

‘Als we hier met milde hand optreden, is het hek van de dam’

Emotie als strategie in het asieldebat: 1938-1999

Inleiding

Wanneer het asielbeleid onderwerp van discussie is, raken de gemoederen snel verhit. Het ligt voor de hand dat ook in het asieldebat in het parlement deze emoties worden ingezet. In de geschiedenis zien we in de negentiende en twintigste eeuw een ‘conjuncturele ontwikkeling’ van de acceptatie van het verschijnsel emoties in de politiek. Sommigen zijn van mening dat emotie uit het publieke en zeker uit het politieke domein moeten worden geweerd, anderen menen dat aan iedere rationele afweging een emotionele ten grondslag ligt (Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2003: 8). In ieder geval zijn politieke sympathieën en antipathieën geenszins rationeel en maken politieke discussies emoties los. De historicus R. Aerts noemt de parlementaire politiek ‘gesublimeerde’ maatschappelijke emotie, waarbij hij de kanttekening plaatst dat ook ‘gedrevenheid en innerlijke overtuiging, geldingsdrang en ambitie, haantjesgedrag en ijdelheid, loyaliteit en groepsdynamiek, theater en retorische trucs’, in de politieke praktijk een grote rol spelen. Verder concludeert hij dat de aard van het debat weinig zegt over de emotionaliteit ervan. Het debat kan scherp, juridisch, rationeel of technisch-inhoudelijk zijn en daarbij ideologisch of retorisch zijn. Het daarbij inzetten van emoties kan afhankelijk van het tijdstip en de gebruiker zowel positief als negatief worden gewaardeerd (Aerts 2003: 13).

We zullen ons in dit hoofdstuk vooral richten op de vraag op welke manier de politicus in het asieldebat zijn doel probeert te bereiken. Gebruikt hij daarbij emoties en zo ja, op welke wijze zet hij deze in? Welke overeenkomsten en verschillen kunnen we hierbij onderscheiden? In hoeverre speelt daarbij de positie van de politicus in het politieke speelveld een rol?

* Dit hoofdstuk is een bewerking van Leenders (2003).

In het asieldebat is het opvallend dat de overheid de ene keer een beroep doet op inlevingsvermogen en solidariteitsgevoel, waarbij de aandacht is gericht op de dolende die van huis en haard is verdreven en het beeld wordt opgeroepen van het tolerante Nederland. De andere keer, met name in tijden van politieke onrust en economische crises, appelleren beleidsmakers aan gevoelens van onveiligheid en eigenbelang. Schrijnende beelden maar ook ogenschijnlijk objectieve argumenten kunnen hierbij veel emoties losmaken. De verschillende reacties zijn terug te voeren tot positieve emoties als inlevingsvermogen, mededogen en altruïsme en negatieve emoties die voortkomen uit angst voor het onbekende en voor bedreiging van het vertrouwde.

Bij het analyseren van het asieldebat kunnen de door sociologe Suurmond (1998: 117-118) onderscheiden strategieën behulpzaam zijn. Zij noemt drie interessante strategieën waarmee in het debat een politiek doel kan worden bereikt. De eerste strategie is *perversiteit* waarbij elk initiatief om de politieke, sociale en economische orde te verbeteren wordt voorgesteld als juist een verslechtering van de condities die men wil verbeteren. Zo veronderstelde staatssecretaris van Justitie A. Kosto dat door het toelaten van meer vluchtelingen de tolerantiegraad van de Nederlanders evenredig zou afnemen. Meer vluchtelingen leidt tot minder tolerantie, wat weer leidt tot een verslechtering van de omstandigheden van vluchtelingen. Het publiek wordt verondersteld intolerant te zijn en er wordt van uitgegaan dat de belangen van het publiek ('wij Nederlanders') niet stroken met de belangen van de vreemdelingen. De tweede strategie is die van *bedreiging*, waarbij beleidsveranderingen worden voorgesteld als een bedreiging voor de samenleving. Bijvoorbeeld wordt gesteld dat de kosten van een ruimhartig toelatingsbeleid zo hoog zijn dat ze een gevaar vormen voor eerdere afspraken of overeenkomsten. De verworvenheden van de verzorgingsstaat komen hierdoor in gevaar. Om deze strategie kracht bij te zetten, worden Nederlanders voorgesteld als intolerant en als weinig verdraagzaam. De laatste strategie is die van de *futiliteit* waarmee pogingen van verandering nadrukkelijk worden voorgesteld als nutteloos en overbodig. Het Nederlandse beleid wordt opgehemeld en vergelijkingen worden getrokken met het beleid van ons omringende landen waarbij de conclusie is dat Nederland het nog zo slecht niet doet.

In dit hoofdstuk wordt het vluchtelingendebat in drie periodes bestudeerd:

1. Na de *Kristallnacht* in november 1938, toen veel Duitse joden probeerden naar Nederland te ontkomen. Het Nederlandse toelatingsbeleid werd op scherp gezet. Deze reactie van de Nederlandse overheid is een belangrijk historisch feit waaraan nog steeds regelmatig wordt gerefereerd.

2. De tweede casus speelt zich af in 1951 en gaat over de toelating van vluchtelingen uit het Oostblok. Het was na de Tweede Wereldoorlog het eerste asieldebat in het parlement. Was het asieldebat na de grootschalige mensenrechtenschendingen in de Tweede Wereldoorlog veranderd?

3. De derde casus heeft betrekking op de jaren 1998-1999 toen J. Cohen, staatssecretaris van Justitie belast met het vreemdelingen- en asielbeleid, een ommezwaai teweegbracht in het asielbeleid door de afkondiging van een nieuwe Vreemdelingenwet. Cohens veel bekritiseerde Angola-beleid zal in dit kader ook aan de orde komen omdat de rol van de Kamer hierbij opmerkelijk is. Deze casus is extra interessant omdat Cohen later persoonlijk commentaar geeft op dit debat.

‘Binnenkomst kan niet langer worden toegestaan’ (1938)

‘Gesol met de rechten van vervolgte mensen’ en ‘een beleefde buiging tegenover de NSB’, of had Nederland in de jaren dertig het meest ruimhartige vluchtelingenbeleid in Europa? (Ramakers 1995: 24). De uiteenlopende oordelen over de opvang van de joodse vluchtelingen in Nederland zijn voor een deel te verklaren doordat de historicus op een andere manier deelneemt aan het drama dan de tijdgenoten die het aan den lijve ondervonden. Niet in de laatste plaats omdat de historicus de afloop kent (Ramakers 1995). Het is belangrijk om deze notie in gedachten te houden bij de analyse van de argumenten van Kamerleden en ministers.

Hoe zag het vreemdelingenbeleid er begin jaren dertig uit? Onder invloed van kritiek van buitenaf zien we in de jaren dertig een verandering optreden in de toepassing van de Vreemdelingenwet van 1849. In de jaren twintig was toelating voornamelijk afhankelijk geweest van het bezit van geldige papieren. In de jaren dertig werd de praktijk dat het hebben van voldoende middelen van bestaan ook een belangrijke voorwaarde was tot toelating. Door de omstandigheden op de Duitse arbeidsmarkt en door het verbod om meer dan 200 DM uit eigen land mee te nemen, was het voor veel vluchtelingen onmogelijk om aan de toelatingsvoorwaarde te voldoen. Derhalve deed SDAP'er en lid van de Eerste Kamer Van Oudegeest een beroep op de regering om in de praktijk een minder stringente interpretatie van de Vreemdelingenwet toe te passen, waardoor ‘ongelukkige’ slachtoffers van de nazi-vervolging het land konden worden binnengelaten. Het antwoord van de minister van Justitie Donner liet weinig ruimte voor een milde interpretatie. Hij verdedigde de gevoerde politiek met het argument, dat in de heersende omstandigheden de traditionele principes

van gastvrijheid ondergeschikt moesten worden gemaakt aan de belangen van de eigen bevolking. Hiertoe kwam op 16 mei 1934 een regeling tot stand ('Wet tot regeling van het verrichten van arbeid voor vreemdelingen' (Staatsblad 257) waarmee een vergunningenstelsel in het leven werd geroepen voor vreemdelingenbeleid in de door de overheid aangewezen bedrijfstakken. Voor de vluchtelingen kwam geen speciale wetgeving tot stand waarin het asielrecht werd verankerd. In 1933 verbleven in Nederland vijftienduizend Duitse vluchtelingen, waarvan tachtig procent joden (Moore 1986: 21). Ze werden behandeld als immigranten. Om hier te kunnen blijven moesten ze aantonen dat ze in hun levensonderhoud konden voorzien. De Nederlandse arbeidsmarkt werd echter steeds ontoegankelijker (Leenders 1993: 237-238).

Bij de debatten in november 1938 na de *Kristallnacht* in Duitsland staat een circulaire, een justitiële instructie, van mei 1938 centraal. Door deze circulaire van de toenmalige minister van Justitie, C.M.J.F. Goseling, werden formeel de grenzen gesloten voor vluchtelingen. In het pleidooi voor deze maatregel hanteert de minister de 'bedreigingsstrategie': de kosten voor de samenleving zouden bij het voortduren van een ruimhartig beleid te hoog zijn. Goseling hierover:

Gedurende de afgelopen jaren is ten aanzien van de toelating van vluchtelingen hier te lande, een in het algemeen tegemoetkomend standpunt ingenomen. Nu na zooveel jaren aan de toevloeiing van vluchtelingen geen einde te zien is, zelfs een vergrooting van toestroming te verwachten is, is de Regeering van oordeel, dat de tot nu toe gevolgde gedragslijn beëindigd moet worden en dat binnenkomst hier te lande van verdere vluchtelingen, onverschillig van welke nationaliteit, niet meer kan worden toegestaan: verschillende belangen van ons land en onze bevolking – ik herinner slechts aan economische belangen en de nog steeds aanzienlijke werkloosheid hier te lande – maken het noodzakelijk de verdere toelating van vluchtelingen hier te lande tegen te gaan en te verhinderen. Een vluchteling zal voortaan als een ongewenst element voor de Nederlandse maatschappij en derhalve als een ongewenste vreemdeling te beschouwen zijn, die derhalve aan de grens geweerd en, binnenslands aangetroffen, over de grens gebracht zal moeten worden.

Een *narrow escape* voor deze mensen zat nog in de volgende formulering:

(...) mocht in een enkel geval aannemelijk zijn, dat werkelijk levensgevaar voor den vluchteling te duchten is bij niet-toelating of terugzending over de grens of mocht een bijzondere en gewichtige reden aanwezig zijn, die twijfel doet rijzen

of niet in het Nederlandsch belang toelating toch bepaald wenschelijk doet zijn, dan kan (...) mijne beslissing ingeroepen worden' (Berghuis 1990: 220-224).

Indien we uitgaan van het beleid van Goseling dat 'mensen die werkelijk in levensgevaar' waren moesten worden toegelaten, is het de vraag hoe relevant de steeds weer aangehaalde economische argumenten waren.

Op 9 juni 1938 vond een Kamerdebat plaats over deze circulaire waarbij de meerderheid het beleid van Goseling steunde. De termen 'ongewenschte vreemdeling' en 'ongewenscht element' moesten volgens Goseling worden opgevat als administratieve termen en niet als een diskwalificatie van een persoon. Deze uitleg maakt duidelijk dat hij zich toch ongemakkelijk voelde bij de zeker in deze context kille, abstracte omschrijving. Hij gebruikte drie argumenten ter verdediging van zijn beslissing om de grens te sluiten. In de eerste plaats was het volgens hem voor de meeste vluchtelingen het beste omdat zij 'wegens een tekort aan bestaansmiddelen in Nederland niet zouden kunnen worden geholpen'. In de tweede plaats verdedigde hij de circulaire door te wijzen op haar preventieve werking op de door de Gestapo gestimuleerde uitstroom van vluchtelingen. Ten slotte noemde hij het bekende argument dat '(...) dit tijdstip bescherming [eist] van het eigen volk'.¹

In de nacht van 9 op 10 november, de *Kristallnacht*, gingen in Duitsland tweeduizend synagogen in vlammen op en werden 7500 winkels vernield. Vijfendertig joden werden vermoord, dertigduizend mannelijke joden gearresteerd en in concentratiekampen opgesloten. Vele duizenden vluchtten uit het Duitse Rijk. Door de pogrom was het lijfsgevaar van de Duitse joden voor de Nederlandse bevolking en regering zichtbaar geworden (Berghuis 1990: 12-13). Hoe reageerden de regering en het parlement op de komst van joodse vluchtelingen?

Goseling reageerde de volgende dag, 11 november, bikkelhard:

In het algemeen dient de grens, met in achtneming van de geldende instructies ook voor deze nieuwe vluchtelingen gesloten te blijven. Alleen in gevallen, waarin de betrokken vluchtelingen hun regelmatige woonplaats hadden in de nabijheid van de Nederlandse grens en zij wegens direct gevaar voor lijf of leven voor een daadwerkelijken of onmiddellijk dreigenden aanval met achterlating van hun have en goed naar Nederland zijn gevlucht, zal tegen hun binnenkomst

1 *Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1937-1938: 1709.*

en tijdelijk verblijf in ons land geen bezwaar behoeven te worden gemaakt (Berghuis 1990: 23).

Minister-president H. Colijn verdedigde op 15 november in de Kamer eveneens onaangedaan dit onverbiddelijke beleid.² Hij benadrukte dat vluchtelingen uit de grensstreek werden toegelaten, maar liet hierbij onvermeld dat dit slechts tijdelijk was. Bovendien bleef de grens voor de andere vluchtelingen gesloten. Colijn noemde het weliswaar een 'droevig drama', maar klopte zichzelf en de regering vooral op de borst voor de voortvarendheid waarmee ze in een vroeg stadium al te werk waren gegaan. Hij was van mening dat

(...) als wij de grenzen onbelemmerd zouden openstellen, dan ook alle vluchtelingen door dat eene open gat Nederland zouden binnenkomen. Hoeveel zouden er dat zijn? (...) Er moet een grens gelegd worden.

Met het gebruik van een ander door Colijn genoemde argument maakt hij succesvol gebruik van de 'perversiteit'-strategie; een ruimhartige toelating van joodse vluchtelingen wordt voorgesteld als een verslechtering. Hij raakte hierbij een gevoelige snaar omdat de toelating van joodse vluchtelingen moest worden ingeperkt vanwege het aanwakken van latent aanwezig antisemitisme:

(...) ik zeg dat niet om spijkers op laag water te zoeken, maar wat ik nu ga zeggen, komt uit het diepst van mijn ziel. (...) Dat zeg ik in het belang van onze Nederlandsche Joden zelf. In dezen tijd is geen enkel volk van huis uit volkomen vrij van antisemitisme.³

Het is een feit dat in Nederland in de jaren dertig een latent antisemitisme aanwezig was. Dit feit kreeg echter een emotionele lading vanwege het tijdstip waarop het werd ingebracht in de discussie, namelijk op een moment dat grote aantallen Duitse joden vanwege de levensbedreigende omstandigheden naar Nederland probeerden te vluchten. De emoties werden ook aangewakkerd door de beeldspraak van Colijn dat alle vluchtelingen door dat 'eene open gat' Nederland binnenkwamen. Hij riep hiermee het beeld op van een gat in een

2 De militair en gezagdrager Colijn had een blinde vlek voor sociaal onrecht (zie Bank & Vos 1987: 105-106).

3 *HTK* 1938-1939: 262.

dijk (Hans Brinker) waardoor het land zou overstromen, in dit geval met vluchtelingen.

Wat was de reactie van het parlement? De parlementariërs konden in deze periode weinig invloed uitoefenen op het asielbeleid omdat de regering een ad hoc beleid voerde via circulaires. Voor de parlementariërs restte een 'horzelfunctie': het stellen van lastige vragen aan de regering (Van Merriënboer 1989: 41). In 1938 werden in het parlement elf schriftelijke vragen gesteld over het vluchtelingenbeleid aan de minister van Justitie en werd er maar twee keer over gedebatteerd. De Kamer hield zich slechts incidenteel met de toelating van vluchtelingen bezig.

A.M. Joekes (Vrijzinnig-Democratische Bond) en J.W. Albarda (SDAP) bekritiseerden het toelatingsbeleid na de *Kristallnacht*. Zij verweten de minister van Justitie onvoldoende rekening te houden met de gevoelens van de bevolking. Albarda wees op het 'mededoogen' en op de gevoelens van 'afschuw' onder de bevolking en tevens op de 'bereidwilligheid om de handen uit de mouwen te steken'.⁴ De vraag is of dit beeld klopte. Opinieonderzoeken waren er toen nog niet. Albarda probeerde verder aan de hand van concrete voorbeelden de minister te overtuigen van de noodzaak tot een niet al te stringente uitvoering van de regelgeving. Op Schiphol waren vluchtelingen die geen papieren hadden meteen teruggestuurd en daar hadden zich aldus Albarda 'hartverscheurende' taferelen afgespeeld

(...) terwijl een enkele van hen zelfs in een zoodanige gemoedsbeweging was, dat men het onverantwoord achtte hem in een vliegtuig te plaatsen, zoodat men hem tusschen twee rechercheurs met een auto heeft teruggebracht over de Duitse grens, die hij meende in de goede richting te hebben gepasseerd.⁵

Dit incident had Albarda erg aangegrepen waardoor hij twijfelde aan de juistheid van het beleid. Joekes reageerde op de opmerking van Colijn over het antisemitisme; hij rekende op begrip van de bevolking in deze 'noodomstandigheden'.

De *CHU*'er J.W.H. Rutgers van Rozenburg schiep duidelijkheid in de discussie door de belangenafweging terug te brengen tot de essentie: een keuze voor 'ons koel economisch verstand' versus humanitaire overwegingen. Hij speelde in dit geval in op de gevoelens van de Kamerleden:

4 HTK 1938-1939: 264.

5 Ibidem.

Met ons koele verstand (...) kunnen [we] niet een grooten stroom van vluchtelingen, berooid van alles, in ons land toelaten; waar wij al zoo tallooze werkloozen hebben, kunnen wij dat aantal niet met tienduizenden gaan vermeerderen.

Deze CHU'er deed afstand van deze 'bedreigingsstrategie' en zette hiertegenover het menselijk gezichtspunt waarbij een heel andere afweging paste. Hij trok een vergelijking met iemand die in het water was gevallen; welke redenering zou een voorbijganger dan volgen?

(...) gaan wij ook niet eerst redeneeren over de vraag, wat wij moeten doen en of die man, die in het water ligt, misschien wel een misdadiger is of wel iemand, die in het water gesprongen is, omdat hij geen eten meer heeft voor vrouw en kinderen. Dan zeggen wij ook niet: als wij hem eruit halen, moeten wij misschien voor het onderhoud van zijn gezin opdraaien en dus laten wij hem maar in het water liggen, want halen wij hem eruit, dan kunnen we niet zeggen, ga heen, wordt warm en verzadigd, moeten wij hem wellicht nog onderhouden, maar dan springen wij in het water en halen hem er uit, daar beginnen we mee en eerst later komt de tijd van overleg.*

Hij deed ten slotte nog een dringend beroep op het inlevingsvermogen van de Kamerleden:

Nu vraag ik mij af. Waar hier mensen aan onze grens komen, terwijl hun huizen achter hen in brand staan en zij overal den uitgang gesloten vinden, ook aan onze grens, als deze mensen daar nu komen, moeten wij hen dan weer terugstoten in de vlammen?

Kortom: de afgevaardigden van deze oppositiepartijen pleitten voor een zo ruim mogelijk toelatingsbeleid.

Twee andere oppositiepartijen, de NSB en de SGP, bevonden zich aan de andere kant van het spectrum. De NSB'er M.V.E.H.J.M. graaf de Marchant et d'Ansembourg zag maar één oplossing en dat was:

(...) om in gezamenlijk overleg een land te zoeken buiten Europa, waar ruimte, bodem en klimaat geschikt zijn tot behoorlijke, geleidelijke opnemings van de

6 Ibidem.

Joden, die de Europeesche volkeren niet meer wenschen te herbergen en die anders niet zullen weten, waarheen te wenden.

Hij adviseerde de minister te doen wat anderen ook deden, namelijk 'hun grenzen sluiten tegen de toenemende immigratie'. De sgr vond ook dat Nederland in navolging van de andere Europese landen zijn grenzen moest sluiten. De partij wees hierbij op de 'zorgelijke toestand van ons eigen land'.

Colijn was niet onder de indruk van de redevoeringen in de Kamer. Hij had graag gezien dat de Kamer had aangegeven hoe ver de regering moest gaan bij de toelating. Haar opmerkingen waren nu gratis. Voor de meerderheid in de Tweede Kamer bleek uiteindelijk het beleid van de minister aanvaardbaar. De regering kon de door haar uitgezette koers blijven volgen (Ramakers 1995: 27/8). Dit betekende in de praktijk dat er in januari 1939 833 vluchtelingen werden binnengelaten. Minister van Justitie Goseling maakte in maart 1939 bekend dat in totaal achtduizend vluchtelingen waren toegelaten. Bovendien was gebleken dat het ongeveer 1500 vluchtelingen was gelukt om illegaal Nederland binnen te komen. Hun werkelijke aantal zal waarschijnlijk veel hoger zijn geweest (De Jong 1969: 540).

Het publiek was incidenteel verontwaardigd over het toelatingsbeleid maar dat leidde niet aanwijsbaar tot een ander beleid. Het publiek en het parlement waren slecht geïnformeerd. De ministerraad bepaalde in feite het asielbeleid en het parlement had hierbij weinig in te brengen. Dit zou pas in de jaren vijftig veranderen. De pers bleef over het algemeen loyaal aan de geestverwante politieke richtingen: confessionele kranten steunden onvoorwaardelijk het vluchtelingenbeleid van de confessionele regering-Colijn, de liberale en vooral socialistische pers volgden dat beleid kritisch (De Jong 1969). Terwijl het katholieke dagblad *De Tijd* bijvoorbeeld na de *Kristallnacht* nog meende dat het vluchtelingenbeleid 'werkelijk safe is in handen van de Nederlandsche Regeering', wees *Het Volk*, een sociaal-democratische krant, dat beleid ondubbelzinnig af. Nederlanders wilden wel helpen, meende de krant, maar de regering luisterde niet (De Jong 1969). De publieke opinie werd weliswaar kritischer over het Duitse regime, maar van een permanente belangstelling voor het vluchtelingenprobleem was geen sprake. Dramatische gebeurtenissen waren nodig om de pers in actie te brengen. Televisiebeelden waren er nog niet.

Levensgevaar vanwege 'anticommunistische instelling'? (1951)

Het asielbeleid trok na de dramatische gebeurtenissen in de Tweede Wereldoorlog voor het eerst in 1951 weer de aandacht van de Kamer. De aanleiding was de komst van vluchtelingen uit de Oostbloklanden (Berghuis 1999: 156). Na de Tweede Wereldoorlog was voor het vluchtelingenbeleid de eerste geheime 'vluchtelingencirculaire' maatgevend. Deze circulaire was op 5 november 1945 uitgebracht door de minister van Justitie en ging over 'Poolsche onderdanen en van onderdanen van eenige andere Oost- en Zuid-Oost-Europese Staten'. In de circulaire werd aangedrongen op een speciale regeling voor vreemdelingen die om 'bijzonder politieke moeilijkheden' niet meer terug konden naar Oost-Europa. Concreet kregen illegaal binnengekomenen een (tijdelijke) verblijfsvergunning indien zij konden aantonen 'gegronde redenen te hebben vrees voor levensgevaar vanwege anticommunistische instelling'. De minister van Justitie vond op dat moment een intentieverklaring van de vluchteling voldoende bewijs (Berghuis 1999).

De visies in 1951 op het toelatingsbeleid liepen uiteen van de opvattingen van de PvdA-fractie die de politieke vluchtelingen zag als 'soldaten van het leger der geestelijke weerbaarheid' naar de communistische fractie die deze vluchtelingen beschouwde als 'fascistische en reactionaire anticommunistische elementen'. De andere fracties bewogen zich daartussenin. De discussie ging in 1951 globaal over achtduizend vluchtelingen.⁷ In de Kamer verliep de bespreking chaotisch en werd sterk bepaald door J.H. Scheps (PvdA) (Berghuis 1999: 156/7). Scheps drong er voortdurend bij de minister van Justitie, H. Mulderij (CHU), op aan om een ruimer toelatingsbeleid te voeren ten aanzien van politieke vluchtelingen. In de Eerste Kamer pleitte P.J. Witteman (KVP) voor het niet zonder meer uitzetten van illegalen. Hij stelde voor eerst advies in te winnen bij de in 1950 opgerichte Permanente Vreemdelingen-adviescommissie. 'Ik geloof dat ook hier moet worden gestreefd naar het in evenwicht brengen van recht en liefde' (Van Merriënboer 1997: 501).

De minister nam afstand van het Koude-Oorlog-denken in 'voor of tegen'. Zijn opvattingen moeten worden geplaatst tegen de achtergrond van de slechte economische omstandigheden waarbij veel geld nodig was voor de wederopbouw. Mulderij benaderde het vraagstuk in eerste instantie juridisch en wees vervolgens op de tienduizend vluchtelingen en 'verplaatste personen' die

7 Zie Berghuis (1999: 170) voor preciezere gegevens en een overzicht van de in Nederland toegelaten vluchtelingen en *displaced persons* in de periode 1945-1952.

inmiddels waren toegelaten, volgens hem een groot aantal gelet op de slechte economische situatie en de overbevolking. Verder moesten illegalen onmiddellijk het land worden uitgezet omdat hun antecedenten niet waren na te gaan, ze een 'zuigende werking' hadden op andere illegalen en 'terugleiding' vaak niet mogelijk was.⁸ Ook wees hij de suggestie van het inwinnen van het advies van de Vreemdelingen-adviescommissie van de hand; toelating van politieke vluchtelingen viel vanwege het internationale karakter uitsluitend onder de bevoegdheid van de regering. De minister liet geen twijfel bestaan over zijn uitgangspunten en haalde een voorbeeld aan waarbij een familie in Nederland werd toegelaten op voorwaarde dat de echtgenoot niet naar Nederland zou komen. De man bleek bij nader inzien al in het geheim in Nederland aanwezig te zijn. Mulderije hierover:

Dit zijn gevallen die wij niet kunnen gedogen in een tijd waarin er toezicht op de vreemdelingen moet zijn. (...) Als wij hier met milde hand optreden, is het hek van de dam en weten wij niet waar wij terechtkomen. Wij hebben een overbevolkt land, met onvoldoende werk- en woongelegenheid.⁹

Hoewel Mulderije rationele argumenten gebruikte om steun voor zijn beleid te krijgen, wakkerde hij al dan niet bewust de angstgevoelens aan onder de bevolking voor werkloosheid en woningnood. Opmerkelijk is dat, hoewel de politiek-economische context in de jaren vijftig sterk afweek van die in de jaren dertig, de argumenten voor een restrictief vluchtelingenbeleid dezelfde waren. De angst voor een crisis als die van de jaren dertig zat nog diep.

Ook minister-president W. Drees volgde de restrictieve lijn. Bij de voorbesprekingen over het Vluchtelingenverdrag stelde hij zich zeer terughoudend op. In de ministerraad had hij, 'gelet op de overbevolking', geprotesteerd tegen de te soepele behandeling van illegalen en tegen de onmogelijkheid om ook bij massale instroom iemand uit te zetten. Drees wilde elk individueel geval apart bekijken.¹⁰ Het restrictieve beleid werd zowel door de minister als door de minister-president verdedigd via de bedreigingsstrategie: ruimhartige toelating betekent een verslechtering voor de Nederlandse bevolking omdat het nadelig effecten heeft op de werkgelegenheid en het woningaanbod.

8 HTK 1951-1952: 831 en 835-836.

9 *Handelingen van de Eerste Kamer (HEK)* 1950-1951: 760.

10 Nationaal Archief, Notulen Ministerraad, 2 en 16 juli 1951.

Opmerkelijk in dit verband was de actie van koningin Juliana die de weinig ruimhartige opstelling van de regering doorkruiste. In september 1951 schreef zij op persoonlijke titel een brief aan de Amerikaanse president H.S. Truman. Zij deed hierin een emotionele oproep aan de president om nieuwe initiatieven te ontwikkelen met betrekking tot het internationale vluchtelingenprobleem dat zij 'een zieke plek in het lichaam der mensheid' noemde. Zij liet zich kritisch uit over beleid dat vluchtelingen als 'arbeidsfactor' behandelde, en zij benadrukte dat vluchtelingen de kans moesten krijgen om te 'assimileren' en dat 'uiteengerukte gezinnen' bij elkaar moesten worden gebracht. Indien niet serieus met deze problematiek zou worden omgegaan zou dat 'deze mensen diep verbitteren'. Een belangrijk motief voor haar bezorgdheid bleek voort te komen uit de jaren dertig: 'De les die we daaruit moesten trekken was dat verbitterde mensen eerder de neiging hebben totalitaire ideologieën aan te hangen.'¹¹ De brief van Juliana ontlokte felle reacties van uit Nederland gezette Duitsers. De *Bund von Westvertriebenen* waarvan vijfduizend gezinnen lid waren, hield een zwarte-tulpenactie en beschuldigde de koningin van huichelarij. De *Volkskrant* kopte met 'Uitgewezen Duitsers beledigen koningin'.¹² Het effect van de actie van Juliana op het Nederlandse toelatingsbeleid was minimaal. Haar standpunt diende hooguit als referentiekader voor een aantal politici. Drees haalde voor een deel zijn gelijk: in het Vluchtelingenverdrag zou het uitzettingsverbod slechts betrekking hebben op individuele gevallen, niet op massale grensoverschrijdingen (Beaufort 1959: 101).

Ommezwaai in het asielbeleid (1999)

De situatie in de jaren negentig verschilde aanzienlijk van de bovengaande periodes omdat het aantal vluchtelingen in Nederland veel groter was geworden. In 1996 waren in Nederland 21.798 asielzoekers en dit aantal nam in 1997 met de helft toe tot 33.587 (Doornbos & Groenendijk 2001: 248). Het toelatingsbeleid werd in navolging van andere West-Europese landen aangescherpt (Doornbos & Groenendijk 2001: 247). De restricties zijn vooral ingegeven door

11 *Keesings Historisch Archief* (1951): 9639.

12 'Zwarte Tulp' was de naam van de actie waarbij Duitsers vlak na de oorlog werden gearresteerd of Nederland werden uitgezet (*de Volkskrant* 1951).

'the need to manage numbers'.¹³ Het zijn doorgaans ad hoc maatregelen die volgen op ontwikkelingen in de toename van bepaalde groepen asielzoekers of op wetwijzigingen in andere EU-lidstaten. Enkele voorbeelden van het restrictiever wordend toelatingsbeleid zijn de oprichting van aanmeldcentra in oktober 1994, de invoering van de Wet Veilige Landen van Herkomst in januari 1995, de Wet Veilige Derde Landen in februari 1995 en de Wet Ongedocumenteerden in februari 1999.

Tussen 1998 en 1999 was de PvdA'er Job Cohen als staatssecretaris van Justitie belast met het vreemdelingen- en asielbeleid. In de eerste vier maanden kreeg hij al veel ellende over zich heen. Het begon met de 'lekkende tenten' in Ermelo: het vorig kabinet had het aantal asielzoekers te laag ingeschat waardoor er te weinig opvang was. In allerijl werden leger tenten, naar al snel bleek lekkende tenten, ingezet. Cameramannen en fotografen schoten volop plaatjes van zielige mensen. Cohen probeerde niet omzichtig zijn aftocht te dekken, maar typeerde de sombere tenten in de zompige heide als 'foutje'; 'dat doen we anders' ('t Hart 1998). Daarop volgde een heftige discussie over het toelatingsbeleid van Bosnische asielzoekers en over het witte-illegalenbeleid. Toen volgde de grootste klus: het door de Tweede Kamer loodsen van de nieuwe Vreemdelingenwet.

Uitgangspunt van het beleid van Cohen was dat het toelatingsbeleid restrictief moest zijn; kernbegrippen daarbij waren 'streng en rechtvaardig' en 'snelheid en soberheid'. De nieuwe Vreemdelingenwet met als doel het verkorten van de procedures, lag helemaal in de lijn van het regeerakkoord (Het kabinet-Kok II 1998: 132-133). In het debat bediende Cohen zich van de zogenaamde objectieve begrippen als 'afdoeningpercentages', 'prognoses over instroom in relatie tot het gevoerde beleid' en de 'dalende tendens van het aantal ongedocumenteerden'. Het wekte de indruk van controle en van zakelijk en goed bestuur met als hoofddoel het aantal asielzoekers te verminderen.¹⁴ Cohen de bestuurder 'pur sang' wist veel politieke klippen te omzeilen. De Kamer stond tot haar ongenoegen bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet grotendeels buitenspel.

Tegenwind uit de Kamer kreeg hij, ook uit eigen gelederen, in juni en september 1999 over het uitzettingsbeleid van Angolese, uitgeprocedeerde asiel-

13 Brief van de Staatssecretaris van Justitie, Tweede Kamer 1998-1999, 19637, nummer 395.

14 HTK 1998-1999, 19637, Vluchtelingenbeleid, nummer 461, Verslag van algemeen overleg van de vaste commissie van Justitie.

zoekers. Ik zal bij deze kwestie uitvoeriger stilstaan om een zo goed mogelijk beeld te geven van zijn optreden en de reacties hierop van de Kamer. Tegelijkertijd met de Kosovo-oorlog laaiden de gevechten op in het al sinds 1973 in oorlog verkerende Angola. Dit ging aan Europa en Nederland voorbij. De plotselinge 'instroom' van Angolese vluchtelingen paste niet in het beleid van Justitie dat juist was gericht op het verminderen van het aantal asielzoekers. Cohen schreef daarom op 18 juni in een brief aan de Tweede Kamer dat hij aan het beleid voor 'uitstel-van-vertrek' (uvv) voor uitgeprocedeerde asielzoekers van Angola een einde wilde maken (Corduwener 2001: 35). Bij een uvv-beleid kunnen asielzoekers niet permanent blijven, maar hoeven ze ook niet onmiddellijk te vertrekken. Het hangt af van de situatie in het land van herkomst: bij wapengekletter mogen ze blijven, maar komen er berichten binnen dat het rustiger is geworden dan wordt het verblijf beëindigd. De fracties van D66 en PvdA dienden hierop een motie (B.O. Dittrich/N. Albayrak) in waarbij Cohen werd teruggefloten.¹⁵ Albayrak legde de vinger op de zere plek: de mensenrechtensituatie in Angola was juist verslechterd. Bovendien had de Vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR) aangekondigd met een algemene notitie over Angola te komen. De PvdA-fractie vond dat tot die tijd het beleid ten aanzien van Angola niet mocht worden gewijzigd.¹⁶ F. Halsema (Groen-Links), J.M.A.M. de Wit (SP) en A. Rouvoet (RPF) waren dezelfde mening toegedaan. Cohen reageerde zakelijk:

Aan de ongewisheid over de situatie in Angola is door het verschijnen van het ambtsbericht een einde gekomen. Op basis van het betere inzicht in de situatie aldaar, kan het uitstel-van-vertrekbeleid worden stopgezet. (...) Wat betreft de mensenrechtensituatie is het in de hoofdstad Luanda en omgeving voldoende veilig om te kunnen besluiten tot het stopzetten van het uitstel-van-vertrekbeleid.¹⁷

Dit betekende concreet dat uitgeprocedeerde asielzoekers uit Angola naar de hoofdstad Luanda en omgeving konden worden teruggestuurd. De media lieten ondertussen beelden zien van de oplaaiende strijd in Angola. De motie-

15 HTK 1998-1999, 19637, Vluchtelingenbeleid, nummer 450, Motie over uitgeprocedeerde asielzoekers uit Angola.

16 HTK 1998-1999, 19637, Vluchtelingenbeleid, nummer 462, Verslag algemeen overleg.

17 Ibidem.

Dittrich/Albayrak werd op 1 juli 1999 door de Kamer aangenomen (gesteund door fracties van SP, GroenLinks, de PvdA, D66, het GPV en de RPF).¹⁸ De zakelijke argumenten die Cohen in het debat naar voren bracht vormden slechts de buitenkant, inwendig was hij laaiend. Niet zozeer vanwege de inhoudelijke kritiek op zijn beleid, maar omdat hij over de motie niet eerder was ingelicht. Zijn woede bleek uit het verslag dat hij later van dit debat deed aan de journalist Corduwener:

Een motie tégen mijn beleid, nota bene door mijn eigen partij. Godverdorie, op de laatste dag vóór het Kamerreces. (...) Ik wist niets van die motie, die kwam rauw op mijn dak vallen. En het kwam mij ook verdomde slecht uit (Corduwener 2001: 36).

Toch zwichtte Cohen voor de linkse meerderheid en het uvv-beleid werd voortgezet. Hij maakte tegelijkertijd een gebaar naar een woedende VVD – die partij had hij nog nodig voor de nieuwe Vreemdelingenwet – door als einddatum van het uvv-beleid de maand augustus aan te geven. Overigens had dit tijdstip geen enkel verband met de realiteit in Angola – de oorlog zou dan niet voorbij zijn – maar de notitie van de UNHCR over de situatie van Angola zou wel gereed zijn (Corduwener 2001). Cohen was terecht teruggefloten: de UNHCR liet namelijk in september weten dat mensen die werden teruggestuurd naar Angola wel degelijk gevaar liepen.¹⁹ De Kamer had op een cruciaal moment kans gezien een andere wending te geven aan het asielbeleid. Cohen moest bakzeil halen.

Emotie als strategie

De dualiteit tussen hoofd en hart, tussen ratio en emotie, die zeker een belangrijke rol speelt in de discussie over het toelatingsbeleid, is van alle tijden. In de praktijk blijkt de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven sterk afhankelijk te zijn van de positie die iemand bekleedt. In zijn algemeenheid nemen de regering en de regeringspartijen in het asieldebat andere standpunten in dan

18 HTK 1998-1999, 19637, Vluchtelingenbeleid, nummer 450, motie over uitgeprocedeerde asielzoekers uit Angola.

19 HTK 1998-1999, 19636, Vluchtelingenbeleid, nummer 461, Verslag van algemeen overleg van de vaste commissie van Justitie.

de oppositiepartijen. De regering moet om het land te besturen bijna altijd compromissen sluiten waarbij weinig ruimte is voor emoties en voor een zuiver principiële houding. In de reacties van bewindslieden en Kamerleden zien we dit ook terug.

Bij de aangehaalde ministers en minister-presidenten in de jaren dertig en vijftig was weinig plaats voor emoties; het tonen van emoties hoorde ook zeker niet tot de standaardetiquette. In het asieldebat in 1938 trachtten de verantwoordelijke minister van Justitie en de minister-president vooral na de gebeurtenissen tijdens de *Kristallnacht* de emoties in te dammen. Het landsbelang dwong hen de grenzen formeel te sluiten: de economische crisis met de grote werkloosheid was hierbij doorslaggevend. Bijkomend argument was dat de komst van joodse vluchtelingen het latent aanwezige antisemitisme zou aanwakkeren. De bewindslieden probeerden deze eenmaal uitgezette koers vast te houden. Goseling en Colijn stelden zich in het asieldebat zakelijk op. De woordkeus en de tijdstippen waarop bepaalde onderwerpen voor het voetlicht werden gebracht, hadden bij hen echter wel degelijk de bedoeling emoties bij de bevolking op te roepen en op die manier steun voor hun beleid te verwerven. Colijn koos voor het belang van de Nederlandse economie en bracht op een nuchtere toon het slechte nieuws over het toelatingsbeleid door de informatie selectief te presenteren aan de Kamer. Alle aandacht ging uit naar de vluchtelingen uit de grensstreek die wél werden toegelaten waarbij niet de tijdelijkheid van de maatregel werd genoemd. Hij vermeldde ook niet dat voor de overige vluchtelingen de grenzen waren gesloten.

In het debat over de toelating van vluchtelingen uit het Oostblok in 1951 bleken de minister van Justitie en de minister-president in een heel andere context zich toch met dezelfde argumenten achter een restrictief toelatingsbeleid te scharen. Mulderije trad zakelijk op en was daarbij alleen gericht op het landsbelang. Indien de vluchtelingen uit het Oostblok geen papieren bij zich hadden, was dat al voldoende reden om hen niet toe te laten. Drees was in de naoorlogse jaren gericht op de wederopbouw en liet geen ruimte voor mededogen met het lot van de vluchtelingen uit het Oostblok. Hij had nog geen last van schokkende televisiebeelden.

In de jaren negentig was het uitgangspunt van staatssecretaris Cohen een sober maar rechtvaardig toelatingsbeleid. De asielfdiscussie was zeer juridisch geworden en concentreerde zich op de procedure en de asielloozer ging steeds meer schuil achter getallen. Getallen werden vertaald in 'stromen' en in productiecijfers (Corduener 2001: 80). Hoe zich dit verhoudt met het ijkpunt van de internationale afspraken die Nederland op het gebied van mensenrechten is aangegaan zien we terug in het Angola-debat. De Kamer, wier invloed op

het asielbeleid in vergelijking met de jaren dertig en vijftig duidelijk is toegenomen, moest Cohen op de vingers tikken: de mensenrechtensituatie in Angola was verslechterd waardoor het onverantwoord was asielzoekers terug te sturen.

In de argumentatie vóór een restrictief toelatingsbeleid, zien we in het asieldebat van de afgelopen eeuw een aantal constanten. Ze zijn terug te voeren tot 'veiligheid en openbare orde' en 'economische belang'.²⁰ Deze constanten zijn opmerkelijk omdat de context steeds volstrekt anders was. In de drie onderzochte periodes verschilden de (inter)nationale politieke en economische omstandigheden (woningnood en werkloosheid) aanzienlijk, evenals de politieke cultuur. Tot eind jaren zeventig opereerden politici in een strak geregisseerd systeem van verzuiling waarbij het publieke debat voor een groot deel van bovenaf werd bepaald. De burgers waren relatief onmondig en de pers was volgzaam. In de jaren negentig werkten politici in de compromiscultuur van het poldermodel, met een publieke opinie die sterk werd beïnvloed door de beelden die via de televisie werden uitgezonden.

We zien in de reactie van de Kamerleden in de drie bestudeerde kwesties een patroon: diegenen die voor een ruimere toelating van de vluchtelingen waren onderbouwden hun argumentatie met concrete schrijnende gevallen. Zij probeerden het morele referentiekader te beïnvloeden door de gebeurtenissen inleefbaar en herkenbaar te maken. De tegenstanders namen juist afstand van de menselijke kant van dit beleid en deden vooral een beroep op het juridische en economisch referentiekader. Overigens zijn de regeringspartijen en de betrokken bewindslieden meestal verantwoordelijk voor een restrictiever beleid en de oppositie voor een ruimhartiger toelating. De verdedigers van een restrictief beleid maken vaak gebruik van de eerder genoemde strategieën van Suurmond, waarbij ze accentueren dat een ruimhartig beleid negatieve gevolgen heeft voor de Nederlandse bevolking. Colijn appelleerde aan emoties (de strategie van *perversiteit*) door de beperking van toelating van joden te onderbouwen met het latent aanwezige antisemitisme dat zou worden aangewakkerd. De *CHU*'er Rutgers van Rozenburg distantieerde zich van de 'bedreigingsstrategie' en zette hiertegenover een menselijk gezichtspunt waarbij een heel andere afweging paste. Drees en minister van Justitie Mulderije gebruikten de *bedreigingsstrategie* door hun restrictieve beleid te verdedigen met het argument dat een ruimhartige toelating een verslechtering zou betekenen voor de Nederlandse bevolking omdat het nadelig effecten had op de werkgelegenheid en het

20 Dit gold ook voor de periode 1815-1938 (zie: Leenders 1993: 38, 62 en 255-261).

woningaanbod. Staatssecretaris Cohen probeerde het gelijk aan zijn kant te krijgen door de discussie zoveel mogelijk van emoties te ontdoen en de indruk te wekken dat het probleem door regelgeving onder controle te krijgen zou zijn. De nieuwe regelgeving moest afgestemd op het beleid van de andere Europese landen en was gericht op het verminderen van het aantal asielzoekers. Hij zag daarbij over het hoofd dat de mensenrechtensituatie in Angola inmiddels was verslechterd.

Tot slot

Opvallend bij de bestudering van het asieldebat over een langere periode is zowel de frequentie waarmee het onderwerp de aandacht trekt als de beeldspraak die in het debat wordt gebruikt. Om met het eerste te beginnen, 'asiel' is steeds vaker onderwerp van discussie zowel in als buiten de Kamer. Allerlei instrumenten zijn in het leven geroepen (vaste Kamercommissies, asielketen-rapportages, managementbegrippen) om deze discussie aan te zwengelen of te stroomlijnen. Hierdoor is het debat gebureaucratiseerd en gejuridiseerd en lijkt de discussie te verzakelijken. Dit is echter vaak schijn, zoals we bijvoorbeeld zien bij het tweede punt, het gebruik van beeldspraak. Ten aanzien van het gebruik van beeldspraak in het asieldebat is in de loop van de tijd weinig veranderd. De dreigende taal is van alle tijden. Zo spreekt in 1938 Colijn van een 'open gat'; in 1951 meent de minister van Justitie dat het 'hek van de dam is' wanneer vluchtelingen ruimhartig worden toegelaten en in 1999 heeft Cohen het over 'stromen' vluchtelingen. Dit is des te opmerkelijker omdat de aantallen vluchtelingen waarover het gaat in de drie periodes aanzienlijk verschillen. Het asieldebat en emoties blijken onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Het strategisch inzetten van emoties in het asieldebat kan evenzeer een 'mild' als een 'sober' beleid tot doel hebben.

Literatuur

- Aerts, R. (2003) 'Emotie in de politiek: Over politieke stijlen in Nederland sinds 1848', in *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis: emoties in de politiek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bank, J. & C. Vos (1987) *Hendrikus Colijn: antirevolutionair*, Houten: Unieboek.
- Beaufort, L.J.C. (1959) 'Van Heuven Goedhart en de Verenigde Naties', in S. Carmiggelt & J. Winkler (red.) *Gerrit Jan van Heuven: bijdragen tot een biografie*, Amsterdam: Parool.

- Berghuis, C.K. (1990) *Joodse vluchtelingen in Nederland 1938-1940: documenten betreffende toelating, uitleiding en kampopname*, Kampen: Kok.
- Berghuis, C.K. (1999) *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*, Amsterdam: Thela Thesis.
- Corduener, J. (2001) *Een vreemdeling op Justitie. Het asielbeleid van Job Cohen*, Amsterdam & Antwerpen: Veen.
- Doornbos, N. & K. Groenendijk (2001) 'Uitkomsten van asielprocedures: een cohortonderzoek', *Nederlands Juristenblad*, 6 (9): 245-253.
- Hart, J. 't (1998) 'Voor staatssecretaris Cohen wordt het in 1999 nog erger', *de Volkskrant*, 22 december.
- Het kabinet-Kok II: portretten ministers en staatssecretarissen, regeringsverklaring, formatieverloop, regeerakkoord* (1998), Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Jaarboek Parlementaire Geschiedenis: emoties in de politiek* (2003) 'Ten geleide', Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Jong, L. de (1969) *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, deel 1: 's-Gravenhage*: Staatsuitgeverij.
- Leenders, M. (1993) *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938*, Hilversum: Verloren.
- Leenders, M. (2003) 'Gesol met de rechten van vervolgd mens: emoties in het asieldebat 1938-1999', in *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis: emoties in de politiek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Merriënboer, J.C.F.J. van (1997) 'Het justitiebeleid van Mulderij: een strijd voor geestelijke herbewapening', in J.J.M. Ramakers (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945. Deel 4, Het kabinet-Drees II (1951-1952): in de schaduw van de Koreacrisis*, Nijmegen: Gerard Noodt Instituut.
- Merriënboer, J.C.F.J. van (1989) 'Vluchtelingen voor Hitler ongewenst in Nederland: het beleid van de Nederlandse regering ten aanzien van Duitse vluchtelingen, 1933-1940', in D. Mulder & B. Prinsen (red.), *Uitgeweken. De Voorgeschiedenis van kamp Westerbork*, Hooghalen: Herinneringscentrum Kamp Westerbork.
- Moore, B. (1986) *Refugees from Nazi Germany in the Netherlands 1933-1940*, Dordrecht: M. Nijhoff.
- Ramakers, J. (1995) 'De opvang van joodse vluchtelingen in Nederland: 1933-1940', *Rekenschap*, 42 (1): 24-31.
- Suurmond, J. (1998) *Grenzen aan grenzen. Een analyse van publieke debatten over vluchtelingen en migranten in termen van zorg en rechtvaardigheid*, Maastricht: Shaker.