

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/132291>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-14 and may be subject to change.

NIJMEGEN SOCIOLOGY OF LAW WORKING PAPERS SERIES



2013/01

Anita Böcker &
Betty de Hart

Migratierecht van onderop: wat zijn
de bedoelde en onbedoelde
effecten van het migratierecht?

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

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

ISSN 2212-7844

Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2013/01

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

Editors Dr. Tetty Havinga, t.havinga@jur.ru.nl
 Jos Hoevenaars MSc
 Dr. Anita Böcker

Lay-out Hannie van de Put

Cover photo Erik van 't Hullenaar

© 2013, Anita Böcker & Betty de Hart

url: www.ru.nl/rechten/SociologyofLawWorkingPapers

MIGRATIERECHT VAN ONDEROP: WAT ZIJN DE BEDOELDE EN ONBEDOELDE EFFECTEN VAN HET MIGRATIERECHT?

Anita Böcker & Betty de Hart*

Abstract

This paper analyses the social working of migration law. The Netherlands have had restrictive immigration policies for decades. Most types of immigration are considered undesirable. In this paper, we first investigate what actors and factors play a role in the creation and implementation of Dutch migration law. Is the state losing control? Secondly, we examine the discourses that are produced in immigration policies about 'desired' and 'undesired' immigrants, and the effects of these discourses. Thirdly, we look at migration law from a bottom-up perspective, i.e., from the perspective of migrants and their 'significant others'. What role do migrants themselves play in immigration procedures, and what impact does migration law have on their daily lives?

Keywords

Migration law; migration; law in everyday life

1. INLEIDING

Migratie naar Nederland

Nederland heeft zich in de tweede helft van de twintigste eeuw ontwikkeld tot een immigratieland, dat relatief grote aantallen migranten uit alle delen van de wereld aantrekt. Van de huidige inwoners van Nederland is bijna 10% buiten Nederland geboren. Vaak worden de volgende, elkaar overlappende migratiestromen onderscheiden:

- Immigratie uit voormalige Nederlandse koloniën, met pieken in de jaren vijftig, als gevolg van de dekolonisatie van voormalig Nederlands-Indië, en in de tweede helft van de jaren zeventig, als gevolg van de onafhankelijkheid van Suriname.
- Arbeidsmigratie uit de landen rond de Middellandse Zee in de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig. In deze periode van ongekende economische groei kwamen arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, Turkije en Marokko de tekorten aan de onderzijde van de arbeidsmarkt opvullen. In 1975 werd de werving gestopt, maar veel arbeidsmigranten die hier al

* a.bocker@jur.ru.nl, b.dehart@jur.ru.nl. Een iets gewijzigde versie van dit paper is gepubliceerd in M. Hertogh & H. Weyers (red.), *Recht van Onderop: Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2012.

waren lieten hun gezin naar Nederland overkomen. De immigratie ging dus op een andere manier door.

- Asielmigratie uit Oost-Europa, Azië en Afrika. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig maken asielzoekers een substantieel deel van de instroom van immigranten uit, met pieken in de eerste helft van de jaren negentig, als gevolg van de oorlog in voormalig Joegoslavië, en de laatste twee jaar van hetzelfde decennium, als gevolg van de Kosovo-crisis.
- Gezins- of huwelijksmigratie is tegenwoordig de omvangrijkste vorm van migratie naar Nederland. Als gevolg van globaliseringsprocessen is ook de huwelijksmarkt internationaal geworden. De grootste groep personen die een buitenlandse partner naar Nederland laten overkomen zijn autochtone Nederlanders (35% in 2008).¹ Daarnaast zijn het de nu volwassen kinderen van arbeidsmigranten, postkoloniale migranten en asielmigranten die een partner uit het herkomstland laten overkomen.
- Migratie vanuit andere lidstaten van de Europese Unie. Het gaat om substantiële aantallen migranten, met diverse migratiemotieven: arbeid, gezin of studie. Duitsers vormen nog steeds de grootste groep, maar vanaf 2003 zijn de aantallen migranten uit de nieuwe EU-lidstaten in Midden- en Oost-Europa (Polen, en vanaf 2006 ook Bulgaren en Roemenen) snel gegroeid. Migranten uit deze nieuwe lidstaten komen vooral voor arbeid naar Nederland.

De complexiteit van het migratierecht

In het migratierecht worden veel meer categorieën en subcategorieën dan de vijf hierboven genoemde migratiestromen onderscheiden. Een vreemdeling die op de website van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zoekt naar informatie over de voorwaarden waaronder hij naar Nederland kan komen, moet aangeven hoe lang hij in Nederland wil blijven (korter of langer dan drie maanden), welke nationaliteit hij heeft, en waarom hij naar Nederland wil komen. Wil hij bijvoorbeeld in Nederland komen werken, moet hij aangeven of hij in loondienst, voor zijn buitenlandse werkgever, als zelfstandige, als geestelijk voorganger of godsdienstleraar, of als stagiaire of praktikant wil komen werken. Voor alle categorieën en subcategorieën van deze indeling (die uit een Chinese encyclopedie afkomstig zou kunnen zijn) gelden andere voorwaarden.

Dat het migratierecht zo complex is, heeft verschillende oorzaken. Vaak wordt gewezen op internationale regels die een speciaal, afwijkend regime voor bepaalde categorieën migranten voorschrijven. Het zou echter goed mo-

1 *Factsheet Huwelijksmigrantes: beeldvorming en feiten anno 2009*. E-Quality. www.equality.nl.

gelijk zijn het aantal categorieën sterk te reduceren, door bijvoorbeeld de regels voor migratie van EU-burgers binnen de Europese Unie ook op alle andere migranten (van buiten de Europese Unie) van toepassing te verklaren. Het toelatingsbeleid zou dan wel minder restrictief worden. De belangrijkste oorzaken van de complexiteit van het migratierecht zijn dan ook politiek van aard: de wens van de beleidsmakers om het aantal toelatingen waartoe juridische regels dwingen te minimaliseren en de eigen beleidsvrijheid te maximaliseren en de wens om het beleid steeds aan te kunnen passen aan ontwikkelingen in de migratie naar Nederland. Daarom bevat de Vreemdelingenwet ook alleen de belangrijkste regels inzake toelating, verblijf en uitzetting van vreemdelingen. Hoe deze regels precies moeten worden toegepast is neergelegd in uitvoerige, maar snel en eenvoudig te wijzigen instructies van de minister van Justitie aan de ambtenaren die de wet moeten uitvoeren en handhaven (de vreemdelingencirculaire).

Zowel bij de totstandkoming als bij de uitvoering van het migratierecht zijn bovendien vele verschillende actoren en belangen betrokken – actoren en belangen die vaak om heel verschillende maatregelen vragen.² Ook dat is een bron van complexiteit. Zo wordt de toelating van arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie in beginsel als onwenselijk gezien, maar wordt ten aanzien van hooggekwalificeerde werknemers een zeer soepel beleid gevoerd, omdat iedereen het erover eens is dat de Nederlandse economie bij de komst van deze migranten gebaat is. Verrassender is dat er ook aanzienlijke aantallen arbeidsmigranten worden toegelaten voor werk aan de ‘onderkant’ van de arbeidsmarkt, terwijl de overheid en bijvoorbeeld ook vakbonden daar op grond van de eerdere ervaringen met ‘gastarbeiders’ uit het Middellandse Zeegebied (die eveneens voor laaggeschoolde arbeid geworven werden en die vervolgens massaal werkloos werden) eigenlijk tegen zijn. De overheid wordt echter steeds weer onder druk gezet om uitzonderingen te maken voor bedrijfstakken die niet in staat zijn om het in Nederland aanwezige arbeidsaanbod te mobiliseren met aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden (De Lange 2007).

Vragen in dit paper

Recht kan zowel een beschermende als een instrumentele functie hebben. Wij kijken in dit paper vooral naar het migratierecht als instrument ter regulering van immigratie. De Nederlandse overheid voert al decennia lang een restrictief migratiebeleid. De meeste immigratie wordt als ongewenst beschouwd. Veel migranten worden als moeilijk ‘integreerbaar’ gezien. Hierin zijn overi-

2 Vgl. Groenendijk 1986. De complexiteit van het migratierecht is dus geen recent verschijnsel.

gens wel verschuivingen in de tijd zichtbaar. De immigratie van Surinamers, die tegenwoordig als een redelijk 'succesvol' geïntegreerde groep worden gezien, werd in de jaren zeventig hoogst problematisch gevonden. De Nederlandse overheid zag de Surinaamse onafhankelijkheid in 1975 als een mogelijkheid om deze immigratie te doen afnemen. Die verwachting werd geen bewaarheid (Jones 2007). Het beleid ten aanzien van andere immigratiestromen leverde ook niet altijd het gewenste effect van beperking van het aantal immigranten op. Dat betekent overigens niet dat het beleid geen betekenis heeft gehad voor (potentiële) migranten.

In dit paper gaan we eerst na welke actoren en factoren een rol spelen bij de totstandkoming en uitvoering van het Nederlands migratiebeleid. Vervolgens kijken we naar de vertogen die in het migratiebeleid worden gevormd over 'gewenste' en 'ongewenste' migranten en de effecten daarvan. Tenslotte bekijken we het migratierecht 'van onderop', d.w.z. vanuit het perspectief van migranten en hun '*significant others*' (bijvoorbeeld gezinsleden). Welke rol spelen migranten zelf in procedures en welke gevolgen heeft het migratierecht in hun dagelijks leven?

Sleutelbegrippen

- Migratierecht: het migratierecht bepaalt onder welke voorwaarden vreemdelingen toelating en verblijf kunnen krijgen tot Nederland. Alhoewel ook het nationaliteitsrecht (dat bepaalt wie Nederlander en wie vreemdeling is en hoe vreemdelingen het Nederlanderschap kunnen verkrijgen) wel tot het migratierecht wordt gerekend, laten wij het in dit paper buiten beschouwing.³
- Migratie en migrant: demografen, geografen en sociologen beschouwen niet iedere beweging over een grens als migratie. Alleen personen die voor langere tijd van woonplaats veranderen worden als migranten beschouwd. Vaak wordt als criterium gehanteerd dat iemand langer dan een jaar in een ander land verblijft, of die intentie heeft. Toeristen en zakenlieden bijvoorbeeld worden niet als migranten beschouwd. Het migratierecht is wat dat betreft rechtlijniger. Het maakt wel onderscheid tussen personen die korter en personen die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven, maar toeristen en zakenlieden vallen er ook onder. Daar staat tegenover dat het migratierecht alleen betrekking heeft op 'vreemdelingen', d.w.z. personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben.

2. AFNEMENDE CONTROLE OVER MIGRATIE?

Een centrale vraag in onderzoek naar migratierecht is of de staat de controle over migratie kwijtraakt, onder invloed van interne of externe factoren. Bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid zijn verschillende actoren en belangen betrokken. Hierboven zagen we al dat economische (deel)belangen om de toelating van nieuwe arbeidsmigrantten blijven vragen. Een ondubbelzinnige

3 Voor rechtssociologische studies van het nationaliteitsrecht zie Heijs 1995; Van Oers 2006; Böcker, Groenendijk & de Hart 2005.

keuze voor een restrictief beleid is tevens niet mogelijk, omdat Nederland als democratische rechtsstaat belang hecht aan humanitaire waarden. Daarom worden ook gezinshereniging en asiel als grond voor toelating van nieuwe migranten erkend. Deze humanitaire gronden hebben sinds de jaren zeventig aan belang gewonnen.

De overheid in een land als Nederland heeft dus slechts beperkte mogelijkheden om een restrictief toelatingsbeleid te voeren. Sommige auteurs gaan verder en stellen dat nationale staten steeds minder in te brengen hebben bij de regulering van de migratie naar hun grondgebied. Zeggenschap en controle zouden steeds meer naar andere niveaus verschuiven. Ten eerste constateren deze auteurs een verschuiving 'naar boven' (*shifting up*), naar internationale of supranationale instanties zoals de Europese Unie. Ten tweede zou sprake zijn van een verschuiving 'naar beneden' (*shifting down*), doordat de regulering van de immigratie deels wordt uitbesteed aan lagere overheden. Ten derde zou sprake zijn van een verschuiving 'naar buiten' (*shifting out*), doordat ook private partijen bij de regulering van de immigratie worden betrokken (Guiraudon 2001).

Bij deze veronderstelde verschuivingen zijn twee vragen te stellen. De eerste vraag is of ze wel zo nieuw zijn. Werden lagere overheden en private partijen niet ook in eerdere periodes bij de regulering van de immigratie betrokken? Bekend is bijvoorbeeld dat de scheepvaartmaatschappijen die Oost-Europese emigranten naar de Verenigde Staten vervoerden in de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw een belangrijke rol speelden bij de regulering van de migratie. Omdat noch de Amerikaanse autoriteiten, noch de autoriteiten van de West-Europese havensteden van waaruit de schepen met emigranten vertrokken, wilden worden 'opgescheept' met zieke en armlastige migranten, werden de scheepvaartmaatschappijen verplicht om controleposten in te richten in Oost-Europa. Daar ondergingen aspirant-migranten een medische keuring, werd hun bagage gedesinfecteerd, en werd gecontroleerd of ze over een geldig paspoort en voldoende geld beschikten om naar de Verenigde Staten te emigreren (Wüstenbecker 2002; Zolberg 2002).

De tweede vraag is of de verschuivingen inderdaad ten koste gaan van de zeggenschap en controle van de nationale staat. Vergroot of behoudt de staat door het inschakelen van de verschillende niveaus en partijen niet juist zijn grip op de migratie naar zijn grondgebied? Hieronder nemen we de drie veronderstelde verschuivingen onder de loep en gaan wij in het bijzonder in op de vraag of de staat hiermee haar grip op migratie verliest of juist behoudt.

Shifting up?

Volgens Soysal (1994) en Sassen (1998) is de soevereiniteit van staten bij de regulering van migratie beperkt als gevolg van het toenemend belang van

internationale mensenrechten. De rechten van het individu ten opzichte van de staat hebben daardoor vanaf de jaren zeventig aan kracht gewonnen. Volgens Joppke (2001: 359) hebben activistische rechtbanken met een beroep op individuele (mensen) rechten van migranten de mogelijkheden van de staat om haar migratiebeleid vorm te geven beperkt. Vaak wordt artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens als voorbeeld genoemd. Dit artikel beschermt het recht op gezinsleven en zou Nederland hebben verplicht gezinshereniging toe te staan. Sinds het Verdrag van Amsterdam in werking is getreden (1999) zijn bovendien de EU-lidstaten bevoegdheden aan de Europese Unie verloren – op een terrein dat traditioneel tot de nationale soevereiniteit behoorde.

Op grond van onderzoek van respectievelijk De Lange, Bonjour en anderen moeten we de these dat internationale overeenkomsten tot toelating verplichten echter nuanceren. De Lange concludeert dat van verlies van controle over de regulering van arbeidsmigratie alleen sprake is voor zover het gaat om de Europese Unie. Naarmate het aantal lidstaten van de Unie is toegenomen, is de kring van 'derdelanders' waarop het restrictieve beleid zich richt beperkter geworden. Voor wat betreft de invloed van andere bilaterale en internationale overeenkomsten concludeert De Lange dat hun invloed zich alleen kan doen gelden, wanneer ze door nationale actoren (parlement, rechtspraak) worden ingeroepen. Van rechtstreekse beperking van de invloed van de staat door internationale overeenkomsten is dan ook geen sprake. Daar komt bij dat het parlement de laatste decennia (sinds de jaren negentig) vooral een restrictief beleid voorstaat en de invloed van liberale rechtspraak door de Nederlandse overheid veelal teniet is gedaan door latere wetswijzigingen (De Lange 2007: 408).

Ook wat betreft het gezinsherenigingsbeleid moet de these worden genuanceerd. Het Europese Hof van de Rechten van de Mens heeft met betrekking tot het recht op gezinsleven meermaals uitgesproken dat staten niet verplicht zijn de domiciliekeuze van een gezin te eerbiedigen, zelfs al bezit een van de gezinsleden de nationaliteit van die staat.⁴ Bonjour (2009: 331) heeft laten zien dat de liberalisering van het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid in de jaren zeventig en tachtig vooral het werk is geweest van nationale actoren, met name het parlement. Bonjour zoekt de verklaring in onvoorziene ontwikkelingen in migratiestromen, opvattingen over maatschappelijke gevolgen en het gewicht van de morele norm van respect voor gezinsleven – niet omdat verdragen hiertoe verplichtten, maar omdat nationale actoren hiervan overtuigd waren. Waar tot en met eind jaren tachtig de opstelling van het parlement

4 *Abdulaziz*, 26 mei 1985, 9214/80, 8473/81, 9474/81.

heeft geleid tot versterking van de rechtspositie van gezinsleden van migranten, zijn er vanaf de jaren negentig vooral restrictieve maatregelen genomen. De Europese Unie heeft pas met de totstandkoming van de richtlijn gezinshereniging in 2003 zeggenschap over de toelating van derdelanders als gezinsleden gekregen. Ook andere richtlijnen inzake migratie zijn pas na 2000 tot stand gekomen.⁵ Het is nog te vroeg om vast te stellen welke beperkingen deze richtlijnen opleggen aan de soevereiniteit van de Nederlandse overheid om zelf haar beleid te bepalen. In ieder geval is duidelijk dat de totstandkoming van richtlijnen voor staten een middel kan zijn om de eigen nationale regels tot Europese regels verheven te krijgen (Groenendijk & Minderhoud 2004). In de interpretatie van bepaalde begrippen, de implementatie van richtlijnen in nationaal recht en de uitvoering van Europese richtlijnen blijft voor lidstaten ook veel ruimte bestaan voor een eigen nationale toepassing, zo is in onderzoek, ook op andere gebieden dan migratie, keer op keer bevestigd (zie bijv. Versluis 2007). Een recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie toont echter aan dat er wel degelijk grenzen zijn; het Hof oordeelde dat de Nederlandse overheid de 120% inkomenseis (netto € 1558,85 per maand, het bedrag dat het gezinslid in Nederland uit arbeid moet verdienen) voor gezinsvorming niet kan handhaven.⁶ Overigens is aan deze uitspraak jarenlange discussie over de legitimiteit van de 120% norm op nationaal niveau vooraf gegaan.

Shifting down?

Ten tweede zou sprake zijn van een verschuiving ‘naar beneden’ (*shifting down*), doordat de regulering van de immigratie deels wordt uitbesteed aan lagere overheden. Een Nederlands voorbeeld is de in 2007 tot stand gekomen ‘pardonregeling’ voor asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet, dat wil zeggen vóór april 2001, asiel hadden aangevraagd en die ten tijde van de invoering van de regeling nog steeds in Nederland verbleven. Sommigen hadden nog altijd geen onherroepelijke beslissing op hun asielaanvraag ontvangen. Anderen waren wel ‘uitgeprocedeerd’ geraakt, maar nooit uitgezet. Met de pardonregeling werd beoogd om deze groep eindelijk zekerheid te geven en de ‘nalatenschap’ van de oude Vreemdelingenwet af te wikkelen.

5 De richtlijn langdurig ingezetenen van derde landen (2003) en richtlijn recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten van burgers van de Unie en hun familieleden (2004).

6 Hof van Justitie EU, 4 maart 2010, zaak C-578/08 (*Chakroun*). De term gezinsvorming heeft betrekking op een gezinshereniging van de echtgenoot of partner, waarbij de gezinsband tot stand is gekomen op een tijdstip waarop de partner in Nederland hoofdverblijf in Nederland had (art 1.1 Vreemdelingenbesluit). Nederland stelt strengere eisen voor gezinsvorming dan gezinshereniging. Volgens het Hof is dat niet toegestaan.

Zowel bij de totstandkoming als bij de uitvoering van deze regeling speelden gemeenten een belangrijke rol. Zij wilden een oplossing voor het probleem van uitgeprocedeerde asielzoekers die op straat rondzwierven nadat ze uit de door de centrale overheid georganiseerde opvang waren gezet. Ook pleitten ze voor aanvaarding van het verblijf van asielzoekers die al vele jaren in hun gemeente woonden en volledig ingeburgerd waren. Uitgeprocedeerde asielzoekers die niet meer bekend waren bij de IND, konden door de burgemeester van hun woongemeente voor de regeling worden aangemeld (Böcker & Grütters 2008).

In het akkoord dat rijk en gemeenten over de pardonregeling sloten, werd echter ook vastgelegd dat gemeenten vanaf 2010 niet meer zouden meewerken aan de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Het rijk zou er voortaan voor zorgen dat uitgeprocedeerde asielzoekers daadwerkelijk vertrekken. Tot dan toe boden veel gemeenten – tegen de zin van de centrale overheid in – noodopvang aan asielzoekers die uit de door het rijk georganiseerde opvang waren gezet, of subsidieerden ze deze noodopvang. Daarmee ondermijnden ze volgens de staatssecretaris van Justitie de effectiviteit van het terugkeerbeleid (waarin de beëindiging van de opvang wordt beschouwd als een middel dat de ‘zelfstandige terugkeer’ van uitgeprocedeerden bevordert). Het akkoord met de gemeenten was voor het rijk dus ook een middel om zijn grip te versterken. Of het middel werkt is een andere vraag. Voorjaar 2010 bleken veel gemeenten zich toch weer genoodzaakt te zien om noodopvang te verlenen of te faciliteren.

Een duidelijker voorbeeld van behoud of vergroting van de grip van de staat door het inschakelen van instanties, ambtenaren en beroepsbeoefenaren op lokaal niveau is de Koppelingswet. Illegaal in Nederland verblijvende migranten zijn door deze in 1998 ingevoerde wet uitgesloten van nagenoeg alle sociale voorzieningen. Hiermee hoopt de overheid te voorkomen dat illegale immigranten hier een bestaan opbouwen, en hoopt ze hen ertoe te bewegen om zelfstandig – zonder hulp van ‘de sterke arm’ – uit Nederland te vertrekken. De controle op illegaal verblijf is niet meer alleen een taak van gespecialiseerde uitvoeringsinstanties als de vreemdelingenpolitie; sinds de invoering van de Koppelingswet vindt deze controle aan alle loketten van de verzorgingsstaat plaats. Ook professionals in de gezondheidszorg en het onderwijs dienen te controleren of hun cliënten wel recht hebben op voorzieningen. De centrale overheid besteedt de regulering van de immigratie dus niet uit, maar probeert juist haar grip te versterken. Overigens blijkt ook in dit geval de (uitvoerings)praktijk weerbarstig te zijn. Van der Leun (2003) en Pluymen (2008) stelden vast dat met name professionals soms de grenzen van de wet opzoeken of oprekken, omdat het tegen hun beroepsethiek indruist om mensen op

grond van hun verblijfsstatus uit te sluiten en omdat zij worden geconfronteerd met mensen van vlees en bloed.

Behalve dat de staat het lokale niveau inschakelt, trekt hij ook bevoegdheden naar zich toe die eerder aan lokale uitvoerders waren gedelegeerd – opnieuw om zijn grip te versterken. Tot 2003 was de uitvoering van het migratiebeleid het werk van *street level bureaucrats*, met name de vreemdelingendiensten in de woonplaatsen van migranten. Sindsdien zijn veel bevoegdheden van de vreemdelingendiensten (het lokale niveau) overgeheveld naar het centrale niveau, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). Er is steeds minder sprake van *street level bureaucracy*. Nu de meeste uitvoeringstaken (behalve opsporing) zijn overgegaan naar de IND, is er eerder sprake van *system level bureaucracy*: de aanvraagprocedure is een papieren procedure geworden, waarbij weinig tot geen *face-to-face-contact* plaatsvindt tussen IND en aanvragers. Alleen voor asielzoekers is dat anders; gehoren over asielmotieven maken een belangrijk onderdeel uit van de procedure (Doornbos 2006).

Shifting out?

Ten derde zou sprake zijn van een verschuiving ‘naar buiten’ (*shifting out*), doordat ook private partijen bij de regulering van de immigratie worden betrokken. Er wordt wel gesproken over ‘controle op afstand’. Een Nederlands voorbeeld is de in 2004 ingevoerde regeling voor ‘kenniswerkers’. Die regeling kwam na uitgebreid overleg tussen de betrokken ministeries en werkgevers tot stand en heeft de toelating van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten in feite geprivatiseerd. Als door de werkgever aan bepaalde voorwaarden is voldaan, verleent de overheid zonder verdere toetsing de benodigde vergunning. De werkgever staat garant voor de naleving van de regels en het vertrek van de migrant. In veel landen, waaronder Nederland, kunnen werkgevers overigens beboet worden voor het in dienst hebben van illegale werknemers. Hetzelfde geldt voor luchtvaartmaatschappijen en andere vervoerders die passagiers zonder de voor toelating benodigde papieren het land binnenbrengen. Ook op die manier wordt de regulering, althans de handhaving van de regels, deels geprivatiseerd, want luchtvaartmaatschappijen worden erdoor aangezet tot het (beter) controleren van de reisdocumenten van passagiers. KLM, bijvoorbeeld, kreeg aanvankelijk hoge boetes opgelegd. In 2000 sloot de luchtvaartmaatschappij een convenant met de overheid waarin werd afgesproken dat KLM de reisdocumenten van passagiers bij het instappen uitgebreider zou gaan controleren. De IND zou KLM-werknemers gaan trainen in het herkennen van valse en vervalste documenten. In het convenant werden ook streefcijfers vastgelegd. Als KLM die zou halen, zou ze geen boetes krijgen opgelegd. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat *carrier sanctions* meer een voorbeeld van vergroting of behoud van de grip van de overheid zijn, dan van het

verlies van controle. Vervoerders worden in feite als een soort grenswachters ingeschakeld (Scholten & Minderhoud 2008; Scholten 2008).

3. VERTOGEN OVER 'GEWENSTE' EN 'ONGEWENSTE' MIGRANTEN

Zowel bij de totstandkoming als bij de uitvoering van het migratiebeleid spelen discoursen of vertogen over migranten en hun gezinnen een belangrijke rol. In discours theorieën wordt ervan uitgegaan dat de manieren waarop over een bepaald thema wordt gesproken en geschreven gevolgen heeft voor het beleid dat op dit thema ontwikkeld wordt. De werkelijkheid zoals we die waarnemen wordt bepaald door deze vertogen. Vertogen zijn veranderlijk in tijd en context.

Het produceren van discoursen over 'verdienende' en 'niet-verdienende' (gewenste en ongewenste) migranten in het migratiebeleid kan worden gezien als een manier om de controle over migratie te behouden. Deze discoursen worden onder meer aan de hand van normen over *gender*, etniciteit en klasse geproduceerd. De invloed van vertogen kunnen we op drie niveaus onderzoeken. Ten eerste kunnen we de vraag stellen hoe discoursen de beleidsvorming hebben beïnvloed. Ten tweede is de vraag wat de effecten zijn voor de uitvoering van het beleid en tot slot wat de gevolgen zijn voor betrokkenen. We illustreren dit aan de hand van twee voorbeelden.

Buitenlandse verpleegkundigen

Het eerste voorbeeld betreft arbeidsmigratie en de positie van verpleegkundigen. In de jaren zeventig van de twintigste eeuw waren de meeste arbeidsmigranten mannen. Toch kwamen er ook vrouwen als arbeidsmigranten, met name uit voormalig Joegoslavië (Chaitkowski 2000). En hoewel de meeste gezinsmigranten vrouwen waren, waren er ook mannelijke gezinsmigranten. Toch zag de Nederlandse overheid mannen vooral als arbeiders en vrouwen als huwelijkmigranten, of 'volgmigranten'. Het idee was dat zij hun echtgenoot die naar Nederland was gekomen om te werken eenvoudig volgden en geen eigen motieven hadden om te migreren. Gezinsmigratie waarbij de man de vrouw naar Nederland volgde, werd als vreemd of zelfs verdacht gezien en aangeduid als 'omgekeerde gezinshereniging'. De term zegt het al: de gedachte was deze mannen als het ware de verkeerde kant op migreerden en dat zij eigenlijk toch economische motieven hadden om naar Nederland te komen. Van getrouwde vrouwen vond men dat zij, zeker wanneer zij kinderen hadden, niet hoorden te werken. Deze sociale normen over rollen van mannen en vrouwen vertaalden zich lange tijd in formele onderscheiden op basis van sekse in de regelgeving (De Lange 2007; Bonjour 2009).

Tot eind jaren zeventig van de twintigste eeuw golden verschillende voorwaarden voor de werving van vrouwelijke en mannelijke arbeidsmigranten. Bij mannen was de huwelijks staat irrelevant; zowel getrouwde als ongetrouwde mannen werden geworven.⁷ Werkgevers die vrouwelijke arbeidsmigranten wilden werven, kregen van Arbeidsvoorziening te horen dat die minimaal 21 jaar oud moesten zijn ongehuwd of gescheiden en kinderloos. Dezelfde voorwaarden golden niet voor mannelijke arbeidsmigranten.

Toch kwamen er weinig vrouwen uit wervingslanden als Spanje en Turkije naar Nederland. Voor vrouwen waren de lonen laag (lager dan voor mannen) en zij gingen liever naar Duitsland. Werkgevers waren huiverig voor werving van vrouwen, omdat ze vreesden dat buitenlandse vrouwen zich moeilijk zouden kunnen aanpassen vanwege 'de andere volksaard, andere leef- en werkmilieus, andere taal, lagere salarisschaal en [en] het niveauverschil waarop de emancipatie zich bevindt', zo stond te lezen in een verslag van de Commissie voor Vrouwenbemiddeling van vakbonden, overheid en bedrijfsleven uit 1961 (geciteerd door De Lange 2008: 85).

Ten tweede golden tot 1979 verschillende regels voor vrouwelijke en mannelijke arbeidsmigranten die hun huwelijkspartner wilden laten overkomen voor gezinshereniging. Vrouwelijke arbeidsmigranten mochten tot 1974 hun man niet naar Nederland laten overkomen, daarna kon dat alleen onder de strengere voorwaarde dat hun huwelijk tenminste een jaar moet hebben geduurd. In 1979 werd het sekseonderscheid in de regels afgeschaft, zoals dat ook op andere beleidsterreinen gebeurde. Ook het huwelijk van mannelijke arbeidsmigranten moest voortaan al een jaar in stand zijn. Voor de meeste mannen was deze eis echter geen probleem, omdat zij meestal al getrouwd waren voordat zij naar Nederland kwamen (Bonjour 2009: 151).

De volgende vraag is of de formele gelijkstelling van mannen en vrouwen in de rechtsregels ook een verandering van de praktijk betekende. De casus van de zorgsector is hiervoor illustratief. Begin jaren negentig ontstond behoefte aan buitenlandse werknemers in de zorgsector, in het bijzonder verpleegkundigen. Commerciële wervingsbureaus wierven verpleegkundigen uit Suriname, Indonesië, Zuid Afrika en Oost-Europese landen zoals Polen. Voor deze verpleegkundigen werd een bijzonder beleid geformuleerd, dat afweek van dat van andere arbeidsmigranten. Volgens de algemene regelingen konden arbeidsmigranten na drie jaar werk in Nederland vrije toegang tot de arbeidsmarkt krijgen. Voor de zorgsector gold dit beleid ook voor artsen (veelal mannen), maar niet voor buitenlandse verpleegkundigen, meestal vrouwen. Zij

⁷ De uitzondering vormden Italiaanse mannen, van wie werd verwacht dat zij ongehuwd waren (De Lange 2007: 77). Het gevolg was dat Italiaanse mannen relatief veel met Nederlandse vrouwen trouwden.

kregen een tewerkstellingsvergunning voor maximaal twee jaar. Een nieuwe termijn was pas mogelijk als ze eerst een jaar buiten Nederland verbleven.

Waarom gold dit aparte beleid voor buitenlandse verpleegkundigen? Ten eerste vreesde de overheid voor een grote toestroom van relatief laag opgeleide arbeidsmigranten. Ten tweede werd gevreesd voor een zogenaamde *brain drain*, waardoor in de herkomstlanden een tekort aan verpleegkundigen zou ontstaan. Tevens bleef de gedachte bestaan dat vrouwen niet om economische redenen zouden moeten migreren, maar thuis moeten blijven om voor hun kinderen en andere gezinsleden te zorgen (De Lange 2008: 100). Ook werkgevers in de zorgsector bleken nog steeds vooral geïnteresseerd in ongehuwde en kinderloze vrouwen. Ze vreesden dat vrouwen verstek zouden laten gaan wanneer hun kinderen mee migreerden, zich vaak ziek zouden melden of heimwee hebben naar hun kind in het herkomstland. Kennelijk vertrouwden deze werkgevers meereizende vaders nog altijd geen zorgtaken toe (De Lange 2008: 429). Wervingsbureau selecteerden vrouwen door te vragen hoe ze hun kinderen wilden laten opvangen en door hun voor te houden dat van hen werd verwacht dat ze hun gezin achterlieten. Wanneer vrouwen emotioneel reageerden, werden ze afgewezen.

We zien dus dat ondanks de veranderde regelgeving, in praktijk de ver-togen over de verwachte rollen van mannen en vrouwen als werknemers en ouders redelijk stabiel zijn gebleven. Het resultaat is dat maar weinig vrouwelijke arbeidsmigranten hun gezin naar Nederland laten overkomen, ook al hebben ze daar formeel wel recht op.

Schijnhuwelijken

Het tweede voorbeeld betreft schijnhuwelijken. Het idee dat huwelijken werden gesloten met het enkele doel een verblijfsrecht in Nederland te verwerven, stak de kop op in de jaren zeventig van de twintigste eeuw. In 1975 werd voor het eerst de controle op schijnhuwelijken in een vreemdelingen-circulaire neergelegd, die uitsluitend betrekking had op huwelijken waarbij een man zich als gezinsmigrant bij een vrouw in Nederland voegde. De circulaire bepaalde dat preventieve controle moest worden uitgeoefend op elke huwelijk met een Nederlandse vrouw en buitenlandse man, maar ook bij toelating van huwelijkspartners van vrouwelijke vreemdelingen, de eerdergenoemde 'omgekeerde gezinshereniging'. Dat had te maken met de al eerder genoemde normen over gender, waarin mannen vooral opgevat werden als kostwinners en arbeidsmigranten. Achter een huwelijk met een Nederlandse vrouw of vreemdelinge in Nederlandse moesten dus wel economische motieven in plaats van liefde zitten. Een verblijfsvergunning moest worden geweigerd indien het huwelijk 'niet-reëel' was, dat wil zeggen, 'gesloten met de kennelijke bedoeling om langs die weg in Nederland te kunnen blijven' (Bonjour 2009). Naar aanleiding van en-

kele kritische rechterlijke uitspraken werd deze preventieve controle in 1986 afgeschaft.

Met de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken van 1994 werd de preventieve controle opnieuw ingevoerd. In de wet werd een schijnhuwelijk gedefinieerd als een huwelijk waarbij: 'het oogmerk van de echtgenoten, of een hunner, niet was gericht op de vervulling van de door de wet aan de huwelijkse staat verbonden plichten doch op het verkrijgen van toelating tot Nederland' (art. 1: 71a BW). Elk paar met tenminste een buitenlandse partner (van buiten de Europese Unie) moet eerst langs de vreemdelingendienst voor een advies over het huwelijk. De ambtenaar van de burgerlijke stand mag vervolgens weigeren het huwelijk te voltrekken, wanneer het vermoeden bestaat dat sprake is van een schijnhuwelijk.

Welke gevolgen heeft dat voor de uitvoeringspraktijk? Uit evaluatieonderzoek van de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken blijkt dat uitvoerders vaak ontevreden zijn over de wet. Met name hebben zij vaak het gevoel dat moeilijk te bewijzen is dat er sprake is van een schijnhuwelijk. Want hoe is te bewijzen dat er sprake is van 'echte liefde', of niet (Holmes-Wijnker, Bouwmeester et al. 2004; Fonk, van der Meer et al. 1998). Weigeringen van huwelijksluitingen komen dan ook nauwelijks voor: in 2003 37 keer op een totaal van ruim 5.000 aanvragen (Holmes-Wijnker, Bouwmeester et al. 2004: 53). Ook vreemdelingendiensten kwamen in onderzoek tot de conclusie dat schijnhuwelijk en zich niet in meer dan 2 tot 7 % van het aantal aanvragen op grond van gezinshereniging voordoen (De Hart 2003: 243-244). Toch blijft de gedachte dat er veel schijnhuwelijken zijn nog altijd dominant. In oktober 2009 kondigde de regering aan op ambassades te gaan controleren op schijnhuwelijken en op zoek te gaan naar 'opvallende vreemdheid' van de partners voor elkaar.⁸ De term 'opvallende vreemdheid' wijst er op dat voor invulling van het begrip 'schijnhuwelijk' uitvoerders in praktijk gebruik maken van sociale normen. Clermonts beschrijft dat ambtenaren van vreemdelingendiensten de neiging hadden om alle gemengde relaties als verdacht en als schijnhuwelijken te zien (Clermonts 1994: 77). Uit onderzoek bij IND en vreemdelingendiensten blijkt bovendien dat vooral relaties van Nederlandse vrouwen met een buitenlandse partner, meer dan Nederlandse mannen met een buitenlandse partner, ervan worden verdacht een schijnhuwelijk te zijn (De Hart 2003). Uitvoerders gingen na of er sprake is van 'echte liefde' tussen de partners. Tevens gaan zij ervan uit dat tussen partners geen grote verschillen horen te bestaan. Leeftijdverschil, verschillen in taal of cultuur kunnen reden zijn tot verdenking van een schijnhuwelijk. Tevens gaan controlerend ambtenaren ervan uit dat de partners

8 NRC 3 oktober 2009, Regels voor importbruid aangescherpt. Kabinet neemt maatregelen.

elkaar geruime tijd dienen te kennen voordat ze een relatie aangaan. Zij geloven duidelijk niet in liefde op het eerste gezicht. Zo kan een korte kennismakingsperiode leiden tot een schijnhuwelijk-verdenking.

Een rechterlijke uitspraak kan de manier waarop sociale normen een rol spelen in de uitvoering illustreren. In deze zaak uit 2009 had de ambtenaar van de burgerlijke stand geweigerd het in Egypte gesloten huwelijk tussen een Nederlandse vrouw en Egyptische man in te schrijven, omdat er sprake zou zijn van een schijnhuwelijk. De rechter was het met de ambtenaar eens, onder meer omdat de partners weinig van elkaar zouden weten. Ze zouden tegenstrijdige verklaringen hebben afgelegd over de vraag wanneer hun relatie was begonnen en wie het huwelijksaanzoek had gedaan. Daarnaast had de Nederlandse vrouw verklaard niet in Egypte te willen wonen. Tenslotte meende de rechterbank dat er *'gelet op de Arabisch/islamitische cultuur een ongebruikelijk groot leeftijdsverschil bestaat tussen eiseres en dhr. Eiseres is 10 jaar ouder dan dhr'*.⁹ Zo werd dit paar geconfronteerd met sociale en genderspecifieke normen in de Nederlandse uitvoeringspraktijk, die echter aan andere culturen werden toegeschreven. Wie afwijkt van deze normen, wordt gezien als schijnhuwelijk. Voor de betrokken paren heeft het schijnhuwelijksdiscours meerdere gevolgen. Allereerst krijgen zij te maken met de bovenbeschreven controle op schijnhuwelijken door uitvoeringsinstanties. Maar niet alleen controle. De onderzoekster Ana Dragojlovic beschrijft dat Nederlandse vrouwen met een Indonesische (Balinese) man door uitvoeringsinstanties werden gewaarschuwd hun keuze nog eens te heroverwegen, omdat de man alleen uit zou zijn op haar nationaliteit en haar geld. Geen van de door haar geïnterviewde Nederlandse mannen met een Indonesische (Balinese) vrouw was hiervoor gewaarschuwd (Dragojlovic 2008). Daarnaast worden paren van vooral Nederlandse vrouwen met een buitenlandse man ook door hun sociale omgeving vaak negatief en als potentieel schijnhuwelijk bejegend. Terughoudende reacties op een relatie met de buitenlandse partner in de omgeving, van familie en vrienden, zijn mede ingegeven door de vrees dat de buitenlandse partner alleen uit is op een verblijfsvergunning. Zelfs tussen de partners onderling kan die vrees ontstaan. Vertogen over schijnhuwelijken kunnen het dagelijks leven en de liefdes van gemengde paren vergaand beïnvloeden. Over de invloed van het migratierecht op betrokkenen gaat de volgende paragraaf.

4. HET MIGRATIERECHT VAN ONDEROP

Hoe reageren migranten en de semi-autonome sociale velden waarvan zij deel uitmaken (familie, migrantengroep, Nederlandse burendorp, werkgevers,

⁹ Rechtbank Maastricht, AWB 08-140, LJN B19808, www.rechtspraak.nl.

ngo's) op de controle door de overheid? Welke gevolgen heeft het migratierecht in hun dagelijks leven? Welke rol spelen migranten in procedures als aanvragers? Hieronder gaan we eerst in op migranten als actoren die op het migratiebeleid reageren en anticiperen en zo de effectiviteit van het beleid kunnen beperken. Vervolgens gaan we in op de rol die migranten in procedures kunnen spelen. Ten slotte bespreken we het beeld dat migranten en andere betrokkenen van het migratierecht hebben en op de invloed ervan op hun dagelijks leven.

Migratie als sociaal proces

Een migratiestroom die eenmaal op gang is gekomen, ontwikkelt een eigen dynamiek. Migranten blijven vaak deel uitmaken van gemeenschappen en netwerken in het land van herkomst. Ze kunnen en willen hun relaties met verwanten en bekenden daar niet zomaar verbreken. Daardoor kan 'kettingmigratie' op gang komen, waarbij gevestigde immigranten de komst van telkens nieuwe migranten mogelijk maken of bevorderen. Dit mechanisme is voor het eerst beschreven door MacDonald en MacDonald, in een artikel over de Italiaanse migratie naar de Verenigde Staten en Australië vanaf het eind van de negentiende eeuw (MacDonald & MacDonald 1964, 1970).¹⁰ Beide immigratielanden zagen liever Noord-Italianen dan Zuid-Italiaanse immigranten komen. De Australische overheid stelde persoonlijke voordrachten en garantstellingen verplicht. Dit beleid was erop gericht om de vestiging van Noord-Italiaanse gezinnen aan te moedigen en de immigratie van Zuid-Italianen te ontmoedigen, maar het effect was juist dat de (ketting)immigratie vanuit Zuid-Italië werd bevorderd. Dit effect ontstond volgens de MacDonalds doordat de beleidmakers zich niet bewust waren van de structuur van de migratiestromen: 'The authorities made chain migration official without being aware of it' (MacDonald & MacDonald 1970: 254). Het mechanisme van kettingmigratie werkte in Zuid-Italië veel sterker dan in Noord-Italië. Volgens de MacDonalds kwam dat doordat de bindingskracht van familie- en patronagerelaties in het Zuiden veel sterker was dan in het Noorden. In Nederland heeft het mechanisme van kettingmigratie zich de afgelopen decennia het sterkst voorgedaan bij immigranten uit Turkije en Marokko. Ook bij deze groepen speelt de bindende kracht van familierelaties een belangrijke rol.

De grensoverschrijdende netwerken van migranten en aspirant-migrant zijn te beschouwen als semi-autonome sociale velden. Aanscherpingen van het toelatingsbeleid leiden binnen zo'n netwerk tot het zoeken naar nieuwe wegen voor migratie. Dat kunnen legale wegen zijn, maar als die afgesloten zijn zul-

10 Zie over de kettingmigratie van Turken naar Nederland: Böcker 1992.

len vooral aspirant-migranten geneigd zijn om dan maar illegale wegen te bewandelen. Voor migranten uit Turkije is dit proces door Böcker (1992) en Staring (2001) gedocumenteerd. Uit Böckers onderzoek eind jaren tachtig bleek dat veel Turkse migranten in Nederland zelf met hulp van verwanten waren gemigreerd; deze migranten voelden zich verplicht om op hun beurt jongere verwanten te helpen. Een huwelijk met een in Nederland gevestigde landgeno(o)t(e) was in feite de enige manier om toelating voor een langer verblijf en voor arbeid te verkrijgen. Migranten met huwbare dochters – het waren vooral jonge mannen die wilden emigreren – stonden dan ook onder druk om die dochters uit te huwelijken aan verwanten in Turkije. Andere migranten werden verzocht om verwanten die zelf hun geluk op de huwelijksmarkt wilden komen beproeven, aan een visum voor familiebezoek te helpen. Uit het onderzoek bleek echter ook dat gevestigde migranten terughoudend en selectief op dergelijke verzoeken reageerden. Behalve als bruggenhoofden voor nieuwe migranten leken gevestigde migranten dus ook als onbezoldigde grenswachters op te treden (Böcker 1992, 1994). Tien jaar later bleek dit nog sterker het geval. Met het voortschrijden van het vestigingproces in Nederland lijkt de bindende kracht van relaties met verwanten in het land van herkomst langzaam maar zeker af te nemen (Staring 2001; Engbersen e.a 1999). Staring stelde vast dat de overkomst van ‘toeristen’ – Turkse migranten zonder verblijfsvergunning worden door hun landgenoten als ‘toerist’ aangeduid – veelal zorgvuldig werd geregistreerd. Legaal in Nederland gevestigde verwanten traden op als kwartiermakers, maar waren zich terdege bewust van de beperkte mogelijkheden van ‘toeristen’ op zowel de arbeids- als de huwelijksmarkt. Daarom werkten ze ook in lang niet alle gevallen aan iemands overkomst mee. Veel aspirant-migranten kregen nul op hun rekest. Als migranten wel geneigd waren om te helpen, werden ze soms teruggefloten door gezinsleden (zie ook Böcker 1992).

Ook bij asielmigratie speelt het mechanisme van kettingmigratie een rol. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek van Joris van Wijk naar asielmigratie uit Angola. Van 1998 tot 2001 vroegen ruim 10.000 Angolezen asiel aan in Nederland. Van Wijk laat zien dat deze asielzoekers niet zozeer door de prototypische ‘mensensmokkelaar’ het land werden binnengesluisd, als wel door hun sociale netwerk (Van Wijk 2007; zie ook Van Liempt 2005). Sociale netwerken kunnen er ook toe lieden dat migranten uit Nederland vertrekken: dat geldt voor Somalische vluchtelingen die, eenmaal in het bezit van de Nederlandse nationaliteit, verder migreren naar het Verenigd Koninkrijk. Zij hebben daarvoor sociaaleconomische en culturele en religieuze motieven. Het is de Nederlandse nationaliteit, waarmee ze tot EU-burgers zijn geworden, die hen daartoe in staat stelt (Van den Reek & Hussein 2003).

Ook autochtone belanghebbenden binnen de ontvangende samenleving kunnen een prominente rol spelen in het semi-autonome veld dat de migratie faciliteert. Begin jaren tachtig kwam een stroom van asielzoekers uit Polen op gang, die mede werden aangetrokken door de mogelijkheden van seizoenarbeid in de Nederlandse tuinbouw (bollen pellen, asperges steken). De tuinders waren zeer tevreden over deze seizoenarbeiders. Aan het eind van het seizoen sprak de werkgever vaak met de werknemer af dat die het jaar erop weer terug zou keren. Veel Polen kregen ook het verzoek om familie of bekenden te werven die even hard konden werken (Odé 1996). Om politieke redenen – er bestond in Nederland destijds veel sympathie voor de vakbeweging *Solidarność* en haar verzet tegen het communistische regime in Polen – werd deze seizoenarbeid aanvankelijk oogluikend toegestaan. Toen bleek dat het aantal illegale Poolse seizoenarbeiders ieder jaar toenam, kwam er een einde aan het gedoogbeleid. De betrokken werkgevers legden zich daar echter niet bij neer. Door middel van politieke druk wisten ze nog jaren achtereen te bewerkstelligen dat ze arbeidsvergunningen voor ‘hun’ Polen kregen. Een aantal werkgevers nam ook juridische adviseurs in de arm die allerlei constructies bedachten om de vergunningplicht te omzeilen (Ter Beek, Mevissen & Mur 2005).

Hoewel in debatten over migratierecht autochtone Nederlanders veelal worden neergezet als tegenstanders van (meer) migratie naar Nederland, hebben steeds groepen in de samenleving zich tegen restrictief beleid en dreigende uitzettingen geweed. In de jaren zestig verzetten Spaanse gastarbeiders, vakbonden, christelijke organisaties en christelijke politieke partijen zich tegen de verwijdering van Spaanse echtgenotes. Deze echtgenotes werden met uitzetting bedreigd omdat gezinshereniging destijds niet was toegestaan en de vrouwen niet mochten werken. Vanaf eind jaren zeventig heeft de Nederlandse vrouwenbeweging zich ingezet voor versterking van de rechtspositie van migrantenvrouwen, die veelal een van hun echtgenoot afhankelijke verblijfsvergunning hadden. Het initiatief kwam van *blijf-van-mijn-lif* huizen; zij voerden een mediacampagne voor vrouwen die door hun echtgenoot werden mishandeld, maar bij een scheiding binnen drie jaar na de huwelijksluiting met uitzetting bedreigd werden. Ook organisaties van migrantenvrouwen zetten zich voor deze zaak in. De campagne leidde tot een wijziging van het beleid: voorgezet verblijf werd mogelijk in geval van mishandeling, ook bij verbreking van het huwelijk binnen drie jaar. In 1996 werd de familie *Gümüş*, bestaand uit vader, een illegaal verblijvende kleermaker, zijn echtgenote, en hun twee in Nederland geboren kinderen, ondanks een uitgebreide campagne, waarin Amsterdammers, de burgemeester en dagbladen pleitten voor een verblijfsvergunning voor het gezin, uit Nederland verwijderd. De media focusten vooral op de twee kinderen, die door de verwijdering zouden worden beroofd van

hun vrienden en vertrouwde omgeving (Schrover 2010; zie ook Schrover 2009; Van Walsum 2008: 186). Hoewel in discussies over de opvang van asielzoekers in gemeenten vaak op weerstanden onder de omwonenden wordt gewezen, vond Puts (1995: 208) dat in de tien door hem onderzochte gemeenten geen sprake was van noemenswaardig protest van omwonenden. In twee gemeenten was er zelfs sprake van lokale organisaties, met name kerken, die druk uitoefenden op hun gemeenten om tot opvang van asielzoekers over te gaan – en met succes.

De rol van aanvragers in migratierechtelijke procedures

Migranten en aspirant-migranten zijn niet alleen object van het migratiebeleid, maar ook subject. Zij spelen niet alleen een passieve rol in de procedure, maar proberen de uitkomsten ervan te beïnvloeden. Toch is de vraag hoeveel ruimte ze daarvoor hebben. Doornbos (2003, 2006) analyseerde de communicatie tussen asielzoekers, de ambtenaren van de IND door wie ze worden gehoord en de rechtshulpverleners door wie ze worden bijgestaan. Een van haar conclusies is dat asielzoekers gedurende de hele procedure weinig ruimte wordt geboden om hun asielverhaal toe te lichten en in context te plaatsen.

In de gehoren wordt met vaste vragen gewerkt en er wordt veel nadruk gelegd op (vermeende) tegenstrijdigheden in het relaas van de asielzoeker. Uit de interviews die Doornbos met asielzoekers hield, bleek dat zij de situatie in hun land van herkomst als referentiekader gebruiken. De IND vergelijken zij met autoriteiten (de inlichtingendienst) in hun eigen land; het aanmeldcentrum beschouwen ze als een soort gevangenis. Tijdens de gehoren voelen ze zich overgeleverd aan de IND-ambtenaar en de tolk. Ze proberen aan de verwachtingen van de ambtenaar te voldoen door respect te tonen en te benadrukken dat ze zich goed behandeld voelen – zich niet realiserend dat het hun kan worden tegengeworpen als ze eventuele taal- en andere communicatieproblemen niet meteen tijdens het gehoor al aan de orde hebben gesteld. Hun rechtsbijstandsverleners zijn voor hen moeilijk te onderscheiden van de IND-ambtenaren. Ook zijn ze zich veelal niet bewust van het belang van het eerste gehoor, waarin de nadruk op feiten, namen, data en plaatsen ligt en de reden van de vlucht buiten beschouwing wordt gelaten. Op grond van dit eerste gehoor beoordeelt de IND of de aanvraag kan worden afgewezen in een verkorte procedure. Het doel van de gehoren is waarheidsvinding. Die waarheidsvinding wordt echter belemmerd door taalbarrières, cultuurverschillen, psychische problemen van asielzoekers, gebrek aan tijd, beperkte mogelijkheden om onderzoek te doen in de landen van herkomst en vooral ook wederzijds wantrouwen.

De asielprocedure is zo ingericht dat een asielzoeker die kans wil maken op een status zijn relaas zo op dient te bouwen dat het chronologisch klopt en

dat hij het met voldoende feitenmateriaal kan onderbouwen. Hij dient niet zijn 'eigen' verhaal te vertellen, maar als het ware een *productive other*¹¹ te presenteren. Ook in andere migratieprocedures is dit van belang. In het eerdergenoemde voorbeeld van controle op schijnhuwelijken, kan de verdenking van een schijnhuwelijk worden weggenomen wanneer met name de Nederlandse partner de ambtenaar ervan kan overtuigen een geïnformeerde keuze te hebben gemaakt, dat wil zeggen: te weten waar hij of zij aan begint, over de relatie na te hebben gedacht en een bewuste keuze te hebben gemaakt. Als aanvragers erin slagen zo een *productive other* van zichzelf te presenteren en laten zien bereid te zijn tot een open gesprek over de relatie en gemaakte keuzes, kunnen zij erin slagen de ambtenaar ervan te overtuigen van hun 'echte liefde'.¹²

Invloed van het migratierecht op het dagelijks leven van migranten en hun 'significant others'

Migranten reageren en anticiperen op het beleid en kunnen zo de effectiviteit ervan beperken of onbedoelde effecten teweegbrengen. Ondanks deze 'hinderkracht' ondervinden zij in hun dagelijks leven wel degelijk de invloed van het migratiebeleid, en ze ondervinden die invloed des te meer naarmate ze sterkere banden hebben met verwanten in het land van herkomst.

Zo vond Van Walsum (2000) dat Javaans-Surinaamse migranten als gevolg van het restrictieve toelatingsbeleid niet meer in staat zijn om – zoals ze in Suriname gewend waren – de zorg voor ouderen en kinderen op flexibele wijze te delen. In Suriname worden kinderen vaak voor kortere of langere tijd als 'kweekje' opgenomen in het huishouden van verwanten, hetzij omdat de ouders niet goed in staat zijn voor hun kinderen te zorgen, hetzij omdat de betreffende verwanten zelf geen kinderen (meer) hebben. Dit gebruik bleek bij Javanen in Nederland steeds minder voor te komen. In het Nederlandse vreemdelingenrecht werd het uitgangspunt gehanteerd dat kinderen tot slechts één gezin behoren – terwijl het Nederlandse familierecht ouders juist meer ruimte ging bieden om de familierechtelijke betrekkingen met hun kinderen naar eigen inzicht vorm te geven. Ook het laten overkomen van hulpbehoevende ouders bleek door successieve aanscherpingen van de toelatingsregels voor familieleden steeds moeilijker te zijn geworden. Bij de verwanten in Suriname

11 Het begrip (*constructing the*) *productive other* werd geïntroduceerd door Barsky (1994), die de asielpprocedure in Canada analyseerde.

12 Volgens de 'objectieve indicaties' die zijn te vinden op het advies dat de vreemdelingendienst uitbrengt. Andere objectieve indicaties zijn o.a. partijen kennen elkaar nauwelijks, veel verhuisd, eerdere huwelijken met een vreemdeling, haast met de huwelijksluiting. Model M 46A. Verklaring op grond van art. 44 eerste lid onder k Boek 1 BW en art. 36a GBA.

leidde dat soms tot onbegrip en wantrouwen (Van Walsum 2000). Ook Böcker (1992) en Staring (2001) rapporteerden over spanningen tussen verwanten in Nederland en Turkije als gevolg van de Nederlandse toelatingsregels. In al deze onderzoeken kwam bovendien naar voren dat het toelatingsbeleid ook binnen huishoudens in Nederland tot spanningen en conflicten leidt. Nieuwkomers zonder verblijfsvergunning die bij familie inwonen, verkeren in een zeer afhankelijke positie. Maar ook nieuwkomers die voor gezinsvorming met een gevestigde migrant zijn toegelaten, zijn afhankelijk van het voortbestaan van de relatie om hier te mogen blijven. Dat is een bron van macht voor de andere partner – zo wordt het in ieder geval beleefd – en zorgt met name als de man de afhankelijke partner is voor spanningen in de relatie. De *gender*verhoudingen worden in dergelijke relaties deels op zijn kop gezet.¹³

Zoals al gesteld, zijn het lang niet altijd migranten of hun nakomelingen die een buitenlandse partner naar Nederland laten overkomen. In een op de drie gevallen gaat het om een autochtone Nederlander. In de studie van De Hart (2003) over gemengde relaties in het migratierecht worden de beelden en beleving van Nederlandse vrouwen met een buitenlandse partner van het migratierecht beschreven. De procedure voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor hun partner blijkt bij deze vrouwen te leiden tot gevoelens van vervreemding van andere Nederlanders, waaronder familie en vrienden, en tot verlies van het gevoel van Nederlanderschap. Andere Nederlanders kunnen zich volgens hen geen voorstelling maken van wat zij doormaken en begrijpen niet waarom de procedure zo moeilijk is of zo lang duurt. De vrouwen hebben ervaringen opgedaan die hun beeld van het Nederlandse rechtssysteem hebben gewijzigd. Ze zijn tot de conclusie gekomen dat het vreemdelingenrecht veel minder rechtvaardig is dan zij aannamen. Ook hun zelfbeeld is veranderd: ze zien zichzelf niet meer als vanzelfsprekend als Nederlandse, maar spreken over zichzelf als 'vrouw met een buitenlandse partner'; met 'Nederlanders' bedoelen ze Nederlanders die geen buitenlandse partner hebben. Daarnaast blijkt de periode in afwachting van de beslissing op hun aanvraag door de meeste paren of gezinnen als een periode van grote onzekerheid, spanning en machteloosheid te zijn beleefd (De Hart 2003). Dat wordt bevestigd door recent onderzoek van het WODC naar de effecten van de inkomenseis bij gezinsvorming door Nederlanders van Turkse, Marokkaanse en autochtone afkomst (Kulu-Glasgow 2009: 185).

De invloed van het migratierecht op het dagelijks leven wordt ongetwijfeld het sterkst ondervonden door migranten die illegaal in Nederland verblijven. Volgens Burgers en Engbersen (1999: 239) is voor veel illegale migranten hun

13 Zo merkt ook De Hart (2003: 232) op met betrekking tot gemengde relaties van Nederlandse vrouwen met buitenlandse mannen.

illegale verblijfsstatus een *master status*, d.w.z., een dominant sociaal kenmerk dat alle andere persoonlijke kenmerken overschaduwet. De betrokkenen ontwikkelen allerlei strategieën om deze status te verbergen voor anderen die er misbruik van zouden kunnen maken en om uit de kijker van de politie en andere autoriteiten te blijven (Burgers & Engbersen 1999). Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek *De ongekende stad* dat de leefomstandigheden van illegale migranten sterk variëren. Ook de kans op legalisering van het verblijf varieert. Meer nog dan door hun *human capital* (opleiding, taalkennis, werkervaring) wordt de kansenstructuur voor illegale migranten bepaald door hun *social capital* (de mate waarin ze kunnen profiteren van een ondersteunend netwerk van familie en landgenoten) (Engbersen e.a. 1999). Devillé (2006) kwam in haar onderzoek naar de impact van de illegale status op migranten zonder verblijfsvergunning in België tot vergelijkbare bevindingen. Een deel van haar onderzoeksgroep – met name Afrikanen en Roma – bleek deel uit te maken van een ‘*outsider community*’: een gemeenschap van legale en illegale migranten waarop ze voor alle basisbehoeften konden terugvallen en die ze slechts verlieten om te werken en te winkelen. De illegale status was voor deze leden van de ‘*outsider community*’ minder problematisch dan voor respondenten die niet tot een dergelijke gemeenschap behoorden (Deville 2006).

5. CONCLUSIE

Wat kunnen we leren van deze rechtssociologische bestudering van het migratierecht? In de eerste plaats hebben we gezien dat de inschakeling door de staat van andere, niet-statelijke actoren, niet leidt tot vermindering van de controle of effectiviteit van het migratierecht. Integendeel, de inschakeling van die verschillende actoren stelt de staat in staat haar controle te behouden, of zelfs uit te breiden. Juist door de inschakeling van andere actoren en middelen in de uitvoering van het migratierecht wordt de effectiviteit, weliswaar op een andere wijze, bewaakt. Anderzijds leidt de grote diversiteit van betrokken actoren, met verschillende en soms tegenstrijdige doelen en belangen, tot een verhoogde complexiteit van het migratierecht en een voortdurende ‘strijd’ over de betekenis ervan, dat de effectiviteit ervan juist weer zou kunnen verminderen. Deze resultaten zijn algemener van belang voor discussies over bijvoorbeeld privatisering van uitvoering en handhaving van recht.

Tevens hebben we gezien dat de invloed van internationaal en transnationaal recht, waaraan een steeds groter belang wordt toegedicht, toch beperkter is dan vaak wordt verondersteld en afhankelijk is van haar inschakeling door nationale actoren. Er kan niet vanuit worden gegaan dat internationaal of transnationaal recht op welke thema dan ook invloed heeft, welke invloed en hoe deze zich voordoet, zal steeds moeten worden onderzocht.

Vervolgens hebben we gezien dat via het recht en de vertogen die in de regels en de uitvoering daarvan worden geproduceerd, sociale normen en betekenissen genereren van wat hoort en niet hoort, die relevant zijn voor de effecten. Het recht kan daardoor verschillende effecten hebben voor mannen en vrouwen, voor verschillende etnische groepen en voor personen van verschillende sociaaleconomische achtergrond, ook al maken de regels formeel geen onderscheid.

Ten slotte geeft de ruime hoeveelheid onderzoek naar de gevolgen van migratierecht voor betrokkenen, degenen die door de regels van het migratierecht worden geraakt (migranten en hun gezinnen, hun sociale omgeving van migranten en autochtonen) zicht op de invloed van recht dat in het dagelijks leven van mensen kan hebben. Actoren zijn niet alleen de staat en zijn instituties en uitvoerders van het beleid, maar tevens de individuen die door het recht worden geraakt. Zij kunnen de effecten van beleid beperken door erop te anticiperen en te reageren en zijn allesbehalve machteloze subjecten. Maar tevens laat het onderzoek zien hoe vergaand het recht soms in kan grijpen in het dagelijks leven van individuen, de mogelijkheden om hun leven, arbeid en opleiding en gezinsleven in te richten en de mogelijkheden om een toekomst op te bouwen. Daarmee krijgen we zicht op de sociale werking van het recht, die veel verder strekt dan de beoogde doelen van de wetgever en uitvoerders.

LITERATUUR

- Barsky, R.F. (1994). *Constructing a Productive Other. Discourse theory and the convention refugee hearing*. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins.
- Beek, H.M. ter, J.W.M. Mevissen & J. Mur (2005). *Poolshoogte. Onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren*. Amsterdam: Regioplan.
- Böcker, A. (1992). Gevestigde migranten als bruggenhoofden en grenswachters: kettingmigratie over juridisch gesloten grenzen, *Migrantenstudies*, p. 61-78.
- Böcker, A. (1994). *Turkse migranten en sociale zekerheid: van onderlnige zorg naar overheidszorg?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Böcker, A., B. de Hart & K. Groenendijk (2005). De toegang tot het Nederlanderschap. Effecten van twintig jaar beleidswijzigingen. *NJB* 80 (3), p. 157-164.
- Böcker, A. & C. Grütters (2008). Enkele rechtsvergelijkende notities bij de Duitse *Bleiberechtsregelung* en de Nederlandse pardonregeling. In: A. Böcker e.a. (red.), *Migratierecht en rechtssociologie. Gebundeld in Kees' studies*. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht en Instituut voor Rechtssociologie, p. 11-26.
- Bonjour, S. (2009). *Grens en gezin. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam Aksant.
- Burgers, J. & Engbersen, G. (red.) (1999). *De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Clermonts, L. (1994). *Inzicht in Toezicht. De praktijk van het vreemdelingentoezicht in Amsterdam en Rotterdam*. Arnhem/Antwerpen: Gouda Quint en Kluwer rechtswetenschappen.
- Devillé, A. (2006). De onzichtbare rechteloze klasse. De leef- en belevingswereld van mensen zonder wettig verblijf in Vlaanderen en Brussel. *Tijdschrift voor Sociologie*, p. 131-154.

- Doornbos, N. (2006). *Op verhaal komen. Institutionele communicatie in de asielprocedure*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Dragojlovic, A. (2008). Dutch Women and Balinese Men: Intimacies, Popular Discourses and Citizenship Rights. *The Asia Pacific Journal of Anthropology* 9 (4), p. 332-345.
- Engbersen, G. e.a. (1999). *De ongekende stad. Deel 2. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*. Amsterdam: Boom.
- Fonk, G.J., W. van der Meer et al. (1998). *Evaluatie Wet voorkoming Schijnhuwelijken*. Leiden: Swoka.
- Groenendijk, C.A. (1986). De complexiteit van het vreemdelingenrecht. *Justitiële Verkenningen* 12, pp. 1020-1038.
- Groenendijk, C.A. & P. Minderhoud (2004). De Nederlandse invloed op nieuwe Europese regels betreffende migratie en asiel. In: W. Asbeek Brusse, D. Broeders & R.T. Griffiths, *Immigratie en asiel in Europa: een lange weg naar gemeenschappelijkheid?* Utrecht: Lemma, p. 137-161.
- Guiraudon, V. (2001). De-nationalizing control. Analyzing state responses to constraints on migration control. In: V. Guiraudon & C. Joppke (red.), *Controlling a new migration world*. London: Routledge, p. 31-64.
- Hart, B. de (2003). *Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en in het vreemdelingenrecht*. Amsterdam, Aksant.
- Heijs, E. (1995). *Van vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen 1813-1992*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Holmes-Wijker, B., J. Bouwmeester & M. Grootsholte (2004). *Uitvoering van de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken*. Leiden: Research voor Beleid.
- Jones, G. (2007). *Tussen Onderdanen, Rijksgenoten en Nederlanders. Nederlandse politici over burgers uit Oost en West en Nederland 1945-2005*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Kulu-Glasgow, I. (2009). *Internationale gezinsvorming begrensd?* Den Haag WODC.
- Lange, T. de (2007). *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Leun, J. van der (2003). *Looking for loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Liempt, I. van (2005). De sociale organisatie van mensensmokkel. Het beeld van mensensmokkel als grootschalige georganiseerde misdaad genuanceerd. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 31 (1), p. 38-60.
- MacDonald, J.S. & L.D. MacDonald (1964). Chain migration, ethnic neighbourhood formation and social networks. *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, p. 82-97
- MacDonald, J.S. & L.D. MacDonald (1970). Italian migration to Australia. Manifest functions of bureaucracy versus latent functions of informal networks. *Journal of Social History*, p. 249-275.
- Odé, A. (1996). *Migrant workers in the Dutch labour market today*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Oers, R. van (2006). *De naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de naturalisatietoets*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Pluymen, M. (2008). *Niet toelaten betekent uitsluiten. Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*. Den Haag: Boom.
- Puts, J. (1995). *Asielzoekers tussen Rijk en gemeenten. Onderhandelingen over de huisvesting van migranten*. Den Haag VNG uitgeverij.
- Reek, E. van den & A.I. Hussein (2003). *Somaliërs op doorreis. Verhuisgedrag van Nederlandse Somaliërs naar Engeland*. Tilburg: Wetenschapswinkel Universiteit Tilburg.
- Sassen, S. (1998). *Globalisation and its discontents*. New York: New Press.

- Scholten, S. (2008). Van sherrifs' deputies tot inlichtingendienst. Verplichtingen voor vervoerders in het migratie- en anti-terrorismebeleid. In: A. Böcker e.a. (red.), *Migratierecht en rechtssociologie. Gebundeld in Kees' studies*. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht en Instituut voor Rechtsociologie, p. 131-140.
- Scholten, S. & P. Minderhoud (2008). Regulating Immigration Control: Carrier Sanctions in the Netherlands. *European Journal of Migration and Law* 10, p. 123-147.
- Schrover, M. (2009). Family in Dutch migration policy 1945-2005. *History of the Family* 14, p. 191-202.
- Schrover, M. (2010). Why Make a Difference? Migration Policy and Making Differences Between Migrant Men and Women (The Netherlands 1945-2005). In: M. Schrover & E.J. Yeo (red.), *Gender, Migration and the Public Space*. New York/London: Routledge, p. 76-96.
- Soysal, Y.N. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Staring, R. (2001). *Reizen onder regie. Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Versluis, E. (2007). Even rules, even practices. Opening the 'black box' of EU law in Action. *West European Politics* 30 (1), pp. 50-67.
- Walsum, S. van (2000). *De schaduw van de grens. Het Nederlandse vreemdelingenrecht en de sociale zekerheid van Javaanse Surinamers*. Arnhem: Gouda Quint.
- Walsum, S. van (2008). *The Family and the Nation, Dutch Family migration policies in the context of changing family norms*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Wijk, J. van (2007). *Luanda – Holanda. Irreguliere (asiel)migratie van Angola naar Nederland*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Wüstenbecker, K. (2002). Hamburg and the transit of east European emigrants. In: A. Fahrmeir, O. Faron & P. Weil (red.), *The evolution of state practices in Europe and the United States from the French revolution to the inter-war period*. New York/Oxford: Berghahn Books, p. 223-236.
- Zolberg, A. (2002). The archeology of 'remote control'. In: A. Fahrmeir, O. Faron & P. Weil (red.), *The evolution of state practices in Europe and the United States from the French revolution to the inter-war period*. New York/Oxford: Berghahn Books, p. 195-222.