

Faculteit der Letteren

Master Geschiedenis

Politiek & Parlement

8 juni 2021

“Deze mensen zijn het offer geworden van het afschrikkingsbeleid”

Een onderzoek naar het representatieve karakter van Amnesty International en
VluchtelingenWerk omtrent het toelatingsbeleid voor Iraanse asielzoekers, 1985-1998

Sam Driessen

S4778669

Dr. M.H.C.H. Leenders

Radboud Universiteit



Geachte lezer,

Voor u ligt de scriptie ‘Deze mensen zijn het offer geworden van het afschrikingsbeleid: een onderzoek naar het representatieve karakter van Amnesty International en VluchtelingenWerk omtrent het gewijzigde toelatingsbeleid betreffende Iraanse asielzoekers, 1985-1998’. Dit onderzoek is voortgekomen uit een grote belangstelling voor asiel- en vluchtelingenproblematiek van de laatste jaren, alsmede mijn interesse in politieke theorieën over politieke representatie.

In november 2020 begon ik aan mijn onderzoek. Toegegeven: het was een grote uitdaging om beide wetenschappelijke invalshoeken en disciplines - geschiedenis en politicologie - te combineren binnen de tijd en het aantal woorden dat voor de masterscriptie is uitgetrokken. Het plan zoals het er destijds lag, bestond uit een grootschalig archiefonderzoek bij het Nationaal Archief en het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG). Zoals u weet, kondigde de overheid in diezelfde maand een verzwaring en verlenging van de (gedeeltelijke) lockdown af. De archieven sloten hun deuren. Hoewel ik, en met mij vele studenten, de hoop had dat de lockdown-maatregelen slechts van korte duur zouden zijn, kwamen we allemaal bedrogen uit. Een onderzoek gebaseerd op grootschalig archiefonderzoek zat er helaas niet in.

Desondanks heb ik mijn deelvragen zo concreet en gefundeerd als mogelijk weten te beantwoorden. Een diversiteit aan bronmateriaal is geraadpleegd, verschillende methoden zijn gebruikt en via omwegen ben ik er mijns inziens in geslaagd het eindproduct van mijn studie aan de Radboud Universiteit met een dubbel gevoel af te ronden.

Veel dank gaat uit naar mijn begeleider, dr. Marij Leenders, van wie ik veel motiverende woorden heb mogen ontvangen gedurende het intensieve traject en wie mij gedurende onze digitale gesprekken op veel interessante invalshoeken en bronnen heeft gewezen.

Veel leesplezier toegewenst!

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Politieke representatie	5
Politieke representatie en niet-gouvernementele organisaties	7
Deelvragen en hoofdstukindeling	9
Bronnen	9
Methode: Sawards Representative Claim-Framework (RCF)	10
1. Representatieve claims door Amnesty International en VluchtelingenWerk: zelfpresentatie en legitimatie	13
Amnesty International Nederland	14
VluchtelingenWerk Nederland	21
2. Niet langer welkom? De ontwikkeling van het Nederlands toelatingsbeleid voor Iraanse asielzoekers, ca. 1985-1998	27
De ontwikkeling van het Nederlands toelatingsbeleid, ca. 1967-1994	27
Van uitnodigen naar uitzetten: het effect van het vreemdelingenbeleid op Iraanse asielzoekers, ca. 1985-1998	31
3. Belangenbehartiging in de praktijk: twee casestudies	39
Teruggezonden naar ‘eerste land van ontvangst’, 1985-1986	39
Ambtsberichten onder vuur, 1995-1998	44
Conclusie	49
Bibliografie	52
Geraadpleegde literatuur	52
Primaire bronnen	55

Inleiding

Eind 1994 maakte staatssecretaris Schmitz van Justitie een eind aan de gedoogstatus van Iraanse asielzoekers vanwege de verbeterde mensenrechtensituatie in Iran. De uitspraak “Het is niet gebleken dat de bijzondere negatieve aandacht van de Iraanse autoriteiten op de persoon van betrokkene is gericht” betekende voor veel Iraanse vluchtelingen dat zij niet langer in Nederland konden verblijven. Amnesty International en Vereniging VluchtelingenWerk Nederland reageerden met verontrustende berichten over teruggestuurde Iraanse vluchtelingen. Zij keerden zich tegen het ambtsbericht van Buitenlandse Zaken en brachten daar tegenin dat mensenrechten op grote schaal geschonden werden en dat oneerlijke processen en martelingen regelmatig voorkwamen.¹

Hieruit blijkt dat vluchtelingenorganisaties en de Nederlandse staat het niet altijd eens waren over het te voeren beleid. Wanneer de vluchtelingenorganisaties ervan overtuigd waren dat de veiligheid en de mensenrechten in het geding waren, trokken zij aan de bel bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie. Deze organisaties traden hier op als de belangenbehartigers van een specifieke groep mensen. Dit wordt in de literatuur als problematisch beschouwd, omdat non-gouvernementele organisaties, zoals vluchtelingenorganisaties, in tegenstelling tot staten of bedrijven geen representatieve entiteiten zijn. Verantwoordingsmechanismen spelen voor hen immers geen cruciale rol.² Bovenstaand voorbeeld lijkt het tegenovergestelde te impliceren: NGO's kunnen wel degelijk optreden als representatieve instituties aangezien zij, net zoals politieke partijen, een achterban claimen te vertegenwoordigen. Het verschil zit hem in het ontbreken van mechanismen die deze representatie ‘activeren’: het mandaat dat door middel van het stembiljet en vervolgens de verkiezingsuitslag wordt geactiveerd en gelegitimeerd.³ De vraag die hieruit volgt, is of vluchtelingenorganisaties kunnen optreden als representatieve actoren, en vervolgens wie en wat deze vluchtelingenorganisaties dan representeren. In dit onderzoek wordt daarom onderzocht wat het representatieve karakter van Amnesty International en VluchtelingenWerk aangaande Iraanse asielzoekers in de periode 1985-1998 was.

¹ Petra Schultz, Ahmed Pouri en Maarten Daavelaar (red.), “De mensenrechtensituatie in Iran”, *Kerkasiel voor Iraniërs* (mei 1997), van: https://www.doorbraak.eu/gebladerte/ka_2.htm.

² Erla Thrandardottir, “NGO Legitimacy: Four Models”, *Representation* 51:1 (2015) 107-123, aldaar 111.

³ L. Disch, “Introduction: The End of Representative Politics” in: Nadia Urbinati, Lisa Disch, Mathijs van de Sande (red.), *The Constructivist Turn in Political Representation* (Edinburgh, 2019) 1-18, aldaar 2; B. Manin, “The Triumph of Election” in: *ibidem* (red.), *The Principles of Representative Government* (1997) 42-93, aldaar 84-86.

Politieke representatie

Om die vraag te kunnen beantwoorden, moet worden stilgestaan bij het concept ‘politieke representatie’. Representatie wordt sinds de jaren 1960 geassocieerd met de parlementaire democratie, door het volk verkozen politici en periodieke verkiezingen. Deze associatie heeft velen ertoe geleid hedendaagse ontwikkelingen als de terugloop van ledentallen van partijen en lagere opkomsten bij verkiezingen toe te schrijven aan een ‘crisis van representatie’ of ‘crisis van de representatieve democratie’.⁴ Deze ontwikkelingen en vermeende crisis hebben tot meerdere, voornamelijk politicologische publicaties geleid die een omslag in Westerse democratieën signaleren en een nieuw tijdperk pogen te duiden. Zo spreekt Colin Crouch van een ‘post-democracy’, “whereby all the institutions of liberal democracy survived and functioned, but where the vital energy of the political system no longer rested within them, but had disappeared into small private circles of economic and political elites”.⁵ Tegenover deze meer pessimistische visie staat Pierre Rosanvallon, die de politieke invloed van het maatschappelijk middenveld juist positief waardeert als een essentieel kenmerk van liberale democratieën.⁶ Organisaties die vanuit het maatschappelijk middenveld invloed uitoefenen op de politieke besluitvorming kunnen wat Rosanvallon betreft worden gezien als onderdeel van een ‘counter-democracy’: een vorm van gezond en democratisch georganiseerd wantrouwen ten opzichte van de overheid.⁷

Naast deze politicologische invalshoek hebben historici als Gareth Stedman Jones, Jon Lawrence, Thomas Welskopp en recentelijk Harm Kaal gewezen op de diversiteit van communicatievormen tussen politici en ‘het volk’ die niet wijst op louter een verbinding via de stembus. Dankzij hun wetenschappelijke bijdragen is het vanzelfsprekende karakter van een politieke achterban onderwerp van contestatie geworden. Historici hebben onder invloed van de ‘linguistic turn’ laten zien dat politieke identiteiten niet enkel voortkomen uit sociale en religieuze structuren waarbinnen kiezers zich bevonden, maar dat deze politieke identiteiten talige constructies zijn die partijen en politici gebruikten om kiezers aan zich te binden.⁸ Communicatievormen van politici en hun partijen met hun kiezers, evenals vormen en praktijken van representatie, staan dus hoog op de agenda van politiek-historisch onderzoek.

⁴ Zie bijvoorbeeld Disch, “Introduction: The End of Representative Politics, 3; Michael Saward, “Making representations: Modes and strategies of political parties”, *European Review* 16:3 (2008) 271-286, aldaar 272.

⁵ Colin Crouch, “Post-democracy and populism”, *Political Quarterly* 90:1 (2019) 124-137, aldaar 126.

⁶ P. Rosanvallon, *Counter-democracy: Politics in an age of distrust* (2008) 8-9.

⁷ *Ibid.*, 4, 13-14.

⁸ Zie bijvoorbeeld Harm Kaal, “Appealing to the Female Vote: Dutch political parties and the approach of women voters in general election campaigns, c. 1922-1980”, *Women's History Review* 24:5 (2015) 776-808; *ibidem*, “Constructing a Socialist Constituency. The Social-Democratic Language of Politics in the Netherlands, c. 1890-1950”, *Archiv für Sozialgeschichte* 53:1 (2013) 175-202; Jon Lawrence, “Class and Gender in Making of Urban Toryism, 1880-1914”, *English Historical Review* 108 (1993) 629-652; *ibidem*, *Speaking for the People. Party Language and Popular Politics in England, 1867-1914* (1998).

Debatten over het al dan niet disfunctioneren van Westerse representatieve democratieën vereisen een heldere afbakening van het concept ‘representatie’. Het meest invloedrijke werk over politieke representatie is *The Concept of Representation* van Hannah Pitkin uit 1967.⁹ Tot op heden wordt Pitkins representatie-opvatting als basis gebruikt voor verder (politiek-theoretisch) onderzoek.¹⁰ Deze klassieke invulling is als volgt: ‘standing and acting for a constituency that is somehow logically prior to its representation’, waarbij het representeren wijst op het ‘acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them’.¹¹ Onder invloed van de ‘constructivist turn’ zijn er nieuwe, op Pitkin voortbouwende werken verschenen die haar klassieke invulling bekritisieren. Het voert te ver om alle theorieën te bespreken. Een fundamentele kritiek die op Pitkin is gegeven, is dat haar concept van representatie uitgaat van een reeds aanwezige achterban die wacht om gerepresenteerd te worden door een representant.¹² Volgens deze aanname is de representant bekend met de belangen en identiteit van de te representeren achterban. Historici als Stedman Jones en Lawrence hebben erop gewezen dat een politieke achterban met haar belangen geen statisch gegeven is dat kan worden ‘afgelezen’, maar dat een politieke achterban door middel van politieke taal geconstrueerd wordt.¹³ Voorts stelt politicoloog Michael Saward dat mensen niet één identiteit hebben en daardoor nooit volledig gerepresenteerd kunnen zijn. Saward belicht om die reden het performatieve karakter van politieke representatie: “Representation is an ongoing process of making and receiving claims - in, between, and outside electoral cycles.”¹⁴

Door het concept ‘representatie’ vanuit een performatieve invalshoek te benaderen, onderscheidt hij de praktische werking van wat representeren werkelijk is van het concept met zijn institutionele connotaties zoals vormgegeven door Pitkin.¹⁵ Deze gangbare invulling van het concept lijkt uit te gaan van een reeds bestaand en bij de representant bekende achterban die vertegenwoordigd wordt. Volgens Saward worden achterban en belangen in de praktijk geconstrueerd middels taal: representanten ‘to be’ maken claims over de belangen waarvoor zij zich inzetten en de mensen die zij willen vertegenwoordigen.¹⁶ Zij claimen te representeren wat zij door middel van een talige constructie in het leven roepen. Door representatie te analyseren vanuit deze performatieve

⁹ H. F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley, 1967).

¹⁰ Peter Wilde, “The Quality of Representative Claims: Uncovering a Weakness in the Defense of the Liberal World Order”, *Political Studies* 68:2 (2020) 271-292, aldaar 271.

¹¹ Pitkin, *The Concept of Representation*, 209; Lisa Disch, “The “Constructivist Turn” in Democratic Representation: A Normative Dead-End?”, *Constellations* 22:4 (2015) 487-499, aldaar 489; M. Saward, *The Representative Claim* (Oxford, 2010) 10.

¹² Lisa Disch, “Introduction: the end of representative politics?”, 3-4.

¹³ H. Kaal en D. Sloopjes, “Introduction: Repertoires of Representation” in: *ibid.* (red.), *New Perspectives on Power and Political Representation from Ancient History to the Present Day* (Nijmegen, 2019) 1-10, aldaar 2.

¹⁴ Michael Saward, “Authorisation and Authenticity: Representation and the unelected”, *Journal of Political Philosophy* 17:1 (2009) 1-22, aldaar 4.

¹⁵ Michael Saward, “The Representative Claim”, *Contemporary Political Theory* 5:1 (2006) 297-318, aldaar 300; A. van Veen, *Regulation without representation? : independent regulatory authorities and representative claim-making in the Netherlands* (2015) 27.

¹⁶ Saward, “The Representative Claim”, 302.

invalshoek, wordt het mogelijk om actoren en instanties anders dan formeel erkende representatieve actoren als politici en partijen te erkennen als politieke, representerende actoren.¹⁷

Deze nieuwe invalshoek laat zien dat een parlementair stelsel gebaseerd op vertegenwoordiging en representatie niet louter bestaat uit een kiezer en *formeel* verkozen politicus; representatie en vertegenwoordiging vinden ook plaats in en vanuit het maatschappelijk middenveld. Deze vorm van representatie, in dit onderzoek door niet-gouvernementele organisaties (NGO's), is tot op heden onderwerp van onderzoek. Zo stellen Guasti en Geissel: "Representation is no longer contained in the formal representative arenas. The dynamic processes of claim making, as well as acceptance and rejection of claims is all around [however] the theoretical concepts are rarely applied empirically".¹⁸ Een voorbeeld van een empirisch onderzoek naar representatieve claim-making is van Adriejan van Veen. In zijn onderzoek naar het representatieve karakter van onafhankelijke toezichhouders ('independent regulatory authorities') wordt duidelijk gemaakt dat deze toezichhouders een achterban, die in tegenstelling tot politieke partijen formeel gezien niet bestaat, creëren om zichzelf te legitimeren voor het publiek.¹⁹ Veelvuldig onderzoek naar de praktische werking van representatieve claim-making ontbreekt daarentegen.

Politieke representatie en niet-gouvernementele organisaties

Vanaf de jaren 1860 hebben er organisaties bestaan die zich uit liefdadigheid en recreatieve beweegredenen inspannen om specifieke belangen te behartigen.²⁰ Daarvoor werden ze met name onder koning Willem I ingezet als verlengstuk van de politiek, om na zijn dood een steeds zelfstandiger rol te gaan spelen. Geleidelijk aan werden ze geaccepteerd als legitieme politieke actoren.²¹ Wat de jaren vijftig en zestig interessant maakt, is dat in deze periode niet alleen het aantal NGO's en hun leden toenam, maar ook het repertoire van acties dat zij organiseerden om het beleidsproces te beïnvloeden.²² Zo traden zij steeds vaker op als informatieverschaffers: bepaalde NGO's zijn specifiek gericht op één onderwerp, wat ze een belangrijke informatiebron maakt voor overheden die op basis van informatie tot beleid moeten komen. Daarnaast en daarmee samenhangend vervullen zij een rol als 'beleidsantennes'. NGO's treden ook hier op als informatieverschaffer maar nemen daarbij ook indicaties over en implicaties voor het maatschappelijk draagvlak mee. Zij zijn

¹⁷ Saward, "The Representative Claim", 299.

¹⁸ Petra Guasti en Brigitte Geissel, "Saward's concept of the representative claim revisited: An empirical perspective", *Politics and Governance* 7:3 (2019) 98-111, aldaar 99-100.

¹⁹ Van Veen, *Regulation without representation?*, 28-29.

²⁰ E. Van den Berg, *The influence of domestic NGOs on Dutch human rights policy: case studies on South Africa, Namibia, Indonesia and East Timor* (Antwerpen, Groningen, Oxford, 2001) 6.

²¹ M. Janse, *De afschaffers: publieke opinie, organisatie en politiek in Nederland 1840-1880* (Amsterdam, 2007) 10-12.

²² Van den Berg, *The influence of domestic NGOs*, 6.

echter in grotere mate actief als beleidsuitvoerders, met name in samenwerking of als verlengstuk van internationale organisaties bij de verlening van ontwikkelingshulp en in het kader van mensenrechten. Ten slotte vervullen NGO's een belangrijke rol als pressiegroepen: hoewel veel NGO's niet langer als actiegroep opereren, oefenen zij middels protestacties nog altijd druk uit op de publieke opinievorming.²³

Het representatieve karakter van NGO's en daarmee samenhangend de vraag of het werk van deze organisaties bijdraagt aan de democratie is onderwerp van discussie. Dit vormde voor Van Veen het startpunt van zijn onderzoek naar het representatieve karakter van onafhankelijke toezichthouders.²⁴ Ook met betrekking tot het werk van NGO's wordt er gesproken van het niet-representatieve karakter van deze organisaties. Deze zouden enkel hun eigen belangen en waarden representeren.²⁵ Daartegenover staat de visie dat NGO's of 'civil society organisations' (CSOs) bijdragen aan de participatie van gemarginaliseerde groepen en daarmee aan het democratisch gehalte van een globaliserende wereld, al zij het in beperkte mate.²⁶

Specifieker zal dit onderzoek gericht zijn op de representatie van mensen die geen *formele* representatie genieten en daardoor geen stem hebben in de politieke arena. Eind 2019 verbleven er maar liefst 94,4 duizend vluchtelingen en 15,6 duizend asielzoekers in Nederland.²⁷ Desondanks is hen een groot aantal rechten en plichten ontzegd die wel aan Nederlandse staatsburgers toekomen. Deze groep zal daarom onderwerp zijn van deze studie. De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat, is de volgende: Wat was het representatieve karakter van Amnesty International en VluchtelingenWerk aangaande Iraanse asielzoekers in de periode 1985-1998? Deze groep, evenals het optreden van vluchtelingenorganisaties, is echter relatief onderbelicht gebleven in historische onderzoeken.²⁸

Aanvankelijk hanteerde Nederland een relatief liberaal toelatingsbeleid. Dit veranderde gedurende de periode 1985-1998. Met betrekking tot staatsvorming vonden er een aantal veranderingen plaats die de levens van Iraanse asielzoekers, evenals zij met een toegekende

²³ S. C. van Bijsterveld, "Tussen burger en internationale organisatie: NGO's als vehikel voor veranderende internationale constitutionele verhoudingen" in: Cees Flinterman en Willem van Genugten (red.), *Niet-staatelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen* (Den Haag, 2003) 81-92, aldaar 84-87.

²⁴ Van Veen, *Regulation without representation?*, 25.

²⁵ Bob Clifford, "NGO Representation and Accountability: A Skeptical View", *SSRN Electronic Journal* (2007) 1 en 3.

²⁶ Sara Kalm, Lisa Strömbom en Uhlin Anders, "Civil Society Democratizing Global Governance? Potentials and Limitations of "Counter-Democracy"", *Global Society* 33:4 (2019) 1-21, aldaar 2-3, 20.

²⁷ VluchtelingenWerk Nederland, *Vluchtelingen in getallen 2020* (augustus 2020) 5.

²⁸ Uitzonderingen zijn de werken van Corrie van Eijl en Tycho Walaardt, die zeer kort ingaan op deze beleidswijzigingen met betrekking tot Iraanse asielzoekers, in: C. Van Eijl, *Tussenland: illegaal in Nederland, 1945-2000* (Hilversum, 2012) en T. Walaardt, *Geruisloos inwilligen. Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994* (Hilversum, 2012). Het optreden van NGO's komt aan bod in het werk van Jan Willem ten Doesschate, maar blijft beperkt tot de periode 1968-1982, in: J.W. ten Doesschate, *Asielbeleid en belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982* (Hilversum, 1993) 195-204.

vluchtelingenstatus, op vaak negatieve wijze beïnvloedden.²⁹ Bovendien veranderde de opstelling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 1994 met betrekking tot de status van Iran. Tot eind 1994 hanteerde het Ministerie een gedoogbeleid waardoor Iraanse asielzoekers in Nederland konden blijven. Ian werd aangemerkt als een ‘onveilig land’ en als gevolg was repatriatie juridisch niet mogelijk. Echter, na 1994 werden Iraanse asielzoekers naar Iran gerepatriëerd omdat Buitenlandse Zaken het land veilig genoeg achtte.³⁰ De vraag die hieruit volgt, is op welke wijze vluchtelingenorganisaties de belangen van deze mensen hebben geclaimd te representeren als reactie op het (strikter wordende) asiel- en toelatingsbeleid van de Nederlandse staat.

Deelvragen en hoofdstukindeling

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag bespreekt dit onderzoek een aantal aspecten. In de eerste plaats wordt stilgestaan bij de representatieve claims die Amnesty International en VluchtelingenWerk over zichzelf (als *Subject*) maakten. Wie of wat claimden zij te representeren (*Object*)? Hoe presenteerden deze organisaties zich aan het publiek (*Audience*) ter legitimatie van hun claim specifieke belangen te representeren? Vervolgens zal in het tweede hoofdstuk de historische ontwikkeling van het Nederlands asielbeleid worden geschetst, om daaropvolgend in te gaan op het politieke debat en de impact die dit beleid had op Iraanse asielzoekers in de bestudeerde periode. Tot slot wordt in het derde hoofdstuk beschreven hoe beide NGO’s zich als reactie op het gewijzigde asielbeleid van de Nederlandse regering opwierpen als representatieve claimanten. Hierbij wordt gekeken naar de activiteiten die Amnesty en VluchtelingenWerk ondernamen teneinde hun doelgroep of constituency te vertegenwoordigen en vervolgens de mate waarin hun activiteiten als representatieve claimanten geaccepteerd werden door de toehoorders.

Bronnen

Ter beantwoording van de deelvragen is een grote verscheidenheid aan bronmateriaal geraadpleegd. Aanvankelijk zou dit onderzoek gebaseerd worden op archiefmateriaal van VluchtelingenWerk en Amnesty International Nederland. Vanwege de COVID-19-pandemie is archiefbezoek en daarmee de studie van het archiefmateriaal onmogelijk gebleken. Om die reden is veelvuldig gebruik gemaakt van parlementaire documenten zoals de *Handelingen* en gepubliceerde *Kamerstukken* betreffende het asielbeleid aangaande Iran. Daarnaast zijn diverse krantenberichten en -advertenties van met name *De Volkskrant*, *Trouw* en *Het Parool* geraadpleegd om enerzijds context te verschaffen en anderzijds te

²⁹ Ghorashi, “Agents of change”, 186-188.

³⁰ Khalid Koser, “Social networks and the asylum cycle: The case of Iranians in the Netherlands”, *International Migration Review* 31:3 (1997) 591-611, aldaar 595.

onderzoeken welke representatieve claims Amnesty en VluchtelingenWerk maakten. Deze zijn erg bruikbaar gebleken bij de beantwoording van de vraag hoe zij zichzelf naar buiten toe presenteerden. De zoektermen ‘Iran’, ‘Iraanse asielzoekers’, ‘Amnesty’, ‘VluchtelingenWerk’, ‘Karachi’, ‘Pakistan’. ‘leden’ en ‘vacature’ hebben tot de betreffende artikelen geleid. Van bijzonder belang was voorts de gedigitaliseerde inventaris van VluchtelingenWerk ‘Stukken betreffende protesten van VluchtelingenWerk tegen de opvang van Iraanse vluchtelingen op Schiphol en hun uitzetting naar Karachi’ uit het Nationaal Archief.³¹ Hoewel deze wellicht onvolledig is, zijn documenten betreffende de correspondentie tussen de Vereniging, de Tweede Kamer en de regering erg nuttig geweest voor dit onderzoek.

Ten slotte zijn enkele publicaties van de organisaties zelf geraadpleegd. Het in 2001 door Amnesty gepubliceerde werk *Wederzijds Wantrouwen* heeft inzichten verschaft in de acties die Amnesty in de jaren negentig voerde om haar eigen visies op de ambtsberichten van Buitenlandse Zaken kenbaar te maken bij de Kamer en overheid.³² Noemenswaardig is daarnaast het verenigingsblad *Wordt Vervolgd* waarin Amnesty naar haar leden toe communiceerde. Een groot aantal artikelen is gebruikt om vragen te beantwoorden die reiken aan het imago, zelfpresentatie en legitimatie. Om diezelfde vragen over VluchtelingenWerk te beantwoorden, is wederom gebruik gemaakt van eigen publicaties. *Leidraad voor Vluchtelingenwerk* uit 1980 en *Op weg naar een vluchtelingenbeleid in de 21e eeuw* vormden waardevolle informatiebronnen met betrekking tot het (toegeëigende) mandaat van de Vereniging en het zelfbeeld dat zij gedurende de bestudeerde periode uitdroeg.³³

Methoden: Sawards Representative Claim-Framework (RCF)

Het overgrote deel van het brononderzoek bestond uit een discoursanalyse: teksten zijn geanalyseerd door gebruik te maken van het Representative Claim-Framework (RCF) van Saward. In zijn werk *The Representative Claim* beschouwt hij politieke representatie niet als een vaststaand product van periodieke verkiezingen, maar als een voortdurende handeling of ‘event’ van *claim-making*.³⁴ Centraal

³¹ Nationaal Archief (NA), Inventaris van het archief van de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, 1965-1994, inventarisnummer 870.

³² Amnesty International, Afdeling Vluchtelingen (red.), *Wederzijds Wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid* (2001).

³³ Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Leidraad voor Vluchtelingenwerk* (Rotterdam, 1980); Vereniging VluchtelingenWerk (red.), *Op weg naar een vluchtelingenbeleid in de 21e eeuw. Analyses, kritieken en beschouwingen* (Amsterdam, 1998).

³⁴ Deze benadering wordt de ‘event approach’ genoemd. Het voordeel van deze benadering, in tegenstelling tot de ‘presence approach’ van Pitkin, is dat deze het proces van politieke representatie belicht. Daarnaast benadrukt de event approach het a-lineaire karakter van politieke representatie, gezien het publiek (‘audience’) een centrale rol krijgt toebedeeld als toehoorder van de claim en deze kan accepteren, negeren, verwerpen en tegenspreken.

staat de positie van de representant-in-wording. Deze actor wordt - in tegenstelling tot Pitkins benadering van politieke representatie - niet opgevat als een representant die een reeds bestaande achterban met specifieke belangen vertegenwoordigt, maar als een persoon of organisatie die zichzelf en zijn of haar achterban op een bepaalde wijze afbeeldt door middel van frames:

[Would-be] political representatives, in this process of portrayal or representation of constituencies, make claims about themselves and their constituents and the links between the two; they argue or imply that they are the best representatives of the constituency so understood.³⁵

Door representatie niet als een statisch gegeven en product van verkiezingen maar als een performatieve handeling te zien, wordt de deur geopend naar nieuwe inzichten in de wijze waarop een politieke achterban geconstrueerd wordt,³⁶ met bijzondere nadruk op het esthetische, culturele en symbolische karakter van representatie. Bovendien wordt zichtbaar dat politieke representatie niet louter gebonden is aan de institutionele context van de representatieve democratie binnen de grenzen van de natiestaat. Politieke representatie in het kader van claim-making werpt licht op het inclusieve en pluralistische karakter van representatieve politiek.³⁷

*A maker of representations (M) puts forward a subject (S) which stands for an object (O)
that is related to a referent (R) and is offered to an audience (A).*

Een representatieve claim bestaat uit de volgende elementen: de Maker (M) van de representatieve claim, het Subject (S), het Object (O), de Referent (R) en het Publiek (A). De Maker staat voor de actor die de representatieve claim maakt. Die actor kan tegelijkertijd het Subject zijn, maar kan ook een Subject aanwijzen. Het Subject is de persoon of organisatie die *claimt* te representeren. Maker en Subject hoeven daarom niet dezelfde actor te zijn; zo kan een politieke partij (M) een uitspraak doen over een partijlid of politicus (S) die de belangen van een specifieke doelgroep beoogt te representeren. Het Object verwijst vervolgens naar de *idee* van een achterban of doelgroep. Het Object staat daarmee niet gelijk aan de werkelijke groep mensen, maar slechts aan een specifiek aspect van de identiteit van de groep. Wanneer een representatieve claimant (S) een uitspraak doet in het parlement, benoemt hij of zij enkel deelaspecten van de beoogde groep, zoals de idee dat deze

³⁵ Seward, "The Representative Claim", 302.

³⁶ Een aantal historici hebben zich recent met de constructie van een politieke achterban beziggehouden. Zie bijvoorbeeld Kaal, "Constructing a Socialist Constituency; Ibid.," "The Voice of the People. Communicative Practices of Popular Political Engagement in the Netherlands, 1950s–1960s", *Archiv für Sozialgeschichte* 58:1 (2018) 183-200; Ibid., "Appealing to the Female Vote; Thomas Childers, "The Social Language of Politics in Germany: The Sociology of Political Discourse in the Weimar", *The American Historical Review* 95:2 (1990) 331-358; Jon Lawrence, "Class and Gender".

³⁷ Seward, "The Representative Claim", 299; Ibid., *The Representative Claim*, 35.

groep uit hardwerkende mensen bestaat. Die groep mensen beschikt in de realiteit over meerdere kwaliteiten, maar deze worden niet genoemd. De doelgroep zoals die in *werkelijkheid bestaat*, wordt de Referent (R) genoemd. Een politicus maakt zijn claims niet zonder een publiek (A). De toehoorders van de representatieve claim kunnen die claim accepteren dan wel negeren of tegenspreken.³⁸

Problematischer wordt het wanneer we kijken naar de legitimiteit van niet-verkozen actoren.³⁹ Voor niet-verkozen actoren gaat dat mechanisme niet op en wordt een claim te representeren via andere wegen gelegitimeerd. De wijzen waarop die legitimatie plaatsvinden, zijn onderdeel van debat. Volgens Ido de Haan begint het legitimatieproces bij de wijze waarop representatieve kwaliteiten aan die actoren worden *toegekend*.⁴⁰ Toekenning van representatieve kwaliteiten geschiedt via een gezaghebbend orgaan, bijvoorbeeld een overheidsinstantie die zelf haar legitimiteit ontleent via de democratisch gekozen wetgever. Maar ook het parlement zelf kan als zodanig representatieve kwaliteiten van een onverkozen actor erkennen. Die erkenning kan op verschillende manieren plaatsvinden. Rosanvallon noemt drie vormen van democratische erkenning: het beginsel van onpartijdigheid, van reflexiviteit en van nabijheid. Het beginsel van onpartijdigheid betreft de claim van de Maker (M) in het algemeen belang te handelen of specifieke belangen op basis van algemeen geaccepteerde waarden te wegen. Reflexiviteit wijst op de mate waarin diverse belanghebbende organisaties worden betrokken bij de besluitvorming. Het beginsel van nabijheid heeft ten slotte betrekking op de relatie tussen de claimant (M) en de geclaimde achterban. De claimant wordt volgens dit beginsel als representant beschouwd indien hij of zij op adequate wijze kan aantonen over morele, esthetische of cognitieve kwaliteiten te beschikken om als de representant van de achterban op te treden.⁴¹ Representatie, of de claim als representatieve actor te handelen, wordt zo door middel van een wisselwerking gelegitimeerd: enerzijds presenteert de onverkozen actor zichzelf als legitieme representant, anderzijds wordt deze actor door een gezaghebbend orgaan als zodanig erkend. De zelfpresentatie kan op diverse manieren plaatsvinden. Relevant voor dit onderzoek is de wijze waarop de claimant zichzelf in jaarboeken, tijdschriften, mission statements of advertenties presenteert aan het publiek. De claimant positioneert zichzelf via deze wegen als de legitieme representant van de door haar geconstrueerde doelgroep.

³⁸ Ibid., 36.

³⁹ Adrian Gurza Lavalle, “NGOs, Human Rights and Representation”, *International Journal on Human Rights* 11:20 (2014) 293-302, aldaar 295.

⁴⁰ I. de Haan, “Verplaatsing democratie? Politieke representatie in functionele organen” in: Remieg Aerts en Peter de Goede (red.), *Omstreden Democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (2013) 89-107, aldaar 102-103.

⁴¹ De Haan, “Verplaatsing van de democratie?”, 102-104; zie ook P. Rosanvallon en A. Goldhammer, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity* (Princeton University Press, 2011).

1. Representatieve claims door Amnesty International en VluchtelingenWerk: zelfpresentatie en legitimatie

VluchtelingenWerk en Amnesty International zijn beide organisaties die zich actief inzetten in de publieke ruimte. Zij formuleerden doelstellingen om specifieke belangen te behartigen. Daarbij presenteerden deze organisaties zich gedurende de onderzoeksperiode op een bepaalde wijze aan het publiek. Binnen deze presentatievormen gingen representatieve claims schuil die beide organisaties over zichzelf en hun doelgroepen maakten. Zij riepen constructies in het leven (O) die refereerden aan de groepen waar zij voor werkten (R), oftewel de groep of waarden die deze organisaties claimden te representeren.⁴² In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke representatieve claims Amnesty International en VluchtelingenWerk over zichzelf maakten en hoe zij die presenteerden aan het publiek. Die vraag reikt aan de volgende: hoe legitimeerden beide organisaties de claim hun achterban te representeren?⁴³ Bij de beantwoording van de vraag hoe Amnesty en VluchtelingenWerk (M) zichzelf (S) presenteerden, wordt bestudeerd welke claims deze organisaties (M) over zichzelf (S) en hun achterban (O) maakten voor een specifiek publiek (A). Vervolgens staan de bestuursleden centraal. Als subjects (S) in een representatieve claim, worden van hen specifieke karaktereigenschappen of vaardigheden verwacht die hen als subjects in staat stellen het werk uit te voeren ter representatie van hun doelgroep (O). Zo stelt Van Veen:

As subjects ('S') in a representative claim, boards and their members on the basis of these criteria are claimed to possess certain personal characteristics – or to lack these – which enable them to – in their function – non-electorally represent economic and non-economic public interests, including the consumer interest.⁴⁴

Dit gaat ook op voor NGO's. Wanneer een organisatie op zoek is naar nieuwe leden of werknemers, dienen de potentiële kandidaten aan specifieke kwaliteiten, eigenschappen of ervaringen te voldoen. Die criteria laten zien welke claims de organisatie over zichzelf maakt; claims die aantonen waarom juist deze organisatie het beste in staat zou zijn om deze specifieke belangen te representeren.

⁴² Saward, "The Representative Claim", 301-302.

⁴³ De zelfpresentatie van een organisatie betreft één van de mogelijke invalshoeken waarmee de legitimiteit van die organisatie kan worden geanalyseerd. In: Harry M. Scoble en Laurie S. Wiseberg, "Human Rights and Amnesty", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 413:1 (1974) 11-26, aldaar 18.

⁴⁴ Van Veen, *Regulation without Representation?*, 147; zie ook Saward. "The Representative Claim", 302: "(...) would-be representatives, in this process of portrayal or representation of constituencies, *make claims* about themselves and their constituencies and the links between the two; they argue or imply that they are the best representatives of the constituency *so understood*."

Amnesty International Nederland

Amnesty International werd in 1961 opgericht met een specifiek doel: het onderzoeken van individuele gevallen waarbij sprake is van detentie of gevangenschap van personen vanwege hun overtuigingen, om de vrijlating van de betreffende persoon te realiseren. Middels onderzoek, communicatie, educatie en propaganda trachtte de organisatie de politieke elite van specifieke landen te overtuigen.⁴⁵ Hoe heeft Amnesty geprobeerd haar visie en daarmee haar zelfbeeld op een breder publiek over te brengen?

In vrijwel alle krantenadvertenties die Amnesty in de jaren 1990 publiceerde, beriep de organisatie zich op haar onafhankelijke, internationale, onpartijdige karakter (S).⁴⁶

Amnesty International is een onafhankelijke wereldwijde beweging die werkt voor de vrijlating van gewetensgevangenen, eerlijke processen binnen redelijke termijnen voor alle politieke gevangenen, afschaffing van de doodstraf en van marteling voor alle gevangenen.⁴⁷

Uit dit statement blijkt dat Amnesty als representant van een specifieke groep mensen claimt op te treden. Passen we Sward's RCF toe, dan blijkt daaruit dat Amnesty als organisatie (M) claimt dat zij (S) werkt voor de vrijlating van gewetensgevangenen (O), eerlijke processen voor alle politieke gevangenen (O) en ten slotte voor de afschaffing van de doodstraf en marteling voor alle gevangenen (O). Daarbij refereerde Amnesty aan drie 'soorten' gevangenen: gewetensgevangenen, politieke gevangenen die slachtoffer zijn of dreigen te worden van oneerlijke processen, en gevangenen die slachtoffer zijn van marteling en de doodstraf.

Het is echter niet altijd eenduidig waaraan Amnesty refereerde in haar claims. Minder duidelijk wordt het bijvoorbeeld wanneer Amnesty zich in *Trouw* presenteerde als een "onafhankelijke beweging die zich inzet voor slachtoffers van schendingen van mensenrechten".⁴⁸ Het *object* dat Amnesty hier claimde te vertegenwoordigen, waren de slachtoffers van mensenrechtenschendingen. Wie dat concreet waren en van welke mensenrechtenschendingen deze doelgroep precies slachtoffer was, wordt niet duidelijk enkel op basis van deze advertenties.

De slachtoffers van mensenrechtenschendingen (O) krijgen een gezicht in de rubriek 'Reageer Schrijf Vraag Protesteer'. *Wordt Vervolgd* besteedde hier maandelijks aandacht aan individuele slachtoffers van mensenrechtenschendingen (O). De situatie waarin deze persoon zich bevond werd beschreven met het doel leden aan te sporen tot het schrijven van een brief gericht aan het staatshoofd

⁴⁵ Scoble en Wiseberg, "Human Rights and Amnesty", 17.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld: "Amnesty International", *De Volkskrant* (3 september 1994) 10; "Amnesty International", *De Volkskrant* (23 april 1994) 14; "Amnesty International zoekt nieuwe leden", *Scheldebode* (21 november 1990) 313; "Hoe ver moet het komen voordat u eindelijk lid wordt?", *Algemeen Dagblad* (17 december 1990) 24; "Amnesty International", *De Volkskrant* (20 oktober 1990) 13.

⁴⁷ "Amnesty International", *De Volkskrant* (4 januari 1992) 44.

⁴⁸ "Amnesty International", *Trouw* (11 december 1993) 36.

van het desbetreffende land.⁴⁹ Op een aantal van deze (succesvolle) acties werd in 1998 teruggeblikt met de vraag hoe succesvol Amnesty's schrijfacties zijn. Voor ons is relevant hoe en met welke kwalificaties Amnesty haar doelgroep presenteerde. In de eerste plaats gaf Amnesty (S) de persoon in kwestie (O) zijn of haar naam, leeftijd en religieuze overtuiging of beroeps- of politieke functie weer, gevolgd door de situatie waarin deze persoon momenteel verkeerde en dus de reden voor Amnesty om hen te vertegenwoordigen. Veelal ging het hier om schendingen van mensenrechten: 'verdwijningen', gevangenschappen na oneerlijke processen of vanwege politieke overtuigingen, en arrestaties omwille van gevoelige cartoons. Opvallend is echter dat deze beschrijvingen overwegend negatief zijn; slachtoffers werden enkel, in lijn met historicus Peter Gatrell, als "a passive and traumatized object of intervention" gepresenteerd.⁵⁰ Over hun levens na succesvolle schrijfacties werd niets vermeld. Hetzelfde kan gezegd worden van hun leven vóór hun gevangenschappen. Op deze manier probeerde Amnesty mogelijk empathie op te wekken bij de lezer. Door deze te informeren middels details over de levens van de slachtoffers, motiveerde Amnesty de lezer tot schrijven.⁵¹

Representatieve claims kunnen veranderen door de tijd heen.⁵² Dit dynamische karakter van representatieve claims is zichtbaar in de constructie van Amnesty's object. Directeur Kemps (M) schreef in zijn discussiestuk van augustus 1993 dat actieterreinen die als vanzelfsprekend tot het mandaat (O) van Amnesty (S) werden beschouwd, daar in het verleden niet toe hadden behoord. In een interview over zijn visie voor de vereniging geeft hij aan voorstander te zijn van een uitbreiding van de doelgroep (O): "Binnen het bestaande mandaat zou Amnesty (S) meer oog moeten tonen voor vluchtelingen en ontheemden in landen buiten Europa (O). Dat is een beetje een blinde vlek in ons werkterrein".⁵³

Enkele maanden later, in november 1993, richtte het blad de aandacht wederom op de vluchteling. In het bijzonder bekommerde Amnesty (S) zich enerzijds om het lot van afgewezen asielzoekers die als gevolg van de Schengen- en Dublinverdragen beperkt werden in het vinden van asiel (O), en anderzijds om de afgewezen asielzoekers die van staat naar staat werden gestuurd (O).⁵⁴ Het blad presenteerde de afgewezen asielzoeker als slachtoffer van voornoemde verdragen. Deze

⁴⁹ Voorbeelden van deze schrijfacties zijn de vinden in: Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (januari, 1992) 32-33; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april, 1994) 32; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (maart, 1995) 34; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april, 1995) 34; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (juli/augustus, 1995) 39; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (november, 1995) 34.

⁵⁰ P. Gatrell, *The Making of the Modern Refugee* (Oxford, 2013), 8-11.

⁵¹ Deze bevindingen zijn gebaseerd op de rubrieken 'Reageer Schrijf Vraag Protesteer' in: Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (januari, 1992) 32; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april, 1994) 32; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april, 1995) 34; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (juli/augustus, 1995) 39; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (november, 1995) 34.

⁵² Van Veen, *Regulation without Representation*, 125.

⁵³ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (juli/augustus, 1993) 23.

⁵⁴ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (november, 1993) 6.

zouden vluchtelingen hun recht op asiel ontnemen en waren niet voorzien van minimumnormen met betrekking tot de behandeling van asielzoekers gedurende de asielprocedure. Bovendien stelde het blad dat afgewezen asielzoekers geen mogelijkheid hadden om in hoger beroep te gaan bij een internationaal tribunaal. Verderop besteedde Wordt Vervolgd nog eens aandacht aan de relatie tussen Amnesty (S) en vluchtelingen (O), geopend met de contatering: “niet iedereen weet dat Amnesty (S) ook opkomt voor de rechten van vluchtelingen (O)”.⁵⁵ Daarop gaat het verenigingsblad, dat hier als ‘Maker’ van een representatieve claim optreedt, verder:

De organisatie (S) verzet zich tegen het terugsturen van personen naar het land van herkomst indien zij redelijkerwijs verwachten daar gewetensgevangene te worden, of slachtoffer van marteling, ‘verdwijning’, buitengerechterlijke executie of van de doodstraf (O). (...) Amnesty (S) zet zich in voor zorgvuldige asielprocedures (O). Zij vraagt bijvoorbeeld om garanties voor de asielzoeker (O) wanneer het toegangsbeleid wordt gewijzigd. (...) De betreffende regering moet kunnen aantonen dat deze maatregelen in de praktijk asielzoekers (O) niet de toegang tot de asielprocedure belemmeren.⁵⁶

Uit deze passages blijkt dat Amnesty zich, mede als gevolg van de aanscherping van het Nederlands asielbeleid, opwerpt als de representant van vluchtelingen en asielzoekers. Of het om een werkelijke uitbreiding van het mandaat ging, wordt niet geheel duidelijk. Desondanks ligt die conclusie voor de hand, vanwege het gegeven dat de nieuwe directeur de vluchteling als ‘object’ een “blinde vlek in ons werkerrein” noemde. In maart 1994, dus enkele maanden later, schreef Amnesty per brief aan VluchtelingenWerk en de advocatuur dat er in de praktijk regelmatig misverstanden bestonden over de werkzaamheden van Amnesty’s afdeling vluchtelingen in relatie tot rechtshulpverleners. Middels de brief hoopte Amnesty meer duidelijkheid te scheppen over de mogelijkheden van de afdeling om zo de samenwerking met de rechtshulpverlening te optimaliseren.⁵⁷ Dit wijst er wederom op dat Amnesty zich in de periode 1993-1994 nadrukkelijker begon te richten op vluchtelingen en asielzoekers als haar object.

Dat Amnesty zich vanaf 1993 (nadrukkelijker) opwierp als representant van asielzoekers en vluchtelingen, blijkt uit het Wordt Vervolgd-artikel ‘Amnesty in actie’ uit 1998. Hierin werd een aparte paragraaf gereserveerd voor vluchtelingen, direct volgend op de paragraaf ‘organisatie’.⁵⁸ Mogelijk wilde Amnesty (M) het belang dat zij (S) aan vluchtelingen (O) hechtte kenbaar maken aan haar leden (A). In het artikel wordt teruggeblikt op de Vluchtelingencampagne van april dat jaar waarin Amnesty (M) duidelijk maakte dat ze (S) de bescherming van vluchtelingen (O) boven alles

⁵⁵ Ibid., 9.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Petra Catz, Amnesty International Afdeling Nederland, “Brief aan advocaten, medewerkers BvR en groepen VluchtelingenWerk” in: Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht* nr. 4 (1994) 302-305.

⁵⁸ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (juli/aug, 1998) 41.

zag als een mensenrechtenkwes­tie.⁵⁹ Zij benadrukte het slachtofferschap van haar doelgroep: “Zij zijn het slachtoffer van vervolging, geweld, oorlog, etnische en religieuze strijd.”⁶⁰

Een smetteloos imago

Hoe presenteerde Amnesty zich als *subject* en op welke wijze probeerde zij haar positie als representatieve organisatie te legitimeren aan haar publiek? Opvallend is dat ze vereniging zich voortdurend beriep op haar onafhankelijkheid en onpartijdigheid (S). Niet alleen in krantenadvertenties en columns presenteerde de organisatie zich als zodanig, maar ook aan haar eigen leden (A) via Amnesty’s verenigingsblad *Wordt Vervolgd* en het *Amnesty International handboek*.⁶¹ Het onpartijdige karakter zag Amnesty “van wezenlijk belang voor de geloofwaardigheid en effectiviteit van AI”, omdat onafhankelijkheid de indruk van politieke of levensbeschouwelijke voorkeur moest voorkomen.⁶² Men verwacht dat het door de organisatie uitgedragen onpartijdige en onafhankelijke karakter kenbaar was bij haar eigen leden en dat het blad zich vanwege het lezerspubliek niet hoefde te beroepen op die kwaliteiten. Het onpartijdige en onafhankelijke karakter kwam echter wel degelijk ter sprake binnen discussies die het imago van de organisatie trachtten aan te tasten, zoals de discussie over fondsenwerving laat zien.

In 1993 brandde de discussie los over de wenselijkheid de werkzaamheden van Amnesty te financieren via “spectaculaire fondsenwervingen, sponsorlopen en benefietconcertlawaaier”.⁶³ De kern van de discussie was dat de organisatie haar mandaat had uitgebreid zonder dat daarbij rekening was gehouden met de benodigde extra inkomsten. De voorzitter van het Internationaal Bestuur stelde daarom dat Amnesty, “niet zonder meer [moet] vasthouden aan alle geboden die de afgelopen decennia golden. (...) Op het principe dat Amnesty in geen enkel geval door niemand gesponsord mag worden.”⁶⁴ Hoewel de vasthoudendheid aan dat principe wellicht tot “een puur en smetteloos imago” had geleid, werd het nu tijd om te overwegen wat de organisatie allemaal misliep, aldus de voorzitter.⁶⁵ Het plan kon stuiten op tegenwind. Veel leden wilden het imago van Amnesty als onafhankelijk, vrij en betrouwbaar beschermen. Zij vreesden dat vermenging tussen hun organisatie en een andere instelling afbreuk zou doen aan Amnesty’s betrouwbaarheid en tot een andere prioritisering van doelstellingen zou leiden.⁶⁶

Zo bezien had Amnesty haar successen als representatieve organisatie te danken aan haar imago. Onafhankelijkheid, onpartijdigheid en betrouwbaarheid stelde haar in staat om succesvol op te

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Amnesty International en Amnesty International Belgium, *Amnesty International Handboek: extern / Algemeen* (Heverlee, 1984) 10.

⁶² Amnesty International, *Handboek: extern / Algemeen*, 10-11.

⁶³ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (maart, 1993) 4.

⁶⁴ Ibid., 5.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april, 1993) 17.

treden als representant van haar doelgroep. Gevat in het RCF zien we de volgende claim terug: Het Amnesty-lid (M) stelt Amnesty voor als onafhankelijke en betrouwbare organisatie (S) die voor de rechten van onrechtmatig gevangen genomen personen opkomt (O) en presenteert zijn visie aan het lezerspubliek van *Wordt Vervolgd* (A).⁶⁷

Bestuursleden als gezicht van Amnesty

Amnesty's zelfpresentatie als een onafhankelijke en betrouwbare organisatie wordt gereflecteerd door haar leden, en dan in het bijzonder haar bestuursleden. Haar leden vormden de kern van de organisatie. Met de slogan "Hoe meer leden, hoe meer kracht" en het onderschrift "u (A) weet hoe hard nieuwe leden (S) nodig zijn om het werk van de mensenrechten (O) mogelijk te maken" probeerde Amnesty (M) haar leden (S en A) aan te sporen tot ledenwerfacties.⁶⁸ Hieruit kan worden opgemaakt dat het aantal leden werd gezien - en gepresenteerd - als voorwaarde voor een succesvolle belangenbehartiging. Die visie werd tevens door de Algemene Ledenvergadering van 1993 onderschreven: "Amnesty blijft in de eerste plaats gericht op directe actie, voor individuele slachtoffers, uitgevoerd door actieve leden."⁶⁹

Op de Algemene Vergadering van 1993 stonden de doelstelling en de zittingstermijn van bestuursleden ter discussie. De vanzelfsprekendheid dat bestuursleden voor vier jaar (plus twee na herverkiezing) hun functie bekleedden werd uitgebreid naar zes jaar.⁷⁰ In het daaropvolgende jaar werd naast de verlenging van hun zittingstermijn ook het aantal bestuursleden aangepast: zij werden teruggebracht van dertien naar elf.⁷¹ Bekeken vanuit het RCF betekenen de wijzigingen dat het bestuur zijn taak als (geclaimde) representant trachtte te versterken: inwerktijd en de frequentie van beleidsbesprekingen vormden aanleiding tot de termijnverlenging, terwijl "slagvaardiger en helderder besluitvorming" beoogd werd met het terugbrengen van het aantal bestuursleden.⁷² Het bestuur achtte zich blijkbaar onvoldoende slagvaardig om zijn taak als representant uit te voeren. In de verkleining van het aantal bestuursleden trachtte het mogelijk de transparantie te vergroten en stroperigheid van het beleidsproces tegen te gaan - hetgeen in de jaren negentig binnen de overheid de norm was.⁷³ Daarnaast werd met de verlenging van de zittingstermijn naar eigen zeggen de ervaring en deskundigheid van het bestuur versterkt, wat het bestuur als *subject* in staat stelde zijn achterban beter

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (oktober, 1992) 21; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april 1993) 15; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (november 1993) 13; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (maart 1995) 32; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (mei 1994) 5.

⁶⁹ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (juli/augustus, 1993) 12.

⁷⁰ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april 1993) 18-19.

⁷¹ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (januari, 1994) 10.

⁷² Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april 1993) 18-19; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (januari, 1994) 10.

⁷³ Van Veen, *Regulation without Representation*, 43-45.

te vertegenwoordigen. Kwaliteit was daarbij een belangrijk argument: “De termijn is nu minimaal drie jaar en een tweede termijn van drie jaar is voor de *kwaliteit* en de *continuïteit* van de inbreng van bestuursleden gewenst.”⁷⁴

Aan welke (positieve) selectiecriteria dienden bestuursleden te voldoen? Hoewel er een diversiteit aan kwaliteiten en (persoonlijke) eigenschappen werd geprefereerd, valt een aantal conclusies te trekken. Voor vrijwel alle functies - van medewerker Fonds- en ledenwerving tot Groepencoördinator en van secretaresse tot Regiomedewerker - was kennis van Amnesty en affiniteit met het mensenrechtenwerk een vereiste. Daarnaast vroeg de organisatie vrijwel altijd om “een voor de functie relevante opleiding op minimaal HBO-niveau”.⁷⁵ Opvallend is dat Amnesty naast deze kwalitatieve eisen nadrukkelijk om meer gehandicapten en leden van verschillende etnische minderheidsgroepen vroeg.⁷⁶ Mogelijk wilde de organisatie haar doelgroep niet alleen representeren in de substantieve zin, maar ook in de descriptieve.⁷⁷ Deze vorm van representatie, stelt Jane Mansbridge, leidt onder meer tot een vergroting van de legitimiteit omdat deze leden van een ‘out-group’ het gevoel geeft zelf aanwezig te zijn bij onderhandelingen.⁷⁸ Probeerde Amnesty hiermee haar legitimiteit te vergroten?

Voor leden met een meer representatieve functie golden extra kwaliteiten en ervaringen. Zo dienden zij over een academisch werk- en denkniveau te beschikken met een achtergrond in ofwel het internationaal recht ofwel internationale betrekkingen. Die criteria golden bijvoorbeeld voor de Stafmedewerker Politieke Contacten, het Hoofd Externe Betrekkingen en de Coördinator Externe Contacten.⁷⁹ Omdat deze functies verband hielden met het onderhouden van politieke contacten, de media en maatschappelijke organisaties, vervulden zij belangrijke posities als gezichten van de organisatie. Amnesty vroeg waarschijnlijk om die reden nadrukkelijk om personen met uitstekende mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheden, inzicht in politieke processen, ervaring met voorlichtings- en lobbyactiviteiten, en relevante werkervaring in (internationale) politieke instituties,

⁷⁴ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (januari, 1994) 10.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld: Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (januari, 1995) 32; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (februari, 1995) 31; Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april, 1995) 32; “Amnesty International”, *De Volkskrant* (14 maart 1981) 8; “Amnesty International”, *Het Parool* (25 februari 1995) 50; Amnesty International”, *Trouw* (2 februari 1991) 16; “Amnesty International”, *De Volkskrant* (2 februari 1991) 10; “Amnesty International”, *De Volkskrant* (20 juni 1992) 8; “Amnesty International”, *De Volkskrant* (18 mei 1991) 17.

⁷⁶ “Amnesty International”, *De Volkskrant* (22 februari 1992) 32; “Amnesty International”, *De Volkskrant* (4 april 1992) 28; “Amnesty International”, *De Volkskrant* (23 mei 1992) 28; “Amnesty International”, *Trouw* (25 november 1995) 57; “Amnesty International”, *De Volkskrant* (25 november 1995) 41.

⁷⁷ Voor meer informatie over verschillende vormen van representatie en descriptieve representatie in het bijzonder, zie: Pitkin, *The Concept of Representation*, 60-91.

⁷⁸ Jane Mansbridge, “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, *The Journal of Politics* 61:3 (1999) 628-657, aldaar 650.

⁷⁹ “Amnesty International”, *De Volkskrant* (18 november 1995) 11; “Amnesty International”, *De Volkskrant* (8 januari 1994) 12.

maatschappelijke organisaties of in het bedrijfsleven.⁸⁰ Deze criteria geven aan dat ervaring en kennis van de politieke gang van zaken en beïnvloeding daarvan werden gezien als vereiste kwaliteiten om de belangen van het *object* te behartigen. De Voorzitter van de Nederlandse Amnesty-afdeling, die wellicht de meest representatieve functie bekleedde, werd geacht de vereniging zowel intern als extern op stimulerende wijze te vertegenwoordigen. Daarnaast moest deze persoon een goede technische voorzitter zijn, ervaring binnen Amnesty hebben opgedaan en over inhoudelijke kennis van mensenrechten beschikken. Bovendien ging hij of zij stellingnames niet uit de weg.⁸¹

Voor bestuursleden binnen het Internationaal Secretariaat in Londen golden verdergaande criteria. De plaatsvervangend Secretaris-Generaal diende in staat te zijn om zijn of haar onpartijdige en strategische politieke inzichten te gebruiken bij de ontwikkeling en uitbreiding van het Amnesty-lidmaatschap buiten het ‘Westen’,⁸² de uitbreiding van het publieke informatieprogramma en de effectiviteit van de campagnes. Daarnaast vereiste deze functie een persoon die op gevoelige wijze kon omgaan met mensen en problematiek van verschillende culturen.⁸³ De Secretaris-Generaal diende tot slot, als hoogste functionaris en representant van de organisatie, volledige politieke onafhankelijkheid te bezitten en een doortastend leiderschap met sterk politiek oordeelsvermogen uit te dragen. Ervaring met representatie op een nationaal en bij voorkeur internationaal niveau was een vereiste, evenals een lange staat van dienst gerelateerd aan mensenrechten. Daarbij vroeg Amnesty “excellent written and oral communication skills” en kennis van het Frans, Spaans of Arabisch.⁸⁴

Nu bekend is aan welke selectiecriteria nieuwe bestuursleden moesten voldoen, kan de vraag beantwoord worden hoe Amnesty haar rol als representatieve claim-maker legitimeerde. Eerder werd duidelijk dat de organisatie zich beriep op haar onafhankelijke, onpartijdige en betrouwbare imago. Door bestuursleden te selecteren op basis van hun onderwijsniveau, aan de functie gerelateerde ervaringen en politieke onafhankelijkheid, stelde Amnesty zich in staat om dat imago in stand te houden. Dit was waarschijnlijk noodzakelijk om, zo stelt Historica Marloe Schrover, via deze neutraliteitsclaim een zekere vorm van morele autoriteit te bewaren ten opzichte van statelijke actoren.⁸⁵ Belangrijker in het licht van het RCF stelde deze criteria de organisatie in staat om effectief de belangen van haar doelgroep te behartigen. Sterke communicatieve vaardigheden, een hoog opleidingsniveau en kennis van mensenrechtenproblematiek stonden geheel ten dienste van Amnesty’s doel: het overtuigen van internationale elites door onderzoek, educatie, communicatie en propaganda.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (januari, 1994) 30.

⁸² Met het Westen worden hier noordwest-Europa en Noord-Amerika bedoeld.

⁸³ “Amnesty International”, *De Volkskrant* (12 mei 1990) 13.

⁸⁴ Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (maart, 1992) 28.

⁸⁵ Marloe Schrover, Teuntje Vosters en Irial Glynn, “NGOs and West European Migration Governance (1860s until Present): Introduction to a special issue”, *Journal of Migration History* 5:2 (2019) 189-217, aldaar 194.

VluchtelingenWerk Nederland

Object

De Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (VVN) kwam in 1979 tot stand na een fusie van verschillende organisaties en commissies, die zich vanaf 1975 in veelvuldig overleg met de hulpverlening aan buitenlanders bezighielden.⁸⁶ Volgens de statuten van VluchtelingenWerk (M) stelde de vereniging (S) zich ten doel het geestelijk en maatschappelijk welzijn van vluchtelingen in Nederland te bevorderen (O), refererend aan:

alle vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waarin zij, op grond van hun vluchtverhaal, door de vereniging geacht worden gegronde redenen te hebben te vrezen voor vervolging wegens hun politieke of godsdienstige overtuiging of hun nationaliteit, dan wel wegens het behoren tot een bepaald ras of tot een bepaalde sociale groep, en die in Nederland asiel zoeken of hebben gevonden.⁸⁷

Uit haar beschrijving van haar object blijkt dat VVN (M) zichzelf (S) een actieve rol toekende bij het vaststellen van haar doelgroep (O). In de handleiding die VVN in 1980 voor haar werknemers en vrijwilligers publiceerde, stelde de Vereniging dan ook dat “Kliëntbepaling” een noodzakelijk kwaad is om als vereniging sterk op te kunnen treden voor vluchtelingen (O), temeer omdat een werkveldverbreding tot versnippering van de inzetbare middelen en verlies aan overtuigingskracht zou leiden.⁸⁸ Cliëntbepaling was dus in het belang van zowel de vluchteling als de VVN.

Hoe gaf VVN in de praktijk vorm aan haar object en welke belangen claimde de vereniging hiermee te behartigen? Uit diverse krantenadvertenties gepubliceerd tussen 1988 en 1995 blijkt dat de vereniging zich presenteerde als “de landelijke organisatie die zich inzet voor asielzoekers en vluchtelingen in Nederland”.⁸⁹ Hieruit valt de claim te lezen dat VluchtelingenWerk (M) stelt dat zij zich als de landelijke organisatie presenteert (S) die de belangen van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland (O) representeert. Die claim was gedurende de onderzochte periode consistent en werd in 1994 nadrukkelijk geuit in advertenties, waarin VVN de vluchtelingen een stem claimde te geven.⁹⁰ Dat deed zij dan ook op de vooravond van de Tweede Kamerverkiezingen van 1994. De vereniging probeerde met advertenties de zwevende kiezer aan te spreken, blijktend uit de laatste alinea:

⁸⁶ Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Leidraad voor Vluchtelingenwerk* (Rotterdam, 1980) 45-47.

⁸⁷ *Ibid.*, 10-11.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ “Stichting VluchtelingenWerk Beilen/Westerbork”, *Nieuwsblad van het Noorden* (2 april 1994) 16; “Opvang Joegoslaven”, *Algemeen Dagblad* (15 augustus 1992) 7; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (27 maart 1993) 16; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (10 februari 1990) 4; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (4 november 1989) 26; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (14 mei 1988) 4.

⁹⁰ “Geef vluchtelingen een stem”, *Trouw* (24 december 1994) 5; “Geef vluchtelingen een stem”, *Het Parool* (24 december 1994) 4; “Geef vluchtelingen een stem”, *De Volkskrant* (31 december 1994) 6; “Geef vluchtelingen een stem”, *NRC Handelsblad* (27 december 1994) 4.

Als u ook tegen een Nederland bent dat NEE zegt tegen alles wat ‘vreemd’ is, stem dan de komende verkiezingen op een partij die de onderwerpen ‘werken’, ‘wonen’ en ‘veiligheid’ bovenaan haar prioriteitenlijstje heeft staan. Voor iedereen, dus óók voor vluchtelingen.⁹¹

Hieruit kan geconcludeerd worden dat VVN zich ook tijdens de verkiezing nadrukkelijk opwierp als de representant van vluchtelingen en asielzoekers.

Veranderend daarentegen waren de belangen die VVN aan haar object toeschreef. Dit blijkt wederom uit een groot aantal krantenadvertenties uit de jaren 1991-1994. VluchtelingenWerk (M) stelde het publiek (A) in deze afzonderlijke advertenties de vraag of vluchtelingen (O) hun vluchtverhaal in alle rust mogen vertellen, kunnen rekenen op rechtshulp, veiligheid en begrip, en mogen merken hoe vrij Nederland is zonder opgesloten te worden.⁹² Vervat in een representatieve claim, wordt er middels deze vragen een aantal eigenschappen en daarmee belangen aan vluchtelingen toegeschreven: zij kunnen hun verhaal op dit moment niet in alle rust doen, hen wordt regelmatig rechtshulp ontzegd, ze bevinden zich in onveilige situaties, en krijgen te maken met een land dat veel onbegrip toont voor de situatie waarin zij zich bevinden. De Vereniging stelde hiermee dat zij de problemen van de vluchtelingen tegen ging en claimde indirect op te treden als hun belangenbehartiger.

VluchtelingenWerk presenteerde de vluchteling als slachtoffer van het asielbeleid en de maatschappelijke opinie. Dick Oosting, de directeur van VluchtelingenWerk van 1995 tot 1999,⁹³ presenteerde het object van de vereniging op eenzelfde wijze. Hij gaf te kennen dat politici, beleidsmakers en het publiek vluchtelingen als gevolg van het sinds de jaren 1980 gevoerde asielbeleid niet langer vanuit het mensenrechtenperspectief benaderden. Asielzoekers en vluchtelingen, constateerde ook de voorzitter van VVN, waren ondergeschikt geraakt aan de “beheersing van migratiestromen”.⁹⁴ Gevolg hiervan was dat vluchtelingen niet als mensen maar als dossiers beschouwd werden, waardoor geen recht aan hun vluchtverhaal werd gedaan. Bovendien had de erosie van dit perspectief geleid tot maatschappelijke uitsluiting en achterstand onder vluchtelingen.⁹⁵

VluchtelingenWerk had niet alleen een belangrijke rol te spelen als begeleider van asielzoekers en vluchtelingen; zij eigende zich daarnaast een bijna verheffende functie toe. Als

⁹¹ “VluchtelingenWerk”, *NRC Handelsblad* (1 maart 1994) 12; “VluchtelingenWerk”, *De Telegraaf* (1 maart 1994) 24; “VluchtelingenWerk”, *Trouw* (1 maart 1994) 14.

⁹² “NL Gastvrij”, *De Volkskrant* (29 mei 1991) 5; “NL Gastvrij”, *Trouw* (1 juni 1991) 5; “NL Gastvrij”, *Trouw* (25 mei 1991) 3.

⁹³ “Oosting directeur VluchtelingenWerk”, *Leidsch Dagblad* (2 juni 1995) 5; “VluchtelingenWerk ontslaat zijn directeur”, *Trouw* (8 september 1999).

⁹⁴ J. te Loo, “Voorwoord” in: Vereniging VluchtelingenWerk (red.), *Op weg naar een vluchtelingenbeleid in de 21e eeuw. Analyses, kritieken en beschouwingen* (Amsterdam, 1998) 7-8, aldaar 7.

⁹⁵ E. Nazarski en D. Oosting, “Op weg naar het vluchtelingenbeleid van de 21e eeuw” in: Vereniging VluchtelingenWerk (red.), *Op weg naar een vluchtelingenbeleid in de 21e eeuw. Analyses, kritieken en beschouwingen* (Amsterdam, 1998) 9-24, aldaar 9, 11 en 13.

representatieve claimanten van vluchtelingen en asielzoekers stelde de vereniging zich het doel om, bij monde van VVN-bestuurslid Nol Vermolen, het beeld van de vluchteling scherp te houden door de drogredenen die vaak ten grondslag lagen aan de gedachte dat alles strenger moest te ontmaskeren en tot het Nederlandse volk door te dringen. Die taak achtte het bestuurslid van groot belang, omdat er niet naar belangenorganisaties zou worden geluisterd.⁹⁶

Voorts achtte VVN het van belang dat de fundamentele rechten van de mens centraal werden gesteld bij de behandeling van asielverzoeken. De vluchteling diende “als mens” centraal te worden gesteld “in zijn onvervangbare menselijke waardigheid”.⁹⁷ Daarbij diende de vraag of een persoon bescherming nodig had en hoe die bescherming vervolgens gerealiseerd kon worden, leidend te zijn. Een respectvolle benadering van de asielzoeker vormde een essentieel element met als vertrekpunt dat deze, in plaats van een potentiële misbruiker van de asielprocedure, een zeer moeilijke situatie was ontvlucht. VVN zag het daarom van belang dat veiligheid voorop stond en getoetst kon worden aan betrouwbare, onafhankelijke en controleerbare informatie, mede om langdurige bezwaar- en beroepsprocedures te voorkomen en de integratiekansen te bevorderen.⁹⁸ Achterstand en maatschappelijke uitsluiting van vluchtelingen en asielzoekers moesten worden tegengegaan, en dat kon alleen door kansen en mogelijkheden van mensen voorop te stellen en door hen in staat te stellen tot participatie en het zelfstandig maken van keuzes.⁹⁹ De realisatie van deze idealen kon echter alleen plaatsvinden wanneer er draagvlak voor de bescherming van vluchtelingen vanuit de samenleving bestond.¹⁰⁰

Selectiecriteria

De Vereniging VluchtelingenWerk telde in 1994 zo'n 7.000 vrijwilligers die zich actief inzetten voor de maatschappelijke begeleiding van asielzoekers.¹⁰¹ In tegenstelling tot Amnesty International profileerde VluchtelingenWerk zich minder via haar aantal leden en meer via haar vrijwilligers. Een verklaring hiervoor ligt mogelijk in de wijze waarop de organisatie gefinancierd werd. Uit de behandeling van de begrotingsstaat van Justitie in 1992 blijkt bijvoorbeeld dat VluchtelingenWerk subsidies ontving van de overheid, waarmee deze de enige door Justitie gesubsidieerde instelling was.¹⁰² De conclusie ligt voor de hand dat de organisatie om die reden minder financieel afhankelijk was van haar leden en donateurs. Desondanks vervulden vrijwilligers een niet onbelangrijke rol, onder meer als juridische ondersteuning van asielzoekers in de Onderzoeks- en Opvangcentra, en om de

⁹⁶ T. Lingsma, “Terug naar de hamvraag: willen we asielzoekers eigenlijk wel bescherming geven? Interview met Nol Vermolen” in: Vereniging VluchtelingenWerk (red.), *Op weg naar een vluchtelingenbeleid in de 21e eeuw. Analyses, kritieken en beschouwingen* (Amsterdam, 1998) 66-74, aldaar 74.

⁹⁷ Te Loo, “Voorwoord”, 7; Nazarski en Oosting, “Op weg naar het vluchtelingenbeleid”, 16-17.

⁹⁸ Nazarski en Oosting, “Op weg naar het vluchtelingenbeleid”, 16-17.

⁹⁹ Ibid., 11, 16-17.

¹⁰⁰ Ibid., 12-13.

¹⁰¹ Kamerstukken I 1993/1994, 23 540, nr. 355b.

¹⁰² Kamerstukken II 1992/1993, 22 800 VI, nr. 23; Kamerstukken II 1992/1993, 22 800, nr. 25.

asielzoeker kennis te laten maken met verschillende aspecten van de Nederlandse samenleving via sociale en culturele activiteiten.¹⁰³

Vrijwilligers stonden niet alleen. In hun taak de asielzoekers te begeleiden, werden zij opgeleid en geassisteerd door juridisch-medewerkers, onderwijs- en werkgelegenheidsspecialisten, coördinatoren, werkbegeleiders, projectleiders en consultants.¹⁰⁴ Deze medewerkers waren dan ook het gezicht van VluchtelingenWerk naar de vrijwilligers en externe contacten toe. Op basis van welke criteria werden zij in staat geacht zowel hun organisatie als hun doelgroep of object te representeren? In de eerste plaats valt op dat voor de functies van consultant, coördinator en werkbegeleider kennis van vluchtelingenproblematiek werd geëist. Deze kennis of expertise betrof in de meeste gevallen “basiskennis van de juridische begeleiding van asielzoekers en vluchtelingen”. In het verlengde hiervan vroeg VluchtelingenWerk om een profiel met HBO-werk en denkniveau, analytisch en creatief denkvermogen en goede mondelinge en schriftelijke vaardigheden, dat bovendien over organisatorische en leidinggevende capaciteiten beschikte.¹⁰⁵ Naast dit expertise-criterium was ervaring in het werken met vluchtelingen en vrijwilligers, en het spreken van twee vreemde talen meestal een gewenste eigenschap.¹⁰⁶ Dat er sterk werd ingezet op expertise laat zich verklaren door het belang dat VluchtelingenWerk aan cliëntbepaling hechtte: de afbakening en dus selectie van de mensen die de Vereniging tot haar doelgroep beschouwde.¹⁰⁷

Voor topfuncties op het landelijk bureau en leidinggevende functies in de regio's golden criteria die de kandidaat in staat moest stellen om representatief op te treden. Een voorbeeld is de Manager Regio Noord-Oost. Deze persoon gaf leiding aan een team van consultants, medewerkers en een voorlichter, en bevorderde de samenwerking en de werksfeer in relatie tot de vrijwilligers en betrokkenen. In het kort werd van deze persoon verwacht dat hij of zij op inspirerende wijze sturing gaf aan de activiteiten van VluchtelingenWerk en de betrokkenheid op effectieve wijze wist te organiseren. Ervaring in een leidinggevende functie in het functioneren binnen maatschappelijke netwerken werd daarbij van groot belang geacht, alsmede het vermogen om visie te ontwikkelen en uit te dragen. Bovendien werden sterke communicatieve en representatieve vaardigheden verwacht.¹⁰⁸

¹⁰³ “VluchtelingenWerk”, *Trouw* (23 april 1994) 41; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (14 mei 1988) 4; Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Leidraad voor Vluchtelingenwerk* (Rotterdam, 1980) 13.

¹⁰⁴ “Stichting VluchtelingenWerk Zeist”, *Trouw* (4 juni 1994) 22; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (21 mei 1994) 22; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (12 augustus 1995) 16; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (16 april 1994) 8; “VluchtelingenWerk (VVN) Leiden-Oegstgeest”, *De Volkskrant* (15 februari 1992) 15; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (6 mei 1989) 43; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (16 december 1995) 24.

¹⁰⁵ “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (21 mei 1994) 13; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (19 maart 1994) 15; “VluchtelingenWerk”, *Nieuwsblad van het Noorden* (2 februari 1994) 16; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (12 februari 1994) 16; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (23 april 1994) 28; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (26 februari 1992) 20; “VluchtelingenWerk”, *Het Parool* (22 juni 1991) 8.

¹⁰⁶ “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (26 februari 1994) 44; “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (10 december 1994) 42; “VluchtelingenWerk”, *Het Parool* (5 februari 1994) 8.

¹⁰⁷ Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Leidraad voor Vluchtelingenwerk* (Rotterdam, 1980) 50.

¹⁰⁸ “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (29 januari 1994) 6.

Vervolgens was er het Hoofd Bureau Centrale Opvang, dat optrad als intermediair tussen het Landelijk Bureau enerzijds en de vrijwilligersgroepen en medewerkers van het Bureau Centrale Opvang anderzijds. Het Hoofd was onder meer verantwoordelijk voor de samenhang tussen en stimulering van de uitgevoerde taken en droeg - als representant - het beleid van VluchtelingenWerk uit. Drie van de eisen die aan het Hoofd gesteld werden, betroffen dan ook “sterke communicatieve en representatieve vaardigheden”, een “aantoonbare ondernemende persoonlijkheid” en “het vermogen visie te ontwikkelen en uit te dragen”.¹⁰⁹

Ten slotte verdienen de functies van directeur en adjunct-directeur enige aandacht. De Adjunct-directeur was verantwoordelijk voor onder meer het personeelsbeleid, de informatievoorziening en organisatie van het werkapparaat, en de communicatie tussen bestuur, werkapparaat en de lokale werkgroepen. Belangrijker voor ons: deze persoon trad op als directeur bij diens afwezigheid. De geschikte kandidaat en daarmee de persoon die in staat was om als subject in het belang van de geclaimde doelgroep (object) te handelen, was een “energiek persoon met aantoonbare visie en ervaring op het gebied van personeelsmanagement en communicatie (...) iemand die doortastend optreedt en krachtig leiding kan geven” met minstens drie jaar ervaring in een leidinggevende functie binnen een middelgrote organisatie.¹¹⁰ De directeur had leiding over verschillende bureaus, die in samenwerking met andere maatschappelijke organisaties de doelstellingen van VluchtelingenWerk tot uitvoering brachten. Bovendien overlegde de directeur met de overheid en droeg hij verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming en begeleiding van complexe processen. Over welke eigenschappen en kwaliteiten moest dé representant van de organisatie beschikken om op juiste wijze het belang van het door de organisatie geclaimde object te vertegenwoordigen? Opvallend is dat er, in tegenstelling tot het hierboven genoemde criterium van leiderschap, enkel gevraagd werd om ervaring in management en op financieel terrein. Wel werd er indirect gerefereerd aan leiderschapskwaliteiten: de directeur diende te beschikken over “goede contactuele eigenschappen en een sterke persoonlijkheid”. Bovendien diende hij of zij affiniteit met vluchtelingenwerk te hebben.¹¹¹

Met deze eigenschappen werd verondersteld dat de organisatie haar doelgroep als subject effectief kon representeren wanneer haar leden over (juridische) kennis en expertise beschikten. Ervaring in het werken met vluchtelingen en asielzoekers stond daarbij centraal. Voor de topfuncties waren die criteria minder belangrijk; succesvol representeren kwam voort uit het hebben van een specifieke persoonlijkheid, goede communicatieve vaardigheden en affiniteit met vluchtelingenwerk. Tot slot leek VluchtelingenWerk haar personeel niet enkel op basis van expertise en ervaring te selecteren, maar ook door representativiteit van de vereniging in acht te nemen. Vergelijkbaar met Amnesty verzocht VluchtelingenWerk vanaf eind jaren 1980 leden van etnische en culturele

¹⁰⁹ “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (19 augustus 1995) 16.

¹¹⁰ “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (29 december 1990) 12.

¹¹¹ “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (18 mei 1985) 6.

minderheidsgroepen te solliciteren naar diverse vacatures binnen de vereniging.¹¹² Ook hier rijst de vraag: probeerde VluchtelingenWerk haar legitimiteit te vergroten door een betere afspiegeling van haar object te wensen?

¹¹² “VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (10 februari 1990) 4; “VluchtelingenWerk”, *Nieuwsblad van het Noorden* (6 maart 1993) 20; “VluchtelingenWerk”, *Het Parool* (1 april 1989) 44.

2. Niet langer welkom? De ontwikkeling van het Nederlands toelatingsbeleid voor Iraanse asielzoekers, ca. 1985-1998

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens beschouwt ‘asiel’ als een systeem van ‘backup’ voor individuen wiens rechten niet gegarandeerd kunnen worden in het land van herkomst. Daarnaast is asiel het middel van de staat om de status van de vluchteling juridisch te erkennen en de persoon in kwestie te assimileren. Het is aan natiestaten om dit systeem te implementeren.¹¹³ Een persoon in afwachting van deze juridische erkenning wordt aangeduid als ‘asielzoeker’.¹¹⁴ Hiermee wordt onderscheid gemaakt tussen asielzoekers, vluchtelingen en economische migranten. Een asielzoeker kan een vluchteling zijn, maar is in afwachting van die formele status. Asielzoekers kunnen dus *de facto* vluchtelingen zijn omdat zij onvrijwillig migreren omwille van politieke redenen. Vluchtelingen zijn daarentegen niet altijd asielzoekers. Zij worden dat pas op het moment dat zij een formele asielaanvraag hebben ingediend.¹¹⁵

De beperkingen die asielzoekers hebben ondervonden als gevolg van beleidswijzigingen, of de negatieve gevolgen die een aankomende beleidswijziging kan hebben, is vaak reden voor vluchtelingenorganisaties geweest om zich op te werpen als de belangenbehartigers van benadeelde groepen mensen. Dit hoofdstuk beoogt antwoord te geven op de vraag welke veranderingen er in het Nederlands asielbeleid werden doorgevoerd in de periode 1985-1998 en op welke manier deze beleidswijzigingen de belangen van Iraanse asielzoekers beïnvloed hebben.

De ontwikkeling van het Nederlands toelatingsbeleid, ca. 1967-1994

Naar een strikt migratiebeleid: 1967-1987

Met de Vreemdelingenwet van 1965/1967 deed Justitie een eerste poging om immigratie - gericht op spontane arbeidsmigranten van buiten de EEG - aan banden te leggen.¹¹⁶ Voor vreemdelingen was het

¹¹³ Niraj Nathwani, “The Purpose of Asylum”, *International Journal of Refugee Law* 12:3 (2000) 354-379, aldaar 364-365.

¹¹⁴ A. Bloch, “Introduction” in: Alice Bloch en Carl Levy (red.), *Refugees, Citizenship and Social Policy in Europe* (Londen, 1999) 1-11, aldaar 1.

¹¹⁵ A. Böcker en T. Havinga, *Asylum Migration to The European Union: Patterns of origin and destination* (Nijmegen, 1997) aldaar 2-3.

¹¹⁶ L. Lucassen en J. Lucassen, *Vijf eeuwen migratie. Een verhaal van winnaars en verliezers* (Amsterdam, Antwerpen, 2018) 140-141.

vanaf dat moment vereist om over een verblijfsvergunning te beschikken teneinde legaal in Nederland te verblijven. Van de vergunningen die konden worden verstrekt, werden de A-status en de B-status het meest toegekend. De A-status is gebaseerd op het Vluchtelingenverdrag van Genève, dat Nederland in 1951 ondertekende en in 1957 ratificeerde. Deze status erkende mensen die voor politieke vervolging in hun land van herkomst te vrezen hebben formeel als vluchteling. Zij hadden veelal dezelfde rechten als autochtone Nederlanders en konden niet worden uitgezet tenzij daar speciale redenen voor waren.¹¹⁷ Voor asielzoekers die niet op grond van het Vluchtelingenverdrag in aanmerking kwamen voor de officiële vluchtelingenstatus, werd na uitspraak van de Raad van State in de jaren 1970 de B-status in het leven geroepen. In veel gevallen was het voor overheden onwenselijk om mensen terug te sturen naar hun land van herkomst indien zij daar gevaar liepen. Overheden die deze mensen desondanks terugstuurden, maakten inbreuk op het in het Vluchtelingenverdrag opgenomen principe van *non-refoulement* dat vluchtelingen het recht toekent om niet te worden uitgezet naar een land van mogelijke vervolging. Om voor de B-status in aanmerking te komen, moest sprake zijn van ‘klemmende redenen van humanitaire aard’. Dat deze status die uitgaat van humanitaire bescherming van de persoon in kwestie pas enkele jaren na de Vreemdelingenwet een officiële positie kreeg, valt mogelijk te verklaren door het gegeven dat mensenrechten pas in de jaren 1970 op grote schaal en als individuele rechten werden toegepast.¹¹⁸

Historici wijzen de komst van de Tamils in 1984 doorgaans aan als een kantelpunt.¹¹⁹ Deze groep asielzoekers, die binnen een korte tijd een grote omvang aannam, vormde de aanleiding tot het instellen van speciale asielwetgeving in Nederland. De komst van ongeveer tweeduizend asielzoekers uit Sri Lanka binnen één jaar en de negatieve berichtgeving daaromtrent,¹²⁰ leidde tot een pessimistische kijk op asielzoekers vanuit de samenleving. Niet alleen het aantal speelde hierbij een rol; het feit dat zij niet als vluchtelingen zoals vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag en Protocol van 1951 en 1967 werden erkend, de slechte economische omstandigheden waarin Nederland zich bevond en het ontbreken van centraal geleide huisvesting maakten dat de Tamils werden gezien als migranten die omwille van economische - in tegenstelling tot politieke - motieven naar Nederland afreisden.¹²¹

¹¹⁷ F. B. Alink, *Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland* (Amsterdam, 2006) 78-79; Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 59.

¹¹⁸ Alink, *Crisis als kans*, 79; Evelien Brouwer, “Europees asielbeleid: van onderling wantrouwen naar een gedeelde verantwoordelijkheid”, *Nederlands tijdschrift voor Europees Recht* 22:2 (2016) 42-51, aldaar 44; Paul van Trigt, “Voorbij de laatste utopie. Over de historiografie van mensenrechten”, *Tijdschrift voor geschiedenis* 131:2 (2018) 325-340, aldaar 327.

¹¹⁹ H. Van Amersfoort, “Migration Control and Minority Policy: the Case of the Netherlands” in: Grete Brochmann en Tomas Hammar (red.), *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies* (Oxford, 1999) 135-168, aldaar 150; H. Obdeijn en M. Schrover, *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam, 2008) 326-327.

¹²⁰ Voor meer informatie over de negatieve beeldvorming over de Tamils, zie: Teun van Dijk, “Semantics of a press panic: The Tamil ‘invasion’”, *European Journal of Communication* 3:2 (1988) 167-187.

¹²¹ Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 326-327.

Bovendien werden zij, ondanks hun afgewezen asiolverzoeken, niet uitgezet: zij werden gedoogd maar kregen geen rechten toegekend.¹²²

De overheid reageerde op de ontstane commotie door de Tamils onder te brengen in door het land verspreide opvanglocaties. Dit markeert het begin van een centraal geleid asielbeleid, dat met de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) in 1987 zijn eerste vorm kreeg. Opvallend is dat zowel de bewegingsvrijheid van de asielzoekers als hun rechten sterk werd aangetast. Zo konden asielzoekers niet langer een beroep doen op de Bijstandswet en (legaal) participeren op de arbeidsmarkt. Bovendien werden zij door het land verspreid en in geïsoleerde opvanglocaties ondergebracht om integratie tegen te gaan.¹²³ Het achterliggende motief was dat arbeidsparticipatie de integratie van asielzoekers in de hand zou werken. Integratie werd echter als problematisch beschouwd omdat dit uitzetting in de weg zou staan. Daarnaast trachtte de overheid ‘de aanzuigende werking’ van het asiel tegen te gaan door asielzoekers een groot aantal van hun rechten te onttrekken.¹²⁴

De spagaat in het asielbeleid (jaren 1990)

Het derde kabinet-Lubbers (1989-1994) stelde zich het doel het toenemende aantal asielzoekers terug te dringen, gezien het geringe aantal opvanglocaties en de beperkte financiële middelen. De kabinetten die volgden, zouden een steeds restrictiever beleid gaan voeren om de ‘aantallen te beheersen’ en de druk op de sociale voorzieningen te verlichten, gekenmerkt door een aantal ad hoc-maatregelen.¹²⁵ Een belangrijke drijfveer in het aanpassen van het asielbeleid waren de steeds langer durende asielprocedures. Oorzaak hiervan was de toegang die (uitgeprocedeerde) asielzoekers hadden tot diverse rechtsmiddelen, zoals een kort geding en een beroep bij de Raad van State om alsnog een verblijfsstatus te verkrijgen. Daarnaast droeg het grote aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat in de illegaliteit ‘verdween’ bij aan de verdere politisering van het asielvraagstuk. Van toelating en daarmee het legaal verblijf in Nederland zou steeds vaker sprake zijn mits legaal verblijf gemotiveerd kon worden op basis van humanitaire gronden. Volgens Van Eijl veranderde het toelatingsbeleid naar *de facto* uitzonderingsbeleid.¹²⁶

Ondanks dat de op elkaar volgende kabinetten mede onder druk van de Tweede Kamer een strikter asielbeleid wensten te voeren, kwam daar wat de doelstelling betreft - actief uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers - in de praktijk niet veel van terecht. De in 1994 opgerichte Immigratie-

¹²² Anita Böcker, “Gedogen als instrument van het Nederlandse asielbeleid”, *Migrantenstudies* 14:4 (1998) 248-261, aldaar 251.

¹²³ Van Amersfoort, “Migration Control”, 150; Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 313.

¹²⁴ Van Amersfoort, “Migration Control”, 151.

¹²⁵ Marij Leenders, “‘Als we hier met milde hand optreden, is het hek van de dam’. Emotie als strategie in het asieldebat: 1938-1999”, *Amsterdams sociologisch tijdschrift* 31:1 (2004) 61-79, aldaar 72-73; J. Bosmans en A. Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam, 2011) 190.

¹²⁶ Van Eijl, *Tussenland: illegaal in Nederland*, 125-128.

en Naturalisatiedienst (IND) die als uitvoerend orgaan belast is met de beoordeling van nieuwe asielverzoeken, bleek niet opgewassen tegen het aantal te beoordelen dossiers. Als gevolg daarvan zaten opvangcentra overvol en - wat het letterlijke sluitstuk van het beleid had moeten zijn - was het in veel gevallen mogelijk noch wenselijk om uitgeprocedeerde asielzoekers terug te zenden naar hun land van herkomst.¹²⁷ Voor personen die niet in aanmerking kwamen voor een verblijfsstatus omdat hun land onveilig was, werd in bepaalde gevallen een VVTV- of UVV (Uitstel van vertrek)-beleid gevoerd.¹²⁸ In het geval van UVV-beleid aangaande een specifiek land kunnen uitgeprocedeerden niet permanent blijven, maar hoeven zij ook niet direct terug te keren.¹²⁹

Staatssecretaris van Justitie Job Cohen (1998-2001) duidde die kwestie als de spagaat van de asielwetgeving.¹³⁰ Het ontstaan van die spagaat kan worden gesitueerd in de periode tot 1994, wanneer de eerste grote herziening van de Vreemdelingenwet tot stand kwam. In 1988 werd de hiervoor genoemde B-status afgeschaft, omdat er volgens de Raad van State geen duidelijk verschil bestond tussen een vluchtelingenstatus en een asielgerechtigde status.¹³¹ Personen die niet als vluchteling werden erkend maar vanwege humanitaire redenen niet konden worden teruggestuurd naar hun herkomstland, kregen vanaf 1987 de C-status. Ten slotte bestond er een categorie personen die tijdelijk in Nederland werden gedoogd maar geen aanspraak maakten op bovengenoemde statussen. Zij vielen vanaf 1991 onder de gedoogregeling en mochten in Nederland verblijven zolang Justitie op basis van door Buitenlandse Zaken verstrekte informatie het land van herkomst onveilig verklaarde. Centraal was de vraag of het land van herkomst als 'veilig' kon worden aangemerkt en of er veilige binnenlandse alternatieven (dat wil zeggen: of er in het herkomstland regio's bestonden waar de persoon in kwestie geen gegronde vrees voor vervolging had) bestonden.¹³² Kon een persoon niet worden teruggestuurd omdat het herkomstland niet veilig was, dan werd deze persoon voorwaardelijk gedoogd. Deze status werd in de Vreemdelingenwet van 1994 vastgelegd als de Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf (VVTV).¹³³

Hoe werd een land als (on)veilig aangemerkt? Hoewel de officiële verantwoordelijkheid formeel bij Justitie en als onderdeel daarvan de IND lag, speelde Buitenlandse Zaken een niet onbelangrijke rol bij de totstandkoming van het toelatingsbeleid aangaande specifieke landen. Middels algemene ambtsberichten werd de staatssecretaris van Justitie geïnformeerd over de algemene situatie,

¹²⁷ Alink, *Crisis als kans*, 84-85; J. Corduwener, *Een vreemdeling op Justitie: Het asielbeleid van Job Cohen* (Amsterdam, Antwerpen, 2001) 49-59.

¹²⁸ R. de Bruin, "De weg naar een Europees documentatiecentrum. Over openbare, transparante en voor een ieder toegankelijke algemene informatie" in: Amnesty International, Afdeling Vluchtelingen (red.), *Wederzijds Wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid* (2001) 79-88, aldaar 81-82.

¹²⁹ Leenders, "Als we hier met milde hand optreden", 74.

¹³⁰ Corduwener, *Een vreemdeling op Justitie*, 49.

¹³¹ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 253-254; Böcker, "Gedogen als instrument van het Nederlandse asielbeleid", 250.

¹³² De Bruin, "De weg naar een Europees documentatiecentrum", 82.

¹³³ Böcker, "Gedogen als instrument", 251.

de mensenrechtensituatie en veiligheid in de herkomstlanden van asielzoekers. Deze informatie kan gaan over de algemene situatie van een land, maar beslaat ook meer specifieke onderwerpen zoals bepaalde bevolkingsgroepen op basis van hun religieuze achtergrond, afkomst, geslacht, seksuele geaardheid of politieke affiliatie.¹³⁴ Het uiteindelijke doel van de ambtsberichten bestond eruit de staatssecretaris van Justitie in staat te stellen het landgebonden asielbeleid te bepalen, en in het verlengde hiervan om individuele asielverzoeken te beoordelen. De totstandkoming van een ambtsbericht heeft aldus grote gevolgen voor de asielzoekende die in veel gevallen van levensbelang zijn.¹³⁵

Van uitnodigen naar uitzetten: het effect van het vreemdelingenbeleid op Iraanse asielzoekers, ca. 1985-1998

Tussen 1980 en 2000 vroegen ruim 28 duizend Iraniërs asiel aan in Nederland.¹³⁶ Aanleiding voor deze mensen om hun land te verlaten, was de Iraanse revolutie van 1979 waarna Muhammed Reza Shah gedwongen werd het land te ontvluchten. Onvrede over het absolutistisch karakter van zijn regime, de hoge mate van inflatie als gevolg van de oliecrisis en de sociaaleconomische ongelijkheid die de mede hierdoor werd blootgelegd, de uitholling van de islamitische identiteit en cultuur, en ten slotte de afhankelijkheid van buitenlandse, voornamelijk Westerse machten vormden de belangrijkste factoren die het regime van de Shah tot zijn val brachten. Van 1979 tot 1982 verkeerde het land in een machtsstrijd tussen verschillende rivaliserende politieke bewegingen. Zij streden om de ideologische toekomst van Iran.¹³⁷ Veel Iraniërs die voor de toekomst van hun land hadden gestreden tijdens het machtsvacuüm sloegen op de vlucht omdat zij zich niet konden schikken naar het islamistische regime van Khomeini. Bovendien vreesde een groot deel van hen voor vervolging vanwege hun politieke activiteiten tijdens de revolutie of affiliatie met een monarchistische, marxistische of verboden islamitische partij.¹³⁸

In 1984 werd de eerste groep Iraanse vluchtelingen in Nederland toegelaten. Zij vielen onder de categorie ‘uitgenodigde vluchtelingen’. Nederland nam tot 1987 een vast aantal vluchtelingen op:

¹³⁴ M. Leenders, “Spijkers in het water. De kwaliteit van algemene ambtsberichten” in: Amnesty International, Afdeling Vluchtelingen (red.), *Wederzijds Wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid* (2001) 133-145, aldaar 133; R. Strikker, “Buitenlandse Zaken en de ambtsberichten” in: Amnesty International, Afdeling Vluchtelingen (red.), *Wederzijds Wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid* (2001) 89-106, aldaar 90.

¹³⁵ Strikker, “Buitenlandse Zaken”, 90.

¹³⁶ CBS Statline, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80059ned/table?ts=1612170458934> (geraadpleegd op 1 februari 2021).

¹³⁷ W.L. Cleveland en M. Bunton, “The Iranian Revolution and The Revival of Islam” in: *ibid.* (red.), *A History of The Modern Middle East* (zesde druk; Londen 2016) 355-377, aldaar 356-363.

¹³⁸ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 275.

250 per jaar. Binnen deze categorie vielen naast vluchtelingen van Iraanse afkomst ook Cambodjanen, Vietnamezen en later Joegoslaven. Zij werden op basis van humanitaire beginselen door een selectiecommissie van Buitenlandse Zaken geselecteerd, hetgeen blijkt uit de motivering van minister Van den Broek van Buitenlandse Zaken: de toelating zou een gebaar van Nederland van ‘internationale solidariteit en lastenverdeling’ ten opzichte van Turkije zijn geweest.¹³⁹ In hoeverre noties van humanitaire aard en internationale solidariteit werkelijk een rol speelden, valt niet met zekerheid te zeggen. Eerdere Iraanse asielverzoeken werden afgewezen en hun uitzetting werd - na tussenkomen van Amnesty International en VluchtelingenWerk - uitgesteld.¹⁴⁰

Problemen bij aankomst: Iraniërs en hun uitzetting naar Karachi (1985-1986)

Na afwijzing van een asielverzoek spande een groot deel van de asielzoekers een kort geding aan tegen uitzetting. Tot 1 januari 1984 werden asielzoekers aan wie toegang werd geweigerd in een hotel te Hoofddorp ondergebracht. Zij konden daar tijdelijk verblijven in afwachting van de uitslag mits zij zich niet zouden onttrekken aan een mogelijke verwijdering. Omdat een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers - 48 zaken tussen 1982 en 1983 - in de praktijk niet kon worden uitgezet en de kosten die met het hotelverblijf gemoeid waren hoog opliepen, werd in 1984 gekozen voor een aanpassing van deze zogenaamde Schipholprocedure. Asielzoekers die een kort geding hadden aangespannen tegen uitzetting, werden voortaan niet langer in hotels ondergebracht maar tijdelijk toegang verleend tot Nederland. Die regeling was opgenomen in de Grensbewakingscirculaire van 1984, luidende: “Asielzoekers die zijn gehoord omtrent hun asielmotieven maar aan wie, in afwachting van de beslissing op hun asielverzoek, geen toegang is verleend, blijven op of nabij de doorlaatpost.”¹⁴¹ Asielzoekers moesten zich in de meeste gevallen dagelijks melden bij de grensbewakingsambtenaar.

Volgens de cijfers van Justitie meldden zich 194 Iraniërs in 1984 (op een totaal van 287 asielzoekers), gevolgd door ten minste twintig per week in 1985. Een groot deel van hen bleek echter zonder geldige vliegtickets of paspoorten te zijn aangekomen op Schiphol, waarna Justitie besloot om deze groep asielzoekers - gezinnen uitgezonderd - tijdelijk op de luchthaven vast te houden terwijl zij in afwachting waren van het kort geding.¹⁴² Het tijdelijk vasthouden van Iraanse asielzoekers op de luchthaven werd nauw gevolgd door de landelijke pers, en zou in die maanden tot Kamervragen en onvrede vanuit de Tweede Kamer leiden.¹⁴³ Waar kwam deze commotie vandaan?

In de lente van 1985 werden er 35 Iraniërs teruggestuurd naar Turkije. Ondanks dat zij er herhaaldelijk op wezen politiek asiel aan te vragen, gaf Justitie te kennen dat deze groep niet over

¹³⁹ “Nederland laat eerste groep Iraanse vluchtelingen toe”, *Trouw* (18 september 1984); Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 267.

¹⁴⁰ “Nederland laat eerste groep Iraanse vluchtelingen toe”, *Trouw* (18 september 1984).

¹⁴¹ Kamerstukken II, 1984/1985, 19145, nr. 1, p. 2.

¹⁴² *Ibid.* p. 3.

¹⁴³ Aanhangsel Kamerstukken II, 1985/1986, 978.

geldige papieren beschikte en bovendien geen politiek asiel had aangevraagd.¹⁴⁴ Enkele maanden later deed zich eenzelfde situatie voor: in augustus verbleven er 25 Iraanse asielzoekers op Schiphol in afwachting van een rechterlijke uitspraak tot verblijf.¹⁴⁵ De rechtbanken in Den Haag en Haarlem besloten echter dat zij de herbeoordeling van hun asielaanvraag door de Raad van State niet mochten afwachten, waarop zij werden uitgezet naar Pakistan en Turkije.¹⁴⁶

Uitzetting naar deze landen stuitte op kritiek van de Kamer. Staatssecretaris van Justitie Korte-Van Hemel had de Iraniërs niet mogen terugzenden naar een land als Pakistan, dat teruggezonden asielzoekers op de luchthaven van Karachi en vervolgens in de gevangenis vasthield.¹⁴⁷ De staatssecretaris bleef er echter herhaaldelijk op wijzen dat de uitgezette Iraniërs geen gevaar voor *refoulement* in Turkije en Pakistan liepen, omdat zij in de eerste plaats niet in aanmerking kwamen voor de vluchtelingenstatus en in de tweede plaats omdat beide staten hen voldoende bescherming boden en niet terug zouden sturen naar Iran.¹⁴⁸ Verschillende Kamerleden wezen er daarentegen op dat Turkije en Pakistan niet konden worden beschouwd als eerste landen van ontvangst, omdat die landen zich niet als zodanig beschouwden. De redenering was dat deze landen om die reden formeel gezien onvoldoende bescherming boden aan Iraniërs, en dat het principe van non-refoulement dus wel degelijk in het geding was.¹⁴⁹ De staatssecretaris had echter geen reden om de uitgezette Iraniërs terug naar Nederland te halen; ze had “een gereede verwachting dat zij wederom tot Pakistan zullen worden toegelaten”.¹⁵⁰

Over de vraag of Pakistan al dan niet in aanmerking kwam voor het label ‘eerste land van ontvangst’ bestond dus weinig duidelijkheid. Staatssecretaris Korte-Van Hemel meende van wel (“Er is dan ook geen sprake van, dat Pakistan geen land van eerste ontvangst zou zijn”),¹⁵¹ terwijl Kamerleden van VVD tot PPR meenden van niet. De leden Lankhorst (PPR), Van Es (P.S.P.) en Brouwer (CPN) dienden daarom een motie in die de regering opriep zich bij de beoordeling van een land van eerste ontvangst te houden aan de notitie Vreemdelingenbeleid van 1979.¹⁵² Daarin was bepaald dat een land van eerste opvang als zodanig kan worden beschouwd, “wanneer de vluchteling eerst in een ander land heeft verbleven en in dat land genoegzame bescherming als vluchteling genoot of had kunnen genieten indien hij daarom zou hebben verzocht.”¹⁵³ Ter verduidelijking werd opgemerkt dat een vluchteling “genoegzame bescherming” genoot indien hij tegen terugzending naar het land van herkomst, in dit geval Iran, werd beschermd. Bovendien was het van belang dat het

¹⁴⁴ “Iraniërs zijn met geweld teruggestuurd”, *Het Parool* (26 april 1985).

¹⁴⁵ “Iraniërs moeten op Schiphol wachten”, *NRC-Handelsblad* (23 augustus 1995).

¹⁴⁶ “Iraniërs worden het land uitgezet”, *De Waarheid* (26 augustus 1995).

¹⁴⁷ “Kamer motie: Iraniërs voorlopig niet terug”, *NRC-Handelsblad* (27 september 1985).

¹⁴⁸ Kamerstukken II, 1985/1986, 19 145, nr. 3; Handelingen II, 1985/1986, p. 196-197 en 4233-4234.

¹⁴⁹ Handelingen II, 1985/1986, p. 196, 202, 210, 213.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 2577.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 4234.

¹⁵² Kamerstukken II, 1985/1986, 19 145, nr. 4.

¹⁵³ Kamerstukken II, 1978/1979, 15 649, nrs. 1-2, p. 23.

betreffende land gebonden was aan het Vluchtelingenverdrag en Protocol en dat het de daaruit voortkomende verplichtingen ten aanzien van vluchtelingen nakwam.¹⁵⁴

Voldeed Pakistan aan die criteria? Op 27 maart 1986 sprak het gerechtshof in Den Haag uit dat de staatssecretaris de in Karachi vastzittende Iraniërs nooit had mogen uitzetten en dat Nederland de uitgezette Iraniërs zo snel mogelijk diende terug te laten keren. Het Haagse gerechtshof oordeelde dat de staatssecretaris te onvoorzichtig was overgegaan tot uitzetting, zonder daarbij te onderzoeken wat de reactie van de Pakistaanse autoriteiten zou zijn. Door tot uitzetting over te gaan, had de staatssecretaris een te groot risico genomen.¹⁵⁵ Hierop reageerde staatssecretaris Korte-Van Hemel door de Kamer naar aanleiding van Kamervragen te informeren over de terugkeer van de vijf in Pakistan verblijvende Iraniërs. Hoewel de staatssecretaris evenals het Hof van mening was dat geen van de elf uitgezette asielzoekers refoulement riskeerde, besloot zij vijf van hen terug te laten keren op grond van “de feitelijke verblijfsomstandigheden” waarin zij verkeerden.¹⁵⁶

Minder toegeeflijk was de staatssecretaris enkele maanden later, rondom het verblijf van zeven Iraanse asielzoekers op Schiphol in juli. De Iraniërs hadden een kort geding aangespannen tegen de staat nadat hun asielverzoek was afgewezen. Volgens de Nederlandse staat weigerden de Iraanse asielzoekers deel te nemen aan de oorlog met Irak, enkel vanwege “de wens niet te sneuvelen”.¹⁵⁷ Het vonnis van de Haarlemse rechtbank luidde dat zij de uitslag van hun asielaanvraag tijdelijk in Nederland konden afwachten. De rechtbank oordeelde dat de Iraniërs gevaar liepen vanwege dienstweigering op basis van politieke en mogelijk religieuze gronden. Bij terugkeer zouden zij mogelijk vervolgd worden als tegenstanders van het regime.¹⁵⁸ Op basis van het vonnis werd vervolgens geoordeeld dat achttien op Schiphol verblijvende asielzoekers in Nederland hun herziening konden afwachten, waartegen Justitie in hoger beroep ging.¹⁵⁹ Enkele maanden later oordeelde de Haarlemse rechtbank dat Justitie vooralsnog kon overgaan tot uitzetting.¹⁶⁰

Veilig verklaard? De geloofwaardigheid van algemene ambtsberichten in het geding (1995-1998)

Op 2 november 1995 deed de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken een uitspraak over de twee asielzoekende Iraanse vluchtelingen. Iraanse asielzoekers die geen recht hadden op een officiële vluchtelingenstatus werden tot 1995 een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) verleend omwille van onduidelijkheden over de veiligheid in Iran. Dit gedoogbeleid kwam begin 1995 sterk

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ “Justitie moet Iraniërs naar Nederland laten terugkeren”, *De Volkskrant* (8 april 1986); “Staatssecretaris in cassatie tegen arrest over Iraniërs”, *De Volkskrant* (9 april 1986).

¹⁵⁶ Handelingen II, 1985/1986, p. 4233.

¹⁵⁷ “Justitie laat nog tien Iraniërs toe tot besluit over uitwijzing is herzien”, *NRC Handelsblad* (22 juli 1986).

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ “Justitie in beroep tegen asiel-uitspraak”, *Nieuwsblad van het Noorden* (23 juli 1986); “Justitie in beroep tegen asielkwestie Iraniërs”, *De Telegraaf* (23 juli 1986).

¹⁶⁰ “VN acht terugsturen Iraniërs naar Pakistan riskant”, *De Volkskrant* (29 november 1986).

onder druk te staan met de uitspraak van staatssecretaris Schmitz van Justitie dat Iraanse asielzoekers niets te vrezen hebben bij de terugkeer naar Iran.¹⁶¹ Eind dat jaar oordeelde de Rechtseenheidskamer als reactie op het hoger beroep van de Iraniërs dat Justitie over kon gaan tot uitzetting van de twee.¹⁶²

Dat wilde echter niet zeggen dat Iran als ‘veilig’ werd aangemerkt. De staatssecretaris wees er tijdens een plenair debat op dat “Iran niet per definitie voor iedereen als onveilig kan worden beschouwd” en dat de consequentie daarvan was dat ieder asielverzoek inclusief uitzetting “uiterst zorgvuldig en individueel” bekeken moest worden.¹⁶³ Daarbij liet het kabinet zich vooral leiden door het beleid dat andere EU-lidstaten voerden, de bilaterale betrekkingen met Iran en de verbeterde mensenrechtensituatie in het land.¹⁶⁴ Het ambtsbericht van Buitenlandse Zaken over de situatie in Iran (november 1994 en getoetst in november 1995) concludeerde: “hoewel Iran geen rechtsstaat naar Westerse maatstaven is, [is] de situatie in Iran verbeterd (...) ten opzichte van de beginjaren van de islamitische revolutie.”¹⁶⁵ Daaruit volgde de opvatting van de staatssecretaris dat het niet onverantwoord zou zijn om een uitgeprocedeerde Iraanse staatsburger terug te zenden naar Iran.

Die opvatting werd niet door de gehele Kamer gedeeld. Een belangrijk kritiekpunt van de Kamer tijdens het overleg van 20 juni 1996 was de wijze waarop het ambtsbericht over de situatie in Iran tot stand was gekomen. Alle aanwezige leden uitten de zorg dat, bij woorden van het lid De Hoop Scheffer (CDA), de informatie die hen was toegekomen via andere wegen afweek van hetgeen het ambtsbericht van Buitenlandse Zaken verstreekte.¹⁶⁶ De D66-fractie was voorts van mening dat het ambtsbericht niet aan de door het lid Dittrich gestelde criteria (transparante weergave van bronnen en waardering van rapporten, en het achterwege laten van politieke conclusies) voldeed en vroeg zich evenals de GroenLinks-fractie af waarom het ambtsbericht niet inging op tegengestelde berichtgeving van mensenrechtenorganisaties.¹⁶⁷ PvdA-lid Lilipaly meende ten slotte dat er geen sprake kon zijn van een “niet-onveilig land” aangezien het ambtsbericht een te rooskleurig beeld van de politieke en mensenrechtensituatie in Iran schetste.¹⁶⁸ Minister Van Mierlo van Buitenlandse Zaken bracht daartegen in dat mensenrechtenorganisaties als Amnesty niet altijd de correcte informatie leveren en dat de ambtsberichten geen wetenschappelijke documenten zijn die transparantie in het brongebruik vereisen. Wel gaf de kritiek van de Kamer stof tot nadenken over de structuur van de ambtsberichten.

¹⁶¹ “Iraniërs vechten uitwijzing aan”, *Het Parool* (22 september 1995).

¹⁶² “Justitie mag Iraanse asielzoekers uitzetten”, *De Volkskrant* (3 november 1996); “Gesprek met kabinet kan Iraanse vluchtelingen helpen”, *Algemeen Dagblad* (24 november 1995).

¹⁶³ Handelingen TK 1995/1996, 27, p. 1998.

¹⁶⁴ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken over de situatie in het Midden-Oosten (26 maart 1996), Kamerstukken II, 1995/1996, 23432, nr. 11; Brief van de minister van Buitenlandse Zaken over de vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1996, Kamerstukken II, 1995/1996, 24400V, nr. 62, p. 2.

¹⁶⁵ Brief van de staatssecretaris van Justitie over het vluchtelingenbeleid (24 mei 1996), Kamerstukken II, 1995/1996, 19637, nr. 184, p. 2.

¹⁶⁶ Kamerstukken II, 1995/1996, 19637, nr. 209, p. 1.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 4-5.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 3.

De minister zou met Amnesty en VluchtelingenWerk in gesprek gaan om eind november te komen tot een nieuw, met informatie van beide organisaties aangevuld ambtsbericht over Iran.¹⁶⁹

Buitenlandse Zaken bracht op 13 juni 1997 een nieuw ambtsbericht uit. Geconcludeerd werd: “Iraanse asielzoekers, die na een zorgvuldige beoordeling van het asielverzoek niet in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus of een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden, kunnen derhalve in beginsel worden teruggestuurd naar Iran.”¹⁷⁰ De staatssecretaris van Justitie beriep zich hierbij op het argument dat, ondanks dat de mensenrechtensituatie nog steeds aanleiding gaf tot bezorgdheid, het Iraans systeem sinds de revolutie een langzame maar beperkte democratisering had doorgemaakt en dat het regime zich minder repressief betoonde. Wel plaatste de staatssecretaris de kanttekening dat er “situaties en bepaalde omstandigheden aan te geven [zijn] waarin Iraniërs persoonlijk voor vervolging (...) of een onmenselijke behandeling (...) hebben te vrezen.”¹⁷¹ Al met al zag de staatssecretaris geen gevaar in het terugsturen van uitgeprocedeerde asielzoekers, aangezien geen van de uitgewezen Iraniërs problemen had ondervonden van de autoriteiten wegens verblijf in Nederland.¹⁷²

Het plenair debat over het nieuwe ambtsbericht vond plaats op 26 juni 1997. De Kamer reageerde over het algemeen positief op de vorderingen in kwaliteit; de structuur was helder en er was meer transparantie in bronvermeldingen gekomen. Desondanks vielen veel fracties over de onterecht optimistische toonzetting en tegenstrijdigheden van de inhoud. Een voorbeeld: “Tamelijk geruststellend staat er op bladzijde 9 dat in de praktijk - ik onderstreep ‘nauwelijks’ - veroordelingen plaatsvinden. Maar ‘nauwelijks’ betekent: dus wel.”¹⁷³ Om die redenen en om het belang van het ambtsbericht als toetssteen voor het recht op asiel te onderstrepen, verzochten de leden Dittrich (D66), Van Oven (PvdA), Sipkes (GroenLinks) en Rijkstra (VVD) de regering per motie een commissie in te stellen die op korte termijn voorstellen moest doen omtrent alle criteria waaraan de ambtsberichten van Buitenlandse Zaken dienden te voldoen. De staatssecretaris zag hierin een goede en objectieve manier om de discussie gezamenlijk af te ronden.¹⁷⁴

Ten slotte vroeg de Kamer enerzijds om een uitbreiding van het monitorsysteem ter garantie dat gedwongen terugkeer van asielzoekers op verantwoorde wijze zou plaatsvinden en anderzijds om een halfjaarlijkse rapportage daarvan.¹⁷⁵ Zoals hierboven gesteld, meldde de staatssecretaris aan de Kamer dat geen van de uitgewezen Iraanse asielzoekers problemen had ondervonden bij terugkomst in Iran.¹⁷⁶ Een aantal leden plaatste vraagtekens bij de juistheid van die conclusie. Had de regering alle

¹⁶⁹ Kamerstukken II, 1995/1996, 19637, nr. 209, p. 7; Kamerstukken II, 1995/1996, 19637, nr. 226, p. 10.

¹⁷⁰ Kamerstukken II, 1996/1997, 19637, nr. 263, p. 4.

¹⁷¹ Ibid., p. 2.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Handelingen II, 1996/1997, 98-6919.

¹⁷⁴ Ibid., 98-6918 en 6936.

¹⁷⁵ Ibid., 98-6931.

¹⁷⁶ Kamerstukken II, 1996/1997, 19637, nr. 263, p. 2.

teruggezonden Iraniërs op het vliegveld en via een huisbezoek gemonitord? En welke invloed had de afwezigheid van de ambassadeur in Iran op de kwaliteit van monitoring?¹⁷⁷ Staatssecretaris Schmitz van Justitie antwoordde positief: “Ambassades gaan gewoon door, laissez-passeurs kunnen worden aangevraagd, terwijl het monitoren wordt voortgezet.” Zij raadde de motie vervolgens aan, omdat “dit past bij de geest waarin ik het terugkeerbeleid wil doen. (...) [Dat] wil ik zeker zo invullen als gevraagd in de motie.”¹⁷⁸ De bereidheid van de staatssecretaris zou echter leiden tot een politiek schandaal.

Op 20 oktober organiseerde de Kamer een hoorzitting over de situatie van Iraanse asielzoekers, de situatie in Iran en de kwaliteit van de ambtsberichten. Naast negen Kamerleden waren de vertegenwoordigers van onder andere de organisaties VluchtelingenWerk, Stichting Prime, Amnesty International en Vereniging van Iraanse vluchtelingen in Nederland aanwezig. Zij maakten hun visies kenbaar aan de Kamer en regering.¹⁷⁹ Tijdens de hoorzitting maakte de vertegenwoordiger van Buitenlandse Zaken kenbaar dat het monitoren van teruggestuurde Iraanse asielzoekers sinds december 1996 op passieve wijze geschiedde: “[Passieve] monitoring bestaat uit het beschikbaar stellen van informatie over hoe de ambassade bereikt kan worden in geval van problemen.”¹⁸⁰ Deze verandering in de wijze waarop de ambassade teruggezonden Iraniërs monitorde was te danken aan de grieven van de Iraanse autoriteiten over de manier waarop de Nederlandse pers over het land schreef. Sinds december 1996 was het niet langer mogelijk om inreiscontroles uit te voeren op vliegvelden en huisbezoeken te verrichten. Wat betekende dit in de praktijk? Staatssecretaris Patijn van Buitenlandse Zaken concludeerde: “Monitoring tot in lengte van tijd en over het hele grondgebied is fysiek onmogelijk.” Hij wees er echter op dat de regering de motie van de Kamer zo goed mogelijk zou uitvoeren.¹⁸¹

In het daaropvolgende overleg van 30 oktober discussieerden de commissies voor Buitenlandse Zaken en Justitie verder over de kwestie, gevolgd door het plenair debat op 4 december. Het overleg begon met verontschuldigen van staatssecretaris Schmitz voor het onjuist informeren van de Kamer, hoewel ze ervan overtuigd was dat er actieve monitoring plaatsvond in Iran en dat de motie binnen het beleid paste en het juist zou versterken. Het onopzettelijk onjuist informeren van de Kamer wees zij daarom toe aan een communicatiestoornis binnen Justitie.¹⁸² Kamerleden waren kritisch. Zo citeerde het lid Verhagen (CDA): “Wie een fout maakt, hoort het, wie een paar fouten

¹⁷⁷ Als gevolg van het zogenaamde Mykonos Incident in Berlijn op 17 september 1992 trokken 14 EU-lidstaten uit solidariteit met Duitsland hun ambassadeurs terug uit Iran. Van “Murder at Mykonos: Anatomy of a Political Assassination”, *Iran Human Rights Documentation Center* (3 februari 2011), <https://iranhrdc.org/murder-at-mykonos-anatomy-of-a-political-assassination/> (geraadpleegd op 18 mei 2021).

¹⁷⁸ Handelingen II, 1996/1997, 98-6932 en 6937.

¹⁷⁹ Kamerstukken II 1997/1998, 19637, nr. 286.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 31.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 32.

¹⁸² Kamerstukken II 1997/1998, 19637, nr. 287, p. 3.

maakt achter elkaar, heeft een ernstig probleem.”¹⁸³ Daarnaast leek het vertrouwen in de ambtsberichten als bouwstenen van het asielbeleid ernstig geschaad. Volgens het lid Rabbae (GroenLinks) was het voor de Kamer “moeilijk om dit soort documenten klakkeloos over te nemen.”¹⁸⁴ Voor het lid Dittrich van D66 was er echter voldoende gesproken over de rol van de staatssecretaris en diende de Kamer zich over de inhoud te buigen. Als gevolg van een wijziging van VVTV-beleid in 1995 werden voorwaardelijke vergunningen niet langer verlengd. Iraanse asielzoekers die hiertegen in hoger beroep gingen, moesten hun vluchtrelaas in relatief korte tijd houden waardoor de procedure niet grondig was. Het lid vroeg de staatssecretaris om een herbeoordeling van de 1300 zaken waarin deze procedure niet grondig was geweest. Vanwege de rechtsongelijkheid ten opzichte van andere VVTV-landen en het geringe aantal zaken was zij daartoe niet bereid.¹⁸⁵ Wel gaf zij aan niet tot uitzettingen over te gaan totdat er nieuwe informatie in een nieuw ambtsbericht zou verschijnen. Het nieuwe ambtsbericht leverde echter onvoldoende informatie op basis waarvan een helder besluit kon worden genomen ten aanzien van Iran als (on)veilig land.¹⁸⁶

¹⁸³ Handelingen II, 1997/1998, 19-1401.

¹⁸⁴ Ibid., p. 1400.

¹⁸⁵ Ibid., p. 1410 en 1425.

¹⁸⁶ Ibid., p. 1449; Handelingen II, 1997/1998, 75-5627, 5630.

3. Belangenbehartiging in de praktijk: twee casestudies

In dit hoofdstuk zal de praktische werking van politieke representatie door Amnesty en VluchtelingenWerk worden onderzocht aan de hand van twee case-studies: het vasthouden van Iraanse asielzoekers op Schiphol en hun uitzetting naar het ‘eerste land van asiel’ in 1985-1986, en vervolgens de dreigende uitzetting van Iraanse asielzoekers als gevolg van het gewijzigde gedoogbeleid in 1995-1998. Hierbij wordt gekeken naar de activiteiten die Amnesty en VluchtelingenWerk ondernamen teneinde hun doelgroep of constituency te vertegenwoordigen en vervolgens de mate waarin hun activiteiten als representatieve claimanten geaccepteerd werden door de toehoorders (A).

Teruggezonden naar ‘eerste land van ontvangst’, 1985-1986

Op 23 augustus 1985 schreef VluchtelingenWerk aan staatssecretaris Korte-Van Hemel: “Vanaf eind 1984 zijn door medewerkers van uw ministerie steeds meer mededelingen aan de pers gedaan, die asielzoekers in generaliserende termen verdacht maken bij het publiek.”¹⁸⁷ In de brief wees de Vereniging de staatssecretaris op een aantal voorvallen die volgens de Vereniging bijdroegen aan misinformatie over vluchtelingen en asielzoekers aan het publiek. Bovendien werd de staatssecretaris verweten de Iraanse asielzoekers verdacht te maken. Een artikel in *Trouw* meldde dat Justitie niet uitsluit dat er onder de Iraniërs ook “provocateurs van Khomeini” bevinden. Hierop reageerde de Vereniging: “Het feit dat er een verdacht geval voordeed, rechtvaardigt een generaliserende meervoudsvorm geenszins. Op deze manier wordt de hele, toevallig samengestelde, groep verdacht gemaakt.”¹⁸⁸ Interessant is de rol die VluchtelingenWerk zichzelf toeëigende middels de brief. Ter afsluiting werd gesteld: “Wij verzoeken u dringend de voorlichting aan het publiek een zakelijker karakter te geven. Wij menen dat het tot uw taak behoort een gastvrije sfeer t.o.v. asielzoekende vluchtelingen in dit land te bevorderen.” Het tegengaan van negatieve beeldvorming over asielzoekers en vluchtelingen zag zij dus als deel van haar mandaat en - zonder het direct uit te spreken - in het belang van de asielzoeker en vluchteling.

Het eerste grote debat over de uitgezette Iraniërs zou op 12 september plaatsvinden. Tijdens dit overleg stond onder meer de vraag centraal of de regering een gewijzigd vluchtelingenbeleid voerde zonder de Kamer daarover ingelicht te hebben.¹⁸⁹ VluchtelingenWerk zat in aanloop naar de

¹⁸⁷ Brief van Vluchtelingenwerk Nederland aan de staatssecretaris van Justitie (23 augustus 1985), Nationaal Archief (NA), Inventaris van het archief van de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, 1965-1994, inventarisnummer 870, 19.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Kamerstukken II 1988/1986, 19145, nr. 3, p. 1.

datum allesbehalve stil. Om naar eigen zeggen enige verheldering in de verwarrende situatie te brengen, informeerde de Vereniging een veelvoud aan partijen die zouden deelnemen aan het overleg.¹⁹⁰ Daarbij schroomde zij niet haar eigen opvattingen kenbaar te maken. Voor VluchtelingenWerk was duidelijk dat het om een verscherping én verharding van het beleid ging, en wel ten koste van de humaniteit. Zij maakte zich echter vooral zorgen over de rechtsbescherming en -zekerheid van asielzoekers op Schiphol. Enerzijds bestond er onduidelijkheid over de vraag of asielzoekers in de transitzone werden opgehouden. Anderzijds vanwege de eis dat het kort geding binnen één week na de uitreiking van beschikkingen diende plaats te vinden - een periode die onvoldoende voorbereidingstijd bood voor de advocatuur.

Opmerkelijk is de brief die de Vereniging aan het lid Kaland (CDA) schreef op 30 augustus. Uit de brief wordt duidelijk dat VluchtelingenWerk telefonisch contact had met het lid Krajenbrink van het CDA over de “radicale koerswijziging” van het kabinet.¹⁹¹ Ter voorbereiding van het mondeling overleg stuurde VluchtelingenWerk het CDA een aantal documenten waaronder vonnissen toe en drong aan op een telefoongesprek. Vervolgens gaf zij te kennen zeer verontrust te zijn over “het einde van de mogelijkheid voor individuele vluchtelingen van buiten Europa om hier asiel aan te vragen.”

Waarom correspondeerde VluchtelingenWerk specifiek met het CDA? Mogelijk probeerde de Vereniging via de fractie de staatssecretaris - tevens van CDA-huize - te bewegen tot een koerswijziging. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat het CDA als centrumpartij zich veel minder dan de partijen op de linkerflank (P.S.P., PPR, PvdA, GroenLinks en D66) uitsprak tegen het asielbeleid. Het CDA was, kortom, nog niet overtuigd van de koerswijziging die partijen op de linkerflank en VluchtelingenWerk veronderstelden. De ambivalente houding van het CDA laat zich het best kenmerken door een uitspraak van het lid Krajenbrink op 26 september 1985: “Om die reden willen wij, ondanks een terughoudend toelatingsbeleid in het algemeen, een ruimhartig vluchtelingenbeleid.”¹⁹²

Een aantal dagen later stuurde VluchtelingenWerk opnieuw een brief - nu aan alle leden van de Vaste Commissie voor Justitie. Ook in deze brief ventileerde de Vereniging haar visie: “De gebeurtenissen maken deel uit van een samenhangende tendens de komst van zgn. ‘ongecoördineerde vluchtelingen’ zoveel mogelijk af te remmen.”¹⁹³ Zij wees de leden van de Commissie op een aantal zaken van belang bij het vaststellen of het gevoerde asielbeleid al dan niet gewijzigd was en met het

¹⁹⁰ Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de leden Haas-Berger, Van den Toorn, Van Es, Lankhorst, Brouwer, Wessel-Tuinstra en Wiebenga betreffende asielbeleid (26 augustus 1985), NA, inv. nr. 870, nr. 44.

¹⁹¹ Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de heer Kaland over asielbeleid (30 augustus 1985), NA, inv. nr. 870, nr. 48-49.

¹⁹² Handelingen II, 1985/1986, p. 198.

¹⁹³ Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de Vaste Commissie voor Justitie (9 september 1985), NA, inv. nr. 870, nr. 11-16, p. 2.

doel om “het teloorgaan van een ruimhartig asielbeleid” te stoppen.¹⁹⁴ Zo had de Vereniging kritiek op het uitblijven van een reactie van de staatssecretaris op de interpretatie van de ‘doorreis-kwestie’: Iraanse asielzoekers zouden volgens de landsadvocaat geen recht hebben op asiel omdat zij in een ander land op doorreis waren. Daarnaast bekritiseerde zij het standpunt van de bewindsvrouw dat Iraanse asielzoekers reeds in Turkije en Pakistan waren geweest en om die reden tijdelijk verbleven in landen van eerste ontvangst. Van ‘verblijf’ was echter enkel sprake indien de vluchteling in het betreffende land “genoegzame bescherming geniet of had kunnen genieten”. Hiervan was in het geval van de Iraniërs geen sprake; na uitzetting zouden drie van hen in Ankara gedetineerd zijn geweest, bevond één van de uitgezette Iraniërs zich in hechtenis in Istanbul en zat een vijftal vast in de transitzone in Karachi.¹⁹⁵ Voors verweet VluchtelingenWerk de staatssecretaris het parlement onjuist te informeren over de asielaanvraag van de inmiddels uitgezette Iraniërs; zij hadden wel degelijk een verzoek ingediend maar zouden tegen regelgeving in geen toegang tot de procedure hebben gekregen.¹⁹⁶ Tot slot vroeg de Vereniging om verdachtmaking van asielzoekers middels generaliserende termen in de pers in het vervolg te voorkomen, daarbij verwijzend naar de medewerkers van Justitie.¹⁹⁷

Welke invloed had de input van VluchtelingenWerk op de commissieleden? Hoewel directe invloed lastig meetbaar is, is er een aantal opvallende uitspraken die deze invloed wel degelijk aantonen. Uit het verslag van het mondeling overleg dat op 12 september plaatsvond, blijkt dat het lid Lankhorst (P.P.R.) de observatie van VluchtelingenWerk betreffende de negatieve beeldvorming van vluchtelingen vanuit het ministerie van Justitie overnam: “Hij wees daarbij op uitspraken van vertegenwoordigers van het ministerie, zoals weergegeven in een telex van de VVN aan de bewindsvrouw op 23 augustus 1985.”¹⁹⁸ Een minder expliciete link kan worden gevonden tussen de inbreng van het lid Krajenbrink (CDA) en de brief van de Vereniging. Het lid begon zijn inbreng met de vraag of de staatssecretaris haar beleid nog als ruimhartig beschouwde en vroeg vervolgens naar de criteria die de staatssecretaris hanteerde voor de aanwijzing van een eerste land van opvang. VluchtelingenWerk beschouwde het eerste als een gegeven, terwijl ze de vraag per brief aan de commissieleden voorlegde onder welke omstandigheden de staatssecretaris landen als landen van eerste opvang beschouwde.¹⁹⁹ Het lid Van Es (P.S.P.) was tot slot van mening dat de invoering van het transfervisum de commerciële handel in en het gebruik van illegale documenten bevorderde; deze visie werd door VluchtelingenWerk in diezelfde brief aan de leden gepresenteerd.²⁰⁰

¹⁹⁴ Ibid., p. 5.

¹⁹⁵ Ibid., p. 3.

¹⁹⁶ Ibid., p. 4.

¹⁹⁷ Ibid., p. 6.

¹⁹⁸ Kamerstukken II 1985/1986, 19145, nr. 3, p. 1.

¹⁹⁹ Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de Vaste Commissie voor Justitie (9 september 1985), NA, inv.nr. 870, nr. 11-16, p. 4-5; Kamerstukken II 1985/1986, 19145, nr. 3, p. 3.

²⁰⁰ Ibid., p. 5; Kamerstukken II 1985/1986, 19145, nr. 3, p. 2.

Zo gezien speelde de Vereniging in de aanloop naar het eerste overleg een belangrijke informatieve rol. Ze communiceerde met de commissieleden en voorzagen hen van relevante documenten ter voorbereiding van het debat: vonnissen van de Haagse rechtbank, correspondentie met de staatssecretaris en aanbevelingen van het UNHCR.²⁰¹ Daarbij claimde ze vooral achtergrondinformatie te verschaffen, hoewel ze de leden in feite een lange ontwikkeling van verval van het asielbeleid presenteerde: “Wij vragen ons af of de Nederlandse regering nog wel bereid is de verplichtingen ten aanzien van asielzoekende vluchtelingen zoals die in het Vluchtelingenverdrag en in de Vreemdelingenwet zijn vastgelegd, naar letter en geest uit te voeren.”²⁰²

De plenaire behandeling inzake asielzoekers vond plaats op 26 september. Twee dagen voor de aanvang zond VluchtelingenWerk opnieuw een brief naar de commissieleden. Centraal stonden wederom de verwarring over de criteria met betrekking tot het land van eerste ontvangst en de rechtszekerheid van asielzoekende vluchtelingen. Met betrekking tot de kwestie van het eerste land van ontvangst concludeerde VluchtelingenWerk dat Turkije en Pakistan, tegen de visie van de staatssecretaris in, niet als zodanig beschouwd konden worden vanwege schendingen van het verbod op refoulement. De Vereniging beschikte over aanwijzingen dat beide landen Iraniërs terugstuurden naar Iran. Daarnaast werd stilgestaan bij de “precaire situatie” waarin de Iraniërs zich bevonden in Pakistan; organisaties als de UNHCR konden niet voorkomen dat een aantal van hen door de Pakistaanse autoriteiten gedetineerd werd.²⁰³ Deze aanwijzingen bestonden uit een journalistiek artikel in het Turkse blad *Nokta* en een aantal verklaringen van in Karachi verblijvende vluchtelingen, die zij met de leden van de commissie deelde.²⁰⁴

De brief werd afgesloten met een impliciete oproep aan de Kamerleden: “In de hoop dat de Kamer een krachtig halt zal toeroepen aan de onmiskenbare neiging van de regering om de komst van spontane asielzoekers de facto onmogelijk te maken.”²⁰⁵ Hebben de leden gehoor gegeven aan deze oproep? Om te beginnen valt er met zekerheid te zeggen dat de Kamerleden de informatie die zij via VluchtelingenWerk kregen, hebben verwerkt in hun plenaire inbreng. Wederom verwees het lid Lankhorst ((P.P.R.) naar de brief van VluchtelingenWerk toen hij de staatssecretaris aanviel op het feit dat zij ondanks schrijvende berichten Turkije en Pakistan bleef aanmerken als landen van ontvangst.²⁰⁶

²⁰¹ Vonnis 23 augustus 1985, President van de arrondissementrechtbank te ‘s-Gravenhage. Vonnis in kort geding gewezen in de zaak rolnummer 85/725 b van: T.H.H.M. tegen de Staat der Nederlanden, NA, inv.nr. 870, nr. 16; No. 15 (XXX) Refugees without an asylum country, NA, inv.nr. 870, nr. 17-18; Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de staatssecretaris van Justitie, NA, inv.nr. 870, nr. 19.

²⁰² Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de Vaste Commissie voor Justitie (9 september 1985), NA, inv.nr. 870, nr. 11-16, p. 2.

²⁰³ Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de Vaste Commissie voor Justitie (24 september 1985), NA, inv.nr. 870, nr. 32-34, p. 3.

²⁰⁴ Zie de bijlagen bij de brief van VluchtelingenWerk aan de Vaste Commissie voor Justitie van 24 september 1985, NA, inv.nr. 870, nr. 35-43.

²⁰⁵ Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de Vaste Commissie voor Justitie (24 september 1985), NA, inv.nr. 870, nr. 32-34, p. 2-4.

²⁰⁶ Handelingen II, 1985/1986, p. 198.

Daarop diende het lid (tevergeefs) een motie in met het verzoek de terugkomst van de betreffende uitgewezen Iraniërs naar Nederland op zo kort mogelijke termijn financieel te realiseren.²⁰⁷ Daarnaast was CDA-lid Krajenbrink overtuigd van de precaire situatie waarin de Iraniërs zich bevonden. Middels een motie verzocht hij de regering te onderzoeken of Pakistan de Iraanse vluchtelingen wel voldoende bescherming bood en gedurende dat onderzoek geen Iraniër naar Pakistan te zenden.²⁰⁸ De motie werd aangenomen. Daarbij vormden de nieuwsberichten die hem via VluchtelingenWerk hadden bereikt hoogstwaarschijnlijk de doorslag; met betrekking tot de situatie in Turkije gaf hij te kennen dat “ook incidentele verhalen en krantenberichten bevestigen dat asielzoekers het daar vaak zeer moeilijk hebben”.²⁰⁹ Ook Kamerlid Van Es (P.S.P.) was overtuigd van deze berichtgeving:

Wij weten dat Pakistan de mensen niet terugneemt; er zijn vele krante-artikelen die vermelden dat gevluchte Iraniërs in Turkije worden gemarteld. Van de in augustus teruggestuurde Iraniërs wordt het merendeel in detentie gehouden en heeft het merendeel in diverse landen geen officiële toegang gekregen. Op deze manier mensen terugsturen, deugt niet.²¹⁰

Na het kerstreces dook de kwestie van de naar Pakistan uitgewezen Iraanse asielzoekers wederom op. Het lid Lankhorst (P.P.R.) wees de staatssecretaris op het feit dat de Iraniërs vooralsnog - vijf maanden na hun uitzetting - geen toegang hadden gekregen tot Pakistan. Zij werden door Pakistan als illegale vreemdelingen beschouwd en gedetineerd, aldus VluchtelingenWerk.²¹¹ Hij stelde haar de vraag of zij de mening deelde dat uitzetting onverantwoord was en vervolgens hoe lang de situatie moest voortduren “alvorens de staatssecretaris besluit, al dan niet om humanitaire redenen, betrokkenen alsnog naar Nederland te laten terugkomen.” De staatssecretaris reageerde met de constatering daartoe geen aanleiding te zien omdat zij de opvatting van het lid niet deelde, gevolgd door de stelling dat het onjuist is om iedere asielzoekende vreemdeling wiens verzoek is afgewezen te typeren als vluchteling.²¹² Die uitspraak vormde aanleiding voor VluchtelingenWerk om maatschappelijke actie te organiseren.

In een brief aan alle vrijwilligersgroepen van de Vereniging riep VluchtelingenWerk haar leden op handtekeningen te verzamelen van lokale en regionale verenigingen, partijafdelingen en individuen. Aanleiding was de reactie van de bewindsvrouw waaruit “geen enkele zorg voor het lot van deze mensen” bleek.²¹³ Uiteindelijk ondertekenden maar liefst 700 organisaties en individuen de brief met het verzoek de in Pakistan verblijvende asielzoekers alsnog terug te halen naar Nederland

²⁰⁷ Kamerstukken II, 1985/1986, 19145, nr. 9.

²⁰⁸ Kamerstukken II, 1985/1986, 19145, nr. 5.

²⁰⁹ Handelingen II, 1985/1986, p. 199.

²¹⁰ Ibid., p. 202.

²¹¹ “Uitgezette Iraniërs blijven uitgezet”, *Trouw* (22 januari 1986).

²¹² Handelingen II, 1985/1986, p. 2576-2577.

²¹³ Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de vrijwilligersgroepen van VVN (23 januari 1986), NA, inv.nr. 870, nr. 56.

om de behandeling van hun asielverzoek af te wachten.²¹⁴ Daarbij presenteerde VluchtelingenWerk de Iraanse asielzoekers als “het offer (...) van het afschrikbeleid dat door u gevoerd wordt” met gevangenschap als gevolg van het feit dat zij asielzoeker waren.²¹⁵ In een aparte brief van de heer Scholten aan de staatssecretaris komt eenzelfde wijze van presentatie terug: hij gaf aan getroffen te zijn door het lot van de teruggezonden asielzoekers en hoopte dat de staatssecretaris “deze blijken van bezorgdheid” zou meenemen bij het asielbeleid.²¹⁶

Het directe effect van de handtekeningactie is niet duidelijk; wel werd tegelijk met het aanbieden van de brief aan de staatssecretaris en gedurende de maatschappelijke commotie die deze kwestie veroorzaakte bij het Haagse gerechtshof gepleit voor de terugkeer van de Iraniërs.²¹⁷ De rechter oordeelde dat Nederland de terugkeer van de vijf Iraniërs naar Nederland diende te faciliteren door hen van de juiste documenten te voorzien. De vluchtmotieven van de Iraniërs, oordeelde de rechter, waren voldoende om hen tot de asielprocedure toe te laten en maakten dat zij mogelijk recht hadden op de B-status.²¹⁸

Opvallend is dat niet de Tweede Kamer maar de rechter de staatssecretaris tot uitvoering dwong. VluchtelingenWerk speelde hierin de rol van informatieverschaffer en uiteindelijk - met de mobilisatie van maatschappelijke actoren - als pressiegroep. Hoewel bekend is dat de Vereniging haar informatie direct met het parlement deelde, valt dat met minder zekerheid te zeggen over de relatie met het Gerechtshof. Desondanks baseerde de rechter zijn vonnis op het gegeven dat Pakistan de uitgewezen Iraniërs vasthield - informatie die via VluchtelingenWerk bij het parlement bekend werd.

Ambtsberichten onder vuur, 1995-1998

De wijziging van het VVTV-beleid ten aanzien van Iran begin 1995 lieten VluchtelingenWerk en Amnesty International niet zonder tussenkomen passeren. Gedurende de maatschappelijke en politieke discussie over de het terugkeerbeleid en de feitelijke juistheid en transparantie van de ambtsberichten waren beide organisaties nauw betrokken bij de (plenaire) beraadslaging en wisten een belangrijke impuls te geven aan de toekomstige vormgeving van algemene ambtsberichten van Buitenlandse Zaken.

²¹⁴ “VluchtelingenWerk wil terugkeer vijf Iraniërs”, *Nederlands Dagblad* (14 februari 1986); VluchtelingenWerk Nederland stuurt open brief met ruim 700 adhesiebetuigingen naar staatssecretaris van Justitie (13 februari 1986), NA, inv.nr. 870, nr. 62; voor de steunbetuigingen, zie NA, inv.nr. 870, nrs. 64-65, 70-72, 79-81, 83-134.

²¹⁵ Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de staatssecretaris van Justitie (13 februari 1986), NA, inv.nr. 870, nr. 61.

²¹⁶ Brief van de heer Scholten (VVN) aan de staatssecretaris van Justitie (13 februari 1986), NA, inv.nr. 870, nr. 55.

²¹⁷ “Pleidooi voor terugkeer Iraanse vluchtelingen”, *Trouw* (14 februari 1986).

²¹⁸ “Staatssecretaris moet Iraniërs terughalen”, *Het vrije volk: democratisch-socialistisch dagblad* (29 maart 1986); “De ‘loyaliteit’ van de staatssecretaris”, *Trouw* (9 april 1986).

De eerste aanleiding daartoe valt te lezen in een brief van Amnesty aan de advocaten, medewerkers van Bureaus voor Rechtshulp en groepen van VluchtelingenWerk van 20 oktober 1995.²¹⁹ Amnesty uitte de zorg dat het asielrelaas van Iraanse asielzoekers tijdens het nader gehoor in veel gevallen onvolledig was. Tegen de achtergrond van het gewijzigde VVTV-beleid stelde zij dat vanwege het ontbreken van objectieve landeninformatie over Iran, het belang van het individuele vluchtverhaal in belang was toegenomen. Om die reden verzocht Amnesty VluchtelingenWerk om de achtergronden van het asielverzoek zo gedetailleerd mogelijk uit te werken. Hiermee claimde zij impliciet in het belang van de Iraanse asielzoeker te handelen, want “de consistentie van het asielrelaas [is] doorslaggevend voor de uiteindelijke beoordeling.”

Het gewijzigde beleid leidde tot Kamervragen. Eind 1995 bevroeg het lid Marijnissen (SP) de staatssecretaris of zij over zou gaan tot verwijdering van alle Iraanse asielzoekers en, indien het antwoord bevestigend luidde, of zij bereid was een onderzoek in te stellen naar de situatie van teruggezonden asielzoekers naar Iran.²²⁰ Beide vragen werden ontkennend beantwoord; asielaanvragen zouden voortaan individueel worden beoordeeld en konden leiden tot verwijdering indien het verzoek ongegrond werd geacht. Daarnaast gaf de staatssecretaris te kennen geen nader onderzoek in te willen stellen naar de situatie in Iran. De beoordeling van die situatie maakte immers al deel uit van de asielprocedure en zou daarom “een doublure vormen”. VluchtelingenWerk greep die uitspraak aan om haar eigen visie kenbaar te maken bij de staatssecretaris:

Naar onze mening is niet vol te houden dat monitoring een doublure vormt ten opzichte van de asielprocedure (...). In dergelijke gevallen kan van een zorgvuldige overheid verwacht worden dat deze het uiterste in het werk stelt om zich ervan te vergewissen dat afgewezen asielzoekers inderdaad veilig kunnen terugkeren. (...) Wij menen dat een duidelijke uitspraak van u over uw algemene bereidheid om (alsnog) tot monitoring te (doen) gaan, alsmede een aanzet tot een invulling van de monitoring, dringend gewenst is. Hierbij zou ook moeten worden voorzien in een adequate rapportage naar de Kamer.²²¹

Totdat er een adequate vorm van monitoring gerealiseerd was, diende de staatssecretaris uitzettingen van afgewezen Iraanse asielzoekers te staken, aldus de Vereniging. Opvallend is dat VluchtelingenWerk zich het vragenrecht van de volksvertegenwoordiger toe-eigende ter behartiging van de belangen van haar doelgroep. Ook Amnesty onderschreef die visie. Hoewel de staatssecretaris erop wees dat teruggestuurde Iraniërs de Nederlandse ambassade konden bereiken via een telefoonnummer, was dat volgens de mensenrechtenorganisatie onvoldoende; het beoordelen van de

²¹⁹ Raphaël Varga, Amnesty International, brief aan advocaten, medewerkers van Buro's voor Rechtshulp en groepen van VluchtelingenWerk betreffende verzoeken om informatie m.b.t. asielzoekers uit Iran (20 oktober 1995) in: Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht nr. 10* (1995) bijlage 12.

²²⁰ Aanhangsel Handelingen II 1995/1996, 377.

²²¹ J.N. Scholten en A.J.R.M. Vermolen, VluchtelingenWerk, Brief aan de staatssecretaris van Justitie betreffende monitoring (29 januari 1996) in: Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht nr. 2* (1996) bijlage 10.

situatie van teruggezonden asielzoekers in een land zonder openbaar telefoonnet zou dan weinig zin hebben.²²²

Het voornaamste kritiekpunt waarop zowel Amnesty als VluchtelingenWerk zich profileerden, betreft de inhoud van de algemene ambtsberichten over Iran. Met name Amnesty had zich sinds 1990 sterk gemaakt voor enerzijds een objectieve weergave van informatie in ambtsberichten zonder enige schijn van partijdigheid en anderzijds een sterkere rol van de Kamer inzake de beoordeling van die informatie.²²³ Met betrekking tot Iran wezen beide organisaties op de gebrekkige en vaak als hard feitenmateriaal gepresenteerde informatie over specifieke aspecten van de situatie in Iran en de gevolgen hiervan voor de beoordeling van individuele asielverzoeken, “in verband met de bepaling van mogelijke risico’s die personen lopen in het licht van ondernomen activiteiten dan wel in het licht van hetgeen hen eerder is overkomen.”²²⁴ Daarnaast bekritiseerden zij de conclusies die Justitie vervolgens aan die informatie verbond. Zo stelde Buitenlandse Zaken dat de rechtsgang in Iran een verbetering had doorgemaakt - wat Justitie als argument aanhaalde ter rechtvaardiging van de VVTV-beleidswijziging²²⁵ - terwijl de rechtsgang vooralsnog specifieke groepen benadeelde.²²⁶ Uit het overleg over het asielbeleid van 9 december blijkt dat Kamerleden deze kritiek overnamen en de staatssecretaris bekritiseerden op het uitzetten van Iraanse gezinnen naar Iran. Als gevolg van deze informatie had de rechter de staatssecretaris teruggefloten. Het lid Rabbae (GroenLinks) hoopte dan ook dat de staatssecretaris bereid was haar uitzettingsbeleid te herzien.²²⁷

De kwaliteit van de informatie uit het ambtsbericht vormt een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit van de uiteindelijke beoordeling van een asielverzoek. Tijdens de hoorzitting van 20 oktober 1997 werden VluchtelingenWerk en Amnesty International in de gelegenheid gesteld hun visies te delen met de Kamer en de betrokken organisaties. De heer Vermolen vertegenwoordigde VluchtelingenWerk en was de eerste spreker. Deze bracht naar voren dat het VVTV-beleid de kwaliteit van de beoordeling van Iraanse asielverzoeken in de jaren 1993 en 1994 had aangetast vanwege het ontbreken van de impuls tot diepgaand onderzoek - tot 1995 kregen Iraanse asielzoekers immers een tijdelijke vergunning.²²⁸ De vertegenwoordiger riep de Kamer dan ook op te pleiten voor een herbeoordeling van de 1300 dossiers “op basis van de feitelijke problematiek”. Amnesty sloot

²²² Kamerstukken II 1995/1996, 19637, nr. 185, p. 3.

²²³ De Bruin, “De weg naar een Europees documentatiecentrum”, 83.

²²⁴ Petra Catz, Amnesty International en Nol Vermolen, VluchtelingenWerk Nederland, Brief aan de leden van de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer betreffende het overleg Iraanse asielzoekers en de brief van de staatssecretaris van Justitie van 5/12/97 (9 december 1997) in: Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht nr. 1* (1998) bijlage 7.

²²⁵ Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het ambtsbericht over de situatie in Iran (18 juni 1997), Kamerstukken II 1996/1997, 19637, nr. 263, p. 2.

²²⁶ Catz en Vermolen, Brief aan de leden van de Vaste Commissie voor Justitie, bijlage 7; zie ook de inbreng van de leden Sipkes (GroenLinks), Dittrich (D66) en Van den Berg (SGP) tijdens het plenair debat over het terugkeerbeleid van 26 juni 1997, *Handelingen II 1996/1997*, 98-6909-6937.

²²⁷ Kamerstukken II 1997/1998, 19637, 25601 en 25647, nr. 312, p. 9.

²²⁸ Kamerstukken II 1997/1998, 19637, nr. 286, p. 4.

zich hierbij aan.²²⁹ Deze oproep werd gehonoreerd door het lid Dittrich (D66) die de zaak tijdens het overleg van 30 oktober aan zijn collega's voorlegde, gesteund door het lid Rabbae van GroenLinks. Staatssecretaris Schmitz reageerde echter met bedenkingen op de suggestie om alle dossiers nogmaals te beoordelen. In een later debat kwam zij hierop terug met de toezegging met Amnesty en VluchtelingenWerk in gesprek te gaan over hun "constructieve voorstellen".²³⁰ Uiteindelijk zou het tot april 1998 duren voordat het gesprek zou plaatsvinden.²³¹ De herbeoordeling van de dossiers zou in samenwerking met Amnesty en VluchtelingenWerk plaatsvinden, waarbij deze organisaties de zaken zouden aanreiken waar naar hun mening fouten waren gemaakt.²³²

Amnesty benadrukte vooral het belang van het vluchtrelaas en dus dat van de ervaringen van de asielzoeker. Ter illustratie schetste Petra Catz het leven van de Iraniër Mohammed, met wie Amnesty gesproken had. Vervolgens sloot ze af met de constatering dat het opgetekende relaas slechts twee kantjes besloeg:

Wij hebben het afgelopen jaar een paar honderd dossiers van asielzoekers gezien waarbij het niet wisten. Een klein aantal van deze mensen hebben wij zelf gesproken. Er zit vaak een veel uitgebreider verhaal achter dan in het nader gehoor staat. (...) Het lijkt wel eens vergeten te worden dat bij de beoordeling van asielverzoeken het relaas van de asielzoeker zelf de allerbelangrijkste bron van informatie is.²³³

Het individuele ambtsbericht diende dan ook enkel als hulpmiddel naast het volledige beeld van wat een asielzoeker had meegemaakt te worden beschouwd, aldus Amnesty. Een summier opgetekend vluchtrelaas kon er in de praktijk immers toe leiden dat de asielzoeker niettegenstaande de risico's werd teruggestuurd. Om dat te voorkomen, stelde Catz voor ruimte te creëren voor het eerste nader gehoor zodat de asielzoeker in de gelegenheid werd gesteld zijn verhaal te doen.²³⁴ Samen met VluchtelingenWerk bepleitte zij dan ook de herbeoordeling van de dossiers waarvan met zekerheid kon worden vastgesteld dat het opgetekende nader gehoor van lage kwaliteit was:

In een aantal gevallen denken wij dat er iets aan de hand is, bijvoorbeeld dat het nader gehoor slecht is, dat er fouten zijn gemaakt of dat mensen een advocaat hebben getroffen die er eerlijk gezegd met de pet naar heeft gegooid. Dat is jammer voor de asielzoeker, maar het mag hem of haar niet de das omdoen.²³⁵

Dat bracht Amnesty bij het volgende kritiekpunt: de criteria op basis waarvan ambtsberichten tot stand kwamen. Zij wees op de in juni aangenomen motie die de regering verzocht een commissie in te stellen die op korte termijn voorstellen zou doen omtrent alle criteria waaraan ambtsberichten dienden

²²⁹ Ibid., p. 22.

²³⁰ Kamerstukken II 1997/1998, 19637, nr. 287, p. 5, 24; Handelingen II 1997/1998, p. 19-1425, 1447.

²³¹ Kamerstukken II 1997/1998, 19637, nr. 345, p. 16.

²³² Kamerstukken II 1998/1999, 19637, nr. 426, p. 10.

²³³ Kamerstukken II 1997/1998, 19637, nr. 286, p. 21.

²³⁴ Ibid., p. 25.

²³⁵ Ibid., p. 23.

te voldoen.²³⁶ Bijgevoegd was het dictum dat de regering verzocht die voorstellen in datzelfde jaar met de Kamer te delen. Amnesty gaf te kennen vooralsnog geen informatie van de bewindslieden te hebben ontvangen en deed daarnaast enkele suggesties tot de realisatie van een onafhankelijk documentatiecentrum.²³⁷

In 1990 voerde Amnesty de stelling aan dat de Directie Vreemdelingenzaken een onafhankelijk documentatiecentrum zou moeten instellen om informatie over de mensenrechtensituatie in herkomstlanden beschikbaar te stellen voor beslissingsambtenaren en leden van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken. De voornaamste reden was dat de informatievoorziening bij Buitenlandse Zaken lag, dat naar eigen zeggen de ambtsberichten niet als een algemeen overzicht van de mensenrechtensituatie beschouwde.²³⁸ Informatie die wereldwijd beschikbaar was, zou inzichtelijk onder elkaar moeten worden gezet. Dat was volgens Amnesty noodzakelijk omdat zij aan de objectiviteit van het ministerie twijfelde: “Buitenlandse Zaken zegt vaak dat informatie uit verschillende bronnen wordt meegenomen en inzichtelijk wordt gemaakt. Ik denk dat dat niet helemaal waar is. Je kunt je zelfs afvragen of Buitenlandse Zaken wel de meest geëigende instantie is om dat te doen.”²³⁹ De staatssecretaris gaf later aan wegens de privacy van betrokkenen het huidige beleid betreffende de totstandkoming van de ambtsberichten ongewijzigd te laten.²⁴⁰ Totdat een dergelijk centrum er was, stelde Amnesty zich echter bereid op verzoek van Buitenlandse Zaken informatie te verschaffen op transparante wijze. Zij zou dan ook een rol krijgen bij de totstandkoming van het eerstvolgende ambtsbericht over Iran.²⁴¹

De kritiek die VluchtelingenWerk en Amnesty uitten op de inhoud van de ambtsberichten, leidde indirect tot de instelling van de Commissie-Wijnholt die zich conform motie-Dittrich c.s.²⁴² over de kwaliteit en inhoud zou buigen. Eind oktober 1998 bracht zij haar eindadvies uit. Onder meer werd het begrip “risicogroep” aan de ambtsberichten toegevoegd om de bewijslast voor asielzoekers die tot deze groep behoren te vergemakkelijken. Mensen die door de Iraanse regering als mogelijke bedreiging werden gezien vielen in het vervolg onder deze noemer. Ook gaf de minister aan beleidsconclusies niet langer in de ambtsberichten op te nemen; het was aan de regering om deze op basis van het ambtsbericht te trekken. Voorts bevestigde de minister dat het ministerie zich voortaan zou houden aan de richtlijn van de commissie inzake de openbaarheid en specifieke vermelding van bronnen.²⁴³

²³⁶ Kamerstukken II 1996/1997, 25386, nr. 16.

²³⁷ Kamerstukken II 1997/1998, 19637, nr. 286, p. 22.

²³⁸ De Bruin, “De weg naar een Europees documentatiecentrum”, 80.

²³⁹ Kamerstukken II 1997/1998, 19637, nr. 286, p. 22.

²⁴⁰ Kamerstukken II 1997/1998, 19637, nr. 293, p. 3 en 5.

²⁴¹ Kamerstukken II 1997/1998, 19637, nr. 286, p. 24 en 28.

²⁴² Kamerstukken II 1996/1997, 25386, nr. 16.

²⁴³ Kamerstukken II 1998/1999, 19637, nr. 426, p. 8-9; Leenders, “Spijkers in het water”, 141.

Conclusie

Lange tijd heeft de traditionele conceptuele invulling van politieke representatie de overhand gehad binnen historisch en politicologisch onderzoek. Onder invloed van ‘the linguistic turn’ in de jaren negentig is er aandacht gekomen voor het geconstrueerde karakter van deze verbinding tussen kiezer en verkozene. Politiek historici en politicologen hebben via deze weg een diversiteit aan representatievormen en representatieve actoren blootgelegd. Het representatieve karakter van vluchtelingenorganisaties is echter onderbelicht gebleven. In dit onderzoek stond daarom de volgende vraag centraal: Wat was het representatieve karakter van Amnesty International en VluchtelingenWerk aangaande Iraanse asielzoekers in de periode 1985-1998? Aan de hand van een drietal deelvragen is getracht hier een antwoord op te vinden. Gekeken is naar de representatieve claims die respectievelijk Amnesty International Nederland en de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland maakten over hun mandaat en ter legitimatie daarvan. Vervolgens is uiteengezet hoe het Nederlands toelatingsbeleid gedurende de jaren tachtig en negentig veranderde en welke invloed deze beleidswijzigingen hadden op de casus van dit onderzoek: Iraanse asielzoekers die als gevolg van de revolutie van 1979 een gegronde vrees hadden voor (politieke) vervolging in hun herkomstland. In het laatste hoofdstuk is ten slotte onderzocht welke acties eerder genoemde NGO’s vis-à-vis het regeringsbeleid ondernamen als representatieve actoren.

Gebleken is dat beide organisaties zich vooral opwierpen als informatieverschaffers met betrekking tot het toelatingsbeleid. Zij voorzagen zowel de regering als de volksvertegenwoordiging van nieuwe informatie over de situatie van Iraniërs in herkomst- en derde landen, en maakten daarbij regelmatig hun eigen visies bekend om de belangen van hun Object te behartigen. Daarnaast uitte vooral Amnesty kritiek op de wijze waarop de regering met ambtsberichten omging. Diverse Kamerleden gebruikten deze informatie vervolgens om hun inbreng kracht bij te zetten tijdens debatten. Maar ook grepen de organisaties de inbreng van Kamerleden aan om de druk bij de staatssecretaris op te voeren. Naast hun optreden als informatieverschaffers is gebleken dat voornamelijk VluchtelingenWerk zich een rol als pressiegroep toeëigende. Hoewel het directe effect van de handtekeningenactie uit 1986 op het gevoerde beleid lastig te achterhalen is, kan er geconcludeerd worden dat de actie de nodige maatschappelijke commotie veroorzaakte. Zonder de informatie van Amnesty en VluchtelingenWerk was het naar alle waarschijnlijkheid niet mogelijk geweest om het uitzettingsbeleid effectief te controleren en bekritisieren.

Amnesty International presenteerde zich als een onpartijdige, onafhankelijke en betrouwbare organisatie. Dat imago communiceerde zij aan een divers publiek: haar eigen leden, het lezerspubliek van verschillende kranten en de leden van de Tweede Kamer. Zij achtte haar imago van groot belang voor de belangenbehartiging en dus voor het optreden van de organisatie representant van de door

haar afgebakende doelgroep. Die doelgroep was echter geen statisch gegeven maar veranderlijk door de tijd heen. Hoewel Amnesty expliciet was over haar mandaat - de slachtoffers van mensenrechtenschendingen - is gebleken dat het in de praktijk niet altijd duidelijk was voor wie de organisatie concreet werkte. Vluchtelingen waren dan ook lange tijd een blinde vlek in het werkerrein. VluchtelingenWerk claimde zich daarentegen in te zetten voor alle vluchtelingen en asielzoekers in Nederland. Haar taakopvatting bestond voornamelijk uit de afbakening van haar doelgroep (cliëntbepaling) en het beïnvloeden van de maatschappelijke opinievorming over vluchtelingen en asielzoekers. Uit diverse krantenadvertenties is gebleken dat zij zich uitdrukkelijk opwierp als de representant van vluchtelingen door hen een stem te geven. Daarnaast sprak VluchtelingenWerk zich expliciet uit tegen een samenleving die pessimistisch was over alles wat 'vreemd' was en spoorde zij de kiezer aan vooral op partijen te stemmen die ook voor vluchtelingen opkwamen.

De afbakening van een doelgroep met haar belangen moet dan ook worden gezien als een talige constructie. Zowel Amnesty als VluchtelingenWerk definieerde haar doelgroep voornamelijk als slachtoffer van een extern kwaad. Voor Amnesty was de asielzoeker het slachtoffer van (toekomstige) mensenrechtenschendingen en het Nederlands toelatingsbeleid. VluchtelingenWerk construeerde eenzelfde beeld van de asielzoeker, maar benadrukte vooral de negatieve berichtgeving omtrent asielzoekers en het beeld dat er als gevolg daarvan in de samenleving bestond van deze groep mensen. De link tussen asielzoekers, vluchtelingen en mensenrechtenschendingen leek vooral aan Amnesty besteed.

Beide organisaties stelden relatief hoge eisen aan bestuursfuncties binnen hun organisatie. Representativiteit van het imago, sterke communicatieve vaardigheden en kennis van mensenrechtenproblematiek bleken vooral bij Amnesty een belangrijk criterium, terwijl VluchtelingenWerk juridische kennis en ervaring met het vluchtelingenwerk centraal stelde. Met deze eigenschappen werd verondersteld dat de organisatie haar doelgroep als subject effectief kon representeren. Beide organisaties trachtten bovendien hun representativiteit te vergroten door leden van etnische en culturele minderheidsgroepen te vragen om te solliciteren.

Nu bekend is dat het parlement deze organisaties erkenden door zich op hun informatie te beroepen, kan worden gesteld dat Amnesty en VluchtelingenWerk door in ieder geval dat publiek als representatieve actoren werden geaccepteerd. Veel minder weten we over de mate waarin de vluchteling zichzelf gerepresenteerd zag door deze organisaties. Door middel van interviews met voormalige Iraanse asielzoekers wordt het mogelijk om een 'Oral History' te schrijven waarmee dit soort vragen beantwoord kunnen worden. Voorts dient er nader onderzocht te worden hoe vluchtelingenorganisaties hun representatieve claims in campagnes en ledenwervingsacties vormgaven. Op die manier kunnen politiek historici en politicologen de diversiteit aan representatievormen die in de praktijk (hebben) bestaan in kaart brengen, om zo tot nieuwe inzichten

te komen die de vermeende crisis van de vertegenwoordigende democratie relativeren dan wel tegengaan.

Bibliografie

Geraadpleegde literatuur

Aerts R. en P. de Goede (red.), *Omstreden Democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (2013).

Alink, F.B., *Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland* (Amsterdam, 2006).

Amnesty International, Afdeling Vluchtelingen (red.), *Wederzijds Wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid* (2001).

Berg, E. van den, *The influence of domestic NGOs on Dutch human rights policy: case studies on South Africa, Namibia, Indonesia and East Timor* (Antwerpen, Groningen, Oxford, 2001).

Bosmans, J. en A. van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam, 2011).

Böcker, A., “Gedogen als instrument van het Nederlandse asielbeleid”, *Migrantenstudies* 14:4 (1998) 248-261.

Böcker, A. en T. Havinga, *Asylum Migration to The European Union: Patterns of origin and destination* (Nijmegen, 1997).

Bloch, A. en C. Levy (red.), *Refugees, Citizenship and Social Policy in Europe* (Londen, 1999).

Brochmann G. en T. Hammar (red.), *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies* (Oxford, 1999).

Brouwer, E., “Europees asielbeleid: van onderling wantrouwen naar een gedeelde verantwoordelijkheid”, *Nederlands tijdschrift voor Europees Recht* 22:2 (2016).

Childers, T., “The Social Language of Politics in Germany: The Sociology of Political Discourse in the Weimar”, *The American Historical Review* 95:2 (1990) 331-358.

Cleveland, W.L. en M. Bunton (red.), *A History of The Modern Middle East* (zesde druk; Londen 2016).

Clifford, B., “NGO Representation and Accountability: A Skeptical View”, *SSRN Electronic Journal* (2007).

Corduwener, J., *Een vreemdeling op Justitie: Het asielbeleid van Job Cohen* (Amsterdam, Antwerpen, 2001).

- Crouch, C., "Post-democracy and populism", *Political Quarterly* 90:1 (2019) 124-13.
- Dijk, T. van, "Semantics of a press panic: The Tamil 'invasion'", *European Journal of Communication* 3:2 (1988) 167-187.
- Disch, L., "The 'Constructivist Turn' in Democratic Representation: A Normative Dead-End?", *Constellations* 22:4 (2015) 487-499.
- Doesschate, J.W. ten, *Asielbeleid en belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982* (Hilversum, 1993)
- Eijl, C. van, *Tussenland: illegaal in Nederland, 1945-2000* (Hilversum, 2012).
- Flinterman, C. en W. van Genugten (red.), *Niet-statelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen* (Den Haag, 2003).
- Gatrell, P., *The Making of the Modern Refugee* (Oxford, 2013).
- Ghorashi, H., "Agents of change or passive victims: The impact of welfare states (the case of the Netherlands) on refugees", *Journal of Refugee Studies* 18:2 (2005) 181-198.
- Guasti, P. en B. Geissel, "Saward's concept of the representative claim revisited: An empirical perspective", *Politics and Governance* 7:3 (2019) 98-111.
- Janse, M., *De afschaffers: publieke opinie, organisatie en politiek in Nederland 1840-1880* (Amsterdam, 2007).
- Kaal, H., "The Voice of the People. Communicative Practices of Popular Political Engagement in the Netherlands, 1950s-1960s", *Archiv für Sozialgeschichte* 58:1 (2018) 183-200.
- Kaal, H., "Appealing to the Female Vote: Dutch political parties and the approach of women voters in general election campaigns, c. 1922-1980", *Women's History Review* 24:5 (2015) 776-808.
- Kaal, H., "Constructing a Socialist Constituency. The Social-Democratic Language of Politics in the Netherlands, c. 1890-1950", *Archiv für Sozialgeschichte* 53:1 (2013) 175-202.
- Kaal, H. en D. Slootjes (red.), *New Perspectives on Power and Political Representation from Ancient History to the Present Day* (Nijmegen, 2019).
- Kalm, S., L. Strömbom en U. Anders, "Civil Society Democratizing Global Governance? Potentials and Limitations of 'Counter-Democracy'", *Global Society* 33:4 (2019) 1-21.
- Koser, K., "Social networks and the asylum cycle: The case of Iranians in the Netherlands", *International Migration Review* 31:3 (1997) 591-611.
- Lavalle, A.G., "NGOs, Human Rights and Representation", *International Journal on Human Rights* 11:20 (2014) 293-302.

- Lawrence, J., “Class and Gender in Making of Urban Toryism, 1880-1914”, *English Historical Review* 108 (1993) 629-652.
- Lawrence, J., *Speaking for the People. Party Language and Popular Politics in England, 1867-1914* (1998).
- Leenders, M., “‘Als we hier met milde hand optreden, is het hek van de dam’. Emotie als strategie in het asieldebat: 1938-1999”, *Amsterdams sociologisch tijdschrift* 31:1 (2004).
- Lucassen L. en J. Lucassen, *Vijf eeuwen migratie. Een verhaal van winnaars en verliezers* (Amsterdam, Antwerpen, 2018).
- Manin, B., “The Triumph of Election” in: ibidem (red.), *The Principles of Representative Government* (1997) 42-93.
- Mansbridge, J., “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, *The Journal of Politics* 61:3 (1999) 628-657.
- Nathwani, N., “The Purpose of Asylum”, *International Journal of Refugee Law* 12:3 (2000) 354-379.
- Obdeijn H. en M. Schrover, *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam, 2008).
- Pitkin, H.F., *The Concept of Representation* (Berkeley, 1967).
- Rosanvallon, P., *Counter-democracy: Politics in an age of distrust* (2008).
- Rosanvallon, P. en A. Goldhammer, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity* (Princeton University Press, 2011).
- Schrover, M., T. Vosters en I. Glynn, “NGOs and West European Migration Governance (1860s until Present): Introduction to a special issue”, *Journal of Migration History* 5:2 (2019) 189-217.
- Scoble, H. M. en L.S. Wiseberg, “Human Rights and Amnesty”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 413:1 (1974) 11-26.
- Saward, M., *The Representative Claim* (Oxford, 2010).
- Saward, M., “Making representations: Modes and strategies of political parties”, *European Review* 16:3 (2008) 271-286.
- Saward, M., “Authorisation and Authenticity: Representation and the unelected”, *Journal of Political Philosophy* 17:1 (2009) 1-22.
- Saward, M., “The Representative Claim”, *Contemporary Political Theory* 5:1 (2006) 297-318.
- Thrandardottir, E., “NGO Legitimacy: Four Models”, *Representation* 51:1 (2015) 107-123.

Trigt, P. van, “Voorbij de laatste utopie. Over de historiografie van mensenrechten”, *Tijdschrift voor geschiedenis* 131:2 (2018) 325-340.

Urbinati, N., L. Disch en M. van de Sande (red.), *The Constructivist Turn in Political Representation* (Edinburgh, 2019).

Veen, A. van, *Regulation without representation? Independent regulatory authorities and representative claim-making in the Netherlands* (2015).

Walaardt, T., *Geruisloos inwilligen. Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994* (Hilversum, 2012).

Wilde, P., “The Quality of Representative Claims: Uncovering a Weakness in the Defense of the Liberal World Order”, *Political Studies* 68:2 (2020) 271-292.

Primaire bronnen

Archiefstukken

Nationaal Archief (NA), 2.19.152 Inventaris van het archief van de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, 1965-1994, inventarisnummer 870: Stukken betreffende protesten van VluchtelingenWerk tegen de opvang van Iraanse vluchtelingen op Schiphol en hun uitzetting naar Karachi, nrs. 11-19, 32-44, 48-49, 55-56, 61, 64-65, 70-72, 79-81, 83-134.

Tijdschriften en uitgaven

Amnesty International en Amnesty International Belgium, *Amnesty International Handboek: extern / Algemeen* (Heverlee, 1984).

Amnesty International, *Wordt Vervolgd* (Amsterdam, 1970-):

- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (januari 1992).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (maart 1992).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (oktober 1992).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (maart 1993).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april 1993).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (juli/augustus 1993).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (november 1993).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (januari 1994).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april 1994).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (mei 1994).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (januari 1995).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (februari 1995).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (maart 1995).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (april 1995).

- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (juli/augustus 1995).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (november 1995).
- Amnesty International Nederland, *Wordt Vervolgd* (juli/aug 1998).

Amnesty International, Afdeling Vluchtelingen (red.), *Wederzijds Wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid* (2001).

Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Leidraad voor Vluchtelingenwerk* (Rotterdam, 1980).

Vereniging VluchtelingenWerk (red.), *Op weg naar een vluchtelingenbeleid in de 21e eeuw. Analyses, kritieken en beschouwingen* (Amsterdam, 1998).

Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht* (Amsterdam, 1985-2009):

- Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht* nr. 4 (1994).
- Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht* nr. 10 (1995).
- Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht* nr. 2 (1996).
- Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht* nr. 1 (1998).

Kranten

De Volkskrant:

“Amnesty International”, *De Volkskrant* (14 maart 1981).

“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (18 mei 1985).

“Justitie moet Iraniërs naar Nederland laten terugkeren”, *De Volkskrant* (8 april 1986).

“Staatssecretaris in cassatie tegen arrest over Iraniërs”, *De Volkskrant* (9 april 1986).

“VN acht terugsturen Iraniërs naar Pakistan riskant”, *De Volkskrant* (29 november 1986).

“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (14 mei 1988).

“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (6 mei 1989).

“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (4 november 1989).

“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (10 februari 1990).

“Amnesty International”, *De Volkskrant* (12 mei 1990).

“Amnesty International”, *De Volkskrant* (20 oktober 1990).

“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (29 december 1990).

“Amnesty International”, *De Volkskrant* (2 februari 1991).

“Amnesty International”, *De Volkskrant* (18 mei 1991).

“NL Gastvrij”, *De Volkskrant* (29 mei 1991).

“Amnesty International”, *De Volkskrant* (4 januari 1992).

“VluchtelingenWerk (VVN) Leiden-Oegstgeest”, *De Volkskrant* (15 februari 1992).

“Amnesty International”, *De Volkskrant* (22 februari 1992).

“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (26 februari 1992).

“Amnesty International”, *De Volkskrant* (4 april 1992).

“Amnesty International”, *De Volkskrant* (23 mei 1992).
“Amnesty International”, *De Volkskrant* (20 juni 1992).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (27 maart 1993).
“Amnesty International”, *De Volkskrant* (8 januari 1994).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (29 januari 1994).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (12 februari 1994).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (26 februari 1994).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (19 maart 1994).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (16 april 1994).
“Amnesty International”, *De Volkskrant* (23 april 1994).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (23 april 1994).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (21 mei 1994).
“Amnesty International”, *De Volkskrant* (3 september 1994).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (10 december 1994).
“Geef vluchtelingen een stem”, *De Volkskrant* (31 december 1994).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (12 augustus 1995).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (19 augustus 1995).
“Amnesty International”, *De Volkskrant* (25 november 1995).
“Amnesty International”, *De Volkskrant* (18 november 1995).
“VluchtelingenWerk”, *De Volkskrant* (16 december 1995).
“Justitie mag Iraanse asielzoekers uitzetten”, *De Volkskrant* (3 november 1996).

Trouw:

“Nederland laat eerste groep Iraanse vluchtelingen toe”, *Trouw* (18 september 1984).
“Uitgezette Iraniërs blijven uitgezet”, *Trouw* (22 januari 1986).
“Pleidooi voor terugkeer Iraanse vluchtelingen”, *Trouw* (14 februari 1986).
“De ‘loyaliteit’ van de staatssecretaris”, *Trouw* (9 april 1986).
“Amnesty International”, *Trouw* (2 februari 1991).
“NL Gastvrij”, *Trouw* (25 mei 1991).
“NL Gastvrij”, *Trouw* (1 juni 1991).
“Amnesty International”, *Trouw* (11 december 1993).
“VluchtelingenWerk”, *Trouw* (1 maart 1994).
“VluchtelingenWerk”, *Trouw* (23 april 1994).
“Stichting VluchtelingenWerk Zeist”, *Trouw* (4 juni 1994).
“Geef vluchtelingen een stem”, *Trouw* (24 december 1994).
“Amnesty International”, *Trouw* (25 november 1995).
“VluchtelingenWerk ontslaat zijn directeur”, *Trouw* (8 september 1999).

Algemeen Dagblad:

“Hoe ver moet het komen voordat u eindelijk lid wordt?”, *Algemeen Dagblad* (17 december 1990).
“Opvang Joegoslaven”, *Algemeen Dagblad* (15 augustus 1992).
“Gesprek met kabinet kan Iraanse vluchtelingen helpen”, *Algemeen Dagblad* (24 november 1995).

Nieuwsblad van het Noorden:

- “Justitie in beroep tegen asiel-uitspraak”, *Nieuwsblad van het Noorden* (23 juli 1986).
“VluchtelingenWerk”, *Nieuwsblad van het Noorden* (6 maart 1993).
“VluchtelingenWerk”, *Nieuwsblad van het Noorden* (2 februari 1994).
“Stichting VluchtelingenWerk Beilen/Westerbork”, *Nieuwsblad van het Noorden* (2 april 1994).

NRC Handelsblad:

- “Iraniërs moeten op Schiphol wachten”, *NRC Handelsblad* (23 augustus 1995).
“Kamermotie: Iraniërs voorlopig niet terug”, *NRC-Handelsblad* (27 september 1985).
“Justitie laat nog tien Iraniërs toe tot besluit over uitwijzing is herzien”, *NRC Handelsblad* (22 juli 1986).
“VluchtelingenWerk”, *NRC Handelsblad* (1 maart 1994).
“Geef vluchtelingen een stem”, *NRC Handelsblad* (27 december 1994).

Het Parool:

- “Iraniërs zijn met geweld teruggestuurd”, *Het Parool* (26 april 1985).
“VluchtelingenWerk”, *Het Parool* (1 april 1989).
“VluchtelingenWerk”, *Het Parool* (22 juni 1991).
“VluchtelingenWerk”, *Het Parool* (5 februari 1994).
“Geef vluchtelingen een stem”, *Het Parool* (24 december 1994).
“Amnesty International”, *Het Parool* (25 februari 1995).
“Iraniërs vechten uitwijzing aan”, *Het Parool* (22 september 1995).

Varia:

- “VluchtelingenWerk wil terugkeer vijf Iraniërs”, *Nederlands Dagblad* (14 februari 1986).
“Staatssecretaris moet Iraniërs terughalen”, *Het vrije volk: democratisch-socialistisch dagblad* (29 maart 1986).
“Amnesty International zoekt nieuwe leden”, *Scheldebode* (21 november 1990).
“VluchtelingenWerk”, *De Telegraaf* (1 maart 1994).
“Oosting directeur VluchtelingenWerk”, *Leidsch Dagblad* (2 juni 1995).
“Iraniërs worden het land uitgezet”, *De Waarheid* (26 augustus 1995).
“Justitie in beroep tegen asielkwestie Iraniërs”, *De Telegraaf* (23 juli 1986).

Kamerstukken

Kamerstukken Eerste Kamer 1993/1994, 23 540, nr. 355b.
Kamerstukken Tweede Kamer 1978/1979, 15 649, nr. 1.
Kamerstukken Tweede Kamer 1978/1979, 15 649, nr. 2.
Kamerstukken Tweede Kamer 1984/1985, 19145, nr. 1.
Kamerstukken Tweede Kamer 1985/1986, 19 145, nr. 3.
Kamerstukken Tweede Kamer 1985/1986, 19 145, nr. 4.
Kamerstukken Tweede Kamer 1985/1986, 19145, nr. 5.
Kamerstukken Tweede Kamer 1985/1986, 19145, nr. 9.
Aanhangsel Kamerstukken Tweede Kamer 1985/1986, 978.
Kamerstukken Tweede Kamer 1992/1993, 22 800 VI, nr. 23.
Kamerstukken Tweede Kamer 1992/1993, 22 800, nr. 25.
Kamerstukken Tweede Kamer 1995/1996, 19637, nr. 184.
Kamerstukken Tweede Kamer 1995/1996, 24400V, nr. 62.
Kamerstukken Tweede Kamer 1995/1996, 23432, nr. 11.
Kamerstukken Tweede Kamer 1995/1996, 19637, nr. 185.
Kamerstukken Tweede Kamer 1995/1996, 19637, nr. 209.
Kamerstukken Tweede Kamer 1995/1996, 19637, nr. 226.
Kamerstukken Tweede Kamer 1996/1997, 19637, nr. 263.
Kamerstukken Tweede Kamer 1996/1997, 25386, nr. 16.
Kamerstukken Tweede Kamer 1997/1998, 19637, nr. 286.
Kamerstukken Tweede Kamer 1997/1998, 19637, nr. 287.
Kamerstukken Tweede Kamer 1997/1998, 19637, nr. 293.
Kamerstukken Tweede Kamer 1997/1998, 19637, 25601 en 25647, nr. 312.
Kamerstukken Tweede Kamer 1997/1998, 19637, nr. 345.
Kamerstukken Tweede Kamer 1998/1999, 19637, nr. 426.

Handelingen

Handelingen Tweede Kamer 1985/1986.
Handelingen Tweede Kamer 1996/1997.
Handelingen Tweede Kamer 1997/1998.
Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 1995/1996, 377.

Internetbronnen

Petra Schultz, Ahmed Pouri en Maarten Daavelaar (red.), “De mensenrechtensituatie in Iran”, *Kerkasiel voor Iraniërs* (mei 1997), van: https://www.doorbraak.eu/gebladerte/ka_2.htm.

VluchtelingenWerk Nederland, *Vluchtelingen in getallen 2020* (augustus 2020).

“Murder at Mykonos: Anatomy of a Political Assassination”, *Iran Human Rights Documentation Center* (3 februari 2011), <https://iranhrdc.org/murder-at-mykonos-anatomy-of-a-political-assassination/> (geraadpleegd op 18 mei 2021).

CBS Statline, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80059ned/table?ts=1612170458934>
(geraadpleegd op 1 februari 2021).