



Tycho Walaardt, ***Geruisloos inwilligen. Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure 1945-1994*** (Dissertatie Leiden 2012, Historische migratiestudies 1; Hilversum: Verloren, 2012, 414 pp., ISBN 978 90 8704 294 3); Corrie van Eijl, ***Tussenland. Illegaal in Nederland 1945-2000*** (Historische migratiestudies 2; Hilversum: Verloren, 2012, 244 pp., ISBN 978 90 8704 303 2).

Deze beide boeken behandelen aspecten van het Nederlandse naoorlogse vreemdelingenbeleid. Tycho Walaardt levert met dit boek de handelseditie van zijn proefschrift. Corrie van Eijl heeft zich reeds verdienstelijk gemaakt in het historisch migratieonderzoek met een analyse van het Nederlandse toelatingsbeleid tussen 1840 en 1940 in *Al te goed is buurmans gek* (2006).

Walaardt en Van Eijl gaan vooral in op de kloof tussen doel en uitkomst van het beleid. De discussie over deze kloof werd in de academische literatuur gelanceerd door de Amerikaanse politicoloog James Hollifield. Hij wees tijdens de jaren tachtig op de liberale waarden van het West-Europese politieke bestel als morele rem op een effectief vreemdelingenbeleid. Walaardt en Van Eijl gaan niet expliciet de discussie aan met Hollifield, maar wijzen er met name op dat de orde die het toelatingsbeleid voorstond in de praktijk heel wat chaotischer was dan de beleidsmakers lieten uitschijnen. Zo wijst Walaardt erop dat de vluchtelingenerkenning op basis van de Conventie van Genève de illusie bood dat er harde grenzen te trekken waren tussen zij die bescherming nodig hadden (de vluchtelingen) en de andere ongenode nieuwkomers. Deze juridische realiteit vindt hij in zijn onderzoek niet terug in de sociale realiteit: slechts weinigen werden erkend als Conventievluchtelingen, terwijl vele andere asielzoekers toch in Nederland konden blijven. Van Eijl laat zien dat er altijd immigranten geweest zijn zonder verblijfspapieren en dat hun verwijdering allesbehalve probleemloos verliep. Het naoorlogse vluchtelingenbeleid kreeg eerder aandacht in de publicaties van Corrie Berghuis over de periode 1945-1956 en van Willem ten Doesschate voor 1968-1982. Het beleid ten aanzien van mensen zonder papieren was, afgezien van het onderzoek van Groenendael naar regularisatieoperaties (1975-1985), nog niet onderzocht. Van Eijl put hier uitvoerig uit voor die periode. Het vernieuwende van de publicaties van Van Eijl en Walaardt is dat ze het beleid van Justitie diepgaander analyseren. Beide boeken steunen vooral op beleidsdossiers in de archieven van met name de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Walaardt heeft deze traditionele archivalia van de politieke geschiedenis aangevuld met 500 dossiers van individuele asielzoekers. Deze individuele dossiers vormen zijn toegangspoort tot het effectieve toelatingsbeleid voor asielzoekers. Met de diepteanalyse van deze dossiers kan hij nagaan of mensen bescherming werd geboden als vluchteling of dat ze het moesten stellen met een zwakkere verblijfsstatus, het land moesten verlaten of zelfs hardhandig uit Nederland werden verwijderd. Uit dit arbeidsintensieve onderzoek blijkt dat slechts weinig asielzoekers als vluchteling werden beschouwd. De afgewezen asielzoekers moesten Nederland in principe verlaten. Evenwel blijkt dat zij tot de jaren zeventig toch konden blijven in Nederland als ze bereid waren arbeidsmarktnoden te lenigen. Nadien riep de overheid eerder humanitaire overwegingen in om afgewezen asielzoekers toe te laten. Vanaf de asielcrisis van de jaren tachtig bouwde Justitie het beeld van een strenge overheid op, maar dat was, volgens de auteur, slechts papieren machtsvertoon. Het beeld van een strenge overheid die de toegang tot Nederland bewaakte had, volgens de auteur tot doel nieuwkomers af te schrikken.

Walaardt steunt zijn beeld van de overheid als een papieren tijger op de resultaten van een steekproef, waaruit blijkt dat ruim zeventig procent van de asielzoekers uiteindelijk kon blijven. Dit is een steekproef uit de nog bewaarde dossiers van etnische groepen die in relatief belangrijke getallen naar Nederland zijn gekomen (Iraniërs, christelijke Turken, Eritreërs, Tamils uit Sri Lanka). In 1987 werd besloten de asioldossiers van uit Nederland vertrokken vreemdelingen waarvan het dossier aangeeft dat er nauwelijks debat was geweest, te vernietigen. De asielzoekers die het uitwijzingsbevel opvolgden na een asielweigering zijn logischerwijze niet in de steekproef terug te vinden. Walaardts conclusie is dus niet gebaseerd op een voor de behandelde periode representatieve steekproef van asielzoekers, maar geldt alleen voor de halsstarrige blijvers onder de uitgeprocedeerde asielzoekers uit kwantitatief belangrijke etnische groepen. De auteur onderzoekt waarom hun verzoek werd ingewilligd. De niet-uitzetbaarheid van deze asielzoekers was mede bepaald door hun langdurig verblijf in Nederland, dat hen in staat stelde een sociaal netwerk uit te bouwen dat ze konden mobiliseren voor hun uiteindelijke toelating. Het beleid ging pragmatisch om met deze koppige blijvers, wat leidde tot een verruiming van het toelatingsbeleid. De literatuur stelt dat deze kloof tussen beleid en praktijk het gevolg was van verschillende beleidsvisies of de interventie door de rechterlijke macht, maar Walaardt kent meer autonomie toe aan de IND. Hij spreekt van een geruisloze inwilliging: individueel en op administratieve wijze kregen deze afgewezen asielzoekers een humanitaire status met minder rechten dan de vluchtelingen.

Via de persoonlijke dossiers poogt Walaardt ook het maatschappelijk debat te reconstrueren. Deze persoonsgebonden invalshoek levert uitspraken op van overheid, media en politici over asielzoekers. Volgens Walaardt representeren degenen die hun mening uitten in de brieven en publicaties die hij terugvond in de persoonsdossiers het Nederlandse volk, maar dit had op een andere wijze gekwalificeerd kunnen worden.

Het boek van Van Eijl behandelt vreemdelingen in Nederland zonder verblijfsvergunning. Het betreft zowel mensen die zonder toestemming van de overheid Nederland binnenkomen, als mensen die rechtmatig het land binnenkomen, maar wier verblijfspapieren na verloop van tijd niet worden verlengd (bijvoorbeeld uitgeprocedeerde asielzoekers). Van Eijl spreekt van een 'tussenland' voor mensen met een niet erkende aanwezigheid in Nederland. Over een periode van 55 jaar onderzoekt zij om welke mensen het ging en gaat. Tussen 1945 en 2000 onderscheidt zij drie regimes: het postkoloniale, het gastarbeiders- en het asielmigratieregime. Het overheidsbeleid was er steeds op gericht de inwoners uit het 'tussenland' te verwijderen, maar de intensiteit van die overheidsinzet wijzigde zich ingrijpend tijdens de drie migratieregimes.

Tijdens het postkoloniale migratieregime werden de inwoners van 'tussenland', op de communisten na, nauwelijks geproblematiseerd. Vanaf de jaren zestig veranderde dit. De overheid beoogde mensen zonder papieren aan te zetten het land te verlaten, maar door verzet van deze immigranten, al dan niet ondersteund door actiegroepen, verliep dit allesbehalve vlot. Het hardhandig verwijderen van ongewenste immigranten stootte ook op financiële, politieke en diplomatieke grenzen. Andere actoren werden te hulp geroepen: degenen die deze immigranten tewerkstelden werden gedwongen de verwijdering van hun werknemers mee te financieren en in de jaren negentig werden de (transport)ondernemers die deze immigranten naar Nederland hadden gebracht verantwoordelijk gesteld voor hun verwijdering. Verwijdering werd ook steeds meer een thema binnen diplomatieke onderhandelingen, maar ondanks alle investeringen bleef het succes van het verwijderingsbeleid beperkt.

Daarnaast was gedogen ook onderdeel van het instrumentarium van de overheid. Tijdens het gastarbeidersmigratieregime werd, gezien de grote nood aan arbeidskrachten, niet zo zwaar getild aan immigranten die zich zonder vergunning ophielden in Nederland. Dit verklaart de aangroei van de bevolking van het 'tussenland', maar op het einde van het gastarbeidersregime traden veel Turken en Marokkanen die door hun (geregistreerde) arbeid hadden bijgedragen tot de Nederlandse welvaart toe tot het officiële Nederland. Tot in de jaren tachtig en negentig bleef Nederland expliciet mensen zonder verblijfspapieren gedogen. Het betrof toen vooral asielzoekers die niet erkend werden als (Conventie-)vluchtelingen, maar waarvan repatriëring gezien de onveilige situatie in het land van herkomst of vanwege technische redenen moeilijk was. Ook heel wat van deze gedoogden werden na verloop van tijd geregulariseerd.

Regularisatie werd beschouwd als het toedekken van een coulanter beleid op het moment dat de overheid overging tot een verstrakking van dat beleid. Vreemdelingen die in Nederland verbleven en werkten, bijstand of gezondheidszorg ontvingen, werden steeds nauwgezetter centraal geregistreerd. Dit proces legde de contradicties binnen het overheidsoptreden bloot: Justitie was de aantrekker in de verstrakking van het verwijderingsbeleid, maar had medewerking nodig van Sociale Zaken die economische en humanitaire noden centraal stelde. Justitie slaagde er gedurende de behandelde periode in om steeds meer greep te krijgen op het beleid en de invloed van andere nationale

beleidsactoren en beleidsniveaus af te zwakken. Deze beleidsdynamiek wordt voortreffelijk aangetoond met het beleid ten opzichte van illegale Chinezen (1955-1975), dat een breed panorama biedt met aandacht voor heel wat actoren in Nederland bij dit migratieproces. Jammer genoeg blijven de Chinese, maar ook de Belgische overheid (België verleende blijkbaar de visa) uit beeld, wat een zwakte van dit onderzoek aangeeft: namelijk enkel steunend op Nederlands bronnenmateriaal. In het migratie-onderzoek is een nationaal perspectief ontoereikend, aangezien migratie een transnationaal fenomeen bij uitstek is. Ook bij onderzoek naar het beheer van migratie is een transnationale blik een meerwaarde.

Zowel Walaardt als Van Eijl heeft weinig aandacht voor andere politieke actoren dan Justitie. Bij Walaardt leidt dit zelfs tot een weglating van de beleidsontwikkelingen. De invloed van de rechterlijke macht en het UNHCR, die beide het Nederlandse vluchtelingenbeleid meebepaalden zoals Ten Doesschate aangaf, komt nauwelijks aan bod. Dat Walaardt de autonomie van de IND zo centraal stelt in zijn conclusies lijkt dan ook een gevolg van de gereduceerde institutionele setting waarbinnen hij het beleid analyseert.

Vernieuwend is de aandacht van beide auteurs voor taalhandelingen. Walaardt analyseert systematisch het vertoog bij asielverzoeken aan de hand van zeven frames: vrees voor vervolging, geloofwaardigheid, aantallen, kritiek op de asielprocedure, medemenselijkheid, de persoon van de asielzoeker en tenslotte kosten en baten. Een interessante observatie is hoe de Koude Oorlog-retoriek – in het kielzog van de ‘ontdekking’ van de Holocaust – overgaat in een discours van mensenrechten. Van Eijl besteedt uitvoerig aandacht aan de beleidsretoriek. Zij concludeert dat mensen zonder papieren tijdens de naoorlogse periode in een lineair proces van stigmatisering, discriminering en criminalisering tot een steeds meer geviseerde bevolkingsgroep werden. De auteur brengt dit samen onder de noemer illegalisering van migranten.

Van Eijls studie is een uitstekend overzicht van de beleidsdynamiek binnen Nederland tussen 1945 en 2000. Ze geeft aan dat het verharden van het discours rond de inwoners van het ‘tussenland’ het beleid heeft aangezet tot een quasi zerotolerantie van deze migranten in het begin van de eenentwintigste eeuw. Van Eijls historische analyse laat zien dat dit een te hooggespannen beleidsambitie is. Zij besluit dat het ‘tussenland’ niet zozeer ontstaat en groeit door het verlies van controle over migratie, maar eerder door de fictie dat het opdrijven van controle een zo complex fenomeen als migratie kan beheersen. Walaardt heeft het naoorlogse asielbeleid onderzocht met een nadruk op de verruiming van het humanitaire beleid en het maatschappelijk debat. Een erkenning als Conventie-vluchteling blijkt slechts de ere-toegang te zijn, andere asielzoekers moesten lang aandringen om toegang te krijgen tot Nederland via de achterdeur.

Frank Caestecker, Universiteit Gent