

Over vluchtelingen en draagvlak: lessen uit de Europese geschiedenis

COMENIUSLEZING, Grote Kerk van Naarden, 2 april 2016

Leo Lucassen (Directeur Onderzoek van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis –IISG- in Amsterdam en hoogleraar sociale geschiedenis aan de Universiteit Leiden)

Londen 1517. De dag waarop er in de hoofdstad van Engeland grote rellen uitbraken, gericht tegen protestantse Franse en Vlaamse vluchtelingen, staat sindsdien bekend als 'Evil May Day'. Een menigte van zo'n duizend jonge mannen ging de vreemdelingen te lijf, plunderde hun huizen en beschuldigde hen van ketterij, broodroof, dronkenschap en losbandigheid. En uiteraard hadden de Fransen het voorzien op de Engelse vrouwen. Pas na hard ingrijpen door de troepen van koning Hendrik VIII kon de opstand worden onderdrukt en de daders gestraft.

Dit is één van de vele incidenten die illustreren dat burgers aanvankelijk vaak afwerend staan tegenover alles wat van buiten komt. Mensen zijn groepsdieren en kunnen niet zonder een gedeelde identiteit, zeker niet in de confrontatie met anderen. Ter verklaring hebben sociaalpsychologen de termen 'ingroup' en 'outgroup' geïntroduceerd. Soms lopen conflicten tussen groepen onderling volledig uit de hand en leiden tot massale moordpartijen en pogroms. In de meeste gevallen blijft het echter bij gescheld en negatieve beeldvorming. Eenmaal aan elkaar gewend, verdwijnen de tegenstellingen met de jaren. Denk aan de milde spotternij in de vorm van 'moffenkluchten' uit de 17^e en 18^e eeuw, bedoeld om de vele 'domme en achterlijke Duitse immigranten' op de hak te nemen.

De recente – soms gewelddadige - protesten tegen de komst van asielzoekerscentra, die zich vaak meer tegen lokale bestuurders dan tegen de vluchtelingen zelf richten, passen dus in een traditie. In dat opzicht is er niets nieuws onder de zon. Waar het om gaat, is hoe samenlevingen omgaan met dit soort protesten. Dan zien we dat zowel in het Londen van 1517 als in het huidige Steenbergen, Heesch en andere Nederlandse gemeenten, de autoriteiten er

baat bij hebben de orde zo snel mogelijk te herstellen en vooroordelen te bestrijden. Laten ze dat na, dan legitimeren ze burgers om het recht in eigen hand te nemen.

Ondanks parallellen tussen heden en verleden is niet alles hetzelfde gebleven. Vanaf de negentiende eeuw hebben de tegenstellingen tussen gevestigden en de buitenstaanders een nationaal, soms zelfs een Europees karakter gekregen. Niet dat lokale identiteiten daarmee zijn verdwenen, zoals de protesten tegen de asielzoekerscentra laten zien, maar nationalistische gevoelens zijn in de afgelopen eeuw ontegenzeggelijk een grotere rol gaan spelen in ons beeld van 'de ander'.

De vraag is dan vanaf wanneer en waarom Europese landen hun grenzen zijn gaan controleren en hoe ze dat hebben gedaan. Waarom zagen de autoriteiten bepaalde groepen immigranten als een onoverkomelijk probleem en andere niet? Maar ook, welke tegenkrachten zijn er door de jaren heen in het spel geweest. Wie goed kijkt, ziet dat er voor de ene groep vluchtelingen wel draagvlak was, terwijl andere als een bedreiging golden. Zoals we zullen zien had dat vaak meer te maken met het beleid en de beeldvorming van overheden en de media dan met de kenmerken van de nieuwkomers

In de huidige discussie over vluchtelingen strijden empathie en angst om voorrang. De bevreesde en soms ronduit vijandige reacties op de komst van vluchtelingen in Europa staan niet op zichzelf en zijn alleen te begrijpen door te kijken naar het door de jaren heen toegenomen onbehagen over migratie. Willen we de huidige tegenstellingen in het debat over vluchtelingen begrijpen, dan moeten we eerst stilstaan bij de historische wortels van zulke emoties. In deze lezing sta ik stil bij drie thema's: *immigranten*, *grenzen* en *draagvlak voor vluchtelingen*. We beginnen ons verhaal in de negentiende eeuw, toen grenzen nauwelijks een barrière vormden voor mensen om zich elders te vestigen.

1: Open grenzen: Europa tot aan de Eerste Wereldoorlog

Tot 1914 werd migranten weinig in de weg gelegd. De meeste landen schaften omstreeks 1860 paspoorten zelfs af en van grenscontroles was nauwelijks sprake meer. Pas vanaf 1892 ging de Amerikaanse overheid immigranten op Ellis Island, met uitzicht op Manhattan, screenen. Degenen met besmettelijke ziektes en bedelaars vonden de deur gesloten maar 99% van de

nieuwkomers werd toegelaten tot de Verenigde Staten. Althans nadat ze hun personalia, adres en eventuele werkgever hadden laten noteren. Die soepele houding gold niet voor Chinese en andere Aziatische arbeidsmigranten die vanaf het einde van de 19^e eeuw werden geweerd.

Ook ten aanzien van Europese migranten bestonden allerlei vooroordelen. Joodse Europeanen, zeker degenen uit Oost-Europa, maar ook Italianen en Ieren golden als problematisch, waarbij raciale en culturele kenmerken om voorrang streden. Hun katholicisme en hun loyaliteit aan de paus in Rome (een 'vreemd' staatshoofd), zouden onverenigbaar zijn met de liberale principes van vrijheid en de scheiding van staat en kerk. Dit anti-katholicisme vermengde zich geregeld met racistische stereotypen. Zo schilderde het Britse blad *Punch* in 1862 Ieren ('ape-faced and small-headed') af als halve wilden die qua evolutie waren blijven steken halverwege de gorilla en de 'neger'. Maar vooral hun katholieke geloof gold als uitermate gevaarlijk en bedreigend, zeker toen Ierse onafhankelijkheidsstrijders, voorlopers van de IRA, hun strijd tegen de Engelsen met dynamiet kracht bijzetten. Zo ontploften er in de eerste helft van de jaren 1880 meer dan tien bommen in Londen, met onder meer de toen gloednieuwe Londense metro als doelwit.

Het is opvallend hoezeer stereotypen over de Ieren in de 19^e en vroeg 20^{ste} eeuw overeen komen met die over Moslims in de huidige tijd. Zo zouden katholieken er op uit zijn de wereld te veroveren door zoveel mogelijk kinderen te krijgen ('fokken') en zo iedereen onder het dictatoriale Paapse juk te brengen. Ook zouden de mannen hun vrouwen als minderwaardig behandelen en niets ophebben met liberale (democratische) beginselen. Rondtrekkende anti-Ierse volksmenners hitsten de lokale bevolking op wat regelmatig uitmondde in gewelddadige rellen, waarbij tientallen doden vielen.

Over *Vluchtelingen* horen we in deze periode nog weinig. De lange negentiende eeuw kenmerkte zich in Europa en Noord-Amerika door een tamelijk stabiele internationale orde met weinig oorlogen en conflicten. Dat zou met het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog echter ingrijpend veranderen

2: Paspoorten en grenscontroles: de geboorte van de vreemdeling (1914-1945)

In 1914 voerden veel staten weer paspoorten in en gingen hun grenzen streng bewaken. Dat betekende niet dat migraties tot stilstand kwamen. Integendeel, de oorlog bracht miljoenen in beweging: soldaten, arbeiders en uiteraard vluchtelingen. Toen de oorlog eindelijk was afgelopen, keerde het tijdperk van migratievrijheid niet onmiddellijk terug. De Russische Revolutie van 1917 maakte dat overheden als de dood waren voor dat buitenlandse oproerkraaiers. Bovendien had zich gedurende de oorlog een verschuiving voorgedaan in de verhouding tussen staatsburgers en vreemdelingen. Het verschil manifesteerde zich niet alleen in de vorm en kleur van het paspoort, maar ook in de rechten en plichten die aan het staatsburgerschap vastzaten.

De effectiviteit van de in 1918 ingevoerde vreemdelingenwetgeving werd aanzienlijk beperkt door het principe van de wederkerigheid. Daarmee bedoel ik het beginsel dat landen minder streng zijn voor vreemdelingen uit landen waar ook veel van hun eigen burgers werken en wonen. Voor Nederland was dat aan het begin van de 20^e eeuw, en nu eigenlijk nog steeds, vooral Duitsland. In 1910 vormden Nederlanders aldaar maar liefst 11% van alle buitenlandse werkkrachten.

Die situatie maakte dat Duitsers in Nederland ook een voorkeursbehandeling genoten. Want iedere beperking van de migratie van Duitse mannen en vrouwen, zoals de tienduizenden dienstbodes in het Interbellum, zou repercussies kunnen hebben voor de positie van Nederlanders bij onze oosterburen. En dat laatste diende te allen tijd te worden voorkomen. Ook gold Nederland, in 1920 een krappe zeven miljoen inwoners, als overbevolkt en het was niet de bedoeling dat de arbeidsmigranten in het Roergebied weer terug zouden keren.

In feite bepaalt dat wederkerigheidprincipe tot op de dag van vandaag het migratiebeleid in veel landen en daarmee ook de controle op migratie. Sterker nog, het ligt aan de basis van de uiteindelijke Europese eenwording en het wegvallen van de controles aan de binnengrenzen. Voordat ik dieper op die meer recente ontwikkeling ingaan, is het goed nog even stil te blijven staan bij het Interbellum, de periode tussen de twee wereldoorlogen. Want toen werden niet alleen de fundamenten van het huidige vreemdelingenbeleid gelegd, maar

zien we ook het begin van twee andere ontwikkelingen die nauw zijn verbonden met het wederkerigheidsbeginsel: 1) het ideaal van een verenigd Europa met open grenzen; 2) het uitsluiten van vreemdelingen zodra de wederkerigheid wegvalt.

De standaardgeschiedenis van die Europese eenwording begint standaard in de jaren vijftig. Maar eigenlijk neemt dat verhaal al een aanvang aan het einde van de eerste wereldoorlog, toen velen het slechten van de grenzen tussen staten als een middel zagen om een permanente vrede tot stand te brengen. Op sleeptouw genomen door kleurrijke types als de steenrijke graaf Richard Coudenhove-Kalergi afkomstig uit de in 1918 ontmantelde Donaumonarchie en in Nederland de hoofdredacteur van het Haarlems Dagblad, Robert Peereboom, ontstond er een groot enthousiasme voor de Pan-Europese beweging. Zoals Stefan Zweig in zijn *Wereld van gisteren. Herinneringen van een Europeaan* (1944) schreef: 'Wat provinciaals en kunstmatig, die slagbomen en douaniers aan de grenzen, wat een tegenspraak met de geest van onze tijd.' In 1925 heerste er een opgewonden sfeer van broederschap en 'Europäische Gemeinschaft' en op het echte politieke toneel kregen de Duitse premier Gustav Stresemann en zijn Franse tegenvoeter Aristide Briand een jaar later de Nobelprijs voor de Vrede uitgereikt. Met een beetje geluk zou het deze twee staatslieden wellicht zijn gelukt een blijvende vrede te bewerkstelligen tussen de Europese aartsrivalen. We weten dat het anders is gelopen, maar zoals Willem de Wagt in zijn boek *Wij Europeanen* duidelijk maakt, was de (fictieve) oprichting van een 'Federale Naties van Europa' in 1931 minder onwaarschijnlijk dan we nu wellicht zouden denken.

Het uiteindelijke mislukken van de toenadering tussen Frankrijk en Duitsland begin jaren dertig luidde een periode van in waarin alle landen hun eigen arbeidsmarkten gingen beschermen en immigranten en vluchtelingen een probleem werden. In de 'roaring' jaren twintig zag echter vrijwel niemand die economische en politieke catastrofe aankomen.

Hoe zat het eigenlijk met vluchtelingen in de periode 1914-1945? Hoe reageerden overheden en welke gevolgen had dat voor het draagvlak? Op 4 augustus 1914 vielen de Duitse legers het neutrale België binnen in de hoop snel naar aartsvijand Frankrijk door te stoten. Elf dagen later stak koningin Wilhelmina, als een soort Angela Merkel, de zuiderburen een hart onder de riem:

vluchtelingen waren van harte welkom. Hoewel ze waarschijnlijk nooit had gedacht dat er zoveel zouden komen. De belegering van Antwerpen veroorzaakte namelijk een uittocht van 40.000 soldaten en zo'n één miljoen burgers, van wie er uiteindelijk 100.000 tot eind 1918 zouden blijven. De regering reageerde minder enthousiast en liet de opvang aanvankelijk, geheel in de geest van de tijd, over aan particuliere, vaak kerkelijke, opvangcomité's en burgers. Onder de bevolking was de empathie aanvankelijk overweldigend en er kwamen onmiddellijk massale inzamelingen van kleding en geld op gang. Hoewel in de Zuidelijke provincies tal van gezinnen Belgische vluchtelingen in huis namen, waren de aantallen eenvoudigweg te groot. En toen duidelijk werd dat het verblijf van de Belgen jaren zou kunnen duren, moest de staat ook in actie komen. Zij het tegen heug en meug. Voor degenen die niet bij particulieren terecht konden en weinig geld hadden, werden in het gehele land vluchtelingenkampen gebouwd.

Net als nu was er niet alleen empathie en enthousiasme. Premier Cort van der Linden droeg weliswaar het gastvrije standpunt uit, maar zijn minister van Oorlog had het liefst alle Belgen zo snel mogelijk weer teruggestuurd. In een circulaire aan de gemeenten enkele dagen later stond dan ook te lezen dat snelle terugkeer de voorkeur had en enige 'zachte drang' gerechtvaardigd was. En ook toen waren er volop klachten over brutale en ondankbare Belgen en de hoge financiële en sociale kosten die de opvang met zich meebracht. Vooral werkloze arbeiders vonden dat de Belgen maar verwend werden. Zo viel in een ingezonden brief in het *Rotterdamsch Nieuwsblad* van 20 oktober 1914 te lezen: "Als die Belgen geen kropbrood lusten, staat de mand met kadetjes al klaar. Komt op, Rotterdammers, tegen zo iets onbillijks! Tussen gastvrijheid en lekker smullen is onderscheid."

De werkelijkheid was anders. In de kampen, waar een derde van alle Belgische vluchtelingen was ondergebracht, was het leven bepaald geen pretje. Lekkende en tochtende barakken en slecht eten, gecombineerd met strenge regels, en knagende onzekerheid over het lot van vrienden en familie, leidden regelmatig tot incidenten en ontevredenheid. Soms kwamen Belgen in opstand, waarbij het opvalt dat zij de publieke opinie soms meekregen. Veel burgers en kranten spoorden de regering aan om de omstandigheden te verbeteren. Maar het omgekeerde kwam ook voor. In sommige regio's, zoals in het Friese Gaasterland, waar zo'n 4000 Belgische militairen ingekwartierd waren, klaagden dorpsbewoners dat de Belgen te veel

dronken en de Friese meisjes lastig vielen. Tot slot eisten vakbonden dat de Belgen van de arbeidsmarkt uitgesloten werden omdat ze de banen van de Nederlanders afpikten. Kortom, empathie en angst wisselden elkaar af, maar uiteindelijk bleek het Nederland heel wel in staat een groot aantal vluchtelingen (omgerekend naar nu, zo'n 300.000) voor langere tijd op te vangen.

Nadat de Belgische vluchtelingen in 1918 weer terugkeerden, bleef het lange tijd rustig aan het vluchtelingenfront, totdat Adolf Hitler in 1933 de macht greep. Het was duidelijk dat joodse Duitsers – en hetzelfde gold voor linkse tegenstanders van het Nazi-regime - weinig goeds te verwachten hadden. In totaal verlieten zo'n 270.000 Joodse Duitsers en Oostenrijkers hun land. De meesten kwamen terecht in Frankrijk, België, Nederland en Engeland, en de gelukkigen wisten Noord- en Zuid-Amerika te bereiken.

Nederland kon Joodse vluchtelingen door de voorkeursbehandeling van Duitsers (die wederkerigheid waar ik het eerder over had) aanvankelijk niet weigeren. Maar toen de Nazi's joodse Duitsers van hun burgerrechten beroofden, was dit aanleiding voor de Nederlandse regering om hen categorisch te weigeren. Het waren nu immers staatloze vreemdelingen. Nog minder gewenst waren de zogenaamde 'Oostjoden' uit Oost-Europa. Zij zouden een 'geheel andere mentaliteit' hebben en op een veel lagere trap van beschaving staan. Bovendien vormden ze een gevaar voor de 'zedelijke volksgezondheid'. Zo kwam het dat vanaf mei 1938 vluchtelingen als 'ongewenste elementen voor de Nederlandse maatschappij' golden die in alle gevallen aan de grens tegengehouden moesten worden en als het kon, teruggestuurd. Tenzij ze direct levensgevaar liepen. Om de grens zo hermetisch mogelijk af te sluiten, werden 300 nieuwe grenscontroleurs aangesteld om dit beleid in de praktijk te brengen. Net als nu bleek het idee dat de grenzen hermetisch afgesloten konden worden een illusie en het afwerende beleid kon niet voorkomen dat zich uiteindelijk naar schatting tussen de 35.000 en 50.000 joodse vluchtelingen in Nederland vestigden.

De geschiedenis van de joodse vluchtelingen leert ons dat als de overheid zich openlijk negatief opstelt, de publieke opinie snel volgt. Zeker als de stereotypen over vluchtelingen aansluiten bij reeds bestaande vooroordelen. In dat opzicht zijn er parallellen tussen het latente en soms openlijke antisemitisme in de jaren dertig en de islamofobie in de huidige tijd.

Uiteraard wordt de angst voor moslims tegenwoordig sterk gevoed door het Islamitische terrorisme, iets wat bij joden ontbrak. Dat neemt niet weg dat er frappante overeenkomsten zijn in het onderliggende mechanisme: de zeer generaliserende wijze waarop groepen met een als 'niet-Europees' gepercipieerde godsdienst werden en worden gestigmatiseerd als bedreigend en onassimileerbaar.

Dit brengt ons opnieuw bij het begrip 'draagvlak'. In het geval van de joodse vluchtelingen ontbrak dat grotendeels. Zelfs onder joodse Nederlanders. Velen van hen zaten niet op hun Duitse geloofsgenoten te wachten, bang als ze waren dat dit hun eigen positie nadelig zou beïnvloeden. Zo stelde het *Nieuw Israëlitisch Weekblad* zich in mei 1938 openlijk op achter de Nederlandse regering die verklaarde dat Nederland de plicht had 'te waken voor het eigen land en volk'. De redactie was het eens met minister Goseling van Justitie dat "een nog grotere toename van vreemdelingen—vestiging de nationale economie uit evenwicht zou brengen." Deze opstelling en het latente antisemitisme in de Nederlandse samenleving, dat met name in katholieke kringen wijd verbreid was, maakte dat de identificatie met de joodse vluchtelingen beperkt was.

3: De dertig glorieuze jaren: zorgeloosheid en ademende grenzen (1945-1975)

De naoorlogse periode staat bekend als het tijdperk van ongekende immigratie, met name uit andere continenten. Nog nooit kwamen er zoveel nieuwkomers naar West-Europa als toen. In totaal vestigden zich bijna 25 miljoen migranten uit Afrika en Azië. Ruwweg ging het om drie verschillende categorieën: 1) postkoloniale migranten uit de (voormalige) Europese koloniën; 2) gastarbeiders en 3) vluchtelingen. In deze lezing zal ik echter alleen de migranten uit de koloniën en vluchtelingen voor het voetlicht brengen. Categorieën, die overigens veel met elkaar gemeen hebben.

Gezien de lange voorgeschiedenis van vooroordelen tegen niet-Europeanen en de striktere afgrenzing tussen staatsburgers en vreemdelingen kunnen we ons afvragen waarom hun eigenlijk werd toegestaan om zich in Europa te vestigen? Een vaak gegeven antwoord is dat 'zij hier zijn, omdat wij ooit daar waren'. Daar zit zeker iets in, maar het is een te eenvoudige

voorstelling van zaken. Het was immers helemaal niet de bedoeling dat koloniale onderdanen in groten getale naar het 'vaderland' kwamen.

Na de oorlog was het echter steeds moeilijker om dat principe vol te houden. Het langzaam doordringende besef van wat de Nazi's hadden aangericht met hun racistische ideologie, met de Holocaust als macaber dieptepunt, veroorzaakte een fundamentele herordening van de humanitaire internationale orde, met de Verenigde Naties als belangrijkste instelling. Voor het eerst werd wereldwijd racisme en discriminatie op grond van etniciteit en religie veroordeeld en verankerd in nieuwe globale organisaties als de Verenigde Naties en UNESCO, beide opgericht in het najaar van 1945.

De nieuwkomers uit de Nederlandse koloniën lieten niet lang op zich wachten. Met de capitulatie van de Japanners in Nederlands-Indië bleken de bordjes namelijk definitief verhangen en Nederlanders werden al snel het mikpunt. De verovering door Japan had duidelijk gemaakt dat de kolonisator helemaal niet oppermachtig was en voor nationalistes als Hatta en Soekarno was het moment aangebroken om Indonesië onafhankelijk van Nederland te maken. Voor de oude kolonisator en degenen die het regime hadden gesteund, zoals de grote groep 'gemengdbloedigen', Indische Nederlanders en Molukkers die in het KNIL hadden gevochten, was geen plaats meer. Uiteindelijk verlieten tussen 1946 en 1964 ongeveer 300.000 mensen Nederlands-Indië en vestigden zich in Nederland.

De toenmalige Rooms-Rode regeringen, vanaf 1948 onder leiding van Willem Drees, zat echter niet op die immigranten te wachten. Nederland was met tien miljoen inwoners namelijk 'vol'. Een groots opgezette overheids campagne zette Nederlanders juist aan om te emigreren naar landen als Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika, waaraan uiteindelijk een half miljoen mensen gehoor gaven. Om nationaal en internationaal geen gezichtsverlies te lijden, zagen Drees en zijn kabinet zich gedwongen om de vluchtelingen uit Indië op te nemen. Nederlandse ex-pats hadden sowieso het recht terug te keren, maar de groep 'Indische Nederlanders' wilde de regering zo klein mogelijk houden. Zeker de 'Oosters georiënteerde kampong Indo's' zouden nooit kunnen aarden, zo dachten velen. Naar buiten toe ('front stage') benadrukte Drees en zijn ministers echter de verbondenheid met Nederland en kregen de

immigranten het etiket 'repatrianten' opgeplakt, zij die terugkeren naar het vaderland. Ook al waren de meesten hier nog nooit geweest. Om draagvlak te kweken benadrukten de kabinetten Drees dat dit Nederlanders waren, velen van hen weliswaar met een kleurtje, maar toch. Uit het zicht van de openbaarheid echter ('back stage'), probeerden Ambtenaren die verantwoordelijk waren voor de selectie de groep zo klein mogelijk te houden.

De komst van zo'n grote groep nieuwkomers stelde de overheid voor een enorme opgave. Zomaar drie procent van de bevolking erbij was een fikse tegenvaller. Het land was deels kapotgeschoten, er heerste werkloosheid en de woningnood was tot volksvijand nummer 1 verklaard. Bovendien zagen veel Nederlanders best dat veel van de repatrianten hier nooit waren geweest en veel Indische Nederlanders werden geregeld geconfronteerd met (on)verholen racisme en discriminatie. Om te voorkomen dat de Indische Nederlanders een raciale minderheid zouden gaan vormen, werd vol op 'assimilatie' ingezet. Vijf procent van de sociale woningen werd voor de Repatrianten gereserveerd. Net als bij de huidige erkende vluchtelingen (statushouders) zette dat kwaad bloed bij de autochtonen, die daardoor nog langer op woonruimte moesten wachten. Op de lange termijn heeft het naar buiten toe gevoerde inclusieve overheidsbeleid het integratieproces echter aanzienlijk vergemakkelijkt.

Waar de immigranten uit de koloniën er in ieder geval formeel onmiddellijk bij hoorden ('citizen upon arrival') lag dat anders voor de wat sinds 1951 officieel 'vluchtelingen' ging heten.

Door de tientallen miljoenen Europeanen die aan het einde van de Tweede Wereldoorlog op drift waren geraakt, ontstond het besef dat er een internationale regeling diende te komen en in 1951 werd in Genève het Vluchtelingenverdrag gesloten, dat zich aanvankelijk tot Europa beperkte, maar – om het in verzekeringstermen te zeggen - in 1967 een globale dekking kreeg.

Het verdrag was een echte 'game changer'. Waar minister Goseling van Justitie in 1938 joodse Duitsers aan de grens weigerde, juist *omdat* hij hen als vluchtelingen beschouwde, garandeerde vanaf 1951 de vluchtelingenstatus mensen juist bescherming. Hoewel landen autonoom waren in het bepalen wie zij als vluchteling wilden erkennen, opende het verdrag een nieuw 'loket' voor migranten die vreesden voor vervolging.

Tot het midden van de jaren zeventig liep het nog niet zo'n vaart. De aantallen vluchtelingen waren zeer beperkt. Een uitzondering was de opstand tegen het communistische Hongaarse regime in 1956. In Nederland was het enthousiasme voor deze slachtoffers van communisme groot en bijgevolg kon in deze hoogtijdagen van de Koude Oorlog de regering niet achterblijven. Net als bij de repatrianten zien we een groot verschil tussen de officiële reactie en het daadwerkelijk beleid. In theatertermen kunnen we opnieuw een onderscheid maken tussen 'front stage' en 'back stage'. Naar buiten toe steunde het derde kabinet Drees de opstand in Boedapest, maar achter de schermen kregen ambtenaren de instructie zo weinig mogelijk Hongaren toe te laten en dan nog alleen diegenen wier beroepen goed aansloten bij de vraag op de Nederlandse arbeidsmarkt. Uiteindelijk zouden er 3300 Hongaren naar Nederland komen, na Noorwegen met 1500 het laagste aantal van alle landen in West-Europa.

4: De globalisering van de vluchteling (1975-heden)

Het effect van de globalisering van het vluchtelingenverdrag in 1967 leek aanvankelijk gering. Het ging hooguit om enkele honderden per jaar. Maar dat zou na 1980 drastisch veranderen. De belangrijkste verklaring is de toename van het aantal burgeroorlogen en gewapende conflicten in de aanpalende regio's van Europa, Het Midden Oosten en de Hoorn van Afrika. De ommekeer begon met de omverwerping op 11 februari 1979 van het regime van de Sjah in Iran door Ayatollah Ruhollah Khomeini. Die maakte van Iran een streng Islamitische staat en onderdrukte met harde hand het verzet tegen zijn autoritaire regime. Het gevolg was dat tienduizenden Iraniërs, zoals linkse intellectuelen maar ook jonge mannen die niet mee wilden vechten in de oorlog tegen Irak, het land verlieten. Uiteindelijk ging het om meer dan een half miljoen mensen die vooral in de Verenigde Staten, Canada, Duitsland, Zweden, en ook Nederland terechtkwamen.

Min of meer op hetzelfde moment, in december 1979, rolden Russische tanks Afghanistan binnen om de opstand van door de Verenigde Staten gesteunde islamitische verzetsstrijders, de Moedjahedien, te onderdrukken. Dit leidde tot een tien jaar durende guerilla-oorlog, die zes miljoen Afghanen op de vlucht deed slaan. Verreweg de meesten vestigden zich in Pakistan en Iran. Maar ook hier vluchtte een half miljoen van hen naar de

Westerse wereld. Een laatste brandhaard in het Midden-Oosten was Irak. Die geschiedenis is bekend. De Golfoorlogen lieten het land in chaos achter die één miljoen Irakezen op de vlucht deed slaan.

Het vierde grote conflictgebied dat grote aantallen vluchtelingen op de been bracht was Somalië, in de Hoorn van Afrika. Het begon al in 1977 met de oorlog tegen Ethiopië, gevolgd door een lange burgeroorlog die in 1986 begon en waarbij de verschillende strijdende partijen door de Verenigde Staten, de Sovjet Unie, China, en Cuba van wapens werden voorzien. Een outsourcing van de Koude Oorlog in Afrika. Pas in 2007 werd de vrede gesloten in een land dat grotendeels in puin lag na veertig jaar oorlog. Maar ook Europa zelf 'produceerde' vluchtelingen. Door de burgeroorlog in Joegoslavië, die in 1991 in alle hevigheid losbarstte, sloegen in de jaren negentig vijf miljoen mensen op de vlucht, van wie er 700.000 naar West-Europa trokken. De meesten naar Duitsland, omdat veel gastarbeiders uit het voormalige Joegoslavië daar sinds de jaren zestig gemeenschappen hadden gevormd. Maar ook Nederland kreeg zijn deel.

Het zijn deze vijf groepen die in Nederland in de jaren negentig tezamen meer dan drie kwart van alle asielzoekers uitmaakten. De meesten konden overigens niet rekenen op een hartelijk onthaal. Het uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid was om de komst van vluchtelingen zo veel mogelijk te ontmoedigen, bang als ambtenaren en politici ook toen waren voor een 'aanzuigende werking'. Ondanks strengere regels en sobere opvang bleven de aantallen in de jaren negentig bijzonder hoog, om na 2000 plotsklaps als een plumpudding in elkaar te zakken. Niet door het strenge Europese beleid, maar omdat de rust in de meeste conflictgebieden, zij het tijdelijk, weerkeerde.

Met uitzondering van de Joegoslaven, voor een groot deel overigens Moslims, straalde de overheid in de jaren negentig 'front stage' uit dat vluchtelingen niet welkom waren. In ieder geval dat hun asielaanvragen zeer kritisch bekeken zouden worden. Het idee dat de meesten eigenlijk geen echte vluchtelingen waren, maar vooral economische motieven had, was tamelijk dominant in de jaren negentig. Het draagvlak voor opvang was dan ook beperkt en de protesten tegen AZC's in gemeenten waren geen uitzondering. De oorzaak voor het geringe

draagvlak is niet alleen de afwerende opstelling van de paarse kabinetten in de jaren negentig. Ook de grotere culturele verschillen tussen Europeanen en vluchtelingen, zeker degenen die uit Islamitische landen kwamen, speelden een rol. De enige groepen asielzoekers die zich daaraan wisten te onttrekken, waren degenen die als slachtoffers golden van regimes die als anti-Westers worden gezien, zoals de communisten in Vietnam en de ultranationalistische Serviërs en Kroaten in het voormalige Joegoslavië.

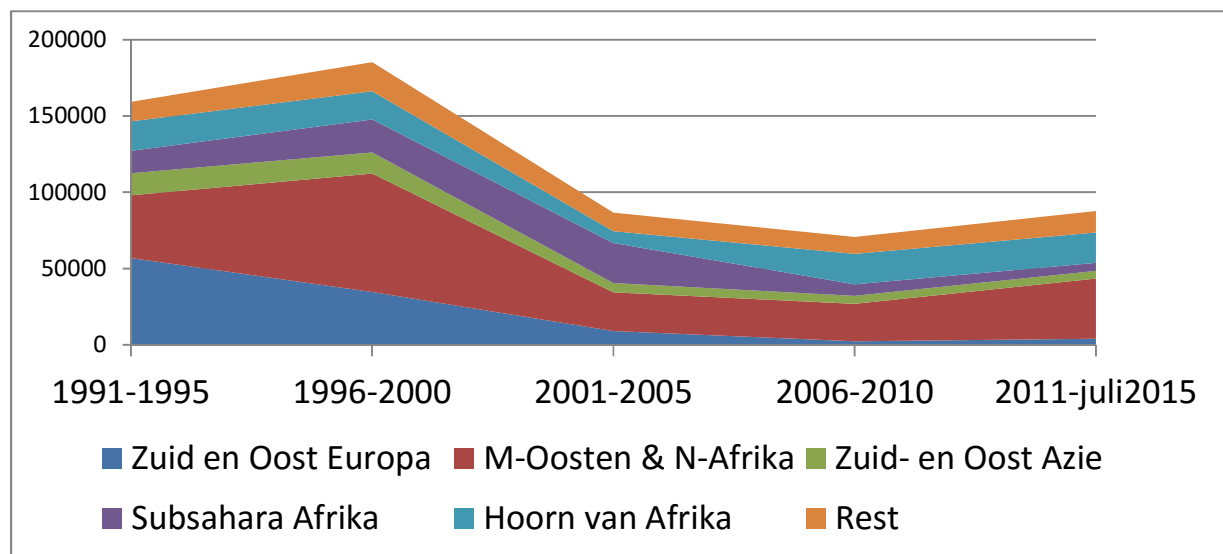
Als we de afnemende identificatie en daarmee het verminderde draagvlak voor asielzoekers in de huidige tijd willen verklaren, dan schieten de kenmerken van de migranten echter te kort. Net als bij de Belgische en joodse vluchtelingen, de repatrianten en de Hongaren, maakt het veel uit hoe de overheid zich opstelt: of zij juist de overeenkomsten dan wel de verschillen benadrukt. Om dit te illustreren vergelijk ik in het laatste deel van mijn lezing het politieke en maatschappelijke debat over vluchtelingen in de jaren negentig met de huidige tijd.

In het huidige zeer gepolariseerde klimaat valt vaak te horen, ook bij politici van de middenpartijen, dat Europa en Nederland dreigen te bezwijken op de komst van asielzoekers en onze welvaart, veiligheid en cultuur op het spel staan. Maar is dat wel zo? Alvorens die vraag te beantwoorden is het goed om ons te realiseren dat de Europese Unie, een van de rijkste delen van de wereld, met 500 miljoen inwoners, heus niet omvalt van de huidige aantallen asielzoekers. In de geschiedenis zijn er wel grotere bevolkingsbewegingen geweest dan nu. Zelfs als alle Syrische vluchtelingen naar Europa zouden komen, zou dat een toename van hooguit 1% betekenen. Je zou het niet zeggen als je de beelden van grote groepen mensen lopend door grenslanden op de TV en in de kranten ziet, maar migratie is veel minder massaal dan wordt gedacht. Ter herinnering, mondiaal woont slechts 3% van de wereldbevolking in een ander land dan waar men geboren is en dat aandeel blijft al decennialang stabiel. Het merendeel van de mensen op aarde verhuist dus niet naar een ander land. Een derde van die internationale migranten is een vluchteling. Dat is verontrustend, maar zo lang er zich conflicten, hongersnoden of klimaatrampen voordoen, zullen er vluchtelingen zijn. En meer dan 90% van al

die vluchtelingen wordt opgevangen in de eigen regio, buiten de EU. Het idee van een vluchtelingencrisis is daarmee een tamelijk eurocentrisch perspectief.

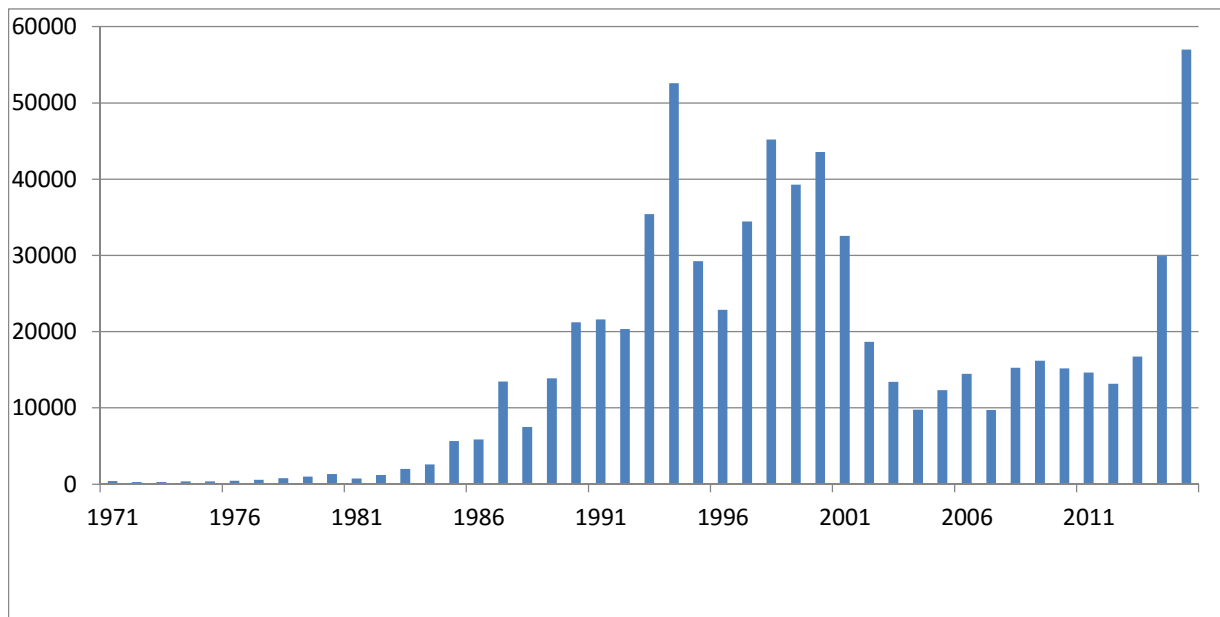
De crisis die de EU nu meemaakt is primair een politieke crisis. Dat blijkt als we een vergelijking maken met eerdere periodes met de vluchtelingen die na de val van de Muur in 1989 kwamen. Anders dan veel mensen denken betreft verschil met nu betreft niet zozeer de aantallen of de herkomst. (zie figuren 1 en 2). In het laatste decennium van de 20^e eeuw kwamen er zelfs aanmerkelijk meer vluchtelingen dan in de afgelopen vijf jaar. Pas als er zich tot 2021 zo'n 45.000 vluchtelingen per jaar in Nederland melden, evenaren we het niveau van de jaren negentig. En ook wat de herkomst betreft, springen de overeenkomsten meer in het oog dan de verschillen.

Figuur 1: Herkomst van asielzoekers in Nederland 1991-2015



Bron: CBS

Figuur 2: Asielinstroom in Nederland 1971-2015



Bron: CBS

Destijds kwam een op de vier asielzoekers uit het voormalige Joegoslavië, maar ook toen al was de meerderheid afkomstig uit het Midden Oosten (Iran, Irak en Afghanistan) en de Hoorn van Afrika (Somalië). De verschillen zijn dus niet aantallen of herkomst, maar de veranderde politieke dynamiek, die ervoor heeft gezorgd dat asielzoekers als een veel grotere bedreiging worden beschouwd, dan twintig jaar geleden. Er zijn vier factoren die de huidige situatie anders maken dan die in de jaren negentig: Populisme, Terrorisme, de Zichtbaarheid van de migratie en de Sociale Media.

Populisme. De komst van vluchtelingen leidde in de jaren negentig vooral in het voormalige Oost-Duitsland tot gewelddadige protesten, met honderden aanslagen op asielzoekerscentra, maar er waren – afgezien van het Franse Front National – nauwelijks populistische partijen die immigratie of vluchtelingen, laat staan de Islam, als belangrijkste agendapunt hadden. Dat veranderde na de eeuwwisseling met de opkomst van de PVV, UKIP, de Dansk Folkeparti, FPÖ en meest recentelijk Pegida en de Alternative für Deutschland (AfD). In Nederland is zelfs de neo-Nazistische Nederlandse Volksunie (NVU) weer uit een lange winterslaap ontwaakt. Deze

anti-immigratiestemming heeft ook in Oost-Europa de wind in de zeilen gekregen, zoals blijkt uit de opstelling van Viktor Orbán in Hongarije en Jaroslaw Kaczynski in Polen. Door hun succes nemen andere partijen het 'vluchtelingen-zijn-Moslims-en-dus-een –bedreiging' frame geheel of gedeeltelijk over. Zo is het normaal geworden om over vluchtelingen te praten in termen van een onoverkomelijk logistiek en financieel probleem en daarnaast als een ideologische bedreiging: moslims die onze (lees: Christelijke, Westerse) samenleving ontwrichten, al dan niet door middel van (seksueel) geweld. Oproepen van Pegida in Duitsland en Geert Wilders in Nederland om in verzet te komen tegen de opvang van vluchtelingen, zorgden voor een verdere polarisatie een golf aan bedreigingen tegen bestuurder en geweld tegen vluchtelingen. Daarmee is niet gezegd dat protest en geweld in de jaren negentig niet voorkwamen, maar het is nu veel wijder verbreid, venijniger en gewelddadiger en het richt zich nu primair tegen 'Moslims', die voorgesteld worden als een existentiële bedreiging voor Europa.

Terrorisme. Die angst voor Moslims en de Islam kan uiteraard niet los worden gezien van de sinds 9/11 wereldwijd toegenomen terreur door bewegingen als Al Qaeada, IS, Boko Haram, Al Nusra en een zeer kleine groep geradicaliseerde Europese Moslims. De aanslagen in Madrid (2004), Londen (2005), Parijs in 2015 en de vorige week in Brussel hebben dit klimaat van angst verder gevoed. In Nederland komt daar nog de gruwelijke moord bij op Theo van Gogh in 2004 door een in Nederland geboren zoon van Marokkaanse ouders. Dat brengt de dreiging die uitgaat van het internationaal islamitisch terrorisme wel heel dichtbij. Jonge mannen en vrouwen die in de naam van de Islam bereid zijn de wapens op te nemen, als Jihadstrijders in IS-gebied, of als terroristen in West-Europa mogen dan een hele kleine minderheid vormen van de islamitische Europeanen, dat maakt het gevaar dat van hun acties uitgaat niet minder reëel. Hoe begrijpelijk die angst ook moge zijn, we vergeten maar al te snel dat bijna alle Moslims in Europa en daarbuiten dit geweld evenzeer afwijzen. En dat geldt al helemaal voor de meeste vluchtelingen. Dat het cruciale verschil tussen een zeer kleine groep terroristen en islamitische medeburgers vaak nauwelijks meer wordt gemaakt, tekent het sinds 9/11 sterk gegroeide islamofobische klimaat in Europa en de Verenigde Staten. Daarbij gaat het niet om 'kritiek op de islam' als zodanig, maar om zeer generaliserende bevooroordeelde, en vaak apocalyptische opvattingen over wat Moslims zouden zijn, doen en denken.

De derde factor waarin de huidige tijd zich onderscheidt van de jaren negentig is de *zichtbaarheid* van de vluchtelingen. Door de uniformering van het Europese visumbeleid in de afgelopen twee decennia zien asielzoekers zich vanaf het begin van de 21^{ste} eeuw, door het strikte visumbeleid van de EU steeds meer gedwongen gevaarlijke zeeroutes te nemen. Daardoor trekt hun reis veel meer media-aandacht dan de geruislozer en onzichtbaarder binnenkomst in de jaren negentig. De massaliteit van de overvolle bootjes bevordert bovendien het idee dat het een niet aflatende 'stroom' mensen is waar gaan einde aan komt.

Tot slot de *Sociale media*. Hoewel het wellicht nog te vroeg is om het negatieve effect van sociale media te meten, is duidelijk dat Facebook, Twitter en Whatsapp groepen het veel gemakkelijk hebben gemaakt om mensen tegen asielzoekers te mobiliseren. Onder meer door bewust of onbewust allerlei 'hoax' berichten razendsnel te verspreiden. Maar ook oproepen tot collectief geweld kunnen met één druk op de knop worden verstuurd. Zo gonsde het van de 'dood aan de moslims' Whatsapp oproepen voorafgaand aan de bestorming van een sporthal in Woerden op vrijdag 9 oktober 2015 waar Syrische vluchtelingen tijdelijk onderdak hadden gevonden. Sociale media dragen er eveneens toe bij dat tegenstanders van de opname van vluchtelingen de normale media niet meer geloven. Deze 'Lügenpresse', zoals het in Duitsland heet, zou alleen maar valse regeringsinformatie verspreiden. Dit afnemende vertrouwen in instituties gaat gelijk op met de populariteit van allerlei, ook via de sociale media verspreide, complottheorieën over de desastreuze invloed van de Islam.

De moraal van dit verhaal is dat in plaats van mee te gaan in de hysterische en paniekerige tijdgeest Europese en nationale politici en bestuurders er beter aan doen uit te stralen dat Europa het wel degelijk kan 'schaffen'. In de jaren negentig is het continent niet aan vluchtelingen ten onder gegaan en dat zal nu ook niet gebeuren. De meeste vluchtelingen uit islamitische landen uit de jaren negentig blijken zich bovendien cultureel heel aardig te hebben aangepast zo wijst onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau uit 2011 uit. Een nuchtere en reële opstelling is essentieel om islamofobie te temperen en het draagvlak te vergroten.

Conclusie

Terwijl het onbehagen over migratie vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw toenam, kregen Europeanen zelf door het wegvallen van de binnengrenzen in de Europese Unie weer ongekende mogelijkheden om zich te verplaatsen en zich elders te vestigen en werk te zoeken. Honderdduizenden Polen, Roemenen, Slowaken, Tsjechen en Bulgaren, maar ook andere Unieburgers maakten gebruik van deze nieuwe vrijheid. Ook die migranten zorgden voor fricties en protesten, en doen dat soms nog steeds, maar over het geheel genomen lijken deze Europeanen zich met succes buiten het negatieve 'migratie' discours te hebben geplaatst. Met het wegvallen van de binnengrenzen is de nadruk op het bewaken van de buitengrenzen komen te liggen, en daarmee is er een nieuwe tegenstelling tussen 'wij' en 'zij' tot stand gekomen. Een tegenstelling waar momenteel vooral de vluchtelingen het slachtoffer van zijn. Of Europa hen op een menswaardige manier zal opvangen en hoe groot het draagvlak daarvoor is, zal net als in 1517 in grote mate afhangen van de wijze waarop de nationale en Europese autoriteiten zich opstellen en of zij tot een gemeenschappelijk beleid kunnen komen. En helaas ziet het daar vooralsnog niet naar uit. Het valt te hopen dat zij de verlokkingen van het islamofobische populisme weten te weerstaan. Het voorbeeld van Hendrik VIII van Engeland en van Jan Amos Comenius, zelf een vluchteling in intolerante tijden, komen hier dan goed van pas.

Verantwoording en verder lezen:

Deze tekst is onderdeel van het rond de zomer van 2016 te verschijnen boek 'Voorbij Fort Europa', van Henk van Houtum en Leo Lucassen (Uitgever Atlas Contact).

Corrie van Eijl, 'Al te goed is Buurman's gek'. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid 1840-1940 (Hilversum, Aksant 2005).

Leo Lucassen en Jan Lucassen, Winnaars en verliezers. Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie (Bert Bakker 2011, 5^e druk 2015).

Leo Lucassen, The Immigrant Threat. The integration of old and new migrants in Western Europe since 1850 (Urbana en Chicago, University of Illinois Press 2005).

Evelien de Roodt, Oorlogsgasten. vluchtelingen en krijgsgevangenen in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog (Zaltbommel, Aspekt, 2000).

Wim de Wagt, Wij Europeanen (Amsterdam, Bas Lubberhuizen, 2015).

Wim Willems, De uittocht uit Indië (Amsterdam, Bert Bakker 2001).