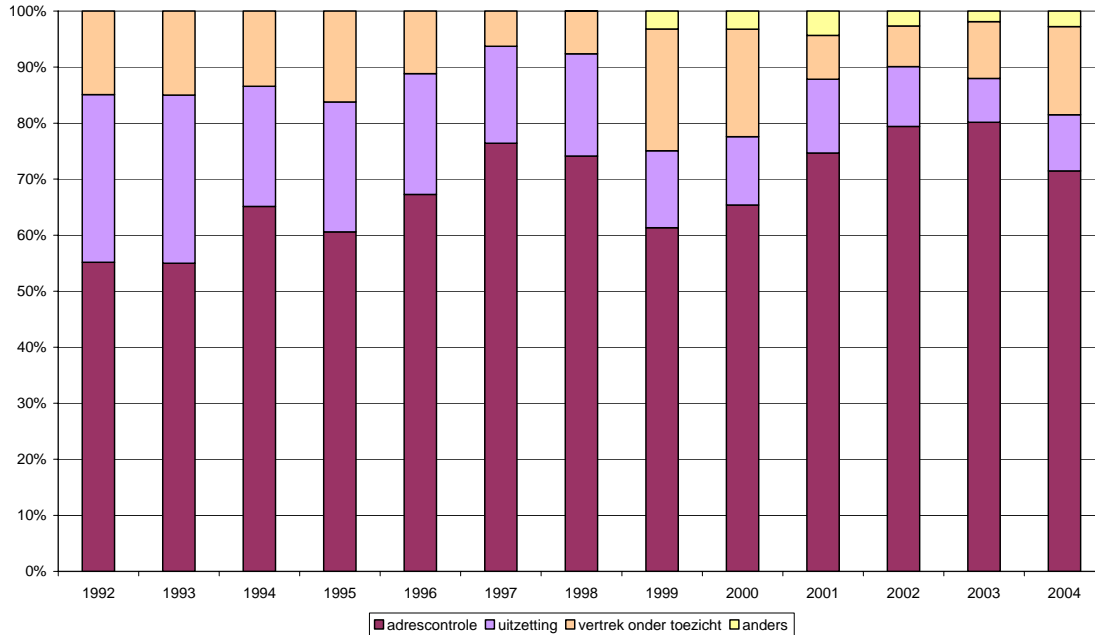
Perioden	In Nederland ingediende asielverzoeken	Totaal in Nederland ingewilligde verzoeken	Percentage inwilliging	Totaal vertrokken asielzoekers
1998	45220	15100	33.4	14340
1999	39300	13490	34.3	18340
2000	43560	9730	22.3	16620
2001	32580	10580	32.5	16020
2002	18670	8820	47.2	21260
2003	13400	9760	72.8	21860
2004	9780	10170	104.0	14910

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, statline

Het aantal verwijderde asielzoekers is de afgelopen jaren toegenomen. Onduidelijk is echter in hoeverre deze groep ook daadwerkelijk Nederland verlaten heeft (zie ook: ACVZ 2005a). Figuur 1.2 laat zien dat het aandeel uitzettingen en vertrek onder toezicht de laatste jaren is afgenomen en in 2004 weer iets is toegenomen. In 1999 vond meer dan een derde van de verwijderingen verplicht⁴⁸ plaats, terwijl in 2004 slechts ongeveer een kwart van de uitgeprocedeerde asielzoekers verplicht verwijderd werd. Het overgrote merendeel van de uitgeprocedeerde asielzoekers wordt verwijderd verklaard door middel van controle op het laatst bekende adres (71.5 % in 2004). Hoewel dit in overeenstemming is met het beleidsuitgangspunt dat de asielzoeker zelf verantwoordelijk is voor zijn terugkeer, is het niet duidelijk of deze personen daadwerkelijk het land hebben verlaten of dat zij hun verblijf in Nederland voortzetten op een illegale basis. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat een substantieel deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers hun verblijf in Nederland op een illegale basis voortzet. (Engbersen *et al.* 2002a, Leerkes *et al.* 2004)

⁴⁸ Onder 'verplicht verwijderen' worden zowel uitzettingen als vertrekken onder toezicht verstaan.

Figuur 2.1: Verwijderde asielzoekers naar soort verwijdering, 1992-2004



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek 2004

In het rapport *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting* (Engbersen *et al.* 2002a) wordt een schatting gemaakt van het aantal illegale vreemdelingen in Nederland. Het aantal illegalen in Nederland wordt geschat tussen de 112.000 en de 163.000 op jaarbasis.⁴⁹ Hoewel dat nationaal gezien een begrensd aantal is, blijken in bepaalde regio's als Amsterdam en Rotterdam relatief veel illegale vreemdelingen voor te komen. Het rapport geeft tevens nadere informatie over de relatie tussen asielmigratie en illegaliteit. Cijfers over staandegehouden illegale vreemdelingen in de periode 1997- 2000 laten zien dat een derde van hen uit zogenaamde "asiellanden" (landen waaruit in de betreffende jaren de meeste asielzoekers kwamen) als Irak, voormalig Joegoslavië, de voormalige Sovjet-Unie en Somalië afkomstig zijn. (Engbersen *et al.* 2002b; Leerkes *et al.* 2004) Dit aandeel uit een asielland afkomstige staandegehouden illegale vreemdelingen indiceert dat een aanzienlijk deel van de illegale vreemdelingen een asielachtergrond heeft en er dus een substantieel aantal uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland is.

Ook het VNG-rapport (2002) *Gemeentelijke voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers* beschrijft de thematiek van uitgeprocedeerde asielzoekers. Uit dit rapport kan onder andere worden opgemaakt dat er in de periode juli tot en met december 2001

⁴⁹ Aan de hand van politiegegevens over in Nederland staandegehouden illegale vreemdelingen worden gegevens gepresenteerd over de omvang en de samenstelling van de groep illegale vreemdelingen. Uit deze gegevens - afkomstig van 25 politieregio's - kan worden opgemaakt dat er tussen 1997 en 2000 bijna 48.000 illegale vreemdelingen in Nederland zijn staandegehouden. Op basis van deze gegevens is een schatting gemaakt van het aantal illegale vreemdelingen dat op jaarbasis in Nederland verblijft. Dit aantal ligt tussen de 112.000 en 163.000 illegale vreemdelingen.

tussen de 2.800 en 4.000 uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland verbleven. Zij verbleven in bijna 300 gemeenten. Het onderzoek wees tevens uit dat zo'n 170 gemeenten voorzieningen verstrekten aan uitgeprocedeerden. Hiervan verstrekten 150 gemeenten zelf voorzieningen aan uitgeprocedeerden en werden in 60 gemeenten uitgeprocedeerden geholpen door reguliere (opvang)instellingen of door instellingen die specifiek op uitgeprocedeerden zijn gericht. Opvallend was de betekenis van specifieke instellingen – zoals de Pauluskerk - voor de groep van uitgeprocedeerden die geen recht meer heeft op overheidsvoorzieningen. (Rodenburg *et al.* 2003)

Maatschappelijke organisaties en kerken worden steeds meer met uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen geconfronteerd. Een aantal organisaties biedt hun beperkt onderdak en ondersteuning zo blijkt het onderzoek *Nieuwe vangnetten in de samenleving* (Rusinovic *et al.* 2002). Steeds vaker gaan dergelijke organisaties - met het oog op het uitzichtloze toekomstperspectief van hun cliënten in Nederland - voor terugkeer pleiten. Zelfs organisaties die zich ten principale inzetten om de verblijfskansen van de asielzoekers te verdedigen, blijken zich steeds vaker bezig te houden met vrijwillige terugkeer.

Het ACVZ-onderzoek naar terugkeerprojecten (ACVZ 2005a) laat zien dat verscheidene maatschappelijke organisaties initiatieven hebben ontwikkeld die voortborduren op deze behoefte aan de ontwikkeling van een realistisch terugkeerbeleid. Er zijn op het gebied van vrijwillige terugkeer verschillende initiatieven ontwikkeld, waaronder de in hoofdstuk 6 beschreven casus; het Kaukasusproject van de Pauluskerk en IOM. De ACVZ vindt dergelijke initiatieven waardevol. Naast belangenbehartiging en het verlenen van daadwerkelijke opvang en steun aan (uitgeprocedeerde) asielzoekers en illegale vreemdelingen ziet de ACVZ een ondersteunde rol voor maatschappelijke organisaties weggelegd in het kader van het terugkeerbeleid. Zij adviseert de regering om NGO's in te schakelen bij de uitvoering van het terugkeerbeleid om zo het draagvlak ervoor en daarmee de effectiviteit ervan te vergroten (ACVZ 2005b).

Wat betreft terugkeer kan een afgewezen asielzoeker daarnaast nog verschillende andere soorten begeleiding ontvangen. Zo zijn er landgerichte projecten, waarin het voormalige ministerie van Ontwikkelingssamenwerking samenwerkt met de herkomstlanden. Ook wordt er vanuit IOM assistentie geboden bij terugkeer. In het volgende hoofdstuk zal de rol van IOM met betrekking tot terugkeer toegelicht worden.

4.6 Samenvatting

17^{de} eeuw, 18^{de} eeuw en 19^{de} eeuw

In de 17^{de} eeuw en het begin van de 18^{de} eeuw was het Vreemdelingenbeleid lokaal gedefinieerd. Nationale overheden hadden slechts geringe macht en middelen om een nationaal vreemdelingen beleid te voeren. Verder was de doelstelling van nationale overheden vooral om politieke redenen, zoals om een grote legermacht te kunnen formeren; 'The more the marrier'.

Door het ontstaan van centraal bestuurde eenheidsstaten werd het vreemdelingenbeleid eind 18^{de} eeuw, begin 19^{de} eeuw nationaal gedefinieerd. Het vreemdelingenbeleid was gericht op bewaking van de buitengrenzen. Er werd een paspoortwetgeving ingevoerd met het oog op het bewaken van de politieke stabiliteit zodat oproerkraaiers geweerd

zouden kunnen worden. Maar de controle werd enkel geactiveerd in roerige tijden, en was van 1860 tot de eerste Wereldoorlog niet echt actief te noemen. Migratie werd nog niet sterk aan banden gelegd.

Voor de twintigste eeuw stond de overheid dus niet negatief tegenover immigranten. Het credo luidde “ja, mits”. De mits zat hem dan met name in politieke en sociaal-economische motieven. Om de politieke stabiliteit te bewaren waren politieke oproerkraaiers niet welkom en om de armenzorg niet te veel te belasten waren bedelaars niet welkom. Migranten werden soms aan de poort geweigerd en teruggestuurd, of liever gezegd weggestuurd bij de grens. Was men eenmaal binnen en kwam men niet in problemen, dan kon men in principe binnen blijven.

Begin van de twintigste eeuw

Door de Eerste Wereldoorlog en de Russische Revolutie werd er met het oog op het bewaken van de neutrale positie, het voorkomen van politieke onrust en het beschermen van de openbare orde in Nederland de Wet Toezicht Vreemdelingen (1918) ingevoerd, waardoor er een actiever visumbeleid kwam. De visumplicht werd versoepeld en zelfs tijdelijk afgeschaft toen de politieke onrust weer verdween. Echter naast deze politieke motieven gingen ook economische motieven een rol spelen. Doordat er een verzorgingsstaat opgebouwd werd ontstond er direct belang om mensen uit te sluiten van voorzieningen en de arbeidsmarkt te beschermen tegen vreemdelingen, vooral in tijden van recessie. In 1924 werd er in dit kader bijvoorbeeld een werkvisumplicht ingevoerd. Met de opbouw van een verzorgingsstaat ging het onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen een belangrijke rol spelen.

Vanaf 1945

Na de Tweede Wereldoorlog was het migratiebeleid in eerste instantie gericht op bevordering van emigratie en het ontmoedigen van immigratie. De economie herstelde in het begin moeizaam, waardoor men niet zat te wachten op nieuwkomers. Ondanks het gevoerde beleid werd Nederland met een grote groep immigranten geconfronteerd uit Indonesië. Van twee groepen, de repatrianten en Indische Nederlanders was de verwachting dat zij zich permanent zouden vestigen en werd er een assimilatiebeleid gevoerd. Van de andere groep, de Ambonezen, verwachtte men een tijdelijk verblijf en werd een segregatiebeleid gevoerd.

Jaren vijftig en zestig

Door de snelle groei van de economie eind jaren vijftig nam de behoefte aan arbeidsmigranten toe. De poorten voor migratie werden opengezet en de overheid ging zelfs een actief wervingsbeleid voeren. De grote migratiestroom van de gastarbeiders kwam op gang.

De gedachte was – en dit impliceert de naam al- dat de gastarbeid tijdelijk zou zijn. Aan het eind van de jaren zestig werd in de praktijk duidelijk dat de gastarbeid niet tijdelijk was, maar dat de arbeidsmigranten hun verblijf verlengden en steeds meer familieleden over lieten komen. De overheid gaf duidelijk aan dat zij deze ontwikkeling niet wenselijk achtte.

Jaren zeventig

Omdat de economische voorspoed ten einde kwam wilde de overheid in begin jaren zeventig de immigratiepoorten weer gaan sluiten. Het wervingsbeleid werd beëindigd en het toelatingsbeleid werd iets restrictiever. Echter door gezinshereniging bleef de immigratie vanuit Mediterrane landen doorgaan. De overheid bleef ten aanzien van de gastarbeiders benadrukken dat het verblijf slechts tijdelijk zou zijn en ging daarom in 1972 voor het eerst aandacht besteden aan het bevorderen van remigratie. Er werd een voorstel gedaan tot het invoeren van een arbeidersroulatiesysteem en het faciliteren van terugkeer door een premie. Voor beide voorstellen was geen draagvlak en deze sneuvelden onder publieke en politieke weerstand.

Voor het eerst kwam er ook actievere aandacht voor de herkomstlanden van de gastarbeiders. De regering was van mening dat migratie naar Nederland niet enkel voor Nederland ongunstig was, maar ook voor de migrant en het herkomstland zelf. Er werd onderzoek gedaan naar hoe de migranten een bijdrage konden leveren aan hun herkomstland. Het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking ging een grote rol spelen. De Minister zette een programma op waarbij er veel geld en energie werd gestoken in de ontwikkeling van de herkomstgebieden van grote groepen gastarbeiders en startte een terugkeerproject voor gastarbeiders. De programma's werden echter ook weer beëindigd. De overheid ging in de jaren zeventig een tweesporenbeleid voeren; naast het bevorderen van remigratie ging zij ook de integratie van nieuwkomers bevorderen. Hiermee was haar standpunt geen immigratieland te zijn nog niet van de baan. Ze wilde de positie van de immigranten in de samenleving verbeteren op een dusdanige manier dat terugkeer niet zou worden ontmoedigd. De overheid werd met een nieuwe stroom immigranten geconfronteerd, namelijk de Surinamers. De overheid en de Surinamers gingen weer uit van een tijdelijk verblijf.

Vanaf eind jaren zeventig erkende de overheid dat bijvoorbeeld Surinamers en Molukkers zich niet tijdelijk, maar permanent in de Nederlandse samenleving hadden gevestigd. Dit was een omslag in het denken over de aanwezigheid van migranten.⁵⁰

Van 1979 tot 1990

Naar aanleiding van een advies van de WRR werd er door de overheid in begin '80 besloten de aanwezigheid van ook buitenlandse werknemers niet meer als tijdelijk, maar als permanent te zien. De overheid trachtte middels een emancipatiebeleid de integratie en positie van de minderheden te verbeteren.

Zij ging een restrictiever toelatingsbeleid voeren. Echter dit had niet tot nauwelijks betrekking op politiek vluchtelingen en migranten die hier in het kader van gezinshereniging kwamen. Bovendien ging zij middels het terugkeerprogramma meer ondersteuning bieden bij terugkeer van buitenlandse werknemers. De terugkeer moest echter een vrijwillige keuze zijn.

Halverwege de jaren '80 werd er een remigratieregeling ingevoerd waardoor ook andere groepen migranten dan gastarbeiders, zoals vluchtelingen en asielzoekers recht kregen op een (financiële) ondersteuning bij hun terugkeer. In het beleid voor deze twee groepen

⁵⁰ Met uitzondering van de uit Indonesië afkomstige repatrianten en Indische Nederlanders was de regering steeds uitgegaan van tijdelijk verblijf.

was er tot dan toe nauwelijks aandacht geweest voor terugkeer. De keuze voor terugkeer diende een vrijwillige keuze te zijn en enkel gesteund te worden wanneer de terugkeer perspectief zou bieden op een geslaagde hervestiging. En wanneer men al een keer geremigreerd was mocht men niet weer van de faciliteiten gebruik maken. Er kwam ook een aanvullende remigratieregeling voor werkloze buitenlandse 55-plussers.

Het accent van minderhedenbeleid verschoof van achterstand naar achterstelling. Er werden extra middelen ingezet op het gebied van wonen, weten (onderwijs) en werk om zo de positie van minderheden te verbeteren. In de politiek werd voor het eerst de aanwezigheid van asielzoekers en illegale vreemdelingen geïncrimineerd.

Eind jaren tachtig bleek dat het minderhedenbeleid niet goed genoeg werkte. Nog steeds kampte minderheden met achterstanden op de arbeidsmarkt, de woningmarkt en in het onderwijs. Bovendien bleven de immigratiecijfers toenemen, ondanks het restrictieve vreemdelingenbeleid. De WRR gaf in een advies aan dat er nog meer ingezet moest worden op integratie. Ook moest de ontvangende samenleving, zoals werkgevers meer aangemoedigd worden open te staan voor allochtonen.

Volgens de Raad moest remigratie geen verplicht karakter krijgen, maar een vrijwillige keuze blijven. De beperking die er gelegd was aan terugkeer, namelijk dat als een immigrant Nederland had verlaten, hij niet weer tot Nederland werd toegelaten - zou versoepeld moeten worden.

De Raad gaf ook aan dat er problemen ontstonden met het vluchtelingen en asielbeleid. Er werd een oneigenlijk beroep gedaan op de voorzieningen en uitgeprocedeerden bleken na hun asielafwijzing dikwijls in Nederland te blijven, te blijven werken en gebruik te maken van overheidsvoorzieningen. Zij pleitte voor een intensivering van de legitimatieplicht. De overheid veranderde op basis van het advies het vreemdelingenbeleid en ging zich voor het eerst richten op het voorkomen van illegaal verblijf en illegale migratie, op het tegen gaan van de tewerkstelling van illegalen en op het bevorderen van terugkeer en uitzetting van illegalen en uitgeprocedeerden. Dit laatste punt betekende een omslag in het denken over terugkeer. Voorheen werd altijd het belang van terugkeer op basis van vrijwilligheid benadrukt, terwijl de overheid nu ook migranten wilde gaan uitzetten. Ook waren de terugkeerfaciliteiten nooit zo actief op asielzoekers en illegalen gericht.

Van 1991 tot nu

Vanaf 1991 is er een duidelijke beleidsomslag in het vreemdelingenbeleid (Engbersen 1999). Er worden allerlei maatregelen ingevoerd gericht op het ontmoedigen en voorkomen van een illegaal verblijf.

Er werd middels een reeks van maatregelen steeds meer een onderscheid gemaakt tussen legale inwoners die toegang hebben tot de arbeidsmarkt, huizenmarkt en de verzorgingsstaat en illegale migranten die dit niet hebben. (Rusinovic *et al.* 2002 en Burgers 1999). Die maatregelen betroffen onder andere; de koppeling van sofi-nummers aan verblijfsstatus (1991) de Wet op de Identificatieplicht (1994) waardoor werknemers verplicht werden zich te legitimeren op de arbeidsplek, de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken en de Koppelingwet (1998), die erop gericht was mensen zonder verblijfsstatus systematisch uit te sluiten van publieke voorzieningen en verschillende administratieve bestanden te koppelen om de controle en registratie te verbeteren.

Er werd bovendien middels onder andere de invoering van de VreemdelingenWet 2000 getracht de asielprocedure te versnellen, de mogelijkheden tot het in beroep gaan tegen een beslissing te verkleinen en het asielproces effectiever en efficiënter te maken. In de toelating van asielzoekers werd de overheid steeds selectiever.

De laatste jaren kwam de nadruk van het beleid te liggen op het terugkeerbeleid.

Begin jaren negentig werd er voor het eerst concreter gerept over niet- vrijwillige terugkeer. Ten aanzien van terugkeer is er een omslag in het denken, namelijk van terugkeer als vrijwillige keuze naar terugkeer onder dwang. Tot dan toe werd terugkeer overgelaten aan het eigen initiatief van de vreemdeling. De overheid vond dat het vrijblijvende karakter eraf moest. Er werd beleid ontwikkeld waarbij uitgeprocedeerden die volgens de overheid wel konden, maar niet wilden terugkeren geen opvang meer kregen en buiten de verzorgingsstaat werden geplaatst. Ondanks veel publieke weerstand werd er een Vertrekcentrum geopend.

Hoewel terugkeer een meer verplichtend karakter kreeg, werd het regelen van de terugkeer steeds meer aan de vreemdeling zelf overgelaten en de verantwoordelijkheid bij de vreemdeling gelegd. Met de VreemdelingenWet 2000 werd de mogelijkheid uitgeprocedeerden gedwongen uit te gaan zetten aan het terugkeerbeleid toegevoegd.

Het huidige beleid is voor het grootste deel een voortzetting van het beleid zoals het in de jaren negentig en de eerste jaren van deze eeuw is vormgegeven. Verschil met voorgaande jaren is dat Verdonk veel zaken die in het beleid stonden, maar nog niet daadwerkelijk ten uitvoering waren gebracht, ging uitvoeren en een nog restrictiever beleid is gaan voeren. Zo is zij werk gaan maken van het uitzettingsbeleid. Om het vertrek van mensen die voor 1 april 2001 asiel hebben aangevraagd te vergroten zijn er vertrek- en uitzetcentra ingevoerd.

Middels verhoogde boetes aan vliegmaatschappijen voor het vervoer van illegalen en onderzoek naar de mogelijkheden van biometrie wordt getracht de grenzen nog beter te bewaken. Zij heeft verder strikte afspraken met gemeenten gemaakt dat zij geen opvang meer bieden aan uitgeprocedeerden en illegalen.

4.7 Conclusie: de frameontwikkeling

Er is de volgende ontwikkeling in het frame van de overheid opgetreden ten aanzien van vreemdelingen en terugkeer. De “ja, mits” houding ten aanzien van vreemdelingen is verschoven naar een “nee, mits men kan aantonen dat men echt vluchteling is” houding. Bovendien is de wijze van migratiebeheersing over de tijd veranderd van bescherming van de buitengrenzen naar controle binnen de grenzen en het bevorderen van terugkeer.

Voor de twintigste eeuw stond de overheid niet negatief tegenover immigranten. Het credo luidde “ja, mits”. De mits zat hem dan met name in politieke en sociaal economische motieven. Vanaf het begin van de twintigste eeuw werd men iets huiveriger voor migranten. Het was de periode van de opbouw verzorgingsstaat en politieke onrust en er ontstonden de eerste maatregelen gericht op het uitsluiten van vreemdelingen van de arbeidsmarkt. Vanaf 1945 was het beleid in eerste instantie gericht op emigratie. In die tijd werd Nederland voor het eerst geconfronteerd met groepen immigranten. De jaren

vijftig en zestig was het de tijd van de economische welvaart en waren migranten welkom. Het was de periode van de komst van de gastarbeiders. Het uitgangspunt was dat het verblijf tijdelijk was, want de overheid wilde niet dat Nederland een immigratieland zou worden. In de jaren zeventig kwam er door de economische crisis weer meer weerstand tegen de komst van migranten. Er kwam een wervingsstop en er werd voor het eerst aandacht besteed aan terugkeer en integratie. Van sommige groepen ging de overheid erkennen dat ze zich hier permanent hadden gevestigd. In de jaren tachtig werd ook de aanwezigheid van gastarbeiders als permanent beschouwd. De aandacht voor integratie en emancipatie nam toe. Daarnaast wilde de overheid terugkeer gaan bevorderen en ging daarom het vrijwillige terugkeerbeleid intensiveren. In die tijd werd er voor het eerst gerept over uitzetting en werd illegaliteit geproblematiseerd. Vanaf 1991 tot nu wordt immigratie in toenemende mate als iets onwenselijks beschouwd en wordt de aanwezigheid van migranten geproblematiseerd. Het asielbeleid is veel restrictiever geworden en er zijn allerlei maatregelen ingevoerd gericht op het ontmoedigen en voorkomen van illegaal verblijf. Ook wordt er steeds meer werk gemaakt van een uitzettingsbeleid. Het huidige frame van de overheid wordt nogmaals geanalyseerd en benoemd in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 5 De analyse van alternatieve frames

In hoofdstuk 4 zijn de standpunten van de overheid ten aanzien van het vreemdelingenbeleid en terugkeerbeleid uiteen gezet. In dit hoofdstuk worden de standpunten van andere partijen geanalyseerd. Er zijn drie partijen geselecteerd die elk een alternatief frame representeren.⁵¹ De partijen zijn: de gemeenten, VluchtelingenWerk Nederland en de Fabel van de Illegaal.

De categorisering die gebruik wordt voor de analyse van de visies van de verschillende geselecteerde partijen is afkomstig van De Haan (1993) en Fermin (1997) die deze in een iets andere context dan de frameanalyse gebruiken. In deze scriptie worden de verschillende categorieën als volgt gehanteerd.

De doelstelling: wordt hier gedefinieerd als het uiteindelijke doel of ideaal waarnaar men streeft. Hierdoor komt het iets af te wijken van het frame.

Het frame: is een denk- en interpretatiekader. Het is een veelomvattend perspectief van waaruit een problematische situatie kan worden begrepen en van waaruit op dat probleem kan worden gereageerd. Het frame ligt op een hoger abstractie niveau dan de doelstelling.

Problemativering: Bij de problematisering wordt expliciet melding gemaakt van wat een partij van een situatie vindt; wat men bijvoorbeeld problematisch of positief vindt aan bijvoorbeeld uitzetcentra, de nieuwe vreemdelingenwet, vrijwillige terugkeer. Kortom bij de problematisering gaat het om meer concrete standpunten.

Strategie: De strategie is de actie die ondernomen zou moeten worden of wordt om de doelstelling te bereiken en problemen aan te pakken.

Alvorens in te gaan op de doelstellingen, problematisering en strategieën wordt eerst de achtergrond van de partij uiteen gezet. Dan zal, in tegenstelling tot de volgorde die Fermin (1997) hanteert, achtereenvolgens de problematisering, de strategie en dan de doelstelling uiteengezet worden. Dit, omdat door deze volgorde meer de wijze van frameanalyse wordt gevolgd; namelijk eerst bekijken op welke manier partijen problemen definiëren (*rhetorical aspect*), dan wat voor actie ondernomen wordt (*action*) en aan de hand daarvan bepalen van welke doelstelling en wat voor frame hier sprake is. De laatste stap betreft dus het duiden van het frame (paragraaf 5.5).

Nota bene: Het aangebrachte onderscheid in de verschillende stadia van analyse is een analytisch onderscheid. In werkelijkheid is de volgorde van de stadia van problematisering, frame en strategie niet lineair, maar lopen ze door elkaar. Het frame bepaalt de probleemdefinitie en resulteert in een bepaalde manier van handelen. Maar bijvoorbeeld ook de mogelijkheden tot actie kunnen de probleemdefinitie bepalen en zo het frame. Men is immers geneigd problemen aan de hand van de oplossingen te definiëren (Rein and Schön 1993: 147; vgl. Berting 1992; Ringeling 2000; Wildavsky 1980 (zie: hoofdstuk 1)).

Alle verschillende bronnen zijn gecodeerd naar deze drie categorieën; problematisering, strategie en doelstelling en vervolgens zijn deze gecodeerde teksten en interviewfragmenten geanalyseerd. Ter illustratie zijn enkele van deze fragmenten opgenomen in dit hoofdstuk. Op basis van al deze gegevens is het frame geduid.

⁵¹ Voor de wijze en motivatie van de selectie van de partijen zie hoofdstuk 3.

5.1 Centrale onderwerpen

De problematisering wordt beschreven aan de hand van centrale onderwerpen met betrekking tot het vreemdelingenbeleid. Er is voor de betreffende onderwerpen gekozen, omdat alledrie de partijen er in hun publicaties en mediaoptredens aandacht aan besteden. Per partij worden de standpunten ten aanzien van de centrale onderwerpen besproken. Alvorens in te gaan op die standpunten per partij worden de onderwerpen in deze paragraaf kort toegelicht.

Beoordeling aanvragen

Aanvragen voor asiel worden als eerste beoordeeld in een aanmeldcentrum van de IND (op Schiphol en in Ter Apel). Hier wordt de aanvraag bekeken op identiteit, nationaliteit en reisroute en wordt vervolgens een eerste gehoor afgenomen.

Er wordt binnen 48-uur beslist of de aanvraag zich leent voor een uitgebreider onderzoek. Dit heet de aanmeldcentrumprocedure (ac-procedure) en wordt ook wel de 48-uurs beslissing genoemd⁵². Als er meer tijd nodig is om een beslissing te nemen over een asielaanvraag, wordt een asielzoeker vanuit het aanmeldcentrum doorverwezen naar een behandelkantoor voor het vervolg van de asielprocedure, waar hij een nader gehoor krijgt. Hij verblijft dan in een opvanglocatie van het COA; een AZC. Tijdens het nader gehoor kan de asielzoeker vertellen waarom hij asiel heeft aangevraagd. Hij blijft in afwachting van een beslissing over zijn asielaanvraag nog in de opvang van het COA. De aanvragen worden beoordeeld op het 1.) Vluchtelingenverdrag van Genève en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens; 2.) klemmende redenen van humanitaire aard, bijvoorbeeld traumatische ervaringen, of 3.) beperkte mogelijkheden tot terugkeer naar het land van herkomst vanwege de algehele situatie daar, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van oorlog. (Ministerie van Justitie 2000)

Pardonregeling

Minister Verdonk heeft een nieuw, nog restrictiever beleid ingezet. Alvorens dit beleid te activeren, konden mensen brieven schrijven (zogenaamde 14-01 brieven) aan de Minister waarom men niet uitgezet zou moeten worden, maar in aanmerking zou moeten komen voor een eenmalig pardon. Dit was in navolging van de belofte die voormalig minister Nawijn van Vreemdelingenzaken had gedaan om enkele dossiers in heroverweging te nemen (Zie hoofdstuk 4). De minister ontving duizenden brieven, maar besloot slechts een zeer beperkt aantal van de verzoeken tot pardon alsnog te honoreren. Van de 26.000 mensen die langer dan 5 jaar in Nederland zijn (en dus in aanmerking kwamen voor het pardon) kregen 2334 mensen op basis van de eenmalige regeling en de inherente afwijkingsbevoegdheid, dan wel de discretionaire bevoegdheid van de minister toch een verblijfsvergunning (Ministerie van Justitie 2004b; Trouw 2005b)⁵³

⁵² Deze 48 uren worden verspreid over een aantal werkdagen. Over het algemeen betekent dit dat een asielzoeker vier tot zes werkdagen in het aanmeldcentrum verblijft.

⁵³ Ondertussen is gebleken dat van de overige 23.666 uitgeprocedeerde asielzoekers die destijds geen pardon hebben gekregen tot nu toe 6800 toch een verblijfsvergunning hebben gekregen op basis van schrijnende omstandigheden, het buiten-schuld criterium of andere redenen. (Snel et al. 2006 (forthcoming))

Op basis van twee zaken werden tijdens de pardonregeling verzoeken tot pardon gehonoreerd; op basis van schrijnendheid of op basis van het buiten-schuld-criterium.

Schrijnendheid

Schrijnendheid werd per geval beoordeeld. Daarbij kon op grond van de omstandigheden in een specifiek geval worden afgeweken van een geldende regel. Hiervoor bestaan geen criteria, omdat het volgens het Ministerie steeds om een uniek samenspel van elementen gaat. De IND beoordeelde of er in de brieven aanknopingspunten stonden om in aanmerking te komen voor schrijnendheid. Deze aanknopingspunten staan in een speciaal daarvoor ontwikkelde aandachtspuntenlijst. (Ministerie van Justitie 2005)

Buiten-schuld-criterium

Men kan ook alsnog een vergunning krijgen op basis van het buiten-schuld-criterium.

In de eerste plaats zijn asielzoekers zelf verantwoordelijk voor hun terugkeer en moet men op zelfstandige wijze in het bezit komen van de benodigde papieren voor terugkeer. Indien dit niet lukt moet de asielzoeker verplicht bij de ambassade verschijnen. Wanneer de benodigde documenten ook dan niet verkregen kunnen worden kan het zijn dat de Minister alsnog een vergunning verleent op basis van het buiten-schuld-criterium. Volgens het Ministerie wordt dan objectief vastgesteld dat men buiten hun schuld niet terug kan keren naar het herkomstland, land van eerder verblijf of regio en zal alsnog een verblijfsvergunning worden verleend. (Ministerie van Justitie 2004c)

Vertrekcentrum, Uitzetcentrum en op straat zetten

Als bij de eerste stap in de aanvraag, de 48-uursbeslissing, blijkt dat de aanvraag zonder verder onderzoek wordt afgewezen, wordt de asielzoeker direct op het vliegtuig gezet naar het herkomstland. Als de uitgebreide asielprocedure gestart mag worden, wordt men opgevangen in een AZC gericht op Oriëntatie en Inburgering. Mocht de asielzoeker een negatieve beschikking krijgen, maar besluit hij in hoger beroep te gaan dan heeft de asielzoeker geen recht meer op opvang. Hij is dan dus nog in procedure. Hierdoor worden asielzoekers die nog niet illegaal zijn, toch op straat gezet.

Als de asielzoekers een verblijfsvergunning krijgt, blijft hij wonen op dit AZC totdat hij woonruimte heeft gevonden buiten het COA.

Wanneer een verzoek tot asiel definitief is afgewezen krijgt de asielzoeker die na 1 april 2001 asiel heeft aangevraagd nog vier weken de tijd om zijn terugkeer naar het herkomstland te hebben geregeld. Dit is vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000. Na deze vier weken worden de (opvang)voorzieningen die hij van de overheid ontvangt, automatisch beëindigd. Als de uitgeprocedeerde asielzoeker kan aantonen zelfstandig te willen vertrekken, kan hij nog maximaal 8 weken onderdak krijgen. Als de uitgeprocedeerde asielzoeker niet zelfstandig vertrekt, kan hij door de Koninklijke Marechaussee, in samenwerking met de vreemdelingenpolitie, het land worden uitgezet.

Voor de groep die voor 1 april 2001 een verzoek heeft ingediend geldt er een andere procedure. Zij krijgen na een negatieve beschikking acht weken de tijd om blijvend in de huidige voorziening de terugkeer te regelen. Daarna kunnen ze nog acht weken in een terugkeercentrum, ook wel **vertrekcentrum** genoemd, verder gaan met het regelen van

de terugkeer. Voor hen die niet mee willen werken en/of waarvoor de terugkeer binnen de twee keer acht weken niet gelukt is, vindt verdere opvang plaats in een **uitzetcentrum**, waar ook gekeken wordt of vrijwillige terugkeer niet mogelijk is. Als de asielzoeker niet terug kan keren buiten zijn schuld, wordt het buiten-schuld-criterium toegepast en ontvangt hij alsnog een verblijfsvergunning. Helemaal aan het eind van de keten zullen mensen, die absoluut niet uitzetbaar zijn en die na een toets van de rechter niet langer in het uitzetcentrum vastgehouden kunnen worden, dit centrum moeten verlaten en op straat gezet worden. Zij hebben volgens het Ministerie niet mee willen werken aan hun terugkeer en worden beschouwd als illegalen. Het stopzetten van voorzieningen na de eerste acht weken blijft een gemeentelijke taak (VNG 2004a: 10,11)

Terugkeer en IOM

Het huidige vreemdelingenbeleid zoals beschreven is hoofdstuk 4 is vooral gericht op terugkeer. De verantwoordelijkheid voor terugkeer ligt volgens de overheid bij de vreemdeling zelf. Het beleid van nu is er dan ook op gericht om de uitgeprocedeerde asielzoeker zelfstandig te laten terugkeren. De asielzoeker (die na 2001 zijn aanvraag heeft ingediend) wordt vanaf het begin gewezen op de mogelijke uitkomst van zijn aanvraag, namelijk afwijzing en terugkeer en wordt aangespoord over terugkeer na te denken en deze te regelen. De IOM biedt de vreemdeling die vrijwillig wil terugkeren in haar spreekuren informatie, praktische hulp (zoals het helpen verkrijgen van de benodigde documenten, het regelen van een ticket) en een terugkeerpremie. Voor de mensen die niet willen en/of kunnen vertrekken volgt beëindiging van de opvang of verblijf in een vertrekcentrum en dan uitzetting vanuit het uitzetcentrum.

Met Onbekende Bestemming vertrokken

Een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers wordt na adrescontrole als administratief verwijderd verklaard (dat wil zeggen met onbekende bestemming vertrokken) (Zie hoofdstuk 4). Men weet van hen niet of zij uit Nederland zijn vertrokken of het verblijf in Nederland in de illegaliteit hebben voortgezet.

5.2 Gemeenten

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de achtergrond, de problematisering, de strategie en de doelstelling van de gemeente behandeld. Echter, *de* gemeente bestaat niet. Nederland bestaat uit 483 gemeenten (CBS 2004), die verschillen qua grootte, urbanisatiegraad, politieke kleur, percentage asielzoekers, enzovoort, enzovoort. Het is dan ook niet raar dat gemeenten onderling regelmatig qua standpunten verschillen. De verschillende gemeenten worden vertegenwoordigd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Voor de analyse van deze scriptie zijn dan ook voornamelijk bronnen geraadpleegd afkomstig van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

5.2.1 Achtergrond

Gemeenten spelen met name een rol in de opvang van vreemdelingen. De opvang door het COA in AZC's vindt plaats in gemeenten. Wanneer mensen in de uitgebreide asielprocedure zitten wordt men opgevangen in het asielzoekerscentrum gericht op

Oriëntatie en Inburgering. Indien de asielaanvraag is afgekeurd verhuist hij naar een AZC gericht op Terugkeer.⁵⁴ Er bevinden zich 85 AZC's in vele gemeenten verspreid door Nederland (COA 2004).

Wanneer de asielprocedure resulteert in statusverlening zijn gemeenten vanaf dan verantwoordelijk voor de huisvesting en integratie. Deze verantwoordelijkheid valt onder de zogenaamde 'waterscheiding' van 1993, een afspraak waarmee de scheiding tussen de verschillende verantwoordelijkheden van VNG en het Rijk in het vreemdelingenbeleid werd bepaald. De VNG is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en behartigt de belangen van alle gemeenten bij andere overheden, adviseert haar leden over actuele ontwikkelingen en vervult een platformfunctie via bijvoorbeeld verschillende VNG-commissies, congressen en studiedagen. (VNG 2005a) Het rijk is verantwoordelijk voor de toelating, de opvang en de procedures tijdens de asielaanvraag, de gemeenten dus voor de huisvesting en integratie na statusverlening. (VNG 2004a: 1)

Gemeenten worden ook geconfronteerd met uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen, in bijvoorbeeld hun noodopvang en indirect via hulpverlening van particuliere en kerkelijke organisaties die de gemeente subsidie verleent. (Rusinovic *et al.* 2002)

5.2.2 Problematisering

Beoordeling aanvragen

In grote lijnen zijn gemeenten het eens met het vreemdelingenbeleid en de beoordeling van de asielaanvragen. Na een periode van protestbrieven naar de Minister, onderhandelingen, etc., is men het (op dit moment) eens met het eindresultaat.

“In het algemeen is de indruk ontstaan dat men serieus kijkt naar de gemeentelijke kant, maar ook de positie van de individuele asielzoeker streng doch humaan bekijkt. Zo wordt het buiten-schuld-criterium opgerekt en krijgen gemeenten (waar zij dat willen) alle mogelijkheden om specifieke situaties van de asielzoeker aan te reiken, waardoor schrijnende zaken opnieuw bekeken gaat worden. Vanuit de rijksoverheid heeft men veel energie in deze voorlichting gestopt en de conclusie is dan ook dat deze vorm van samenwerking goed geslaagd is. Dit zal tevens in een brief aan de minister medegedeeld worden, zodat deze samenwerkingsvorm als voorbeeld kan en mag dienen voor de toekomst.” (VNG 2004b: 5)

Pardonregeling

Vele afzonderlijke gemeenten en de VNG hebben destijds gepleit voor een ruimere pardonregeling zodat met een schone lei het nieuwe beleid kon beginnen.

“Men is het over het algemeen eens met actief beleid gericht op de terugkeer van illegalen naar het land van herkomst. Vanuit meerdere gemeenten komt echter het verzoek om een ruimer pardonbeleid te voeren. Deze gemeenten geven aan dat er aanzienlijk meer schrijnende gevallen zijn dan voor de eenmalige pardonregeling in aanmerking zijn gekomen. Ook wordt genoemd dat een flinke groep uitgeprocedeerden geen reispapieren kan krijgen, omdat de ambassade niet meewerkt. De rijksoverheid zou

⁵⁴ Voor de asielzoekers die een aanvraag hebben ingediend voor 1 april 2001 is een project opgezet: het Project terugkeer. Zij worden na een negatieve beschikking onder verantwoording van de VreemdelingenDienst overgeplaatst naar een Vertrekcentrum en uiteindelijk naar een Uitzetcentrum. (zie hoofdstuk 4)

dit probleem moeten onderkennen en moeten proberen om met de desbetreffende landen afspraken te maken.” (VNG 2005b: 18) (Zie ook: VNG 2004a: 4; VNG 2004c).

Schrijnendheid

Gemeenten geven aan dat er aanzienlijk meer schrijnende gevallen waren dan voor de eenmalige pardonregeling in aanmerking zijn gekomen. (SGBO 2004)

Buiten-Schuld-criterium

Gemeenten zijn van mening dat de Minister niet bij voorbaat terughoudend moet zijn met het toekennen van het buiten-schuld-criterium. Als men buiten schuld (nog) niet terug kan naar het herkomstland, moet de asielzoeker toch een verblijfsvergunning krijgen om te voorkomen dat de gemeente alsnog wordt geconfronteerd met “rondzwervende asielzoekers”.

“In de eerste plaats geldt dit de toepassing van het buiten-schuld-criterium.Hierbij merkt u op, dat dit slechts in een beperkt aantal gevallen ook daadwerkelijk aan de orde zal zijn. Als landen (regio's) beperkingen of belemmeringen opwerpen waardoor terugkeer binnen de gestelde termijnen niet mogelijk is, dan kan en mag dit de betreffende vreemdeling niet worden tegengeworpen en dan zal dat in die gevallen moeten leiden tot het alsnog verstrekken van een verblijfsvergunning.

Zou een andere interpretatie worden gegeven, dan zullen gemeenten tegen de afspraken in, opnieuw worden geconfronteerd met rondzwervende asielzoekers.” (VNG 2004c: 2) (Zie ook: VNG (2004d: 1)

Op straat zetten

Het belangrijkste punt van kritiek van gemeenten op het vreemdelingenbeleid is de beëindiging van de opvang van asielzoekers.

Gemeenten pleiten ervoor dat iedereen die nog in een procedure is opvang vanuit het Rijk zou moeten krijgen, zodat het voor gemeenten niet meer nodig is om noodopvang te verstrekken (VNG 2003a: 3).

“De problematiek ontstaat doordat het Rijk alleen tot en met de eerste procedure zijn verantwoordelijkheid neemt. Wordt de aanvraag afgewezen, dan bestaat er wel recht op vervolprocedures, maar niet op opvang. Onze raad wil geen zwervende mensen op straat en heeft raadsbreed zijn verantwoordelijkheid genomen..... ‘De VNG heeft duidelijk geprobeerd om er iets aan te doen, maar ook zij heeft de houding van de rijksoverheid niet kunnen doorbreken. We verkeren in een enorme patstelling, die niet valt te doorbreken - tenzij er iets heel bijzonders gebeurt.....Het enige dat we kunnen doen, is zorgen dat ze niet op straat staan. Binnen onze beperkingen proberen we er zo goed mogelijk mee om te gaan.” (VNG 2005b: 17) (Zie ook VNG 2003: 3; VNG 2004e: 5.)

“Zolang er in deze zin geen sprake is van consistent beleid met betrekking tot opvang, wordt het moeilijk om vele groepen in de samenleving, inclusief gemeenten, ervan te overtuigen dat zij zichzelf en anderen moeten aansporen geen hulpverleningsactiviteiten meer te ondernemen.” (VNG 2003b: 2)”

Gemeenten zijn van mening dat de periode die de overheid aanhoudt om de terugkeer te regelen wanneer men niet mag blijven, veel te kort is. De uitgeprocedeerde asielzoekers worden te snel uit de opvang geplaatst en komen zo op straat te staan.

“Indien deze mensen (die na 1 april 2001 asiel hebben aangevraagd [AW]) uitgeprocedeerd raken, vallen zij onder het staande vreemdelingenbeleid en dat betekent dat zij nadat zij uitgeprocedeerd zijn, na 28 dagen uit de voorzieningen worden geplaatst. Alsnog zullen dus uitgeprocedeerde mensen, ook met kinderen, in gemeenten rondzwerven.

Ook wij zullen ons opnieuw tot de minister richten. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat het ene probleem van dakloze asielzoekers voor gemeenten opgelost wordt, en tegelijkertijd er een andere, maar vergelijkbare groep, op straat komt te staan. Dit is geheel in strijd met het door ons eerder ingenomen standpunt: geen uitgeprocedeerde asielzoekers op straat.” (VNG 2004e: 4)

“In het algemeen tonen gemeenten zich zeer verontwaardigd over het feit, dat asielzoekers die onder de nieuwe vreemdelingenwet uitgeprocedeerd raken vallen onder het staand beleid en na 28 dagen door het COA op straat gezet worden. De minister wilde in een gesprek met ons op 19 april van geen wijken weten. De VNG-afdelingen Friesland, Groningen, Drenthe en Overijssel hebben de minister via een brief reeds laten weten hier op geen enkele manier medewerking aan te verlenen. De burgemeesters van de G-4 praten hier binnenkort over. In het algemeen is de mening dat de VNG hier over hard moet optreden en moet eisen dat deze mensen ook via vertrekcentra begeleid naar huis terugkeren (vrijwillig of gedwongen).” (VNG 2004e: 6)

Gemeenten zijn in principe niet tegen het terugkeertraject van vertrekcentrum-uitzetcentrum voor asielzoekers die voor 1 april 2001 hun aanvraag hebben ingediend. Immers, in de basis komen geen uitgeprocedeerde asielzoekers op straat te staan, maar schuift men door naar een vertrekcentrum en dan naar uitzetcentrum. De periode dat men in het vertrekcentrum mag verblijven is 8 weken. Voor asielzoekers die na 1 april 2001 hun aanvraag hebben ingediend kan men na 4 weken ook 8 weken respijt krijgen wanneer men kan aantonen met de terugkeer bezig te zijn. De VNG is van mening dat de termijn van 8 weken voor beide groepen niet te strikt genomen moeten worden. Als men bezig is de terugkeer te regelen terwijl men in het vertrekcentrum zit, of in het AZC gericht op terugkeer zou men niet precies na 8 weken uit de opvang geplaatst moeten worden, of doorgeschoven moeten worden naar het uitzetcentrum, vindt de VNG.

“Wij gaan ervan uit dat de mensen die wel meewerken opvang blijven houden in het vertrekcentrum tot het moment dat de terugkeer ook daadwerkelijk geëffectueerd wordt. Mocht dit in bijzondere gevallen wat langer duren dan acht weken, dan rekenen wij erop dat deze mensen niet op straat worden gezet in afwachting van hun aanstaande vertrek.” (VNG 2004c: 2)

Aan het einde van de rit, wanneer terugkeer of uitzetting waarschijnlijk niet kan plaatsvinden, wordt de uitgeprocedeerde asielzoeker alsnog uit het vetrek- dan wel uitzetcentrum geplaatst. Het feit dat aan het einde van de vreemdelingenketen mensen als nog op straat kunnen komen te staan baart de gemeenten zorgen. (VNG 2004d) De gemeenten hebben via de VNG en de G4 met de Minister afgesproken die personen geen noodopvang meer te bieden. (Tweede Kamer 2004)

Echter deze uitgeprocedeerde asielzoekers, vanaf dan illegalen, en illegale vreemdelingen die geen asielprocedure hebben gevolgd, verschijnen nog wel in gemeenten. Voor illegalen zijn er een beperkt aantal voorzieningen beschikbaar op het gebied van onderwijs en zorg. Gemeenten vinden dit een goede zaak. Wel vinden ze dat de

declaratiemogelijkheden, de bekendheid en de omvang van het fonds waarbij de gezondheidszorg gemaakte kosten kan declareren, het fonds van de stichting Koppeling, moeten worden vergroot. (SGB0 2004: 19) Ook andere vormen van zorg, zoals ziekenhuiszorg en geestelijke gezondheidszorg, moeten voldoende toegankelijk zijn voor illegalen. Gemeenten zijn tevens van mening dat maatschappelijke opvang voor iedereen, dus ook illegalen, beschikbaar moet zijn.

“...Hoewel de overheid als vangnet zou moeten dienen en gemeenten een zorgplicht hebben voor hun inwoners, komen illegalen niet voor alle benodigde voorzieningen in aanmerking.....De maatschappelijke opvang moet volgens de meeste gemeenten ook beschikbaar zijn voor illegalen. Men ziet echter een toename van het aantal illegale cliënten, een groep die vaak geen eigen bijdrage kan betalen, waardoor de middelen voor de MO te krap zullen blijken. De rijksoverheid dient te voorzien in een voldoende vangnet, ook als het gaat om onderdak voor illegalen.” (SGB0 2004: 19)

Terugkeer

Veel gemeenten zijn het in principe eens met het terugkeerbeleid dat Minister Verdonk heeft ontwikkeld. Gemeenten hebben vele jaren aangegeven dat het sluitstuk van het vreemdelingenbeleid, het terugkeerbeleid, nog onvoldoende ontwikkeld was en dat de Rijksoverheid hier haar verantwoordelijkheid in zou moeten nemen.

“Al vele jaren hebben wij aangegeven dat wij van mening zijn dat de verantwoordelijkheid voor het sluitstuk van de vreemdelingenwetgeving bij het Rijk hoort te liggen. Wij nemen dan ook met instemming kennis van het feit dat u deze verantwoordelijkheid nu neemt. In het bovengenoemde overleg hebben wij u medegedeeld dat wij met de gekozen benadering kunnen instemmen...(VNG 2004c: 1) (Zie ook: VNG 2004d; VNG 2003a: 3; VNG 2004a: 6, SGB0 2004: 18)

Zij zijn voor de beoogde duidelijke en effectieve aanpak, echter zien ook nog enkele gaten in het terugkeerbeleid (zie de zojuist beschreven kritiek ten aanzien van het buitenschuld-criterium, uit de opvang plaatsing, etc). Er dient voor gezorgd te worden dat mensen terugkeren op een humane wijze onder goede begeleiding, zodat men niet op straat terechtkomt.

“Deze mensen pleiten ervoor om terugkeerders op een humane wijze van de woning eventueel via een uitzetcentrum tot het vliegtuig te begeleiden, zodat zij niet op straat terechtkomen. Ook zou er meer begeleiding moeten zijn voor mensen die terug moeten keren. Het Rijk zou samen met gemeenten moeten bekijken hoe die begeleiding vorm kan krijgen. Totdat de uitvoering van het uitzettingsbeleid optimaal is, moeten gemeenten en particulier initiatief de mogelijkheid hebben om uitgeprocedeerden op te vangen.” (SGB0 2004: 18)

Met onbekende bestemming vertrokken

Een ander probleem voor gemeenten wordt gevormd door de groep die met onbekende bestemming is vertrokken. Men maakt zich grote zorgen over het grote aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat als administratief verwijderd wordt verklaard, maar waarvan men dus niet weet of men uit Nederland is vertrokken of in de illegaliteit is gedoken. Gemeenten vrezen dat een groot deel van hen weer als illegaal in gemeenten opduiken en pleiten voor meer duidelijkheid over waar deze groep met onbekende bestemming vertrokken blijft.

“Een punt van zorg vormen de asielzoekers, die ‘administratief zijn afgedaan’ en die met onbekende bestemming zijn vertrokken. Ineke Ketelaar: ‘Het is onduidelijk waar ze zijn - zijn ze echt vertrokken of zijn ze gebleven en ondergedoken? Hierover zou meer duidelijkheid moeten komen. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat ze weer in de gemeenten opduiken. Gemeenten moeten zeker weten dat als iemand op straat staat, hij dat ook echt aan zichzelf te danken heeft. Dan kun je als gemeente zeggen: nu houdt het voor ons echt op en dat kun je ook uitleggen.” (VNG 2005b: 18) (Zie ook: VNG 2005c)

Illegaliteit algemeen

Het merendeel van de gemeenten ondervindt weinig problemen met betrekking tot illegalen. De meeste van de situaties die wel als problematisch worden ervaren, zijn dat niet zozeer voor de samenleving en de gemeente, maar vooral voor de illegaal zelf. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontbreken van primaire levensbehoeften zoals onderdak en medische zorg en om uitbuiting door bijvoorbeeld werkgevers, huisjesmelkers of mensenhandelaren. (SGB0 2004: 17)

“De meeste illegalen leveren echter niet of nauwelijks problemen op, waardoor de contacten met de gemeente beperkt blijven. Het wordt door enkelen letterlijk zo gezegd: illegalen rijden bijvoorbeeld niet zwart in het openbaar vervoer, want het risico dat ze gepakt worden is te groot en de consequenties (namelijk mogelijke uitzetting) zijn te zwaar.” (SGB0 2004: 6)

Slechts in twee grote steden heeft men te kampen met relatief grotere problemen met illegalen door overlast en criminaliteit. (SGB0: 16)

5.2.3 Strategie

5.2.3.1 Centrale oplossing

Gemeenten zijn van mening dat de kernoplossing voor alle bovenstaande problemen is: het ontwikkelen van een consequenter en effectiever terugkeerbeleid. Zij onderneemt verschillende activiteiten om bovenstaande deelproblemen op te lossen en deze centrale oplossing te entameren.

5.2.3.2 Actie

Hulpverlening

Gemeenten hebben verschillende strategieën waarop zij trachten de problemen die zij ervaren handelbaar te maken.

Er wordt in vele gemeenten een (beperkte) vorm van opvang geboden aan illegalen (Rusinovic *et al.* 2002). Ten eerste wordt er vanuit de gemeente onderwijs en eerstelijns gezondheidszorg geboden waarvan men de kosten kan declareren bij stichting Koppeling die beheerd wordt door de GGD. In de wet is vastgelegd dat illegalen recht hebben op deze vormen van hulp. De gemeenten bieden soms ook hulp op andere terreinen, bijvoorbeeld op directe wijze via hun noodopvang, of indirect door subsidieverlening of giften aan instanties in haar gemeenten die hulp bieden aan illegalen. Inmiddels is de ruimte voor het bieden van hulp aan illegalen steeds beperkter geworden. (Instellingen in) gemeenten maken steeds vaker een selectie bij het verlenen van de hulp aan illegalen. Zo wordt vaak het criterium gesteld dat men nog in procedure is en zicht heeft op een

verblijfsvergunning of dat men meewerkt aan terugkeer. In een aantal gemeenten wordt als voorwaarde gesteld dat men uit de eigen gemeente komt⁵⁵ (SGB0 2004: 7, 8)

“Een deel van de voorzieningen is op particulier initiatief gestart en wordt niet door de gemeente bekostigd. Zo worden er verschillende initiatieven genoemd waarbij mensen uitgeprocedeerden in hun eigen huis opvangen. De meeste worden echter wel structureel of door incidentele giften door de gemeente (mede)gefinancierd.” (SGB0 2004: 7)

“Gemeenten ontplooiën ook activiteiten die officieel niet tot hun taken behoren of zien hier mogelijkheden toe. De opvang van uitgeprocedeerden gebeurt bijvoorbeeld niet vanuit de gemeentelijke bevoegdheid, toch zien veel gemeenten zich genoodzaakt hier een rol in te spelen, omdat zij gaten zien in het rijksbeleid. Het particulier initiatief speelt hier een grote rol in.” (SGB0 2004: 20) (zie ook: VNG 2005b: 16)

Sommige gemeenten in het land hebben een steunpunt of informatiepunt opgericht waar illegalen en hulpverleners terecht kunnen met hulpvragen en voor informatie. (SGB0 2004: 5 en 7)

Aanpak huisjesmelkers, onrechtmatige bewoning en uitbuiters

Hoewel gemeenten (met uitzondering van twee gemeenten) zeggen niet veel met problemen met illegalen geconfronteerd te worden, zijn er toch enkele acties van gemeenten tegen illegalen. Om onrechtmatige bewoning, zoals verhuur aan illegalen en overbewoning te bestrijden hebben verschillende gemeenten, namelijk Den Haag, Rotterdam, Groningen, Enschede en Zaanstad multidisciplinaire interventieteams ingezet. Dit zijn teams waarbij verschillende partijen, zoals afdelingen van de gemeente, als burgerzaken en sociale zaken, de (vreemdelingen)politie en woningbouwverenigingen samen op pandcontrole gaan. In Rotterdam controleren deze teams ook horeca panden op onder andere illegaal personeel. In Amsterdam heeft men een buitendienst die bestanden van dienst Wonen vergelijkt met de Sociale Dienst en verhuurders (SGB0 2004: 10, 14; Engbersen *et al.* 2005). Omdat illegalen een relatief groot risico lopen om slachtoffer te worden van uitbuiting pleiten gemeenten voor een verscherping van de controle, actieve opsporing en een meer systematische aanpak. (SGB0 2004: 19)

Lobby, platform en controle

“Jos Wienen, burgemeester van Katwijk en lid van de bestuurlijke onderhandelingsdelegatie, vindt dat de VNG het onderwerp asielzoekers breed oppakt. ‘Kijk bijvoorbeeld naar het platform asiel, waarin bestuurders van diverse gemeenten praten over alles wat bij opvang en integratie aan de orde komt,’ zegt hij. ‘Daarnaast heeft de VNG een aantal jaren geleden een speciale onderhandelingsdelegatie ingesteld, mede op verzoek van het tweede kabinet-Kok, dat behoefte had aan afstemming met de gemeenten. Binnen de vereniging is een aantal medewerkers heel intensief met het onderwerp in de weer. Zij zijn goed in staat het veld te overzien, ze voeren de delegatie met informatie en vormen een belangrijke vraagbaak voor de gemeenten.” (VNG 2005b: 17)

Om onderling informatie en meningen uit te wisselen heeft de VNG een Platform Asiel ingesteld en een project opgestart; het project Vreemdelingenzaken en Integratie. Het

⁵⁵ Men moet in het AZC of een ROA-woning in de gemeente hebben gewoond.

organiseert overleggen en bijeenkomsten en voorziet gemeenten via nieuwsberichten en hun website van actuele informatie. Er zijn in 2003 tien regionale bijeenkomsten georganiseerd voor gemeenteambtenaren en enkele bestuurders, getiteld “Even bijpraten over vreemdelingenzaken”. Ook heeft de VNG een frontoffice die dagelijks vele vragen beantwoordt op het terrein van Vreemdelingenzaken en Integratie. De projectgroep overlegt vaak met ministeries en derden, zoals COA, IND en VluchtelingenWerk Nederland. En zij heeft bij veel Kamerleden gelobbyd om hen te overtuigen van de noodzaak van een “deugdelijk asielbeleid en een werkbare oplossing voor integratie en inburgering.” (VNG 2003a: 3) (Zie ook: VNG 2003a: 6, 7; VNG 2004a: 6, 7; VNG 2004e: 5)

Om problemen in de uitvoering van het terugkeerbeleid te signaleren en te controleren en de met de overheid gemaakte afspraken ten aanzien van terugkeer te controleren heeft de VNG een klachtenlijn geopend.

“De VNG opent een klachtenlijn waar gemeenten situaties in de uitvoering van het terugkeerbeleid kunnen melden die volgens hen niet geheel voldoen aan de gemaakte afspraken die tussen de VNG en de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie zijn gemaakt.” (VNG 2004f)

Ook heeft zij onlangs een klachtencommissie asielbeleid ingesteld. De commissie krijgt de taak de signalen en klachten van de gemeenten te onderzoeken en om voorstellen tot verbetering te doen.

“Aanleiding voor het instellen van deze klachtencommissie zijn de verontrustende signalen die vanuit de gemeenten bij de VNG terecht komen. Uit deze signalen blijkt dat de “sluitende aanpak” zoals afgesproken met minister Verdonk bij het terugkeerbeleid niet werkt. Afspraak is: er komen geen asielzoekers, uitgeprocedeerd of nog in procedure op straat te staan. Deze afspraak wordt niet nagekomen. Gemeenten zien steeds meer vluchtelingen op straat terecht komen.” (VNG 2005d)

De commissie onder leiding van Patijn krijgt de taak de signalen en klachten van de gemeenten te onderzoeken en om voorstellen voor verbetering te doen.

Beleidsvoorstellen

De VNG doet ook beleidsvoorstellen op het terrein van Vreemdelingenzaken en Integratie. Zo heeft zij samen met VluchtelingenWerk Nederland in 2003 een voorstel geschreven voor een eenmalige maatregel voor langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers. Het voorstel was dat alle mensen die vóór 1 juli 1998 asiel hebben aangevraagd, nog in procedure zijn en nog een vorm van opvang verkrijgen alsnog een verblijfsvergunning zouden krijgen. (VNG 2003c)

“Deze maatregel is in mei 2003 door de voorzitter van de VNG in een persconferentie gepresenteerd. De maatregel heeft zeer veel steun ontvangen van gemeenten. De media heeft er wekenlang aandacht aan besteed, maar uiteindelijk heeft de Tweede Kamer in september 2003 met slechts een gering verschil in stemmen de voorkeur gegeven aan de beperkte maatregel die minister Verdonk voorstelde.” (VNG 2003a: 2) (Zie ook: VNG 2004a: 3)

Ook op andere terreinen wil zij met proactieve voorstellen voor opvang en terugkeer komen. (VNG 2003a: 4)

Terugkeer

Zoals aangegeven zijn gemeenten het in grote lijnen eens met het terugkeerbeleid. Zij vinden het een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Gemeenten hebben nog geen

grote rol in het terugkeerproces van uitgeprocedeerde asielzoekers. Sommige gemeenten zouden hun rol hierin willen vergroten.

“Op het terrein van uitzettingen zien sommige respondenten meer mogelijkheden voor gemeenten. Vooral in de voorbereiding op terugkeer naar het land van herkomst, in de vorm van tijdelijke opvang, persoonlijke begeleiding en korte, praktische opleidingen, zouden sommige gemeenten een rol willen spelen. Uiteraard mits hiervoor de bevoegdheden en de financiën voldoende zijn.” (SGB0 2004: 17) (Zie ook: SGB0 2004: 7)

5.2.4 Doelstelling

Wanneer de bronnen bekeken worden op de doelstelling van gemeenten ten aanzien van vreemdelingen blijkt het volgende.

De VNG zal zich inzetten om uiteindelijk te komen tot een beleid:

“met.. voor gemeenten..zo weinig mogelijk problemen en met een voor uitgeprocedeerde asielzoeker zo humaan mogelijk beleid.” (VNG 2004a: 6) Het zal zich inzetten voor een *“uitvoerbaar en consequent beleid”*. (VNG 2003a: 7)

Het is voor een restrictief beleid dat uitgewerkt is tot in de puntjes, zodat de gemeente niet alsnog illegalen of uitgeprocedeerde asielzoekers op hun stoep heeft staan en er problemen ontstaan. Deels is dit uit solidariteit met de uitgeprocedeerde asielzoeker, want men is voor een humaan beleid. Deels lijkt dit uit een soort *Not in my backyard* motief voort te komen: “we willen geen dakloze asielzoekers en/ of illegalen in onze gemeente.” De gemeente wil een beleid waardoor de sociale orde niet verstoord wordt. Zij wil zo min mogelijk illegalen op straat en is daarom al jaren voor terugkeer, het vertrekcentrum, uitzetcentrum, etc. Uit de gesprekken met ambtenaren uit verschillende gemeenten in het kader van het onderzoek van de SGB0 (2004) blijkt dat zij ervoor pleiten om;

“terugkeerders op een humane wijze van de woning eventueel via een uitzetcentrum tot het vliegtuig te begeleiden, zodat zij niet op straat terechtkomen. Ook zou er meer begeleiding moeten zijn voor mensen die terug moeten keren.” (SGB0 2004: 18)

Het voorkómen dat asielzoekers op straat komen te staan lijkt voor sommige gemeenten centraler te staan dan andere zaken omtrent het vreemdelingenbeleid. Dat een vluchteling in vreemdelingenbewaring wordt geplaatst of met een inval van een interventieteam uit huis wordt gezet problematiseren sommige gemeenten niet, ook al is daar soms sprake van een voor het individu schrijnende situatie. Wat met name geproblematiseerd wordt, zijn de beëindiging van de opvang, het met onbekende bestemming vertrokken aantal uitgeprocedeerde asielzoekers, het geen verblijfsvergunning geven als men echt niet terugkan, etc. De standpunten zijn hoofdzakelijk gericht op preventie dat mensen op straat komen te staan.

Gemeenten worden ondanks (of dankzij) het nieuwe beleid nog steeds met illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers in haar gemeenten geconfronteerd. Dan blijkt dat gemeenten de zorgplicht hoog in het vaandel te hebben. Gemeenten ontplooiën activiteiten die officieel niet tot hun taken behoren, zoals de opvang van uitgeprocedeerden:

“toch zien veel gemeenten zich genoodzaakt hier een rol in te spelen, omdat zij gaten zien in het rijksbeleid” (SGB0 2004: 7).

Gemeenten zijn van mening dat de Rijksoverheid voor een vangnet voor een ieder, ook illegalen moet voorzien.

“De voorzieningen voor illegalen zijn beperkt. Hoewel de overheid als vangnet zou moeten dienen en gemeenten een zorgplicht hebben voor hun inwoners, komen illegalen niet voor alle benodigde voorzieningen in aanmerking.....De rijksoverheid dient te voorzien in een voldoende vangnet, ook als het gaat om onderdak voor illegalen.”
(SGBO: 19)

Kortom, gemeenten zijn vooral voor een effectief en humaan vreemdelingenbeleid, zodat mensen niet op straat komen te staan. Wanneer men toch met illegalen te maken heeft moet er uit humaan oogpunt en ter bescherming van de openbare orde een basisopvang voor hen zijn, zodat men niet op straat belandt.

5.3 VluchtelingenWerk Nederland

5.3.1 Achtergrond⁵⁶

VluchtelingenWerk is een onafhankelijke organisatie die zich inzet voor bescherming van asielzoekers en vluchtelingen. Hiervoor neemt zij de mensenrechten zoals die vastgelegd zijn in tal van internationale verdragen als leidraad. Haar missie is als volgt geformuleerd;

“VluchtelingenWerk Nederland komt op voor de rechten van vluchtelingen en helpt hen bij het opbouwen van een nieuw bestaan” (Vluchtelingenwerk 2005a).

Zij biedt persoonlijke steun en belangenbehartiging bij hun toelating en integratie. Hierbij wordt niet alleen ondersteuning geboden bij het zoeken naar asiel, er wordt ook ondersteuning gegeven bij:

“het voorkomen dat iemand wordt teruggestuurd als hij gegronde vrees heeft voor vervolging, of als hij het risico loopt slachtoffer te worden van foltering of een onmenselijk of vernederende behandeling of straf. Bescherming betekent tenslotte ook het bieden van toegang tot de samenleving en de mogelijkheid om een zelfstandig bestaan op te bouwen” (Vluchtelingenwerk 2005a).

De belangenbehartiging bestaat uit verschillende activiteiten. Zo begeleiden vrijwilligers en betaalde werknemers asielzoekers bij hun asielprocedure. Ze geven de asielzoeker voorlichting over de asielprocedure en wonen regelmatig gesprekken bij met de IND. Dit laatste niet alleen om de vluchteling bij te staan, maar ook om zicht te houden op de uitvoeringspraktijk van instanties die betrokken zijn bij de behandeling van een asielverzoek. Bovendien geeft VluchtelingenWerk in samenwerking met een rechtshulpverlener op basis van het vluchtverhaal advies over wat de asielzoeker kan doen om zijn asielverzoek te onderbouwen, of vertellen hem dat hij geen kans maakt op asiel. Daarnaast is VluchtelingenWerk voor de asielzoekers een soort vraagbaak over zaken als gezinshereniging, opsporen van vermiste familieleden, doormigratie en terugkeer, gezondheidszorg, onderwijs en werk. Wanneer de vluchteling een verblijfsvergunning heeft gekregen helpt VluchtelingenWerk hem bij het opbouwen van een bestaan in Nederland door hem wegwijs te maken in de gemeente, het helpen vinden van een baan, et cetera.

⁵⁶ De beschrijving van de achtergrond van VluchtelingenWerk Nederland is gebaseerd op informatie van haar website (Vluchtelingenwerk 2005a).

Naast deze individuele hulp zet zij zich ook in voor collectieve belangenbehartiging van vluchtelingen en asielzoekers. Die belangenbehartiging doet zij door aan te geven waar knelpunten in de uitvoering van wet- en regelgeving zitten, te reageren op wetsvoorstellen, te lobbyen bij regering en parlement, et cetera. VluchtelingenWerk probeert door middel van publiekscampagnes en het in de media te treden veelvuldig aandacht te vragen voor haar standpunten en het maatschappelijk draagvlak voor vluchtelingen en asielzoekers te vergroten.

Vluchtelingenwerk Nederland bestaat uit het Landelijk Bureau in Amsterdam, regionale bureaus en lokale afdelingen, die in bijna 90 % van de gemeenten in Nederland aanwezig zijn. VluchtelingenWerk Nederland werkt op Europees niveau samen met Europese zusterorganisaties in de European Council on Refugees and Exiles (ECRE), het Europese verband van vluchtelingenorganisaties, en met organisaties die in herkomstlanden van vluchtelingen werken, zoals Stichting Vluchteling.

5.3.2 Problematisering

Pardonregeling

Een van de punten van de laatste jaren waarop VluchtelingenWerk het meest van haar heeft laten horen, is een ruime pardonregeling. Zij pleitte voor een pardon voor: a) alle asielzoekers die al langer dan vijf jaar in Nederland zijn; b) schrijnende gevallen onder de asielzoekers; c) asielzoekers die wel terug willen, maar niet terug kunnen. Ondanks alle inspanningen en demonstraties hebben van de bijna 10.000 mensen die Minister Verdonk hebben geschreven om in aanmerking te komen voor de pardonregeling slechts een klein deel óf via het specifiek pardon óf op grond van hun ‘schrijnende situatie’ een verblijfsvergunning gekregen. VluchtelingenWerk is het niet eens met deze beslissing.

Bovendien is zij ontevreden over de manier waarop het verzoek dan wel afgewezen, dan wel gehonoreerd werd. VluchtelingenWerk is van mening dat de Minister duidelijk dient te motiveren waarom een verzoek wordt afgewezen. (VluchtelingenWerk 2004a) Ze heeft niet per brief gemotiveerd op welke gronden het verzoek tot pardon gehonoreerd, dan wel afgewezen werd, maar gewerkt met een Standaardafwijzingsbrief. De Raad van State bepaalde dat de brieven die uitgeprocedeerde asielzoekers schreven (14-01 brieven), wel degelijk formele aanvragen waren en dus inhoudelijk moesten worden beantwoord. In reactie op deze uitspraak wekt minister Verdonk volgens VluchtelingenWerk de suggestie dat uitgeprocedeerde asielzoekers oneigenlijk gebruik maken van procedures.

“Haar antwoord legt de schuld volkomen onterecht neer bij de asielzoeker, die zij nu lijkt te betichten van misbruik van procedures. VluchtelingenWerk Nederland vindt dit onjuist en kwetsend voor de mensen om wie het gaat.” (VluchtelingenWerk 2005b)

Een duidelijke motivatie van afwijzing van verzoeken, dan wel toewijzing is ook nodig met het oog op het creëren van draagvlak:

“alleen dan kan er draagvlak ontstaan voor de door of namens de minister genomen beslissing.” (VluchtelingenWerk 2004a: 10)

Zij is verder van mening dat er duidelijke criteria moeten zijn op basis waarvan een verzoek tot pardon wordt gehonoreerd, omdat de toewijzing anders willekeurig zou kunnen zijn.

“Het niet bekendmaken van criteria roept voortdurend de vraag op of er geen sprake is van willekeur.” (VluchtelingenWerk 2004a: 10)

Kortom ten aanzien van de pardonregeling heeft VluchtelingenWerk het volgende standpunt.

“Het is vooral het gegeven dat mensen vele jaren lang in Nederland verblijven, dat nog steeds veel schrijnende situaties veroorzaakt. In combinatie met het gebrek aan transparantie in de toekenning van verblijfsvergunningen kan alleen maar geconcludeerd worden dat veel ellende te voorkomen was geweest als vorig jaar tot een ruimer pardon was besloten. Dat bleek helaas politiek geblokkeerd te worden.” (VluchtelingenWerk 2004a: 4)

Ten aanzien van de mensen die toch een verblijfsvergunning hebben gekregen op basis van het pardon is VluchtelingenWerk van mening dat het te lang heeft geduurd voordat men hier uitsluitel over kreeg:

“Het is wrang dat voor veel mensen de toewijzing zo ontzettend laat komt. Veel onrust en leed had voorkomen kunnen worden als de achterstanden niet zo hoog waren opgelopen.” (VluchtelingenWerk 2004a: 10)

Schrijnendheid

VluchtelingenWerk Nederland vindt dat er onder de mensen die voor een pardon pleitten veel mensen waren die zich in een schrijnende situatie bevonden, omdat zij een traumatische ervaring achter de rug hadden, ziek waren, psychische problemen hadden en hun kinderen totaal “vernederlandst” waren en geen band meer hadden met het land van herkomst (VluchtelingenWerk 2004b).

“VluchtelingenWerk Nederland vindt het ongehoord dat zo weinig mensen gehoor hebben gekregen bij de minister. Volgens de organisatie is het aantal mensen dat zich in een schrijnende situatie bevindt, veel groter. Nu zoveel mensen buiten de boot vallen, ontstaat in heel veel gezinnen een dramatische situatie” (VluchtelingenWerk 2004b).

In lijn met de kritiek op het ontbreken van duidelijke criteria op basis waarvan een verzoek tot pardon wordt gehonoreerd, is VluchtelingenWerk van mening dat met name voor de toewijzing van schrijnendheid criteria ontbreken en zo de toekenning willekeurig lijkt.

“De toewijzing van verblijfsvergunningen op grond van schrijnendheid lijkt willekeurig. In zaken van vergelijkbare of ogenschijnlijk even grote problemen, wordt nu eens wel, dan weer niet een verblijfsvergunning verstrekt. Heldere criteria zijn er niet; de IND zegt 'op gevoel' te werken. VluchtelingenWerk Nederland pleit voor duidelijke criteria.” (VluchtelingenWerk 2005c) (Zie ook: VluchtelingenWerk 2004b).

VluchtelingenWerk pleit dus voor harde criteria om de aanvraag eerlijk en rechtvaardig te laten verlopen en zodat er geen sprake kan zijn van willekeur.

Buiten Schuld

Tevens is VluchtelingenWerk van mening dat de overheid te weinig erkent dat sommige asielzoekers gewoonweg niet terug kunnen keren naar het herkomstland (VluchtelingenWerk 2004b). Vluchtelingenwerk Nederland vraagt al heel lang aandacht voor dit probleem. Zij was er verontwaardigd over dat de overheid vorig jaar november 2004 “ontkende” dat sommige landen zeer matig meewerken aan de terugkeer van hun onderdanen en bleef volhouden dat “elke asielzoeker die terug wil ook terug kan” terwijl later bleek dat het in sommige gevallen wel degelijk onmogelijk was naar de betreffende landen terug te keren. Hierdoor zijn mensen onterecht na 28 dagen op straat gezet, onder het mom dat men onvoldoende meewerkte aan terugkeer (VluchtelingenWerk 2004c). Overeenkomstig de toekenning van het pardon en toekenning op basis van schrijnendheid

wil VluchtelingenWerk ook ten aanzien van het buiten-schuld-criterium dat er duidelijkere criteria komen;

“Om te voorkomen dat mensen eindeloos aan het lijntje worden gehouden, vindt VluchtelingenWerk Nederland bovendien dat de minister niet alleen duidelijkheid moet geven over wat iemand moet doen om uit Nederland te kunnen vertrekken, maar dat ook moet worden aangegeven na verloop van welke periode en/of na welke inspanningen een buitenschuld-vergunning zal worden verleend.[...] Duidelijke voorlichting in een zo vroeg mogelijk stadium over te ondernemen activiteiten door de vreemdeling, IND of Vreemdelingenpolitie ontbreekt volledig.” (VluchtelingenWerk 2004a: 14)

Op straat zetten

VluchtelingenWerk vindt dat mensen die nog een procedure hebben lopen niet op straat gezet mogen worden.

“Nu krijgen mensen die een herhaald asielerzoek hebben ingediend of een aanvraag op medische gronden hebben lopen vaak nog geen opvang. [...] Mensen die in Nederland hun uitslag van de procedure mogen afwachten, horen niet zonder voorzieningen op straat gezet te worden.” (VluchtelingenWerk 2004d)

Terugkeer

In principe is Vluchtelingenwerk voor terugkeer, mits de procedure zorgvuldig is verlopen en de terugkeer op een humane wijze plaatsvindt.

“VluchtelingenWerk Nederland is ook actief in het vertrekcentrum. VluchtelingenWerk Nederland heeft altijd gesteld dat bij een zorgvuldige asielerprocedure ook terugkeer hoort.” (VluchtelingenWerk 2004a: 6)

VluchtelingenWerk is het echter niet eens met de manier waarop mensen worden uitgezet, terug moeten keren en worden voorbereid op hun terugkeer. Volgens haar is er meer intensieve begeleiding nodig voordat mensen terugkeer gaan overwegen en zijn de terugkeergesprekken die IND met de mensen houdt niet toereikend.

“VluchtelingenWerk Nederland ziet dat de terugkeergesprekken in de praktijk een sterk formeel karakter hebben en weinig betekenen in het psychologische proces dat mensen moeten doormaken alvorens zij voor zichzelf kunnen besluiten dat zij terugkeren naar het land van herkomst.En juist een intensieve begeleiding op dit laatste vlak zou kunnen betekenen dat mensen terugkeer als een perspectief gaan zien en kan voorkomen dat men er voor kiest Met Onbekende Bestemming te vertrekken (MOB).” (VluchtelingenWerk 2004a: 6)

Ook is volgens haar de door de Rijksoverheid geboden terugkeerpremie niet voldoende om mensen tot terugkeer te bewegen, maar slechts een extra stimulans. De overheid zou meer aandacht moeten hebben voor de andere overwegingen die spelen bij de keuze voor al dan niet terugkeren. (VluchtelingenWerk 2004a: 8)

Vertrekcentrum

De komst van het Vertrekcentrum heeft tot veel protest geleid, van vele maatschappelijke organisaties, gemeenten, etc. VluchtelingenWerk is niet per definitie tegen het vertrekcentrum, echter zij is tegen de uitzetting van asielerzoekers die al zolang in Nederland zijn. Zij kiest om pragmatische redenen om op het Vertrekcentrum aanwezig te zijn, namelijk om beter in staat te zijn de belangen van de asielerzoekers te kunnen behartigen en meer zicht te hebben op de uitvoering van het terugkeerbeleid. (VluchtelingenWerk 2004e)

Uitzetting

Ten aanzien van uitzetting is VluchtelingenWerk van mening dat gezinnen niet gescheiden uitgezet mogen worden:

“Gezinnen scheiden door uitzetting is naar de mening van VluchtelingenWerk Nederland onaanvaardbaar, vooral als we kijken naar de kinderen in deze gezinnen. Zij hebben niet om deze situatie gevraagd, maar dreigen er wel het slachtoffer van te worden.”
(VluchtelingenWerk 2004a: 15)

VluchtelingenWerk beveelt dan ook aan:

“Maak geen onderscheid tussen gezinnen die in Nederland zijn gevormd en gezinnen die al bestonden voor zij naar Nederland kwamen.” (VluchtelingenWerk 2004a: 16)

De Minister heeft aangegeven gezinnen niet gescheiden uit te zetten, maar VluchtelingenWerk vindt dat deze toezegging in de praktijk nog niet goed wordt toegepast.

“De politieke toezeggingen van de minister inzake het in beginsel ‘niet gescheiden uitzetten van gezinnen’ [...] worden in het beleid te beperkt en te laat in praktijk gebracht. Zo is er voor gezinnen waarvan de partners uit verschillende landen komen, of waarvan één van de gezinsleden wel een verblijfsvergunning heeft en de andere niet, in veel gevallen geen oplossing. Anderen komen in de problemen als ze uiteindelijk besluiten wél terug te gaan, waarna blijkt dat de overheid in het betreffende land ‘niet thuis’ geeft.” (VluchtelingenWerk 2004a: 16)

Met onbekende bestemming vertrokken

Een aanzienlijk deel van de asielzoekers die uitgeprocedeerd raken verdwijnen Met Onbekende Bestemming. VluchtelingenWerk vindt dit problematisch en is van mening dat de Minister het terugkeerbeleid moet verbeteren door bijvoorbeeld meer voorlichting te geven over terugkeer, zodat het aantal met onbekende bestemming vertrokkenen afneemt.

“Veel te veel mensen verdwijnen met onbekende bestemming (MOB); 36 procent van de afgehandelde dossiers. Waar de minister vorig jaar aankondigde dat afgewezen asielzoekers ook echt het land moesten verlaten, blijkt nu dat een zeer groot deel zich aan toezicht onttrekt.” (VluchtelingenWerk 2004a: 16)

“Alhoewel de minister steeds gesteld heeft dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het vertrek bij de betrokkenen ligt, mag van de minister verwacht worden dat ze nagaat hoe bijvoorbeeld betere voorlichting kan bijdragen aan het terugdringen van dit aantal.”
(VluchtelingenWerk 2004a: 16)

5.3.3 Strategie

5.3.3.1 Centrale oplossing

VluchtelingenWerk ziet de centrale oplossing om tot een meer humane en rechtvaardige behandeling van vluchtelingen te komen in een meer humane en rechtvaardige beoordeling en behandeling van asielaanvragen en terugkeer. Zij onderneemt verschillende activiteiten om hieraan bij te dragen.

5.3.3.2 Actie

“VluchtelingenWerk Nederland komt op voor de rechten van vluchtelingen en helpt hen bij het opbouwen van een nieuw bestaan.” (VluchtelingenWerk 2005a)

In de paragraaf Achtergrond worden al enkele activiteiten beschreven die VluchtelingenWerk onderneemt waarin deze missie tot uiting komt, zoals de persoonlijke hulp door middel van de begeleiding van asielzoekers, het geven van informatie over bijvoorbeeld medische hulp, werk, onderwijs en het opsporen van vermiste personen en wanneer men een verblijfsvergunning heeft gekregen het helpen een weg te vinden in Nederland.

Zo is VluchtelingenWerk ook in het vertrekcentrum vertegenwoordigd;

“om asielzoekers in deze moeilijke fase bij te kunnen staan en daar waar mogelijk nog actie te kunnen ondernemen.” (VluchtelingenWerk 2004f)

Ook zet VluchtelingenWerk Nederland zich in voor collectieve belangenbehartiging van vluchtelingen en asielzoekers door te reageren op wetsvoorstellen, te lobbyen bij regering en parlement, in de media veelvuldig aandacht te vragen voor bovengenoemde standpunten en middels het organiseren en/ of deelnemen aan demonstraties en petitie. VluchtelingenWerk heeft legio activiteiten ondernomen om de Minister te overtuigen van een ruimhartig pardon. Bijvoorbeeld een actiedag om 10.000 brieven met een verzoek om een verblijfsvergunning, *“soms voor zichzelf, maar ook heel vaak voor een klasgenootje, vriend, buurtgenoot, lid van de kerkgemeenschap enz.”* aan te bieden aan de IND. (VluchtelingenWerk 2004a: 4) (zie ook: VluchtelingenWerk 2004b)

Een van de grootste demonstraties waar VluchtelingenWerk aan deel nam was de demonstratie van ‘Keert het Tij’, waar verschillende bekende Nederlanders en politici aan deelnamen.

“Zaterdag 10 april trokken 15.000 demonstranten in een twee kilometer lange stoet door de Amsterdamse binnenstad. De landelijke demonstratie was gericht tegen de plannen van minister Verdonk om komende maanden duizenden vluchtelingen, die hier al jaren wonen, het land uit te zetten. Uit 42 steden waren demonstranten met in totaal zestig bussen naar Amsterdam gekomen. Daarnaast waren vele duizenden demonstranten met de trein gekomen.” (VluchtelingenWerk 2004g) (Zie ook: VluchtelingenWerk 2004h)

En ook op andere manieren verdedigt VluchtelingenWerk ‘haar zaak’. Om inzicht te hebben in de manier waarop het terugkeerbeleid wordt uitgevoerd en de begeleiding van asielzoekers te intensiveren is zij sinds juli 2004 begonnen met het bijhouden van een databasesysteem waarin asielzoekers longitudinaal gevolgd worden (VluchtelingenWerk 2004a: 4). In deze ‘asielmonitor’ worden nu 1630 personen (573 dossiers) bijgehouden. In september 2003 heeft zij opdracht gegeven tot het houden van een NIPO enquête om te peilen in hoeverre Nederlanders voor een ruimer pardon waren. (VluchtelingenWerk 2004a: 4).

Ook doet VluchtelingenWerk beleidsvoorstellen. Zij heeft samen met de VNG in 2003 een voorstel geschreven voor een eenmalige maatregel voor langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers. (VluchtelingenWerk 2004a: 10)

5.3.4 Doelstelling

De doelstelling of missie van VluchtelingenWerk is, zoals de directeur zegt in een persbericht

“...Het is onze missie op te komen voor het belang van vluchtelingen. Waar het kan werken wij constructief samen met de overheid. Waar nodig, leveren wij kritiek....”
(VluchtelingenWerk 2004i)

Centraal staat dus het belang van de vluchteling.

In verschillende teksten wordt kritiek geuit op het huidige vreemdelingenbeleid van de overheid en worden verzoeken gedaan aan de Minister. Ze deed een verzoek tot een “*humane en rechtvaardige oplossing*” ten aanzien van asielzoekers die langdurig in Nederland zijn verbleven (VluchtelingenWerk 2004a: 4), noemde de geringe pardonregeling “*inhumaan*” (VluchtelingenWerk 2005c), (zie ook: VluchtelingenWerk 2004a: 16) en wil via haar asielmonitor;

“kritisch volgen wat er wanneer met de asielzoekers gebeurt en of dit zorgvuldig gaat....” en zal zij ook toezien op een **humaan** beleid.” (VluchtelingenWerk 2004j)

Zij pleit voor een humaan en een fatsoenlijk verloop van terugkeer en tracht onterechte terugkeer te voorkomen.

*“ Uit bezorgdheid over de situatie waarin deze groep asielzoekers gedurende het lange verblijf in Nederland terecht is gekomen, wil VluchtelingenWerk Nederland er tot het laatste moment alles aan doen om de terugkeer zo **humaan en fatsoenlijk** mogelijk te laten verlopen en om **onterechte** terugkeer te voorkomen.”* (VluchtelingenWerk 2004a: 6)

Kortom, steeds keert het woordje **humaan** terug. VluchtelingenWerk vraagt om humane oplossingen ten aanzien van vluchtelingen en keurt besluiten van de overheid af op grond van (in)humaniteit. Ook rechtvaardigheid staat centraal, waarvoor zij de rechten van de mens als leidraad neemt.

VluchtelingenWerk is van mening dat het menselijke, de individuele situatie en gevoel moet prevaleren bij de beoordeling van een situatie, zoals in het geval van uitzetting.

“Uit dossiers die wij in onze ‘asielmonitor’ hebben, blijkt hoe vaak in een eerdere fase deze toets op ‘gevoel’ heeft ontbroken. Het is onbegrijpelijk dat in zoveel zaken bij de IND niemand veel eerder heeft bedacht dat een besluit dan mogelijk juridisch wel juist mocht zijn, maar er toch meer dan voldoende aanleiding was om de verantwoordelijke bewindspersoon de zaak voor te leggen met het verzoek om in afwijking van het beleid tot verlening van een verblijfsvergunning over te gaan.” (VluchtelingenWerk 20045c)

Zij is bijvoorbeeld per definitie tegen het gescheiden uitzetten van gezinnen, waar de gezinnen ook gevormd zijn of onder welke wet ze ook vallen. VluchtelingenWerk vindt het een recht van gezinnen om bij elkaar te kunnen blijven en vindt het “*absurd*” dat de minister huwelijken die in Nederland zijn gesloten van andere orde acht en anders behandelt dan huwelijken die in het land van herkomst zijn voltrokken. (VluchtelingenWerk 2004k)

Kortom VluchtelingenWerk Nederland pleit ervoor niet de regel, maar de mens centraal stellen.

“Zet niet het logistieke proces, maar de mensen centraal. Zoek een daadwerkelijke oplossing voor individuele situaties.” (VluchtelingenWerk 2004a: 16)

5.4 Fabel van de Illegaal

5.4.1 Achtergrond⁵⁷

In 1990 richtte een groep activisten het politiek informatiecentrum De Invalshoek op, later omgedoopt tot De Fabel van de Illegaal. In eerste instantie was zij met name lokaal actief. Vanaf ongeveer halverwege de jaren negentig is De Fabel ook wat meer landelijk gaan opereren. Het speerpunt van de Fabel is de strijd tegen migratiebeheersing. Het is een “radicaal-linkse basisorganisatie” die streeft naar een “vrij-socialistische, feministische en ecologisch duurzame samenleving”, wat volgens haar alleen via een fundamentele omwenteling van de sociale en bezitsverhoudingen op wereldschaal bereikt kan worden.

De Fabel bestaat uit vrijwilligers en is gevestigd in Leiden. Hun bijdrage bestaat uit verschillende activiteiten. Zo ondersteunen ze zelforganisaties van migranten en vluchtelingen bij hun strijd voor gelijke rechten. Een voorbeeld hiervan uit het verleden is de ondersteuning van de hongerstakingen van de “witte illegalen”. De Fabel steunt ook individuele illegalen via een spreekuur en regelt bijvoorbeeld (eventueel gratis) een dokter, tandarts, maatschappelijke hulp en juridische steun. Zij geeft advies en informatie over trouwen, samenwonen en problemen die samenhangen met het leven zonder verblijfsvergunning. Ook onderzoekt en bestrijdt de Fabel alle aspecten van migratiebeheersing en alle vormen van extreemrechts, racisme en nationalisme en keren ze zich derhalve tegen “de partij Nieuw Rechts, nazi’s, rechtse opiniemakers en religieuze fundamentalisten.” Zij houdt een linkse bibliotheek met tienduizenden boeken, tijdschriften en knipsels. De Fabel geeft een tweemaandelijks krant uit tegen racisme en brengt regelmatig brochures uit in de zogenaamde “Gebladerte-reeks” over verschillende voor links belangrijke thema’s. Ook treedt zij regelmatig in de publieke media middels ingezonden stukken in de krant of optredens op radio en tv.

5.4.2 Problematisering

Beoordeling aanvragen

Volgens de Fabel is het hele beleid van de overheid erop gericht vluchtelingen te weren. De criteria voor toelating op basis van asiel worden steeds strikter enkel om zo veel mogelijk vluchtelingen af te wijzen, zo vindt de Fabel.

Het gaat er volgens de Fabel bij bijvoorbeeld de ac-procedure, (of 48-uursbeslissing) in feite vooral om vluchtelingen snel en "zorgvuldig" af te wijzen. Er wordt namelijk niet over hun vluchtverhaal gesproken, enkel over de identiteit, nationaliteit en reisroute. (De Fabel van de Illegaal 2004a)

“De IND geeft hen sowieso altijd het nadeel van de twijfel... In de begrotingen voor 2002 en 2003 gaf Justitie aan ernaar te streven om 80 procent van alle asielaanvragen af te werken via de ac-procedure. Zonder hen gehoord te hebben of zelfs maar te kennen, beweert Justitie dus glashard dat vier van de vijf vluchtelingen die in de toekomst zullen

⁵⁷ De beschrijving van de achtergrond van de Fabel van de Illegaal is gebaseerd op informatie van hun website (De Fabel van de Illegaal 200).

aankloppen in hun ogen bedriegers zijn..... het gaat Justitie er uitsluitend om zoveel mogelijk vluchtelingen in zo min mogelijk tijd af te wijzen. Dat spaart geld en voorkomt dat vluchtelingen na een langere asielprocedure hun weg in de samenleving weten te vinden en overlevingsnetwerken van vrienden, landgenoten en andere ondersteuners weten op te bouwen.” (De Fabel van de Illegaal 2004a)

Pardonregeling

De Fabel van Illegaal is tegen grenzen en voor vrije migratie, vindt dat iedereen hier welkom is, dus dat er geen asielbeleid nodig is en dus ook geen pardonregeling. Met de beslissing van Verdonk om mensen daadwerkelijk uit te gaan zetten, stuurt zij mensen die gevlucht zijn om allerlei redenen, zoals politieke redenen, (seksuele) onderdrukking, armoede en oorlog onterecht weg, aldus de Fabel van de Illegaal.

“Daar sta je dan. Na een lange, gevaarlijke tocht. Op de vlucht voor vervolging vanwege politieke activiteiten, onderdrukking als vrouw, armoede, seksuele onderdrukking, racisme, een milieuramp of oorlog. Eindelijk veilig in Nederland? De 26.000 vluchtelingen die minister Verdonk het land uit wil gooien weten inmiddels wel beter! Evenals alle andere vluchtelingen die eerder uitgezet zijn.” (De Fabel van de Illegaal 2004b)

Zij waardeert de protesten van andere maatschappelijke organisaties tegen de geringe pardonregeling, zoals de “Keer het tij”-demonstratie op 10 april 2004. (De Fabel van de Illegaal 2004c)

Grensbewaking

Aangezien de Fabel van de Illegaal per definitie tegen grenzen is, is zij tegen elke vorm van grensbewaking en uitzetting.

“De lidstaten van Fort Europa proberen koortsachtig om van de Middellandse Zee een onneembare slotgracht te maken.(1) Daarbij worden eilanden tot drijvende uitzetbajessen gemaakt en de Noord-Afrikaanse landen tot vooruitgeschoven grensposten.” (De Fabel van de Illegaal 2005b)

Met die “uitzetbajessen” doelen ze op de kampen op bijvoorbeeld de Canarische, Zuid-Italiaanse en Oost-Griekse eilanden waar bootvluchtelingen na aanhouding worden opgevangen. Ook zijn zij tegen de plannen voor het opzetten van zogenaamde extraterritoriale kampen in Noord- Afrika waar vluchtelingen die naar Europa willen al daar aan selectie worden onderworpen. (De Fabel van de Illegaal 2005b)

De Fabel is tegen de doorvoering van zeer geavanceerde en breed ingezette middelen om illegalen op te sporen. Zo bouwde de Spaanse Guardia Civil al enkele wachttorens, die men gebruikt om met visuele en elektromagnetische apparatuur bootvluchtelingen op te sporen in de Straat van Gibraltar en voor de Marokkaanse kust. Dit werkt volgens de Fabel alleen maar in de hand dat bootvluchtelingen andere en nog gevaarlijkere routes zijn gaan nemen om in Europa te komen (De Fabel van de Illegaal 2005b). Ook is zij tegen het streven van de EU naar een Europese grenspolitie.

De Fabel van de Illegaal is van mening dat de Europese overheden te veel gericht zijn op het bewaken van de grenzen en zich niet bekommeren om de doden die vallen als gevolg van de grensoversteek.

“De Europese overheden bekommeren zich geenszins om die doden [die tijdens de boottocht over de Middellandse Zee sterven. AW], maar schreeuwen alleen moord en

brand wanneer er weer een groep bootvluchtelingen levend aan land weet te komen.”
(De Fabel van de Illegaal 200b)

“Echter, niet de veiligheid van de vluchtelingen staat voor de Europese regeringen centraal, maar het weren ervan uit het rijke Fort Europa.” (De Fabel van de Illegaal 2004b)

Op straat zetten

De Fabel van de Illegaal vindt dat iedereen recht heeft op hulp en ondersteuning. Zij is dan ook principieel tegen het uit de opvang plaatsen na een bepaalde fase in de procedure zoals na de 48-beslissing.

“Vluchtelingen van wie de asielaanvraag binnen 48 uur wordt afgewezen, hebben nog wel recht op beroep, maar niet meer op voorzieningen. Ze worden zonder geld op straat gegooid of gevangen gezet. Zo wordt het contact met de advocaten ernstig bemoeilijkt en de kans op een succesvol beroep en eventuele erkenning nog verder verkleint. Bij het beroep kijken rechters overigens niet naar de inhoudelijke juistheid van de afwijzingen, maar alleen naar de "zorgvuldigheid" waarmee die beslissing tot stand is gekomen. De vluchtelingen moeten dan zien te bewijzen dat die niet "zorgvuldig" is genomen.” (De Fabel van de Illegaal 2004a)

Veel organisaties die hulp bieden, stellen de eis dat een illegaal of uitgeprocedeerde alleen (bepaalde vormen van) hulp kan ontvangen wanneer men óf zicht heeft op een verblijfsvergunning, óf meewerkt aan vrijwillige terugkeer (Rusinovic *et al.* 2002). De Fabel vindt het stellen van de eis dat men mee moet werken aan zijn “vrijwillige terugkeer” een vorm van chantage. (De Fabel van de Illegaal 2005c)

Terugkeer

De Fabel is voor vrije migratie, dus tegen gedwongen terugkeer. Alle vormen van uitzetting en terugkeer noemt zij structureel “deportaties”. Zij ziet vrijwillige terugkeer als een illusie. Het restrictieve beleid, de uitsluiting uit de samenleving van illegalen en het rechtse klimaat maakt dat terugkeer geen vrijwillige keuze is, maar de enige keus die overblijft.

“Voor ons is 'vrijwillige' terugkeer niks anders dan een uitbreiding van het deportatiebeleid. Ontneem mensen iedere mogelijkheid om hier te overleven door hen volledig uit te sluiten en ze gaan vanzelf wel 'vrijwillig' terug. Dat gaat een stuk 'efficiënter' en levert niet zo'n slecht imago op als gedwongen deportaties.....Na korte tijd in Nederland wordt het voor de meesten duidelijk dat ze in een racistische hel terecht zijn gekomen waar ze op allerlei manieren uitgesloten en mishandeld worden. Soms op zo'n erge manier dat ze nog liever terug gaan dan hier te blijven. Dat zegt echter niets over hun redenen om te vluchten, maar alles over het rechtse klimaat in Nederland.” (De Fabel van de Illegaal 2004d)

“En [naast de stok achter de deur van deportaties met harde hand] ook de volledige uitsluiting van geïlegaliseerde vluchtelingen en migranten, het geïnstitutionaliseerde racisme en het dagelijkse racisme op straat helpen hen 'kiezen' voor 'vrijwillige' terugkeer. De IOM geeft dan ook openlijk toe dat "dwang" een belangrijk onderdeel is van het 'vrijwillige' terugkeerbeleid.” (De Fabel van de Illegaal 2004e)

IOM⁵⁸

De Fabel van de Illegaal is “voor vrije migratie! Tegen de IOM” om verschillende redenen.

Ten eerste heeft zij de kritiek op IOM dat zij beweert migranten bij te staan, maar in werkelijkheid mensen verwijderd, onder het mom van vrijwillige terugkeer. Bovenstaand citaat liet al zien dat De Fabel van de Illegaal vindt dat van die vrijwilligheid geen sprake kan zijn.

IOM probeert invloed uit te oefenen op de migratie van mensen, niet voor de migrant zelf, maar ter bescherming van de economie en de overheid.

“Men dirigeert migranten en vluchtelingen naar de landen waar de economie hen kan gebruiken en laat hen weer "vrijwillig terugkeren" wanneer ze niet langer nodig zijn.”
(De Fabel van de Illegaal 2004f)

De Fabel vindt dat zij een nationalistische ideologie heeft die vooral draait om de "thuislanden".

“De IOM gaat ervan uit dat mensen thuishoren in hun land en "cultuur" van herkomst. Daarom probeert men ook erkende vluchtelingen en zelfs genaturaliseerde migranten tot "vrijwillige terugkeer" te bewegen. Eens een buitenstaander, altijd een buitenstaander, lijkt de redenering.” (De Fabel van de Illegaal 2004f)

Aan de andere kant hebben regeringen volgens de Fabel bepaald dat IOM niet onder nationale wetgevingen valt om zo de internationale wetgeving te kunnen omzeilen om het vreemdelingenbeleid efficiënter te kunnen laten werken.

Om informatie te verkrijgen en het contact en vertrouwen met migranten en vluchtelingen te krijgen werkt IOM samen met steungroepen voor vluchtelingen en migranten. Dit terwijl de IOM deel uitmaakt van de “deportatiemachine”, want zij is officieel “ketenpartner” in het vreemdelingenbeleid net als de IND, de marechaussee, de Vreemdelingendienst en het COA dat is. Echter om mensen over te halen tot terugkeer probeert zij “de valse hoop te wekken dat het leven in het land van herkomst beter is”, verstrekt zij terugkeerpremies en houdt zij spreekuren. De vergoedingen die IOM verstrekt aan mensen die vrijwillig terugkeren noemt de Fabel van de Illegaal structureel “oprotpremies” (De Fabel van de Illegaal 2004f). In haar spreekuren pakt IOM volgens de Fabel de meest kwetsbare groepen migranten.

“Veelal gaat het om kwetsbare groepen migranten, zoals alleenstaande minderjarigen, zieken, slachtoffers van mensenhandel en alleenstaande ouders met kleine kinderen.” (6)
De zieken en zwakken worden het eerst gepakt door de 'humanitaire' IOM.” (De Fabel van de Illegaal 2004e)

En om bijvoorbeeld mensen te ontmoedigen naar Nederland te komen gebruikt IOM afschrikverhalen zoals die van slachtoffers van vrouwenhandel, terwijl zij weinig doet voor die slachtoffers.

Kortom, De Fabel vindt de IOM een “racistische en bevolkingspolitieke organisatie”. Ze snappen dan ook niet dat sommige steungroepen voor illegalen en vluchtelingen met hen samen wil werken. Zo is zij volstrekt tegen de samenwerking van bijvoorbeeld de Pauluskerk met de IOM (zie hoofdstuk 6). Zij stelde in een briefwisseling met Hans Visser, de dominee van de Pauluskerk de volgende vragen:

“Waarom geef je geen prioriteit meer aan protest tegen de uitsluiting die ervoor zorgt dat mensen 'vrijwillig' terugkeren? Heb je geen problemen met de rol die de IOM speelt

⁵⁸ Voor een uitgebreide beschrijving van IOM zie hoofdstuk 6.

bij het internationaal managen van migratie in het belang van staat en economie? Heb je er geen moeite mee om, gewild of ongewild, een verlengstuk te worden van de uitzettingpolitiek van het racistische vreemdelingenbeleid? Twijfel jij er nooit aan of jij als witte Nederlandse man vanuit je bevoorrechte positie er misschien wel eens helemaal naast kan zitten met je bepaling wat "het beste" is voor die vluchtelingen die je 'vrijwillig' doet terugkeren?" (De Fabel van de Illegaal 2004d)

Over het beleid van Visser waar terugkeer deel vanuit maakt, zegt de Fabel dat het in tegenspraak is met daadwerkelijke solidariteit, want elk streven naar beheersing beperkt de autonomie.

"Zijn visie over de rol van steunorganisaties bij het beheersen van migratie lijkt ons in flagrante tegenspraak met daadwerkelijke solidariteit met migranten en vluchtelingen. Elk streven naar beheersing beperkt immers hun autonomie." (De Fabel van de Illegaal 2004g)

Vertrekcentrum

De Fabel van de Illegaal is doordat zij voor vrije migratie is, ook principieel tegen het vertrekcentrum. Vertrekcentra zijn onmenselijk en gaan in tegen de rechten van de mens. Zij vindt dat gemeenten die akkoord zijn gegaan met de vestiging van de vertrekcentra (gemeente Vught, en Ter Apel (Vlagtwedde)) geld hebben laten prevaleren boven mensenrechten en menselijkheid. (De Fabel van de Illegaal 2005d)

Uitzetcentrum

De Fabel van de Illegaal is tegen vreemdelingenbewaring (bijvoorbeeld het uitzetcentrum) en noemt deze structureel 'illegalenbajessen' en uitzetcentra 'kampen'.

"Daar zitten mensen zonder verblijfsvergunning opgesloten om gedeporteerd te worden. De overheid criminaliseert hen en smijt velen na een vaak maandenlang verblijf terug op straat." (De Fabel van de Illegaal 2005e)

Er worden vreemdelingen vastgezet die geen strafbaar feit hebben begaan, maar van wie de politie de nationaliteit en de identiteit niet heeft kunnen vaststellen. Ook zitten er uitgeprocedeerde asielzoekers vast en zijn de omstandigheden bijzonder zwaar. Dit vindt de Fabel volkomen onacceptabel.

"De omstandigheden op de boten zijn voor de gevangenen bijzonder zwaar."

Zo geeft de Fabel van de Illegaal aan dat men met vele personen op een kamer zit, men vele uren in de cel moet doorbrengen, er slechts een uur per dag gelucht kan worden in een kooi en de medische zorg slecht is. De Fabel van de Illegaal schrijft;

"Er probeert hier elke dag wel een vrouw zelfmoord te plegen. Maar dan wordt ze in de isoleercel gezet en daarna probeert ze het nooit meer, omdat ze niet meer terug naar de isoleer wil. Het is daar zo verschrikkelijk, de muren komen op je af", aldus een vrijgekomen vrouw die een half jaar vast zat in het kamp." (De Fabel van de Illegaal 2005e)

5.4.3 Strategie

5.4.3.1 Centrale oplossing

De kernstrategie om een grenzeloze wereld zonder kapitalisme te bereiken is het ontwikkelen van een tegenmacht van links-radicaal om zo huidige machtsverhoudingen omver te werpen.

5.4.3.2 Actie

Een van de hoofdactiviteiten om mensen te overtuigen van de standpunten van de Fabel is het publiceren van artikelen op haar site en in haar Fabel-krant. Ook schrijft zij brieven aan partijen en publiceert zij artikelen in de krant en tijdschriften. Ze vertaalt verscheidene artikelen die zij publiceert in de Fabel-krant in het Frans, Duits, Engels, Esperanto, Italiaans, Zweeds en Pools en plaatst deze op haar website.

De Fabel van de Illegaal participeert in verschillende protesten en acties gericht tegen het huidige vreemdelingenbeleid. Bijvoorbeeld bij de Benefietmanifestatie “Stop deportaties nu!”, waar verschillende dichters en schrijvers aan deelnamen, waaronder ook “dwarsligger”, de columnist van de krant van de Fabel. Ook nam zij deel aan de Nederlandse protestacties in het kader van de Europese actiedag tegen “illegalenbajessen”; *“tegen de twee bajesboten in de Rotterdamse Merwehaven en tegen kamp Zeist in Soesterberg.”* (De Fabel van de Illegaal 2005e)

Zij steunt andere groepen die protest leveren, zoals vluchtelingen die in hongerstaking gaan tegen hun uitzetting en de vluchtelingen uit het vertrekcentrum Ter Apel die een manifestatie hielden tegen:

“het vreemdelingenbeleid dat leidt tot onze uitsluiting of verwijdering en door ons ervaren wordt als psychische marteling en apartheidsregime.... Stop de psychische marteling en bureaucratie tegen vluchtelingen. Geen mensen zonder voorzieningen op straat, geen mens is illegaal.” (De Fabel van de Illegaal 2005f)

Zij heeft in verzet tegen de Koppelingswet het initiatief genomen tot een landelijk comité ‘Geen mens is Illegaal’.

“Het comité streefde naar een verblijfsvergunning voor iedereen die kan aantonen dat hij of zij vóór de invoering van de Koppelingswet in Nederland een bestaan had opgebouwd en het comité zette zich in voor de afschaffing van de Koppelingswet.” (De Fabel van de Illegaal 1999)

5.4.4 Doelstelling

*Hij is kopje onder gedoken in een zee van mensen
en hij worstelt en komt boven
en hij duikt weer naamloos en onnoemelijk onder.
Misschien hapt een mensenhaai van de immigratiedienst
een stuk uit zijn been
of slokt de walvis van het ministerie hem met huid en haar op.
Misschien drijft hij weg naar de kust van de eindigheid
en spoelt zijn lijk aan
en laat het de strandjutters van de dood koud
of hij is verstijfd en zelfs zonder vergunning
voortaan nergens meer in levende lijve verblijft.*

...
*En dus blijft hij en verblijft hij maar zonder papieren
in het land met de papierwinkel,
tussen wal en schip,
tussen vrees en wanhoop,
tussen de muren van de bajes of van het gekkenhuis,
de enige twee plekken in het land
waar schaduwen en schimmen als hij nog onderdak en eten kunnen krijgen.*
(De Fabel van de Illegaal 2005g)

Uit de bovenstaande passages uit het gedicht *Zonder papieren in de papierwinkel* wordt duidelijk hoe de Fabel van de Illegaal de illegaal in Nederland ziet: als een anoniem slachtoffer van de immigratiedienst en het Ministerie, waar geen mens om geeft en die geen plek lijkt te hebben in de wereld. De Fabel van de illegaal is tegen het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Zij is dit per definitie. De Fabel is namelijk *“tegen grenzen en deportaties”*. Zij is voor een grenzeloze anti-nationalistische solidariteit, oftewel internationale solidariteit zodat we:

“waar we ook wonen of vandaan komen, in een vrije, gelijke, solidaire, ecologische en direct democratische wereld kunnen leven.” (De Fabel van de Illegaal 2004b)

Het uiteindelijke doel is een vrij-socialistische, feministische en ecologisch duurzame samenleving. De Fabel noemt zichzelf als een radicaal-linkse groepering. Het doel van radicaal-links is om scheve verhoudingen, tussen rijk en arm, man en vrouw, wit en zwart recht te trekken. Hiervoor moet de macht wereldwijd eerlijker over alle mensen verdeeld worden. Om die macht eerlijker te verdelen en de huidige machtsverhoudingen aan te tasten is een tegenmacht nodig van radicaal-links. De Fabel werkt hieraan mee. (De Fabel van de Illegaal 2004h)

De ideale samenleving, een vrij-socialistische, feministische en ecologisch duurzame samenleving, kan enkel en alleen bereikt worden door een fundamentele omwenteling van de het kapitalistische systeem. Het kapitalisme is namelijk de oorzaak van de onrechtvaardigheid. Staten doen er alles aan om het kapitalisme optimaal te laten functioneren. Het migratiebeleid is hier een voorbeeld van volgens De Fabel.

“Waar economische criteria hoogtij vieren, worden humanitaire overwegingen afgedankt. Zo wordt het recht op asiel stelselmatig uitgehold.” (De Fabel van de Illegaal 2004b)

Er wordt volgens de Fabel een migratiebeleid gevoerd om de omvang en de 'kwaliteit' van de bevolking te beheersen, die nodig is om het kapitalisme goed te laten functioneren. De migranten en vluchtelingen worden daarom streng geselecteerd.

“worden door de staat aan een rigide selectie onderworpen. Sommigen worden bruikbaar geacht en tijdelijk ingezet als arbeidskracht, anderen blijvend en die worden dan gedwongen tot integratie. Het merendeel wordt echter niet nuttig geacht en afgewezen. Zij worden vervolgens gedeporteerd of geïlegaliseerd. De "illegalen" worden uitgesloten van alle voorzieningen, uitgebuit in bedrijven en opgejaagd door de politie. Na arrestatie volgt opsluiting, deportatie of dumping in de illegaliteit. Het beleid is daarbij erg seksistisch. Vrouwen worden zelden als politiek vluchtelingen erkend, en de meesten krijgen slechts een afhankelijke verblijfsvergunning waardoor ze gedwongen worden om jarenlang bij hun man te blijven.” (De Fabel van de Illegaal 2005a)

Middels de invoering van het sofi-nummer, de Koppelingswet, de Nieuwe Vreemdelingenwet, de bouw van steeds meer “illegalenbajessen”, de “razzia's”, de identificatieplicht, de gedwongen integratie en ook de vrijwillige terugkeer probeert de overheid de migratiebeheersing effectiever te maken. De Fabel is van mening dat migratiebeheersing

“integraal onderdeel [is] van de kapitalistische, patriarchale en racistische wereldordening.” (De Fabel van de Illegaal 2005h)

Om dit beleid te legitimeren komen politici met “fabels over “illegalen” en “allochtonen”.

De Fabel keert zich tegen het kapitalisme en strijdt tegen migratiebeheersing.

“Wij accepteren niet dat de overheid bepaalt wie er welkom zijn en wie niet.” (De Fabel van de Illegaal 2004b)

Zij geeft aan te strijden voor gelijke rechten voor vluchtelingen en migranten en het aanpakken van de oorzaken die hen dwingen tot vluchten. Want de Fabel is van mening:

“Iedereen moet zelf kunnen bepalen waar men wil leven. Daartoe moeten de wereldwijde ongelijke bezits- en machtsverhoudingen op de helling. Daarmee kunnen we beginnen door hier het nationalisme, racisme en kapitalisme aan te pakken.” (De Fabel van de Illegaal 2004b)

5.5 Frames

5.5.1 Frames van de Gemeente, VluchtelingenWerk en de Fabel van de Illegaal

Om een duidelijk overzicht te hebben van alle standpunten, oftewel zaken die men als problematisch ervaart, zijn deze in onderstaand schema samengevat.

Schema 5.1: Standpunten partijen ⁵⁹

	De Gemeente	VluchtelingenWerk	De Fabel van de Illegaal
Beoordeling aanvragen	+ goed: streng doch rechtvaardig	- te restrictief	- tegen, enkel gericht op afwijzing
Pardonregeling	- te gering	- te gering (speerpunt)	- iedereen is welkom
Schrijnendheid	- te gering	- te gering en onduidelijke criteria	- iedereen is welkom
Buiten-schuld-criterium	- te gering	- te gering en onduidelijke criteria	- niemand moet teruggestuurd worden
Grensbewaking	+ voor	+ voor	- per definitie tegen (speerpunt)
Op straat zetten	- tegen (speerpunt)	- tegen	- tegen. Bovendien, niet alleen die mensen die bijvoorbeeld in beroep zijn, ook illegalen hebben recht op opvang.
Terugkeer algemeen	+ voor	+ niet tegen	- tegen
Vrijwillige terugkeer	+ voor	+ voor	- tegen, want is illusie. Ook tegen IOM
Terugkeergesprekken IND	- Onvoldoende	- manier waarop niet goed	- tegen, want zijn enkel gericht op afwijzing en verwijdering
Terugkeerpremie	+ voor	+ voor, maar niet afdoende	- tegen, is oprotpremie
Vertrekcentrum	+ voor	+/- in principe niet tegen	- tegen, is deportatiebajes
Uitzetting	+ voor	+/- enkel als procedure rechtvaardig en humaan is verlopen. En absoluut geen gezinnen apart uitzetten	- tegen; is deportatie
Met onbekende Bestemming vertrokken	- zorgelijk, want dan weer op stoep bij gemeenten	- tegen	+ voor, immers vrije keus van mensen
Legenda + is voor de betreffende maatregel, of vindt de situatie niet problematisch. - is tegen de betreffende maatregel, of vindt de situatie problematisch. +/- is noch voor noch tegen de betreffende maatregel, of doet hier geen expliciete uitspraken over.			

Bovenstaande beschrijving laat zien dat de partijen in sommige gevallen dezelfde punten problematisch vinden (zie schema 5.1). Dit soms om dezelfde redenen, maar vaak vanuit

⁵⁹ De hier gegeven standpunten zijn in een enkel geval niet expliciet vermeld. In die gevallen is het een inschatting op basis van beschikbare informatie over de andere standpunten, doelstelling en actie.

een andere motivatie. Zo zijn alle partijen tegen de geringe pardonregeling. Gemeenten en VluchtelingenWerk waren voor een ruimer pardon, omdat er volgens hen meer schrijnende gevallen en mensen die buiten hun schuld niet terug konden keren waren dan dat de Minister heeft erkend. Bij gemeenten zit hier deels de vrees achter dat het geringe pardon ertoe kan leiden dat mensen hun verblijf in Nederland in de illegaliteit voortzetten en gemeenten dus met meer illegalen geconfronteerd worden. VluchtelingenWerk is voor een ruimer pardon, omdat zij het onmenselijk vindt mensen in schrijnende situaties, die niet terug kunnen keren of al langere tijd in Nederland verblijven, geen verblijfsvergunning te geven. De motivaties van Gemeenten en VluchtelingenWerk Nederland verschillen dus. De Fabel is ook tegen een gering pardon, echter de motivatie waarom de Fabel tegen het pardon is, is fundamenteel anders dan de andere partijen. Zij is per definitie tegen elke vorm van migratiebeheersing. Van haar zou iedereen moeten kunnen blijven, ongeacht afkomst, duur van het verblijf in Nederland, vluchtmotief, et cetera.

Een ander punt van overeenstemming tussen de partijen is de weerstand tegen het op straat zetten van uitgeprocedeerde asielzoekers. De Fabel, omdat zij vindt dat iedereen altijd recht heeft op opvang en hulpverlening, ongeacht verblijfsstatus, et cetera. Gemeenten lijken sterk gekant tegen het op straat zetten in welke fase dan ook, omdat het probleem dan weer op hun bordje komt. VluchtelingenWerk is tegen het op straat zetten (tijdens het in beroep zijn), omdat zij vindt dat men recht heeft op een procedure met opvang.

Het is dus van belang om niet alleen naar de standpunten te kijken, maar ook naar de motieven erachter. In die motieven lijkt bij alle partijen een lijn te zitten. Om die lijn te duiden is er gezocht naar de doelstelling van de organisatie: wat is het uiteindelijke doel waarnaar men streeft; en het frame: welke normen en waarden en idealen liggen ten grondslag aan de standpunten. De term doelstelling van Fermin (1997) en De Haan (1993) ligt in het verlengde van de term frame van Schön en Rein (1994). Bij de doelstelling wordt het uiteindelijke doel wat bereikt wenst te worden benoemd. Een frame is de manier van denken die ten grondslag ligt aan bepaalde meningen. De doelstelling van de gemeenten is sociale orde en daarom niemand op straat zetten. Dit kan het *sociale orde frame* genoemd worden. Het uiteindelijke doel voor Vluchtelingenwerk is een humane en rechtvaardige behandeling voor alle vluchtelingen op de wereld. Het frame van VluchtelingenWerk kan daarom het *humaniteitsframe* genoemd worden. Het uiteindelijke doel van De Fabel van de Illegaal is een grenzeloze samenleving, zonder kapitalisme waarin de macht gelijkverdeeld is. Het frame van De Fabel in dit kader kan het *grenzeloze wereld frame* genoemd worden.⁶⁰

De problematisering van de partijen is in het bovenstaande per onderwerp behandeld (zie schema). Maar wat is nou het hoofdprobleem, of de kern van het probleem voor elke partij? Voor de gemeente is het kernprobleem dat het vreemdelingenbeleid nog niet helemaal sluitend is en er nog steeds gaten zijn, waar de gemeente dan weer mee geconfronteerd wordt, zoals bij het uit de opvang plaatsen. Ook bij andere onderwerpen, als het integratiebeleid, zijn gemeenten sceptisch voor de problemen die een beleidsmaatregel op lokaal niveau zal veroorzaken. (Timmermans en Scholten 2004; Snel

⁶⁰ De indeling naar frames is ideaaltypisch (zie hoofdstuk 2). Frames zijn interpretaties van de werkelijkheid en hierdoor geen exacte en complete afbeelding. Zo moet men zich realiseren dat gemeenten niet alleen strijden voor het waarborgen van sociale orde, zij strijden ook voor humaniteit, et cetera.

en Scholten 2005). De gemeente ziet de oplossing voor dit probleem en het bereiken van sociale orde in een consequenter en effectiever terugkeerbeleid. Voor Vluchtelingenwerk is het kernprobleem dat het huidige beleid te restrictief is en dat vluchtelingen hierdoor niet altijd humanaan en rechtvaardig behandeld worden, zoals bij de geringe pardonregeling. De oplossing voor dit probleem en de weg naar humaniteit ligt in een meer humane en rechtvaardige beoordeling en behandeling van asielaanvragen en terugkeer. De Fabel van de Illegaal problematiseert elke vorm van migratiebeheersing. Staten voeren in hun ogen een migratiebeleid puur en alleen om het kapitalisme optimaal te laten functioneren. Zij zijn tegen het kapitalistische systeem. De oplossing om het kapitalisme met haar migratiebeheersing te laten verdwijnen zit hem in het vormen van een links-radicalen tegenmacht om zo de huidige machtsverhoudingen omver te kunnen werpen.

5.5.2 Frame van de overheid

Nu de frames van de Gemeente, VluchtelingenWerk Nederland en De Fabel van de Illegaal zijn geanalyseerd is het tijd het frame van de overheid te duiden. Op basis van de gegevens uit hoofdstuk 4 waarin het overheidsbeleid uiteen is gezet, worden in het volgende kort de doelstelling, problematisering, strategie en frame van de overheid beschreven.

Het overheidsbeleid, behandeld in hoofdstuk 4, is gebaseerd op het volgende principe:

“Wie wordt toegelaten en dus een verblijfsvergunning krijgt, moet integreren in de Nederlandse samenleving. Wie geen recht (meer) heeft op verblijf, is hier illegaal en moet het land verlaten. Uitgangspunt van het terugkeerbeleid is daarmee dat illegaal verblijf niet wordt toegestaan, ook in het belang van de vreemdeling zelf.” (Ministerie van Justitie 2004).

Het ministerie werkt ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen zeer repressief. Het heeft de aanpak van illegaliteit en het ontwikkelen van een effectief terugkeerbeleid als een van haar centrale doelstellingen. Ten aanzien van asielzoekers voert zij een restrictief beleid: men is niet welkom, mits men aan kan tonen toch vluchteling te zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het sterk afgenomen aantal mensen dat een verblijfsvergunning krijgt. Veel beleid is erop gericht mensen buiten te houden, bijvoorbeeld middels strenge grenscontroles, en het opvangen van vreemdelingen op een aanmeldlocatie op het vliegveld, zodat men voor het betreden van Nederlands grondgebied al uitgezet kan worden. Ook is er veel beleid om snelle en effectieve terugkeer of uitzetting mogelijk te maken. Een voorbeeld hiervan is de introductie van biometrisch onderzoek.

Bij de beoordeling van de aanvragen geldt dat de regel prevaleert boven het individuele geval.

“Natuurlijk voel ik de wanhoop van die mensen die laatst in hongerstaking gingen. Maar het punt is: hun verhaal klopt niet. De IND en de rechter hebben uitvoerig bekeken of het voor de asielzoeker veilig is om terug te keren naar zijn geboorteland. En als het veilig is, dan moeten mensen terug. Ik kan er niks anders van maken. Zo is onze wet nu eenmaal in Nederland.” (Margriet 2005: 24)

Ook wil de minister niet naar het individuele geval kijken en zo min mogelijk uitzonderingen maken op de regels, bijvoorbeeld omtrent het buiten-schuld-criterium.

Het doel van het beleid van de overheid in algemene termen is beheersing van migratie, en daarin restrictief zijn. Het frame van de overheid zou het *restrictief beleidsframe* genoemd kunnen worden. Ideaal zou zijn wanneer alle uitgeprocedeerde asielzoekers terug zouden keren, er geen illegalen in de samenleving zouden zijn en alle toegelaten migranten volledig zouden integreren. Als grootste knelpunten ervaart de overheid het niet mee willen werken van vreemdelingen aan hun (gedwongen) vertrek en de geringe kennis van en toezicht op illegalen.

De oplossing zoekt zij in het ontwikkelingen van een consequent en effectief terugkeerbeleid en het ontwikkelingen van beleid gericht op het voorkomen van illegaliteit. Zij heeft hiervoor de sofinummers aan verblijfsstatus gekoppeld, de Koppelingswet, de Wet op de Identificatieplicht, et cetera ingevoerd en zet hier middelen voor in als de invoering van een biometrisch paspoort, hogere boetes aan vliegtuigmaatschappijen die vreemdelingen hebben vervoerd, vertrekcentra, vreemdelingenbewaring, et cetera.

Het frame, de doelstelling, het kernprobleem en de strategie van de overheid, de gemeente, VluchtelingenWerk Nederland en De Fabel van de Illegaal zijn hieronder in een aangepaste versie van het schema van Fermin (1997:13) geplaatst.

Schema 5.2: frame, doelstelling, problematisering en strategie

	Overheid	Gemeente	Vluchtelingen Werk Nederland	De Fabel van de Illegaal
Naam frame	Restrictief beleidsframe	Sociale orde frame	Humaniteitsframe	“Grenzeloze wereld”- frame
Doelstelling	Beheersing van migratie: geen illegalen in land en alle uitgeprocedeerde n terug naar herkomstland	Sociale orde: niemand op straat	Humane en rechtvaardige behandeling van vluchtelingen	Tegen kapitalisme en voor grenzeloze samenleving waarin iedereen gelijk is
Kernprobleem	Niet mee willen werken van vreemdelingen aan terugkeer. Geringe kennis van en toezicht op illegalen	Nog steeds gaten in beleid waardoor mensen alsnog op straat staan	Beleid van nu te restrictief. Bijvoorbeeld pardon te gering: waardoor mensen in schrijnende situatie en die buiten hun schuld niet terugkonden toch terug werden gestuurd	Om kapitalisme optimaal te laten functioneren, proberen staten migratie te beheersen. Fabel is tegen elke vorm van migratiebeheersing
Strategie	Intensivering vreemdelingtoezicht en mogelijkheid tot illegaal bestaan verkleinen. Consequenter en effectief terugkeerbeleid	Consequenter en effectiever terugkeerbeleid	Meer humane en rechtvaardige beoordeling en behandeling van asielaanvragen en terugkeer	Tegenmacht nodig van links-radicaal om zo huidige machtsverhoudingen te veranderen

Wanneer we de partijen op een continuüm van voor een restrictief naar tegen een restrictief vreemdelingenbeleid zouden plaatsen, zie het er als volgt uit.

Schema 5.3: Continuüm: houding partijen ten aanzien van restrictief vreemdelingenbeleid
 Voor Tegen

Overheid	Gemeenten	VluchtelingenWerk	De Fabel van de Illegaal
----------	-----------	-------------------	-----------------------------

5.6 Discussie

5.6.1 Controverse en consensus

Schema 5.1 liet zien dat de Gemeente en Vluchtelingenwerk vaak dezelfde meningen hebben; dezelfde punten problematiseren. Het kan hierdoor overkomen dat er nauwelijks conflict is tussen deze partijen. Immers beide partijen zijn vaak beiden voor of tegen een maatregel. Na een meer nauwkeurige bestudering wordt duidelijk dat het standpunt, de mening over een onderwerp, niet altijd verschilt, maar de motivatie van het standpunt, de reden waarom men het op een bepaald onderwerp eens is, wel (zie schema 2). De gemeente is vanuit haar sociale orde frame vaak voor of tegen iets vanuit de gedachte dat het een probleem voor de gemeente oplevert: de asielzoekers komen op straat te staan en duiken dan weer op in gemeenten. Zij wil ten alle tijde voorkomen dat de sociale orde in de gemeente verstoord wordt. VluchtelingenWerk is voor of tegen iets vanuit haar humaniteitsframe. Zij wil een humane en rechtvaardige behandeling van de vluchtelingen die zij vertegenwoordigt. De standpunten over sommige onderwerpen, als de pardonregeling en het met onbekende bestemming vertrekken, verschillen dus niet, maar de frames of doelstellingen wel degelijk (zie schema 2). De partijen lijken nu nog niet te conflicteren, maar in de oorsprong is er sprake van een frameverschil; een controverse op frame/ motivatie niveau. Ik noem dit een *latente controverse*⁶¹. Het kan namelijk zijn dat de verschillende motivaties (frames) op sommige onderwerpen nu nog niet botsen, maar zullen gaan botsen. Wanneer het beleid nog restrictiever wordt; mensen biometrisch onderzocht worden, nog sneller op het vliegtuig terug worden gezet of zelfs preventief in herkomstlanden een asielprocedure moeten afleggen zullen de gemeente en VluchtelingenWerk waarschijnlijk niet meer door een deur kunnen. Vanuit haar frame zal de gemeente misschien wel voor alle maatregelen zijn. De maatregelen zijn immers gericht de mogelijkheid tot illegaliteit te verkleinen en het aantal asielaanvragen te verminderen. VluchtelingenWerk zal waarschijnlijk tegen alle maatregelen zijn; het wordt asielzoekers steeds moeilijker gemaakt een humane en rechtvaardige asielprocedure te doorlopen en de rechten van de mens worden geschonden.

Kortom, ookal uiten zich verschillende frames nog niet in verschillende standpunten, er kan toch sprake zijn van een controverse, alleen is deze nog latent.

Het verschil in standpunten en frames tussen, aan de ene kant De Fabel van de Illegaal en aan de andere kant de Gemeenten en VluchtelingenWerk is meer manifest. Wat veel

⁶¹ De begrippen latent en manifest zijn afkomstig van Merton (1957)

onderwerpen betreft, wijkt de mening van De Fabel van de Illegaal af (zie schema 1) en qua frame verschilt zij totaal. Er bestaat een manifeste beleidscontroverse tussen enerzijds De Fabel van de Illegaal en anderzijds de gemeente en VluchtelingenWerk.

Uit de resultaten blijkt dat verschillende frames op sommige onderwerpen kunnen leiden tot controverses, maar op andere onderwerpen toch tot consensus. Zie de 10 van de 13 onderwerpen waar gemeenten en VluchtelingenWerk beide voor of tegen zijn, ieder vanuit haar eigen frame. De VNG en VluchtelingenWerk hebben zelfs samen een voorstel geschreven voor een eenmalig pardon. Het project van IOM en de Pauluskerk dat beschreven wordt in hoofdstuk 6 laat zien dat er zelfs, ondanks een verschil in frame, actief samengewerkt kan worden.

Dit is een tegenspraak met wat Schön en Rein beweren. Zij geven namelijk aan dat er wanneer er sprake is van een controverse, zelden tot geen consensus bereikt kan worden. (Schön en Rein 1994: 4) De term controversen definiëren Schön en Rein als; conflicten die zich kenmerken doordat ze zelden opgelost worden en vaak lang stand houden. Controversen zijn vaak: *“intractable, enduring en seldom finally solved”*. (Schön en Rein 1994: 4)

Ik stel dat er ondanks verschillende frames, toch sprake kan zijn van een consensus. Dit blijkt uit de resultaten van de analyse van verschillende standpunten en frames ten aanzien van het asielbeleid. Partijen definiëren vaak dezelfde punten als problematisch, maar vanuit verschillende motivaties. Er zijn ook andersoortige voorbeelden denkbaar. Zo weten verschillende politieke partijen met verschillende frames toch tot coalities en regeerakkoorden te komen. Zie bijvoorbeeld het Paarse kabinet bestaande uit PvdA, VVD en D66.

Controversies..... *“are stubbornly resistant to resolution through the exercise of reason.”* (Schön en Rein 1994: 3) Kortom beleidscontroversen zijn situaties waar *“rationele argumentatie niet direct tot de oplossing ervan leidt”* (t’Hart en Kleiboer: blz 316). En ook via politieke daadkracht en traditionele uitruilmechanismen kan niet tot een oplossing worden gekomen (t’Hart en Kleiboer).

Dit hoeft ook niet het geval te zijn. In situaties van verschillende frames kan er soms toch door een beroep te doen op de feiten een consensus worden gevonden. Zoals in het geval van vrijwillige terugkeer. De overheid en VluchtelingenWerk bijvoorbeeld zijn beiden voor vrijwillige terugkeer. VluchtelingenWerk is uit rationele overwegingen voor terugkeer. Zij ziet dat het, gegeven het huidige restrictieve beleid, in sommige gevallen het beste toekomstperspectief biedt voor de mensen. Zij controleert de programma’s sterk, kijkt naar de resultaten om te zien of het werkt en of zij het zal blijven steunen. Los van het huidige beleid is zij waarschijnlijk niet voor terugkeer: zij wil voor vluchtelingen zorgen dat zij een veilige plek krijgen en zou liever zien dat men een verblijfsvergunning krijgt.⁶²⁶³ De overheid is ook uit rationele overwegingen voor vrijwillige terugkeer. Het is

⁶² Het heeft daarom enige tijd geduurd voordat VluchtelingenWerk Utrecht aan het Randstad Return Initiative wilde meewerken. Het Randstad Return Initiative is een samenwerkingsverband tussen IOM en verschillende maatschappelijke organisaties om vrijwillige terugkeer te bevorderen. (Rodenburg et al. 2005)

⁶³ Door het machtsverschil tussen de overheid en VluchtelingenWerk wordt zij als het ware “gedwongen” voor terugkeer te zijn. Dit wordt verderop in deze paragraaf verder behandeld.

een efficiënte en effectieve manier om mensen zonder verblijfsvergunning uit het land te krijgen. Het is te verkiezen boven uitzetting, want hier hoeft de overheid geen dwang op uit te oefenen. Men vertrekt immers uit zichzelf, wat minder protest uitlokt dan uitzetting onder dwang. Er is dus sprake van consensus over vrijwillige terugkeer tussen VluchtelingenWerk en de overheid vanuit rationele overwegingen.⁶⁴

Een dergelijke consensus kan echter sneller verstoord worden omdat zij is gestoeld op verschillende frames. Er is immers sprake van een latente controverse.

Dat Schön en Rein stellen dat verschillende frames en consensus on- of moeilijk verenigbaar zijn, zou kunnen komen omdat zij uitgaan van een situatie waar een conflict heerst. Het vertrekpunt van hun studie zijn omstreden beleidsonderwerpen. Schön en Rein analyseren een beleidsonderwerp waar veel discussies over bestaan, of waarvoor het beleid ervoor maar niet van de grond wil komen, steeds vastloopt et cetera. Zij gaan op zoek naar het verschil in mening dat er over het onderwerp bestaat en zoeken in hoeverre er sprake is van een meningsverschil; een conflict, of een controverse; een meningsverschil dat dieper zit, omdat er een verschil in frames aan ten grondslag ligt.

Het frame van Schön en Rein waaruit zij situaties interpreteren is gericht op conflict, verschil van mening, et cetera. Deze focus maakt dat men vooral conflicten ziet en niet zozeer overeenkomsten. Het vertrekpunt van deze scriptie is dezelfde als die van Schön en Rein. Echter door het aanbrengen van de categorisering: doelstelling, problematisering en strategie is niet alleen duidelijk inzicht verkregen in de verschillen, maar ook in de overeenkomsten.

Volgens Schön en Rein (1996) kan er idealiter wanneer er verschillende frames botsen uiteindelijk toch een consensus bereikt worden. Namelijk door *frame reflection*; door het houden van een *frame reflective dialogue*. Men verplaatst de discussie van de standpunten of problematisering naar een hoger niveau; naar de achterliggende frames. De verschillende partijen zijn hierbij reflexief op het eigen frame en proberen uit andermans frame te denken. Deze reflectie kan volgens Schön en Rein leiden tot een consensus.

Op basis van de resultaten blijkt echter dat er tussen verschillende frames over bepaalde punten consensus kan bestaan zonder dat men bewust en actief framereflexief geweest is. De consensus kan er ook gewoon zijn. De consensus over een bepaald punt is dan nog steeds gestoeld op verschillende frames. Een voorbeeld hiervan is de IOM en de Pauluskerk die alletwee vanuit een verschillend frame al voordat zij samen gingen werken ieder afzonderlijk met vrijwillige terugkeer bezig waren.⁶⁵ IOM omdat het Ministerie van Justitie in 1992 wilde dat zij zich daarop ging richten en de Pauluskerk omdat men mensen zo goed mogelijk wil helpen en ziet dat vrijwillige terugkeer voor sommige mensen de beste oplossing is.

Echter nog vaker is er sprake van een consensus, omdat er macht in het spel is.

⁶⁴ Dit is dezelfde redenatie als aan het einde van 1997 toen de overheid het met onbekende bestemming vertrekken als iets positiefs ging interpreteren (zie hoofdstuk 4).

⁶⁵ Zie: hoofdstuk 6

5.6.2 Macht

De partijen met haar frames opereren niet in een vacuüm. Frames worden beïnvloed door externe factoren waaronder vaak door andere frames. Met name wanneer er een partij met een bepaald frame een dominante positie heeft kan deze de frames van de andere partijen beïnvloeden of zelfs gewoonweg negeren. 't Hart en Kleiboer geven al aan dat controversen pas hinderlijk zijn wanneer verschillende groepen en organisaties wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. ('t Hart en Kleiboer, 1995: 316). *“Zolang het mogelijk blijft dominante coalities te creëren, kunnen beleidselites het zich permitteren om conflicterende frames –van partijen binnen of buiten het ‘netwerk’- te negeren.”* (Bruin en Heuvelhof 1991).

Ten aanzien van het vreemdelingenbeleid is er ook een dominante partij waarneembaar, namelijk de overheid. Zij maakt, ontwikkelt en voert het vreemdelingenbeleid uit. Zij is de centrale speler ten aanzien van het vreemdelingenbeleid. Zij is niet enkel een dominante speler, zij vormt ook de context van de andere frames. De alternatieve frames opereren in een door de overheid gedicteerde arena.

De overheid treedt in overleg met andere partijen als VluchtelingenWerk en De VNG, maar negeert de Fabel van de Illegaal. De macht, als wetgever, ligt bij de overheid en zij domineert over de andere partijen. De macht van de andere partijen met afwijkende frames is veel beperkter. Zij kunnen weliswaar in beperkte mate tegen het beleid ingaan, middels protesten en demonstraties, middels bijvoorbeeld het toch bieden van hulp en opvang aan illegalen, maar het beleid wordt uiteindelijk gemaakt door de overheid. De positie van andere partijen wordt vaak beïnvloed door de machtigste partij (Weiss 1983: 239; 't Hart en Kleiboer 1995). En dat is hier ook het geval. Doordat de overheid het beleid maakt, bepaalt zij de positie van de andere partijen. Zij staat aan de basis van de positiebepaling van de andere partijen. Immers, wanneer de overheid bijvoorbeeld geen vertrekcentrum had ingevoerd zouden de andere partijen daar geen standpunt over hebben en VluchtelingenWerk er niet aanwezig zijn.

In de koers die de overheid volgt passen zij zich aan. Dit wordt soms letterlijk aangegeven. De VNG zegt:

“Wij zijn en blijven dan ook van mening dat ruimere afgifte van vergunningen aan de orde had moeten zijn. Gezien echter de huidige politieke realiteit willen wij dat het terugkeerbeleid zo fatsoenlijk mogelijk geregeld wordt en de verantwoording voor de uitvoering geheel bij het Rijk blijft.” (VNG 2004a: 5)

Ten aanzien van terugkeer heeft Vluchtelingenwerk het volgende standpunt geformuleerd.

“VluchtelingenWerk Nederland blijft van mening dat het beter was geweest als Kabinet en Kamer de keuze hadden gemaakt voor een ruime eenmalige maatregel. Echter, de politieke realiteit dat een ruimere regeling er niet zou komen en dat het niet realistisch was te denken dat er nog veel aan het beleid zou veranderen, was uitgangspunt voor het opnieuw en nader bepalen van onze positie. VluchtelingenWerk Nederland is vastbesloten om de minister te houden aan haar toezeggingen en de uitvoering van het beleid kritisch te volgen. VluchtelingenWerk wil de asielzoekers waarvoor zij zich jarenlang heeft ingezet niet zomaar loslaten, maar naast ze blijven staan en voor hen doen wat zij kan.” (VluchtelingenWerk 2004a: 6)

Gemeenten zijn deel van het openbaar bestuur, waarbij de Rijksoverheid boven de gemeente staat. Gemeenten zijn afhankelijk van overheids gelden en kunnen en mogen op

veel terreinen niet onafhankelijk van de overheid opereren. Zo zal er vaak tussen gemeenten en de Rijksoverheid een consensus bestaan.

De dominante positie van de overheid maakt dat sommige andere partijen meer op een zelfde lijn komen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de casus die in het volgende hoofdstuk wordt beschreven. Omdat de overheid een restrictief beleid voert en de mogelijkheden tot een leven in de illegaliteit steeds meer verkleint, zijn de Pauluskerk en IOM zich op vrijwillige terugkeer gaan richten. De partijen hebben elkaar daarin gevonden.

De Fabel is een van de weinige partijen die los lijkt te staan van de overheid. Zij laat haar koers niet bepalen door het dominante overheidsbeleid. De Fabel probeert een radicaal-linkse tegenmacht te vormen: via het sterker maken van De Fabel zelf, het samenwerken met andere radicaal-linkse organisaties, en het verbreden richting andere progressieve stromingen. De Fabel van de Illegaal ziet zich genoodzaakt bij verschillende andere partijen aansluiting te zoeken omdat men zo een tegenmacht kan vormen tegen de overheid. Om de dominante overheid weerstand te kunnen bieden moeten verschillende handen ineengeslagen worden. Soms zelfs de handen van partijen die eigenlijk enorm verschillen. Dit is meteen ook een voorbeeld van consensus tussen verschillende partijen met andere frames.

“Radicaal-links zal de eigen ideeën in het rijke noorden van de wereld waarschijnlijk nooit zonder steun van de progressieve delen van het maatschappelijk middenveld kunnen doorzetten.” (De Fabel van de Illegaal 2004h)

Dus indirect wordt de Fabel van de Illegaal, die zich weinig aan lijkt te trekken van de overheid er toch door beïnvloed: zij ziet zich genoodzaakt aan te sluiten bij machtigere partijen met een andere inslag om tegenwicht tegen de overheid te kunnen bieden.

Hoofdstuk 6 De casus

In dit hoofdstuk wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord; is het mogelijk voor partijen om, ondanks een verschil in frame, toch tot gezamenlijk handelen te komen?

In het voorgaande is duidelijk geworden dat partijen als VluchtelingenWerk, gemeenten en De Fabel van de Illegaal vanuit verschillende frames tegen het terugkeer- en vreemdelingenbeleid aankijken. De frames verschillen onderling, waardoor er volgens Schön en Rein sprake is van een beleidscontroverse. Beleidscontroversen kenmerken zich doordat ze zelden opgelost worden en vaak lang standhouden. Ze kunnen niet opgelost worden door een beroep te doen op de feiten, de ratio, door politieke daadkracht of uitruilmechanismen, et cetera.

De vraag die dit oproept is; is er dan geen uitweg voor zo'n controverse?

6.1 Theorie

Volgens de theorie kan zo'n controverse eventueel opgelost worden door het houden van een *frame reflective dialogue* (Schön en Rein 1996). Een frame reflective dialogue is een open, democratische dialoog tussen maatschappelijke groeperingen en publieke instanties. Dit proces van zelfreflectie en een kritisch debat tussen betrokken actoren wordt ook wel een *frame reflective discourse* genoemd. In dit discourse is het de bedoeling dat de verschillende actoren uit het beleidsveld zich bewust worden van het feit dat actoren verschillende opvattingen over de werkelijkheid hebben en vanuit zo'n frame handelen. Het discourse behelst het transparant maken van de achterliggende frames die een rol spelen in het denken over het beleidsveld. De actoren discussiëren op een abstract niveau, namelijk over frames in plaats van over concrete standpunten. Het is hiervoor niet voldoende om enkel naar elkaar te luisteren, maar het is essentieel dat de partijen in staat zijn om de situatie vanuit het perspectief van de ander te bekijken, oftewel "taking the role of the other" ('t Hart en Kleiboer 1995). Deze fundamentele discussie kan er idealiter toe leiden dat de actoren samen komen tot een nieuw gemeenschappelijk frame; dat de frames zich als het ware gaan mengen. Hierdoor wordt de controverse overwonnen en kan eventueel tot een gemeenschappelijke oplossingsrichting gekomen worden.

Deze visie is in overeenstemming met het door Habermas geïntroduceerde *communicatief handelen*. Habermas (1987) geeft aan dat de sleutel tot maatschappelijke consensus ligt bij een open dialoog waarin partijen reflecteren op hun eigen uitgangspunten en waarden. Op het vlak van frame reflection is er volgens Schön en Rein een rol weggelegd voor wetenschappers. Zij kunnen middels het bevorderen en ondersteunen van deze discourse (in) direct bijdragen aan het openbreken (en wellicht oplossen) van een beleidscontroverse. (Rein en Schön 1996 (zie hoofdstuk 2))

6.2. Praktijk

In aanvulling op de vraag hoe een frameverschil theoretisch overwonnen kan worden is het interessant te kijken of frameverschil in de praktijk ook overwonnen wordt. Er wordt

aan de hand van een casus gekeken of en hoe controversiële frames in de praktijk samen kunnen gaan en tot gezamenlijke actie kunnen leiden.

De casus die hier beschreven wordt is een terugkeerproject waarin IOM en Pauluskerk samen zijn gaan werken. Het project is “Terugkeer en herintegratie van afgewezen asielzoekers uit de Zuid-Kaukasische staten, de Russische Federatie, Wit-Rusland en de Oekraïne”, kortweg het ‘Kaukasusproject’ genaamd.

Bij deze casebeschrijving wordt eerst de achtergrond van het project beschreven. Vervolgens worden de achtergrond, positie en frames van de samenwerkingspartners beschreven en ten slotte de werkwijze en de resultaten van het project.

6.2.1 Project opzet

Er was reeds voor aanvang van het project sprake van een samenwerking tussen IOM en de Pauluskerk. De Pauluskerk hield zich al bezig met terugkeer en nam in het geval dat een cliënt aangaf terug te willen keren contact op met het terugkeerbureau van IOM, destijds (voor mei 2000) gevestigd in Den Haag.

In mei 2000 vond er bij IOM een reorganisatie plaats, waarbij de zogenaamde districtkantoren werden ingesteld, waardoor IOM decentraal ging werken. De IOM districtsmedewerkers waren primair in AsielzoekersCentra aanwezig, waarmee ze met name mensen bedienden die in de opvang zaten. Er werd echter geconstateerd dat een belangrijk deel van hun cliëntèle helemaal niet in de opvang zat. Om dat deel te bereiken koos ze ervoor zichtbaarder te gaan werken en samenwerkingspartners te zoeken waar wel dak- en thuislozen, uitgeprocedeerden en/ of illegalen binnen kwamen lopen. Zo’n samenwerkingspartner is de Pauluskerk. De mensen die bij de Pauluskerk binnen komen lopen hebben vaak geen vaste woon- of verblijfplaats. Sommige van hen kwamen met de vraag of de Pauluskerk hun terugkeer kon regelen naar het herkomstland. In zulke gevallen nam de Pauluskerk contact op met IOM die de vliegtickets, een vergoeding, et cetera kon regelen. IOM ging op den duur een keer per week spreekuur houden bij de Pauluskerk.

Maar de Pauluskerk kwam met een verzoek of IOM nog meer bij hen aanwezig wilde zijn en of de samenwerking tussen beiden geïntensiveerd kon worden. Zij gaf aan dat er behoefte aan was dat IOM sneller kon inspringen op de terugkeervraag, gezien het feit dat veel mensen dakloos zijn.

Met het doel de samenwerking te versterken en intensiveren is IOM samen met de Pauluskerk gaan overleggen over de vormgeving en de inhoud van een gezamenlijk project.

Met het project wilde de partijen verschillende dingen. Ten eerste meer fysieke aanwezigheid van IOM bij de Pauluskerk en gezamenlijk het maatschappelijk werk verbeteren. Ze wilden de individuele bemiddeling verbeteren door meerdere hulpvormen ter beschikking te stellen en zo aan meer concrete hulpvragen tegemoet te komen. De Pauluskerk bedacht dat het maatschappelijk werk verbeterd kon worden door een Russischtalige native counselor in te schakelen. Russischtalig, omdat de Pauluskerk het zinvol achtte het project te richten op (afgewezen) asielzoekers uit de Zuid-Kaukasische staten (Armenië, Azerbeidzjan en Georgië), de Russische Federatie, de Oekraïne en Wit-

Rusland. Er bleek in Rotterdam-Rijnmond namelijk een substantieel aantal uitgeprocedeerden asielzoekers uit deze landen aanwezig te zijn (Weltevrede 2004: 17). De perspectieven voor deze groep om een verblijfsvergunning te bemachtigen of een leven in de illegaliteit op te bouwen bleken gering. Hulp bij terugkeer zou daarom voor sommige van hen misschien een oplossing bieden.⁶⁶

Naast het bieden van hulpverlening – intensieve begeleiding, kortdurende opvang en informatie op maat – en native counseling, wilde IOM nog iets extra's. Er werd een onderzoekscomponent aan het project toegevoegd. Cliënten uit de doelgroep werden gevraagd of er een interview met hen afgenomen mocht worden over hun situatie, achtergronden en migratiemotieven. Het doel van het onderzoek was om op basis van de onderzoeksresultaten de counseling te verbeteren en de assistentie meer op maat te maken.

6.2.2. Achtergrond, positie en frame Pauluskerk

Achtergrond

“De Pauluskerk staat in de traditie van Jezus Christus die zijn leven inzette voor anderen. Daarom wil deze kerk op drie manieren aanwezig zijn in de stedelijke samenleving:

- De kerk wil een plaats voor bezinning zijn voor mensen die zoeken naar de zin en samenhang in hun leven;
- De kerk wil een schuilplaats zijn voor mensen die bescherming zoeken;
- De kerk wil een plaats van actie zijn voor mensen wier stem niet gehoord wordt.”
(Pauluskerk 2005)

Vanuit deze missie werkt de Pauluskerk. Zij geeft, geheel passend in de Rotterdamse traditie, aan dat het de bedoeling is om de handen uit de mouwen te steken. *“Doe wat je kunt doen. Vecht tegen het onrecht in de wereld. Geef geen ruimte aan de doodsbedreigende krachten die toeslaan in het bestaan. Houd elkaar vast, zoek gezamenlijk uitwegen.”* (Pauluskerk 2005) Dominee Visser is in 1982 gestart met opvang vanuit de gedachte dat iedereen recht heeft op een dak boven zijn hoofd. In die tijd: *“had hij de kerken zien leegstromen en het aantal behoeftige mensen op het Perron Nul⁶⁷ zien toenemen. Vandaar dat hij uit humanistische overwegingen de leeg gestroomde kerk vulde met mensen welke schijnbaar geen toekomst hadden en geen dak boven hun hoofd.”* De deur van de Pauluskerk staat open voor alle mensen; voor zowel uitgeprocedeerde asielzoekers, als illegalen, voor drugsverslaafden en prostituees.⁶⁸

De Pauluskerk helpt vanuit haar afdeling Vluchtelingenwerk mensen zonder verblijfsvergunning (uitgeprocedeerde asielzoekers, illegalen). Dat doet de Pauluskerk

⁶⁶ De Pauluskerk zag zich bovendien vaak geconfronteerd met de problematiek van drugsgebruikers uit Georgië en had reeds een ander project in Georgië lopen waardoor er contacten waren in dit land. Daarom wilde zij zich onder andere richten op Georgiërs.

⁶⁷ Perron Nul was een project, opgezet door Hans Visser, voor thuisloze druggebruikers om ze uit de stationshal en -restaurant van het cs te houden. Het was een opvanglocatie voor daklozen en drugsverslaafden. Op 13 december 1994 werd de opvangplek uiteindelijk gesloten.

⁶⁸ Eind van dit jaar zal de centrale Pauluskerk locatie gesloten worden. Ter compensatie van de aan de thans 650 mensen opvang biedende Pauluskerk is er met de gemeente Rotterdam overeengekomen dat er een vervangende woonruimte komt voor slechts 300 personen. Men is momenteel druk aan het zoeken naar een locatie waar een dergelijke opvang ingericht kan worden. (Mik 2005)

vanuit de opvatting dat deze mensen recht hebben op een bejegening die wij zelf ook onder dergelijke omstandigheden zouden willen ontvangen (Pauluskerk 2005).

Zij biedt bijvoorbeeld opvang, financiële ondersteuning en praktische ondersteuning, zoals maaltijdverstrekking, kleding en medische zorg. Bovendien biedt de Pauluskerk juridische bijstand bij de asielpcedure. Er wordt in principe aan iedere persoon in nood opvang geboden, echter vaak betreft het tijdelijke opvang, als time-out. (Rodenburg 2002) De Pauluskerk is selectief in het bieden van sommige vormen van hulp aan illegale vreemdelingen (Rodenburg 2002). Hierbij spelen beperkte financiën en opvangcapaciteit een rol, maar ook iets anders. Er wordt beseft dat het niet mogelijk is illegale vreemdelingen zonder perspectief hun leven lang te onderhouden en dat hiermee geen bijdrage wordt geleverd aan een verbetering van hun situatie. Bovendien beseft de Pauluskerk dat langdurige opvang slechts valse verwachtingen kan scheppen. Vanuit deze gedachte is men terughoudend in het bieden van langdurige hulp aan illegalen en is men zo'n tien jaar geleden al begonnen met het bieden van hulp bij terugkeer. In een interview met een stafmedewerker wordt het volgende gezegd: *“Dus terugkeer wordt toch steeds meer een optie om nog iets voor mensen te kunnen betekenen.”*

In het kader hiervan is de Pauluskerk samen gaan werken met IOM.

Positie

De Pauluskerk is een kerkelijke organisatie die op veel punten van mening verschilt met het huidige kabinet. Haar werk wordt echter in zekere zin beperkt door de landelijke overheid en de gemeente. Zoals dominee Visser zegt:

“Enerzijds willen we loyaal blijven aan de overheid, willen we zoeken naar compromissen. Anderzijds dwingt de overheid ons tot maatregelen die tegen ons geweten ingaan en waaraan we dus geen medewerking kunnen verlenen. Het probleem is dat er natuurlijk ook een sterk financiële afhankelijkheid bestaat van de gemeente, denk aan de subsidies van GGD en SoZaWe. En wie betaalt, bepaalt ook mee. Dat is duidelijk. Dat impliceert ook een compromis. Tegelijkertijd wil je ook als kerk je eigen zelfstandigheid overeind houden. Je levert zelf ook je kader, je levert zelf ook geld. Wat dat betreft is het goed, wanneer we letten op de scheiding van kerk en staat, dat ook de kerk haar eigen weg gaat. Zo proberen wij in het Rotterdamse te balanceren tussen loyaliteit en ongehoorzaamheid. Dat valt niet mee.”(Pauluskerk 2004: 2,3)

Hier speelt de machtsdimensie zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk weer een rol. Vanuit haar frame is de Pauluskerk het op veel punten niet eens met de regering en de gemeente en volgt zij een alternatieve koers. Zij vangt groepen op van de straat, zoals prostituees, rondzwervende verslaafden en illegale vreemdelingen die de gemeente van de straat probeert te jagen middels ingrepen als de sluiting van Perron Nul en de recentelijke opheffing van de Keileweg.⁶⁹

“Het waren niet de gemeente Rotterdam, niet de Verslaafdenzorg of het Leger des Heils welke zich het lot aantrokken van de op het bekende Perron Nul rondzwervende verslaafden, thuislozen en tippelaarsters maar het was dominee Visser die deze mensen van het Centraal Station haalde en hun een onderdak in de Pauluskerk aanbood.” (Mik 2005)

Waar de overheid en gemeente tracht alle bovenstaande groepen middels preventieve en repressieve middelen uit hun situatie te halen, biedt de Pauluskerk hulp binnen hun

⁶⁹ De Keileweg was een gedoogzone in Rotterdam voor prostitutie.

situatie. Zij gelooft namelijk dat niet alle mensen uit hun problematische situatie gehaald kunnen worden en dat voor die mensen er dus maar beter, uitgaande van de situatie, hulp geboden kan worden.

“Je kunt wel zeggen: we willen die mensen hoger op doen stijgen. Maar als die mensen dat nou niet kunnen? Wij vergeten vaak dat we niet alle problemen kunnen oplossen.” (Trouw 2005c)

Zo biedt de Pauluskerk bijvoorbeeld schone spuiten aan drugsverslaafden, terwijl de gemeente tracht door middel van het verbieden van bedelen drugsgebruik te ontmoedigen. De slogan van de gemeente wat betreft bedelaars is: ‘Geef om hem, niet aan hem’ en het antwoord slogan van de Pauluskerk: ‘Geef niet om ze, maar aan ze.’ Voor de Pauluskerk staat de hulpvraag van de persoon in kwestie centraal.

Ten aanzien van illegalen biedt de Pauluskerk ook allerlei vormen van hulp die tegen het beleid van de overheid en gemeente ingaan.

“Het beleid is vrij willekeurig. Dat betekent dat je niet altijd loyaal kunt zijn naar de overheid, die je dwingt tot maatregelen die tegen het geweten indruisen.” (Pauluskerk 2004: 4)

Een aspect ligt echter in lijn met het huidige beleid en dat is hulp bij terugkeer die de Pauluskerk biedt. Na het bespreken en overwegen van alle mogelijkheden met de migrant blijkt terugkeer soms het beste alternatief voor de cliënt. De Pauluskerk wil hen daar in dat geval bij helpen. Deze hulp is echter niet geïnitieerd vanuit de overheid, maar vanuit humanitaire overwegingen. De ervaring heeft de vluchtelingenmedewerkers geleerd dat terugkeer in sommige gevallen de beste oplossing biedt voor mensen. Zij is derhalve voor dat de overheid hier actief mee begon, al een eigen en ander terugkeerbeleid gaan ontwikkelen.

“[Voor het vluchtelingenwerk] krijgen we natuurlijk nauwelijks enige subsidie van de overheid. Dat kun je allemaal zelf betalen. Nee, het is nog doller: we moeten er zelfs geld op toelagen om mensen vrijwillig te laten terugkeren naar het land van herkomst. Dat is toch te gek voor woorden. Maar er zijn goddank honderden mensen die loyaal blijven en ons fors steunen met giften die dit werk mogelijk maken. Dat is ook het draagvlak waarop een deel van ons werk drijft.” (Pauluskerk 2004: 5)

“[...] Desalniettemin hebben onze vluchtelingenmedewerkers er in het jaar 2004 aan meegewerkt dat in Rotterdam het hoogste aantal van mensen werd gehaald dat vrijwillig terugkeerde” Daar hoor ik nooit over in de politiek.” (Pauluskerk 2004: 4)

Een ander verschil in benadering is dat de Pauluskerk in tegenstelling tot de overheid, de verantwoordelijkheid voor terugkeer niet alleen bij de illegale vreemdeling legt. De Pauluskerk voelt zich medeverantwoordelijk. Zij informeert, adviseert en biedt eventueel opvang als een soort time-out, zodat de illegale vreemdeling na kan denken over zijn toekomst. Besluit deze terug te keren, dan helpt de Pauluskerk hem daarbij door tijdelijke opvang te bieden, hen door te verwijzen naar IOM, et cetera. (Rodenburg 2002)

Frame

Op basis van bovenstaande informatie kunnen we de Pauluskerk indelen naar Frame, Doelstelling en Strategie.⁷⁰ De Pauluskerk biedt op vele terreinen hulp vanuit de

⁷⁰ Gelet op de beperkte omvang voert het te ver om uitgebreid bij de problematiseringen van de Pauluskerk en IOM stil te staan. Derhalve laten we de problematisering hier buiten beschouwing.

religieuze overtuiging dat zij zich net als Jezus in dient te zetten voor de ander. Het frame zou het “*naasteliefdeframe*” genoemd kunnen worden. De kerk vindt dat iedereen recht heeft op een dak boven het hoofd en aandacht en zorg verdient. Dit is haar doelstelling. De deuren van de Pauluskerk staan open voor een ieder, ongeacht zijn, of haar situatie. Zij biedt allerlei vormen van hulp; van een luisterend oor tot schone spuiten, van voedsel tot hulp bij terugkeer. Zij gaat bij het verlenen van hulp in eerste plaats uit van de situatie waarin de persoon zich bevindt en haar individuele wensen en behoeften. Kortom, voor de Pauluskerk staat de hulpvraag centraal. De strategie is dan ook het bieden van verschillende soorten hulp en daarbij primair uitgaan van de hulpbehoeften en situatie van de cliënt.

6.2.3 Achtergrond, positie en frame IOM

Achtergrond

De Internationale Organisatie voor Migratie is in 1951 opgericht door vertegenwoordigers van 16 lidstaten, die de wens koesterden een organisatie op te richten die zorg zou dragen voor ontheemde Europeanen, vluchtelingen en migranten. Inmiddels is IOM uitgegroeid tot een wereldwijde organisatie met meer dan 100 lidstaten en richt het zich op velerlei migratievraagstukken. Het is een intergouvernementele organisatie.

De hoofddoelstelling van IOM wordt als volgt geformuleerd: “Het wereldwijd bewerkstelligen van ordelijke en humane migratie van personen” (IOM 2003). Het mandaat van IOM is “een bijdrage te leveren aan ordelijke migratie vanuit de gedachte dat dit in het belang is van individuele migranten en van samenlevingen als geheel” (IOM 2003). In het werk van IOM wordt altijd gezocht naar samenhang met het landelijk beleid. IOM startte in Nederland in 1991 haar activiteiten op verzoek van de Nederlandse regering. Vanaf 1992 houdt IOM zich bezig met het programma *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN), dat gefinancierd wordt door het Ministerie van Justitie. Dit programma richt zich op “de realisering van een humaan en effectief beleid voor terugkeer of hervestiging van vreemdelingen” (IOM 2003). De ondersteuning aan vreemdelingen die door- of terug willen migreren vanuit het REAN-programma bestaat uit:

- voorlichting over terugkeer;
- begeleiding op Schiphol;
- een vliegticket naar een plaats zo dicht mogelijk bij de eindbestemming;
- een vergoeding van de kosten voor een reisdocument;
- een financiële bijdrage, ook wel een ondersteuningsbijdrage genoemd, om de eerste periode na vertrek uit Nederland te kunnen overbruggen.

Wat betreft het eerste punt geldt dat IOM-districtsmedewerkers gesprekken voeren met potentiële vertrekkers over hulp bij vertrek uit Nederland. Zij houden spreekuren op locaties van VluchtelingenWerk Nederland, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Belangrijk is ook een meer indirecte vorm van voorlichting waarbij districtsmedewerkers betrokken organisaties - kerkelijke en maatschappelijke organisaties, advocaten, enzovoort - voorlichten over de rol die IOM kan spelen bij vertrek uit Nederland.

Naast het REAN-programma heeft IOM op het vlak van terugkeer ook projecten uitgevoerd die zijn gericht op specifieke doelgroepen en zijn medegefinancierd door het Europees VluchtelingenFonds (EVF). Voorbeelden van dergelijke projecten zijn; individuele bemiddeling aan alleenstaande minderjarigen, migranten met gezondheidsproblemen en slachtoffers van mensenhandel, en landenspecifieke herintegratieprojecten, bijvoorbeeld gericht op terugkeer naar Afghanistan, Angola, Irak en Sri Lanka. De casus van deze scriptie ‘Terugkeer en herintegratie van afgewezen asielzoekers uit de Zuid-Kaukasische staten, de Russische Federatie, Wit-Rusland en de Oekraïne’ is eveneens een voorbeeld van een REAN-plus project.

Ten aanzien van de hulp bij terugkeer is IOM selectief. De eisen die gesteld worden zijn: de terugkeerder mag geen onderdaan zijn van de Europese Unie; had de intentie zich te vestigen in Nederland; is (nog) niet (meer) in het bezit van een verblijfsvergunning; kan de reis zelf niet bekostigen; is in het bezit van een geldig reisdocument (paspoort of laissez passer). In de praktijk wordt er op het vierde criterium niet strikt gecontroleerd en wordt er wat betreft het vijfde criterium wel hulp en bemiddeling met ambassades geboden, zo blijkt uit een interview met een respondent.⁷¹ Een andere eis is dat de terugkeerder nog nooit eerder via IOM teruggekeerd mag zijn.

Verder maakt IOM in haar hulpaanbod onderscheid naar wel, of geen asielverleden. Als men nooit asiel aan heeft gevraagd komt men niet voor een ondersteuningsbijdrage in aanmerking. Voor illegale vreemdelingen wordt alleen een ticket vergoed. Bovendien krijgen mensen die voor 2001 hun asielaanvraag hebben ingediend, mensen die tijdelijk mogen blijven onder het mom van schorsing of mensen met enige vorm van een asielvergunning meer geld van IOM dan mensen die recentelijk een asielvergunning hebben aangevraagd (en die is afgewezen).

Het aantal met hulp van IOM vertrokken personen⁷² in 2004 bedroeg 3.714 personen. (IOM 2005)

Positie

De positie van IOM is moeilijker te bepalen. Zij geeft zelf aan dat zij onafhankelijk is van de Nederlandse overheid.

“IOM is een onafhankelijke organisatie met een eigen mandaat en een eigen koers. Het is niet aan ons een oordeel te vellen over het Nederlandse overheidsbeleid.” (IOM 2004: 26)

IOM is anderzijds wel een ketenpartner van de overheid, hetgeen betekent dat zij een belangrijke rol speelt bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De hulp van IOM bij vrijwillige terugkeer staat niet los van, of is een aanvulling op, het landelijke beleid; zij is er deel van. Zij is in feite de uitvoerder van een deel van het terugkeerbeleid van de overheid, namelijk van de vrijwillige terugkeer. Zo lijkt de overheid het ook te zien: zij geeft aan dat het de taak is van IOM de hulp en ondersteuning bij zelfstandige terugkeer te geven. (Ministerie van Justitie 2004)

⁷¹ Respondent: R03-04

⁷² Vertrokken personen zijn personen die vanuit Nederland terugkeerde naar het land van herkomst of doormigreerde naar een derde land.

IOM is ontstaan op verzoek van de Nederlandse overheid en het REAN- programma wordt door het Ministerie van Justitie gefinancierd. IOM zoekt in haar werk altijd naar samenhang met het landelijk beleid. (IOM 2003).

Een vertegenwoordiger van IOM geeft in een interview over de relatie met de landelijke overheid aan dat zij niet onafhankelijk opereert van de overheid.

“Kijk IOM werkt vanuit een mandaat. Het mandaat zegt dat wij willen bijdragen aan een terugkeer in veiligheid, waardigheid en perspectief, maar ja, we zijn voor wat betreft invulling van concrete programma’s natuurlijk afhankelijk van financierders en van de beleidsruimte die nationale overheden ons bieden.” R5-04

Een andere medewerker geeft in een interview aan dat ze ingehuurd worden door de overheid.

“Tuurlijk we worden ingehuurd. Maar het project dat we uitvoeren past in het mandaat. We zijn niet betrokken bij gewone terugkeer [= niet-vrijwillige terugkeer].” R05-04

IOM geeft aan niet onafhankelijk te mogen werken van een andere ketenpartner, namelijk de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Ze moet altijd toestemming vragen aan de IND of de persoon in kwestie mag vertrekken. De IND verwerkt alle gegevens die zij via IOM krijgt in haar datasysteem.

“De verantwoordelijk ligt bij IND. We geven alles door. We vertellen dat ook aan de mensen, dat we controleren wel of je Nederland mag verlaten. Wanneer bijvoorbeeld crimineel verleden mag niet geholpen worden.” R03-04

Opmerkelijk is dan ook dat IOM in haar Jaarverslag aangeeft dat zij ook los van de Immigratie- en Naturalisatiedienst werkt.

“We benadrukken dat we onafhankelijk zijn van de IND en leggen uit wat IOM voor hen [de migranten] kunnen doen.” (IOM 2004: 33)

Intern is er een discussie bij IOM over wat haar status en rol nu is wat betreft terugkeer. Hoe ver moet ze meegaan met de koers van de overheid. In hoeverre met IOM het op zich nemen actief vrijwillige terugkeer te gaan bevorderen? Of moet haar houding neutraal zijn en haar rol beperkt blijven tot die van facilitator?

“Binnen IOM discussie aan de gang over moet IOM niet meer actief [gaan bevorderen]. Naar mijn mening moeten we niet actief.... Voorlichting aan de schil prima, maar het blijft wel de keus van de persoon zelf. Maat het moet wel vrijwillig zijn. Je kan een voorlichting geven, maar we zijn een neutrale org. Dus ik vind niet dat we ons op het pad moeten gaan begeven dat we gaan: “mensen, zou je niet”. Maar goed de meningen zijn daarover verdeeld. Ik heb zoiets, je kan het altijd misschien wel aandragen, ik heb zoiets van je geeft verschillende opties die er mogelijk zijn, maar gewoon zo neutraal mogelijk houden. Natuurlijk kan je voorlichting geven, maar niet voorlichting met puschen.” R03-04

Frame

Op basis van bovenstaande informatie kan ook IOM ingedeeld worden naar frame, doelstelling en strategie.

Het frame van IOM zou het “*migratiebeïnvloedingframe*” genoemd kunnen worden. Hoewel onduidelijk is in hoeverre die beïnvloeding ingegeven wordt vanuit de overheid of vanuit een onafhankelijke visie is wel duidelijk dat IOM wereldwijd migratie probeert te beïnvloeden. Zij streeft naar ordelijke en humane migratie (Doelstelling). In Nederland houdt IOM zich met name bezig met het beïnvloeden van het terugkeerproces van mensen. Haar strategie is het faciliteren van terugkeer door middel van het verschaffen van informatie, een vliegticket en financiële bijdragen.

6.2.4 Vergelijking frames

Schema 6.1: Vergelijking Pauluskerk en IOM

	Pauluskerk	IOM
Frame	Naastenliefde frame	Migratiebeïnvloedings frame
Doelstelling	Iedereen heeft recht op een dak boven het hoofd en verdient aandacht en zorg	Ordelijke en humanitaire migratie
Strategie	Het bieden van verschillende soorten hulp (waaronder hulp bij terugkeer), daarbij primair uitgaande van de hulpbehoeften en situatie van de cliënt	Faciliteren van terugkeer

De Frames, doelstellingen, strategieën en posities van IOM en de Pauluskerk verschillen. En ook qua achtergrond verschillen ze, aangezien de wereldwijde IOM is opgericht vanuit verschillende EU-lidstaten, in Nederland vanuit de overheid en de Pauluskerk door dominee Hans Visser. Bovendien wordt IOM grotendeels gefinancierd door de Nederlandse overheid en de EU. Zij is dus een (inter-) gouvernementele organisatie die het landelijke beleid volgt. De Pauluskerk is een non-gouvernementele organisatie die haar vluchtelingenwerk voornamelijk uit donaties financiert. Zij laat zich weinig beïnvloeden door het landelijk beleid. IOM werkt met meer selectiecriteria dan de Pauluskerk.

IOM is gericht op het uitoefenen van invloed op migratiebewegingen, in het bijzonder terugkeerbewegingen. Zij heeft als kerntaak het regelen van (en daarmee bevorderen van) terugkeer naar het herkomstland. Dit, vanuit de gedachte dat het de individuele migrant en de samenleving ten goede komt. Toch lijkt het vanuit haar afhankelijke positie ten opzichte van de overheid, haar selectiecriteria en beleid dat het laatste een grotere rol speelt dan het eerste. Voor de Pauluskerk prevaleert het helpen van het individu boven het nut wat het heeft voor de samenleving. Dit zien we bijvoorbeeld aan de gevallen waarbij zij vluchtelingen helpt bij het overleven in de illegaliteit, omdat dit voor het individu de beste keuze lijkt, hoewel dit over het algemeen als een voor de samenleving onwenselijke situatie wordt beschouwd. Haar kerntaak is het individu helpen en soms (en steeds vaker) is dat middels het helpen bij terugkeer. De Pauluskerk is zich vooral bezig gaan houden met terugkeer omdat de mogelijkheden voor veel migranten om hier te blijven zo beperkt zijn geworden. Het is niet zo dat zij principieel terugkeer wil bevorderen. Als die mogelijkheden niet zo beperkt waren zou zij minder mensen aanraden terug te keren.⁷³ IOM is primair gericht op terugkeer.

⁷³ Het overheidsbeleid bepaalt het beleid van de Pauluskerk omdat er een machtsverschil bestaat tussen hun twee. (zie ook hoofdstuk 5)

6.2.5 Het project

Het officiële doel van het project was tweeledig en bestond uit een onderzoeksdoel en een hulpverleningsdoel. De doelgroep bestond uit; (afgewezen) asielzoekers afkomstig uit de Zuid-Kaukasische staten, de Russische Federatie, de Oekraïne en Wit-Rusland die bij de Pauluskerk komen voor hulp (en overwogen terug te keren).

Het onderzoeksdoel was om door middel van een meer systematische beschrijving van het profiel en de migratiemotieven van de doelgroep te komen tot een verbetering van counseling⁷⁴ en gerichtere assistentie bij terugkeer en herintegratie.

De hulpverlening bestond uit intensieve begeleiding, de mogelijkheid tot het opnemen van contact met het land van herkomst, tijdelijke opvang en assistentie bij terugkeer. Dit alles met het doel het aantal terugkeerders te laten toenemen.

In de praktijk was de doelgroep niet beperkt tot (afgewezen) asielzoekers afkomstig uit de Zuid-Kaukasische staten, de Russische Federatie, de Oekraïne en Wit-Rusland. Zowel (afgewezen) asielzoekers, als illegalen afkomstig uit andere herkomstlanden konden van de hulpverlening gebruik maken. Alleen gold voor de mensen behorend tot de doelgroep dat de Pauluskerk de kosten voor bijvoorbeeld opvang, bellen naar het herkomstland, et cetera gedeclareerd konden worden bij het Europees VluchtelingenFonds, de financierder van het project.⁷⁵ Wanneer mensen van andere afkomst of met een illegale status opvang kregen, bekostigde de Pauluskerk dit zelf.

Het accent in deze beschrijving zal niet op de officiële projectdoelen, maar op de vernieuwde samenwerking liggen.

De samenwerking ging als volgt in zijn werk:

Mensen komen al sinds lange tijd en in grote getale naar de Pauluskerk voor allerlei vormen van hulp. Bij de afdeling VluchtelingenWerk van de Pauluskerk kan men terecht met allerlei hulpvragen zoals opvang, financiële ondersteuning en praktische ondersteuning (maaltijdverstrekking en kleding) en medische zorg en juridische bijstand in de vorm van het beoordelen en assisteren bij het indienen van een hernieuwde (asiel)aanvraag tot verblijf in Nederland. Een laatste belangrijke taak van de afdeling Vluchtelingenwerk is (afgewezen) asielzoekers en illegale migranten adviseren over, en hulp bieden bij terugkeer.

De Pauluskerkmedewerker bespreekt in gesprekken de situatie, behoeften en problemen met de cliënt en kijkt wat eraan gedaan kan worden. Zij geeft aan wat de verschillende opties zijn voor uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen, waar terugkeer er een van is.

“Ik ben in gesprek niet 100 procent gericht om die mensen terug te sturen. Ik ben 100 procent gericht om met die mensen te praten over hun situatie. Om samen te zien wat voor moeilijke makkelijk sterke, of zwakke kanten er bestaan. En hoe het beste opgelost kan worden.Samen denken en samen werken.” R2-05

Als mensen erover denken terug te keren worden ze doorgestuurd naar de aanwezige IOM medewerker. Bij dat doorsturen vindt er veel overleg plaats tussen de Pauluskerk en

⁷⁴Hieronder worden alle hulpverleningsactiviteiten verstaan die een kandidaat in staat stellen een weloverwogen beslissing te maken met betrekking tot zijn of haar toekomst.

⁷⁵ Voor mensen met een asielachtergrond mag wanneer alles in orde is voor terugkeer, ze hebben paspoort of laissez passer al in handen, ze hebben de aanvraag al ondertekend en datum vlucht bekend, max 7 met uitloop tot 10 nachten opvang worden versterkt. De IOM medewerker regelde die opvang vaak bij de Pauluskerk, die het dan bij IOM declareren.

de IOM-medewerker die door het project een paar keer week spreekuur houdt bij de Pauluskerk.

IOM voert inschrijvingen in voor het vertrek, biedt de cliënten hulp bij het verkrijgen van het Laissez Passez⁷⁶ en paspoort, boekt de vlucht, regelt opvang in afwachting van het vertrek van het vliegtuig of geeft indien men er recht op heeft financiële steun.

Niet iedereen komt via de Pauluskerk terecht bij IOM. Sommigen (vooral illegalen, zo bleek) gaan direct naar de IOM medewerker om terugkeer te regelen. (Weltevrede 2004) Wanneer blijkt dat de cliënten nog andere vragen of verzoeken hebben dan hetgeen IOM kan bieden, stapt de IOM medewerker naar de Pauluskerkmedewerker om te vragen of zij dat kan regelen.

“En omgekeerd is het dat mensen die zich bij IOM gemeld hebben bijvoorbeeld ziek zijn, afspraak nodig hebben bij de dokter, onderdak nodig hebben, vooruit betaling om reisdocumenten af te halen, andere vragen hebben, bijvoorbeeld heb ik nog recht op een status hier. Je hebt echt een symbiose.” R01-05

Kortom, door de samenwerking kunnen beide partijen met hun deskundigheid en binnen de tot hun beschikbare mogelijkheden, gezamenlijk maatwerk leveren voor de cliënt. Immers IOM kan op sommige punten geen hulp bieden, maar heeft wel weer de mogelijkheid vliegtickets aan te schaffen, et cetera. IOM heeft de praktische kennis en middelen om terugkeer voor mensen mogelijk te maken. De Pauluskerk heeft het contact met en vertrouwen van vele cliënten en verschillende vormen van ondersteuning en opvang. IOM en de Pauluskerk zijn in het project als het ware complementair.

Het meest vernieuwend aan het project was de aanstelling van een ‘native speaker’ van de Russische taal. Haar aanwezigheid wordt als meest positieve resultaat van het project ervaren. De native speaker helpt op alle terreinen. Ze houdt counseling gesprekken met mensen die aankloppen bij de Pauluskerk, houdt of helpt bij gesprekken met IOM, neemt contact op met de Russische ambassade en neemt interviews af in het kader van het onderzoek. De toevoeging native counselor blijkt de volgende. Zij is bekend met de taal en cultuur, de juridische situatie en praktische weetjes van zowel het herkomstland, als Nederland (welke documenten heeft men nodig en hoe komt men eraan), kent de sociale kaart van Nederland waardoor ze mensen met problemen goed door kan verwijzen, haar contact met ambassades loopt soepeler en ze wekt vertrouwen op bij de cliënten. De native counselor overtuigt mensen niet om terug te keren, ze geeft een beeld van de mogelijkheden en helpt hen zowel als ze niet voor terugkeer kiezen, als wel.

De native counselor blijkt belangrijk voor zowel de cliënten als voor de medewerkers van de Pauluskerk en IOM. Qua positie staat de native counselor los van de Pauluskerk en IOM.

Een respondent zegt het volgende over het belang van counseling door een native counselor:

“Het is in het belang van de mensen dat ze in hun eigen taal te woord gestaan door mensen die in anderhalve minuut weten hoe de situatie is in het land van herkomst. Dat mensen voorlichting krijgen van IOM in eigen taal, en ook bij andere praktische problemen, snel geholpen kunnen worden van medische problemen tot een kind dat niet

⁷⁶ Een laissez passer is een eenmalig reisdocument dat afgegeven wordt door een ambassade.

naar school gaat dat soort dingen. Je pakt gewoon de hele persoon en de hele hulpvraag eromheen.” R01-05

6.2.6. Project resultaten

Tijdens het project zijn er 153 cliënten teruggekeerd naar de Zuid-Kaukasische staten, de Russische Federatie, de Oekraïne en Wit-Rusland. Dit aantal bestaat uit zowel (afgewezen) asielzoekers als illegale migranten.⁷⁷ Wat betreft de overige hulp die binnen het project werd aangeboden geldt dat er 323 cliënten afkomstig uit de beoogde herkomstlanden counseling hebben ontvangen, er 49 contact opgenomen hebben met het herkomstland en 8 opvang hebben genoten voor vertrek. De cliënten betreffen zowel asielzoekers, als illegale migranten.

Hoewel er geen uitspraken vallen te doen over de relatieve bijdrage van het project op de nationale terugkeercijfers, kan wel gesteld worden dat het project een substantiële bijdrage heeft geleverd aan terugkeer van met name illegale migranten afkomstig uit de Zuid-Kaukasische staten, de Russische Federatie, de Oekraïne en Wit-Rusland. (Weltevrede *et al.* 2004).

Naast de doelgroep zijn er nog vele cliënten van andere nationaliteiten geholpen vanuit de IOM- Pauluskerk samenwerking geholpen. Doordat deze niet binnen het project vielen zijn hier geen aantallen van beschikbaar.

IOM medewerker:

“Je kan er eigenlijk wel elke dag zitten. Ik zal niet zeggen dat je elke dag veel mensen zal hebben. Maar er komt altijd wel iemand langs om dingen te vragen.” R03-04

De hulp bij terugkeer van IOM en de Pauluskerk is zo bekend dat er overal uit Nederland en zelfs een keer uit Noorwegen en Frankrijk, mensen voor naar de locatie komen.

Verder heeft met name IOM voordeel ondervonden van het samenwerkingsproject IOM-Pauluskerk. Door de intermediërende rol van de Pauluskerk heeft IOM kunnen profiteren van de succesfactoren van de werkwijze van de Pauluskerk. De succesfactoren van de Pauluskerk met betrekking tot terugkeer hangen samen met het laagdrempelige karakter en het vertrouwen dat de instelling uitstraalt. Daarnaast biedt zij haar cliënten een breed hulpverleningspakket, losstaand van de beslissing of een cliënt overweegt terug te keren of niet.

Voor de Pauluskerk heeft het samenwerkingsproject met IOM vooral faciliterend gewerkt. De native speaker van de Russische taal die door het project is aangesteld en de fysieke aanwezigheid van IOM meerdere keren per week heeft de Pauluskerk medewerkers zeer geholpen. Daarnaast heeft het project voor de Pauluskerk geleid tot een bewustwordingsproces; zij ziet in welk een substantiële bijdrage zij levert in de hulpverlening, inclusief assistentie bij terugkeer, aan (afgewezen) asielzoekers en illegale migranten.

Het project is als dusdanig positief ervaren dat het project voortgezet, versterkt, en verder uitgebreid is naar de drie andere grote steden Amsterdam, Utrecht en Den Haag en naar anderstalige doelgroepen. Voor dit uitgebreide project, het Randstad Return Initiative genaamd, zijn meerdere anderstalige native counselors aangesteld en is samenwerking gezocht met andere NGO's namelijk VluchtelingenWerk in Utrecht en Den Haag; en het

⁷⁷ De laatste behoort niet tot de formele doelgroep van het project

Leger des Heils, het Afrikahuis en Werkgroep Ondersteuning Uitgeprocedeerden (WOU) in Amsterdam (Rodenburg *et al.* 2005).

Binnen het project werd er ook een onderzoek gedaan. Door het afnemen van de interviews is er inzicht verworven in de motieven, hulpbehoeften, achtergronden van mensen afkomstig uit Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, de Russische Federatie, de Oekraïne en Wit-Rusland. Op basis van deze informatie zou de counseling beter op maat gesneden kunnen worden en zou beleid kunnen worden aangepast. Helaas heeft die transformatie van de verworven inzichten naar het counselingveld en beleidsmakers nog niet plaatsgevonden. Het onderzoekscomponent is ook niet overgenomen in het Randstad Return Initiative.

6.3 Conclusie

De casus van het Kaukasusproject laat zien dat twee organisaties met twee verschillende frames samen een terugkeerproject kunnen ontwikkelen en onder een dak intensief samen kunnen werken. Het antwoord op de derde onderzoeksvraag is dus dat het mogelijk is voor partijen om, ondanks een verschil in frame, toch tot gezamenlijk handelen te komen. De Pauluskerk met haar “naasteliefde frame” en non- gouvernementele achtergrond werkt hier samen met IOM met haar “migratiebeïnvloedingsframe” en haar (inter-) gouvernementele achtergrond. Die samenwerking is voortgekomen uit pragmatische overwegingen. En over het algemeen kan gezegd worden dat die samenwerking in het Kaukasusproject geslaagd is. Het project heeft bijgedragen aan het bevorderen van (het denken over) terugkeer van (uitgeprocedeerde) asielzoekers en illegalen.

Het succes van het Kaukasusproject zit hem met name in de bundeling van krachten: de Pauluskerk met haar laagdrempelige karakter, het vertrouwen dat zij uitstraalt en haar brede hulpverleningspakket, de IOM medewerker met haar praktische kennis met betrekking tot terugkeer en de native speaker met haar kennis van de taal en cultuur. Dit alles heeft bevorderend gewerkt voor (het denken over) terugkeer van de cliënten (Weltevrede *et al.* 2004).

De IOM medewerkster van IOM zegt hierover:

“Het vertrouwen vanuit de kerk, maar ook het samen in een gebouw zitten, samen spreuk draaien, we konden bij elkaar zitten. De medewerker van de Pauluskerk kon even met die mensen mee lopen naar mij om bij het gesprek te zitten om even te luisteren hoe het ging. Plus het feit dat we een native speaker hadden. Ja dat was gewoon echt ideaal. Ik bedoel, ik zat daar in een hele luxe positie. Ik weet van andere districtsmedewerkers dat het vaak, hè, geen opvang, moest je gaan zoeken, altijd maar die tolkentelefoon.” R03-04

IOM en de Pauluskerk konden elkaar met haar verschillende frames, doelstellingen, strategieën en posities aanvullen. Ze waren complementaire delen en hadden elkaar nodig om mensen zo goed mogelijk te helpen bij terugkeer. Dit komt overeen met een van de situaties, zogenaamde *situated controversies* die Schön en Rein noemen waarin partijen ondanks een controversie geneigd zijn toch een conversatie aan te gaan (Schön en Rein 1994: 177-178). *Situated controversies* zijn situaties waarin “a) alle partijen de status quo onacceptabel vinden; b) er een noodzaak tot gemeenschappelijk handelen bestaat; c) conflicten over het beleid losgeweekt kunnen worden van dieper liggende institutionele

of metaculturele frameconflicten; d) partijen in staat zijn veranderingen in de politieke en economische context en de beleidsarena zelf te herkennen en te benutten of e) partijen kunnen beschikken over veel informatie over het probleem.” (t’Hart en Kleiboer 1995: 318)

Echter van een conversatie zoals een frame reflective dialogue (Schön en Rein 1996) die volgens de theorie nodig is om een controverse te kunnen overbruggen, is geen sprake geweest. Uit interviews met medewerkers blijkt dat er is gesproken over de inhoud die een gezamenlijk project zou moeten krijgen en over concrete standpunten, maar niet op een abstract niveau over elkaars achtergronden en frames. Er heeft van tevoren dus geen framereflection plaatsgehad.

Voor samenwerking tussen partijen met onderling verschillende frames blijkt er dus niet altijd een bewuste framereflection nodig. De samenwerking tussen IOM en de Pauluskerk komt immers niet voort uit een proces van frame reflection, maar uit instrumentele overwegingen.

Hierdoor bestaat er echter nog steeds een latente controverse. De partijen hebben nog steeds verschillende frames die in een gewijzigde situatie alsnog zouden kunnen gaan botsen zodat de controverse manifest wordt. Een voorbeeld van zo’n situatie zou zijn als IOM door de overheid ingeschakeld zou worden om een actiever wervingsbeleid op te gaan zetten zodat er meer mensen terug gaan (er is hier al een interne discussie over gaande binnen IOM). Dit zou tot een conflict kunnen leiden met de Pauluskerk. Zij heeft de hulpvraag centraal staan en vindt dat je pas bij terugkeer moet helpen als het individu daar hulp bij vraagt, dat je niemand moet pushen en dat je ook mensen moet helpen die besloten hebben als illegaal te blijven. Omdat de huidige overeenstemming dus precair is, valt het nog steeds aan te raden een frame reflective dialogue te houden tussen de beide partijen.

Hoofdstuk 7 Conclusie

In dit slothoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uiteengezet. Tot slot wordt aangegeven wat mijn bevindingen betekenen voor de wetenschap, de maatschappij en beleidsmakers.

7.1 Samenvatting

Het laatste decennium is het landelijke vreemdelingenbeleid steeds restrictiever geworden en worden de buitengrenzen steeds strenger bewaakt. Er zijn vele maatregelen om de toegang van vreemdelingen tot Nederland te beperken, zoals een strenge controle op inkomende vluchten op Schiphol en het versnellen van en selectiever zijn in de beoordeling van asielaanvragen. Bovendien is er steeds meer controle binnen de grenzen om een verblijf in de illegaliteit te ontmoedigen en te voorkomen. Een voorbeeld hiervan is de koppeling van soft-nummers aan verblijfsstatus, om onder andere de arbeidsmarkt, huisvestingsmarkt en sociale verzekeringen voor illegalen ontoegankelijk te maken. De laatste jaren is er in het beleid de nadruk op de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen komen te liggen. Er zijn verschillende maatregelen genomen om terugkeer te bevorderen als, de invoering van uitzet- en vertrekcentra, het stopzetten van de hulpverlening als iemand uitgeprocedeed is en het overgaan tot gedwongen uitzetting. Het terugkeerbeleid staat centraal in deze scriptie.

Bij de eerste onderzoeksvraag is gekeken hoe het vreemdelingenbeleid en het terugkeerbeleid zich over de jaren hebben ontwikkeld. Die ontwikkeling is middels bestudering van beleidsnota's, beleidsadviezen en wetenschappelijk rapporten uitvoerig in kaart gebracht.

Hoe vanzelfsprekend een landelijk vreemdelingenbeleid voor ons misschien lijkt, enkele honderden jaren geleden bestond het nog niet. Er bestonden nog geen natiestaten, dus er waren nog geen landsgrenzen die bewaakt konden worden. De analyse van de historische ontwikkeling van het beleid laat zien dat het voeren van een vreemdelingenbeleid relatief jong is. Het zeer restrictieve beleid en actief terugkeerbeleid zoals het nu gevoerd wordt, is in het licht van de geschiedenis een nieuw fenomeen.

In grote lijnen ontwikkelde het vreemdelingenbeleid zich van verwelkoming van vreemdelingen en open grenzen, naar een selectief vreemdelingenbeleid en gesloten grenzen. De "ja, mits" houding ten aanzien van vreemdelingen is verschoven naar een "nee, mits men kan aantonen dat men echt vluchteling is" houding. Bovendien is de wijze van migratiebeheersing over de tijd van bescherming van de buitengrenzen verbreed naar controle binnen de grenzen en de bevordering van terugkeer.

Voor de twintigste eeuw was de houding ten opzichte van de komst van vreemdelingen een "ja- mits houding" en stelde het vreemdelingenbeleid weinig voor. De mits zat hem dan met name in politieke en sociaal-economische motieven. Vanaf het begin van de twintigste eeuw werd men iets huiveriger voor vreemdelingen. Het was de periode van de opbouw verzorgingsstaat en politieke onrust en er werden de eerste maatregelen getroffen om vreemdelingen van de arbeidsmarkt uit te sluiten. Vanaf 1945 was het beleid in eerste

instantie gericht op emigratie en werd men nog negatiever over de komst van migranten. Ondertussen werd Nederland voor het eerst geconfronteerd met groepen immigranten. Vanaf de jaren vijftig en zestig gingen de grenzen voor vreemdelingen weer open. Er was sprake van een hoogconjunctuur en het land had behoefte aan arbeidsmigranten. Men ging bij deze gastarbeiders uit van een tijdelijk verblijf. In jaren zeventig kwam er door de economische crisis weer weerstand tegen de komst van migranten. Er werd gestopt met het werven van buitenlandse werknemers en er ontstond voor het eerst aandacht aan terugkeer en integratie. In de jaren tachtig werd de aanwezigheid van gastarbeiders als permanent beschouwd, waardoor de aandacht voor integratie en emancipatie toenam. Daarnaast wilde de overheid terugkeer gaan bevorderen en ging daarom het vrijwillige terugkeerbeleid intensiveren. In die tijd werd er voor het eerst gerept over uitzetting en werd illegaliteit geproblematiseerd. Vanaf begin jaren negentig tot nu toe wordt immigratie in toenemende mate als iets onwenselijks beschouwd. De grenzen worden steeds meer gesloten voor vreemdelingen, het vreemdelingenbeleid wordt steeds restrictiever en er wordt een uitgebreider terugkeerbeleid ontwikkeld.

Het huidige vreemdelingen- (en terugkeerbeleid) is niet onomstreden. Er is veel discussie over of, wanneer, hoeveel en op welke manier asielzoekers en illegalen naar hun herkomstland zouden moeten terugkeren. Er worden verschillende zaken geproblematiseerd, zoals de uitzetcentra en het stopzetten van opvang wanneer iemand is uitgeprocedeerd. Die verschillende meningen over terugkeer kunnen gebaseerd zijn op verschillende frames (Rein en Schön 1996). Een frame is een kader waaruit men denkt en interpreteert, vaak zonder dat men zich van dit kader bewust is. Het is als het ware een zoeklicht waarmee verschillende dingen belicht worden die geïnterpreteerd worden en begrepen, maar de dingen die buiten het licht vallen niet gezien worden. In deze scriptie zijn de verschillende meningen van stakeholders rond het probleem in het licht van de frametheorie van Schön en Rein geanalyseerd.

Ten behoeve van de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag - Welke andere frames dan het overheidsframe bestaan er ten aanzien van het terugkeerbeleid? - zijn er, naast van de overheid, van drie partijen, te weten; de gemeente, VluchtelingenWerk Nederland en de Fabel van de Illegaal, frames geanalyseerd. Voor de frameanalyse is in deze scriptie een eigen methode ontwikkeld gebaseerd op de indeling van Fermin (1995) en de Haan (1993). Hiermee wordt gepoogd de frameanalyse op een meer systematische manier uit te voeren. Verschillende bronnen, als ledenbrieven, jaarverslagen, krantenartikelen zijn verzameld en gecodeerd volgens de indeling: doelstelling, problematisering en strategie. De doelstelling is het uiteindelijke ideaal waarnaar men streeft, bij de problematisering gaat het om de concrete standpunten en bij de strategie om de actie die volgens de partij ondernomen zou moeten worden of door de partij wordt ondernomen. Op basis van deze informatie zijn de frames gedeut. Het frame van de gemeente kan een *Sociale orde frame*, van VluchtelingenWerk een *Humaniteitsframe*, van de Fabel van de Illegaal een *Grenzeloze wereld frame* en van de overheid een *Restrictief beleidsframe* genoemd worden.

Frames bepalen, naast de standpunten, ook de strategie die wordt gevolgd of oplossingsrichting die wordt gekozen. Frames bepalen naast het denken ook het doen. De hier beschreven casus is een illustratie van het feit dat sommige tegengeluiden concrete handelingsgevolgen kunnen krijgen. De casus betreft een terugkeerproject voor

(uitgeprocedeerde) asielzoekers uit de Zuid-Kaukasische staten, de Russische Federatie, Wit-Rusland en de Oekraïne, kortweg het ‘Kaukasusproject’ genaamd. Twee partijen, te weten IOM en de Pauluskerk, zijn vanuit hun frames met dit gezamenlijke project, gericht op terugkeer, gestart. De Pauluskerk heeft een *naastenliefdeframe* en IOM een *migratiebeïnvloedingsframe* en verschillen dus onderling. De partijen zijn vanuit praktische overwegingen samen gaan werken.

De casus laat zien dat partijen ondanks een frameverschil toch tot gezamenlijk handelen kunnen komen, hetgeen volgens Schön en Rein (1994) zeer moeilijk, zometer soms onmogelijk is. Hiermee is de derde onderzoeksvraag - is het mogelijk voor partijen om ondanks een verschil in frame, toch tot gezamenlijk handelen te komen? - beantwoord.

7.2 Discussie

Met deze studie is getracht een drieledige bijdrage te leveren, namelijk een wetenschappelijke bijdrage, een maatschappelijke en een bijdrage voor beleidsmakers.

7.2.1 Wetenschappelijke bijdrage

De wetenschappelijke bijdrage van deze scriptie ligt op zowel het theoretische, als methodische vlak.

In deze scriptie worden de theorie en concepten van Schön en Rein omtrent frame reflection toegepast op een concreet beleidsprobleem, namelijk de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Voor de uitvoering van de frameanalyse is hier een methodiek ontwikkeld, waarbij de frames op een systematische wijze geanalyseerd worden. Het aangebrachte onderscheid naar doelstelling, problematisering, strategie en frames van de partijen, maakt het mogelijk de partijen goed te vergelijken. De manier waarop in deze studie de frameanalyse is uitgevoerd kan bijdragen aan een verbetering van de methodiek van frameanalyse en beleidsanalyse in het algemeen. Immers tot nu toe bleek dat Schön en Rein, maar ook andere wetenschappers die hun theorie gebruiken, nergens operationaliseren hoe een frame nu gemeten en gelabeld moet worden (vgl. 't Hart en Kleiboer 1995). Frameanalyse blijft hiermee een abstract interpretatieproces. Met deze studie hoop ik bij te dragen aan het opvullen van dit hiaat in de theorie en een nieuw inzicht te geven in de operationalisatie van frames.

De studie levert ook bevindingen op die een aanvulling kunnen betekenen of nieuw licht kunnen werpen op bepaalde aspecten van de frametheorie.

Schön en Rein geven bijvoorbeeld aan dat wanneer er sprake is van een frameverschil, een controverse, er zelden tot geen consensus bereikt kan worden (Schön en Rein 1994: 4). Op basis van onderhavig onderzoek stel ik, dat er ondanks verschillende frames, toch sprake kan zijn van een consensus. De casus vormt hiervan een illustratie. Door middel van de hier gebruikte methodiek zijn de standpunten van de bestudeerde partijen overzichtelijk in kaart gebracht, wat het mogelijk maakt ze gemakkelijk te vergelijken. Het blijkt dat de partijen vaak dezelfde punten als problematisch definiëren en soms zelfs gezamenlijk actie voeren. Er is dus sprake van een consensus op veel punten, ondanks dat de frames van de partijen verschillen.

Vervolgens stellen Schön en Rein dat er wanneer er frameverschillen bestaan, slechts consensus kan worden bereikt door het houden van een frame reflective discours. Ik stel, op basis van de resultaten, dat er tussen partijen met verschillende frames ook zonder frame reflection, consensus kan bestaan. De casus is hier een duidelijk voorbeeld van.

De Pauluskerk en IOM hebben om pragmatische redenen gekozen samen te werken. Echter in situaties waar er consensus is, maar de frames van de partijen verschillen, is die consensus precair. Ik noem een dergelijke situatie waarin de meningen van de partijen niet verschillen, maar hun frames wel; een *latente controversie*. De verschillende frames uiten zich (nog) niet in verschillende standpunten, maar er kan toch al sprake zijn van een controversie, alleen is deze (nog) latent. De partijen lijken (nu nog) niet te conflicteren, maar in de oorsprong is er sprake van een frameverschil dat later aan het licht kan komen. Wanneer de situatie voor één of beide partijen wijzigt, kan het dat de partijen toch niet meer door een deur kunnen. De situatie waar het verschil in frames zich wel uit in een verschil in standpunten noem ik een *manifeste controversie*. Het houden van een frame reflective discourse blijft in beide situaties nog steeds aan te raden.

Deze scriptie laat zien dat het onderscheid tussen consensus en controversen niet zo zwart-wit is, maar dat er ook hybride vormen bestaan.

Verder hebben Schön en Rein in hun theorie te weinig aandacht voor de rol van machtsverschillen. Sommige partijen kunnen door hun machtigere positie de frames van andere partijen beïnvloeden en bepalen. Doordat de overheid het beleid maakt en uitvoert, bepaalt zij de positie van de gemeente en VluchtelingenWerk. De overheid staat aan de basis van de positiebepaling van de andere partijen en kan een consensus entameren. De dominante positie van haar frame kan er bovendien toe leiden dat de frames van andere partijen meer naar elkaar toebuigen. In de casus is dit het geval bij de Pauluskerk en IOM. De Fabel van de Illegaal laat haar frame daarentegen zo weinig mogelijk beïnvloeden door, en wijkt het meest af, van het frame van de overheid. De dominante positie van de overheid maakt dat zij de Fabel kan negeren.

Met de bevindingen over het bereiken van consensus, de introductie van de begrippen latente en manifeste controversie en de aandacht voor de rol van macht zijn er nieuwe inzichten verschaft in de frametheorie.

Deze studie kan ook bijdragen aan de algemene sociologie en beleidssociologie. Het geeft inzicht in hoe complexe maatschappelijke verschijnselen ontrafeld kunnen worden.

7.2.2. Bijdrage voor beleidsmakers

Deze scriptie kan voor zowel beleidsanalisten, alsook voor beleidsmakers van betekenis zijn. Aandacht voor de ontwikkeling van beleid, voor de zogenaamde “natural history of problems” (Esping- Andersen 1990), of de “carrière van het probleem” (Schön en Rein 1996), kan informatief zijn voor de huidige beleidsmakers. Het kan bijdragen aan de beslissing om bepaald beleid juist wel of niet in te voeren, omdat de les uit het verleden is geleerd dat het wel of niet werkte. Bestudering van de hier beschreven frameontwikkeling van de overheid en de frames van andere partijen kan bijdragen aan de zelfreflectie van beleidsmakers. Volgens Schön en Rein (1996) is het belangrijk dat men reflectief is op het eigen frame en inzicht krijgt in de frames van andere partijen. Die inzichten kunnen bijdragen aan het formuleren van duurzamer beleid waar meer draagvlak voor is.

Wanneer een beleidsmaker geen inzicht heeft in andere frames ten aanzien van een beleidsonderwerp kan het dat het beleidsprobleem onoplosbaar blijft, omdat zij maar geen consensus met andere stakeholders weet te bereiken. Het zou ook kunnen dat er voor het beleidsprobleem ad hoc beleid wordt gevoerd, er proefballonnetjes worden opgelaten waar geen draagvlak voor bestaat en het beleid zodoende weer mislukt.

De casus biedt beleidsmakers meer inzicht in samenwerking. Het laat zien dat er in sommige situaties (om pragmatische redenen) samengewerkt wordt, maar dat er een latente controverse onder de oppervlakte ligt. Deze kan eventueel manifest worden, waardoor de samenwerking spaak kan lopen. Wanneer beleidsmakers beseffen dat er latente controversen kunnen bestaan, kunnen zij hierop anticiperen en zullen zij minder snel voor verrassingen komen te staan wanneer blijkt dat een samenwerking toch spaak loopt.

De casus is ook inhoudelijk interessant. De werkwijze van de het “Kaukasusproject” kan beleidsmakers inspireren bij het ontwerpen van een nieuw vrijwillig terugkeerbeleid.

7.2.3 Maatschappelijke bijdrage

Deze scriptie kan als naslagwerk dienen voor mensen die meer willen weten over het vreemdelingenbeleid en terugkeerbeleid. Bovendien kan de discussie en de ontwikkeling van het vreemdelingen- en terugkeerbeleid voor mensen onduidelijk zijn. Er komt immers een stortvloed aan informatie en meningen binnen over het onderwerp via de vele tv-zenders, kranten en internet, waardoor het voor mensen onoverzichtelijk kan worden wat het beleid nu inhoudt, welke partijen er zijn en wat hun standpunt is. De brij aan informatie wordt via de hier gehanteerde methodiek inzichtelijker en schept zo wat orde in deze chaos. Deze manier van informatieverwerking kan ook bij andere complexe problemen van nut zijn en verhelderend werken.

7.3 Aanbevelingen

Een aanbeveling voor de overheid is meer aandacht te hebben voor de mening en de frames van andere partijen. Het kan lijken of er momenteel consensus is bereikt tussen de belangrijkste partijen over het terugkeerbeleid. Maar deze consensus kan precair blijken te zijn. Er bestaan immers nog steeds andere frames ten aanzien van het vreemdelingen- en terugkeerbeleid en voor een deel is de consensus gebaseerd op machtsverschil. De basis voor het huidige beleid is dus misschien niet zo solide als die momenteel lijkt.

Verder kan het voor beleidsmakers en wetenschappers ook ten aanzien van andere beleidsproblemen nuttig zijn een frameanalyse te doen.

In de frameanalyse is het van belang dat ook “vergeten groepen” aan het woord worden gelaten (Braster 2002). Immers de stem van bijvoorbeeld de illegale migranten en uitgeprocedeerde asielzoekers wordt vaak slechts indirect, via zaakwaarnemers (Köbben 1983) gehoord, terwijl zij zelf het onderwerp zijn van het beleid. Gelet op de beperkte omvang van deze scriptie is ook hier hun stem niet gehoord. Verder onderzoek naar hun mening, frames en dergelijke is derhalve gewenst.

Hoewel de rol van een frame reflection enigszins gerelativeerd wordt, is het nog steeds raadzaam dit tussen partijen te bevorderen. Zelfreflectie en inzicht in de frames van

andere partijen, leidt tot een soort “thinking out of the box” wat verhelderend en relativerend kan werken en tot nieuwe ideeën kan leiden.

Literatuur

Abma, T. en R. in 't Veld (red.) (2001) *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken: A. Ode (2005a) *Inventarisatie van terugkeerprojecten voor (ex) asielzoekers*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005b) *Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

Algemene Rekenkamer (1999) *Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers*. 's-Gravenhage: SDU uitgevers.

Aubert, V. (1971) 'Belangen- en waardenconflicten: Twee manieren van conflictoplossing.' In: V. Aubert (Ed.), *Proeven van rechtssociologie uit het werk van Vilhelm Aubert*. Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.

Autonoom Centrum (2004) *Over de grens. Verwijdering van vluchtelingen en migranten uit Nederland*. Amsterdam: Autonoom Centrum.

Beer, P., de (2004) 'Insluiting en uitsluiting: keerzijden van de verzorgingsstaat.' In: Entzinger, H. en J. van der Meer (red.) *Grenzeloze solidariteit: naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*. Amsterdam: De Balie, p. 26-42.

Berting, J. (1992) *De technologische factor: een sociaal-wetenschappelijke analyse*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.

Braster, J.F.A. (2000) *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum.

Braster, J.F.A. (2002) *collegencyclus Methoden en Technieken 4*. Rotterdam: EUR/ FSW.

Bryant, C. (1995) 'Models of Applied Social Science. Engineering, Enlightenment, Interaction and Dialogue.' In: Bryant, C. *Practical Sociology. Post- Empiricism and the Reconstruction of Theory and Application*. Cambridge (UK): Polity Press, p. 123-142.

Burgers, J. (1999) 'Illegale vreemdelingen en migratiebeleid.' In: J. Burgers en G. Engbersen (red.) *De Ongekende Stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Amsterdam: Boom, p. 262-284.

COA (2004) *Jaarverslag 2004: De opvang in beweging*. OBT: Den Haag.

Collinson, S. (1993) *Europe and International Migration*. London: Pinter Publishers.

Engbersen, G. (1999) 'De illegale vreemdeling'. In: J. Burgers en G. Engbersen (red.) *De Ongekende Stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Amsterdam: Boom, p.11- 29.

Engbersen, G. en J.P. van der Leun (1999) 'Het Nederlandse illegalenbeleid: gedogen tussen onvermogen en mededogen.' In: W. Bakker en F. van Waarden, (red.) *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom, p. 71-97.

Engbersen, G. en J.P. van der Leun (2001) 'Uitsluiting van illegale migranten: risico's van het restrictieve vreemdelingenbeleid'. In: *Justitiële verkenningen*, vol. 27 (2001), afl. 8 (okt), p. 80-90.

Engbersen, G., R. Staring, J.P. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden en M. Cruijff (2002a) *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*. Rotterdam: RISBO.

Engbersen, G., E. Snel, J. de Boom and E. Heyl (2002b) *Migration, immigrants and policy in the Netherlands: report for the continuous system on migration (SOPEMI) of the Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD)*. Rotterdam: RISBO.

Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede (2005) *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: één verhaal over twee wijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press, WRR verkenningen: 8.

Entzinger, H. (2002) *Om Holland staat geen hek: prioriteiten bij immigratie en inburgering*. Studie in het kader van het project Sociaal-Liberale Perspectieven. Den Haag: Wetenschappelijk Bureau Democraten 66.

Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Fermin, A. (1997) *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995*. Amsterdam: Thesis Publishers.

Fischer, F. en J. Forester (red.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham NC: Duke University Press.

Fischer, Frank (1998) 'Beyond Empiricism. Policy Enquiry in Postpositivist Tradition.' In: *Policy Studies Journal*, vol. 26, o. 1 (1998), p. 129-146.

Fischer, Frank (2003) *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press

Geuijen, K. (2004) *De asielcontroverse: argumenten over mensenrechten en nationale belangen*. Amsterdam: Dutch University Press.

- Haan, I. de (1993) *Zelfbestuur en staatsbeheer: het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Habermas, Jürgen (1987) *The Theory of Communicative Action 2*. Cambridge: Polity Press.
- Hajer, M.A. (2002) 'Discourse Analysis and the Study of Policy Making'. In: *European political science*, vol. 2, afl.1, p. 61- 65.
- Hart, P, 't en M. Kleiboer (1995) 'Beelden strijd in beleidsvorming'. In: *Beleid & Maatschappij*, jrg. 22 (1995 (5)), p. 314-320.
- Herweijer, M. en G. Heiminge (2002) 'Het symbolische terugkeerbeleid van Paars.' In: *Christen democratische verkenningen: maandblad van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA*, afl. 4, p. 24-36.
- Hisschemöller, M. en R. Hoppe. (1996) 'Coping with Intractable Controversies: The case of problem structuring in policy design and analysis.' In: *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, vol. 8, afl. 4, p. 40-61.
- Hoekstra, L. en F. Huisman (1985) *Anavatana geri dönü's? = Retorno a su país? = Terugkeer naar het vaderland? Een vergelijkend onderzoek naar de remigratiebereidheid van Turkse en Spaanse werknemers in Nederland*. Groningen: Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Groningen.
- Hoppe, R. (1993) 'Political judgment and the policy cycle: the case of ethnicity policy arguments in the Netherlands.' In: F. Fischer en J. Forester (red.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham NC: Duke University Press, p. 77-100.
- IOM (2003) *Dienstverlening. Jaarverslag 2003 IOM Nederland*. Den Haag: IOM
- IOM (2004) *Werken bij IOM. Jaarverslag 2004 IOM Nederland*. Den Haag: IOM.
- Klaver, J.F.I. en T. Visser (1999) *Evaluatie Wet Arbeid Vreemdelingen*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Köbben, A.J.F. (1983) *De Zaakwaarnemer*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Lakeman, P.T. (1999) *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Leerkes, A., M. van San en G. Engbersen (2004) *Wijken voor illegalen: Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*. Den Haag: SDU uitgevers.

- Looybuyck, P. (2002) 'Multicultureel burgerschap. - Voorbij integratie, assimilatie, segregatie en marginalisering.' In: *Ons erfdeel*, vol. 45 (2002), afl. 3, p. 399-412.
- Lucassen L. (2001) 'Een spel met valse kaarten; migratiebeleid in historisch perspectief.' In: *Justitiële verkenningen*, vol. 27 (2001), afl. 8, p. 9-20.
- Macionis, J.J. en K. Plummer (1998) *Sociology : a global introduction*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall
- Majone G. (1989) *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press.
- Meeteren, M. van (2005) *Discoursen in Integratie. De omslag in het politieke debat over integratie in Nederland*. Afstudeerscriptie. Rotterdam: EUR, FSW.
- Merton. R. (1957) *Social theory and social structure*. New York: Free Press.
- Mik, H.F. (2005) 'Sluiting Pauluskerk in Rotterdam.' In: Forum dak- en thuislozen. <http://www.digidak.nl/phorum/read.php?f=2&i=25&t=25>: Geraadpleegd: 24-08-05.
- Ministerie van Justitie (2000) *Vreemdelingenwet 2000*. Staatsblad 495 van 7 december 2000.
- Ministerie van Justitie (2002) *Factsheet Terugkeer Asielzoekers*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie (2003) *Terugkeernota, Maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid*. Den Haag: Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie.
- Peper, B. (1998) *Sociale problemen en de moderne samenleving: een cultuursociologische beschouwing*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Rein, M. en D. Schön (1993) 'Reframing Policy Dicourse.' In: F. Fischer en J. Forrester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham NC: Duke University Press, p 145-167.
- Ringeling, A. (2000) 'Het probleem van het probleem.' In: A. Edwards en L. Schaap (red.) *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: Uitgeverij Couthinho, p 19-35.
- Rodenburg, G. (2002) *De Pauluskerk: een veilige haven voor iedereen? Een casestudy naar selectie in hulp aan illegale vreemdelingen*. Afstudeerscriptie. Rotterdam: EUR, FSW.
- Rodenburg, G., A. Weltevrede en G. Engbersen (2005) *Samen werken aan terugkeer. Projectevaluatie 'Randstad Return Initiative, reducing the barriers of return through*

native language social workers in Rotterdam, Amsterdam, Utrecht and The Hague. Rotterdam: IVO/ RISBO.

Roe, E. (1994) *Narrative Policy Analysis: theory and practice*. Durham NC: Duke University Press.

Rusinovic K., J.P. van der Leun, T. Chessa, A. Weltevrede, G. Engbersen en J. Vos (2002) *Nieuwe vangnetten in de samenleving. Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*. Rotterdam: RISBO.

Sassen, S. (1999) *Guests and Aliens*. New York: The New Press

Schön, Donald A. en Martin Rein (1994) *Frame reflection: toward the resolution of infractable policy controversies*. New York: Basic Books.

Schuyt, C.J.M. (1986) *Filosofie van de sociale wetenschappen*. Leiden: Martinus Nijhoff.

Simon, H.A. (1976) *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Free Press 1976.

Snel, Erik en Peter Scholten (forthcoming) 'Van gastarbeiders tot het multiculturele drama: integratie als hardnekkig beleidsprobleem.' In: Trommel (ed.) *Hardnekkige Beleidsproblemen*.

Spector, Malcolm en John I. Kitsuse (1977) *Constructing Social Problems*. Menlo Park: Cummings.

Stake, R.E. (1995) *The art of case study research*. Thousand Oaks: Ca: Sage.

Stalker, P. (2002) 'Migration Trends and Migration Policy in Europe.' In: *International Migration* 40 (5), 151-179.

Stone, D. (1997) *Policy Paradox: the art of political decision making*. New York NY: W.W. Norton.

Swanborn, P.G. (1996) *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* Meppel: Boom

Teulings, C., R. van der Veen, W. Trommel (1995) *Dilemma's van sociale zekerheid: een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Den Haag: Vuga.

Thomas, William I. en Dorothy Swaine Thomas (1928) *The Child in America: Behavior Problems and Programs*. New York: A.A. Knopf.

Timmermans, A en P. Scholten (2004) 'Gemeente op zijspoorbij integratiebeleid'. In: *Trouw*, 25 maart 2004.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (2002) *Gemeentelijke voorzieningen voor uitgediende asielzoekers*. Den Haag: SGBO.

Weber, M. (1970) *Gezag en bureaucratie*, geredigeerd en ingeleid door prof. dr. A. van Braam, Rotterdam.

Weiss, C.H. (1983) 'Ideology, Interests and Information: The Basis of Policy Positions.' In: Callahan, D. (ed), *Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis*. New York: Plenum Press, p. 213-45.

Weiss, C. (1986) 'Research and Policy-Making: a limited Partnership.' In: F. Heller, *The use and Abuse of Social Science*. London: Sage Publications, p. 214-235.

Weltevrede, A., G. Rodenburg, G. Engbersen (2004) *Hulp bij terugkeer. Projectevaluatie 'Terugkeer en herintegratie van (afgewezen) asielzoekers uit de Zuid-Kaukasische staten, de Russische Federatie, Wit-Rusland en de Oekraïne'*. Rotterdam: RISBO.

Wernke, E. (1993) *Het immigratiebeleid van België en Nederland 1945-heden. Een beschrijving van de uitgangspunten en doelstellingen van het algemene migrantenbeleid en als onderdeel daarvan het onderwijsbeleid*. Afstudeerscriptie. Rotterdam: EUR, FHK.

Wijn-Maatman, T. (2001) 'Falend terugkeerbeleid; de problematiek van uitgediende asielzoekers'. In: *Justitiële Verkenningen*, 27 (8), p. 70-79.

Winter, H., A. Kamminga and M. Herweijer (eds.) (1999). *Een grens gesteld. Een eerste evaluatie van het Nederlandse terugkeerbeleid*. Deventer: Kluwer.

Wildavsky, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, MA: Little Brown.

Wildavsky (1980) *The art and craft of policy analysis*. London: Macmillan.

Zuurmond, A. (1994) *De Infocratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Den Haag: Phaedrus.

Lijst geanalyseerde bronnen

Centraal Bureau voor de Statistiek (2004), *Statline*. <http://statline.cbs.nl>

Fabel van de Illegaal, de (1999) 33, februari/maart 1999. Auteur: Geen mens is illegaal

Fabel van de Illegaal, de (2004a) 65/ 66 zomer 2004. Auteur: Harry Westerink.

Fabel van de Illegaal, de (2004b) Pamflet, 10 april 2004, Auteur: DI, Fabel, WVV, Onbegrensd en LAB.

Fabel van de Illegaal, de (2004c) 65/66, zomer 2004 Auteur: Jan Tas.

Fabel van de Illegaal, de (2004d) Briefwisseling, 16 januari 2004. 'Discussie' met dominee Hans Visser over "vrijwillige terugkeer" Auteurs: Hans Visser en Jan Tas.

Fabel van de Illegaal, de (2004^e) 67, najaar 2004. Auteur: Jan Tas.

Fabel van de Illegaal, de (2004f) 65/66, zomer 2004. Auteur: De Fabel van de Illegaal.

Fabel van de Illegaal, de (2004g) Reacties op de 'discussie' met Hans Visser over "vrijwillige terugkeer".

Fabel van de Illegaal, de (2004h) 63, maart/april 2004, Auteur: Eric Krebbers Rubriek: De politiek van De Fabel.

Fabel van de Illegaal, de (2005a) <http://www.defabel.nl/> Geraadpleegd: 13-07-2005.

Fabel van de Illegaal, de (2005b) 71/72, zomer 2005 Auteur: Gerrit de Wit.

Fabel van de Illegaal, de (2005c) 68, januari/februari 2005, Auteur: Jan Tas.

Fabel van de Illegaal, de (2005d) 70, mei/juni 2005. Auteur: Ellen de Waard.

Fabel van de Illegaal, de (2005e) 70, mei/juni 2005. Auteur: Harry Westerink.

Fabel van de Illegaal, de (2005f) Persverklaring, 5 juni 2005. Auteur: Werkgroep Vluchtelingen Vrij.

Fabel van de Illegaal, de (2005g) 69, maart/april 2005. Auteur: Harry Westerink.

Fabel van de Illegaal, de (2005h) 68, januari/februari 2005. Auteur: Eric Krebbers.

IOM (2003) *Dienstverlening. Jaarverslag 2003 IOM Nederland*. Den Haag: IOM

IOM (2004) *Werken bij IOM. Jaarverslag 2004 IOM Nederland*. Den Haag: IOM.

IOM (2005) <http://www.iom-nederland.nl/home.asp?langId=1> Geraadpleegd: 06-08-2004.

Margriet (2005) 'Ik ben geen kenau, ik ben een familiemens'. In *Margriet*, 38: p. 22- 25.

Mik, H.F. (2005) 'Sluiting Pauluskerk in Rotterdam'. In: Forum dak- en thuislozen. <http://www.digidak.nl/phorum/read.php?f=2&i=25&t=25> Geraadpleegd: 24-08-05.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1981) *Ontwerpminderhedennota*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1983) *Minderhedenbeleid. Nota uitgebracht aan de Tweede Kamer van de Staten Generaal* (Tweede Kamer 1982-1983, 16102, nrs. 20 en 21). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004) <http://www.minbzk.nl/persoonsgegevens/en/biometrie>. Geraadpleegd: 12-10-2004.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1977) *De positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn*. Den Haag: Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Ministerie van Justitie (2000) *Vreemdelingenwet 2000*. Staatsblad 495 van 7 december 2000

Ministerie van Justitie (2002) *Factsheet Terugkeer Asielzoekers*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie (2004) *Factsheet: Terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en andere vreemdelingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie (2004b) http://www.minjus.nl/pers/persberichten/archief/archief_2004/230104ministerraad_voor_2334_vreemdelingen_verblijfsvergunning Uitgeprocedeerden moeten vertrekken.asp. Geraadpleegd: 22-08-05.

Ministerie van Justitie (2004c) http://www.justitie.nl/pers/persberichten/archief/archief_2004/060204Uitkomsten_overleg_minister_Verdonk_met_VNG_en_G4_over_het_terugkeerbeleid.asp. Geraadpleegd: 22-08-05.

Ministerie van Justitie (2005) http://www.justitie.nl/organisatie/verdonk_nl/faq_verdonk/060schrijnendgevalentoetsing.asp. Geraadpleegd: 09-07-05

Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie (2003) *Terugkeernota, Maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid*. Den Haag: Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie.

NOS (2005a)
http://www.nos.nl/archief/nieuws/index.html#@http://www.nos.nl/archief/nieuws/binnenland/2004/januari/260104/verdonk_steden.html. Geraadpleegd 07-03-2005.

NOS (2005b)
http://www.nos.nl/archief/nieuws/index.html#@http://www.nos.nl/archief/nieuws/binnenland/2004/februari/060204/cda_verdonk.html. Geraadpleegd: 13-12-2004

NRC Handelsblad (2005) 'Kalou?'. 21 mei 2005, Sectie Sport, p. 13.

NRC Handelsblad (2005b) 'Capaciteit van asielopvang verder verkleind'. 30 september 2005, Sectie Binnenland, p. 02.

Parlementair Documentatie Centrum (2005) Bron:
<http://www.parlement.com/9291000/modules/g1yg14v0?key=g0ceig7s>. Geraadpleegd: 28-09-05.

Pauluskerk (2004) *Verantwoording 2004*. Rotterdam: Pauluskerk.

Pauluskerk (2005) <http://www.xs4all.nl/~ksa/services.htm> Geraadpleegd: 06-08-2004.

SGBO (2004) *Illegalen in beeld? Een inventarisatie in gemeenten*. Den Haag: Sector Document Processing, VNG

Trouw (2005a) 'Immigratiedienst doet aangifte tegen Inlia Zeeland 2005'. 9 februari 2005, Sectie Nederland, p. 4.

Trouw (2005b) 'Ik ga zorgvuldig en humaan met asielzoekers om; Royaal gebaar'. 29 april 2005, de Verdieping, p. V7.

Trouw (2005c) 'De nieuwe moraal van Rotterdam. Wethouder versus drugspastor'. 16 juli 2005, p. V01.

Tweede Kamer (1970) Nota Buitenlandse Werknemers, Kamerstuk II 1969–1970, 10 504 nr. 1.

Tweede Kamer (1974) *Nota Buitenlandse Werknemers. Memorie van Antwoord*. Den Haag: Staatsuitgeverij, Tweede Kamer, 1973-1974, 10504, nr. 9.

Tweede Kamer (1988) *Actieprogramma Minderhedenbeleid 1988*. Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 1987-1988, 20260, nrs. 1-2.

Tweede Kamer (1999) *Terugkeernotitie 1999*. Den Haag Staatsuitgeverij, Tweede Kamer 1998-1999, 19.637, nr.444

Tweede Kamer (2004) *Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2003-2004, 19 637 en 29344, KST73811 nr. 793.

Utrechts Archief, het (2005) <http://www.hetutrechtsarchief.nl/>. Geraadpleegd: 28-09-05.

VluchtelingenWerk (2005a) www.vluchtelingenwerk.nl. Geraadpleegd: 16-06-2005.

VluchtelingenWerk (2005b) Persbericht: VluchtelingenWerk Nederland ergert zich aan suggestie Verdonk over misbruik procedure, 18-03-2005.

VluchtelingenWerk (2005c) Persbericht: VluchtelingenWerk Nederland maakt balans op van terugkeerbeleid 1 jaar na pardonregeling, 07-03-2005.

VluchtelingenWerk (2004a) *Geen Pardon maar Terugkeer? Een evaluatie van de uitvoering van de Pardonregeling en het Terugkeerbeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

VluchtelingenWerk (2004b) Persbericht: VluchtelingenWerk Nederland zeer teleurgesteld Slechts 2300 vluchtelingen alsnog verblijfsvergunning, 26-01- 2004.

VluchtelingenWerk (2004c) Persbericht: VluchtelingenWerk Nederland verontwaardigd vanwege lijst IND over terugkeer uitgeprocedeerden. Minister Verdonk wel op de hoogte van moeizame medewerking landen van herkomst, 16-11-2004.

VluchtelingenWerk (2004d) Persbericht: VluchtelingenWerk Nederland waardeert toezegging minister Verdonk aan burgemeesters G4, 20-07-2004.

VluchtelingenWerk (2004e) Persbericht: Demonstratie tegen vertrekcentrum. VluchtelingenWerk ondersteunt oproep niet, 02-07-2004.

VluchtelingenWerk Nederland (2004f) *Jaarverslag 2004. VluchtelingenWerk Nederland*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

VluchtelingenWerk (2004g) Persbericht: Geweldige opkomst bij demonstratie Keer het Tij, 13-04-2004.

VluchtelingenWerk (2004h) Persbericht: Reacties voor een ruimer pardon indrukwekkend, 09-02-2004.

VluchtelingenWerk (2004i) Persbericht: VluchtelingenWerk Nederland laat zich niet monddood maken, 14-04-2004.

VluchtelingenWerk (2004j) Persbericht: Opening vertrekcentrum: VluchtelingenWerk Nederland controleert Verdonk via asiemonitor, 29-07-2004.

VluchtelingenWerk (2004k) Persbericht VluchtelingenWerk Nederland: Liever illegaal dan gescheiden? Organisatie woedend over woordbreuk Verdonk. 19-11-2004.

VNG (2003a) Ledenbrief, SEZ/ 2003004595, 11 december 2003.

VNG (2003b) Nieuwsbrief 5: terugkeerbericht.

VNG (2003c) Specifieke maatregel langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers, 24-04-03.

VNG (2004a) Ledenbrief SEZ/2004000516, 11 februari 2004.

VNG (2004b) Nieuwsbericht project Vreemdelingenzaken en Integratie. Jaargang 2, nr. 2, juni 2004.

VNG (2004c) Brief aan de Minister Verdonk, SEZ/2004000362, 29 januari 2004.

VNG (2004d) Nieuwsbrief: Uitgeprocedeerde asielzoekers, 1669.

VNG (2004e) Nieuwsbericht project Vreemdelingenzaken en Integratie, jaargang 2, nummer 2, juni 2004.

VNG (2004f) Nieuwsbrief: VNG opent klachtenlijn over vreemdelingenzaken, 1777, Nieuwsbericht project Vreemdelingenzaken en Integratie, jaargang 2, nummer 2, juni 2004.

VNG (2005a) <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ID=33751>. Geraadpleegd 09-08-05

VNG (2005b) *In Beeld 2004-2005. Jaarverslag 2005*. Leiden: Druco.

VNG (2005c) Verslag van het bestuurlijk overleg tussen de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de VNG op 2 februari 2005.

VNG (2005d) Nieuws van en voor gemeenten: Schelto Patijn voorzitter klachtencommissie asielbeleid, 17.08.05.

Vreemdelingenwet (1994): artikel 7, 17.1 en 22.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1989) *Allochtonenbeleid 1989*. Den Haag: SDU uitgeverij (Rapporten aan de Regering: 36).

WRR (1979) *Etnische minderheden A: Rapport aan de regering; B: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?* Voorstudie door Rinus Penninx. Rapport aan de regering. Den Haag: Sdu.

Zeevalking, H.J. (1991) *Eindrapport: Commissie Binnenlands Vreemdelingtoezicht.*