

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/91419>

Please be advised that this information was generated on 2020-10-27 and may be subject to change.

NIJMEGEN SOCIOLOGY OF LAW WORKING PAPERS SERIES



2011/08

Anita Böcker
Tetty Havinga

Een eeuw opvang van Europese
oorlogsvluchtelingen in Nederland

The Institute for Sociology of Law is part of the Law Faculty of the Radboud University Nijmegen. It has a long tradition of empirical research in the area of law and society. Special focuses are the legal professions, food safety regulation, migration law and anti-discrimination law. The researchers at the Institute have different disciplinary backgrounds (including law, sociology, anthropology, development studies, Middle Eastern studies) and much of their research is interdisciplinary.

The Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series provides a vehicle for staff members, PhD students and fellows to rapidly disseminate their research results.

ISSN 2212-7844

Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2011/08

Centre for Migration Law
Faculty of Law
Radboud University Nijmegen
P.O. Box 9049
6500 KK Nijmegen
The Netherlands

Editors Dr. Tetty Havinga, t.havinga@jur.ru.nl
 Friso Kulk MA LLM
 Dr. Anita Böcker

Lay-out Hannie van de Put

Cover photo Erik van 't Hullenaar

© 2011, Anita Böcker, Tetty Havinga

url: www.ru.nl/rechten/SociologyofLawWorkingPapers

EEN EEUW OPVANG VAN EUROPESE OORLOGSVLUCHTELINGEN IN NEDERLAND

Anita Böcker & Tetty Havinga*

Abstract

How were European war victims received in the Netherlands? Were they given a warm welcome or was their arrival hampered? In this paper we compare the reception of three groups: Belgium refugees during the first world war, displaced persons after the second world war and asylum seekers from the civil wars in former Yugoslavia. There is no consistency in the admittance policy. Material interests prevail with respect to the displaced persons after the second world war, whereas moral arguments seem to have been dominant towards Belgian and Yugoslavian refugees. At least in the beginning. The longer their stay lasted the more material arguments were heard. During the 20th century the role of national and international law and legal proceedings has become more important. This juridification does not seem to have contributed to a growing willingness to admit refugees from war. However, it did strengthen the position of asylum seekers staying in the Netherlands.

Key words

Refugee, asylum seeker, Netherlands, migration policy

INLEIDING

Hoe heeft Nederland slachtoffers van oorlog binnen Europa opgevangen? Zijn ze met open armen ontvangen of werd hun komst belemmerd? En wat was de rol van het internationale recht hierbij? In deze bijdrage vergelijken we de opvang van Belgische vluchtelingen die hier in de Eerste Wereldoorlog een veilig heenkomen zochten met de komst van *displaced persons* na de Tweede Wereldoorlog en met vluchtelingen van de burgeroorlogen in (voormalig) Joegoslavië.¹ We beperken ons tot deze drie groepen Europese oorlogsvluchtelingen en besteden geen aandacht aan vluchtelingen van de koude oorlog (Hongarije, Tsjecho-Slowakije) en mensen die vluchtten voor oorlogen buiten Europa (Vietnam, Somalië, Afghanistan). Bij elk van de drie groepen besteden we aandacht aan de omvang van de groep, de achtergronden van hun vlucht, het Nederlandse toelatingsbeleid en de manier waarop de vluchtelingen werden opgevangen. Ten slotte wordt nagegaan welke opvallende overeenkomsten en verschillen een vergelijking van de drie periodes oplevert. Wat is er veranderd in de rol van het internationale recht en in de taakverdeling tussen overheid en particulieren sinds 1914?

* A.Bocker@jur.ru.nl, T.Havinga@jur.ru.nl.

1 De term vluchteling wordt in deze bijdrage niet in juridische maar in sociologische zin gehanteerd.

BELGISCHE VLUCHTELINGEN IN DE EERSTE WERELDOORLOG²

'Diep begaan met het lot van alle volken, die in den krijg zijn meegesleept, draagt Nederland de buitengewone lasten, die het worden opgelegd, gewillig en ontvangt met open armen alle ongelukkigen, die binnen zijn grenzen een toevlucht zoeken.' (Troonrede 15 september 1914)

De inval van Duitsland in België op 4 augustus 1914 bracht een stroom vluchtelingen naar het neutrale Nederland op gang. Duizenden Belgen kwamen berooid en ontredderd in Nederland aan. In de troonrede van 1914 beloofde de regering dat alle Belgen die hun toevlucht tot Nederland zochten, onvoorwaardelijk zouden worden toegelaten. Toen in oktober 1914 de beschieting van Antwerpen begon, vond een massale uittocht plaats. In een paar dagen tijd zochten honderdduizenden een veilig heenkomen over de grens.

Toelating en opvang gedurende de eerste maanden

In totaal komen in die eerste oorlogsmaanden een miljoen vluchtelingen Nederland binnen. De regering houdt zich aan haar belofte dat 'alle ongelukkigen' zullen worden opgenomen. Ze denkt daarbij eerder aan een verblijf van enkele weken dan van maanden. Antwerpen valt op 9 oktober. Nog geen week later, op 15 oktober, roepen de Antwerpse burgemeester en schepenen de vluchtelingen op om terug te keren. De Duitsers hebben toegezegd dat dit veilig kan. In de weken daarna geven geleidelijk steeds meer vluchtelingen gehoor aan deze oproep. Toch verblijven begin november nog ruim 300.000 vluchtelingen in Nederland. Een half jaar later zijn het er nog 100.000; deze groep zal tot het einde van de oorlog in Nederland blijven.

Het medeleven en de hulpvaardigheid van de Nederlandse bevolking zijn groot, zeker in het begin van de oorlog. In het hele land worden acties op touw gezet. Vele particulieren bieden spontaan aan om vluchtelingen te huisvesten; anderen geven geld, kleren en voedsel. Inderhaast opgerichte steuncomités proberen de acties in goede banen te leiden. Al snel wordt ook een nationaal comité gevormd, het Nederlandsch Comité tot Steun van Belgische en Andere Slachtoffers, dat de activiteiten van de plaatselijke comités probeert te bundelen. De regering houdt zich de eerste weken afzijdig. Ze laat wel al op 15 au-

2 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op E.A. van den Heuvel-Strasser, 'Vluchtelingenzorg of vreemdelingenbeleid. De Nederlandse overheid en de Belgische vluchtelingen, 1914-1915', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 1986, p. 184-204; M. Hendrickx-van der Avert, 'Vlucht en opvang van de burgerbevolking', in: J.B.C. Kruishoop e.a. (red.), *Vluchten voor de Grote Oorlog. Belgen in Nederland, 1914-1918*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1988, p. 22-30; E. de Roodt, *Oorlogsgasten. Vluchtelingen en krijgsgevangenen in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Zaltbommel: Europese Bibliotheek 2000, p. 137-209.

gustus weten dat de kosten voor het levensonderhoud van armlastige vluchtelingen door het Rijk zullen worden vergoed. In september wordt de Centrale Commissie tot behartiging van de belangen van naar Nederland uitgeweken vluchtelingen geïnstalleerd. In samenwerking met het nationale steuncomité probeert deze commissie de registratie en huisvesting van de vluchtelingen te organiseren. De eerste zorg van de regering is overigens dat de vluchtelingen vanuit het zuiden over het gehele land worden gespreid. De opeenhoping van vluchtelingen in de grensstreek wordt als een gevaar voor de kwetsbare neutraliteit gezien. Ook de militaire autoriteiten in het zuiden – bij KB van 10 augustus is voor de drie zuidelijke provincies de staat van oorlog afgekondigd – dringen aan op spreiding.

Opvang gedurende de rest van de oorlog

Op 15 oktober 1914 drukten diverse Nederlandse kranten de proclamatie van het Antwerpse stadsbestuur af. De regering hoopt en verwacht dat ‘de groote terugkeer’ nu wel binnen enkele dagen zal plaatsvinden, maar laat voor de zekerheid ook een circulaire naar alle burgemeesters uitgaan. De burgemeesters worden daarin opgeroepen om ‘zachte drang’ op de vluchtelingen in hun gemeente uit te oefenen. Die oproep wordt door gemeentebesturen verschillend geïnterpreteerd. In sommige gemeenten krijgen alle Belgen prompt de aanzegging dat ze Nederland moeten verlaten; andere gemeenten plakken de oproep slechts aan. Als blijkt dat een aanzienlijk aantal vluchtelingen voorlopig niet wil terugkeren besluit de regering dat alle door het Rijk ondersteunde vluchtelingen in kampen zullen worden geconcentreerd. Dat zou voordeliger zijn voor de schatkist, maar waarschijnlijk hoopt de regering ook dat veel vluchtelingen dan maar liever zullen terugkeren. Eind oktober wordt begonnen met het opzetten van provisorische kampen in Bergen op Zoom, Roosendaal en Hontenisse. In de maanden daarop worden de vluchtelingen gaandeweg overgebracht naar ‘vluchtoorden’ buiten de grensstreek: Nunspeet, Gouda, Ede en Uden.

Veel plaatselijke steuncomités protesteren tegen de gedwongen verhuizing van ‘hun’ vluchtelingen; zij pleiten voor onderbrenging op rijkskosten bij particulieren. In de kranten verschijnen schokkende beschrijvingen van de leefomstandigheden in de provisorische kampen. In de Tweede Kamer worden ook kritische vragen gesteld over de uitgangspunten van het beleid: is het wel juist om de vluchtelingen massaal, zonder aanzien des persoons, in kampen onder te brengen; is het wel wenselijk daarbij ‘zachte drang’ toe te passen? Minister Cort van der Linden zegt daarop toe dat bij het huisvesten van de Belgen enige schifting zal plaatsvinden: meer beschaafde vluchtelingen zullen apart van de ‘heffe des volks’ worden gehuisvest. De regering zegt ook toe dat de vluchtelingen niet gedwongen zullen worden om naar een kamp te verhuizen. Een

paar maanden later, als de vluchtoorden gereed zijn, laat ze echter weten dat vluchtelingen buiten de kampen niet meer in aanmerking zullen komen voor rijksondersteuning. Uit het oogpunt van kostenbeheersing moeten de vluchtoorden wel voldoende bewoners hebben.

Naarmate het jaar 1915 vorderde namen de protesten tegen het concentreren van de vluchtelingen in kampen af. Wel klaagden omwonenden soms over overlast. Het medeleven met de vluchtelingen leek niet meer zo groot als in de eerste oorlogsmaanden. Wellicht had dat ook te maken met de verslechterde economische situatie. Hoge werkloosheid, lage lonen en hoge prijzen deden de nood onder de bevolking steeds hoger stijgen. Gezinnen van Nederlandse werklozen moesten veelal van een lager steunbedrag rondkomen dan de Belgische vluchtelingen. Om spanningen te voorkomen besloot het Rotterdamse gemeentebestuur om de Belgen een lager bedrag aan steun te verstrekken dan door de regering was voorgesteld. In Amsterdam werd besloten dat Amsterdammers voorrang moesten krijgen op de arbeidsmarkt. Beide gemeentebesturen hadden klachten van burgers ontvangen over Belgen die steunfraude zouden plegen.³

Het merendeel van de 100.000 Belgen die het eind van de oorlog in Nederland afwachtten, verbleef overigens buiten de vluchtoorden. Velen hadden woonruimte gehuurd of gekocht; welgestelde vluchtelingen woonden vier jaar lang in een hotel of pension; en sommigen werden gedurende de hele oorlog opgevangen door particulieren. Velen konden zichzelf onderhouden, ook al was de regering er niet voor dat de Belgen hier werk zochten. De regering was bang voor onrust onder Nederlandse werklozen, en de Belgen mochten niet vergeten dat hun verblijf hier tijdelijk was. Iedere gemeente kon echter haar eigen beleid voeren.

Over het geheel genomen lijkt de opvang van de grote aantallen Belgische oorlogsvluchtelingen weinig grote problemen te hebben veroorzaakt. Na het einde van de Eerste Wereldoorlog keerden bijna alle vluchtelingen terug. In februari 1919 konden alle vluchtoorden worden gesloten. Becijferd werd dat de opvang van de Belgische vluchtelingen het Rijk ongeveer 42 miljoen gulden had gekost.⁴

3 M. Leenders, *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938*, Hilversum: Verloren 1993, p. 151-152, 158-161.

4 Dit bedrag werd niet teruggevraagd van de Belgische regering. Wel stuurde de Nederlandse regering na de oorlog een rekening van 53 miljoen gulden naar België voor de kosten van de internering van ruim 32.000 Belgische militairen die eveneens naar Nederland waren gevlucht. Zie E. de Roodt, *Oorlogsgasten. Vluchtelingen en krijgsgevangenen in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Zaltbommel: Europese Bibliotheek 2000, p. 383, 391-392.

VLUCHTELINGEN VAN DE TWEEDE WERELDOORLOG (1945-1951)⁵

‘... in beginsel behoort men zich, gezien het gebrek aan woonruimte en aan letterlijk alle zaken in Nederland, tegen elke niet noodzakelijke uitbreiding met vreemde elementen te verzetten. We hebben de handen reeds meer dan vol aan de onderbrenging van onze eigen landgenoten – oorlogsslachtoffers en de uit Indië terugkeerenden.’ (Minister van Justitie Kolfschoten 9 maart 1946 in een notitie aan de minister-president naar aanleiding van de tijdelijke toelating van 400 mennonieten op doorreis naar Canada⁶)

Mei 1945 waren er binnen Europa grote groepen mensen die gedurende de Tweede Wereldoorlog huis en haard hadden verlaten en die, nu de oorlog was afgelopen, niet op eigen kracht naar huis konden of wilden terugkeren. De Verenigde Naties konden de meeste van deze zogenaamde *displaced persons* (ook wel DP's, verplaatste personen, VP's of ontheemden genoemd) in 1945 onderbrengen in een nieuw vaderland. Ongeveer een half miljoen Nederlandse *displaced persons* keerden direct na de oorlog terug naar Nederland. Onmiddellijk na de oorlog werd aan ongeveer 5.000 Duits-Joodse vluchtelingen die al voor de oorlog naar Nederland waren gekomen, opnieuw 'voorlopig verblijf' toegekend. In 1946 verbleven nog een miljoen *displaced persons* in kampen, met name in Duitsland. Het betrof hoofdzakelijk Joden, Polen en andere Oost-Europeanen, zoals Oekraïners, Hongaren en Letten. Nederland krijgt in deze periode te maken met drie categorieën oorlogsvluchtelingen.

5 De komst van Joodse vluchtelingen en politieke tegenstanders van Hitler voor mei 1940 blijft hier buiten beschouwing. Zij vluchtten voordat de oorlog begon. Zij zagen zichzelf ook niet als oorlogsvluchtelingen.

De informatie over deze periode is ontleend aan: C.K. Berghuis, 'Niet in hun eigen belang', *Intermediair* 1995-17, p. 30-31; C.K. Berghuis, *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*, Amsterdam: Thela Thesis 1999; H.M.L.H. Sark, *Vijf jaren vluchtelingenwerk in Nederland 1946-1951*, 's-Gravenhage 1952; J. Voet, 'Verplaatste personen (Displaced persons)', *Mens en Maatschappij* 1948, p. 1-18; L. Lucassen, 'Sekse en nationaliteit als ordenend principe. De uitsluiting van vrouwen en vreemdelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt (1900-1995)', in: C. van Eijl, L. Heerma van Voss & P. de Rooy (red.), *Sociaal Nederland: Contouren van de 20e eeuw*, Amsterdam: Aksant 2001; United Nations, *The refugee in the post-war world. Preliminary report of a survey of the refugee problem*, Geneva 1951; J.W. ten Doesschate, *Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van Hongaarse vluchtelingen (1956-1957)* (doctoraalscriptie), Nijmegen 1985; Z. Warhaftig, *Uprooted. Jewish refugees and displaced persons after liberation*, New York: Institute of Jewish Affairs of the American Jewish Congress and World Jewish Congress 1946.

6 Geciteerd in C.K. Berghuis, *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*, Amsterdam: Thela Thesis 1999, p. 40.

Poolse ex-militairen

In de zomer van 1945 besluit de Nederlandse regering om 1.200 Poolse ex-militairen toe te laten behorende tot de Eerste Poolse Pantser Brigade. Ze worden toegelaten uit erkenning voor hun rol bij de bevrijding van Brabant. Op het moment van toelating verblijven de Polen in Duitse opvangkampen. Later (augustus 1946) wordt besloten een welwillende houding ten opzichte van internationale organen te tonen en nog 1.500 of 2.000 Poolse ex-militairen toe te laten, die behoren tot het gedemobiliseerde leger van generaal Anders. Uiteindelijk blijken slechts 500 tot 600 Poolse ex-militairen zich in Nederland te hebben gevestigd.

Displaced persons toegelaten als arbeidskrachten

Direct na de oorlog is er een groot tekort aan arbeidskrachten. Dit blijkt het belangrijkste motief van de Nederlandse regering voor het toelaten van *displaced persons*. In juni 1946 wordt aan de talrijke individuele *displaced persons* die meer of minder toevallig in Nederland zijn terecht gekomen een verblijfsvergunning en een werkvergunning verleend (circa 2.000). De Interdepartementale commissie voor vluchtelingen en verplaatste personen stelt maart 1947 dat er 10.000 arbeidskrachten nodig zijn voor de mijnen, steenfabrieken, de metaal-, textiel- en confectie-industrie, huishoudelijke diensten en ziekenhuizen. Hooguit 500 van hen mogen Joodse DP's zijn. Speciale commissies bestaande uit vertegenwoordigers van de Rijksvreemdelingendienst en het Rijksarbeidsbureau (soms aangevuld met iemand van de Staatsmijnen) en een arts selecteren de betrokken arbeidskrachten in de kampen, vooral in de Amerikaanse bezettingszone. Gezien de grote woningnood worden uitsluitend alleenstaanden toegelaten. Gezinnen zijn niet welkom.

Overige displaced persons

Displaced persons die op de arbeidsmarkt niet inzetbaar waren, zogenaamde improductieven, werden aanvankelijk niet toegelaten. Het argument was dat Nederland geen vluchtelingen kon opnemen vanwege het grote tekort aan woningen en de slechte voedselsituatie. Om humanitaire redenen wordt besloten maximaal 50 Joodse DP's toe te laten voor hereniging met familie op voorwaarde dat ze geen beroep op de staatskas zullen doen. Zelfs de in 1951 om humanitaire redenen toegelaten 25 lichamelijk gehandicapte DP's worden door een Commissie van het Rijksarbeidsbureau in een trainingscentrum in Duitsland als arbeidskrachten geselecteerd. In 1950 worden ongeveer 200 bejaarden naar Nederland gehaald, nadat protestantse en katholieke kerken zich garant hebben gesteld voor hun onderdak en levensonderhoud. Naar aanleiding van een brief van koningin Juliana aan president Truman, waarin zij een internationale aanpak bepleit van het probleem van de vluchtelingen die niet tot werken

in staat zijn, zoals ouden van dagen, zieken, gebrekkigen en kinderen, besluit de Nederlandse regering eind 1951 alsnog een groep van 2.000 van dergelijke *hard core* vluchtelingen op te nemen.

Bij de toelating van vluchtelingen blijken economische motieven de hoofdrol te hebben gespeeld (de behoefte aan arbeidskrachten en het argument dat Nederland geen vluchtelingen kon opnemen vanwege woningnood en voedselsituatie). De werkgever was verantwoordelijk voor de huisvesting en verdere verzorging van 'buitenlandse arbeidskrachten'. Overigens stond Nederland hierin niet alleen, ook België en Engeland zochten gezonde, vakbekwame arbeiders in de kampen.⁷

Niet op de arbeidsmarkt inzetbare vluchtelingen werden slechts in kleine aantallen toegelaten, meestal na druk van internationale of maatschappelijke organisaties binnen Nederland en alleen als particuliere organisaties garant stonden voor opvang, onderdak en financiële ondersteuning. De aantallen vluchtelingen die daadwerkelijk in Nederland werden toegelaten waren overigens in vrijwel alle gevallen lager dan de vastgestelde 'quota'.

Joodse vluchtelingen blijken na de oorlog niet in alle gevallen welkom in Nederland. Zelfs bij de te werven arbeidskrachten is het aantal Joden onder hen aan een maximum aantal gebonden. Het plaatsvervangend hoofd van de Rijksvreemdelingendienst Meijer is van oordeel dat geen enkele Joodse DP moet worden toegelaten. Sterker, vooroorlogse Duits-Joodse vluchtelingen zouden, als personen van Duitse nationaliteit, moeten worden verwijderd op grond van een vreemdelingencirculaire van oktober 1945. De plaatsvervangend secretaris-generaal van Justitie Woltjer steunt de nota van Meijer. Minister van Justitie Van Maarseveen vindt echter dat tenminste een aantal Joden moet worden toegelaten om redenen van christelijke barmhartigheid. De minister-raad besluit als geste maximaal 500 joodse DP's toe te laten. Op basis van archiefonderzoek constateert Berghuis dat er geen duidelijke lijn is te onderkennen in de wijze waarop de Nederlandse overheid reageert op verzoeken tot toelating van groepen joodse vluchtelingen; in de dossiers staan tegenstrijdige opvattingen variërend van erkenning van het leed dat joden is aangedaan (als argument voor toelating) tot het etiketteren van joodse vluchtelingen als economische vluchtelingen of communisten en een beroep op het ontbreken van maatschappelijk draagvlak vanwege antisemitisme (als argument om toelating te weigeren).

7 Vergelijk A. Martens, *25 jaar wegwerparbeiders, Het Belgisch immigratiebeleid na 1945*, Leuven: Katholieke Universiteit 1973; F. Caestecker, *Vluchtelingenbeleid in de naoorlogse periode*, Brussel: VUB Press 1992; R. Miles & D. Kay, *Refugees or Migrant Workers? The Recruitment of Displaced Persons for British Industry 1946-1951*, Londen: Routledge 1992.

Een gevolg van het door Nederland en andere landen gevoerde toelatingsbeleid was dat in 1952 nog duizenden mensen verbleven 'in de troosteloze grauwe barakken die helaas nog steeds het welvarende Europa ontsierden. Jarenlang hadden zij tevergeefs gewacht op een kans een nieuw bestaan op te bouwen in een samenleving die hen als gelijken zou willen opnemen'.⁸ Hun erbarmelijke situatie heeft bijgedragen aan de institutionalisering van de internationale samenwerking bij de hulp aan vluchtelingen en ontheemden.

DE OORLOGSVLUCHTELINGEN UIT HET VOORMALIGE JOEGOSLAVIË (1991-1999)⁹

'In het voormalige Joegoslavië gaat de uitbarsting van etnische spanningen gepaard met onnoemelijk leed. Onze regering tracht samen met andere landen de oorlogstoestand te beëindigen en een oplossing van het conflict tot stand te brengen. Daarnaast ziet zij het als haar taak in onze samenleving onderdak te bieden aan vluchtelingen en verdrevenen. Waardering past voor de inspanningen van velen daarbij.' (Troonrede 15 september 1992)

In de jaren negentig leidde het uiteenvallen van de federale staat Joegoslavië tot nieuwe vluchtelingenstromen binnen Europa. De grootste stroom werd gegenereerd door de oorlog in Bosnië-Herzegovina (1992-1995). Op het hoogtepunt van de strijd waren naar schatting van de UNHCR 2,6 miljoen inwoners (60% van de totale bevolking) van huis verdreven. Aan het eind van de oorlog waren het er nog 2,2 miljoen. De meesten verbleven in Bosnië-Herzegovina zelf (1 miljoen) en in andere voormalige Joegoslavische deelstaten (525.000). De rest verbleef in Duitsland, dat ongeveer 350.000 Bosniërs opving, en andere landen van de Europese Unie, waaronder Nederland.¹⁰

Eind jaren negentig leidde de Kosovo-oorlog opnieuw tot grote vluchtelingenstromen. In het voorjaar van 1999 werden meer dan een miljoen Kosovo-Albanezen van huis verdreven. Op grond van internationale afspraken en in samenwerking met de UNHCR werden deze vluchtelingen overwegend 'in de

8 ICEM (Intergouvernementale Commissie voor Europese Migratie), *Achter de schermen*, Geneve: Roulet z.j. [1964].

9 De informatie over deze periode is grotendeels ontleend aan de Kamerstukken over de situatie in voormalig Joegoslavië (TK 22181), de opvang van ontheemde (ex-)Joegoslaven (TK 22704,) en het algemene vluchtelingenbeleid (TK 19637, nrs. 175, 326, 556); *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*; K. Franssen, *Tijdelijke bescherming van asielzoekers in de Europese Unie. Recht en praktijk in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk en richtlijn 2001/55/EG 2011*, diss. RUN, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

10 E. Tabeau & J. Bijak, 'War-related deaths in the 1992-1995 armed conflicts in Bosnia and Herzegovina: A critique of previous estimates and recent results', *European Journal of Population* 2005, p. 210.

regio' opgevangen: de meesten in Albanië (450.000) en Macedonië (250.000), kleinere aantallen in Montenegro en Bosnië-Herzegovina. Enkele tienduizenden werden geëvacueerd naar of zochten asiel in landen van de Europese Unie.¹¹ In het voorjaar van 2000, nadat de meeste Kosovo-Albanezen waren teruggekeerd, ontvluchtten meer dan 200.000 Serviërs en Roma Kosovo uit angst voor wraakacties.¹²

Nederland ving in totaal zo'n 70.000 oorlogsvluchtelingen uit voormalig Joegoslavië op. Tijdens de Bosnische oorlog zochten ongeveer 25.000 Bosniërs asiel in Nederland. Tussen 1993 en 1997 kwamen eveneens zo'n 25.000 asielzoekers uit Servië en Montenegro (inclusief Kosovo) naar Nederland. In 1998 en 1999 zochten ongeveer 10.000 Kosovo-Albanezen asiel in Nederland. Twee keer kwamen groepen vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië op uitnodiging van de regering naar Nederland: in 1992 circa 3.000 Bosniërs, en in 1999 ongeveer 4.000 Kosovo-Albanezen. De meeste Kosovo-Albanezen keerden terug toen de oorlog in hun land voorbij was. De meeste andere oorlogsvluchtelingen uit voormalig Joegoslavië zijn in Nederland gebleven.¹³

Toelating en opvang tijdens de Bosnische oorlog

In de loop van 1991 neemt de instroom van vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië toe tot enkele honderden per maand. Velen verblijven als 'toerist' bij familie of vrienden. Het Ministerie van Justitie instrueert de vreemdelingenpolitie om het verblijf van deze vluchtelingen te gedogen. Ze kunnen bij de sociale dienst bijstand aanvragen. In juli 1992 voert de Benelux de visumplicht voor Bosnië in. Daardoor wordt de komst van vluchtelingen bemoeilijkt. Een visum is alleen bij Nederlandse ambassades in Wenen, Boedapest of Belgrado (!) te verkrijgen. In dezelfde maand kondigt de staatssecretaris van Justitie een speciale regeling voor asielzoekers uit het voormalige Joegoslavië aan. Ze worden als 'ontheemden' aangeduid en buiten de asielprocedure gehouden omdat hun verblijf naar verwachting 'van zeer tijdelijke aard' zal zijn.

Voor de opvang van de 'ontheemden' wordt ook een speciale regeling getroffen. Zij worden gescheiden van andere asielzoekers ondergebracht in leegstaande kazernes en andere gebouwen. Voor de opvang wordt het Rode Kruis

11 Europees Parlement, *Verslag over het actieplan voor Albanië en de omliggende regio* (7886/2000-C5-0305/2000-2000/2158(COS)), Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, 12 oktober 2000; OSCE, *Kosovo/Kosova. As seen, as told. An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission October 1998 to June 1999*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights 1999.

12 UNHCR, *Update on the situation in Kosovo*, Geneva: Humanitarian Issues Working Group, 11 September 2000.

13 T. Hessels, *Etnische groepen uit Bosnië & Herzegovina, Kroatië, Macedonië, Servië & Montenegro en Slovenië in Nederland. Een profiel*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2004; T. Hessels, 'Voormalig Joegoslaven in Nederland', *Bevolkingstrends*, 1e kwartaal 2005.

ingeschakeld en de vereniging Vluchtelingenwerk wordt gestimuleerd om gastgezinnen te werven. Het enthousiasme voor opvang bij particuliere gezinnen ebte echter snel weg. Van de 7.500 gastgezinnen die zich aanmelden, blijven er na voorlichting en selectie door Vluchtelingenwerk uiteindelijk maar 230 over. Zij boden tijdelijk onderdak aan een kleine 600 vluchtelingen.¹⁴ De rol van het Nederlandse Rode Kruis bij de opvang en begeleiding wordt na enkele maanden beëindigd omdat het werk te zwaar zou zijn voor de vrijwilligers. Hun taak wordt overgenomen door beroepskrachten van de Interimstichting Opvang Asielzoekers (het huidige COA) van WVC.

De UNHCR roept eind juli 1992 een conferentie over het vluchtelingenprobleem in het voormalige Joegoslavië bijeen en pleit voor tijdelijke bescherming. Begin augustus 1992 wordt de publieke opinie in Nederland geschokt door tv-beelden van de detentiekampen in Bosnië, die herinneringen aan de concentratiekampen uit de Tweede Wereldoorlog oproepen. Daarop verklaart de regering zich bereid vluchtelingen op te nemen. In navolging van Duitsland halen in september twee speciale treinen bijna duizend vluchtelingen uit kampen in Kroatië op. De selectie vindt plaats door functionarissen van Kroatië, de UNHCR en het Ministerie van Justitie.¹⁵ In totaal komen in 1992 circa 3.000 'kwetsbare' vluchtelingen op uitnodiging van de regering naar Nederland. Het beleid krijgt steun van alle fracties in de Tweede Kamer, behalve van de Centrumdemocraten. De Kamerleden spreken over een humanitaire ramp en een acute noodsituatie.

In 1993 begint het Ministerie van Justitie alsnog met de behandeling van de asielverzoeken. De meeste vluchtelingen uit Bosnië, zowel de uitgenodigde als de individuele asielzoekers, krijgen een officiële toelating als vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag (de A-status). Sommige Bosniërs krijgen eerst een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv). Deze in 1994 ingevoerde status voor ontheemden en gedoogden geeft in de loop van drie jaar gefaseerd toegang tot onderwijs en arbeid. De meeste Bosniërs met een vvtv krijgen later alsnog een A-status. Asielzoekers uit andere gebieden van ex-Joegoslavië krijgen vanaf maart 1993 niet langer de ontheemdenstatus en hun asielverzoeken worden vaker afgewezen.

Na het Daytonakkoord (november 1995) neemt het aantal nieuwe asielverzoeken af en wordt het toelatingsbeleid geleidelijk verscherpt. De staatssecretaris wil aan Bosniërs verder geen vluchtelingenstatus meer verlenen, maar deze beslissing wordt door de rechter ongedaan gemaakt voor Bosniërs die

14 Vluchtelingenwerk, *Jaarverslag 1992*, Amsterdam 1993; M. Smolders, 'Gastgezinnen tegen wil en dank. Onorthodoxe oplossingen voor opvang vluchtelingen uit Joegoslavië', *Contouren*, 2004-3, p. 76-77.

15 M. Vegt e.a., 'Verslag van twee treinreizen met ontheemden uit het voormalige Joegoslavië', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 1994, p. 672-675.

vóór Dayton asiel hebben gevraagd: hun beroep op het gelijkheidsbeginsel wordt gehonoreerd.¹⁶ Vanaf midden 1996 is het beleid gericht op de ondersteuning van vrijwillige terugkeer. Vluchtelingen krijgen de gelegenheid met een terugkeervisum naar Bosnië te reizen om de mogelijkheden voor vestiging daar te gaan bekijken. Doordat de Duitse regering tot gedwongen terugkeer dreigt over te gaan begint het aantal asielzoekers in 1997 weer te stijgen. Midden 1997 besluit de staatssecretaris dat nieuwe asielzoekers uit Bosnië niet langer een vtv krijgen. Bosniërs die eerder in Duitsland asiel hebben gevraagd of gekregen, worden op basis van de Schengenregels weer naar dat land teruggestuurd. In 1998 wordt door Kamerleden van VVD en CDA geopperd om de vluchtelingenstatus van Bosniërs afkomstig uit door de UNHCR als veilig bestempelde gebieden in te trekken. Een van de argumenten is dat zij in feite categoriaal de A-status hebben gekregen vanwege capaciteitsproblemen bij de IND. Als de status wordt ingetrokken moet echter alsnog naar de individuele omstandigheden worden gekeken. De staatssecretaris is er ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet voor.

Anders dan in 1992 werd voorzien, zijn de meeste vluchtelingen uit Bosnië in Nederland gebleven. Vooral vluchtelingen afkomstig uit gebieden waar een andere etnische groep domineerde en vluchtelingen met gemengde huwelijken konden of wilden niet terugkeren naar Bosnië. In 2000 kwam er een regeling voor asielzoekers die in 1995 de val van de enclave Srebrenica hadden meegemaakt. Ongeveer 350 personen, uitgeprocedeerden zowel als asielzoekers die nog een procedure hadden lopen, kregen een verblijfsvergunning. Ook veel asielzoekers uit Servië en Montenegro die vóór 1998 naar Nederland kwamen zijn gebleven. Velen waren jarenlang 'in procedure'. Van sommigen werd het verblijf ook nadat ze uitgeprocedeed waren nog jarenlang gedoogd. In 2007-2009 kregen zo'n 3.100 ex-Joegoslaven alsnog een 'pardonvergunning' onder de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet.¹⁷

Toelating en opvang tijdens de Kosovo-oorlog

Vanaf 1997 stijgt het aantal asielzoekers uit Kosovo; de meesten zijn etnische Albanezen. In maart 1998 doet de UNHCR een oproep om afgewezen asielzoekers uit Kosovo voorlopig niet uit te zetten. De staatssecretaris besluit daarop tot een uitstel-van-vertrekbeleid. Eind 1998 stelt de rechter vragen bij de

16 Rb Den Haag (Rechtseenheidskamer) 7.11.1996, *Rechtspraak Vreemdelingenrecht 1996*, 11.

17 CBS Webmagazine, 1 september 2008; C. Grütters, *De praktijk van de Pardonregeling. De uitvoering op gemeentelijk niveau van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet*, Den Haag: Sdu 2009, p. 106.

lange duur van dat beleid.¹⁸ Ook enkele Kamerfracties zijn van mening dat het passender zou zijn om Kosovo-Albanezen tijdelijke bescherming in de vorm van een vvtv te verlenen, maar de staatssecretaris is van oordeel dat het primaat van de opvang 'in de regio' moet (blijven) liggen. Opvang in Nederland en andere Europese landen zou kunnen worden opgevat als een signaal dat de internationale gemeenschap zich neerlegt bij de politiek van etnische zuivering van de Servische leider Milosevic.

Begin april 1999 kunnen de buurlanden de vluchtelingenstroom niet meer aan en roept de UNHCR op tot aanvullende opvang buiten de regio. De Nederlandse regering wil eerst op Europees niveau afspraken maken over de 'verdeelsleutel' en het type status. Tijdens een speciale JBZ-raad slagen de Europese ministers daar echter niet in. In reactie op een oproep van de UNHCR en onder druk van de Kamer verklaart de Nederlandse regering zich vervolgens bereid om 2.000 Kosovaarse vluchtelingen uit Macedonië tijdelijk op te vangen. Een maand later wordt op verzoek van de Kamer een tweede groep van 2.000 evacués uit Macedonië opgehaald. De selectie vindt plaats in samenwerking met de IOM en de UNHCR. De belangrijkste selectiecriteria zijn de aanwezigheid van familie in Nederland, medische aandoeningen, of anderszins kwetsbaar zijn. De evacués worden ondergebracht in speciale opvangcentra. Het COA krijgt vele aanbiedingen van locaties en bij Vluchtelingenwerk melden zich veel vrijwilligers die willen helpen bij de opvang.

Vanaf 21 april 1999 komen Kosovo-Albanezen ook in aanmerking voor een vvtv. Tegelijkertijd wordt een versoepeld visumbeleid ingevoerd voor Kosovo-Albanezen met eerstegraads familie in Nederland. Op verzoek van de Kamer wordt dit beleid ook van toepassing verklaard op grootouders van legaal in Nederland verblijvende Kosovo-Albanezen.

De Troonrede dat jaar maakt wel melding van de bijdrage die Nederland aan de beëindiging van het conflict in Kosovo levert,¹⁹ maar – anders dan tijdens de Bosnische oorlog – niet van de opvang van Kosovaarse oorlogsvluchtelingen hier. Op dat moment werd ook al aan hun terugkeer gewerkt. In juli 1999 werden het vvtv-beleid en het verruimde visumbeleid op grond van de verbeterde situatie in Kosovo beëindigd. Diezelfde maand hield de IND een inventarisatieronde onder de 4.000 evacués over terugkeer naar Kosovo met faciliteiten (waaronder transport en vergoedingen voor het eerste levensonderhoud en herinrichtingskosten). Ongeveer een kwart gaf aan zo snel mogelijk te willen terugkeren.

18 Rb Den Haag (Rechtseenheidskamer) 17.11.1998, *Rechtspraak Vreemdelingenrecht* 1998, 17.

19 'Eensgezind heeft de NAVO het conflict in Kosovo tot een einde gebracht. Ook Nederland heeft daarvoor verantwoordelijkheid genomen. Ons land zal belangrijke bijdragen leveren aan de internationale inspanningen ten behoeve van de wederopbouw en stabiliteit in geheel Zuidoost-Europa.' (Troonrede 21 september 1999)

Driekwart van de evacués keerde inderdaad binnen een jaar na het einde van de oorlog terug. Ook van de individuele asielzoekers keerde een groot deel in 1999 of 2000 terug. In december 2000 kondigde de staatssecretaris aan dat de tijdelijke verblijfsvergunningen van de resterende Kosovo-Albanezen zouden worden ingetrokken. Slechts een zeer gering aantal vluchtelingen voor de oorlog in Kosovo kreeg een toelating als vluchteling of een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden.

Bij de opvang van oorlogsvluchtelingen uit voormalig Joegoslavië speelden humanitaire motieven de hoofdrol. Het toelatingsbeleid ten aanzien van de Kosovo-Albanezen was wel aanmerkelijk minder ruimhartig dan dat ten aanzien van de Bosniërs een paar jaar eerder. In vergelijking met Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland en Zweden speelde Nederland ook bij de opvang van Bosniërs een bescheiden rol. De houding van de bevolking, gemeenten en hulpverleners tegenover de opvang van de 'ontheemden' was in het algemeen positief – en soms positiever dan hun houding tegenover andere asielzoekers. Ten minste één gemeente wilde wel 'ontheemden' uit Bosnië opvangen, maar geen 'asielzoekers'. En een groep vermogende Vughtenaren bood aan om evacués uit Kosovo te huisvesten in een gebouw dat ze een paar maanden eerder had aangekocht om te voorkomen dat het COA er asielzoekers zou huisvesten.

VERGELIJKING VAN DE DRIE PERIODEN

Karakterisering van het toelatingsbeleid

Het toelatingsbeleid in de drie perioden laat grote verschillen zien. Het beleid ten aanzien van de Belgische vluchtelingen in de Eerste Wereldoorlog was het meest ruimhartig. Alle vluchtelingen werden toegelaten. Er werd geen selectie toegepast: noch voor, noch aan de grens, noch daarna. Gezien de grote aantallen en het feit dat de vluchtelingen uit een aangrenzend land kwamen, was tegenhouden of selectie ook praktisch uitgesloten. Daarbij kwam dat de Belgische vluchtelingen onmiddellijk een positieve emotie oproepen, zowel in Nederland als daarbuiten. De wereldopinie was hevig geschokt door de Duitse schending van de Belgische neutraliteit. De Nederlandse regering werd daarvoor gestimuleerd om voor de slachtoffers te doen wat ze kon. Het latere beleid bij de opvang was overigens aanmerkelijk minder ruimhartig. Met name op armlastige vluchtelingen werd na enige tijd druk uitgeoefend om terug te keren, onder meer door gedwongen huisvesting in kampen met een sober regime.

Het toelatingsbeleid ten aanzien van de DP's na de Tweede Wereldoorlog was het minst ruimhartig. Het verschil met de beide andere periodes was natuurlijk dat Nederland zelf direct betrokken was in deze oorlog. De gevolgen

hiervan werden ook voortdurend als argument gebruikt. De regering wilde arbeidskrachten, geen vluchtelingen. Het beleid was dan ook selectief. Vóór binnenkomst in Nederland werden de vluchtelingen geselecteerd op arbeidskracht. Daarnaast werden onder druk van maatschappelijke en internationale organisaties, kleinere quota arbeidsongeschikte vluchtelingen toegelaten, veelal op voorwaarde dat de kosten niet voor rekening van de overheid kwamen. Het beleid ten aanzien van de oorlogsvluchtelingen uit (voormalig) Joegoslavië was weer ruimhartiger. Nederland nodigde relatief veel vluchtelingen uit en hun selectie geschiedde op basis van de ernst van hun situatie. Bovendien werden spontane asielzoekers die eenmaal binnen waren zelden teruggestuurd. Niettemin vond er wel een zekere selectie vóór de grens plaats: de regering stelde een visumplicht in toen het aantal asielzoekers begon op te lopen. Asielzoekers uit Bosnië kregen hier meestal na enige maanden of jaren gedoogd te zijn de vluchtelingenstatus. Daarmee was het beleid ten aanzien van de Bosniërs aanmerkelijk ruimhartiger dan dat ten aanzien van andere groepen, zoals de Somaliërs, die in dezelfde periode eveneens voor een burgeroorlog vluchtten. Dat gold niet voor het beleid ten aanzien van Kosovaarse asielzoekers eind jaren negentig. De regering wilde hen lange tijd slechts in aanmerking laten komen voor uitstel van vertrek, niet voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf – terwijl die laatste status in 1994 juist was ingevoerd voor situaties als die van de Kosovaren.

Bij de Belgische en de Bosnische vluchtelingen vormde de gedachte dat de behoefte aan bescherming maar tijdelijk zou zijn, een belangrijk argument voor liberale toelating. Achteraf bleek een deel van de vluchtelingen langer of – in het geval van de Bosniërs – zelfs permanent hier te blijven. Bij de DP's na 1945 ging de regering er van uit dat hun toelating het aanvaarden van permanent verblijf in Nederland betekende. Dit was een extra argument voor restrictiviteit. In feite is een aanmerkelijk deel van de toegelaten *displaced persons* niet in Nederland gebleven maar na enige tijd vertrokken naar elders.²⁰ In alle drie gevallen bleek de verwachting omtrent de duur van het verblijf in Nederland achteraf maar ten dele juist. Die verwachting was wel van invloed geweest op het toelatingsbeleid. De ervaringen met de Bosniërs waren vervolgens van invloed op het beleid ten aanzien van de Kosovaren, dat veel duidelijker op een spoedige terugkeer was gericht. Een spoedige terugkeer was echter ook het streven van de UNHCR, de internationale gemeenschap en de meeste Kosovo-Albanen zelf. Dat verklaart – samen met de ontwikkelingen in Kosovo – ook het 'succes' van het beleid.

20 Vergelijk H. Verwey-Jonker & P.O.M. Brackel, *The assimilation and integration of pre- and postwar refugees in the Netherlands*, The Hague: Martinus Nijhoff 1957, p. 3-5; C.K. Berghuis, *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*, Amsterdam: Thela Thesis 1999.

Het tegenwoordig in het asielrecht belangrijke principe van land van eerste opvang, is niet van recente datum. Ook in de jaren vijftig werden vluchtelingen die Nederland illegaal binnenkwamen via de grens met Duitsland of België in het algemeen teruggezet in dat land, 'the Government taking the view that, not being the country of first asylum, the Netherlands is under no obligation to receive them'.²¹ Vluchtelingen die direct uit het land van oorsprong kwamen (door de lucht of over zee) werden niet teruggestuurd. Ze kregen meestal echter geen verblijfsvergunning en moesten Nederland bij de eerste gelegenheid verlaten.

Toegenomen rol van (internationaal) recht

De geldende wetgeving gaf de overheid bij het al dan niet toelaten van de Belgen en de DP's in feite carte blanche. De Vreemdelingenwet van 1849 was niet afgestemd op vluchtelingen. Ook de twee decennia na 1945 had de rijksoverheid op dit terrein een praktisch onbeperkte discretionaire bevoegdheid. De in 1918 en 1920 ingevoerde, maar in 1945 nog geldende, tijdelijke wetgeving gaf de overheid een reeks bevoegdheden, maar bevatte geen rechten voor vluchtelingen. Bij de komst van de Joegoslavische vluchtelingen was die beleidsvrijheid beperkt door nationale wetgeving en door internationale regels en instanties.

De Belgische vluchtelingen kregen helemaal geen verblijfstitel, de naorlogse DP's kregen de status van arbeidsmigrant. De meeste Bosniërs kregen de status van vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag, die hen op veel punten gelijke rechten als Nederlanders gaf. Aanvankelijk werd echter gedaan alsof zij buiten het bereik van het Vluchtelingenverdrag vielen, waardoor ze ook buiten de asielprocedure konden worden gehouden. De betrokkenheid van een groot aantal advocaten, de wettelijke termijnen en de beroepsmogelijkheden dwongen het ministerie om na een half jaar de asielverzoeken te gaan behandelen, al was het maar om grote aantallen procedures te vermijden. Die overweging zal ook hebben meegewogen bij de keuze om de meeste Bosniërs de vluchtelingenstatus te verlenen. Zes jaar later echter kregen asielzoekers uit Kosovo slechts een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Die status was in 1994 in de plaats gekomen van het 'ontheemendocument' dat aanvankelijk aan de Bosnische oorlogsvluchtelingen werd verstrekt. Evenals de ontheemdenstatus was de vtv bedoeld om de asielprocedure te ontlasten en om de betrokken asielzoekers bij een verbetering van de situatie in het herkomstland gemakkelijker te kunnen terugsturen – gemakkelijker dan met de vluchtelingenstatus mogelijk zou zijn. De staatssecretaris had liever nog grotere beleidsvrij-

21 United Nations 1951, p. 284. Vergelijk P.H. Kooijmans, 'Het begrip 'land van eerste ontvangst' in het vluchtelingenrecht', *Justitiële Verkenningen* 1987-8, p. 76-97, die stelt dat het principe impliciet is terug te vinden in artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag.

heid gehad en het verblijf van de Kosovaren slechts gedoogd. In het wetsontwerp Vreemdelingenwet 2000, dat ten tijde van de Kosovo-oorlog in voorbereiding was, werd daarom het 'besluitmoratorium' opgenomen.

Over de asielverzoeken van vluchtelingen uit Joegoslavië zijn betrekkelijk weinig procedures gevoerd. Toch speelden rechters met name bij de Bosniërs een belangrijke rol daar waar de staatssecretaris besloot om het beleid in voor hen minder gunstige zin te veranderen. Verschillende van dergelijke beslissingen werden door rechterlijke uitspraken ongedaan gemaakt. Ook hebben uitspraken van rechters de uitzetting van verschillende specifieke groepen uitgesteld of voorkomen.

De Europese samenwerking inzake asiel kreeg alleen in de laatste periode praktische betekenis na het in werking treden van de Schengenregels in maart 1995. Pleidooien van Duitsland om de zorg voor asielzoekers uit Joegoslavië over de EU-lidstaten te verdelen ('lastenverdeling') kregen slechts van Nederland bijval. Ten tijde van de Kosovo-oorlog wilde de Nederlandse regering met andere EU-lidstaten 'onderhandelen' over een verdeelsleutel en het type status alvorens toezeggingen te doen over de opvang van Kosovaren in Nederland. De uiteindelijke ervaringen met de opvang van Kosovaren (en vooral ook hun snelle terugkeer) droegen bij tot de totstandkoming van de Tijdelijke beschermingsrichtlijn. Deze in 2001 aangenomen richtlijn voorziet in een 'verdeling' van de opvang als er opeens sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen.²²

Ontstaan van internationale vluchtelingenorganisaties

Tijdens de Eerste Wereldoorlog bestonden er nog geen internationale organisaties op dit terrein. In de periode tussen de beide wereldoorlogen werd de Volkenbond opgericht als uitvloeisel van het vredesverdrag van Versailles. De Volkenbond initieerde de ontwikkeling van internationale regels voor de behandeling van vluchtelingen.²³ In reactie op de benarde situatie van Russische en later ook Armeense vluchtelingen nam de Volkenbond resoluties aan, werd een Hoge Commissaris voor de vluchtelingen benoemd en kwam een internationaal reisdocument tot stand (het zogenaamde Nansenpaspoort). De regelingen van 1922 en 1928 betroffen slechts aanbevelingen, maar in 1933 kwam het

22 Zie K. Franssen, *Tijdelijke bescherming voor asielzoekers in de Europese Unie*, diss. RUN, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

23 A. Grahl-Madsen, *The status of refugees in international law, Volume 1 Refugee Character*, Leyden: A.W. Sijthof 1966, p. 12; N. Robinson, *Convention relating to the status of refugees. Its history, contents and interpretation*, New York: Institute of Jewish Affairs 1953; C.M. Skran, *Refugees in inter-war Europe*, Oxford: Clarendon Press 1995; G.S. Goodwin-Gill, *The refugee in international law*, Oxford: Clarendon Press 1996; J.A. Hoeksma, *Tussen vrees en vervolging. Een inleiding in het vluchtelingenrecht*, Assen: Van Gorcum 1982.

eerste internationale vluchtelingen verdrag tot stand. Deze regelingen hadden betrekking op specifiek benoemde categorieën vluchtelingen (Russen of Armenen verblijvend buiten hun eigen land en zonder bescherming van diplomatieke vertegenwoordiging; de vluchtmotieven worden niet nader omschreven). Hoewel deze vluchtelingenproblematiek grotendeels aan Nederland voorbij leek te gaan, verbleven er eind 1920 ruim 1.100 personen van meer dan 20 nationaliteiten in het 'Depot voor Buitenlanders' in Harderwijk.²⁴

Om de repatriëring van de duizenden ontheemden na de Tweede Wereldoorlog te coördineren en te organiseren werden achtereenvolgens verschillende tijdelijke internationale organisaties opgericht: de United Nations Relief and Rehabilitation Administration UNRRA in 1943, de International Refugee Organisation IRO in 1946, en de Intergouvernementele Commissie voor Europese Migratie (ICEM) in 1952.²⁵ Hun rol was vooral om regeringen op te roepen om DP's op te nemen. Ook kwam in 1946 een overeenkomst tot stand over de uitgifte van vluchtelingpaspoorten (in navolging van het Nansenpaspoort). Na 1945 vormde het jarenlange uitzichtloze verblijf van grote groepen DP's in kampen een factor bij de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag van 1951 en de oprichting van het permanente Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR). Anders dan de vooroorlogse regelingen is het Vluchtelingenverdrag niet beperkt tot een bepaalde categorie vluchtelingen. Het verdrag spreekt van personen die gegronde vrees voor vervolging hebben en zich buiten hun eigen land bevinden.²⁶

In 1959 organiseerde het ICEM samen met de UNHCR het Wereldvluchtelingenjaar vooral ten behoeve van de in de kampen achtergebleven gehandicapten. Nadat de toelatingsnormen in veel landen waren verruimd, kon

24 E. de Roodt, *Oorlogsgasten. Vluchtelingen en krijgsgevangenen in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Zaltbommel: Europese Bibliotheek 2000, p. 422.

25 A. Grahl-Madsen, *The status of refugees in international law, Volume 1 Refugee Character*, Leyden: A.W. Sijthof 1966, p. 12; N. Robinson, *Convention relating to the status of refugees. Its history, contents and interpretation*, New York: Institute of Jewish Affairs 1953; M.R. Marrus, *The unwanted. European refugees in the Twentieth century*, New York/Oxford: Oxford University Press 1985.

26 Deze definitie draagt de kiem voor de latere, sterk individualiserende benadering van vluchtelingen. Volgens sommige auteurs was dit de bedoeling (vgl. J.C. Hathaway, 'The evolution of refugee status in international law: 1920-1950', *International and Comparative Law Quarterly* 1984-2, p. 348); andere auteurs stellen dat de opstellers slechts een open, in meerdere situaties bruikbare definitie nastreefden, opdat niet meer voor elke vluchtelingenstroom een aparte groepsregeling zou behoeven te worden gemaakt (vgl. Th. Spijkerboer, 'Terug bij af? Het vluchtelingenconcept in Europa vanaf het Interbellum', in: W. Asbeek Brusse, D. Broeders & R. Griffiths (red.), *Immigratie en asiel in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?*, Utrecht: Lemma 2004, p. 27-45).

de ICEM voor 31.095 ontheemden – voordien hopeloze gevallen – alsnog een blijvende woonplaats vinden.²⁷

Tn tijde van de Joegoslavische oorlogen speelde de opstelling van de UNHCR op essentiële momenten van vorming of wijziging van het Nederlandse toelatingsbeleid een belangrijke rol. Bij het besluit eind 1991 om Bosnische asielzoekers voorlopig niet uit te zetten, bij de liberale toelating, het gedogen en de tijdelijke bescherming (zomer 1992) en bij de keuze (na Dayton) de nadruk op vrijwillige terugkeer te leggen. Ook bij besluiten over het beleid tegenover Kosovo-Albanezen in de periode 1998-1999 speelde de opstelling van de UNHCR een belangrijke rol. Soms zal de UNHCR of het Vluchtelingenverdrag zijn gebruikt om beslissingen die de overheid om andere reden (vanwege kosten, effectiviteit of administratieve gevolgen) toch al wilde nemen, tegenover parlement en publieke opinie te rechtvaardigen. Ook in die gevallen heeft de UNHCR alleen tot voor vluchtelingen gunstige beslissingen bijgedragen. Verder gebruikten Kamerleden uitspraken van de UNHCR veelvuldig als uitgangspunt voor kritiek op en vragen over dat beleid van de regering.²⁸

Particulier initiatief en overheid

De rol van nationaal en internationaal recht op dit terrein nam in de loop van de tijd duidelijk toe. Daarentegen is de betekenis van het particulier initiatief afgenomen. In de eerste twee periodes lag de verantwoordelijkheid voor de opvang van de vluchtelingen primair bij het particulier initiatief. In de laatste periode werd de opvang al snel als een uitsluitende verantwoordelijkheid van de (centrale) overheid gezien.

Bij de komst van de Belgische oorlogsvluchtelingen kon niet of nauwelijks op bestaande overheidsvoorzieningen worden teruggevallen. De Armenwet van 1912 bepaalde dat behoeftigen eerst een beroep moesten doen op kerkelijke of particuliere liefdadigheidsfondsen. Pas daarna konden ze 'onderstand' aanvragen bij de gemeente. Ook voor de opvang van de Belgische vluchtelingen rekende de overheid aanvankelijk op het particulier initiatief. Ze ging zich er pas mee bemoeien toen de stroom vluchtelingen zo groot werd dat de particuliere steuncomités de zorg niet meer alleen konden dragen. Toen de regering vervolgens besloot dat armlastige vluchtelingen zoveel mogelijk in kampen zouden worden gehuisvest, schoot dat veel particuliere steuncomités in het verkeerde keelgat. De voorzitter van het bestuur van een doorgangshuis in

27 A. Grahl-Madsen, *The status of refugees in international law, Volume 1 Refugee Character*, Leyden: A.W. Sijthof 1966, p. 12; N. Robinson, *Convention relating to the status of refugees. Its history, contents and interpretation*, New York: Institute of Jewish Affairs 1953; M.R. Marrus, *The unwanted. European refugees in the Twentieth century*, New York/Oxford: Oxford University Press 1985.

28 Vergelijk J.W. ten Doesschate, *Asielbeleid en belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982*, diss., Hilversum: Verloren 1993.

Amsterdam schreef in een ingezonden brief aan het Algemeen Handelsblad: 'Wij beschouwen de Belgische vluchtelingen nog steeds als onze gasten, aan wie wij eenvoudig, maar hartelijke gastvrijheid, geen politiezorg, willen bewijzen.'²⁹ De opvang van vluchtelingen na 1945 werd vrijwel geheel aan werkgevers, particuliere organisaties of de betrokkenen zelf overlaten.

De opvang van de Joegoslavische oorlogsvluchtelingen verliep heel anders. In de jaren vijftig en zestig had Nederland zich ontwikkeld tot een verzorgingsstaat. In de jaren voor de komst van de Bosniërs en de Kosovaren was Nederland bovendien gewend geraakt aan toenemende aantallen asielzoekers, zodat er ook speciale instanties en voorzieningen voor hun opvang en huisvesting waren. De Nederlandse bevolking toonde ook nu veel medeleven. Velen waren geschokt door de beelden van de oorlogen in Bosnië en Kosovo en wilden iets doen. Duizenden particulieren boden aan om vluchtelingen in huis op te nemen. Van dat aanbod werd echter nauwelijks gebruik gemaakt. Zowel bij de overheid als bij Vluchtelingenwerk overheerste nu de opvatting dat hulp en opvang maar beter konden worden overgelaten aan professionele hulpverleners. Het is de vraag of dit ook altijd zo wordt ervaren door de betrokkene vluchtelingen.³⁰

TOT BESLUIT

De ontvangst van oorlogsvluchtelingen in Nederland gedurende de twintigste eeuw kan niet worden gekarakteriseerd door middel van een eenduidige ontwikkeling. Het patroon dat zich aftekent, is veel grilliger. Aan de ene kant kan niet worden geconstateerd dat de dominee het in de loop van de eeuw van de koopman wint of andersom. Bij de mogelijke opvang van *displaced persons* na de Tweede Wereldoorlog bleken de materiële argumenten van de koopman zeer dominant. Daarentegen overheersten bij de opvang van Belgische en Joegoslavische oorlogsvluchtelingen – zeker aanvankelijk – de morele argumenten. Naarmate het verblijf langer bleek te duren, werden materiële argumenten vaker en luider naar voren gebracht. Aan de andere kant is sprake van een toenemende juridisering. In de loop van de eeuw groeit de betekenis van nationale en internationale rechtsregels en van juridische procedures. De deplorabele situatie van grote groepen *displaced persons* na de Tweede Wereldoorlog vormde een factor bij tot de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag en de oprichting van de UNHCR. Voor de Joegoslavische oorlogsvluchtelingen in de jaren negentig was vooral de UNHCR van groot belang. Het Vluchtelingenverdrag en nationale rechtsregels konden niet voorkomen dat

29 Geciteerd door M. Leenders, *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938*, Hilversum: Verloren 1993, p. 147.

30 Zie bijvoorbeeld het vluchtelingendagboek van Izet Kalkan, *Uit de hel, in de hel*, Sassenheim: SAIK 2000.

Nederland en andere EU-lidstaten een visumplicht invoerden zodra het aantal asielzoekers begon op te lopen. De toegenomen juridisering lijkt niet te hebben bijgedragen aan een grotere bereidheid oorlogsvluchtelingen op te vangen. Het heeft wel de positie van eenmaal in Nederland aanwezige vluchtelingen versterkt.