



Radboud Universiteit Nijmegen

Slachtoffer, last of dreiging?

De Tweede Kamer over vluchtelingenopvang

Discours analyse naar parlementair taalgebruik in debatten over de opvang van vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië en Syrië

MAtthesis Politiek & Parlement
Radboud Universiteit Nijmegen
Begeleider: Marij Leenders
Tweede lezer: Harm Kaal

Marieke Keyzer
S4618327

Januari 2017

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie voor de master Politiek & Parlement van de Radboud Universiteit. Het afgelopen jaar is in meerdere opzichten een pittig jaar geweest. Het schrijven van deze scriptie bleek dan ook geregeld een uitdaging, en zou niet tot stand gekomen zijn zonder de hulp van anderen.

Allereerst wil ik daar om mijn scriptiebegeleider, Dr. Marij Leenders, bedanken voor haar enthousiasme en suggesties bij het bedenken van het onderwerp en voor haar geduld en flexibiliteit tijdens het schrijfproces. Daarnaast wil ik u graag bedanken voor de suggestie om mijn stage te lopen bij de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR. Het is fantastisch dat ik een groot deel van mijn Master heb kunnen invullen rondom een onderwerp wat mij na aan het hart ligt.

Collegaatje en studiegenoot Cornee sprak en zag ik het eerste deel van deze master vaker dan wie dan ook. Dank voor je gezelschap en voor het gemopper samen als er weer eens een trein uitgevallen was. Gelukkig kon 'Team Leiden' meestal al rond half 7 de betreffende docent mailen dat het college van 9 uur niet meer haalbaar was :) Van mijn vrienden wil ik verder graag Ties, Joy, Anna, Anja en Simone specifiek benoemen. Heel hartelijk dank voor jullie steun, suggesties, biebsessies, koffiepauzes en zorgen dat ik nog af en toe over iets anders kon kletsen dan alleen die scriptie.

Lieve pap en mam, jullie wil ik graag bedanken voor jullie steun en vertrouwen, niet alleen de afgelopen periode, maar gedurende mijn volledige studie. Jullie staan altijd voor mij klaar.

Tot slot, lieve Matthijs, wil ik jou bedanken. Voor je liefde en vertrouwen, voor je strengheid en je optimisme. Ik heb nu geen smoesje meer om niet te stofzuigen.

Ik wens iedereen veel leesplezier toe!

Marieke Keyzer

15-01-2017

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Status Quaestionis	7
Framing als onderzoeksgebied.....	7
Framing in het asieldebat	9
Methode en bronnen	12
Catagorisering	12
Verantwoording	14
Onderzoeksopzet.....	18
1. 1992: De Bosnische burgeroorlog	20
1.1 Politieke samenstelling van de Kamer	20
1.2 Bosnische vluchtelingen: Een humanitair en Europees probleem.....	22
1.2.1 De linkse partijen	22
1.2.2 De confessionele partijen.....	24
1.2.3 De rechtse partijen	26
1.2.4 Het kabinet.....	28
Tussenbalans	29
2. 1999: De oorlog in Kosovo.....	31
2.1 Politieke samenstelling van de Kamer	31
2.2 Kosovaarse vluchtelingen: Wie is verantwoordelijk?.....	32
2.2.1 De linkse partijen	33
2.2.2 De confessionele partijen.....	35
2.2.3 De rechtse partijen	36
2.2.4 Het kabinet.....	38
Tussenbalans	39
3. 2013: De oorlog in Syrië	41

3.1 Politieke samenstelling van de Kamer	41
3.2 Syrische vluchtelingen: Slachtoffer, last, bedreiging?.....	42
3.2.1 De linkse partijen	43
3.2.2 De confessionele partijen	46
3.2.3 De rechtse partijen	48
3.2.4 Het kabinet	49
Tussenbalans	50
Conclusie.....	52
Bibliografie	56
Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK)	56
Primaire bronnen.....	56
Krantenartikelen.....	56
Websites.....	57
Literatuur.....	57

Inleiding

*‘Het is duidelijk: er is grote nood, dus moet er geholpen worden. Dit zegt waarschijnlijk iedere fractie in dit huis, ook mijn fractie’.*¹

Zo opende kamerlid Wiebenga van de VVD op 27 augustus 1992 het debat over de opvang van vluchtelingen tijdens de oorlog in voormalig Joegoslavië. Deze opening toont een vanzelfsprekende aanname bij de VVD-fractie dat waar nood is hulp geboden moet worden, maar ook de aanname dat iedereen dat waarschijnlijk zou vinden. Het contrast lijkt haast niet groter te kunnen wanneer men kijkt naar het huidige vluchtelingendebat, waarbij er bijvoorbeeld gesproken wordt over een ‘tsunami van (islamitische) asielzoekers’.² In 2015 waarschuwden meerdere fractievoorzitters voor de verharding en polarisatie in het huidige politieke debat, met name op het onderwerp van asiel.³ Die nadruk op de ‘toon van het debat’ lijkt sindsdien niet afgenomen: recentelijk ontstond ophef over het gebruik van het woord ‘asielplaaag’ in een krantenkop van de Telegraaf, door veel mensen beschouwd als een stigmatiserende en ontmenselijkende term.⁴

‘De toon van het debat’ kan zeker zeer invloedrijk zijn. Politiek theoreticus Van der Veen schreef dat retoriek ook wel ‘de taal van de macht’ wordt genoemd.⁵ Politiek debat en het taalgebruik dat leiders gebruiken heeft een sturende rol in hoe burgers over onderwerpen praten en denken.⁶ De manier waarop een probleem gepresenteerd of ‘geframed’ wordt, stuurt bovendien in belangrijke mate de richting van de gekozen oplossing.⁷ Beeldvorming in de media kan bepalend zijn voor het creëren van maatschappelijk draagvlak voor beleid. Politici proberen daarom om politieke discussies te sturen en maken daarbij gebruik van framing. Met politieke framing is dus zowel de publieke opinie als de inhoud van beleid te beïnvloeden en te sturen.

¹ Verslag der Handeling van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: HTK) HTK 1992-93 97-p6132

² ‘Dreigt er een ‘asieltsunami’?’, Volkskrant (18-09-2015) <http://www.volkskrant.nl/wetenschap/dreigt-er-een-asieltsunami~a4144957/> [geraadpleegd 11-07-2016]

³ ‘Brief fractievoorzitters: stop verharding asieldebat’, Trouw (28-10-2015) <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/4172741/2015/10/28/Brief-fractievoorzitters-stop-verharding-asieldebat.dhtml> [geraadpleegd 19-09-2016]

⁴ Onder andere de Volkskrant berichtte over de ophef: ‘Onrust op Telegraaf redactie om term ‘kansloze asielplaaag’’, Volkskrant (09-01-2017) <http://www.volkskrant.nl/media/onrust-op-redactie-telegraaf-om-term-kansloze-asielplaaag~a4445956/> [geraadpleegd 10-01-2017]

⁵ R. van der Veen, ‘De taal van het beleid’, in: Aarts, L. (e.a.), *‘Het bedrijf van de verzorgingsstaat’*, (Meppel 1995), 80-103

⁶ M.C. Kaveny, ‘Autonomy, Solidarity and Law’s Pedagogy’, *Louvain Studies* Vol. 27 Iss. 4 (2002) 339-350, alhier 341

⁷ Paul Thibodeau & Lera Boroditsky, ‘Metaphors we think with: the role of metaphor in reasoning’, *PLoS ONE* Vol.6 Iss 2 (2011) doi:10.1371/journal.pone.0016782

Onderzoek naar parlementair taalgebruik is dus relevant, aangezien taalgebruik impliciete gedachtepatronen en beïnvloedende boodschappen kan blootleggen. Door de toename van vluchtelingen die de afgelopen jaren hun toevlucht zochten in Europa, is het onderwerp opvang bovendien bijzonder actueel. De UNHCR, de VN Vluchtelingen organisatie, rapporteerde in 2015 een nieuw record: 65,3 miljoen mensen, één op elke 113 wereldburgers, zijn op dat moment op de vlucht voor conflict en vervolging. Vanaf het voorjaar van 2015 spraken pers en politiek dan ook over een ‘vluchtelingencrisis’.⁸

Uiteraard is er veel gebeurd sinds de uitspraak van Wiebenga in 1992, maar zijn politici ook daadwerkelijk anders gaan praten over de opvang van vluchtelingen? Is het zo dat in de huidige tijd politici het vraagstuk anders benaderen of waren bepaalde frames altijd al aanwezig? Deze studie betreft een onderzoek naar het gebruik van frames in het Nederlandse politieke debat, wanneer gesproken wordt over het opvangen van vluchtelingen. In het eerste hoofdstuk wordt daarom allereerst een korte algemene achtergrond geschetst over de werking van framing en de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Vervolgens wordt het verband gelegd met de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek over het Nederlandse asieldebat. In het tweede hoofdstuk wordt de methode van onderzoek en de verantwoording van het brongebruik uiteengezet. Vervolgens volgen drie analytische hoofdstukken, waarbij in ieder hoofdstuk de frames van politieke partijen tijdens de geselecteerde debatten worden geanalyseerd op basis van het theoretisch raamwerk. In de aansluitende conclusie wordt de theorie vergeleken met de bevindingen en een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag.

⁸ De Tweede Kamer gebruikt de term ‘vluchtelingencrisis’ op haar website: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/vluchtelingencrisis-centraal-bij-europese_top [geraadpleegd 03-08-2016]
Zie voor enkele voorbeelden in de pers onder andere: ‘Dit is wat je moet weten om de vluchtelingencrisis te begrijpen’, NRC (14-09-2015) <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/09/14/dit-is-wat-je-moet-weten-om-de-vluchtelingencrisis-te-begrijpen-a1413244> [geraadpleegd 17-11-2016], ‘De vluchtelingencrisis in vijf begrippen’, NOS (15-10-2015) <http://nos.nl/artikel/2063227-de-vluchtelingencrisis-in-vijf-grafieken.html> [geraadpleegd 17-11-2016] ‘Nederland draagt kleine last in de vluchtelingencrisis’, HP de Tijd (12-02-2016) <http://www.hpdetijd.nl/2016-02-12/nederland-draagt-kleine-last-in-vluchtelingencrisis-de-cijfers/> [geraadpleegd 17-11-2016]

Status Quaestionis

Framing als onderzoeksgebied

Dat frames zeer invloedrijk kunnen zijn op de manier waarop mensen redeneren over complexe, sociale kwesties en in welke richting de oplossing gezocht wordt, blijkt onder andere uit cognitief psychologisch onderzoek van Thibodeau en Boroditsky. In hun ‘Virus versus Beest’ onderzoek moesten proefpersonen oplossingen voor een criminaliteitsprobleem aandragen. In een rapport met verder identieke feiten, werd het misdaadprobleem bij de ene helft van de proefpersonen beschreven als ‘een beest dat jaagt op de stad’, de andere helft van de proefpersonen kreeg een rapport waarin de misdaad werd geformuleerd als ‘een virus dat de stad infecteert’. De gebruikte metafoor stuurde de maatregelen waar de proefpersonen voor kozen: uitroeien, opjagen en gevangenneming bij het ‘beest’ frame, voorkomen en bestrijden bij de bron bij het ‘virus’ frame.⁹

Framing beperkt zich dus niet tot de politieke arena, taalgebruik is ervan doordrongen. Politiek communicatiewetenschapper Van Gorp stelt dat frames ons onbewust helpen bij het concretiseren van abstracte sociale of politieke kwesties. Een frame kan dus gezien worden als een ‘verhaallijn’, maar is meer dan dat: het legt verbanden en benadrukt aspecten die de interpretatie van de ontvanger (de lezer of luisteraar) sturen omdat er allerlei gevoelens, waarden, woorden, beelden en ervaringen aan gekoppeld zijn. Onderzoek naar framing is meestal onderdeel van onderzoek naar discours: een frame vormt een onderdeel van het totale discours, zoals dat gebruikt wordt in een bepaalde groep of periode. De meest dominante frames bepalen de beeldvorming van de ontvanger.¹⁰ Het subtiel aanpassen van enkele woorden in een tekst, zoals het gebruik van metaforen en stereotypen, is soms voldoende om sterke framing-effecten te veroorzaken.¹¹

Een van de meest voorkomende en dominante frames in discoursonderzoek, is het frame van ‘de ander’. De taalfilosoof Brons definieert ‘othering’ als de gelijktijdige constructie van de eigen groep (‘in-group’) en de ander (‘out-group’) waarbij er een ongelijke positie voor beide groepen wordt gecreëerd door middel van het toekennen van verschillende (karakter)

⁹ Paul Thibodeau & Lera Boroditsky, ‘Metaphors we think with: the role of metaphor in reasoning’, *PLoS ONE* Vol.6 Iss 2 (2011) doi:10.1371/journal.pone.0016782

¹⁰ Baldwin van Gorp, ‘Inhoudsanalyse: het reconstrueren van frames’, in: A. Smaling, F. de Boer, *Benaderingen in kwalitatief onderzoek: een inleiding* (Den Haag 2011) 167-178, alhier 167-170

¹¹ Benjamin Ziemann en Miriam Dobson, ‘Reading Primary Sources; The interpretation of texts from nineteenth and twentieth century history’ (New York, 2009), 7-10; Van Gorp, ‘Inhoudsanalyse’, 167-168

eigenschappen. Het zet dus een superieure groep neer ten opzichte van een inferieure groep.¹² In onderzoek naar de relatie tussen het recht en moraal, betoogt rechtsfilosoof Kaveny dat othering verder versterkt wordt wanneer de wet, of zelfs individuele representanten van de overheid, dit legitimeren of uitdragen.¹³ De sociologen Brochmann en Hammar beschrijven hoe dit onderscheid tussen ‘wij’ en ‘zij’ gebruikt wordt in Europees immigratiebeleid. In een natiestaat, en in het bijzonder in een verzorgingsstaat, kunnen voorzieningen alleen bestaan bij een duidelijk onderscheid tussen rechthebbenden en niet-rechthebbenden. De komst van grotere aantallen vreemdelingen die aanspraak willen maken op deze voorzieningen is zodoende niet verenigbaar met het algemeen belang van de staat.¹⁴

Ook het Nederlandse vreemdelingenbeleid zoals dat vanaf 1945 werd gevoerd diende ter regulering van het aantal vreemdelingen dat zich in Nederland wilde vestigen. Onderdeel van het vreemdelingenbeleid zijn de regelingen met betrekking tot asielzoekers. Voor de jaren '70 was er nauwelijks politieke belangstelling voor asielbeleid, maar deze belangstelling groeide naarmate er meer asielzoekers naar Nederland kwamen. Sinds halverwege de jaren tachtig¹⁵ is beleid er op gericht om de komst te beperken van asielzoekers die niet vallen onder bepalingen uit het Vluchtelingenverdrag.¹⁶ De Nederlandse overheid ging in beleid onderscheid maken tussen ‘echte’ en ‘onechte’ of ‘politieke’ en ‘economische’ vluchtelingen en werd er een lijst van ‘veilige landen’ opgesteld: de overheid verleent geen asiel aan mensen die vanuit deze landen naar Nederland komen en stuurt hen terug naar het land van herkomst. Alleen op basis van een aantoonbare, legitimeerbare, angst kan een vluchteling worden beschermd in het gastland. Ook werden maatregelen ingevoerd die de komst naar Nederland minder aantrekkelijk moesten maken, zoals versoberde opvang en belemmering van de toegang tot de arbeidsmarkt.¹⁷

¹² Lajos Brons, ‘Othering, an analysis’, *Transcience* Vol. 6, Issue 1 (2015) 69-90, alhier 70-72

¹³ Kaveny, ‘*Autonomy, Solidarity and Law’s Pedagogy*’, 339-341, 350

¹⁴ G. Brochmann & T. Hammar, ‘*Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*’ (Oxford 1999) 1-27

¹⁵ Voor een uitgebreid overzicht van beleidsnota’s en Kamerstukken zie: Karin Geuijen, ‘De asielcontroversie: argumenten over mensenrechten en nationale belangen’ (Tilburg, 2004), 53-66

¹⁶ 1951 Convention Relating to the Status of Refugees (Verdrag betreffende de status van vluchtelingen), ondertekend 28 juli 1951, in werking 22 april 1954 (111:26 -28) Volgens het Verdrag van Genève is iemand een vluchteling die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit vrees voor vervolging, niet wil vragen. Deze definitie werd in 1965 opgenomen in de Nederlandse Vreemdelingenwetgeving.

¹⁷ Enkele voorbeelden van het restrictiever wordend toelatingsbeleid binnen de onderzochte periode 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.

Framing in het asieldebat

Sinds de jaren '70 is veel literatuur verschenen over immigratie in Nederland, over hoe het asielbeleid zich ontwikkeld heeft en hoe de politiek met de vluchtelingenproblematiek is omgegaan. Specifieke onderzoeken naar vluchtelingenopvang in Nederland zijn grotendeels gedateerd en richten zich met name op de wijze waarop opvang werd vormgegeven. De aandacht voor taalgebruik en framing is beperkt. Het volgende is een overzicht van de belangrijkste studies met betrekking tot framing en het vreemdelingenbeleid.

Migratiehistorici Obdeijn en Schrover publiceerden in 2008 een breed historisch overzicht van de Nederlandse migratiegeschiedenis sinds 1550. In deze brede opzet schuilt ook direct de valkuil van het gebrek aan diepgang: de voornaamste conclusie is dat migratie een verschijnsel van alle tijden is.¹⁸ Recenter is het onderzoek van de historici Lucassen en Lucassen, waarin zij gedurende vijf eeuwen immigratie in Nederland analyseren en de vraag stellen wie daar beter en slechter van werden. De conclusie is inhoudelijk sterker dan die van Obdeijn en Schrover: Lucassen en Lucassen tonen aan dat werkgevers vaak positief staan tegenover immigranten, en dat met name in tijden van regressie werknemers bezwaren ontwikkelen.¹⁹

Vanuit de rechtssociologie en het migratierecht kijkt Böcker naar 100 jaar vluchtelingenopvang in Nederland. Haar onderzoek beslaat slechts drie groepen Europese vluchtelingen en eindigt bij de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië. Böcker constateert een toename van juridisering, waarbij het nationaal en internationaal recht steeds meer vastleggen hoe met vluchtelingen dient te worden omgegaan. Ondanks het uitbreiden van de rechten van vluchtelingen, ziet Böcker geen toename in de bereidheid tot opvangen.²⁰ Sinds de jaren tachtig er sprake is van een controverse tussen het beschermen van vluchtelingen enerzijds en het beheersen van migratie anderzijds. De antropologe Geuijen probeert te verklaren waarom sommige argumentatie op meer gehoor kan rekenen dan andere. Zij beschrijft hoe de voorstanders van ruime toelating in de knoop komen met de conflicterende frames van 'mensenrechten' en 'de soevereine staat. In moeilijke tijden worden nieuwkomers vaak ervaren als een bedreiging van de collectieve voorzieningen en nationale eenheid.²¹

¹⁸ Herman Obdeijn & Marlou Schrover, *Komen en gaan.: Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam, 2008)

¹⁹ Leo Lucassen & Jan Lucassen, *Winnaars en verliezers.: Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie* (Amsterdam, 2011) 56-61

²⁰ Anita Böcker & Tetty Havinga, 'Een eeuw opvang van Europese oorlogsvluchtelingen in Nederland', in: Ashley Terlouw en Karin Zwaan (ed.), *Tijd en asiel. 60 Jaar Vluchtelingenverdrag* (Nijmegen 2011) 7-25

²¹ Geuijen, *De asielcontroversie*, 225-255

Factoren die een rol spelen bij het uiteindelijk toekennen van asiel zijn uitvoerig onderzocht. De historica Leenders beschrijft het verschil tussen voor- en tegenstanders van toekenning. Zij constateerde dat Kamerleden in 1938, 1951 en 1999 het (vaak tragische) lot van individuele vluchtelingen centraal stelden, veelal met het oog op de publieke opinie. Dit terwijl Justitie met name aandacht had voor de totale omvang van een groep.²² De historicus Walaardt verbreedt de constatering van Leenders in zijn dissertatie over de actoren die de toekenning of afwijzing van individuele asielaanvragen proberen te beïnvloeden. Hij concludeert dat de overheid vooral oog heeft voor de omvang van de hele groep, terwijl voorpleiters de toegang van het individuele geval bepleiten. Walaardt stelt verder dat het een illusie is dat er harde grenzen te trekken waren tussen vluchtelingen die bescherming nodig hadden op basis van de Conventie van Genève en andere asielzoekers.²³ Hij uit hiermee kritiek op de migratiehistorica Jansen die dit in haar historisch overzicht van de geschiedenis van opvang van vluchtelingen en immigranten in Nederland wel stelt.²⁴ Alhoewel Walaardt veel aandacht heeft voor taal, heeft hij echter weinig aandacht voor andere politieke actoren dan Justitie en besteedt hij nauwelijks aandacht aan beleidsontwikkelingen.²⁵

Kwantitatieve taalkundige analyse van taalgebruik over vluchtelingen in regionale kranten door de communicatiewetenschappers d'Haenens en De Lange wijst uit dat kranten met name over vluchtelingen berichtten vanuit human-interest. Hierbij stonden de persoonlijke ervaringen van vluchtelingen, maar ook demonstranten, centraal. Dit was onafhankelijk van de houding van de lokale bevolking (voor of tegen de komst van een AZC).²⁶ Recenter onderzoek door de politicologen Roggeband en Vliegthart naar kranten en Kamerdebatten wijst uit dat de diversiteit aan gebruikte frames groter is in de politieke arena dan in de pluriforme pers, ondanks hun tegenstelde verwachtingen vooraf.²⁷ Op hun bevindingen wordt later dieper ingegaan bij de behandeling van de onderzoeksmethode. Er is slechts één Nederlandse studie die specifiek onderzoek naar opvang en taalonderzoek combineert. De sociologe Van der Horst onderzocht in 2001 de constructie van in-en out-

²² Marij Leenders, 'Gesol met de rechten van vervolgte mensen. Emoties in het asieldebat 1938-1999', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2003. Emotie in de politiek* (Den Haag 2003) 57-68

²³ Tycho Walaardt, 'Geruisloos inwilligen. Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994' (Leiden, 2012)

²⁴ Janneke Jansen, 'Bepaalde Huisvesting. Een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945-1995' (Leiden, 2006)

²⁵ Tycho Walaardt, 'Geruisloos inwilligen.: Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994' (Leiden, 2012)

²⁶ L. D'Haenens & M. Lange, 'Framing of asylum seekers in Dutch regional newspapers', in: *Media, Culture & Society*, vol. 23, iss. 6, (2001), 847-860, alhier 856-869

²⁷ Conny Roggeband & Rens Vliegthart, 'Divergent framing: The public debate on migration in the Dutch parliament and media, 1995-2004', *West European Politics* 30:3, (2007), 524-548, alhier 531-532, 538-543

groups in het asieldebat. De rol van opvang binnen de asielprocedure, zoals die in Nederland geregeld is via onder andere AZC's met eigen voorzieningen, is volgens haar ook een manier om het onderscheid tussen rechthebbenden en niet-rechthebbenden te kunnen maken.

Vluchtelingenopvang is vaak zo ingericht dat zij deels ook een ontmoedigende functie moet hebben en beschouwd kan worden als een interne vorm van migratiebeheersing. Dit als aanvulling op externe beheersing zoals grenscontroles.²⁸ Dus zelfs in de asielprocedure komt al een proces van othering naar voren.

De meest uitgebreide studie naar othering in Nederlandse migratiecontext is het multidisciplinaire proefschrift van Jones. Vanuit antropologische en juridische invalshoeken onderzoekt hij hoe Nederlandse politici spraken over burgers uit de voormalige koloniën. Volgens Jones heeft de globalisering, met voor de burger merkbare gevolgen zoals niet-Westerse migratie en een inperking van de soevereiniteit van staten, het nationalisme binnen Europa een impuls gegeven. Waar 'de nationale identiteit' van Nederland in de jaren zestig en zeventig gezien werd als progressief en tolerant, 'gidsland' van 'wereldburgers', ziet Jones een verschuiving waarin politici na de eeuwwisseling Nederland eerder trachten te presenteren als 'meest introverte natie in Europa.' Gebeurtenissen als de '9/11' aanvallen, de politieke moorden op Pim Fortuyn (2002) en Theo van Gogh (2004) en verregerende Europeanisering en globalisering hebben dit aangewakkerd.²⁹

Dit onderzoek naar politiek taalgebruik in debatten over opvang vormt een case-study binnen het grotere wetenschappelijke debat over de ontwikkeling van taalgebruik in het asieldebat. De onderzoeksvraag in dit onderzoek is als volgt geformuleerd: Hoe veranderen de frames in parlementaire debatten over de opvang van vluchtelingen en asielzoekers in de periodes van de Bosnië-oorlog (1992-1995), de Kosovo-oorlog (1998-1999) en de huidige oorlog in Syrië (2011-heden)?

²⁸ Hilje van der Horst, 'Asielzoekers en asielbeleid in Nederland. Conflicterende discoursen van natiestaat, verzorgingsstaat en mensenrechten' (Delft, 2001), 98-103

²⁹ Guno Jones, 'Tussen Onderdanen, Rijksgenoten en Nederlanders.: Nederlandse politici over burgers uit Oost en West en Nederland, 1945-2005' (Amsterdam, 2007), 40-41, 333-347

Methode en bronnen

Catagorisering

In dit hoofdstuk wordt eerst dieper ingegaan op de resultaten van eerder onderzoek naar frames. Op basis van de literatuur over de komst van asielzoekers en vreemdelingen, zijn frames onderverdeeld binnen een aantal hoofdthema's. Die worden in dit hoofdstuk nader toegelicht. Vervolgens wordt uitgelegd hoe de opgestelde frames onderzocht worden en welke afwegingen ten grondslag liggen aan de keuzes van de periodisering en het bronmateriaal.

Het eerste thema is een **juridiserend of legalistisch uitgangspunt**, zoals onder andere beschreven door Böcker.³⁰ Hierbij ligt de nadruk op bestaande wetgeving en verdragen als kader waar binnen gehandeld moet worden. Zo is Nederland volgens het Vluchtelingenverdrag verplicht vluchtelingen op te vangen, heeft het zich te houden aan het Europees verdrag van de Rechten van de Mens en moet geopereerd worden binnen Europese wetten en verdragen over vreemdelingenbeleid. Het legalistisch uitgangspunt kan gebruikt worden door zowel voor- als tegenstanders van ruim opvangbeleid, afhankelijk van het gekozen juridische kader. In dit onderzoek wordt deze invalshoek aangeduid met '*internationale afsprakenframe*'. In dit frame ligt de nadruk op het belang van de internationale wetten, verdragen en afspraken die Nederland gemaakt heeft. Hieronder vallen bijvoorbeeld verwijzingen naar het Vluchtelingenverdrag, veiligheidsafspraken met de NAVO en Europese afspraken over immigratiebeleid.

Het tweede thema is **emotie**. Volgens parlementair historicus Aerts wordt emotie veelvuldig ingezet als retorisch middel in het politieke debat.³¹ Dat vluchtelingen en asiel bij uitstek onderwerpen zijn waar dit opgaat, werd eerder aangetoond door Leenders. Zij onderzocht de rol van positieve emoties zoals inlevingsvermogen en mededogen, en negatieve emoties zoals onzekerheid en angst.³² Redenerend vanuit mededogen valt het '*humanitair frame*' te onderscheiden: het uitgangspunt is een gevoelde religieuze of maatschappelijke verantwoordelijkheid waarbij het de plicht is om opvang te verlenen aan mensen die in nood verkeren. Negatieve emoties die een rol spelen in asieldebatten zijn angst

³⁰ Böcker & Havinga, 'Een eeuw opvang', 19-25

³¹ Remieg Aerts, 'Emotie in de politiek: Over politieke stijlen in Nederland sinds 1848', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2003. Emotie in de politiek* (Den Haag 2003), 13

³² Leenders, 'Gesol met de rechten van vervolgte mensen' 57-68

en onzekerheid. Vanuit negatieve emotie vallen twee vaak geconstateerde frames te onderscheiden. De eerste is het ‘*economische dreiging frame*’. Dit betreft met name de angst dat vluchtelingen een bedreiging vormen voor de werkgelegenheid. Leenders en Lucassen toonden al aan dat de economische en politieke situatie in Nederland bepalend zijn voor de acceptatie van vreemdelingen. Wanneer er sprake is van grote werkloosheid of economische onzekerheid, zoals ten tijde van de economische crisis, ontstaat er angst in de samenleving.³³ Een tweede angstframe dat uit de literatuur naar voren komt is het ‘*culturele dreiging frame*’. De angst is dat een nationale of religieuze cultuur kan veranderen of verdwijnen door de komst van een (te) grote groep mensen met een andere culturele achtergrond, eventueel zelfs gepaard gaand met geweld. Jones noemt in dit verband de ‘*imagined community*’ van dé Nederlandse cultuur of identiteit, die met name gebaseerd is op emotie en niet helder gedefinieerd of historisch gefixeerd: een gepercipieerde mengeling van onder andere taal, afkomst en religie.³⁴ Dit frame valt op te splitsen in een aantal subframes, afhankelijk van de definitie van ‘*the other*’, oftewel waar de scheidslijn tussen ‘*wij*’ en ‘*zij*’ wordt getrokken. Het eerste is het ‘*nationaliteitsframe*’, waarbij iemands afkomst het primaire onderscheidscriterium is. Roggeband en Vliegenthart constateerden in politicologisch onderzoek een sterke opkomst van het ‘*religieuze dreiging frame*’. Dit frame is een vorm van othering waarbij de religie (veelal Islam) die nieuwkomers aanhangen gezien wordt als primair onderscheidscriterium, en bovendien als een bedreiging voor de cultuur en/of de veiligheid. Roggeband en Vliegenthart constateerden dat dit frame sinds 9/11 dominant is geworden wanneer in parlementaire debatten gesproken wordt over de komst van vreemdelingen. Zij registreren dus een ontwikkeling in het debat binnen de onderzoeksperiode waar deze studie zich op richt.³⁵

Het derde thema is een **pragmatisch uitgangspunt**. Binnen dit thema is het uitgangspunt dat los van ideologie gehandeld moet worden naar de aangetroffen (politieke) realiteit. Een voorbeeld van een pragmatisch uitgangspunt is het ‘*politieke realiteitsframe*’: het argument dat door conflictsituaties elders, groepen vluchtelingen Europa sowieso zullen bereiken, onafhankelijk van de mening die (politieke) partijen hier over hebben. Een ander frame binnen dit thema is het ‘*kosten-batenframe*’, waarbij een (veelal economische) afweging gemaakt wordt over bijvoorbeeld de kosten efficiëntie van opvangmaatregelen.³⁶

³³ Ibidem, 57-68, Lucassen & Lucassen, ‘*Winnaars en verliezers*’, 56-61

³⁴ Jones, ‘*Tussen Onderdanen, Rijksgenoten en Nederlanders*’, 333-347

³⁵ Roggeband & Vliegenthart, ‘*Divergent framing*’, 538-543

³⁶ Walaardt, ‘*Geruisloos inwilligen*’, 317

Daarnaast valt nog het ‘*politiek strategisch frame*’ te onderscheiden, waarbij (politieke) afwegingen doorslaggevend zijn. Hieronder valt bijvoorbeeld het bepleiten van een maatregel om precedentwerking of een aanzuigende werking te voorkomen. Ook beleidskeuzes op basis van verwijzingen naar de publieke opinie of ‘de wensen van de kiezer’ kunnen hieronder geschaard worden.

Twee factoren spelen een versterkende rol bij alle onderscheiden frames. De eerste factor is de door Schrover beschreven *number game*, de aantallen die het betreft.³⁷ Zoals Walaardt constateerde, is het gemakkelijker om draagvlak te vinden voor individuen dan voor groepen. Wanneer bijvoorbeeld cijfers gebruikt worden binnen het economische dreiging frame, zullen de voorstanders van ruim asielbeleid de aantallen nieuwkomers zo klein mogelijk presenteren, en tegenstanders juist zo groot mogelijk.³⁸ De tweede factor is het eerder benoemde gebruik van beeldspraak en metaforen. Schrover onderscheidt met name ‘watertaal’: metaforen van vluchtelingen als tsunami, stroom of golf.³⁹ Ook Leenders registreerde deze metaforen: zo spreekt Colijn al in 1938 van een ‘open gat waardoor alle vluchtelingen binnenkomen’⁴⁰ en in 1951 meent de minister van Justitie dat het ‘hek van de dam is’ wanneer vluchtelingen ruimhartig worden toegelaten.⁴¹ Omdat Nederland deels onder zeeniveau ligt, is het een krachtige metafoor wanneer men iets of iemand - migranten, minderheden, verandering - als een dreiging wil presenteren. Watertaal wordt frequent gebruikt en meestal in negatieve zin, de komst van vluchtelingen krijgt een gevaarlijke, ernstige en onbestuurbare signatuur. Ook taalgebruik zoals ‘echte’ en ‘onechte’ vluchtelingen, ‘avonturiers’ en ‘gelukzoekers’ is al sinds de jaren vijftig bij de komst van Hongaarse vluchtelingen naar Nederland in gebruik in het politieke debat en in de media, als versterkend taalgebruik om onderscheid te maken tussen ‘rechthebbenden’ en ‘niet-rechthebbenden’.⁴²

Verantwoording

De mate waarin bovenstaande frames voorkomen en veranderen in het politiek debat zal centraal staan in dit onderzoek. Hiervoor zullen de Handelingen van de Tweede Kamer

³⁷ Obdeijn en Schrover, *Komen en Gaan*, 331-332

³⁸ Walaardt, ‘*Geruisloos inwilligen*’, 308-320

³⁹ Marlou Schrover & E.J. Yeo, ‘*Gender, Migration and the Public Sphere 1850-2005*’ (New York, 2010)

⁴⁰ Geciteerd in: Leenders, ‘Gesol met de rechten van vervolgte mensen’, 59

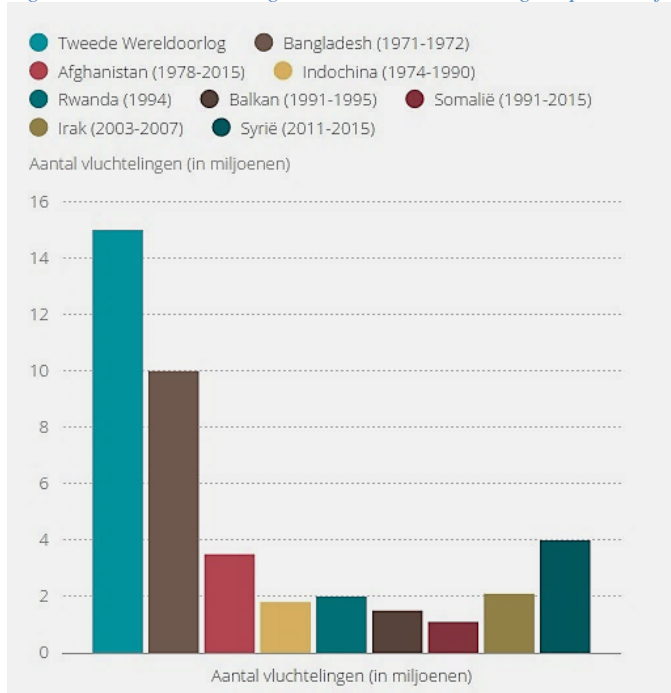
⁴¹ Geciteerd in: Ibidem, 63

⁴² Schrover & Yeo, ‘*Gender, Migration*’, 76-96

gebruikt worden. Handelingen zijn woordelijke verslagen van de openbare beraadslagingen in de Eerste- en Tweede Kamer. Het onderzoek richt zich op de Handelingen uit drie periodes: de periode ten tijde van de oorlog in Bosnië (1992-1995), de oorlog in Kosovo (1998-1999) en de huidige oorlog in Syrië (2011-heden).

De belangrijkste reden om te kiezen voor deze drie periodes ligt in de omvang van de aantallen vluchtelingen die de betreffende oorlogen teweeg brachten. Figuur 1 laat zien dat zowel de Balkanoorlog als de oorlog in Syrië tot de grootste humanitaire crises sinds de Tweede Wereldoorlog behoren. De oorlogen resulteerden in grote aantallen vluchtelingen naar Europese landen. De oorlog in Rwanda resulteerde in meer vluchtelingen, maar hiervan kwamen er minder naar Nederland. De periode waarin Afghanen vluchtten bestrijkt bijna vier decennia en is daardoor moeilijker te onderzoeken. Bovendien overlapt deze oorlog met die in Syrië. Irak viel als andere crisis te overwegen, maar om een (eventuele) verandering in politiek taalgebruik te kunnen constateren is het gunstiger om periodes te kiezen die enigszins uit elkaar liggen. Ook kan met de keuze voor de Syrië oorlog het huidige politieke discours worden onderzocht.

Figuur 1. Aantal vluchtelingen veroorzaakt door een gewapend conflict.

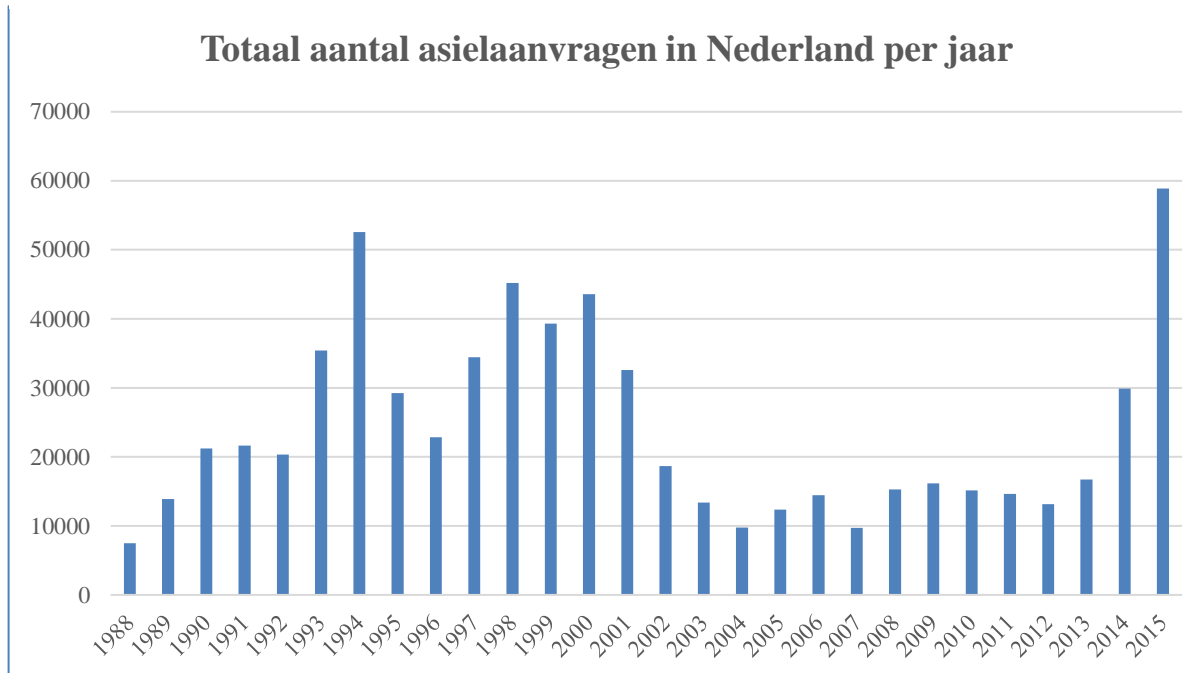


Bron: 'Historische lessen voor een vluchtelingencrisis', Trouw, (11-09-2015)

Aan de hand van het totaal aantal asielaanvragen in Nederland (figuur 2) is goed te zien dat naar aanleiding van de oorlogen in Bosnië, Kosovo en Syrië het aantal

asielaanvragen in Nederland toenam. De drie pieken begin jaren negentig, rond de eeuwwisseling en vanaf 2013 zijn een direct resultaat van deze gewapende conflicten. Het laat zien dat deze oorlogen een significante verandering teweeg brachten in het aantal asielaanvragen en daarom qua orde van grootte van het aantal asielaanvragen goed vergelijkbaar zijn.

Figuur 2 Overzicht totaal aantal asielvragen in Nederland per jaar



Bron: CBS Statline

Deze stijging van asielaanvragen noopte de politiek om scherp te stellen wanneer er recht was op opvang en hoe deze geregeld diende te worden. Er zijn nog een tweetal andere redenen om juist naar deze periodes te kijken tijdens dit onderzoek. Ten eerste is er een parallel te trekken in de samenwerking tussen landen (in Europa) bij de verdeling van vluchtelingen. Er is bij alle drie de oorlogen sprake van een situatie waarbij de opvang van vluchtelingen in grote mate een Europees vraagstuk was.⁴³ Ten tweede zijn het alle drie landen met grote moslim populaties. In Bosnië gaat het om 50.7%, in Kosovo om 95.6% en

⁴³ Voor de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië, zie oa: Böcker & Havinga, 'Een eeuw opvang', 11-16. Voor de huidige groepen vluchtelingen: 'Historische lessen voor een vluchtelingencrisis', Trouw, (11-09-2015) <http://www.trouw.nl/tr/nl/36361/Vluchtelingen/article/detail/4140371/2015/09/11/Historische-lessen-voor-een-vluchtelingencrisis.dhtml> [geraadpleegd 14-06-2016]

in Syrië om 87% van de bevolking.⁴⁴ De aantallen en soort vluchtelingen en het bijbehorende vraagstuk hoe de opvang geregeld diende te worden maakt de periodes dus geschikt om te vergelijken.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van het digitale archief van de Tweede Kamer. Er is een selectie gemaakt van debatten die zich specifiek richtten op de opvang van mensen die naar Nederland kwamen uit respectievelijk Bosnië, Kosovo en Syrië. De analyse betreft een kwalitatief onderzoek naar het taalgebruik in drie debatten. Bij elke periode is één debat geselecteerd. Het uitdiepen van één debat per periode ten opzichte van het bekijken van meerdere debatten heeft de voorkeur. Zoals ook aangegeven wordt door Van Gorp kan op deze manier beter bekeken en beschreven worden welke frames gebruikt worden.⁴⁵ Ook kan meegenomen worden hoe verschillende partijen op elkaar reageren en welke frames daarbij overheersend zijn. Ten slotte is het niet aannemelijk dat partijen in een ander debat over hetzelfde onderwerp een ander standpunt zullen innemen. Daarom kan er redelijkerwijs vanuit worden gegaan dat de standpunten die ingenomen worden illustratief zijn voor de betreffende partij in die periode.

De selectie van de debatten is gemaakt op basis van de volgende criteria: ten eerste of het onderwerp asiel en opvang van vluchtelingen naar aanleiding van de betreffende oorlog voldoende centraal staan. Ten tweede of op het moment dat het debat plaatsvindt ook duidelijk is dat het conflict hoogstwaarschijnlijk zal resulteren in een groot aantal vluchtelingen of dat al een aanzienlijk aantal mensen het land ontvlucht zijn. Ten derde is bekeken of het standpunt van iedere deelnemende partij voldoende duidelijk weergegeven wordt. Naast deze criteria zijn alleen plenaire debatten bekeken en geen verslagen van algemene overleggen, de reden hiervoor is dat alleen plenaire debatten woordelijke verslagen hebben. Een woordelijk verslag heeft de voorkeur om het debat zo volledig mogelijk te onderzoeken.

Een belangrijke kanttekening die gemaakt dient te worden bij de selectie van de debatten is dat de vormgeving van opvang sterk gekoppeld is aan de asielprocedure: een veelgebruikt argument bij opvang is het ‘tegengaan van een aanzuigende werking’ en de keus tussen óf opvang in Nederland óf opvang in de regio.⁴⁶ Ook het integratievraagstuk speelt

⁴⁴ Data afkomstig van de CIA via , ‘The World Factbook:Factbook’ (versie juli 2016)
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2119.html> [geraadpleegd 03-0709-2016]

⁴⁵ Van Gorp, ‘Inhoudsanalyse’, 167-171

⁴⁶ Brochmann & Hammar, ‘Mechanisms of immigration control’, 1-27

een belangrijke rol, zo blijkt uit de integratiebarometer van Stichting Vluchtelingenwerk. Hoe langer mensen in opvangcentra zitten, hoe moeilijk ze daarna integreren in de Nederlandse samenleving.⁴⁷ Debatten over opvang gaan daarom eigenlijk altijd ook over asielbeleid.

Op basis van bovenstaande selectiecriteria zijn de volgende debatten geselecteerd en geanalyseerd. Voor de oorlog in Bosnië het debat van 27 augustus 1992. Het betreft een debat over de opvang van ontheemde (ex)-Joegoslaven, met name ontheemden vanuit Bosnië.⁴⁸ Het aantal asielaanvragen in Nederland is nog niet sterk aan het stijgen, maar dit wordt wel voorzien. Er is bewust gekozen voor een debat wat zich afspeelt vóór de val van Srebrenica, zodat de uitspraken van politici niet beïnvloed zouden kunnen zijn door de rol van Nederland in het conflict. Voor de oorlog in Kosovo is gekozen voor een debat op 13 en 14 april 1999. Dit is een debat naar aanleiding van een algemeen overleg over de opvang van vluchtelingen uit Kosovo.⁴⁹ Het betreft een periode waarbij na enkele jaren van lagere aantallen asielaanvragen dit aantal sterk stijgt vanwege de oorlog in Kosovo. Voor de oorlog in Syrië is gekozen voor een debat van 12 september 2013.⁵⁰ Aanleiding was de uitspraak van toenmalig minister Timmermans van Buitenlandse Zaken, die stelt dat het kabinet van oordeel is dat vluchtelingen in de regio moeten worden geholpen.⁵¹ Het aantal asielaanvragen van Syriërs in Nederland is op dat ogenblik nog niet sterk aan het stijgen, maar deze stijging wordt wel verwacht gezien het grote aantal mensen wat Syrië ontvlucht. Er is bewust de keuze gemaakt voor een debat in de begin periode van de oorlog om zoveel mogelijk de rol van IS in het politieke debat buiten beschouwing te laten.

Onderzoeksopzet

Zoals blijkt uit de hoofdvraag is het aantal passages bedoeld om een impressie te geven van wat wel en niet voorkomt en welke frames en metaforen zich het meest lijken te manifesteren. De uitspraken kunnen op deze manier beter in de context van het debat geplaatst worden. Het doel is echter niet om een kwantitatieve analyse te leveren. Een beperking van dit onderzoek ligt in de keuze voor het onderzoeken van slechts één debat per periode. Het onderzoeken van meer debatten zou de conclusies een meer onderbouwd

⁴⁷ Zie hiervoor de Integratiebarometer van Stichting Vluchtelingenwerk, 'Integratiebarometer 2014' <https://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/Vluchtelingenwerk/Publicaties/VWNIntegratiebarometer2014.pdf> [geraadpleegd 21-07-2016]

⁴⁸ HTK 1992-93 97, p6131-6147

⁴⁹ HTK 1998-99 69, p4128-4136 en HTK 1998-99 70, p4144-4148

⁵⁰ HTK, 2013-14 110-7, p1-28

⁵¹ 'Geen opvang vluchtelingen Syrië in ons land', Nu.nl (27-03-2013) <http://www.nu.nl/politiek/3382401/geen-opvang-vluchtelingen-syrie-in-land.html> [geraadpleegd 14-10-2016]

karakter kunnen geven. Ook ligt er een beperking in het gebruik van uitsluitend de Handelingen van de Tweede Kamer. Desalniettemin, in dit onderzoek is bewust niet gekozen voor onderzoek op basis van krantenanalyse. Hoewel kranten een interessante aanvullende bron zijn voor parlementaire geschiedschrijving, zou een dergelijke analyse te omvangrijk zijn.

De periodes van de oorlogen in Bosnië, Kosovo en Syrië zijn opgedeeld in aparte hoofdstukken waarbij eerst een beschrijving wordt gegeven van de oorlog zelf om de context weer te geven die van invloed kan zijn op de frames die gebruikt worden. Hierna wordt de politieke samenstelling van de Tweede Kamer weergegeven. Ook dit kan uiteraard een invloed hebben op de manier waarop over het vluchtelingenprobleem wordt gesproken, bijvoorbeeld door het wel of niet aanwezig zijn van bepaalde partijen of de machtsbasis of verantwoordelijkheid die zij hebben in een coalitie.

Vervolgens wordt er per periode een analyse weergegeven van de frames die gebruikt worden en een conclusie getrokken op basis hiervan. Bij elke analyse wordt ten eerste bekeken welke frames gebruikt worden zoals die onderscheiden zijn in de theorie. Per periode wordt een indeling gemaakt naar linkse, rechtse en confessionele partijen. Daarbij worden voor elke partij de meest dominante frames onderscheiden, en geanalyseerd of de partijen hoofdzakelijk vanuit juridiserend, emotioneel of pragmatisch uitgangspunt redeneren. Ten tweede wordt onderzocht of er een verschuiving is in het gebruik van frames bij afzonderlijke politieke partijen. Redeneren partijen in alle periodes vanuit dezelfde frames of zit hier een verschuiving in? Is er een onderscheid tussen politieke partijen aan verschillende zijden van het politieke spectrum en/of tussen coalitie- en oppositiepartijen? Ten slotte wordt onderzocht of er een historische ontwikkeling te zien is in het gebruik van frames tussen de verschillende periodes bij de politieke partijen gezamenlijk.

Vanuit deze deelvragen kan een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag: Hoe veranderen de frames waarmee politieke partijen in de Tweede Kamer de opvang van vluchtelingen en asielzoekers in de periodes van de Bosnië-oorlog, de Kosovo-oorlog en de huidige oorlog in Syrië? In de conclusie zal tot slot het resultaat van dit onderzoek gespiegeld worden aan de historiografische literatuur en worden suggesties voor vervolgonderzoek besproken.

1. 1992: De Bosnische burgeroorlog

De Bosnische burgeroorlog is één van de oorlogen in Joegoslavië die uitbraken als gevolg van het uiteenvallen van de *Federatieve Volksrepubliek Joegoslavië*, waarbinnen de landen op de Balkan sinds 1943 waren verenigd onder leiding van Tito (1892-1980). Na de dood van Tito bleken de nationalistische en etnische verschillen te groot. In 1992 verklaarde Bosnië-Herzegovina zich onafhankelijk. Als reactie hierop riepen de Bosnische Serven onder leiding van Servische nationalistische partijleider Milosevic op 7 april 1992 de Servische Republiek uit en eisten gebied op waar een minderheid van Serviërs woonde, ten koste van de grotendeels Bosnische bevolking. Dit resulteerde in etnische zuiveringen waarbij tienduizenden slachtoffers vielen. Veel mensen sloegen op de vlucht voor het oorlogsgeweld: tussen 1991 en 1995 ontvluchtten 4,4 miljoen mensen de Balkan. Ongeveer 700.000 vluchtelingen zochten hun toevlucht in West-Europa.

Het gewapende conflict aan de rand van de Europese Unie en de aantallen mensen op de vlucht waren voor de Europese Unie en de NAVO ‘nieuwe’ situaties. In Nederland was het gevolg van de oorlog zichtbaar in het aantal asielaanvragen: Van 1990 op 1991 verviervoudigde het aantal asielverzoeken vanuit voormalig Joegoslavië van 580 naar 2735, eind 1992 stond de teller op 6000 en verwachtte men een groter aantal voor het jaar daarop (zie eerder Figuur 2).⁵² Dit had tot gevolg dat het conflict in Joegoslavië ook in Nederland hoog op de politieke agenda stond. Een van de meest prangende vragen was hoe Nederland moest reageren op dit conflict ‘dicht bij huis’ en op de komst van vluchtelingen naar Joegoslavische buurlanden en naar Nederland zelf. De urgentie blijkt onder andere uit de vervroegde terugkeer van de Kamer van reces op 12 augustus.⁵³

1.1 Politieke samenstelling van de Kamer

Ten tijde van de conflicten in Joegoslavië bestond de regering uit het CDA en de PvdA, het derde kabinet onder premier Lubbers (1989-1994). Het asielbeleid van kabinet Lubbers III, onder leiding van PvdA-staatssecretaris Kosto van Justitie, was niet onomstreden. Sinds zijn aantreden als staatssecretaris in 1989 had Kosto harde maatregelen

⁵² Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), CBS Statline (versie juli 2016) <http://statline.cbs.nl/> [geraadpleegd 03-07-2016]

⁵³ Van het spoedoverleg op 12 augustus is geen woordelijk verslag. Een samenvatting van de commissievergadering is hier te vinden: HTK 1991-92, 22 704 – 3

genomen om de groeiende aantallen asielzoekers in te perken. Daarmee had hij zich bij het publiek, de media en binnen zijn eigen partij niet populair gemaakt.⁵⁴ Een jaar voor dit debat, in november 1991, werd bij het huis van Kosto een bomaanslag gepleegd, vermoedelijk door leden van de links gewelddadige actiegroep RARA als protest tegen zijn asielbeleid.⁵⁵

Samenstelling Tweede Kamer 1992

Politieke partij	Aantal zetels
PvdA	49
CDA	54
VVD	22
D66	12
GroenLinks	6
SGP	3
GPV	2
RPF	1
CD	1

Figuur 3: Samenstelling van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in 1992

Op 27 augustus 1992 voert de Tweede Kamer een debat over de opvang van ontheemde (ex)-Joegoslaven, met name ontheemden vanuit Bosnië.⁵⁶ Het debat was onderdeel van een reeks van overleggen over de situatie in Joegoslavië. In de weken hieraan voorafgaand had het kabinet ongeveer 1000 opvangplaatsen in Nederland gerealiseerd. Daarnaast ontstonden er particuliere initiatieven vanuit de Nederlandse bevolking. Veel Nederlanders meldden zich aan bij organisaties zoals het Rode Kruis en Vluchtelingenwerk om iets te kunnen betekenen, bijvoorbeeld door vluchtelingen in huis te nemen.⁵⁷

⁵⁴ 'Bij Kosto hebben asielzoekers minder waarborgen' NRC (07-05-1991)

⁵⁵ Shirley Haasnoot en Marchien den Hertog, '10 jaar geleden: Aad Kosto over de aanslag op zijn huis door actiegroep RARA', in: *Historisch Nieuwsblad*, Iss 1 (2001), <https://www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/5796/10-jaar-geleden-aad-kosto-over-de-aanslag-op-zijn-huis-door-actiegroep-rara.html> [geraadpleegd 17-07-2016]

⁵⁶ HTK 1992-93 97-6132

⁵⁷ 'Missie naar Kroatië stuit bij grens al op strubbelingen', NRC (26-08-1992)

1.2 Bosnische vluchtelingen: Een humanitair en Europees probleem

In het debat van 27 augustus reageerde de Tweede Kamer op het opvangbeleid zoals dat door het kabinet werd voorgesteld. De Nederlandse regering wilde bijdragen aan de opvang van vluchtelingen uit Joegoslavië. Inzet van het kabinet was een zogenoemd ‘tweesporenbeleid’: de primaire inzet was om deze opvang zoveel mogelijk te laten plaatsvinden ‘in de regio’, oftewel de direct omliggende landen van het conflictgebied. Daarnaast wilde het kabinet in Nederland opvang bieden aan ‘kwetsbare groepen’.⁵⁸

1.2.1 De linkse partijen

De drie partijen die zich grofweg bevonden aan de linkerkant van het politieke spectrum waren in dit debat behoorlijk eensgezind over de gewenste inzet: GroenLinks, PvdA en D66 bepleitten het creëren van ruime opvangmogelijkheden in Nederland. De partijen gingen mee in het voorgestelde tweesporenbeleid met de voorkeur voor opvang in de regiolanden, maar zagen ook een grote rol voor Nederland om binnen de eigen grenzen vluchtelingen op te nemen. GroenLinks zag het als een maatschappelijke verplichting om ‘zoveel en zo snel mogelijk’ hulp te bieden.⁵⁹ Deze gevoelde verplichting getuigt van een humanitair frame. Opvang in Nederland diende in ruime mate mogelijk gemaakt te worden voor *iedere* vluchteling die weg wil uit het gebied. De partij volgde wel de voorkeur van het kabinet voor opvang in de regio, maar het argument van GroenLinks was dat de meeste vluchtelingen zelf in de regio zullen willen blijven. De belangrijkste beeldtaal die het GroenLinks-kamerlid Sipkes in dit debat gebruikte, is de verpersoonlijking van de groep vluchtelingen⁶⁰. Dit is een strategie die eerder al door onder andere de historica Leenders beschreven werd als middel om een anonieme groep een gezicht te geven.⁶¹ In de context van de speech van Sipkes heeft het als effect dat het beeld versterkt wordt dat vluchtelingen het slachtoffer zijn en het een maatschappelijke en morele plicht is om deze mensen te helpen. Daarnaast ondersteunen spreekwoorden dit frame: Sipkes wilde er voor zorgen ‘dat deze mensen niet tussen wal en schip vallen’. Dat haar partij hierin volgens haar niet alleen stond maar de steun van de bevolking genoot, blijkt uit het feit dat ‘honderden mensen bereid

⁵⁸ HTK 1992-93 97, p6131-6147

⁵⁹ Ibidem, p6133

⁶⁰ Ibidem, p6133

⁶¹ Leenders, ‘Gesol met de rechten van vervolgte mensen’ 57-68

waren hun huis open te stellen.’⁶² Het op deze manier inzetten van de ‘number game’ om te getuigen van het grote publieke draagvlak versterkt de gevoelde noodzaak tot het ruim bieden van opvang.

De rol die Nederland in de ogen van GroenLinks in deze kwestie moest spelen komt voort uit het zelfbeeld van Nederland als ‘voortrekkersland’. Zij zag een rol voor Nederland om in internationale context ruime opvang binnen eigen grenzen te mogelijk te maken.⁶³ Ook volgens PvdA-kamerlid Middel heeft het kabinet de plicht om daarbij voorop te lopen, ‘want als antwoord op de etnische zuiveringen mag een beschaafd land als het onze geen dam opwerpen tegen vluchtelingenstromen.’⁶⁴ Uit het betoog van Middel blijkt dat ook volgens de PvdA Nederland geacht wordt een voorbeeldfunctie te vervullen. Daaruit volgt een maatschappelijke plicht om meer te doen dan het internationaal afgesproken minimum.

Middel (PvdA):

Het kabinet moet (...) uitdrukking blijven geven aan een stroop-de-mouwen-omhoog-mentaliteit die in de samenleving gelukkig volop aanwezig is. Want uit alles blijkt dat Nederland op een hartverwarmende wijze de handen uit de mouwen wil steken.⁶⁵

Deze uitspraken zijn uitingen van het nationaliteit frame, een ‘imagined community’ zoals beschreven door Jones⁶⁶ waarbij de gepercipieerde typisch Nederlandse waarden door zowel Sipkes als Middel werden ingezet ter ondersteuning en versterking van het humanitair frame, met als doel om ruime opvang mogelijk te maken. De PvdA drong, net als GroenLinks, bij het kabinet aan op meer voortvarendheid en uitgebreidere maatregelen en wilde daar dus verder in gaan dan de bewindspersonen van de eigen partij. Naast het humanitair frame hanteerde Middel met dit doel ook het internationale afsprakenframe, met een legalistische of juridiserende inslag. Het kamerlid verwees meerdere malen naar met name UNHCR, die de norm moest bepalen voor hoe opvang geregeld wordt. Desondanks gaf Middel zelf, vanuit het humanitaire frame, de Nederlandse voortrekkersrol de overhand. Dit blijkt uit het feit dat hij specifiek benoemt dat ‘Nederland zich niet achter internationaal overleg mag verschuilen’.⁶⁷

⁶² HTK 1992-93 97-p6133

⁶³ Ibidem, p6133

⁶⁴ Ibidem, p6134

⁶⁵ Ibidem, p6134

⁶⁶ Jones, ‘Tussen Onderdanen, Rijksgenoten en Nederlanders’, 333-347

⁶⁷ HTK 1992-93 97 p6134

D66 gebruikte een variatie aan frames. Vanuit het humanitair frame geredeneerd, voelde ook deze partij een morele plicht slachtoffers van het conflict op te vangen. Dat opvang in de regio hierbij de voorkeur zou verdienen was voor de partij vanzelfsprekend, maar volgens D66-kamerlid Wolffensperger een lang gepasseerd stadium. Er viel volgens D66 niet onderuit te komen dat opvang binnen de eigen grenzen gerealiseerd moest worden. Het Kamerlid gebruikt hier het politieke realiteit frame om ruime opvang in eigen land te bepleiten. Met hetzelfde doel koos Wolffensperger ook voor een juridiserende invalshoek. Vanuit het internationale afsprakenframe hamerde hij op het betrekken van NGO's om de humanitaire kant te benadrukken. De partij plaatste echter ook een aantal kanttekeningen, die bij GroenLinks en de PvdA niet naar voren gebracht werden. D66 is de enige van de linkse partijen die de kosten van opvang benoemde en daarnaast ook redeneerde vanuit politiek-strategisch frame. Wolffensperger stelde dat het belangrijk is om bij uitwerking van beleid onder de bevolking teleurstelling te voorkomen. Hij doelde op de Nederlanders die zich hadden aangemeld voor particuliere opvang.⁶⁸

1.2.2 De confessionele partijen

Niet alleen partijen aan de linkerkant vonden het draagvlak vanuit de Nederlandse bevolking van belang. Coalitiepartij CDA benadrukte de grote steun die vanuit het Nederlandse volk bestond voor de opvang van Bosnische vluchtelingen. CDA-kamerlid Krajenbrink benadrukte de slachtoffersituatie van onschuldige mensen en hanteerde dus net als de linkse partijen het humanitaire frame, waarbij slachtoffer opgevangen moeten worden. Deze opvang diende volgens Krajenbrink te worden vormgegeven 'met een warm hart en een koel hoofd'.⁶⁹ Deze uitspraak is enerzijds een verwelkomende uitspraak, maar roept anderzijds direct het gevoel op dat er beperkingen zijn. Uit het vervolg blijkt dat de invulling die hieraan in hun ogen gegeven diende te worden bestond uit het volgen van de lijn van het UNHCR, met de nadruk op opvang in de regio. Opvang in Nederland diende in de ogen van de heer Krajenbrink uitsluitend mogelijk gemaakt te worden voor de kwetsbaarste groepen, gekozen in overleg of in navolging van de wens van het UNHCR. Bovendien wilde de partij dat deze opvang idealiter van tijdelijke aard is. Het CDA zette het internationale afspraken frame in om het humanitair frame af te zwakken, de (in hun ogen begrijpelijke) emotie moest

⁶⁸ Ibidem, p6138-6139

⁶⁹ Ibidem, p6135

niet de 'rede', de juridiserende kant, versluieren. Hoewel de inzet van de bevolking geprezen werd, is de boodschap dat particuliere initiatieven minder wenselijk zijn. Het CDA koos voor een andere invulling van opvang in Nederland dan coalitiepartner PvdA, die particuliere initiatieven juist toejuichte. Desondanks prees de partij wel degelijk dat 'als het echt moet, er veel blijkt te kunnen in dit land'.⁷⁰ Deze uitspraak combineert het politieke realiteit frame met het nationaliteit frame: De Nederlandse bevolking die zich nou eenmaal tegen wil en dank geconfronteerd zag met een situatie, heeft op bewonderenswaardige wijze gehandeld.

Net als het CDA benadrukten ook de kleine christelijke partijen RPF en GPV de tijdelijkheid van de opvang. Het was niet de bedoeling van de partijen om Bosnische vluchtelingen die in Nederland zouden worden opgevangen een permanent verblijf in het vooruitzicht te stellen wanneer de oorlog in Joegoslavië lang zou duren. Een van de bezwaren die de partijen hiertegen hadden, is dat dit Milosevic in de kaart zou spelen. GPV-kamerlid Van Middelkoop vraagt de staatssecretaris of nadenken over permanent verblijf niet 'te voorbarig' is: 'Zal een dergelijke mededeling niet leiden tot onnodige tevredenheid in Belgrado?'⁷¹ Ook de SGP was bang dat Milosevic onbedoeld zou worden geholpen bij zijn streven naar etnische zuivering. Internationale politiek en militaire strategie is voor de partijen dominant wanneer het aankomt op het vormgeven van opvang binnen de nationale grenzen, een politiek-strategisch frame vanuit pragmatisch oogpunt. De GPV koos in dit debat overwegend voor een juridiserende insteek: de partij legt met name de nadruk op het belang van internationale afspraken en het principe van 'evenredige verdeling' van het aantal vluchtelingen over de Europese lidstaten. Nergens in het debat sprak Van Middelkoop uit dat de partij mensen ook echt wil opvangen. Sterker nog, de GPV waarschuwde dat bij delen van de Nederlandse bevolking weerstand tegen de opvang van vluchtelingen zou kunnen groeien. Het nadrukkelijke gebruik van een sterk juridiserend internationale afsprakenframe krijgt een negatieve ondertoon door dit onderliggend politiek-strategisch frame. Van de vier christelijke partijen stond de GPV het meest restrictieve opvangbeleid voor. Hoewel de RPF net als de GPV waarschuwde voor afname van het draagvlak, benadrukte RPF-kamerlid Leerling wel het belang van opvang, vanwege de 'mensonterende wijze waarop autochtone islamieten met het geweer in de rug van huis en haard worden verdreven'.⁷² Overigens maakt hij hierbij wel een onderscheid tussen 'echte' vluchtelingen enerzijds en 'migranten' anderzijds.⁷³

⁷⁰ HTK 1992-93 97-p6136

⁷¹ Ibidem, p6135

⁷² Ibidem, p6135

⁷³ Ibidem, p6137

Vergeleken met de overige christelijke partijen, bepleitte de SGP in dit debat de ruimste mate van opvang in Nederland. De partij wilde, naast opvang in de regio, vluchtelingen de mogelijkheid geven om naar Nederland te komen. Kamerlid Van der Vlies pleitte voor opvangen ‘zoveel we kunnen’, grotendeels geredeneerd vanuit humanitaire overwegingen. De gevoelde maatschappelijke plicht ontleende Van der Vlies op de eerste plaats aan het geloof.⁷⁴

Daarnaast speelde ook de Nederlandse traditie een rol: ‘Ons land heeft gelukkig ook een ruimhartige traditie op dit punt: het was vaker een toevluchtsoord voor ontheemden.’⁷⁵ De SGP deelt het zelfbeeld van Nederland als tolerant land met een voorbeeldfunctie met de partijen op de linker flank. Opvallend is dat Van der Vlies watermetaforen inzette. Dit beperkte zich niet tot het gebruik van het begrip ‘vluchtelingenstroom’. Hij koppelde hieraan ook de beeldspraak dat het ‘verzadiging’ van de regiolanden tot gevolg heeft, zoals de aarde die grote hoeveelheden water niet langer kan absorberen. Migratiehistorica Schrover beschreef de dreiging die deze metaforen oproepen,⁷⁶ maar bij Van der Vlies staat het taalgebruik in dienst van het humanitair frame, met als doel ruime opvang te bepleitten. Het gebruik van een ‘dreigende’ metafoor moest in dit geval geen restrictief beleid dienen, maar het gevoel van ernst en urgentie versterken.

1.2.3 De rechtse partijen

Op de rechterzijde van het spectrum bevonden zich de VVD en de Centrum Democraten. Hoewel deze twee partijen allebei een restrictief beleid voorstonden wat betreft opvang in Nederland, zijn er grote verschillen waar te nemen in de frames die de partijen hanteerden. VVD-kamerlid Wiebenga opende het debat vanuit een humanitair denkkader: ‘Er is grote nood, dus er moet geholpen worden’.⁷⁷ De mensen die uit Bosnië vertrekken worden betiteld als slachtoffer. Wiebenga sprak over een morele plicht om zo mogelijk hulp te bieden. Beeldtaal zoals ‘ingevalen duisternis’ versterkt de urgentie. Deze hulp moest echter weloverwogen zijn: ‘met een warm hart en een koel hoofd’.⁷⁸

Het is interessant de VVD als grootste oppositiepartij dezelfde uitdrukking gebruikte als coalitiepartij CDA om aan te geven dat emotie niet moet overheersen en vanuit politiek-

⁷⁴ Ibidem, p6136

⁷⁵ Ibidem, p6136

⁷⁶ Schrover & Yeo, ‘Gender, Migration’, 76-96

⁷⁷ HTK 1992-93 97- p6132

⁷⁸ Ibidem, p6132

strategisch frame te waarschuwen voor het risico van opvang binnen de eigen grenzen. Wiebenga combineerde dit frame met een juridiserende insteek. In de visie van de VVD was er geen ruimte voor particuliere initiatieven, opvang moest geregeld binnen de kaders van internationale afspraken. De inzet van de VVD in dit debat richtte zich dan ook op een financiële bijdrage van Nederland aan opvang in de regiolanden. Ook vanuit pragmatisch oogpunt, het politieke realiteit frame, stond de VVD negatief tegenover opvang in Nederland. Volgens Wiebenga is opvang in de regio ‘onontkoombaar’, vanwege de aantallen mensen die het betrof: ‘Al zou je het willen, dan nog is het technisch onmogelijk, ruim twee miljoen mensen ver weg onder te brengen.’⁷⁹ Het humanitair frame als opening van het debat gebruikte de VVD om goede wil te tonen en de noodzaak tot samenwerking te benadrukken, de overige gehanteerde frames dienden om weg te sturen van opvang binnen de Nederlandse grenzen.

De ‘hardste’ opstelling in het debat kwam van de partij aan de meest rechterzijde van het politieke spectrum: de Centrum Democraten. Fractievoorzitter (en enig kamerlid) Janmaat vond de opvang een verantwoordelijkheid van de direct omliggende landen, waar Nederland alleen financieel aan zou moeten bijdragen als de kosten te verhalen zouden zijn op de ‘conflictlanden’. Particulieren die in Nederland opvang bieden op eigen initiatief, dienden die zelf te financieren.⁸⁰ Een vluchteling was volgens Janmaat geen slachtoffer, maar een onderdeel van de problematiek:

Janmaat (CD):

Het mag natuurlijk niet gebeuren dat een tijdelijke oorlogssituatie in een land een motief kan zijn voor het definitief verlaten van het eigen vaderland. Of er ontbreekt wat in dat vaderland en dan moeten die mensen zich ervoor inzetten om de situatie te verbeteren.⁸¹

Dit is een uiting van een sterke mate van othering: een cultureel ‘wij vs. zij’ denkframe waarbij nationaliteit een doorslaggevend kenmerk van mensen is, wat bepaalde plichten met zich meebrengt. Dit wordt nog inzichtelijker uit zijn oproep aan de minister:

Janmaat (CD):

Wij vragen de minister [gevluchte Bosniërs] in te zetten in het leger van de Verenigde Naties, zodat zij hun diensten in dat gebied kunnen bewijzen. Het is hun gebied en zij hebben er zeker taken te verrichten.⁸²

⁷⁹ Ibidem, p6132

⁸⁰ Ibidem, p6138

⁸¹ Ibidem, p6138

⁸² Ibidem, p6138

Janmaat was in dit debat de enige die redeneerde vanuit emotie om restrictief beleid te bepleitten en de enige partij die het kosten-baten frame gebruikte. In het debat kwamen verder de kosten niet aan de orde. Aangezien Janmaat slechts een zetel in de Tweede Kamer had en door de andere Kamerleden volledig genegeerd werd, is de conclusie dat dit frame niet werd overgenomen en niet invloedrijk was.

1.2.4 Het kabinet

Hoewel de beide bewindslieden van dezelfde partij zijn, is er een verschil te constateren in de frames die de bewindslieden hanteerden om op de Kamerleden te reageren. PvdA-minister D'Ancona, belast met de huisvesting van de mensen die in Nederland asiel toegewezen krijgen, legde de nadruk op het draagvlak onder de Nederlandse bevolking. Het voornaamste frame dat de minister hanteerde is het culturele differentieframe. Staatssecretaris Kosto roemde de Nederlandse traditie om vluchtelingen op te nemen, maar het belangrijkste frame is het internationale afspraken frame: internationale afspraken en overleg met UNHCR waren zeer belangrijk. Kosto moest als PvdA-er in een coalitie met het CDA bij zijn opvangbeleid het onderscheid tussen 'rechthebbenden' en 'niet-rechthebbenden' scherp proberen te houden. D'Ancona had vanwege haar portefeuille minder last van deze ambiguïteit: na toelating in Nederland waren de Joegoslavische vluchtelingen immers 'rechthebbenden'. Door de juridiserende insteek van de staatssecretaris waren ook de interrupties in overgrote mate juridiserend van aard, geredeneerd met name vanuit het internationale afspraken frame. Zo veronderstelde de staatssecretaris dat door het toelaten van meer vluchtelingen de tolerantiegraad van de Nederlanders zou afnemen. In het verschil tussen de antwoorden van de bewindslieden is de spagaat te zien zoals Geuijen die beschreef: asiel-en opvangbeleid moet voldoen aan mensenrechtenverdragen, maar dient tegelijk een aanzuigende werking tegen te gaan.⁸³ Vanuit de Kamer zagen we echter voornamelijk uitgesproken lof voor de inspanningen van het kabinet, ook al was de insteek strikter dan de PvdA-kamerleden voorstonden en paste die in de berichtgeving dat de bewindsman door linkse partijen als 'te streng' werd gezien.⁸⁴

⁸³ Geuijen, *De asielcontroversie*, 53-66

⁸⁴ In de aanloop naar het debat gebruikte Kosto in de media over de tijdelijkheid van opvang in Nederland de uitspraak 'Een gast en vis blijven drie dagen fris' (Trouw, 21-08-1992) In dit debat legde Kosto uit dat hij had bedoeld: 'een warm hart en een koel hoofd'.

Tussenbalans

Uit de analyse van het debat, kan worden geconcludeerd dat er geen sterk onderscheid in het gebruik van framing tussen de coalitie- en oppositiepartijen valt waar te nemen en dat de partijen in meerderheid positief reageren op het voorgestelde beleid. Bij partijen aan zowel de linkerkant als aan Christelijke zijde bestond een duidelijk eigenbeeld van Nederland als voortrekkersland. De keuze van frames in dit debat plaatste voor een groot deel de democratische besluitvorming over de noodzaak van opvang ‘buiten de politiek’. De gedachte dat het opvangen van vluchtelingen vanzelfsprekend is, was zo overheersend in dit debat dat de meeste partijen dit überhaupt geen onderwerp van discussie vonden. De CD probeerde dit wel ter discussie te stellen, maar daar werd door de Kamer niet in meegegaan. In combinatie met diens kleine absolute invloed (1 zetel) missen overwegingen van de CD hierdoor legitimiteit.

Pas toen in het debat ruimte kwam voor details, kregen andere frames enige speelruimte, zoals in dit hoofdstuk uiteengezet. De gehanteerde frames werden eerder opgedeeld in juridiserend, emotioneel en pragmatisch uitgangspunt, zoals beschreven bij de methode. In figuur 4 is per partij het meest dominante uitgangspunt weergegeven van waaruit framing werd ingezet in dit debat.

Dominante uitgangspunten deelnemende partijen 1992

	Juridiserend	Emotie	Pragmatisch
Kabinet	+		
GroenLinks		+	
PvdA (coalitie)		+	
D66		+	
CDA (coalitie)	+		
RPF		+	
GPV	+		
SGP		+	
VVD		+	
CD			+

Figuur 4. Overzicht van de dominante uitgangspunten van waaruit de partijen framing inzetten op 27 augustus 1992

Concluderend blijkt dat linkse partijen voornamelijk vanuit emotie (humanitaire redenen) beredeneerden dat Nederland zelf meer zou moeten doen dan het afgesproken

minimum. In dit kader werden particuliere initiatieven en de grote steun vanuit de Nederlandse bevolking dan ook geprezen. Alle partijen behalve GPV en CD gebruikten humanitaire overwegingen in dit debat. Tegelijkertijd waren er partijen die waarschuwen voor deze emotie, met de impliciete suggestie dat dit de rede in de weg zou staan ('met een koel hoofd') of omdat het risico zou bestaan dat het draagvlak onder de bevolking zou kunnen omslaan. Leenders beschrijft dit als perversiteitsstrategie, waarbij voorgestelde maatregelen geframed worden als een verslechtering van de condities die men wil verbeteren.⁸⁵

⁸⁵ Marij Leenders, 'Als we hier met milde hand optreden, is het hek van de dam: Emotie als strategie in het asieldebat 1938-1999', in: P. Mascini en N. Doornbos (red.), *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift. Onbekend terrein. Grenzen van het vreemdelingenbeleid* (Amsterdam 2004) p. 61-79, alhier 62

2. 1999: De oorlog in Kosovo

Kort nadat de oorlog in Bosnië was geëindigd, ontstond er onrust in Kosovo. In de Servische autonome regio Kosovo vormden etnische Albanezen de overgrote meerderheid, terwijl Serviërs Kosovo als onderdeel van Servië zagen. Milosevic trad dusdanig hard op tegen Albanese onafhankelijkheidsstrijders dat in 1998 opnieuw oorlog uitbrak. Grote groepen mensen sloegen op de vlucht voor het geweld. Europa zag zich voor de tweede maal in een aantal jaren geconfronteerd met een gewapend conflict aan de grenzen van de Europese Unie.

Ook binnen Nederland stond de oorlog in Bosnië nog scherp in het geheugen: De regering kampte met de nasleep van de dramatische gebeurtenissen in Srebrenica, waar zeventuizend mannen, die onder Nederlandse bescherming stonden, door de Serviërs waren gedood. In 1996 gaf het kabinet opdracht aan het NIOD om onderzoek te doen naar de verantwoordelijkheid van de gebeurtenissen in Srebrenica. Dit onderzoek liep nog, ten tijde van het oplossen van het conflict in Kosovo. Daarnaast was de politiek beducht voor opvang van nieuwe vluchtelingen in Nederland: vluchtelingenorganisaties zagen het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen in Nederland afnemen.⁸⁶

2.1 Politieke samenstelling van de Kamer

Door toedoen van VVD-leider Bolkestein werd asielbeleid voor het eerst een thema waarop politieke partijen zich in het verkiezingsjaar 1994 gaan profileren. Het CDA verloor een aanzienlijk deel van haar zetels en de PvdA werd de grootste partij: het begin van acht jaar 'Paars' onder Wim Kok, waarin de PvdA, VVD en D66 samen deel uitmaakten van de coalitie.

Staatssecretaris Cohen van Justitie (PvdA) ging over het vreemdelingen- en asielbeleid dat door het kabinet omschreven werd als 'streng maar rechtvaardig'.⁸⁷ Beelden van asielzoekers in lekkende leger tenten haalden het nieuws en dwongen Cohen onder druk van de Tweede Kamer om het kamp in Ermelo te sluiten.⁸⁸ Daarnaast woedde een heftige

⁸⁶ 'De lekkende asieltent' De Groene Amsterdammer, (28-10-1998) <https://www.groene.nl/artikel/de-lekkende-asielent> [geraadpleegd 09-08-2016]

⁸⁷ Jac Bosmans & Alexander van Kessel, *'Parlementaire geschiedenis van Nederland'* (Amsterdam, 2011) 213-220

⁸⁸ 'Cohen sluit tentenkamp in Ermelo na kritiek', Trouw, (16-10-1998) <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2723583/1998/10/16/Cohen-sluit-na-kritiek-tentenkamp-in-Ermelo.dhtml> [geraadpleegd 12-08-2016]

politieke discussie over het toelatingsbeleid van Bosnische asielzoekers, die ook binnen de partijen voor onenigheid zorgde. In 1998 stapte een CDA-kamerlid uit de Tweede Kamer, omdat hij het niet eens was met het CDA-standpunt dat Bosnische vluchtelingen moesten worden teruggestuurd.⁸⁹

Samenstelling Tweede Kamer 1999

Politieke partij	Aantal zetels
PvdA	45
VVD	38
CDA	29
D66	14
GroenLinks	11
SP	5
RPF	3
SGP	3
GPV	2

Figuur 5: Zetelverdeling Tweede Kamer der Staten-Generaal in 1999

2.2 Kosovaarse vluchtelingen: Wie is verantwoordelijk?

De discussie in het debat van 14 en 15 april 1999⁹⁰ richtte zich voor een groot deel op de vraag of Nederland zich bij het opvangen van vluchtelingen uit Kosovo actief moest opstellen naar UNHCR, of dat de regering passief moest afwachten totdat er een dringend verzoek lag. Daarnaast speelde mee, dat Europees overleg hierover tot nu toe onsuccesvol was gebleken. Hierbij was dus ook de vraag of Nederland zou wachten tot er afspraken in Europees verband gemaakt zijn, of zelf het voortouw zou nemen. De regering koos in het debat als inzet de opvang in de regio, waarbij opvang in Nederland alleen als optie zou worden

⁸⁹ 'De Milliano geeft zetel op', Trouw (14-11-1998)
<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2638354/1998/11/14/De-Milliano-geeft-zetel-op-Ex-CDA-kamerlid-vindt-overstap-naar-andere-fractie-niet-zuiver.dhtml> [geraadpleegd 10-08-2016]

⁹⁰ HTK 1998-99 69, p4128-4136 en HTK 1998-99 70, p4144-4148 (debat verspreid over 14 en 15 april)

beschouwd wanneer UNHCR hiertoe een verzoek zou doen aan de Europese landen en er een evenredige verdeelsleutel gehanteerd zou worden.⁹¹

2.2.1 De linkse partijen

Eén van de partijen die deze beleidskeuze van de regering te afwachtend vond, was GroenLinks. Deze partij bepleitte van alle partijen de ruimste opvang binnen Nederlandse grenzen. Hoewel GroenLinks-kamerlid Halsema benoemde dat ‘Kamerbreed is ondersteund dat opvang in de regio de voorkeur geniet’, zag zij noodzaak voor een actievere rol van Nederland vanuit gevoelde verantwoordelijkheid en een humanitair frame.⁹² Om de regering aan te sporen een actievere rol op zich te nemen, diende Halsema een motie in die opriep om ‘actief en ruimhartig’ in Nederland op te vangen, en het voorbeeld te volgen van landen zoals Duitsland en Noorwegen die op dat moment al op eigen initiatief activiteiten ontplooiden.⁹³

Het humanitair frame blijkt uit het taalgebruik in deze motie: zij stelde dat de situatie voor vluchtelingen in de regiolanden ‘humanitair te wensen over laat’. De situatie waarin de Kosovaarse vluchtelingen zich bevonden was niet het enige argument van de partij om vluchtelingen in Nederland op te willen vangen: Halsema’s belangrijkste argument voor deze motie was dat de politiek, cultureel en economisch kwetsbare regiolanden ‘de lasten van meer dan een half miljoen vluchtelingen niet alleen kunnen dragen’.⁹⁴ De partij hanteerde dus een kosten-baten redenering: financiële compensatie van buurlanden door onder andere Nederland achtte de partij niet genoeg om economische schade tegen te gaan, en *daarom* is opvang in Nederland geboden. Nederlandse hulp was volgens haar noodzakelijk om politieke en economische destabilisatie te voorkomen. De angst was, dat de regiolanden de opvang niet aan zouden kunnen. Dit is een argument vanuit een politiek-strategisch frame. Emotie speelde een versterkende rol bij dit frame. De voornaamste emotie was de angst dat het conflict zich zou uitbreiden naar de buurlanden. GroenLinks kreeg bijval voor deze visie vanuit de SP:

De Wit (SP):

Het strategisch belang rond Macedonië is al aan de orde geweest, (...) om in verband met mogelijke destabilisatie in de regio tegemoet te komen bij de opvang van het vluchtelingenprobleem.⁹⁵

⁹¹ Kamerstuk 22181 nr. 245, Brief van de ministers van Buitenlandse zaken, van Defensie en van Justitie

⁹² HTK 1998-99 70- p4145

⁹³ Motie nr. 248 (22181)

⁹⁴ HTK 1998-99 69- p4129

⁹⁵ Ibidem, p4131

Waar Halsema de humanitaire situatie aanhaalt ter ondersteuning van het politiek-strategisch frame, diende bij de SP het politiek-strategisch frame echter juist ter ondersteuning van het humanitair frame. Kamerlid De Wit beschouwde het conflict in Kosovo als een ‘ramp van ongekeerde omvang’ waarbij Nederland bereid moest zijn vluchtelingen op te nemen en ‘ruimhartige’ opvang te bieden.⁹⁶ De SP combineerde net als in 1992 het humanitair frame met het nationaliteitsframe om verantwoordelijkheid en de rol van Nederland te benadrukken. Hoewel de SP de gekozen beleidslijn te afwachtend en te afhankelijk van andere landen vond, nam de partij het internationale afspraken frame van de regering over:

De Wit (SP):

Nederland mag zijn morele plicht om (...) opvang te bieden aan vluchtelingen, niet laten afhangen van de houding van andere Europese landen.⁹⁷

De partij diende een motie in waarin de regering werd opgeroepen om UNHCR actief te benaderen met het aanbod om vluchtelingen op te nemen in Nederland.⁹⁸

Deze redenering volgt ook Albayrak van de Partij van de Arbeid. De partij legde sterk de nadruk op (het falen van) internationale afspraken en de Nederlandse verantwoordelijkheid, maar waar de SP proactief wilde reageren, lag het initiatief volgens de PvdA bij UNHCR. In een initiatiefmotie die zij indiende, pleitte zij voor een actieve rol van de regering wanneer UNHCR een verzoek tot Nederland zou richten voor opvang van vluchtelingen uit Kosovo die niet opgevangen konden worden in de regio.⁹⁹ Albayrak benadrukte, net als haar PvdA voorganger Middel in 1992, dat de verantwoordelijkheid van Nederland niet afhankelijk gemaakt moest worden van die van andere Europese landen en dat men ‘buiten de bureaucratische regels om moet bekijken wat op basis van humane uitgangspunten van ons wordt verwacht.’¹⁰⁰ De PvdA legde de nadruk op het internationale afsprakenframe, maar hanteerde dus het humanitair frame gecombineerd met het nationaliteit frame om de rol van Nederland te benadrukken.

GroenLinks was het niet eens met de toevoeging in de motie die stelt vluchtelingen naar de EU te halen ‘die niet opgevangen kunnen worden in de regio’. Hoewel ook haar partij

⁹⁶ Ibidem, p4130

⁹⁷ Ibidem, p4130

⁹⁸ Motie nr. 249 (22181)

⁹⁹ Motie nr. 247 (22181)

¹⁰⁰ HTK 1998-99 70-p4145

hier de prioriteit aan gaf, zag Halsema bezwaren in de mogelijk beperkende eigenschappen van het taalgebruik van de motie. Zij was bang dat dit een ‘nodeloze beperking’ zou inhouden die kon impliceren dat de regio ‘vol’ moest zijn voordat Nederland mensen zou opnemen.¹⁰¹ Voor de PvdA stond echter voorop dat ze zich als coalitiepartner grotendeels schaarde achter de redentatie en het beleid van de regering. Die stond in hun ogen niet ter discussie, omdat er ‘zeer veel politieke redenen zijn – die we hier niet opnieuw hoeven op te noemen – om opvang in de regio voorop te stellen.’¹⁰²

De meeste nadruk op de humanitaire kant van de motie werd gelegd door D66-kamerlid Hoekema. Het Kamerlid steunde in principe als coalitie ook het beleid van de regering, maar zag in deze motie vooral de vraag om soepel om te gaan met de evenredige verdeling, omdat het volgens hem ging ‘om humanitair beleid en niet om wiskunde’.¹⁰³ D66 vond de situatie van 100.000 vluchtelingen zeer zorgelijk en drong er bij de regering op aan, dat naast de eventueel uitgenodigde vluchtelingen ook individuen die zelfstandig in Nederland asiel zouden aanvragen een status zouden krijgen. Hoekema ondersteunde zijn humanitair frame met cijfers, hij maakte dus gebruik van de number game.

2.2.2 De confessionele partijen

De grootste oppositiepartij, het CDA, steunde de motie-Albayrak omdat de partij een harde garantie wilde dat Nederland zijn toezeggingen zou nakomen over eventuele opvang buiten de regio. Nederlandse verantwoordelijkheid ‘als beschaafd Europees land’¹⁰⁴ vond CDA-Kamerlid Verhagen vanzelfsprekend. Het CDA gebruikte net als de SP, GroenLinks en de PvdA het nationaliteitsframe, waarbij de partij Nederland zag als onderdeel van ‘voortrekker Europa’. Net als de andere partijen zag het CDA het als een gegeven dat opvang in de regio de primaire inzet moest zijn. Verhagen is het enige Kamerlid die tijdens dit debat desondanks nog toelichtte waarom de keuze voor de regio in zijn ogen de voorkeur had:

Verhagen (CDA):

Waarom vinden wij dat essentieel? Ten eerste, om Milosevic niet alsnog gelijk te geven als het gaat om zijn etnische zuivering. Ten tweede, vanwege het feit dat onze hele actie – ook de luchtaanvallen richting het Servische leger – erop gericht is om een situatie te creëren waarbij de gevluchte Kosovaren

¹⁰¹ Ibidem, p4145

¹⁰² Ibidem, p4145

¹⁰³ Ibidem, p4146

¹⁰⁴ HTK 1998-99 69-p4130

snel, veilig en in vrede terug kunnen naar hun eigen gebied in Kosovo. Om die redenen verdient opvang in de buurlanden de voorkeur.¹⁰⁵

In het debat in 1992 werd de politiek van Milosevic ook aangehaald als argument om opvang in de regio te prefereren, het CDA koos ook in 1999 nog steeds voor politieke strategie als argument om de opvang op deze wijze vorm te geven. Verhagen legde het zwaartepunt van de motie echter op een ander punt dan PvdA en D66: hij wilde ‘een harde afspraak over een evenredige verdeling in Europees verband’ en uitsluitend Nederlandse opvang voor kwetsbare vluchtelingen die extra hulpbehoevend waren en niet in de regio opgevangen konden worden¹⁰⁶

Ook de SGP steunde als oppositiepartij, net als de andere partijen, de regering in haar wens om met name in te zetten op opvang in de regio en stelt de argumenten daarvoor niet ter discussie. De partij benadrukte wel de humanitaire visie dat Nederland hier een ruimhartige rol in te vervullen had, vanwege een gevoelde medeverantwoordelijkheid. Aan deze verantwoordelijkheid om op te vangen diende desondanks reactief, op verzoek van UNHCR, uiting gegeven te worden. Van der Staaij bekrachtigde dus het internationale afspraken frame waarin de maatregelen van Nederland onderschikt zijn aan die van de UNHCR. Daarnaast merkte hij echter wel op dat ‘Nederland zelfstandig aanspreekbaar is’.¹⁰⁷ De SGP wilde de opvang in Nederland dus, in tegenstelling tot het kabinet, niet afhankelijk maken van de Europese afspraken maar alleen van de vraag vanuit UNHCR. Door dit niet specifiek zo te benoemen, voorkwam Van der Staaij dat hij in het frame van het kabinet stapt. De ‘zelfstandige aanspreekbaarheid van Nederland’ is een legalistisch frame wat conflicteert met ‘Nederland dient de Europese lijn’, die uitgaat van een verschil in gepercipieerde politieke rol van Nederland ten opzichte van andere autoriteiten.

2.2.3 De rechtse partijen

Van alle partijen die aan dit debat deelnamen, had coalitiepartij VVD de meest beperkte invulling van opvang voor ogen. De partij zat in een coalitie met PvdA en D66 en kon zodoende niet volledig tegen opvang in Nederland betogen, maar stelde wel de meeste voorwaarden aan deze opvang. Dit was in de ogen van VVD-Kamerlid Kamp uitsluitend een optie wanneer opvang in de regio ‘niet mogelijk’ was, wanneer de vluchtelingen die het

¹⁰⁵ HTK 1998-99 70-p4146

¹⁰⁶ HTK 1998-99 69-P4129-4130

¹⁰⁷ Ibidem, p4131

betrof zelf ook weg zouden willen en wanneer zij zo snel mogelijk weer terug zouden keren, omdat 'voorkomen moest worden dat zij, zoals zovelen, worden ingekapseld in het Nederlandse procedure- en procedeeergebeuren, met als voorspelbaar resultaat dat zij permanent hier blijven en Milosevic dus nog zijn zin krijgt.'¹⁰⁸ De politieke strategie om een signaal aan Milosevic te willen sturen, werd dus ook in dit debat door de VVD nog van toepassing geacht.

Kamp (VVD):

Wij spraken gisteren over de driedelige opgave waarvoor de internationale gemeenschap staat: Milosevic stoppen, de honderdduizenden vluchtelingen uit Kosovo menswaardig opvangen en bewerkstelligen dat zij ook weer naar Kosovo kunnen terugkeren.¹⁰⁹

De VVD benadrukte haar legalistische en strategische visie. De nadruk op evenredige verdeling is een internationale afsprakenframe, maar ook een uiting van het nationaliteitsframe. Immers, de rol die Nederland volgens Kamp moest nemen hing af van de coöperatie van andere landen. Dit frame hangt samen met de eerder geconstateerde verschuiving in zelfbeeld. Het is niet langer vanzelfsprekend dat Nederland een voortrekkersrol speelt als gidsland voor de internationale gemeenschap, er wordt vooral gekeken naar de regio. Actie moet vooral in samenspraak met anderen genomen worden. Omdat de VVD alleen de kwetsbaarste groepen zei te willen opvangen, maar wel de motie mede ondertekende, ontstond discussie over wat de toevoeging 'niet mogelijk op te vangen in de regio' precies inhield. De PvdA nam het frame over van Halsema dat voorkomen dat de regio destabiliseert aanleiding kon zijn om mensen buiten de regio Kosovo op te vangen en 'dwong' ook coalitiepartner VVD tot een antwoord.¹¹⁰

De VVD ging in zekere mate mee in de denkrichting van de linksgeoriënteerde partijen SP, GroenLinks en PvdA door in het frame te stappen 'Overbelasting van de regiolanden kan resulteren in politieke en economische stabiliteit'. De uitleg van de heer Kamp over de vervolgstap week desalniettemin af: hij legde '(over)belasting' niet uit als 'het aantal vluchtelingen wat in het land verblijft' maar als 'het betalen voor en organiseren van de opvang'. Dit blijkt uit zijn vervolgoepmerking dat de opvang voor rekening van de

¹⁰⁸ Ibidem, p4131

¹⁰⁹ Ibidem, p4131

¹¹⁰ Ibidem, p4232-4133

UNHCR diende te zijn.¹¹¹ Dit is in zekere zin een versterking van kosten-batenredenering van het oorspronkelijke argument van mevrouw Halsema.

2.2.4 Het kabinet

Het kabinet kreeg in dit debat meer kritiek op het beleid van Kamerleden dan in 1992. Bovendien werd er meer geïnterrumpeerd. Op de discussie over de soevereiniteit van Nederland en de gewenste mate van eigen initiatief, reageerden de bewindslieden met een bevestiging van het beeld dat UNHCR door hen echt als de leidende autoriteit beschouwd werd en zodoende het voortouw diende te nemen. Minister Van Aartsen raadde autonome initiatieven door Nederland af, met het argument dat ‘in vakjes verdelen’ zou kunnen resulteren in problemen’.¹¹² Nergens in het debat lichtte hij echter toe, welke problemen dat zouden zijn. Het is een impliciete aanname. De SP stapt in dit frame: vanuit de intentie om de mening van de regering te bekritisieren, vroeg De Wit de minister of het klopte dat de UNHCR eerst met een redelijk voorstel moest komen, en of evenredige verdeling een vereiste was.¹¹³

Beide voorwaarden wijzen op een legalistische visie, de voorwaarden gaan namelijk uitsluitend over regels en afspraken. De voorwaarden voor hulp staan volledig los van de mensen die het betreft: wij doen iets, als andere landen evenveel doen. Door te herhalen, bekrachtigde de SP deze denkrichting en hiermee werden de frames van de bewindslieden versterkt. Van Aartsen reageerde dat hij er ‘impliciet vanuit ging dat ieder voorstel van UNHCR een redelijk voorstel zal zijn’.¹¹⁴ Dit antwoord versterkte het frame van de minister nog meer, omdat de leidende rol van UNHCR zo onomstreden is dat als de organisatie met een voorstel komt, dat vanzelfsprekend redelijk is. De regering pleitte voor internationaal gecoördineerde acties en hier paste een voortrekkersrol van Nederland niet bij. Volgens Cohen waren er twee opties: ‘òf je vindt dat UNHCR het voortouw moet nemen en dan moet je UNHCR ook volgen als deelnemer, òf je vindt dat UNHCR niet het voortouw moet hebben en dan kunnen alle landen eigen activiteiten ontplooien.’¹¹⁵ In de ogen van de regering, was dat laatste een onwenselijke situatie:

¹¹¹ Ibidem, p4131

¹¹² Ibidem, p4134

¹¹³ Ibidem, p4131

¹¹⁴ Ibidem, p4131

¹¹⁵ Ibidem, p4135

Staatssecretaris Cohen:

Het op eigen houtje opereren door Nederland of andere landen [zal] de coördinatie eerder verslechteren dan verbeteren. Wij kunnen veel beter een bijdrage leveren aan een verbetering van de coördinatie door de UNHCR.¹¹⁶

Het inzetten van de futiliteitsstrategie, een politiek-strategisch frame, gaf de boodschap dat het ging om twee uitersten, en dat zelfstandig handelen van Nederland een verslechtering van de situatie teweeg kon brengen. De regering stond niet achter de visie dat het opvangen van vluchtelingen in Nederland noodzakelijk is om instabiliteit in de regio te voorkomen. Minister Van Aartsen erkende het sentiment wat bij de landen heerst, maar hij erkent niet dat zij de ‘lasten niet kunnen dragen’, zoals GroenLinks verzocht.¹¹⁷ De minister stapte niet in het frame van mevrouw Halsema, omdat dit als logische denkstap met zich meebrengt dat andere landen deze lasten dan zouden moeten dragen. Uit de reacties van de bewindslieden blijkt dat zij vooral wilden communiceren dat de situatie onder controle is, dat de regering alert reageert en met name, dat Nederland meer deed ‘dan het benodigd minimum’.

Tussenbalans

Net als in 1992, zijn er geen grote verschillen te constateren in het framegebruik tussen de coalitie en de oppositie. Ook de verschillen tussen linkse en rechtse partijen zijn beperkt. De beide deelnemende Christelijke partijen redeneerden overwegend vanuit juridiserend uitgangspunt, bij de SGP betekende dit een verschuiving ten opzichte van de in 1992 dominante Christelijke naastenliefde. In figuur 6 staat het meest dominante uitgangspunt per partij schematisch weergegeven.

¹¹⁶ Ibidem, p4135

¹¹⁷ Ibidem, p4134

Dominante uitgangspunten deelnemende partijen 1999

	Juridiserend	Emotie	Pragmatisch
Kabinet	+		
SP		+	
GroenLinks			+
PvdA (coalitie)	+		
D66 (coalitie)		+	
CDA	+		
SGP	+		
VVD (coalitie)			+

Figuur 6 Overzicht van de dominante uitgangspunten van waaruit de partijen framing inzetten op 14 en 15 april 1999

Humanitaire overwegingen namen in dit debat een minder prominente plaats in. Waar in 1992 ‘hulp bieden is nodig’ een vrijwel onomstreden aanname was, stond nu ‘regio opvang heeft de prioriteit’ buiten de discussie. Het juridiserende gesteggel over de nadruk op evenredige verdeling in een motie, staat in contrast met de houding van de Kamerleden over de opvang van Bosnische vluchtelingen. Deze verschuiving hangt samen met hoe de Kamer aankeek tegen de veranderde ‘voortrekkersrol’ van Nederland. ‘Nederland als onderdeel van Europa’ verlegt de nadruk van het humanitair frame naar het internationale afsprakenframe. Tot slot speelden Politiek-strategische afwegingen een belangrijke rol, de Kosovo-oorlog was het tweede conflict binnen afzienbare tijd waarmee Europa zich geconfronteerd zag en de stabiliteit in de regio was daarom voor een aantal partijen een belangrijk punt van aandacht.

3. 2013: De oorlog in Syrië

Na de Balkanoorlogen volgde een periode van ruim 10 jaar waarin het aantal asielaanvragen in Nederland relatief laag was, in sommige jaren was zelfs sprake van een negatief migratiesaldo. Vanaf 2013 begon het aantal asielaanvragen in Nederland weer te stijgen, voor een groot gedeelte door aanvragen van mensen die Syrië ontvlucht zijn. De oorlog in Syrië is het meest recente conflict wat zich dicht bij Europa afspeelt, grote groepen mensen op de vlucht heeft laten slaan en de wereldpolitiek tot op de dag van vandaag bezig houdt. De oorsprong ligt in 2011, toen bij het uitbreken van de Arabische Lente in verschillende Arabische landen ook in Syrië protesten uit braken tegen het regime. Er ontstond met name een conflict tussen de Soennitische moslims en de door Assad gesteunde Sjiitische moslims. Allerlei rebellengroepen die Assad bevechten, zijn onderling ook zeer versplinterd en bevechten ook elkaar. Eén van die extremistische groeperingen is Islamitische Staat (IS). Vanaf 2013 verovert IS grote stukken van Syrië en richt het Westen een groot deel van haar inspanningen in het terugdringen van de terreurgroep met bombardementen. Daarmee is een oplossing van het conflict niet dichterbij. Ingrijpen door de internationale gemeenschap is een moeilijke kwestie, omdat er geen overeenstemming is over de gewenste uitkomst: zo waren er al voor de oorlog in Syrië problemen tussen Turkije en Koerdische strijders, en steunen Iran en Rusland het leger van Assad terwijl het Westen verschillende rebellengroepen uit de oppositie steunt. Ten tijde van het debat in de kamer waren al meer dan 2 miljoen Syriërs het land ontvlucht, en de verwachting was dat deze aantallen snel zouden stijgen.

3.1 Politieke samenstelling van de Kamer

Vanaf 2012 regeert kabinet Rutte 2, een coalitie van VVD en PvdA. De coalitiepartijen vormen, net als in 1999, een kabinet van ‘strange bedfellows’, omdat zij ideologisch op veel onderwerpen ver uit elkaar liggen, waaronder asielbeleid. De PvdA staat een ruimer asielbeleid voor dan de VVD. Zo wil de VVD de naturalisatietermijn oprekken naar 10 jaar in plaats van 5. In het regeerakkoord komt dit op een compromis van 7 jaar. De

PvdA bepleitte een kinderpardon, wat in 2012 ook doorgevoerd is.¹¹⁸ Ook in de Kamer is verdeeldheid over dit onderwerp, zelfs binnen fracties. De gedoogconstructie met de PVV van kabinet Rutte-1 zorgde bijvoorbeeld voor onrust binnen het CDA vanwege het strikte standpunt van de PVV op het gebied van asiel.¹¹⁹

Samenstelling Tweede Kamer 2013

Politieke partij	Aantal zetels
VVD	41
PvdA	38
SP	15
PVV	15
CDA	13
D66	12
CU	5
GroenLinks	4
SGP	3
PvdD	2
50+	2

Figuur 7 Zetelverdeling Tweede Kamer der Staten-Generaal in 2013

3.2 Syrische vluchtelingen: Slachtoffer, last, bedreiging?

Eén van de eerste grote debatten in de Tweede Kamer over de opvang van vluchtelingen uit Syrië was het dertigledendebat op 12 september 2013.¹²⁰ Hieraan vooraf ging een uitspraak van minister Timmermans van Buitenlandse Zaken, die stelde dat het kabinet van oordeel was dat vluchtelingen in de regio moeten worden geholpen.¹²¹ Het kabinet had 17 miljoen euro extra beschikbaar gesteld, primair bedoeld om opvang in de direct aangrenzende landen te versterken. Daarnaast stelde het kabinet voor om het

¹¹⁸ ‘Bruggen slaan’ Regeerakkoord 2012, <http://www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf> [geraadpleegd 13-07-2016]

¹¹⁹ ‘Overleeft het CDA de PVV?’, Trouw (20-08-2010)

<http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1595064/2010/08/20/Overleeft-het-CDA-de-PVV.dhtml> [geraadpleegd 23-08-2016]

¹²⁰ HTK 2012-2013 110-7

¹²¹ ‘Geen opvang vluchtelingen in ons land’ Nu.nl (27-03-2013) <http://www.nu.nl/politiek/3382401/geen-opvang-vluchtelingen-syrie-in-land.html> [geraadpleegd 11-07-2016]

Nederlandse quotum voor uitgenodigde vluchtelingen, zogenaamde hervestigingsplaatsen, primair voor Syrische vluchtelingen te reserveren. De quota van Nederland voor hervestiging stonden voor 2013 op 50 hervestigingsplaatsen, en voor 2014 op 250. De door staatssecretaris Teeven voorgestelde maatregelen stuitten op weerstand in de Kamer bij zowel voor als tegenstanders van ruim opvangbeleid.

3.2.1 De linkse partijen

Vanuit de oppositie bepleitten de SP, PvdD, GroenLinks, D66 en de ChristenUnie ruimere opvang, zij vonden de oplossingen van het kabinet niet voldoende. De retoriek die ze hiervoor gebruikten vertoonde veel overeenkomsten: ze redeneerden hoofdzakelijk vanuit emotie, het humanitair frame in combinatie met het frame van Nederland als gidsland waren dominant. Partij van de Dieren-fractievoorzitter Thieme legde de nadruk op de morele plicht om te helpen, en maakt gebruik van omdraaiing om dit frame te versterken: ‘Wie wegkijkt, is schuldig aan deze ramp!’¹²² Het bedrag van 17 miljoen euro wat de regering heeft vrijgemaakt, maakte ze zo klein mogelijk door te stellen dat het maar een euro per Nederlander ging.¹²³ Dit gebruik van number game en het kosten-baten frame zette ze in als versterking van haar humanitaire argument om aan te tonen dat meer hulp mogelijk en wenselijk is. De partij wilde het makkelijker maken voor gevluchte Syriërs om hun familie naar Nederland te halen, al dan niet tijdelijk. Een van de grootste bezwaren van de PvdD tegen het beleid ging over het voorgestelde aantal hervestigingsplaatsen. Thieme bekritiseerde met name de legalistische insteek om Syriërs binnen het bestaande quotum op te vangen, in plaats van het quotum uit te breiden. Ze noemde dit ‘leedconcurrentie’, een term die het humanitaire frame moest benadrukken.¹²⁴

Ook de SP, samen met de PVV de grootste oppositiepartij, drong er bij de regering op aan om de quota los te laten en een groter aantal mensen te hervestigen. Net als Thieme voerde SP-Kamerlid Gesthuizen vrijwel haar hele betoog vanuit emotie. Zij legde de focus van haar verhaal op de rol die Nederland zou moeten spelen op het wereldtoneel, namelijk een voorbeeld stellen naar de rest van Europa. De SP benoemde het gevoel dat de rol van Nederland veranderd zou zijn: volgens Gesthuizen was er eind jaren negentig een grotere bereidheid om Kosovaarse vluchtelingen op te vangen.

¹²² HTK 2012-2013 110-7, p8

¹²³ Ibidem, p8

¹²⁴ Ibidem, p8

Gesthuizen (SP):

Steeds vaker hoor ik mensen dan ook zeggen: ik ken mijn eigen land niet meer terug. Ze vragen: waarom zijn we niet langer gastvrij voor degenen die onze hulp nodig hebben? En: waarom worden alleen de mensen die schreeuwen dat er voor buitenlanders geen plek is, gehoord?¹²⁵

De frames die Gesthuizen gebruikte, het nationaliteitsframe ter versterking van het moraliteitsframe, vormen een van de meest uitgesproken voorbeelden in de onderzochte debatten van othering waarbij een appèl wordt gedaan op de ‘imagined community’. Zij refereerde aan een gevoelde afname van tolerantie en hulpbereidheid die Nederland in haar beleving dus traditioneel wél had. Ze zei zich te schamen voor de opstelling van Nederland en was bang dat het land ‘dreigt te verworden tot een land dat met zijn rug naar de rest van de wereld staat’.¹²⁶ De SP waarschuwde voor een dreigende verschuiving van een traditioneel gidsland, naar een land ‘dat maling heeft aan internationale solidariteit en aan samenwerking bij afspraken in VN-verband’.¹²⁷

De PVV verweet de SP de belangen van de eigen burger ondergeschikt te maken en dat de kosten van opvang niet door ‘Jan Modaal’ gedragen kunnen worden. In haar reactie stelde Gesthuizen dat deze zaak los staat van de morele plicht om hulp te bieden bij ‘grote humanitaire rampen’. Zij plaatste dus het humanitair frame tegenover de kosten-baten afweging van de PVV. Tegelijkertijd erkende ze dat Nederland in een financieel ‘vrij ernstige crisis’ zit. Het erkennen van de economische last van de komst van vluchtelingen verleent legitimering aan het economische dreiging frame van de PVV. Deze uitwisseling toont aan, dat de ‘asielcontroverse’ die Geuijen beschrijft over de jaren ’90¹²⁸ en die in de vorige debatten zichtbaar werd, ook in de discussie over Syrische vluchtelingen duidelijk aanwezig is. Gesthuizen waarschuwde voor ‘een strijd oost tegen west, islam tegen christendom, hoofddoek tegen secularisme’.¹²⁹ Zodoende stapte zij onbedoeld in het frame van de PVV door het onderscheid aan te brengen tussen groepen mensen. In de debatten over Joegoslavische vluchtelingen viel onderscheid op basis van nationaliteit te constateren, in dit debat bediende met name de PVV zich van een ‘wij vs. zij’ frame, waarbij religie het primaire onderscheidscriterium is. Othering komt hier dus heel duidelijk naar voren. Syrische

¹²⁵ Ibidem, p1

¹²⁶ Ibidem, p1

¹²⁷ Ibidem, p1

¹²⁸ Geuijen, *De asielcontroverse*, 131-176

¹²⁹ HTK 2012-2013 110-7, p1

vluchtelingen worden primair gezien als onderdeel van een religie die wezenlijk anders is dan gebruikelijk in Nederland.

GroenLinks-kamerlid Voortman benadrukte dat onder de vluchtelingen veel kinderen ('meer dan de helft') zouden zitten. Het lijden van kinderen doet een sterk beroep op de emotie van de toehoorder: het benadrukt slachtofferschap en onschuld, ter ondersteuning van het humanitair frame. Uit het betoog van Voortman blijkt, dat zij de rol van Nederland 'als fatsoenlijk land' in internationale context van belang achtte: ze verweet de regering dat Nederland het initiatief voor het opvangen van Syriërs had kunnen nemen, maar dat Duitsland dat nu deed. Net als in 1999, vond GroenLinks ook de politiek-strategische afweging om de regionale stabiliteit te beschermen van belang. Ook in dit debat was de gedachtegang, dat de kans bestond op uitbreiding van gewelddadig conflict wanneer de regiolanden grote aantallen vluchtelingen op moeten vangen. GroenLinks zag dit als een argument voor Nederland om ruimer op te vangen, en wilde om die reden onder andere het quotum uitbreiden en studiefondsen inzetten om studerende jongeren naar Nederland te halen.¹³⁰

De angst voor ontwrichting van omliggende landen werd gedeeld door D66. D66-Kamerlid Schouw koos er voor om de dreiging van de situatie te benadrukken:

Schouw (D66):

Ruim 2 miljoen mensen zijn op drift en de regionale opvang doet landen als Jordanië wankelen; een kwart van de bevolking is daar vluchteling. De hulpverlening in de regio is een enorme operatie, waar onder andere UNHCR zich met man en macht voor inzet.¹³¹

Terminologie zoals 'wankelen' en 'met man en macht', gecombineerd met het gebruik van aantallen, roepen een beeld op van een onhoudbare en gevaarlijke situatie. In dat kader zag Schouw de inzet van het kabinet als 'een lege hand', in plaats van 'de ruimhartigheid waar de meeste politieke partijen in dit huis hopelijk om smachten'.¹³² D66 wilde daarom de opvang in Nederland uitbreiden door het quotum te verhogen, en daarnaast een tijdelijke regeling naar Duits voorbeeld. Meer dan GroenLinks, legde de partij de nadruk op internationale afspraken en op coördinatie binnen Europa.

¹³⁰ Ibidem, p8

¹³¹ Ibidem, p8

¹³² Ibidem, p8

De PvdA kon minder makkelijk voor ruime opvang pleiten. De partij is gebonden aan reageringsafspraken met de VVD en zag zich daarom genoodzaakt welwillend te reageren op de plannen van het kabinet, terwijl ze in principe ruimere opvang voor ogen stond. De insteek van de PvdA was overwegend legaliserend. Door deze strategie kon kritiek van zowel linkse als rechtse partijen worden gepareerd door te verwijzen naar de coördinerende rol van de UNHCR. Vooral de SP en GroenLinks probeerden de PvdA woordvoerder Marit Maij uitspraken te ontlokken over ruimere opvang. De PvdA wilde hier vanwege coalitieverhoudingen geen harde eis van maken en Maij weigerde in de frames van de SP en GroenLinks te stappen. Ze herhaalde meerdere keren dat Europees opvangbeleid van belang is, en dat de soevereiniteit in haar ogen bij de VN hoorde te liggen. De enige ‘knieval’ naar de linkse partijen, was dat de PvdA de regering wilde verzoeken om te onderzoeken of Syrische vluchtelingen buiten het hervestigingsquotum kon worden opgevangen.¹³³ Tegenstander van opvang PVV viel de PvdA juist aan op hun coulante beleid, wat het signaal zou afgeven ‘dat Nederland een vrijhaven is voor oorlogsmisdadigers’.¹³⁴ Ook dit frame weet de PvdA te legaliseren. Maij ontweek de dreiging- en oorlogsterminologie door te spreken over het ‘toetsen van vluchtelingen aan artikel 1F’.¹³⁵

3.2.2 De confessionele partijen

Van de drie Christelijke partijen in de Kamer, wilde de ChristenUnie de ruimste mate van opvang. CU-Kamerlid Voordewind koos voor een persoonlijke insteek:

Voordewind (CU):

Ik was er een paar maanden geleden en toen kwam ik mensen tegen die (...) waren gevlucht over de Turkse grens. Zij zitten daar alweer anderhalf jaar, onder tentzeil. Zij vragen om alstublieft te mogen naar hun familie (...) in Nederland.¹³⁶

De keuze voor het verpersoonlijken en concretiseren van de mensen die het betreft, in combinatie met een directe persoonlijke vraag, maakt het leed meer invoelbaar en dichterbij dan wanneer over aantallen gesproken wordt en past zodoende binnen het humanitair frame. De nadruk op verscheurde families, zoals kinderen die hun ouders kwijt zijn, liet hij een

¹³³ Ibidem, p11-12

¹³⁴ Ibidem, p13

¹³⁵ In artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag staat dat personen die een bedreiging vormen of oorlogsmisdaden gepleegd hebben, asiel geweigerd mogen worden door het gastland. (1951 Convention Relating to the Status of Refugees, ondertekend 28 juli 1951, in werking 22 april 1954)

¹³⁶ HTK 2012-2013 110-7, p3

aantal keer terugkomen. In dit frame past aansluiting bij het tijdelijk humanitair hulpprogramma zoals Duitsland, Zweden en Oostenrijk hadden ingesteld, waarbij vluchtelingen familieleden tijdelijk kunnen laten overkomen. Voordewind was net als GroenLinks en de Partij van de Dieren bang voor 'leedconcurrentie' en daarom voor het uitbreiden van het hervestigingsquotum.¹³⁷

De andere twee Christelijke partijen, het CDA en de SGP, hadden de opvang anders voor ogen dan de ChristenUnie. Hoewel SGP-kamerlid Van der Staaij benadrukte dat 'ruimhartige hulp' nodig was bij deze 'schrijnende situatie' en hij opende met het humanitair frame, legde hij daarna meer de nadruk op legalistische aspecten. Van der Staaij was 'behoorlijk tevreden' met de inzet van de regering, maar wilde liefst dat zou worden vastgelegd dat de vluchtelingenstatus van tijdelijke aard zou zijn. Van der Staaij keek ook anders aan tegen de rol van Nederland. Hij meende dat van Nederland verwacht mocht worden evenredig op te vangen, maar op voorwaarde dat andere Europese landen hieraan zouden meewerken. De discussie over het aantal mensen wat in Nederland zou kunnen worden opgevangen, wilde de SGP net als de PvdA uit de weg gaan. Het frame wat Van der Staaij hiervoor gebruikte, was een politiek-strategisch frame dat het debat over aantallen futiel zou zijn in de grote context van het conflict:

Van der Staaij (SGP):

Wij moeten er ook geen wedstrijd van maken in de zin van "wie biedt meer". Wie is er nog barmhartiger? (...) Het kan altijd meer. (...) Als de regering zegt "wij hebben er goed naar gekeken, dit lijkt ons een fair aantal", dan zullen wij niet snel zeggen: o nee, doe maar 100, 200 of 300 meer. Dat is gauw zo goedkoop.¹³⁸

Via dit frame probeerde de SGP de inbreng van partijen die ruimere opvang dan het kabinetsbeleid voorstonden te bagatelliseren en weg te zetten alsof ze beschamend tegen elkaar op boden. Ook het CDA had deze kritiek op de partijen die een ruimer quotum voorstonden. Dit frame kwam in het debat meerdere malen terug, en werd door de bekritiseerde partijen tegengesproken. Net als de SGP, steunde ook het CDA in grote lijnen het kabinet. Kamerlid Van Hijum plaatste daarbij de kanttekeningen, vanuit politieke strategie, dat de druk op de regiolanden een punt van zorg was en, vanuit religieuze differentiatie, dat hij vond dat extra gekeken zou moeten worden naar de opvang van Christenen. D66 vroeg of het CDA als 'familiepartij' het Duitse model niet zag als een

¹³⁷ Ibidem, p24

¹³⁸ Ibidem, p7

‘fantastische, humane familieoplossing’.¹³⁹ Hiermee deed Schouw een beroep op de traditionele waarden waarmee het CDA zich identificeert en profileert. Hoewel het CDA internationale afstemming het belangrijkste vond, vroeg Van Hijum naar aanleiding van deze interruptie het kabinet om er naar te kijken. De partij wil Europees coördineren hoe toelating en juridische status van vluchtelingen eruit ziet. De PVV meende juist dat Nederland niet mee zou moeten doen aan dit soort afspraken, omdat andere landen niet of nauwelijks zouden bijdragen. Volgens van Hijum was het omgekeerde waar, betere afspraken zouden dit moeten tegengaan. Het CDA zag Nederland als gidsland wat traditioneel al vrij veel bijdraagt aan UNHCR, maar die erfenis zag de partij als argument om nu niets extra’s te hoeven doen. De partij prees in dat kader ook de betrokkenheid van Nederlandse burgers bij acties voor Giro555. Interessant is dat Van Hijum deze betrokkenheid als reden zag, om ‘ook vanuit de samenleving mensen aan te spreken op verantwoordelijkheid die zij kunnen nemen’,¹⁴⁰ oftewel om het bieden van hulp een individuele in plaats van maatschappelijke keuze te maken. De verantwoordelijkheid wordt hierdoor weggehaald bij de regering.

3.2.3 De rechtse partijen

Naast CDA en SGP, wilden ook de VVD en PVV liefst zo beperkt mogelijke opvang in Nederland. De PVV presenteerde zich in dit debat als de grootste tegenstander van het kabinet en als de enige partij die streng opvangbeleid voorstond. PVV-Kamerlid Fritsma wil geen vluchtelingen opvangen in Nederland en ook niet financieel bijdragen aan opvang in de regio. Volgens Fritsma waren de plannen voor opvang ‘in één woord absurd’:

Fritsma (PVV):

De linkse partijen tuimelen zowat over elkaar heen om te pleiten voor een veel ruimere toelating van Syriërs. Onder die "linkse partijen" versta ik natuurlijk ook de VVD, die de opname van nog meer Syriërs ook niet wil uitsluiten. Het is onvoorstelbaar dat de andere partijen nog steeds niet doorhebben dat Nederland de voortdurende immigratie en alle daarmee gepaard gaande problemen allang niet meer aankan.¹⁴¹

De partij benadrukte de politiek-ideologische scheidingslijn tussen ‘links’ en ‘rechts’ als het onderscheid tussen partijen voor en tegen opvang. Deze vorm van othering appelleert rechtstreeks aan gevoelde spanning tussen het mensenrechtenframe en het Nederlands belang.

¹³⁹ Ibidem, p10

¹⁴⁰ Ibidem, p9

¹⁴¹ Ibidem, p4

Door de VVD als ‘links’ te benoemen, plaatst de PVV deze partij binnen een door hun gehanteerd frame dat zij de burgerbelangen zouden vertegenwoordigen en dat partijen die voor opvang zijn niet het beste voor hebben met de Nederlandse burger. In dit debat leek VVD-kamerlid Azmani er daarom vooral op uit om aan te tonen dat het beleid ‘streng’ was, om de PVV de wind uit de zeilen te halen. De VVD was evengoed ook gebonden aan het regeerakkoord met de PvdA. Azmani benadrukte in het debat daarom meerdere malen de overeenkomsten tussen de partijen, zoals het feit dat beiden de nadruk bij opvang in de regiolanden wilden leggen. Hij combineerde hiervoor het internationale afsprakenframe met het nationaliteitsframe: Azmani zag Nederland niet als gidsland, maar als ‘slechts één van de velen’ een min of meer onbelangrijke speler binnen de internationale gemeenschap met relatief weinig verantwoordelijkheid.¹⁴² Hij gebruikte de internationale context als frame om de futiliteit van debat over de hoogte van het quotum aan te geven.¹⁴³

Fritsma hanteerde in grote lijnen dezelfde redenering als Janmaat (CD) in 1992, maar naast economische dreiging was ook de culturele en religieuze achtergrond van vluchtelingen een cruciaal punt in zijn argumentatie. Fritsma legde een link tussen criminaliteit en islamitische landen. Syrië zit naar zijn idee namelijk vol met oorlogsmisdadigers, ‘net als Afghanistan’.¹⁴⁴ Nederland zou met een coulant opvangbeleid een signaal afgeven een vrijhaven voor oorlogsmisdadigers te zijn. Dit is het religieuze dreiging frame, het angstframe zoals beschreven door Roggeband & Vliegthart,¹⁴⁵ waarin aanhangers van de islam gezien worden als een bedreiging, versterkt door termen als ‘strijders’ en ‘oorlog’. Met name de SP had kritiek op deze uitingen, maar liet zich te veel verleiden om in het PVV frame te stappen.

3.2.4 Het kabinet

Minister Timmermans bestreed het frame dat de regiolanden niets aan opvang zouden doen en betitelde de inbreng van Fritsma als ‘theater’. Ook staatssecretaris Teeven besteedde aandacht aan de PVV. Hij kreeg veel kritiek vanuit de linkse partijen dat de regering te weinig zou doen, en reageerde daarop door te stellen dat Nederland al ruimhartig opvang bood ‘tot grote irritatie van de PVV’.¹⁴⁶ Deze opmerking zet aan de ene kant de PVV weg, maar laat ook zien dat de minister graag het tegenovergestelde vindt dan de PVV. Vrijwel alle interrupties waren legaliserend van aard en gericht op internationale afspraken. Zo

¹⁴² Ibidem, p5

¹⁴³ Ibidem, p5

¹⁴⁴ Ibidem, p5

¹⁴⁵ Roggeband & Vliegthart. 'Divergent framing', 538-543

¹⁴⁶ HTK 2012-2013 110-7, p16

wilden de Christelijke partijen graag weten hoe de protocollen voor hervestiging precies in elkaar zaten en hoe werd bepaald wie hiervoor in aanmerking kwam. SP, GroenLinks en PvdA zochten uitbreiding van de quota. Teeven kwam de PvdA daarin tegemoet, door toe te zeggen te gaan onderzoeken of tijdelijke opvang naar Duits voorbeeld mogelijk zou zijn als de situatie in Syrië of de regio zou verslechteren. De PVV en de VVD wilden vooral van de bewindslieden horen hoe zij gingen zorgen dat andere landen hun verantwoordelijkheid zouden nemen. Ook probeerde Azmani vanuit het kosten-batenframe minister Ploumen zo ver te krijgen dat zij zou toezeggen dat er geen extra geld meer naar opvang zou gaan. De bewindslieden behandelden alle interrupties juridiserend, door de nadruk te leggen op het naleven van en toetsen aan diverse verdragen en procedures. Het kabinet bleef in haar beantwoording steeds benadrukken dat Nederland al ‘adequaats en zinvol’ hulp bood,¹⁴⁷ en dat meer niet nodig en zelfs niet gewenst was. De uiteindelijke coördinatie voor hervestiging lag bij UNHCR, en volgens Teeven nam Nederland ‘al meer dan 10% van het wereldwijd gevraagde aantal’ op, ondanks dat ‘hervestiging niet meer kan zijn dan een ventiel om waar nodig grote druk weg te nemen’.¹⁴⁸

Tussenbalans

In figuur 8 is te zien dat emotie opnieuw, net als in 1992, een sterke rol is gaan spelen in het debat. Die emoties zijn desondanks ingrijpend veranderd. In de debatten in de jaren '90 was het beeld van Nederland als land met een voorbeeldfunctie nog vrijwel onomstreden. Deze voorbeeldfunctie stond in dit debat inmiddels wél ter discussie: het CDA zag die traditionele rol als argument waarom de beurt nu aan anderen zou zijn, de VVD ontkende de invloed van Nederlands handelen en de PVV zag die traditionele voorbeeldfunctie zelfs als schadelijke bron voor problemen in Nederland.

De asielcontroverse is in dit debat duidelijk aanwezig. Partijen die ruimere opvang voorstaan, moeten constant schipperen tussen nationale belangen en hun gevoelde morele plicht. De linkse partijen legden om die reden veel nadruk op die medemenselijkheid, en zetten zich af tegen de PVV, omdat die partij opvang ziet als schadelijk voor de Nederlandse belangen. Om deze spanning te benadrukken, De VVD en CDA probeerden in dit debat meerdere malen te laten zien dat niet alleen de PVV hard was in haar asielbeleid.

¹⁴⁷ Ibidem, p14

¹⁴⁸ Ibidem, p14

Dominante uitgangspunten deelnemende partijen 2013

	Juridiserend	Emotie	Pragmatisch
Kabinet	+		
PvdD		+	
SP	+		
GroenLinks		+	
PvdA (coalitie)	+		
D66		+	
CU		+	
CDA	+		
SGP	+		
VVD (coalitie)	+		
PVV		+	

Figuur 8: Overzicht van de dominante uitgangspunten van waaruit de partijen framing inzetten op 12 september 2013

In het debat is nu veel ruimte voor dreigingsframes. islam is bedreiging: cult, economisch. Omdat de partijen die ruime opvang voorstaan dit beeld wilden bestrijden, en partijen die weinig opvang voorstaan niet als ‘soft’ of ‘links’ willen worden weggezet, kreeg de PVV de meeste interrupties en daarmee de meeste kans om uitgebreid aan het woord te komen.

Waar de Centrum Democraten in het verleden niemand meekregen in hun framegebruik, lukt dat de PVV dus wel. In het debat is ontstaat daarom nu veel ruimte voor het dreigingsframe met religie, de Islam, als cultureel en economisch gevaar. Naast emotionele uitgangspunten overheersen juridiserende uitgangspunten. De discussie over de rol van Nederland, maakt ruimte voor discussie over de verantwoordelijkheden van andere landen en instanties. De coalitiepartijen en het kabinet gebruiken nu zonder uitzondering met name juridiserende frames, in hun betoog en om kritische interrupties te pareren.

Conclusie

Deze scriptie heeft tot doel gehad in kaart te brengen hoe de frames, waarmee gesproken wordt over het opvangen van vluchtelingen in de Nederlandse Tweede Kamer der Staten-Generaal, veranderen. Met dit doel zijn drie debatten onderzocht, respectievelijk uit de periode van de oorlog in Bosnië (1992), de oorlog in Kosovo (1999) en de oorlog in Syrië (2013). Allereerst werd daarbij bekeken welke frames het meest dominant waren in de debatten bij de verschillende partijen. Een overzicht daarvan is te vinden in figuur 9.

Dominante uitgangspunten deelnemende partijen 1992				Dominante uitgangspunten deelnemende partijen 1999				Dominante uitgangspunten deelnemende partijen 2013			
	Juridiserend	Emotie	Pragmatisch		Juridiserend	Emotie	Pragmatisch		Juridiserend	Emotie	Pragmatisch
Kabinet	+			Kabinet	+			Kabinet	+		
GroenLinks		+		SP		+		PvdD		+	
PvdA (coalitie)		+		GroenLinks			+	SP	+		
D66		+		PvdA (coalitie)	+			GroenLinks		+	
CDA (coalitie)	+			D66 (coalitie)		+		PvdA (coalitie)	+		
RPF		+		CDA	+			D66		+	
GPV	+			SGP	+			CU		+	
SGP		+		VVD (coalitie)			+	CDA	+		
VVD		+						SGP	+		
CD			+					VVD (coalitie)	+		
								PVV		+	

Figuur 9: Vergelijking van de dominante uitgangspunten van framing

Daarbij was de vraag welke verschuiving er opgetreden was bij de verschillende partijen afzonderlijk. We zien dat bij een aantal partijen er geen verschil is in het uitgangspunt dat ze gebruiken om hun standpunten weer te geven. Dit geldt voor het CDA, die sterk vanuit een juridiserend frame blijven spreken, maar ook voor de SP die hun bijdrage veelal vanuit het emotie uitgangspunt laten komen. Ook D66 doet dit, maar meestal wel genuanceerder. Interessante verschillen zijn er bij de kleine christelijke partijen. De SGP die oorspronkelijk vanuit een emotioneel uitgangspunt een ruime opvang bepleit is in de laatste twee periodes verschoven naar een juridiserend en een meer terughoudend opvangbeleid. Bij de ChristenUnie, voortkomend uit RPF en GPV, zien we juist het tegenovergestelde gebeuren. Waar de oorspronkelijke partijen meer juridiserend waren en een strikter opvangbeleid bepleitten, kiest de fusiepartij het emotionele uitgangspunt en verpersoonlijkt zij de slachtoffers. Bij de VVD is er qua beleid geen wezenlijke verandering te zien, echter de boodschap is met name onder druk van de PVV wel veranderd. Waar in 1992 nog gewaarschuwd werd voor de emotionele boodschap, profileert de partij zich in 2013 zeer juridiserend met als doel een afhoudend beleid te bewerkstelligen. De PvdA verschuift van een humanitair (emotioneel) frame naar een juridiserende insteek waarbij een ruimhartig opvangbeleid plaatsmaakt voor samenwerking met de internationale gemeenschap.

Zeker de verschuiving van de PvdA laat zien dat de coalitieverhoudingen van invloed waren op de standpuntbepaling en bijbehorende frames. Zij waren de enige partij die in alle drie de periodes deel uitmaakten van de coalitie. Echter waar in de eerste periode het CDA en in de tweede periode D66 ideologisch minder ver van de PvdA lagen, moest de partij met de VVD meer rekening houden met een partner die een meer terughoudend beleid voorstond. Daarnaast is het zo dat de oppositie partijen over het algemeen meer vanuit een emotioneel uitgangspunt reageren. Ze benadrukken ook vaak het humanitaire aspect, terwijl de coalitie partijen meer de nadruk op Europese afspraken en de rol van UNHCR leggen.

Gemiddeld genomen legt het linkse deel van de kamer meer de nadruk op het zelfbeeld van Nederland als gidsland al zien we wel dat er verschuivingen in dat beeld optreden. Vanwege het verdwijnen van de Centrum Democraten en het opkomen van de PVV is er geen algemene conclusie te trekken over de rechtse partijen. Wel is het zo dat het rechtse geluid een veel groter stempel op het debat lijkt te hebben en dat ook de VVD de situatie daardoor anders is gaan benaderen zoals hierboven beschreven.

Bij het algemene beeld waarmee een antwoord gegeven wordt op de hoofdvraag: hoe de frames over de drie verschillende periodes veranderen, kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Ten eerste worden de slachtoffers van de drie conflicten in overgrote mate door de Kamer beschouwd werden als ‘echte vluchtelingen’. Uit de kwalificatie van vluchtelingen als slachtoffers volgt een gevoelde morele plicht bij Kamerleden tot het bieden van hulp. Echter is het wel zo dat wie er beschouwd worden als de ‘in-group’ wel degelijk aan verandering onderhevig is. Met name de rechtse partijen, maar ook zeker een partij als de SGP, maken hier steeds meer onderscheid op basis van religie. Waar in 1992 alleen de CD een dergelijk frame probeerde te bewerkstelligen in het debat en niemand daar op inging, wordt dat in de tweede en met name de derde periode door meer partijen naar voren gebracht. Hierbij wordt ook de link gelegd met de bescherming van de eigen burgers. Dit onderschrijft de conclusie van Brochmann en Hammar die stellen dat het duidelijk afbakenen van zo’n ‘in-group’ noodzakelijk is voor het beschermen van de (verzorgings)staat.¹⁴⁹ De conclusie van Roggeband en Vliegenthart¹⁵⁰ lijkt daarentegen maar gedeeltelijk bevestigd te worden. Waar de Islam in 2013 zeker door enkele partijen als een bedreiging wordt gezien, wordt de link met terrorisme in dit debat niet gelegd. Op basis van dit onderzoek kan die conclusie dus niet worden bevestigd.

¹⁴⁹ Brochmann & Hammar, ‘*Mechanisms of immigration control*’ 1-27

¹⁵⁰ Roggeband & Vliegenthart, ‘Divergent framing’, 538-543

De tweede conclusie is in lijn met eerdere onderzoeken van Böcker & Havinga, dat er een steeds grotere nadruk op juridisering komt te liggen.¹⁵¹ Hun conclusie lijkt, op basis van het debat over Syrische vluchtelingen, door te trekken naar het heden. Het meest voorkomende en dominante frame is een legalistisch frame. De partijen die ruime opvang voorstaan, gebruikten legalistische argumenten om vluchtelingen tot de rechthebbenden te bestempelen. Dit werd bijvoorbeeld gedaan door te benoemen dat zij voldoen aan de kwalificaties zoals gesteld in het Vluchtelingenverdrag van 1952 of omdat de UNHCR opvang verzoekt. Aan de zijde van de pleiters voor beperkte opvang worden legalistische frames juist ingezet om te wijzen op het belang van gecoördineerde afspraken en evenredige verdeelsleutels. Böcker & Havinga constateerden ook dat de bereidheid om op te vangen niet toenam.¹⁵² Ook deze conclusie lijkt op basis van deze casestudy te verdedigen. De asielcontroverse lijkt tegenwoordig eerder vergroot dan verminderd. Ten tijde van het debat over Syrische vluchtelingen bevond Nederland zich al sinds 2008 in een crisis. Leenders en Lucassen toonden al aan dat de acceptatie van nieuwkomers daalt wanneer er sprake is van grote werkloosheid of economische onzekerheid.¹⁵³ De partijen willen het belang van ‘de Nederlandse burger’ dienen, maar met name de linkse partijen hebben moeite om dat belang retorisch te verenigen met de komst van vreemdelingen. Ze worden hier door de rechtse partijen dan ook op aangevallen. Dus ook de conclusie van Geuijen¹⁵⁴ is door te trekken naar het heden.

Dit uit zich vervolgens in een veranderd zelf beeld, wat de derde conclusie is van dit onderzoek. De Nederlandse voortrekkersrol zwakt sterk af. In 1992 zien de Kamerleden Nederland als voortrekkersland, in de wereld en in Europa, waarbij de ‘ruimhartige traditie’ en de ‘stroop-de-mouwen-omhoog mentaliteit’ geroemd worden. In 1999 is een verandering opgetreden waarbij Nederland beschouwd werd als ‘beschaafd onderdeel van Europa’. Hierbij mag van Europa verwacht worden dat zij een voorbeeldfunctie bekleedt, maar zonder het automatisme van Nederland als voortrekker. In 2013 is de Europese voorbeeldrol ook lang niet meer bij iedereen vanzelfsprekend, wees men op de verantwoordelijkheid van Arabische landen, Rusland en China, en staan internationale verdragen bij sommige partijen ter discussie. De opgetreden verschuiving sluit aan bij de bevindingen van Jones dat de

¹⁵¹ Böcker & Havinga, ‘Een eeuw opvang’, 7-25

¹⁵² Ibidem, 7-25

¹⁵³ Leenders, ‘Gesol met de rechten van vervolgte mensen’ 57-68, Lucassen & Lucassen, ‘Winnaars en verliezers’, 56-61

¹⁵⁴ Geuijen, *De asielcontroverse*, 225-255

Nederlandse identiteit sinds de jaren zeventig een verandering heeft doorgemaakt van open en tolerant gidsland, naar een identiteit als introverte natie.¹⁵⁵

Een kritische noot bij deze resultaten is uiteraard dat dit onderzoek een casestudy betreft. De keuze voor één debat per periode brengt dieper inzicht in het gehanteerde discours met zich mee. Het zicht op de problematiek blijft echter te beperkt om op basis hiervan algemene uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van het Nederlandse debat over opvang. Daarnaast is er mogelijk sprake van subjectiviteit van dit onderzoek, aangezien de selectie en analyse van het bronmateriaal tot stand is gekomen op basis van de criteria van de auteur. Voor vervolgonderzoek zou bijvoorbeeld ook een taalkundige analyse van meerwaarde kunnen zijn. Ook zou het interessant zijn om met de resultaten uit deze scriptie een zelfde analyse uit te voeren voor andere landen of voor meer casussen binnen Nederland. Om inzicht te verschaffen in de vraag hoeveel invloed het gebruik van framing in de politieke arena heeft op de uiteindelijke vormgeving van beleid, kunnen deze resultaten worden afgezet tegen internationale beleidsontwikkelingen.

Tot slot is het interessant om op te merken dat de beleidskeuze van het kabinet in deze drie debatten eigenlijk nauwelijks verschilt. De benadering van politieke partijen en hun gebruik van frames heeft daarentegen de toon van het debat heftiger gemaakt. Of zoals hoogleraar en IMF adviseur Paul Collier al opmerkte: ‘The debate on migration is polarized into two strident positions, the heartless and the headless.’¹⁵⁶

¹⁵⁵ Jones, ‘Tussen Onderdanen, Rijksgenoten en Nederlanders’, 333-347

¹⁵⁶ Geciteerd door René Cuperus in: ‘Ik hoop dat minister Ploumen weet waarmee ze bezig is’, *Volkskrant* (10 augustus 2015)

Bibliografie

Handelingen en Kamerstukken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK) (Geraadpleegd via Statengeneraaldigitaal.nl en Officiële bekendmakingen.nl)

HTK 1991-1992, 22 p704 –3

HTK 1992-1993, 97 p6131-6147

HTK 1998-1999, 69 p4128-4136

HTK 1998-1999, 70 p4144-4148

HTK 2012-2013, 110-7 p1-28

Kamerstuk 22181 nr. 245, Brief van de ministers van Buitenlandse zaken, van Defensie en van Justitie

Motie-Albayrak c.s. over een eventueel verzoek van UNHCR (22181, nr. 247)

Motie-Halsema over opvang bij het ontbreken van consensus in de Europese Unie (22181, nr. 248)

Motie-De Wit over het aan UNHCR aanbieden van opvang (22181, nr. 249).

Primaire bronnen

1951 Convention Relating tot he Status of Refugees, ondertekend 28 juli 1951, in werking 22 april 1954

Regeerakkoord 2012: ‘Bruggen slaan’

Krantenartikelen

‘Bij Kosto hebben asielzoekers minder waarborgen’ NRC (07-05-1991)

‘Brief fractievoorzitters: stop verharding asieldebat’, Trouw (28-10-2015)

‘Cohen sluit tentenkamp in Ermelo na kritiek’, Trouw, (16-10-1998)

‘De lekkende asieltent’, De Groene Amsterdammer (28-10-1998)

‘De vluchtelingen crisis in vijf begrippen’, NOS (15-10-2015)

‘Dit is wat je moet weten om de vluchtelingen crisis te begrijpen’, NRC (14-09-2015)

- ‘Dreigt er een ‘asielstunami’?’, *Volkskrant* (18-09-2015)
- ‘Geen opvang vluchtelingen Syrië in ons land’, *Nu.nl* (27-03-2013)
- ‘Ik hoop dat minister Ploumen weet waarmee ze bezig is’, *Volkskrant* (10 augustus 2015)
- ‘Missie naar Kroatië stuit bij grens al op strubbelingen’, *NRC* (26-08-1992)
- ‘Nederland draagt kleine last in de vluchtelingencrisis’, *HP de Tijd* (12-02-2016)
- ‘Onrust op Telegraaf redactie om term ‘kansloze asielplaag’’, *Volkskrant* (09-01-2017)
- ‘Overleeft het CDA de PVV?’, *Trouw* (20-08-2010)

Websites

CBS, ‘Statline’ (versie juli 2016) <http://statline.cbs.nl/Statweb/>

CIA, ‘The World Factbook’ (versie juli 2016) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2119.html>

Stichting Vluchtelingenwerk, ‘Integratiebarometer 2014’
<https://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/Vluchtelingenwerk/Publicaties/VWNIntegratiebarometer2014.pdf>

Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Vluchtelingencrisis centraal bij Europese Top’, (versie oktober 2015)
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/vluchtelingencrisis-centraal-bij-europese-top

Literatuur

Aarts, L., Ph. de Jong e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat* (Amsterdam, 1995)

Aarts, ‘Emotie in de politiek: Over politieke stijlen in Nederland sinds 1848’, in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2003. Emotie in de politiek* (Den Haag 2003)

Böcker, A. & Havinga, T., 'Een eeuw opvang van Europese oorlogsvluchtelingen in Nederland', in: Ashley Terlouw en Karin Zwaan (ed.), *Tijd en asiel. 60 Jaar Vluchtelingenverdrag* (Nijmegen 2011) 7-25

Bosmans, J. & Van Kessel, A. '*Parlementaire geschiedenis van Nederland*' (Amsterdam, 2011)

Brochmann, G. & Hammar, T., '*Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*' (Oxford 1999)

Brons, L., 'Othering, an analysis', *Transcience* Vol. 6, Issue 1 (2015) 69-90

D'Haenens, L. & M. Lange, 'Framing of asylum seekers in Dutch regional newspapers', *Media, Culture & Society*, vol. 23, iss. 6, (2001) 847-860

Geuijen, K., '*De asielcontroverse: argumenten over mensenrechten en nationale belangen*' (Tilburg, 2004)

Van Gorp, B., 'Inhoudsanalyse: het reconstrueren van frames', in: A. Smaling, F. de Boer, *Benaderingen in kwalitatief onderzoek: een inleiding* (Den Haag 2011) 167-178

Haasnoot, S. & Den Hertog, M., '10 jaar geleden: Aad Kosto over de aanslag op zijn huis door actiegroep RARA', *Historisch Nieuwsblad*, Iss 1 (2001)

Horst, H. van der, '*Asielzoekers en asielbeleid in Nederland. Conflicterende discoursen van natiestaat, verzorgingsstaat en mensenrechten*' (Delft, 2001)

Jansen, J., '*Bepaalde Huisvesting: Een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945-1995*' (Leiden, 2006)

Kaveny, M.C., 'Autonomy, Solidarity and Law's Pedagogy', *Louvain Studies* Vol. 27 Iss. 4 (2002) 339-350

Leenders, M., 'Gesol met de rechten van vervolgte mensen: Emoties in het asieldebat 1938-1999', in: *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2003: Emotie in de politiek* (Den Haag 2003) 57-68.

Leenders, M., 'Als we hier met milde hand optreden, is het hek van de dam: Emotie als strategie in het asieldebat 1938-1999', in: P. Mascini en N. Doornbos (red.), *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift. Onbekend terrein. Grenzen van het vreemdelingenbeleid* (Amsterdam 2004) p. 61-79

Lucassen, L. & Lucassen, J., '*Winnaars en verliezers: Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie*' (Amsterdam, 2011)

Obdeijn, H. & Schrover, M., '*Komen en gaan: Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*' (Amsterdam, 2008)

Roggeband, C. & Vliegthart, R., 'Divergent framing: The public debate on migration in the Dutch parliament and media, 1995-2004.' *West European Politics* vol. 30, iss. 3, (2007) 524-548

Thibodeau, PH. & Boroditsky, L., 'Metaphors We Think With: The Role of Metaphor in Reasoning' *PLoS ONE* vol 6, iss. 2 (2011)

R. van der Veen, 'De taal van het beleid', in: Aarts, L. (e.a.), '*Het bedrijf van de verzorgingsstaat*', (Meppel 1995), 80-103

Walaardt, T., '*Geruisloos inwilligen: Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994*' (Leiden, 2012)

Ziemann, B., & Dobson, M. '*Reading Primary Sources; The interpretation of texts from nineteenth and twentieth century history*' (New York, 2009)