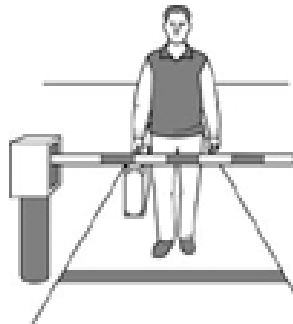


Zijt gij dan geen Efraïmiet?



Biopolitiek en soevereiniteit op de Nederlandse grens te Schiphol

Marcel Spruit
Masterscriptie
Maart 2008

begeleider: Henk van Houtum
tweede lezer: Nanda Oudejans

Richteren 12:5,6

- 5 Want de Gileadieten namen de Efraimieten de veren van de Jordaan af; en het geschiedde, als de vluchtelingen van Efraim zeiden: Laat mij overgaan; zo zeiden de mannen van Gilead tot hem: Zijt gij een Efraimiet? wanneer hij zeide: Neen;
- 6 Zo zeiden zij tot hem: Zeg nu Schibboleth; maar hij zeide: Sibbolet, en kon het also niet recht spreken; zo grepen zij hem, en versloegen hem aan de veren van de Jordaan, dat te dier tijd van Efraim vielen twee en veertig duizend.

"What's the problem?" said Lunkwill

"I'll tell you what the problem is, mate," said Majikthise, "demarcation, that's the problem!"

"We demand," yelled Vroomfondel, "that demarcation may or may not be the problem!"

- Douglas Adams

Abstract

Schiphol Airport, close to Amsterdam, is one of the few national borders still guarded by the Dutch state. Borders at airports demand a peculiar way of guarding if one wishes to control who gets into a country. This thesis concentrates on the filtering and selecting qualities of the Dutch border. For this purpose, the border is considered to be threefold: selection processes take place before, during and after entering a country. The selection after entering the country is however excluded from this research.

Through interviews and an in-depth analysis of the Dutch Aliens Act and related legislation, the Dutch border is perceived as a filter, and deconstructed as a biopolitical instrument. In disciplining the people that wish to enter, the border also disciplines the Dutch population and propagates an image of the Netherlands-worthy immigrant.

The way Schiphol Airport works as both a large traveller-processing facility and a place where irregular migrants are filtered out of the stream is found to be closely related to Agambens *state of exception*. At the airport-border, the law is reproduced and rewritten on a daily basis. The concepts of biopolitics and sovereignty seem to work in conjunction at the airport-border. This conjunction produces counter-intuitive effects, without diminishing the overall functioning of both biopower and sovereignty, perhaps even increasing their concealment. Further research into the workings of these concepts is recommended, as well as into the discursive abilities of the state.

Inhoudsopgave

Abstract	4
1. Inleiding	6
1.1 doelstelling	7
1.2 wetenschappelijke context	9
1.3 methode en plan	9
1.4 vooruitblik	11
2. De grens nader beschouwd	12
2.1 de grens als werkwoord	12
2.2 over welke grens praten we	13
2.3 Schengen	17
2.4 de grens als filter	20
3. Selectie vóór de poort	24
3.1 visa	24
3.2 mvv	30
3.3 carriers' liability	37
3.4 inburgering	41
3.5 de drempel	46
4. Selectie ín de poort	51
4.1 Schengenvluchten en Schengenmensen	51
4.2 mensen met visa	52
4.3 mensen zónder documenten	53
4.4 asielzoekers	55
4.5 het papier en de waarheid	64
5. Biopolitiek aan de grens	68
5.1 populatiebeheer	68
5.2 "become the category"	71
5.3 een communicerend filter	73
5.4 ontzag	78
5.5 father/mother knows best	83
6. Slot	92
6.1 conclusies	92
6.2 biopolitiek en soevereiniteit	95
6.3 discussie	99
Literatuur en bronnen	101
Tabellen en figuren	110
Geïnterviewde personen	111
Afkortingenlijst	112
Bijlage I: asielaanvragen in Nederland sinds 1980	113
Bijlage II: (niet-)visumplichtige nationaliteiten	115

1. Inleiding

Schiphol, Nederlands grootste luchthaven, is een veelbesproken plaats. Of het nu gaat om de waarde van Schiphol voor de Nederlandse economie of de milieuvervuiling die Schiphol produceert, de kranten worden er dankbaar over volgeschreven. Schiphol wordt gezien als een 'mainport', een 'brainport', een 'economische motor', soms zelfs als 'nationale trots', maar achter al deze flatteuze benamingen schuilt in essentie slechts een luchthaven. Een plaats waar vliegtuigen opstijgen en landen, en waar mensen een vliegreis beginnen of eindigen, meestal naar of vanuit het buitenland. Dat maakt een luchthaven tegelijkertijd een plaats waar een grens getrokken wordt. Grenzen bestaan om onderscheid aan te duiden, in dit verband tussen het grondgebied van twee natiestaten. Over het algemeen is een landsgrens een relatief eenvoudig begrip, het is een virtuele lijn die aangeeft waar het grondgebied van de ene staat ophoudt en dat van de andere begint. Een grensovergang is een plek waar een staat de macht die zij uitoefent over een grondgebied zichtbaar maakt. Op de grensovergang wordt er namens de staat geselecteerd wie er wel, en wie er niet het grondgebied van de staat in mogen.

Het bijzondere karakter van een luchthaven ondermijnt dit proces. De grens op een luchthaven heeft echter een bijzonder karakter, omdat 'de andere zijde' van de grens een ongedefinieerd buitenland is. Als een vliegtuig geland is, hebben de inzittenden feitelijk het grondgebied al betreden. Hen de toegang ontzeggen kan enkel nog op juridische wijze, fysiek is dit inmiddels onmogelijk. Toch vindt op een luchthaven dit proces van selectie en gedifferentieerde toelating plaats.

Om dit toch plaats te kunnen laten vinden, is een deel van de luchthaven *de facto* grensgebied. Aangezien een luchthaven niet kan functioneren als een conventionele grens die we ons makkelijk kunnen voorstellen – een lijn die men wel of niet mag passeren van de staat aan de andere kant van die lijn – wordt een deel van de luchthaven een *grensgebied* waarin de selectie door de ontvangende staat plaats vindt.

De selectie die hier (en overigens ook bij andersoortige grenzen) plaatsvindt, is een interessant fenomeen. Bepaalde mensen ziet een staat graag komen en worden dan ook (voor zover een staat daartoe in staat is) hartelijk ontvangen. Anderen ziet de staat niet graag komen. Bij een conventionele grens zou de staat deze mensen simpelweg de toegang kunnen ontzeggen. Ze kan haar argumenten eventueel kracht bijzetten door met geweld te dreigen als de binnenkomer toch de grens zou passeren.

In zekere zin gebeurt dat ook op een luchthaven. Binnenkomers die we liever niet zien komen, krijgen te maken met een zekere mate van geweld van zijde van de (onwillig) ontvangende staat. Dit uit zich meestal in detentie, gevolgd door uitzetting.

Het Nederlandse vreemdelingenbeleid is al geruime tijd onderwerp van heftige politieke en morele discussies. Migranten die niet toegelaten worden terwijl ze feitelijk al binnen zijn, of waarvan de toelatingsprocedure nog loopt, worden door de staat als vluchtgevaarlijk behandeld. Het wordt van groot belang geacht hun bewegingen te kunnen controleren of in ieder geval te registreren. Om uitzetting van ongewenste vreemdelingen op een enigszins gecontroleerde manier mogelijk te maken, is er een grootschalige detentie-infrastructuur opgezet, wat bij veel Nederlanders een gevoel van verontwaardiging oproept.

De fundamentele vraag, wie zijn wij om anderen de toegang tot een stukje grond te ontfangen, wordt zelden hardop uitgesproken, omdat ze als zodanig te radicaal beschouwd wordt. Ik vind het van belang om die vraag juist wél te stellen. Af en toe is het namelijk belangrijk om datgene waar niemand aan twijfelt in twijfel te trekken. Zo ook het bestaansrecht van grenzen en immigratiebeperkende apparaten. Al is het maar opdat we ons vragen kunnen stellen over de morele implicaties van praktijken waar we allemaal verantwoordelijk voor zijn, maar waar niemand aan herinnerd wil worden.

Dit onderzoek levert geen oplossing voor een probleem, hooguit meer inzicht in een problematiek. Een deel van die problematiek is dat we graag van onszelf denken dat we solidair zijn met andere mensen, waar ook ter wereld, maar we dat nimmer ten koste willen laten gaan van onze welvaart. Een ander deel is tevens dat we immigratie eigenlijk nodig hebben om onze economie overeind te houden, gezien de dalende vruchtbaarheid in West-Europa,¹ maar dat we bang zijn voor het onbekende immigrerende. Het is een problematiek die we in feite zelf creëren, gebaseerd op angst en een voorkeur voor het normale.

Middels dit onderzoek wil ik in kaart brengen hoe, met welke instrumenten en welke achterliggende redeneringen we die problematiek creëren en in stand houden. De Nederlandse grens is in mijn ogen onderdeel van een groter geheel, een fysieke manifestatie van staatsmacht en angst. De details van de werking van deze grens vormen de basis van dit onderzoek.

1.1 doelstelling

In dit onderzoek wil ik erachter komen hoe de Nederlandse staat zich gedraagt op de grens, met name de grens op de luchthaven Schiphol. Onder andere op deze plek vindt de selectie plaats, worden mensen in categorieën ingedeeld en navenant behandeld. Deze selectie en indeling vinden echter niet willekeurig plaats, zij wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee, die hierin de voorschriften uit de Vreemdelingenwetgeving uitvoert.

Dat is de feitelijke beschrijving van hetgeen er op Schiphol plaatsvindt met betrekking tot grensbewaking. Een belangrijke vraag is echter: "hoe kunnen we dit begrijpen en analyseren?" Naar analogie van Tim Richardson, die hierin in grote mate leunt op het werk van Michel Foucault, heb ik er voor gekozen om me te concentreren op wat over het algemeen als vanzelfsprekend, als een

¹ Europese Commissie (2005) p. 6; Castle (2005)

gegeven aanvaard wordt. De uitoefening van macht en pogingen om het handelen van mensen te sturen of te veranderen, laten zich vaak leiden door onderliggende rationaliteiten over wat beter is voor 'het algemeen belang'. Datgene wat beter is voor het algemeen belang is dusdanig vanzelfsprekend dat het niet eens gedefinieerd hoeft te worden, maar wel alle handelingen die volgen legitimeert.² De vraag is: "wat is het 'vanzelfsprekende'?" en even belangrijk, waar, en door wie, wordt dit geproduceerd?

De handelingen en daarmee samenhangende structuren zie ik als manifestaties van een discours dat aan en over de grens geschreven wordt. Dit grensdiscours vormt een achterliggende legitimatie voor de handelingen, het zorgt er voor dat de handelingen als vanzelfsprekend ervaren worden. Om iets te kunnen zeggen over de grens te Schiphol is het van belang te bekijken welke 'bouwstenen van legitimiteit' gebruikt worden om de grens in discursieve zin op te bouwen.

Een kritische beschouwing van het handelen van de Nederlandse staat aan haar grenzen roept vragen op over de aard van die grens en over het wereldbeeld dat Nederland hanteert. Aan de grens wordt een sterk vereenvoudigd subject gecreëerd. Dat subject heeft niet de vrijheid of de macht zichzelf te creëren, maar is daarin afhankelijk van de structuren waarbinnen hij zich moet voegen en de personen die over hem/haar beslissen.

De grens is daarmee een bijna-fysieke manifestatie van de macht van de staat. Het is een constructie waarmee de staat haar soevereiniteit benadrukt en tot uiting laat komen. Door te registreren en te bepalen wie er wel en niet het land in komen, oefent de staat *de facto* invloed uit op de samenstelling van de bevolking van het land. De noties van biopolitiek en soevereiniteit die de staat hanteert in haar bewaking van de landsgrenzen blijven over het algemeen impliciet, juist omdat het bewaken van een grens een zo vanzelfsprekende activiteit is. In deze scriptie wil ik die impliciete noties expliciet maken, door me te concentreren op de manifestaties van die noties. Met andere woorden: waaróm de staat doet wat ze doet op de grens is de focus van dit onderzoek. Om daar achter te komen concentreer ik me in detail op de regelgeving en praktijken die tezamen de Nederlandse grens vormen te Schiphol.

De centrale vraag van deze scriptie luidt dan ook: *Hoe komen de biopolitieke macht en soevereiniteit van de staat tot uiting op de Nederlandse grens bij Schiphol?*

De keuze om de Nederlandse grens op de luchthaven Schiphol te beschouwen is op twee redenen gebaseerd. Ten eerste is dat een van de weinige plaatsen waar de Nederlandse grens nog betekenis heeft, aangezien sinds 'Schengen' de grens met de ons omringende landen een veel minder grote betekenis

² Richardson (2007)

heeft gekregen.³ Als tweede reden geldt de *awkwardness* van grensbewaking op Schiphol. Een luchthaven is voor veel mensen een plaats waar een vakantie begint of waar een dierbare veilig huiswaarts keert. De emoties die daarbij horen, laten zich beter rijmen met *shopping unlimited* dan met praktijken van uitsluiting en terugzending die óók bij grensbewaking horen. Dat die praktijken voor veel bezoekers van Schiphol onopgemerkt plaatsvinden, is voor mij een extra reden om deze scriptie te schrijven.

Het feit dat de locatie Schiphol meerdere functies van de Nederlandse grens in zich herbergt maakt haar extra relevant voor dit onderzoek. Op Schiphol bevindt zich niet alleen de aangepaste manifestatie van 'de lijn' die iemand passeert als hij Nederland binnenkomt. De eerste opvang en sortering van asielzoekers vindt eveneens binnen de grenzen van Schiphol plaats, alsmede de uitzetting van mensen zonder papieren en afgewezen asielzoekers. Het feit dat al deze activiteiten op slechts enkele vierkante kilometers plaatsvinden, maakt van Schiphol meer dan enkel een grenslocatie. Het is een locatie die de grens en de grensactiviteiten concentreert en daardoor bij uitstek geschikt is om het gedrag van de Nederlandse staat op de grens te Schiphol te onderzoeken.

1.2 wetenschappelijke context

Geografie gaat over ruimte, grenzen gaan over macht. Deze scriptie is een onderzoek naar de uitoefening van macht in de ruimte. De fysieke grens, voor zover haar bestaan als fysieke grens erkend wordt, wordt in deze scriptie niet begrepen als een natuurlijk gegeven, maar als een menselijk construct, dat voortdurend door menselijk handelen in stand gehouden moet worden. Met dit handelen bedoel ik niet alleen de 'fysieke' handelingen van het sorteren, toelaten en buitensluiten van mensen, maar ook het legitimeren van deze handelingen in politiek en alledaags taalgebruik.

Onderzoek doen wordt vaak beschouwd als een praktijk van 'beschrijven en verklaren'. Voor dit onderzoek is die aanpak echter weinig vruchtbaar. Het beschrijvende deel zou dan neerkomen op de manier waarop beambten van de Koninklijke Marechaussee de grensbewaking in de praktijk brengen, het verklarende deel zou bestaan uit een samenvatting van het vreemdelingenrecht en de ambtelijke structuren die zijn opgetrokken om dit uit te voeren.

Deze scriptie is echter meer dan slechts een inventarisatie van het bovenstaande. Het gaat hier om de vraag hoe macht en controle gecreëerd en uitgeoefend worden en welke legitimatie c.q. welk discours daar aan vast zit.

1.3 methode en plan

Het naar boven halen van het discours waarbinnen 'de vreemdeling' gecreëerd wordt is het doel van deze scriptie. Er zijn vele plaatsen te verzinnen waar dit discours ge-, her- en beschreven wordt. Het woord 'plaatsen' in de

³ In paragraaf 2.3 ga ik uitgebreider in op het Schengenverdrag.

voorgaande zin dient overigens in overdrachtelijke zin begrepen te worden, de wetgeving omtrent het toelatingsbeleid kan ook als zo'n 'plaats' begrepen worden. Een discours is niet objectief meetbaar, maar komt naar voren uit de verhalen die mensen en plaatsen vertellen. Eén van de voornaamste plaatsen náást Schiphol is de Vreemdelingenwet 2000 en de bijbehorende regelgeving, net als de parlementaire procedures waarmee deze tot stand kwam.⁴

Het uitvoeren van door de staat gesanctioneerde wetten is, meer nog dan die wetten zelf, de handeling waarmee de grens, de natie en de vreemdeling geproduceerd worden en vorm krijgen. In de uitvoering van wetten zit altijd een zekere marge en de keus om die wel of niet te benutten is aan de behandelende ambtenaar, waarmee de ambtenaar een zogeheten '*de facto* beleidsmaker' wordt.⁵ De wet, en de manier waarop en door wie deze wet uitgevoerd wordt zijn twee verschillende factoren die 'de staat maken'. In deze scriptie poog ik beide kanten, zowel de wet als de uitvoering / uitvoerders aan bod te laten komen.

De gebruikte onderzoeksmethode kan het beste omschreven worden als 'ingraven en duiden'. Middels interviews, literatuurstudie en bestudering van wetten en parlementaire stukken heb ik me zo diep mogelijk in de materie ingegraven, tot op een hoog detailniveau. Zodoende heb ik de wet en de uitvoeringspraktijk om mij heen geconstrueerd en gezorgd dat ik er middenin stond. Vanuit die positie ben ik gaan 'duiden' door met een bewust naïeve blik te kijken naar 'wat ik om me heen zag'. Op die manier heb ik zowel naar de grote lijnen als naar talloze details gekeken, hetgeen terugkomt in de scriptie.

De academische literatuur over de Nederlandse grens is redelijk beperkt en vaak gedateerd. Over de grens te Schiphol is vrijwel niets gepubliceerd. Om deze leemte op te vullen heb ik me geconcentreerd op literatuur over de omgang met vreemdelingen in het algemeen, voornamelijk waar dit in verband werd gebracht met kwesties van biopolitiek en soevereiniteit (o.a. Walters, Salter, Rajaram). Daarnaast heb ik veel niet-academische literatuur benut omtrent het Nederlandse asielsysteem (o.a. Autonoom Centrum, Heijmans, Verbaas en Van de Griend). Naast literatuuronderzoek zijn interviews gehouden met mr. Caroline de Mooij en Eli Akbas. De Mooij is juridisch adviseur met betrekking tot het reguliere vreemdelingenrecht en heeft acht jaar bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gewerkt. Het interview met haar leidde me in de manier van denken in waarmee de Vreemdelingenwet wordt toegepast. Akbas is werkbegeleider van Vluchtelingenwerk Nederland op het Aanmeldcentrum (AC) op Schiphol. Het interview met hem leverde veel praktische informatie op over de manier waarop asielzoekers door het filter dat Schiphol is heen gaan. De Koninklijke Marechaussee wilde ondanks herhaalde verzoeken helaas niet meewerken aan een interview. Na enig

⁴ Omwille van de leesbaarheid zal in deze scriptie regelmatig gesproken worden over 'de Vreemdelingenwet', hiermee wordt te allen tijde, tenzij anders aangegeven, de Vreemdelingenwet 2000 bedoeld.

⁵ Lipsky (1980)

aandringen waren ze bereid een aantal vragen per e-mail te beantwoorden. Daarnaast is gesproken met Marieke Snijders. Zij deed in 2007 onderzoek naar de bedrijfscultuur binnen de IND op het AC op Schiphol. Het gesprek met haar gaf mij informatie over hoe er binnen de IND gewerkt en gedacht wordt. Ik heb een wake ter herdenking van de slachtoffers van 'de Schipholbrand' in de nacht van 26 op 27 oktober 2005 bij het grenshospitium op Schiphol bijgewoond, alsmede een 'voorinspectie' van het vreemdelingen-detentiekamp bij Zeist, om de locatie(s) waar de grens zich manifesteert te kunnen zien en de sfeer te kunnen meemaken.

Hier wil ik mijn dank betuigen aan Carolus Grütters, universitair docent bij het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit, die de tekst van deze scriptie onder een juridische loop heeft gelegd. Uiteraard blijf ik zelf verantwoordelijk voor fouten die mogelijkerwijs zijn blijven staan.

1.4 vooruitblik

Alvorens de categorisering van mensen aan de grens te kunnen inventariseren en beoordelen, is het van belang enigszins grip te krijgen op de grens als zodanig. In hoofdstuk twee wordt daarom nader ingegaan op de manier waarop de grens in dit onderzoek begrepen kan worden.

De selectie van vreemdelingen kan in drie terreinen ingedeeld worden, respectievelijk selectie vóór de poort, selectie ín de poort en selectie ná de poort.⁶ Om het onderzoek enigszins in te perken zal de selectie ná de poort niet in deze scriptie behandeld worden. Dit sluit aan bij de geografische begrenzing om het te beperken tot de selectie die op Schiphol zélf plaats vindt. De selectie vóór en ín de poort zullen in respectievelijk hoofdstuk drie en vier aan de orde komen. Hoofdstuk vijf bevat een beschouwing van de grens vanuit biopolitiek oogpunt, teneinde te analyseren hóe de staatsmacht op de grens uitgeoefend wordt en wat de gevolgen hiervan zijn. Hoofdstuk zes bevat tenslotte de conclusies. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een reflectie op dit onderzoek en worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

Vanuit praktische overwegingen wordt 'de vreemdeling' in deze scriptie in de meeste gevallen als mannelijk aangeduid. Uiteraard dient hier zowel de mannelijke als de vrouwelijke vorm begrepen te worden.

⁶ Salter (2005) p. 45

2. De grens nader beschouwd

Sinds de uitvoering van het Schengenverdrag is de grens van de Nederlandse staat is op veel plaatsen een stuk minder zichtbaar geworden. De grens bestaat nog wel, maar is op die plaatsen niet meer relevant voor het grensoverschrijdend verkeer van goederen of personen. Voornamelijk is ze nog relevant als administratieve lijn, om te bepalen in welk land bedrijven of personen belasting moeten betalen en met welke nationale overheid zij een relatie hebben. De plekken waar de Nederlandse staat nog wel haar territoriale bewakingsfunctie uitoefent zijn niet talrijk, en bevinden zich evenmin aan de grens. Het betreft hier namelijk de zeehavens en luchthavens, deze worden beschouwd als 'buitengrenzen van het Schengengebied'. In het havengebied van Rotterdam bijvoorbeeld is de grensbewaking gedelegeerd aan de regiopolitie, op de luchthavens wordt deze uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMAR).⁷ Naast de luchthaven Schiphol fungeren andere Nederlandse burgerluchthavens ook als EU-buitengrens. Zo ontvangen Groningen Airport Eelde en Eindhoven Airport vluchten uit Antalya (Turkije). Schiphol krijgt het leeuwendeel van de vluchten van buiten de EU te verwerken en is daarmee de voornaamste EU-buitengrens in Nederland. De KMAR maakt deel uit van de Nederlandse krijgsmacht en valt derhalve onder het ministerie van Defensie.⁸

Schiphol te zien als brandpunt van het 'grensgedrag' van de Nederlandse staat is een uitgangspunt dat direct vragen oproept over het begrip 'grens'. De inleiding hierboven geeft al aan dat een grens geen eenduidig begrip is en dat men er op verschillende manieren naar kan kijken. In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de manieren waarop de grens begrepen kan worden en hoe ik er in dit onderzoek naar kijk. Daarnaast is een blik op de werking van het Schengenverdrag noodzakelijk om tot een goed begrip van de Nederlandse grens te komen. Dit hoofdstuk biedt een achtergrond waarmee de praktijken vóór en óp de grens in de navolgende hoofdstukken begrepen kunnen worden.

2.1 de grens als werkwoord

Een grens is bedoeld om onderscheid te maken, om aan te geven dat er verschil bestaat tussen wat zich aan de verschillende zijden van een lijn bevindt. Of dat verschil nu reëel is of niet, het bestaan van de grens zorgt dat deze verschillen op een gegeven moment wel als zodanig ervaren worden. Een grens kan dus net zo goed gezien worden als een poging om een verschil te communiceren, ongeacht of dat verschil op dat moment bestaat. Het wereldbeeld wat op die manier geconstrueerd wordt, is in essentie binair. Hetgeen zich aan de ene kant van de grens bevindt is A, en wat zich aan de andere kant bevindt is B. Je zou ook kunnen zeggen dat hetgeen zich aan de andere kant van de grens bevindt niet-A is, wat zou kunnen impliceren dat het

⁷ http://www.marechaussee.nl/over_de_kmar/taak_en_organisatie/taakvelden/index7.html

⁸ http://www.marechaussee.nl/over_de_kmar/taak_en_organisatie/inleiding/

nog-niet-A of niet-helemaal-A is. Daarmee zou de grens een permeabel iets worden, en zou het verschil tussen binnen en buiten overbrugbaar zijn. In de meeste gevallen is dat echter niet het geval, en is het onderscheid tussen binnen en buiten vrijwel onoverbrugbaar, of wordt het in ieder geval zo voorgesteld.

Dat is echter lang niet altijd zo geweest, en ook tegenwoordig geldt een landsgrens niet meer als scheidslijn-op-alle-terreinen. Of het verschil overbrugbaar is, en zo ja, op welke terreinen, is niet absoluut, maar een politieke beslissing die wordt genomen over/voor een individu. De grens die en staat trekt om haar territorium af te bakenen is poreus. Sommige mensen komen relatief makkelijk binnen, andere mensen wordt de toegang ontzegd. Als zij vervolgens toch binnenkomen, worden ze 'illegaal' genoemd. De grens is daarmee, naast een geografische plaats, ook en vooral een plaats waar de staat aan een mens een kwalificatie toekent.

Langs dezelfde lijn heeft de studie naar wat een (lands)grens is en betekent een ontologische en epistemologische verschuiving doorgemaakt, waarin de grens nauwelijks nog begrepen wordt als een lijn waarvan het belangrijk is te definiëren waar ze ligt. Veel meer wordt de grens begrepen als een praktijk van in- en uitsluiting, en is het belangrijk te onderzoeken hoe deze praktijk gelegitimeerd wordt en wat de producten zijn van deze praktijk.⁹ De grens is weliswaar een plaats waar de praktijken van in- en uitsluiting plaats vinden, maar omdat de geografische locatie van die plaats van persoon tot persoon kan verschillen, manifesteert de grens zich veel meer als praktijk.

2.2 over welke grens praten we

Hoewel uit de vorige paragraaf wel mag blijken dat de grens als lijn in het landschap zijn betekenis en werking goeddeels heeft overgedragen aan de grens als activiteit, gaat deze scriptie nog steeds over de grens, en dan met name bij Schiphol. Dat is een fysieke plaats waar de grens zich bevindt, ook al vinden de begrenzendende activiteiten tevens elders plaats. De grens op Schiphol is niet te begrijpen als we haar puur als een fysieke lijn beschouwen. Wellicht is geen enkele grens enkel als fysieke lijn te begrijpen. Er zijn verschillende manieren om naar de grens te kijken, enkele daarvan wil ik in deze paragraaf aanstippen om een breder begrip van de grenspraktijk op Schiphol mogelijk te maken.

2.2.1 de geopolitieke grens

In de klassieke schoolboekjes krijgen we de grens aangeleerd als geopolitieke grens. Deze grens(praktijk) geniet daardoor ook de meeste herkenning. Ze geeft aan tot waar de macht van de staat reikt en waar het buitenland begint. Deze grens is dus een plek waar waakzaamheid of zelfs bewaking geboden is om het grondgebied van de staat te beschermen.

⁹ Houtum (2005) pp. 672-674

Het geopolitieke denken is daarnaast een discours van oorlog en vrede, waarbij het verschuiven van de grens (en het groter of kleiner worden van het grondgebied) duidt op winst of verlies voor de staat.

De geopolitieke grens geeft ook de grenzen aan van de soevereiniteit van de staat, tot waar ze 'gerechtigd' is haar macht uit te oefenen. Dat laatste aspect is waarschijnlijk het enige aspect dat nog van wezenlijk belang is voor Nederland. De vorming van de NAVO heeft de noodzaak voor een militair geopolitieke blik op de grens goeddeels weggenomen, wat later nog is bekrachtigd door het Schengenverdrag.¹⁰ Van oorsprong was het soevereiniteitsbegrip dat de geopolitieke grens met zich meebracht echter iets wat diep ingreep in het leven van mensen. De grens veranderde in tijden van oorlog immers in 'het front', de plaats waar de staat burgers kon opdragen hun leven te geven ten behoeve van behoud of uitbreiding van het territorium. De grens was zodoende een plaats waar de soevereine macht kon beschikken over het leven van haar onderdanen. Die militaire connotatie van de geopolitieke grens heeft voor Nederland weinig betekenis meer, het soevereiniteitsbegrip dat eraan gekoppeld is staat echter nog recht overeind, zie bijvoorbeeld de discussies rond de Europese Grondwet.

Hoewel de relevantie van de geopolitieke grens, althans voor het Nederlandse grondgebied, tanende genoemd kan worden, is de erfenis ervan nog springlevend. Er staan geen vijanden meer aan onze grenzen die op een onbewaakt ogenblik ons grondgebied dreigen in te nemen, maar de grens blijft een plaats die bewaking vereist, een plaats die omgeven wordt door een zekere militarisering. De grensbewaking wordt uitgevoerd door een onderdeel van de Nederlandse krijgsmacht, wat niet alleen herkenbaar is aan de uniformen, maar ook aan de bewapening waarmee deze 'ambtenaren' belast met de grensbewaking' worden uitgerust.

2.2.2 de nationale grens

Wellicht is het beschouwen van een grens als nationale grens ietwat verwarrend, aangezien elke landsgrens gezien wordt als een nationale grens. Ik bedoel hier de grens die de natie begrenst en bijeenhoudt. Zoals hierboven opgemerkt kan de grens ook functioneren als een communicatiemiddel, en in dit specifieke geval is de grens een entiteit die 'naar binnen praat' zagezegd. Het vertelt de inwoners van een bepaald grondgebied dat ze een natie vormen. Benedict Anderson heeft bij herhaling betoogd dat naties niet veel meer zijn dan *imagined communities*, maar ook hier geldt dat dat het begrip niet minder potent maakt.¹¹

Om de staat te legitimeren en efficiënter te laten functioneren, zou je kunnen stellen dat de staat de natie-staat smeedde en zodoende de natie vormgaf.¹² De grens heeft met betrekking tot de natie een homogeniserend effect, ze

¹⁰ Walters (2002) p. 564

¹¹ Anderson (1983)

¹² Knippenberg en De Pater (1988), m.n. pp. 19, 39-40

biedt de staat een instrument om overal binnen de nationale grens dezelfde regels en structuren te doen gelden. Met dit proces verloren grenzen op lagere schaalniveaus (steden, gemeenten, et cetera) een deel van hun betekenis.¹³

Met de mythe van de natie komt de noodzaak om (het beeld van) de natie te versterken en te behouden. Een grens geeft aan dat de natie aan de ene kant van de lijn anders is dan die aan de andere kant, en om haar een werkelijke natie te laten zijn dient dat ook zo te blijven. De nationale grens vertelt de bewoners van een grondgebied dat ze een natie vormen, en vormt tegelijkertijd een oproep om deze 'puur' te houden.¹⁴ Immers, als het verschil met 'buiten', het 'andere' (waarvan de grens zowel het bestaan als de locatie aanduidt) vervaagt, vervalt haar bestaansrecht.

De nationale grens is daarmee de grens die wellicht het meest van alle mogelijke grenzen 'de vreemdeling' produceert.¹⁵ De vreemdeling als sociaal construct dat het verschil tussen 'wij' en 'zij' moet aanduiden is geen individu, maar een specimen van een bepaalde groep. Door het uitvergroten van de verschillen met vreemdelingen worden de onderlinge verschillen tussen 'ons' verkleind. De vreemdeling werpt ons daarmee terug op op een geconstrueerd beeld van onszelf en creëert daarmee een scherpere tweedeling tussen het bekende en het onbekende.¹⁶

Omgekeerd zet de nationale grens aan tot het versterken van de nationale mythe van een homogene identiteit, leidend tot het beeld dat Nederlanders tolerante mensen zijn en het benadrukken van bepaalde lokale kwaliteiten om investeerders aan te trekken.¹⁷ De nationale grens, en haar product, de vreemdeling, vormen tezamen een legitimatie voor zowel de geopolitieke grens (we moeten ons verdedigen tegen de vreemdeling) als de biopolitieke grens (we moeten ons¹⁸ reguleren in het belang van de vooruitgang). De nationale grens is immers de voornaamste producent van een verschil tussen 'ons' en 'de ander'. Zonder dat verschil zouden zaken als verdediging en concurrentie wellicht niet ondenkbaar, maar zeker minder vanzelfsprekend zijn.

2.2.3 de biopolitieke grens

Als laatste in dit incomplete overzicht van mogelijke invalshoeken is er de grens die controleert en beheert. De biopolitieke grens is niet in eerste instantie een grens die beschermt en scheidingen aanbrengt, maar een instrument om orde te bewaren en (populatie)stromen te beheersen. Er zijn zeer zeker raakvlakken met de geopolitieke en de nationale grens, maar de

¹³ Walters (2002) p. 565

¹⁴ Van Houtum & Van Naerssen (2002) p. 126

¹⁵ Al kun je analoog aan Knippenberg & De Pater stellen dat deze taak meer en meer aan de buitengrens van de Europese Unie toebedeeld wordt.

¹⁶ Simmel (1964) p. 407

¹⁷ cf. Harvey (1989)

¹⁸ Wat hier kan verwijzen naar onze bevolkingssamenstelling, ons opleidingsniveau of ons gedrag in brede zin, maar iets wat hoe dan ook een verschil schept tussen 'ons' en 'zij'.

intentie is anders. Bescherming is ook bij deze grens een doel, maar niet zozeer vanuit het oogpunt van soevereiniteit of het behouden van de natie, maar vanuit het motief van de bescherming van en zorg voor het 'eigen volk'. De grens is niet zozeer een plek waar mensen tegengehouden worden maar een plek waar ze geregistreerd worden. De grens draagt op die manier bij aan het produceren van een bekende en daarmee beheersbare bevolking.¹⁹

Biopolitiek, een begrip geïntroduceerd door Michel Foucault, kan worden samengevat als de zorg voor het leven. Het is een vorm van macht uitoefenen die afwijkt van soevereine macht, die voornamelijk zorgt voor het voortbestaan van zijn machtsbasis.²⁰ Het is een concept dat voortkomt uit de christelijke pastorale traditie, waar de leider geen soeverein is die regeert met wetten, maar een herder die zorgt voor zijn kudde. Op een aantal aspecten wijkt bio-macht daarmee af van soevereine macht. Allereerst heerst de soeverein over een territoire, terwijl de biopolitieke herder zorg draagt voor zijn bevolking. Het tweede contrast betreft de plaats van de machthebber. De soeverein is 'toegevoegd' aan de gemeenschap om haar te ordenen, terwijl de kudde niet eens zou bestaan zonder haar herder. De biopolitieke heerser is dus een bestaansvoorwaarde voor de gemeenschap, terwijl de soeverein zijn bevolking nodig heeft om zichzelf als soeverein te bevestigen. Als derde, daarmee samenhangend, moet de soevereine heerser zijn macht legitimeren, terwijl die van de herder boven alle twijfel verheven is, aangezien hij moreel verheven is boven de gemeenschap. Ten vierde maakt de soeverein van zijn gemeenschap één geheel (een natie bijvoorbeeld), terwijl de herder elk individu probeert te behouden en helpen. Tot slot is de macht van de soeverein een voorrecht, terwijl de macht van de herder een plicht is ten opzichte van zijn gemeenschap.²¹

Aangemerkt dient te worden dat bovenstaande korte beschrijving van bio-macht een ideaaltypische beschrijving is. Biopolitiek als ordenend mechanisme van een samenleving kan op verschillende plekken gezien en geanalyseerd worden, maar het is niet zo dat daarmee de soevereine macht zich heeft teruggetrokken. Veel vaker zien we de 'demonische combinatie', zoals Foucault het noemde, van soevereine macht en bio-macht.²²

De controlefunctie van de biopolitieke grens maakt het mogelijk dat andere functies van de grens in gradaties en op verschillende terreinen gedifferentieerd uitgevoerd kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de poging om zogenaamde kennismigranten makkelijker toegang te verlenen tot Nederland. Het idee dat een grens een selectief filter kan zijn, waar een combinatie van informatie, technologie en gerichte maatregelen een gewenste uitkomst kan produceren, is een uitwerking van de biopolitieke grens.²³

¹⁹ Walters (2002) p. 573

²⁰ Foucault (1978/1991) p. 100

²¹ Prozorov (2007) p. 54-55

²² Ojakangas (2005) p. 21

²³ Walters (2002) p. 571-572

De drie bovenstaande manieren om de grens te beschouwen (geopolitiek, nationaal en biopolitiek) zijn er slechts drie uit een schier onuitputtelijke lijst. Er is de neo-liberale grens die vanuit haar optiek vooral een obstakel is voor het functioneren van een vrije markteconomie, de neo-koloniale grens die functioneert als laboratorium en medium voor het buitenwaarts verspreiden van waarden, et cetera. Voor dit onderzoek denk ik echter dat bovenstaande drie thema's een voldoende en interessante blik geven op de grens om de praktijken voor en op Schiphol mee te beschouwen. De biopolitieke grens is gezien de zeer gedifferentieerde toelatingspolitiek van de Nederlandse grens de meest interessante, en daar wil ik me dan ook op concentreren.

2.3 Schengen

Schrijven over de Nederlandse grensbewaking en –praktijken zou een vrij onbegrijpelijk stuk opleveren als daarin niet het Schengenverdrag behandeld wordt. In 1985 werd dit verdrag getekend nabij het plaatsje Schengen in Luxemburg door vertegenwoordigers van West-Duitsland, Nederland, België, Luxemburg en Frankrijk. Dat was iets later, en inhoudelijk minder verstrekkend dan de bedoeling was. Al bij het verdrag van Rome, waar de Europese Economische Gemeenschap (EEG) gesticht werd was er sprake van de wens om vrij verkeer van personen binnen de gemeenschap mogelijk te maken:

*Freedom of movement for workers shall be secured within the Community by the end of the transitional period at the latest.*²⁴

Met de *transitional period* wordt een overgangperiode bedoeld waarbinnen de *common market* gerealiseerd diende te worden. De bedoeling was dat dit binnen twaalf jaar gebeurd zou zijn.²⁵ Zoals ook de interne markt niet binnen twaalf jaar gerealiseerd werd, lukte het met het vrij verkeer van personen ook niet. Het verdrag van Nice paste het verdrag van Rome aan, en de zinsnede 'by the end of the transitional period...' werd wijselijk geschrapt.²⁶

Zoals de oorspronkelijke zin uit het Verdrag van Rome al aanduidt, was de *freedom of movement* aanvankelijk alleen bedoeld voor *workers*. De EEG was voornamelijk opgericht om de interne markt op te zetten, wat niet alleen een grenzenloze goederen-, diensten- en kapitaalmarkt op moest leveren, maar ook een grenzenloze arbeidsmarkt. Vanuit die gedachte wilde men het vooral mogelijk maken dat mensen zonder veel moeite in een ander land aan het werk konden, c.q. dat bedrijven zonder veel moeite werknemers uit andere EEG-landen aan konden nemen. Aanvankelijk was deze vrijheid beperkt en betekende het niet veel meer dan dat bedrijven werknemers uit andere lidstaten mochten aannemen, al mochten lidstaten nog steeds protectionistische wetgeving daartegen in stelling brengen. Later werd dit

²⁴ Treaty Establishing the European Economic Community (1957) art. 48 lid 1

²⁵ Treaty Establishing the European Economic Community (1957) art. 8 lid 1

²⁶ Treaty Establishing the European Community (Nice consolidated version) (2002) art. 39 lid 1

uitgebreid met het recht van personen in een andere lidstaat te werken "*and to pursue such activity*", waarmee niet alleen het werk, maar ook het verblijf gelegaliseerd werd. Op dat punt was de *freedom of movement* feitelijk al uitgebreid van *workers* naar *potential workers*, ofwel burgers van lidstaten in het algemeen. In overeenstemming met het recht op gezinsleven (EVRM art. 8) was het niet meer dan logisch dat aan families van (potentiële) werknemers ook recht op verblijf in een andere lidstaat gegund werd, en zo werd gradueel het recht op verblijf voor elke burger van een lidstaat in elke andere lidstaat geïnstalleerd.²⁷

Dat in Europees verband aan douane-unies met vrij verkeer van personen gewerkt werd, weerhield de Nederlanders, Belgen en Luxemburgers er niet van om al in 1958 de Benelux Economische Unie op te richten. Deze unie vloeide voort uit een Douaneovereenkomst die de regeringen in ballingschap tijdens de Tweede Wereldoorlog sloten. Op 11 april 1960 werd hier een overeenkomst aan toegevoegd waarmee de binnengrenzen van de Benelux opgeheven werden.²⁸ Het verdrag dat 25 jaar later in Schengen gesloten werd is volgens het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken gemodelleerd naar deze overeenkomst.²⁹

Het concept van vrij verkeer van personen (en kapitaal, goederen en diensten) binnen de Europese Unie kan een noodzakelijkheid genoemd worden voor het functioneren van de interne markt. Aangezien de Europese Economische Gemeenschap zich als een van haar hoofddoelen het creëren van zo'n interne markt had gesteld, is het opvallend dat het zo lang duurde voor er serieus werk gemaakt werd van het opheffen van de binnengrenzen. Als oorzaken worden hier onder andere de economische situatie (de oliecrises en bijbehorende inflatie in de jaren 1970, de recessie in de jaren 1980) en een politieke koudwatervrees voor aangegeven.³⁰ Het was aanvankelijk niet de bedoeling dat er überhaupt een Schengenverdrag (buiten EEG-verband) zou komen. De verschillen tussen de EEG-lidstaten bleken echter te groot om dit in EEG-verband op te lossen, en slechts tussen de vijf eerdergenoemde landen bleken de verschillen op deze punten overbrugbaar.³¹ Een van de onderwerpen waar men het niet over eens kon worden, was de vraag of het opheffen van de binnengrenzen alleen voor EU-burgers zou moeten gelden (waarmee er dus nog steeds grenscontroles nodig zouden zijn), of voor iedereen. Omdat de EEG-lidstaten hier geen overeenkomst over konden bereiken, maar een vijftal staten (met name Frankrijk en Duitsland) het te nadelig vonden om hier lang mee te wachten, besloot men (deels ook om

²⁷ Ugur (1995) pp. 976-978

²⁸ Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied (1960) art. 2

²⁹ <http://www.minbuza.nl/en/europeancooperation/EU,schen/Background-on-Schengen.html>; Convey & Kupiszewski (1995) p. 948 stellen eveneens dat de "Schengen group is setting standards for overall European migration policy."

³⁰ Arifkhanova (2006) p. 8

³¹ Kapteyn (1991) p. 365

redenen van soevereiniteit) de intergouvernementele weg in te slaan.³² Later hebben zich daar andere landen bij aangesloten.

Het Schengenverdrag bevat elementen die de latere Europese Unie veelvuldig zou reproduceren.³³ Met name de keuzemogelijkheid die een staat heeft om wel of niet deel te nemen aan het verdrag, is iets wat nog vaker voor zou komen. Daarnaast was het een prikkel om bepaalde zaken te harmoniseren, wat later een van de kernpunten van de EU zou worden.

Dat Nederland deel uitmaakt van de Schengenruimte heeft een aantal consequenties. Allereerst betekent het dat alleen aan de Schengenbuitengrenzen nog grenscontrole plaatsvindt, in Nederland zijn dat de internationale lucht- en zeehavens. De controle die hier geschiedt, geldt alleen voor passagiers die afkomstig zijn uit een niet-Schengenland. Passagiers die van het ene Schengenland naar het andere reizen, passeren dus geen grenscontrole.³⁴

Hoewel de binnengrenzen in Europa dus weg zijn, lijkt het effect op het grensbegrip in Europa echter geheel averechts te zijn. Ten tijde van de onderhandelingen over het Schengenverdrag speelden niet alleen angsten over het verlies van soevereiniteit maar bleek vooral het 'hoe brengen we dit in de praktijk' een heikel punt.³⁵ Het opheffen van grenzen omdat deze een beperking vormen voor onder andere de internationale handel, klinkt als een vorm van economische liberalisering waarbij de staat een stapje terugdoet. Na de nodige onderhandelingen omtrent deze liberalisering bleek de uitvoering echter vooral een uitbreiding van regelgeving met zich mee te brengen in plaats van een verkleining ervan. Een deel van die regelgeving betrof de bevoegdheden van de politie. Iets wat in het ene land strafbaar is (bijvoorbeeld wapenbezit) maar in het andere land niet, wordt lastiger te vervolgen als de verdachte simpelweg de grens over kan rijden en de politie hier noodgedwongen moet stoppen wegens jurisdictie-kwesties.

In dezelfde denktrant werden er ook richtlijnen en regelgeving bedacht voor het reguleren van de mobiliteit van ongewenste personen. Iemand die in Nederland ongewenst is, maar wel in Frankrijk toegelaten wordt, zou dankzij Schengen ongestoord door kunnen rijden naar Nederland. Men vertrouwde elkaar onvoldoende om daar mee akkoord te gaan. De grenzen gingen weliswaar open, en de prikkel tot harmonisatie was onmiskenbaar aanwezig, maar men nam hierbij grote voorzichtigheid in acht, deels onder druk gezet door de publieke opinie aan het nationale thuisfront.³⁶

³² Arifkhanova (2006) p. 12-13

³³ Kapteyn (1991) p. 366

³⁴ e-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR

³⁵ Zo was de regelgeving omtrent wapenbezit in Frankrijk iets wat Frankrijk niet op wilde geven, en was Nederland niet geneigd aanpassingen te plegen in haar relatief tolerante drugsbeleid. Kapteyn (1991) pp. 372-374

³⁶ Kapteyn (1991) p. 367-368

Het grootste effect van het Schengenverdrag in het huidige kader was echter de creatie van zogeheten binnen- en buitengrenzen. De vermindering van controle op de binnengrenzen diende gecompenseerd te worden met een versterking van de controle op de buitengrenzen. Net als moge blijken uit het beperkte aantal landen dat de Schengenovereenkomst in eerste instantie ondertekende, blijkt ook hieruit een zekere mate van wantrouwen en 'tegenzin' die de deelnemende staten hadden bij dit verdrag. Kennelijk durfde men niet uit te gaan van 'wat goed is voor één staat is dat ook voor alle staten' maar wenste men een versterkte grenscontrole aan de buitengrenzen van het Schengengebied.³⁷ Gedeeltelijk is dit de (voorspelbare) uitkomst van een onderhandeling waarin slechts overeenkomst bereikt kan worden als men zich aan de strengste onderhandelingspartner conformeert. Maar men kan er ook een signaal in zien dat men, ondanks dat men de voordelen inzag van het opheffen van de grenzen, toch sterk hechtte aan de landsgrenzen en het soevereiniteitsbegrip dat ze belichaamden.

2.4 de grens als filter

De Nederlandse grens heeft alleen nog een betekenis voor personen die haar wensen te passeren op de plaatsen waar ze tegelijkertijd een Schengenbuitengrens is. Het EU-model verhindert dat de regelgeving omtrent de Schengenbuitengrens op een centraal niveau vastgesteld wordt. In plaats daarvan stelt de EU voorwaarden en richtlijnen, maar blijft de Nederlandse staat soeverein in hoe ze de grensbewaking ten uitvoer brengt. De Nederlandse grens is daarmee zowel een nationaal als een supranationaal filter, ze regelt zowel de toegang voor ons land als voor de rest van het Schengengebied.

Ik gebruik hier de metafoor van het filter omdat het de werking van de grens beter benadert dan metaforen als Fort Europa, *march* of *limes*.³⁸ Eventueel zou het beeld van een zeef ook volstaan, omdat de grens, zoals we in komende hoofdstukken zullen zien, redelijk mechanisch selecteert wie er wel en niet doorkomen, zoals een zeef ook mechanisch selecteert op korrelgrootte. Een filter brengt een scheiding aan. In beginsel houdt het alles tijdelijk tegen, daarna zorgt het ervoor dat bepaalde elementen aan de ene kant van het filter blijven en andere er door heen gaan. Denk bijvoorbeeld aan de manier waarop in de negentiende eeuw goud gewonnen werd. Door modder te filteren blijven goudklompjes achter in het filter. Een koffiefilter werkt precies andersom. Door het water tijdelijk op te houden tussen de gemalen koffiebonen passeert het uiteindelijk getransformeerd het filter, terwijl de gemalen koffiebonen achterblijven.

Het (aan)duiden van een grens door middel van een metafoor, waarbij er uit verschillende metaforen gekozen kan worden, geeft aan dat er verschillende

³⁷ Van den Bergh (2006) p. 6

³⁸ Walters (2004b) p. 683-684, p. 690-691

manieren zijn om naar een grens te kijken. Een grens opvatten als een lijn die twee landen met elk hun eigen bestuur en soevereiniteit van elkaar scheidt, is een beeld dat in ieder geval voor de Europese Unie niet meer opgaat.³⁹ De ruimte van de grens kan op verschillende manieren georganiseerd worden, afhankelijk van het doel wat men ermee wenst te bereiken. Als een grens(gebied) vooral ingezet wordt om economische en sociale praktijken te verspreiden, vereist dat een totaal ander soort grens dan wanneer ze vooral bedoeld is om de militaire macht van een staat weer te geven. Walters (2004) definieert de grens daarom niet als een fysiek verschijnsel, maar als een *geostrategy*, waar de staat een bepaald doel mee tracht te bereiken. De strategie van de nationale grens als filter streeft twee verschillende doelen na. Ten eerste houdt het mensen tijdelijk op, fixeert ze tijdelijk op een bepaalde plaats. Dit maakt het mogelijk om ze te registreren en ze te beïnvloeden. Op de grens worden mensen gedisciplineerd, iedereen staat keurig in de rij, vertoont het zelfde gedrag en werkt keurig mee met de douanebeambten. Daarnaast beperkt de grens als filter voor bepaalde mensen de toegang. Afhankelijk van criteria worden sommige mensen wel doorgelaten en anderen niet. Geheel in lijn met de analogie van het filter dient deze sortering zo mechanisch mogelijk te verlopen. De criteria poogt men dus zoveel mogelijk objectief meetbaar te laten zijn. Aangezien iemands identiteit geen objectief meetbaar verschijnsel is, verplaatst de meting (en daarmee de filtering) zich naar zogenaamde attributen, zoals iemands nationaliteit, de hoeveelheid geld die iemand meebrengt, et cetera.

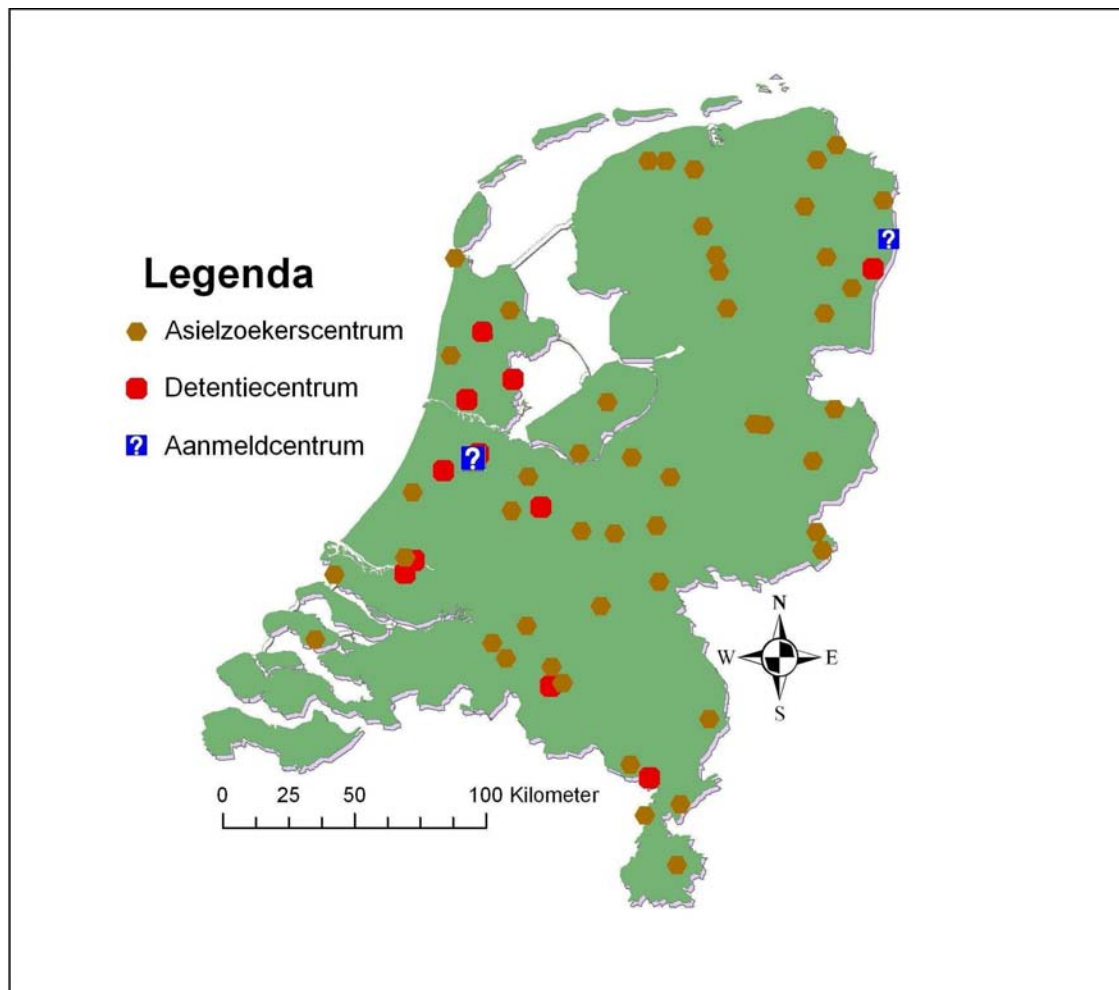
Naast verschillen in functies van de grens zien we dat sommige functies van de grens, en dan met name de functie waar deze scriptie over handelt, niet meer enkel op de grens plaatsvinden, maar zich verspreiden, zowel binnen als buiten het gebied dat de grens markeert. Door bijvoorbeeld de aanvraag van inreisdocumenten in het buitenland plaats te laten vinden verplaatst men ook (een deel van) de grens(activiteit) naar het buitenland. Tegelijkertijd vinden er op verschillende plaatsen in Nederland nog controles plaats met betrekking tot de legaliteit van iemands verblijf in Nederland. Het filter is daarmee meer dan een statisch fysiek verschijnsel, maar iets waarvan een staat actief de locatie(s) kan bepalen. Het filter bevindt zich zögezegd niet langer op één plaats, maar verspreid over buitenland, grens en binnenland vinden filterende activiteiten plaats.⁴⁰

De morfologische locatie van de grens is daarmee zeer moeilijk te definiëren. Afhankelijk van het specifieke doel van de grens bevindt ze zich op bepaalde plaatsen. Waar het gaat om het toelaten van mensen en het actief niet-toelaten (uitzetten) van mensen bevindt de Nederlandse grens zich op zo'n 58 locaties verspreid over Nederland. In de afbeelding op de volgende pagina zijn deze in beeld gebracht. In de Aanmeldcentra (AC) doorlopen asielzoekers het eerste deel van hun procedure. Indien nader onderzoek naar de aanvraag

³⁹ Walters (2004b) p. 675-676

⁴⁰ Walters (2004a) p. 251-253

nodig is, verhuist de asielzoeker naar een asielzoekerscentrum (AZC). Vreemdelingen in afwachting van hun uitzetting worden vastgehouden in een detentiecentrum (DC). Op al deze locaties zijn mensen (nog) niet toegelaten tot Nederland, hoewel ze zich binnen de fysieke landsgrenzen bevinden. De diffuse morfologie van de Nederlandse grens is een van de aanleidingen voor dit onderzoek. Onderstaande kaart maakt eens te meer duidelijk dat het karakter van de grens aan verandering onderhevig is en niet meer op de klassieke wijze, als gefixeerd verschijnsel begrepen kan worden. De beperking tot de grens op Schiphol vloeit voort uit het grote aantal grensactiviteiten dat aldaar op één locatie plaats vindt.



Figuur 1: verschillende locaties van de Nederlandse grens⁴¹

De grens wordt in deze scriptie níet begrepen als een ééndimensionale lijn, ofwel een locatie waar je je nooit óp, maar altijd slechts aan een van beide zijden van kunt bevinden. Noch zie ik in dit onderzoek de grens als een gebied waar je vóór, in of voorbij kunt zijn. Dit onderzoek gaat uit van de veronderstelling dat de grens überhaupt niet of nauwelijks meer functioneert

⁴¹ Eigen productie, gebaseerd op Kox (2007) p. 11; <http://www.dji.nl/main.asp?pid=253>; <http://www.coa.nl/NED/website/opvanglocaties.asp?menuid=13&command=opvanglocaties>; Ministerie van Justitie (2007a); Ministerie van Justitie (2007b)

als lijn, maar veeleer als praktijk die op verschillende plaatsen, door verschillende actoren (waaronder de mobiele mens zelf) en op verschillende manieren kan worden uitgevoerd. De grens is weliswaar een instrument van de staat, maar de filterende activiteit wordt door een veelvoud aan actoren uitgevoerd.

Dit onderzoek beperkt zich tot wat er vóór de grens en óp de grens plaats vindt, waarbij 'óp de grens' geografisch gezien als Schiphol begrepen wordt.⁴² Daarnaast gaat dit onderzoek niet zozeer uit van handelingen van de staat, maar van maatregelen c.q. obstakels die de (potentiële) migrant op zijn weg vindt. Ik wil me voornamelijk concentreren op het web van maatregelen en actoren waar de mobiele mens in terecht komt als hij Nederland binnen wil komen. Dat is een systeem wat onmiskenbaar door de staat is opgetrokken, maar wat zich concentreert op het potentieel mobiele individu. Dit onderzoek gaat over de dingen die gebeuren mét dat mobiele subject, waarmee het subject soms een object wordt in een systeem dat zijn individualiteit en capaciteit tot handelen inperkt, ten behoeve van het creëren van voorspelbare en controleerbare handelingen van iedereen.

In de volgende twee hoofdstukken zullen de grenspraktijken en obstakels vóór en óp Schiphol geanalyseerd worden.

⁴² Het aanmeldcentrum (AC) voor asielzoekers en het grenshospitium waar mensen hun uitzetting afwachten bevinden zich binnen de gemeentelijke grenzen van de plaats Schiphol en worden ten behoeve van dit onderzoek eveneens als 'grens' begrepen.

3. Selectie vóór de poort

Zoals in het vorige hoofdstuk betoogd, kan de grens beschouwd worden als een (biopolitiek) filteringsinstrument. Het kan omslachtig zijn om deze filtering op de plaats van de fysieke grens zelf uit te voeren, en sinds de invoering van Schengen is dat zelfs voor grote delen van de Nederlandse grens onmogelijk.

Mensen die op Schiphol landen, zijn feitelijk gezien al in Nederland, hoewel ze dat juridisch gesproken nog niet hoeven te zijn. De Nederlandse staat zet extra reguleringsinstrumenten in om samenstelling van de populatie die op Schiphol landt te beïnvloeden, waardoor de filtering op Schiphol efficiënter verloopt. Dit hoofdstuk gaat over die grenspraktijken die al vóór de grens plaats vinden.

De toegang tot Nederland wordt voor mensen met andere nationaliteiten geregeld door het vreemdelingenrecht, preciezer gezegd de Vreemdelingenwet 2000 en aanhangende Vreemdelingenbesluiten en -circulaires, aangevuld met beslissingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het algemene functioneren van de grens kan geschetst worden als een 'nee, tenzij'-modus. Anders gesteld: de grens is in principe dicht, en om de grens voor jou open te laten gaan zul je aan voorwaarden moeten voldoen.

Om te bepalen of iemand toegang zou kunnen krijgen tot Nederland zijn een aantal factoren van belang. Hoofdzakelijk betreft dit de factoren nationaliteit, verblijfsduur en verblijfsdoel. Het vreemdelingenrecht maakt onderscheid tussen verblijf voor korte duur en voor lange duur, waarbij de scheidslijn ligt op een verblijf van drie maanden. Verblijf voor een duur van ten hoogste drie maanden is voor onderdanen van een twintigtal landen mogelijk zónder dat daar een visum voor nodig is. Voor het overgrote deel van de landen geldt echter een visumplicht.⁴³

3.1 visa

Visa zijn geen recente uitvinding voor het reguleren van grensoverschrijdende mobiliteit, de systematische toepassing ervan echter wel. In de periode van de zevende tot de twaalfde eeuw werden documenten van gelijke strekking bijvoorbeeld gebruikt in het Byzantijnse rijk. Daarna zijn ze geruime tijd in onbruik geraakt. In tegenstelling tot het 'natuurlijke' gevoel waarmee men tegenwoordig grenzen beschouwt, is de systematische regulering van wie er binnenkomt iets wat pas in de negentiende eeuw weer ingevoerd werd. Vanaf de Eerste Wereldoorlog werd deze regulering door vrijwel alle West-Europese

⁴³ IND (2007a) p. 12, eigen berekening. De landen die eveneens vrijgesteld zijn van de mvv-plicht, waarvan de inwoners dus ook voor een verblijf van langer dan drie maanden geen toestemming hoeven te vragen zijn uit de lijst weggefilterd. Immers, wie zonder beperking voor een verblijf langer dan drie maanden het land binnen mag, mag dat automatisch ook voor een verblijf van minder dan die drie maanden. Zie ook bijlage II

staten toegepast.⁴⁴ Door het instellen van het visum als een zogenaamde *pre-entry requirement* verkrijgt een staat de mogelijkheid om mensen te weigeren vóór het lastig wordt (i.e. als ze al 'op de stoep' staan), én de mogelijkheid om mensen te registreren.

De vraag echter waaróm mensen een visum moeten hebben, en de verbijzondering daarvan, waarom onderdanen van de ene staat wél een visum nodig hebben en anderen niet, is daarmee nog niet beantwoord.

Een visum, bedoeld voor een verblijf van maximaal drie maanden in Nederland, dient aangevraagd te worden bij de Nederlandse ambassade of het Nederlands consulaat in het land van herkomst. De aanvraag wordt vervolgens doorgestuurd naar Nederland. Afhankelijk van het opgegeven reisdoel komt deze bij het ministerie van Buitenlandse Zaken of de Visadienst van de IND (ministerie van Justitie) terecht. In een groot deel van de gevallen kan de ambassade of het consulaat de visum-aanvraag echter zelf afhandelen.⁴⁶

<i>reisdoel</i>	<i>behandelt</i>
zaken conferentie / seminar cultureel / sportevenement internationale organisatie diplomatiek / politiek	BuZa
+ aanvraag uit voormalige Sovjet republiek	
toerisme familiebezoek muzikaal optreden studie / stage medische behandeling	Visadienst

Tabel 2: wie behandelt de visum-aanvraag⁴⁵

Het afschaffen, of niet instellen van de visumplicht voor een bepaald land duidt over het algemeen op een zekere mate van vertrouwen. Door mensen met een bepaalde nationaliteit vrij te stellen van de verplichting een visum aan te vragen, wordt met zoveel woorden gezegd dat de staat er niet of nauwelijks voor vreest dat mensen voor korte tijd naar Nederland komen en hier niet meer weggaan. Iemands nationaliteit zegt ons voldoende om aan te nemen dat de persoon ook weer terug zal keren naar zijn eigen land. Normaal gesproken neemt de staat dat niet zonder meer aan, daar moeten in veel gevallen de nodige bewijzen voor overlegd worden, waarmee de reiziger (als hij wél uit een visumplichtig land komt) zijn betrouwbaarheid bewijst.

De keus om wel of geen visumplicht in te stellen voor een land ligt bij de minister van Buitenlandse Zaken. Geheel autonoom is deze hier niet in, sinds 1999 geldt er een verordening van de Raad van de Europese Unie waarmee voor ongeveer honderd landen voor de volledige EU een visumplicht geldt.⁴⁷

⁴⁴ Walters (2002) p. 571

⁴⁵ <http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,index.html>; http://www.mfa.nl/tehn/consulaire_zaken/schengen_visa/veelgestelde_vragen#Wiebelistsopeenvisumaanvraag

⁴⁶ http://www.ind.nl/nl/Images/Cijfers%20visum_tcm5-130084.pdf

⁴⁷ EG-verordening 574/1999, OJ L 72, 18 maart 1999

Later is deze verordening uitgebreid met een lijst landen waarvoor voor alle EU landen een vrijstelling van de visumplicht geldt.⁴⁸

Of mensen met een bepaalde nationaliteit wel of niet onderworpen zijn aan de visumplicht is in veel gevallen afhankelijk van politieke keuzes. Het kan bevorderlijk zijn voor de relaties met een staat om de visumplicht op te heffen, of het kan als drukmiddel ingezet worden. Naast het criterium van de internationale relaties wordt de keuze om een inwoners van een land wel of niet aan een deze plicht te onderwerpen bepaald door de vrees voor illegale immigratie en openbare orde en veiligheidsoverwegingen.⁴⁹

Als (derde) landen een visumplicht voor burgers uit (bepaalde) EU-landen hanteren, is het land volgens de EU-verordeningen gerechtigd om voor inwoners uit dat land eveneens een visumplicht in te stellen, het zogenaamde wederkerigheidsmechanisme.⁵⁰ Hiermee wordt voorkomen dat burgers uit land A zonder visum naar de EU mogen reizen, terwijl (sommige) EU-burgers wél een visum aan moeten vragen om naar land A te reizen.

Om meer inzicht te verkrijgen in de redenen waarom mensen met de éne nationaliteit wél een visum moeten aanvragen om naar Nederland te komen en anderen niet, is het wellicht goed eens te kijken voor welke nationaliteiten deze verplichting wel en niet geldt. Een uitgebreide opsomming van de (niet-)visumplichtige nationaliteiten staat in bijlage II. In totaal betreft het hier zestig nationaliteiten die, als zij korter dan drie maanden in Nederland wensen te verblijven, geen extra document voor grensoverschrijding hoeven aan te vragen. Voor een groot deel van deze nationaliteiten is deze uitzondering echter relatief betekenisloos. Burgers van de Europese Unie hoeven überhaupt geen document voor grensoverschrijding aan te vragen, ongeacht hoe lang ze in Nederland wensen te verblijven. Daarnaast is er nog een aantal nationaliteiten die tevens vrijgesteld zijn van de mvv-plicht, dat wil zeggen dat ze ook bij een verblijf van méér dan drie maanden geen extra document voor grensoverschrijding hoeven aan te vragen. (Dit ontslaat niet-EU-burgers niet van de plicht een verblijfsvergunning aan te vragen als men eenmaal in Nederland is, maar dat valt buiten het bereik van dit onderzoek.) In paragraaf 3.2 ga ik dieper in op de mvv-plicht, belangrijk is hier te erkennen dat de vrijstelling van de visumplicht slechts voor een aantal van de genoemde zestig nationaliteiten wél van enige betekenis is. Voor mensen met deze nationaliteiten geldt dat zij géén extra document (naast het paspoort) hoeven te hebben voor een kort verblijf, maar wél als zij langer in Nederland wensen te verblijven.

⁴⁸ EG-verordening 539/2001, OJ L 81, 21 maart 2001

⁴⁹ EG-verordening 539/2001, OJ L 81, overweging (5)

⁵⁰ EG-verordening 851/2005, OJ L 141, 4 juni 2005

Voor deze 22 nationaliteiten (zie de tabel hieronder) geldt dat de staat in zekere zin een 'risico' neemt. Voor een kort verblijf hoeft men op Schiphol enkel het paspoort te laten zien, en vindt nauwelijks verdere toetsing plaats.⁵² Voor een langer verblijf dient men zich al in het thuisland aan de Nederlandse staat te presenteren alvorens men toestemming krijgt om naar Nederland te reizen. De Nederlandse staat neemt hiermee het risico dat mensen zich op Schiphol melden voor een korte vakantie, maar toch langer blijven. Zoals hierboven vermeld, wordt de afweging om dit risico te nemen, gemaakt op basis van een inschatting van de te verwachten illegale migratie, en de vraag of dat opweegt tegen de internationale relaties met het betreffende land. Daarnaast dient het land ook geen visumbeperkingen te hebben ten opzichte van EU-burgers, anders treedt het wederkerigheidsmechanisme in werking.

Andorra	Argentinië
Brazilië	Brunei
Chili	Costa Rica
El Salvador	Guatemala
Honduras	Hongkong
Israël	Kroatië
Macau	Maleisië
Mexico	Nicaragua
Panama	Paraguay
San Marino	Singapore
Uruguay	Venezuela
Tabel 3: niet-visumplichtige, doch wel mvv-plichtige nationaliteiten ⁵¹ (Totaal: 22 nationaliteiten)	

In de afgelopen jaren zijn twee nationaliteiten uit bovenstaande lijst verwijderd, te weten Ecuador en Bolivia. In respectievelijk 2003 en 2007 werd visum-vrijstelling voor deze nationaliteiten vervangen door een visumplicht. In het geval van Ecuador gebeurde dit om redenen van illegale immigratie.⁵³ In het geval van Bolivia waren zowel redenen van illegale immigratie als het zogeheten openbare orde-criterium van belang. De belangrijkste overweging voor de Europese Commissie om de visumplicht voor Bolivia in te voeren was de volgende:

⁵¹ http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,wanneer_een_visum_nodig_is/niet_visumplichtige_nationaliteiten_voor_een_verblijf_van_maximaal_drie_maanden.html; IND (2007c) p. 12; EG-verordening 539/2001, OJ L 81, 21 maart 2001; IND (2007b) p. 7; http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,wanneer_een_visum_nodig_is/niet_mv_vplichtige_nationaliteiten_voor_een_verblijf_van_meer_dan_drie_maanden.html

⁵² Dat wil zeggen, op Schiphol kan nog steeds een onderzoek plaatsvinden naar de aannemelijkheid van het reisdoel en de duur van het verblijf. Zo is in 2003 veel Ecuadorianen de toegang tot Nederland geweigerd omdat men meende dat zij niet voor een (korte) vakantie kwamen, maar om vanuit Nederland door te reizen naar Spanje om daar werk te zoeken. Ministerie van Defensie (2003)

⁵³ EG-verordening 453/2003, OJ L 69, 13 maart 2003, overweging (1)

Uit de vergaarde informatie blijkt in de eerste plaats dat er een intense en voortdurende migratiedruk is vanuit Bolivia. Deze druk leidt met name tot vele weigeringen aan de buitengrenzen en uitwijzingen in verscheidene lidstaten. Het aspect openbare orde is evenmin verwaarloosbaar, aangezien de aanhoudingen en veroordelingen van Bolivianen wegens criminele feiten en illegale immigratie eveneens stijgen. Bovendien trachten onderdanen van Latijns-Amerikaanse landen die aan de visumplicht zijn onderworpen, deze verplichting te omzeilen door het frauduleuze gebruik van Boliviaanse paspoorten.⁵⁴

De Europese Commissie lijkt, gezien de twee bovenstaande aanpassingen in het visumplicht-beleid, uit te gaan van vertrouwen dat, indien beschaamd, om een reactie vraagt. De lijst met nationaliteiten die voldoende vertrouwen geniet om een kort verblijf zonder toetsing vooraf toe te staan bevat voornamelijk landen in Zuid- en Midden-Amerika (13), Europa (3) en de meer welvarende landen in Zuid-Oost Azië (5).

Een visum is geen recht, maar een privilege. Voordat iemand een visum verkrijgt moet hij aantonen aan een aantal voorwaarden te voldoen. Naast een ruim geldig paspoort zijn dit:

- geen gevaar opleveren voor
 - o openbare orde;
 - o volksgezondheid;
 - o nationale veiligheid;
 - o internationale betrekking van enig Schengenland;
- niet vermeld staan op de lijst met te weigeren personen;
- voldoende middelen van bestaan;
- reisdoel voldoende aannemelijk gemaakt.

Een visumaanvraag dient vergezeld te gaan van een reeks documenten om aan te tonen dat men aan de visumvoorwaarden voldoet. De voornaamste voorwaarde waar de documenten zich op toespitsen is het aannemelijk maken van het reisdoel.⁵⁵ Afhankelijk van het reisdoel dient een persoon, om voor een verblijf van maximaal drie maanden toegelaten te worden tot Nederland, naast zijn / haar paspoort het volgende in te dienen:

- bewijsstukken ter onderbouwing van het reisdoel, bijvoorbeeld:
 - o een door een Nederlandse gemeente gelegaliseerde uitnodigingsbrief van vrienden of familie;
 - o uitnodiging van een Nederlands bedrijf;
 - o hotelreservering.
- bewijsstukken die aantonen dat de reiziger over voldoende middelen van bestaan beschikt voor verblijf, doorreis en/of terugreis:
 - o bijvoorbeeld bankafschriften of contant geld;
 - o minimaal EUR 34,- per dag.

⁵⁴ Europese Commissie (2006) p. 3

⁵⁵ IND (2007a) p. 5

- óf een garantverklaring van de uitnodigende partij in Nederland, inclusief bewijsstukken dat déze over voldoende middelen van bestaan beschikt:
 - o bijvoorbeeld recente loonstrookjes en arbeidscontract;
 - o minimaal het minimuminkomen voor echtparen en gezinnen.
- bewijsstukken van een toereikende medische reisverzekering;
- reserveringsbewijs van de reis;
- documenten die de terugkeer naar het land van herkomst aannemelijk kunnen maken, bijvoorbeeld:
 - o werkgeversverklaring;
 - o inschrijving schoolgaande kinderen;
 - o eigendomsbewijs eigen woning.

Deze lijst is niet uitputtend, als de ambassade ter plaatse niet overtuigd is, kan deze altijd om extra documenten of stukken vragen.⁵⁶

Na een positieve beschikking van de Nederlandse ambassade wordt de persoon in kwestie geacht zijn reis te definitief te boeken. Voorafgaand aan de daadwerkelijke afgifte van het visum wordt gecontroleerd of de terugreis eveneens geboekt is.⁵⁷

De visumvoorwaarden lijken zich voornamelijk toe te spitsen op twee zaken, te weten de terugkeer en de vraag of iemands komst een beroep op de publieke middelen (de schatkist) met zich mee zal brengen. De Nederlandse staat lijkt overtuigd te willen zijn van iemands terugkeer en wil voorkomen dat de vreemdeling de staat op enige manier op kosten jaagt gedurende zijn verblijf. De toevoeging dat de ambassade of het consulaat altijd om extra documenten kan vragen, regelt een soort gelegaliseerde willekeur, die in zekere zin al opgesloten zit in de zinsnede 'voldoende aannemelijk'.

Het eerste criterium, al dan niet een gevaar opleveren voor de openbare orde, wordt in eerste instantie getoetst door na te gaan of de reiziger eerder is veroordeeld, of op het moment van aanvraag wordt verdacht van het begaan een strafbaar feit. Daarnaast wordt het voorkomen van illegale immigratie gezien als een manier van het bewaren van de openbare orde in Nederland, en kan een visumaanvraag dus worden afgewezen als de terugkeer onvoldoende gewaarborgd wordt.⁵⁸ Men noemt dit ook wel vestigingsgevaar. Met deze term wordt nog eens verduidelijkt dat een visum slechts tijdelijk verblijf toestaat. De staat vreest – ze ziet het als een gevaar – dat mensen op een visum binnen komen en vervolgens niet meer weg gaan. Door het visumvereiste kan een staat die mensen binnenlaten waarvan ze er wel vertrouwen in heeft dat ze terugkeren. Op die manier kan ze het risico van illegale migratie enigszins *managen*. De afwijzingsgrond 'vestigingsgevaar' is arbitrair, iemand kan immers hooguit aannemelijk maken dat hij teruggaat, maar het is onmogelijk van tevoren te bewijzen.

⁵⁶ IND (2007a) p. 6

⁵⁷ IND (2007a) p. 6

⁵⁸ IND (2007a) p. 5; interview C. de Mooij

Zonder op de zaken vooruit te lopen, wil ik hier alvast twee zaken aanstippen. Allereerst is dat de redenatie dat illegale immigratie een gevaar zou vormen voor de openbare orde, en om die reden voorkomen moet worden. De strekking van alle voorwaarden en benodigde bewijsstukken is in principe duidelijk genoeg, de terugkeer van de vreemdeling is een belangrijke vereiste voor het verlenen van het visum. Aangezien het hier een visum voor beperkte korte duur betreft, is terugkeer per definitie een handeling die van de houder van dit visum verwacht wordt. Het kan geen kwaad om dat ten overvloede als voorwaarde te vermelden, maar in plaats daarvan kiest men er voor om het als 'openbare orde criterium' te hanteren.

Nuchter bekeken kun je moeilijk beweren dat een toerist die hier vier maanden verblijft terwijl zijn visum dat niet toestaat enkel vanwege zijn aanwezigheid de openbare orde bedreigt. De vraag is echter of de politie gerechtigd is om een zekere mate van geweld te gebruiken als de enige aanleiding is dat iemand langer op een bepaalde plaats verblijft dan de combinatie van zijn paspoort (nationaliteit) en eventuele extra reisdocumenten toestaan. Door als staat af te kondigen dat een *visa-overstayer* een bedreiging voor de openbare orde vormt, worden vrijwel automatisch allerlei rechtshandelingen gewettigd die dat anders wellicht niet waren.

Het andere opvallende is de hoeveelheid informatie uit het privé-leven die de vreemdeling dient te overleggen bij een visum-aanvraag. De Nederlandse staat toont zich hier buitengewoon nieuwsgierig naar de levens van mensen die voor relatief korte tijd in Nederland willen verblijven. De uitkomst van de optelsom van procedures en bewijsstukken is dat kortstondig in Nederland verblijven niet iets is wat je individueel voor elkaar kunt krijgen, daar heb je allerlei andere personen voor nodig die voor je garant staan, die aangeven dat je na terugkeer weer aan het werk mag, et cetera. De nieuwsgierigheid verandert in een vorm van bemoeizucht als we het openbare orde-criterium nader beschouwen. Personen die verdacht worden van een strafbaar feit kan op grond van dat criterium een visum geweigerd worden. Nu is het natuurlijk niet bevorderlijk voor de rechtsgang als een verdachte de wijk kan nemen, maar het is niet de verantwoordelijkheid van het ontvangende land om dat te voorkomen. Hoogdravende woorden als 'schuldig tot het tegendeel bewezen is' gaan in dit geval minder op, waarmee onderstreept wordt dat internationale mobiliteit – althans naar ons land toe – niet zonder meer voor iedereen is weggelegd.

3.2 mvv

Als iemand voor een periode van méér dan drie maanden in Nederland wenst te verblijven, treedt een ander regime in werking. De persoon dient dan, in verreweg de meeste gevallen, in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning.

Langer dan drie maanden in Nederland verblijven zónder verblijfsvergunning is slechts toegestaan aan onderdanen van EER-landen⁵⁹ en Zwitserland.

Een verblijfsvergunning dient aangevraagd te worden in Nederland. Echter, zoals we in de vorige paragraaf al opmerkten, geldt voor de meeste mensen (afhankelijk van hun nationaliteit(en)) dat hun toegang tot Nederland aan voorwaarden gebonden is. Als mensen zonder toetsing naar Nederland komen om alhier een verblijfsvergunning aan te vragen, levert dat administratieve risico's op, want de mensen die afgewezen worden zijn al wel in het land en velen van hen zullen niet vrijwillig terugkeren. Voor verreweg de meeste nationaliteiten geldt daarom een visum-equivalent voor mensen die een verblijfsvergunning aan willen vragen: de Machtiging tot Voorlopig Verblijf, ofwel de mvv. Deze dient net als elk ander visum aangevraagd te worden bij de Nederlandse ambassade of het consulaat in het land van herkomst. Een relatief klein aantal landen, in totaal 38, zijn vrijgesteld van de mvv-plicht.⁶⁰ Voor Zwitserland en de 29 overige (naast Nederland) EER-landen is deze vrijstelling betekenisloos, hun onderdanen hoeven immers ook geen verblijfsvergunning aan te vragen bij verblijf in Nederland van langer dan drie maanden. De acht nationaliteiten⁶¹ waarvoor de mvv-vrijstelling wél een betekenis heeft zijn:

- Australië;
- Canada;
- Japan;
- Monaco;
- Nieuw-Zeeland;
- de Verenigde Staten;
- Zuid-Korea;
- Vaticaanstad.

Mensen met één van de acht bovengenoemde nationaliteiten mogen, ook als ze langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven, met enkel hun paspoort in de hand op Schiphol landen. Dit ontslaat ze niet van de plicht een verblijfsvergunning aan te vragen, er vindt slechts geen toetsing vooraf plaats.

Zuid-Korea lijkt wellicht een vreemde eend in de bijt, aangezien dat land als enige in het rijtje als niet-westers beschouwd wordt door het CBS.⁶² De vrijstelling van de mvv-plicht voor onderdanen van Zuid-Korea geldt sinds 1

⁵⁹ De Europese Economische Ruimte (EER) bestaat uit de Europese Unie (EU), Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

⁶⁰ http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,wanneer_een_visum_nodig_is/niet_mvvplichtige_nationaliteiten_voor_een_verblijf_van_meer_dan_drie_maanden.html

⁶¹ Visum en mvv-zaken gelden wel of niet voor iemand op basis van zijn nationaliteit. Omwille van de leesbaarheid haal ik telkens de namen aan van de landen om wiens nationaliteiten het gaat. Ik volg hiermee de terminologie van de Europese Commissie, de IND en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁶² Keij (2000) p. 24; [http://www.cbs.nl/nl-](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/allochtonen/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=1013)

[NL/menu/themas/dossiers/allochtonen/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=1013](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/allochtonen/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=1013)

juni 2007.⁶³ Een zo recente wijziging in de grensprocedures biedt een interessante blik op de rationale achter mvv-plichten en -vrijstellingen. Wat was anno 2007 de reden om het mvv-vereiste voor Zuid-Korea af te schafften? Uit de brief van de minister van Buitenlandse Zaken blijkt dat hier voornamelijk economische factoren aan ten grondslag liggen, met als schijnbaar onvermijdelijke toevoeging het zogeheten openbare orde-criterium, ofwel het gevaar voor illegale migratie.⁶⁴

In samenwerking met de ministeries van Economische Zaken en Justitie en met de IND heeft het ministerie Zuid-Korea op een aantal punten beoordeeld:

Me[t] name de navolgende elementen worden bij de overweging een mvv-vrijstelling te kunnen verlenen gezien:

- 1. het Nederlandse economische belang;*
- 2. de buitenlandse betrekkingen;*
- 3. de nationale veiligheid;*
- 4. openbare orde (gevaar voor illegale immigratie).⁶⁵*

De Zuid-Koreaanse overheid heeft meermaals om vrijstelling van de mvv-plicht voor haar onderdanen gevraagd, en het Nederlandse bedrijfsleven ziet de mvv als een administratief obstakel. Daar valt niet zoveel op af te dingen, de mvv is een administratief obstakel, en niet alleen voor het bedrijfsleven. Intensieve economische betrekkingen, gecombineerd met een officieel verzoek van Zuid-Korea om een mvv-vrijstelling, worden kennelijk door het ministerie van Buitenlandse Zaken als goede redenen gezien om een mvv-vrijstelling te overwegen.

Zuid-Korea was al vrijgesteld van de verplichting om voor kort verblijf (korter dan drie maanden) een visum aan te vragen, wat een mvv-vrijstelling logisch gezien mogelijk maakt. (Een verplichting om een visum aan te vragen voor een kort verblijf laat zich immers slecht rijmen met de mogelijkheid om zonder problemen in te reizen als men langer wenst te verblijven.) Het relatief geringe verschil in Bruto Nationaal Product (BNP) per hoofd van de bevolking tussen Zuid-Korea en Nederland en de evenwichtige inkomensverdeling in Zuid-Korea worden als argumenten aangevoerd om geen (toename van) illegale migratie te verwachten.⁶⁶

Dat er geen vrees hoeft te bestaan voor (toename van) illegale migranten, lijkt als een *sine qua non* te gelden voor de vraag of een mvv-vrijstelling verleent dient te worden. De waarde van dat argument is echter gering, gezien de vrijstelling voor een visum voor kort verblijf die al gold voor onderdanen van Zuid-Korea. Potentiële illegale migranten kunnen dus zonder problemen Nederland binnenkomen met enkel hun paspoort, zij worden pas illegaal nadat

⁶³ Staatscourant 2007 no. 101 p. 11

⁶⁴ Kamerstukken II 2006-07, 19 637, nr. 1151

⁶⁵ Kamerstukken II 2006-07, 19 637, nr. 1151, p. 1

⁶⁶ Kamerstukken II 2006-07, 19 637, nr. 1151, p. 2

ze hier langer dan drie maanden verblijven. Met andere woorden, een mvv-vrijstelling voor een land kan logischerwijs pas afgegeven worden als er al een vrijstelling geldt voor de plicht een visum voor kort verblijf aan te vragen. Als die visum-vrijstelling geldt, kan gesteld worden dat dat een zeker risico voor illegale migratie met zich meebrengt. De vraag echter of een mvv-vrijstelling een groter risico met zich meebrengt, lijkt in eerste instantie van geen betekenis. Toch vindt de minister van Buitenlandse Zaken het nodig die vraag te beantwoorden.

Ter beantwoording van die vraag voert de minister het BNP per hoofd van de bevolking en de inkomensverdeling aan. Als die in orde zijn hoeven we niet bang te zijn dat mensen massaal hierheen komen en zich aan onze procedures onttrekken.

*Gezien het geringe verschil in BNP met Nederland en de evenwichtige welvaartsverdeling in Zuid-Korea, wordt als gevolg van de vrijstelling van het mvv-vereiste [...] geen toename van illegale migratie verwacht.*⁶⁷

Nu is een brief aan de Tweede Kamer iets heel anders dan een gedegen onderzoek naar motieven voor (illegale) migratie. Of de brief aan de Tweede Kamer alle motieven voor het besluit dekt is onzeker, wel biedt de brief inzicht in de manier van denken van beleidsmakers over illegale migratie. De brief, en het feit dat de Tweede Kamer het besluit in debatten noch in kamervragen heeft wensen te bespreken zijn aanwijzingen dat de wetgevende volksvertegenwoordiging en de ministers menen dat illegale migratie (voornamelijk) door economische motieven tot stand komt.

Voor verreweg de meeste buitenlanders, ingedeeld naar nationaliteit, geldt dus dat zij, als zij langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven, een mvv moeten aanvragen. Een mvv is formeel gezien niet meer dan een inreisvisum, maar het onderzoek dat voorafgaat aan de afgifte omvat vrijwel hetzelfde als dat voor een verblijfsvergunning. Het komt er feitelijk op neer dat het onderzoek voor een verblijfsvergunning in het land van herkomst uitgevoerd wordt, waarna iemand toestemming krijgt om Nederland binnen te komen, om vervolgens in Nederland een verblijfsvergunning aan te vragen. In de meeste gevallen komt men er in Nederland achter dat de omstandigheden niet gewijzigd zijn en wordt de vvr (verblijfsvergunning regulier) 'onverkort afgegeven', maar het is geenszins zo dat de immigrant aan zijn mvv rechten kan ontnemen.⁶⁸

Voor het verkrijgen van een mvv moet een migrant, net als bij een visum voor kort verblijf, aan een aantal voorwaarden voldoen. Deze zijn voor een groot deel afhankelijk van het reisdoel, maar een aantal voorwaarden gelden voor iedereen:

- geldig paspoort;

⁶⁷ Kamerstukken II 2006-07, 19 637, nr. 1151, p. 2

⁶⁸ interview C. de Mooij

Zijt gij dan geen Efraïmiet?

- geen strafblad;
- geen gevaar voor openbare orde, openbare rust of nationale veiligheid;
- zelf over voldoende middelen van bestaan beschikken, of verblijfgever staat garant;
- aantoonbaar vrij zijn van tuberculose;
- ziektekostenverzekering afgesloten.

Voor een groot deel komen deze voorwaarden overeen met die voor het visum voor kort verblijf, al worden de internationale betrekkingen niet genoemd. De meeste 'ontwikkelde (rijkere) landen' hanteren overigens min of meer dezelfde visum-voorwaarden als hierboven genoemd, in geval van (potentiële) arbeidsmigratie dienen bewijzen van kwalificaties nog aan het lijstje toegevoegd te worden.⁶⁹ Dat ook hier sprake is van een zogeheten openbare orde-criterium roept vragen op. De term 'vestigingsgevaar' die bij de visa-afgifte onder het openbare orde-criterium valt kan immers moeilijk als afwijzingsgrond gezien worden voor iemand die openlijk aangeeft zich in Nederland te willen vestigen. Eerdere veroordelingen in het land van herkomst, die als potentiële openbare ordeverstoring opgevat zouden kunnen worden, worden als apart criterium gehanteerd. Wat het openbare orde-criterium dan wel precies inhoudt is daarmee onduidelijk, wat ook hier een zekere discretionaire bevoegdheid aan de kant van de autoriteiten met zich meebrengt.

Buiten de voorwaarden die gelden voor alle mvv-aanvragers, gelden er voorwaarden per verblijfsdoel. Het verblijfsdoel van een potentiële migrant wordt gebruikt als ordeningsprincipe voor de aanvragen. Zoals de IND het onomwonden stelt:

*"U komt altijd naar Nederland met een bepaald doel."*⁷⁰

De Nederlandse overheid onderscheidt inmiddels 28 verblijfsdoelen (zie de tabel op de volgende pagina), vastgelegd in het Vreemdelingenbesluit.⁷¹ Van deze 28 worden 'arbeid in loondienst' en 'gezinshereniging / -vorming' het meest gebruikt. Op de aard van de indeling in verblijfsdoelen wordt in paragraaf 3.5 nog teruggekomen.

⁶⁹ Salter (2006) p. 176

⁷⁰ IND (2007b) p. 7

⁷¹ Vb 2000 art. 3.4 lid 1

28 mogelijke doelen die reden vormen om in Nederland te verblijven

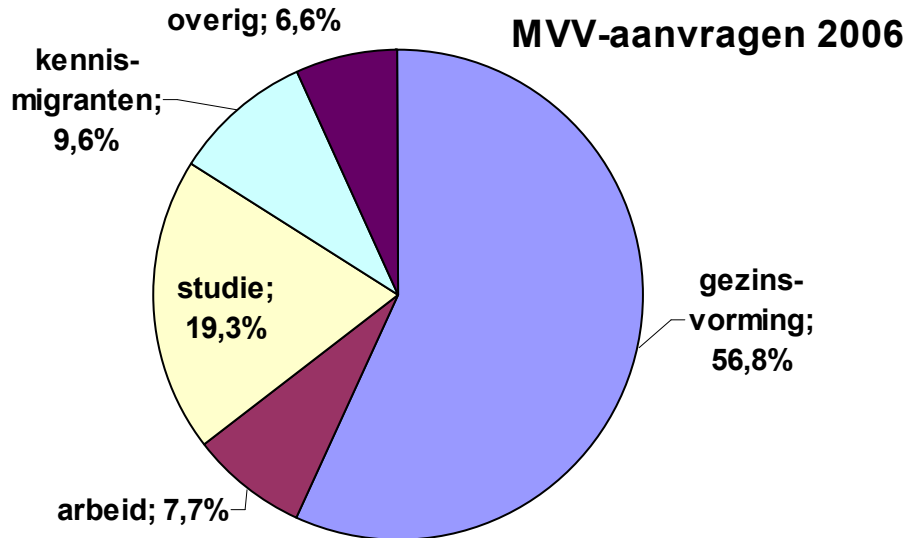
- a. gezinshereniging of gezinsvorming;
- b. verblijf ter adoptie of als pleegkind;
- c. het afwachten van onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders
- d. familiebezoek;
- e. het verrichten van arbeid als zelfstandige;
- f. het verrichten van arbeid in loondienst;
- g. het verrichten van arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar;
- h. het zoeken en verrichten van arbeid al dan niet in loondienst;
- i. het zoeken van arbeid in loondienst aan boord van een Nederlands zeeschip of op een mijnbouwinstallatie op het continentaal plat;
- j. het doorbrengen van verlof in Nederland;
- k. het afwachten van herstel en hervatting van de arbeid in loondienst aan boord van een Nederlands zeeschip of op een mijnbouwinstallatie op het continentaal plat;
- l. verblijf als stagiaire of practicant;
- m. verblijf als niet-geprivilegieerd militair of niet-geprivilegieerd burgerpersoneel;
- n. het volgen van studie;
- o. de voorbereiding op studie;
- p. verblijf als au pair;
- q. verblijf in het kader van uitwisseling;
- r. het ondergaan van medische behandeling;
- s. de vervolging van mensenhandel;
- t. het afwachten van een verzoek tot vaststelling van zijn/haar Nederlanderschap;
- u. voortgezet verblijf;
- v. wedertoelating;
- w. verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken;
- x. verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling;
- y. verblijf als kennismigrant;
- z. werkzaamheid in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening;
- aa. verblijf als economisch niet-actieve langdurig ingezetene;
- bb. verblijf als wetenschappelijk onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG.

Tabel 4: mogelijke verblijfsdoelen m.b.t. een verblijfsvergunning⁷²

Een eerste blik op de lijst geeft al aan dat de overheid een veelheid aan mogelijke verblijfsdoelen hanteert die erg dicht bij elkaar liggen. Toch vindt men het blijkbaar nodig / nuttig om onderscheid te maken tussen bijvoorbeeld het voorbereiden van een studie en het daadwerkelijk volgen van die studie. De verschillende categorieën zijn relatief nauwsluitend gedefinieerd, wat het mogelijk maakt zeer specifieke eisen te stellen aan de aanvraag van een verblijfsvergunning of mvv.⁷³

Het aantal mvv's dat voor Nederland wordt aangevraagd is de de afgelopen jaren gestaag gedaald. Verreweg de meeste mvv's worden aangevraagd met het verblijfsdoel gezinsvorming of –hereniging. In het diagram hieronder worden de mvv-aanvragen uit 2006 omwille van de leesbaarheid geclusterd weergegeven.

⁷² Vb 2000 art. 3.4 lid 1⁷³ interview C. de Mooij



Figuur 5: verdeling van mvv-aanvragen in 2006⁷⁴

Het totaal aantal mvv-aanvragen lag in 2006 op +/- 40.000. Daarvan was ruim de helft in het kader van gezinsvorming of –hereniging. Een substantieel deel daarvan was inburgeringsplichtig, hierover meer in paragraaf 3.4. De categorie 'overig' bevat als grootste groepen adoptie, uitwisseling, medische behandeling en familiebezoek.

Een mvv geeft slechts toegang tot Nederland, het is een document voor grensoverschrijding. Eenmaal aangekomen in Nederland moet de vreemdeling nog een verblijfsvergunning (vvr) aanvragen. Voor de afgifte van een vvr gelden exact dezelfde voorwaarden als voor de bijbehorende mvv. In de meeste gevallen wordt een vvr dan ook 'onverkort' afgegeven zoals dat heet, tenzij in de tussentijd de omstandigheden gewijzigd zijn (de partner bij wie de vreemdeling wenst te verblijven is bijvoorbeeld inmiddels geen partner meer).⁷⁵ Deze ietwat onlogisch aandoende constructie is historisch gegroeid. De eis om in het land van herkomst een mvv aan te vragen alvorens in Nederland een vvr aangevraagd kan worden geldt sinds 1998.⁷⁶ Daarvoor was het zo dat relatief grote hoeveelheden mensen naar Nederland kwamen om een vvr aan te vragen. De mensen wier aanvragen werden afgewezen dienden vervolgens het land weer te verlaten. Velen van hen verlieten het land echter niet vrijwillig, wat de Nederlandse overheid een extra last bezorgde. Door de invoering van het mvv-vereiste wordt deze last voorkomen, omdat er een voortoets plaatsvindt in het land van herkomst.⁷⁷ De herhaling van de toetsing in Nederland biedt de overheid de gelegenheid om de verblijfsvoorwaarden nogmaals te controleren en in het geval van gewijzigde voorwaarden de vvr niet af te geven.

⁷⁴ Bron: cijfers opgevraagd bij het Ministerie van Justitie, eigen bewerking

⁷⁵ interview C. de Mooij

⁷⁶ Nationale Ombudsman (2003) p. 259

⁷⁷ interview C. de Mooij

In 2006 werden er zo'n 40.000 verblijfsvergunningen afgegeven, maar dit cijfer kan niet zonder meer vergeleken worden met het aantal aangevraagde mvv's in dat jaar. Ten eerste is er sprake van een bepaalde doorlooptijd tussen de aanvraag en de afgifte van zowel mvv als vvr. Daarnaast kan er een bepaald tijd verstrijken tussen de afgifte van de mvv en de aanvraag van een vvr in Nederland. Ten derde worden er ook vvr's aangevraagd in Nederland door mensen die géén mvv hebben (mensen met niet-mvv-plichtige nationaliteiten). De verdeling in clusters in het aantal afgegeven vvr's laat overigens dezelfde verdeling zien als de mvv-aanvragen.⁷⁸

3.3 carriers' liability

In de vorige paragrafen zijn enkele obstakels besproken die de Nederlandse staat opwerpt voor mensen die hier naar toe willen komen. Deze worden echter niet gecommuniceerd als obstakels. Toegang tot Nederland wordt in de communicatie beschouwd als een recht dat je kunt verkrijgen onder bepaalde voorwaarden. Om te voorkomen dat mensen ons land binnenkomen zonder aan de voorwaarden voldaan te hebben c.q. te voldoen, dienen de 'rechten' in het land van herkomst verkregen te worden. Echter, dat alleen is niet genoeg om mensen buiten te houden, omdat je het bestaan en de echtheid van de inreisdocumenten pas kan controleren op het moment dat men al op Schiphol staat.

Om te voorkomen dat mensen op Schiphol aankomen zonder de vereiste inreisdocumenten in hun paspoort, worden de vervoerders aansprakelijk gesteld voor kosten die kunnen voortvloeien uit het ontbreken van de inreisdocumenten. In het Engels wordt dit ook wel *carriers' liability* genoemd. In Nederland is dit vastgelegd in de Vreemdelingenwet. De vervoerder "kan worden verplicht om een afschrift te nemen van het op de vreemdeling betrekking hebbende document voor grensoverschrijding".⁷⁹ Gezien het risico voor aansprakelijkheidsstelling is het de vervoerder – al is het maar vanuit bedrijfseconomisch oogpunt – aan te raden dit sowieso te doen, om naderhand aan te kunnen tonen dat hem geen blaam treft. Op die manier wordt niet alleen de douane-functie van de Nederlandse staat naar het buitenland verplaatst, ze wordt ook overgedragen op een private commerciële partij. Deze zogeheten 'carriers' liability' komt op twee manieren tot uiting, te weten strafrechtelijke vervolging en de zogeheten afschriftplicht.

3.3.1 strafrechtelijke vervolging

Onder de 'oude' Vreemdelingenwet⁸⁰ was sinds 1998 strafbaar gesteld om onjuist gedocumenteerde vreemdelingen het land in te brengen.⁸¹ In mei 1998 kreeg de KLM daarvoor 277 dagvaardingen op de mat. Een hoger beroep later

⁷⁸ Bron: cijfers opgevraagd bij het Ministerie van Justitie, eigen bewerking

⁷⁹ Vw 2000 art. 4 lid 2

⁸⁰ Op 23 november 2000 is de Vreemdelingenwet grondig herzien en heet sindsdien voluit Vreemdelingenwet 2000

⁸¹ Kamerstukken II 1999-2000, 19 637, nr. 502, p. 1

werd de KLM voor het merendeel van deze gevallen veroordeeld voor een boete van 1500 gulden per overtreding.

In 1999 heeft de KLM een convenant met de Nederlandse Staat gesloten, waarin de strafvervolging voor het vervoeren van onjuist gedocumenteerde vreemdelingen werd vermeden, zolang het aantal binnen een bepaald quotum bleef. In vier jaar zou dit quotum afgebouwd worden.⁸² Het idee hierachter was dat, door de strafbaarheid tijdelijk en gedeeltelijk op te schorten voor de KLM, betere medewerking verkregen zou kunnen worden aan de hoofddoelstelling, namelijk het indammen van de stroom onjuist gedocumenteerde vreemdelingen.⁸³ Naast tijdelijke en gedeeltelijke ontheffing van de strafbaarheid kreeg de KLM ook extra apparatuur en werd de KMAR ingezet om het KLM-personeel te trainen in het herkennen van valse documenten.⁸⁴

De oorsprong van deze regelgeving kan gevonden in artikel 26 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO). Hierin verbinden de deelnemende staten zich om in hun nationale wetgeving op te nemen dat

- de vervoerder die een geweigerde vreemdeling binnenbrengt verplicht wordt deze weer terug te nemen en terug te brengen naar waar deze vandaan komt;⁸⁵
- de vervoerder verplicht wordt om er alles aan te doen om er voor te zorgen dat een vreemdeling de vereiste documenten bezit om het land van bestemming binnen te komen;⁸⁶
- de vervoerder die vreemdelingen zonder de juiste documenten binnen brengt beboet wordt.⁸⁷

De Schengen Uitvoeringsovereenkomst is in 1990 ondertekend, maar wegens technische problemen bij de invoering van het Schengen Informatie Systeem (SIS) trad de overeenkomst pas in werking op 26 maart 1995.⁸⁸

In september 2000 nam Frankrijk het initiatief om bovenstaande regelgeving om te zetten in een Europese richtlijn. Ze was namelijk van mening dat het belangrijk was dat alle lidstaten een regeling van voornoemde strekking in zouden voeren, en dat het de effectiviteit ten goede zou komen als de geldboetes geharmoniseerd zouden worden. Het voorstel van Frankrijk bevatte een geldboete van minimaal 2000 euro per vervoerde persoon, de boetes moesten namelijk 'een afschrikwekkend effect hebben'.⁸⁹

⁸² Handelingen II 1999-2000, 45, p. 3398

⁸³ Handelingen II 1999-2000, 45, p. 3401-3402

⁸⁴ Kamerstukken II 1999-200 19 637, nr. 502, p. 3

⁸⁵ SUO art. 26, lid 1, onder a)

⁸⁶ SUO art. 26, lid 1, onder b)

⁸⁷ SUO art. 26, lid 2

⁸⁸ <http://www.minbuza.nl/nl/europesesamenwerking/EU,akkoord-van-schengen/Uitvoeringsovereenkomst.html>

⁸⁹ Initiative of the French Republic... OJ C 269 (20 sept 2000) p. 8-9 art. 4 lid 2

Frankrijk bleek achteraf bescheiden in haar doelstellingen, of wellicht wilde ze met haar initiatief de hoogte van de boetes juist beperkt houden. In de uiteindelijke richtlijn 2001/51/EG wordt vastgelegd in welke bandbreedte de boetes van de lidstaten moeten liggen. De minimale boeten per geval mag niet lager zijn dan EUR 3000,- en het maximum niet lager dan EUR 5000,-. Lidstaten mogen de totale boete die aan een vervoerder opgelegd wordt maximeren, maar dat maximum mag niet lager zijn dan EUR 500.000,-.⁹⁰

In september 2003 maakte minister Verdonk bekend dat ze de Vreemdelingenwet wilde aanpassen om deze richtlijn in te voeren. Het betrof minimale aanpassingen in de Vreemdelingenwet. Vervoerders waren namelijk al verplicht om onjuist gedocumenteerde vreemdelingen om niet terug te vervoeren naar een plaats buiten Nederland.⁹¹

Het enige dat in dat opzicht aan de Vreemdelingenwet toegevoegd werd, was de bepaling dat vervoerders, indien ze niet zelf in staat zijn de vreemdeling mee terug te nemen, verplicht zijn hier onmiddellijk ander vervoer voor te regelen.⁹² Daarnaast werd de Vreemdelingenwet gewijzigd opdat overtredingen in dit kader bestraft konden worden met een geldboete van ten hoogste 11.250 euro.⁹³ Voorafgaand aan deze wetswijziging bedroeg de maximale geldboete per onjuist gedocumenteerde vreemdeling 2250 euro, in 2002 (twee jaar voor de verhoging van het maximum) werd in totaal voor ruim 560.000 euro aan boetes uitgedeeld.⁹⁴

Ondanks dat het slechts aanscherpingen betrof van verplichtingen die de vervoerders al hadden, en ondanks het feit dat de KLM enkele jaren daarvoor een convenant met de overheid had afgesloten om het aantal onjuist gedocumenteerde vreemdelingen dat Nederland binnenkwam terug te dringen, beweerde de KLM hier niet aan mee te willen werken. "Het KLM-blauw moet geen politieblauw worden", sprak een woordvoerder.⁹⁵ Het KLM-blauw wás echter al politieblauw, net als elke kleur van iedere andere internationale personenvervoerder.

3.3.2 afschriftplicht

Voor de immigrant zonder de juiste documenten, die terecht mag vrezen dezelfde dag nog op het vliegtuig terug gezet te worden, vormen bovenstaande maatregelen een prikkel om zo min mogelijk prijs te geven met betrekking tot het land van herkomst, de vervoerder, et cetera. Vandaar ook dat veel mensen bij de douane aankomen zonder paspoort, visa, ticket of wat dan ook. Als de medewerkers van de KMAR kunnen achterhalen met welke vlucht een persoon binnen is gekomen, levert dat informatie op over de reisroute en herkomst van de vreemdeling. Dat schept de mogelijkheid om een

⁹⁰ Council Directive 2001/51/EG art. 4 lid 1 OJ L 187 (10 juli 2001) p. 46

⁹¹ Vw 2000 art. 65.2

⁹² richtlijn 2001/51/EG art. 3

⁹³ Kamerstukken II 2002-03, 29 016, nrs. 1-2

⁹⁴ Kamerstukken II 2003-04, 29 344, nr. 1, p. 11

⁹⁵ PSi-Daily Shipping News (15 oktober 2003) p. 12

claim op de luchtvaartmaatschappij te leggen, ofwel die te verplichten de vreemdeling mee terug te nemen. Voor mensen die zonder documenten uit het vliegtuig komen is dit een stuk moeilijker.⁹⁶

Om het aantal vreemdelingen dat op deze manier door de mazen van het artikel-65-net⁹⁷ heen kan glippen te beperken bestaat er tevens de afschriftplicht. Deze is gebaseerd op artikel 4 van de Vreemdelingenwet, waardoor "de vervoerder kan worden verplicht om een afschrift te nemen van het op de vreemdeling betrekking hebbende document voor grensoverschrijding".⁹⁸ Er staat niet dat de vervoerder (te allen tijde) verplicht is dat te doen, het geldt slechts voor vluchten vanaf een beperkt aantal luchthavens, welke opgenomen staan in bijlage 1 van het Voorschrift Vreemdelingen. In september 2004 waren dit er nog 24, september 2007 waren het er veertien.⁹⁹ De lijst wordt halfjaarlijks aangepast, om "flexibel en snel te [kunnen] reageren op plotselinge aanvoer van grote aantallen ongedocumenteerden vanaf een bepaalde luchthaven."¹⁰⁰

De afschriftplicht houdt in dat vervoerders verplicht zijn van alle passagiers die zij naar Nederland vervoeren "afschrift te nemen" van hun reisdocumenten, bijvoorbeeld door deze in te scannen of anderszins elektronisch te verwerken.¹⁰¹ Als de vreemdeling bij aankomst in Nederland zelf niet meer in het bezit is van reisdocumenten, dient de vervoerder deze te overhandigen. In speciale gevallen kan de vervoerder ook gevorderd worden om de bewuste gegevens te overhandigen vóór het eind van de instapcontroles, ofwel terwijl het vliegtuig nog aan de grond staat in het onbekende buitenland.¹⁰²

Ofschoon lang niet alle vervoerders dus aan deze afschriftplicht gebonden zijn, valt het vanuit het eerder genoemde oogpunt van strafbaarheid wel aan te bevelen om hoe dan ook afschriften te nemen van de reisdocumenten van passagiers, in een poging om boetes te voorkomen. De afschriftplicht zorgt er slechts voor dat op een aantal luchthavens dit sowieso dient te gebeuren, waarbij de normale gang van zaken bij strafbare feiten (bestrafning achteraf na constatering) kennelijk onvoldoende wordt geacht om het beoogde doel te bereiken.

Het concept 'carriers' liability' verlegt de grens zowel politiek als geografisch. Ten eerste wordt de grenscontrole steeds verder van de fysieke grens vandaan geplaatst. Hierdoor vindt die grenscontrole veelal plaats op het

⁹⁶ Het verklaart wel waarom de KMAR zogeheten 'dynamische grenscontroles' uitvoert aan de gates. Van iemand die aldaar zonder papieren verschijnt valt feilloos aan te tonen met welk vliegtuig hij naar Nederland is gekomen.

⁹⁷ Artikel 65 van de Vreemdelingenwet regelt de terugname van onjuist gedocumenteerde vreemdelingen door aanvoerende vervoerders

⁹⁸ Vw 2000 art. 4 lid 2

⁹⁹ VV 2000 art. 2.1 & VV 2000 bijlage 1

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2003-04, 29 344, nr. 1, p. 13

¹⁰¹ Vb 2000 art. 2.2

¹⁰² Vb 2000 art. 2.2a

grondgebied van een andere staat, in andermans jurisdictie zagezegd. Ten tweede wordt de uitvoering ook steeds meer in handen gelegd van andere partijen die in principe geen partij zijn (noch dat willen zijn) bij de grensbewaking. Hiermee vindt ook een 'morele uitbesteding' plaats van de grensproblematiek. Door de weigering van vreemdelingen over meerdere partijen (en plaatsen) te verdelen, wordt de toepassing van (en daarmee het verzet tegen) macht moeilijker te localiseren en te begrijpen.

3.4 inburgering

Naast de plicht (voor het gros van de inwoners van deze planeet) om alvorens naar Nederland te komen een visum of een mvv aan te vragen, dienen zij in bepaalde gevallen van verblijf langer dan drie maanden ook al deels 'in te burgeren'. Sinds 15 maart 2006 geldt de Wet Inburgering in het Buitenland (WIB), wat geen afzonderlijke wetboek is, maar een aanpassing van de Vreemdelingenwet.¹⁰³ Aan de vereisten voor een mvv wordt middels deze wet een extra eis toegevoegd, namelijk dat de vreemdeling beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving.¹⁰⁴ Deze wetswijziging is een voortvloeisel uit het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II uit 2003.¹⁰⁵

Niet elke vreemdeling die geacht wordt een mvv te hebben alvorens naar Nederland te reizen is echter verplicht een inburgeringsexamen af te leggen. Het betreft enkel die vreemdelingen die volgens de Wet Inburgering¹⁰⁶ ook bij verblijf in Nederland 'inburgeringsplichtig' zijn. De Wet Inburgering (WI) stelt in algemene zin dat dit geldt voor vreemdelingen wier verblijf niet van tijdelijke aard is, of voor vreemdelingen die geestelijk bedienaar zijn. Deze toevoeging vergt haast een inburgeringscursus in zichzelf, waarschijnlijk kwam ze tot stand na de commotie omtrent imams die in hun preken 'Nederlandse normen' met voeten traden, bijvoorbeeld met betrekking tot de acceptatie van homoseksualiteit.¹⁰⁷ De WIB stelt dat het inburgeringsexamen in het buitenland enkel als voorwaarde gesteld kan worden voor een mvv. De plicht in het buitenland al in te burgeren geldt derhalve voor iedereen met een mvv-plichtige nationaliteit wier verblijf niet van tijdelijke aard is in de zin van de WI. Dat betekent feitelijk dat ze voor iedereen ter wereld geldt, met uitzondering van burgers van EER-lidstaten en Zwitsers (zij hoeven ook geen verblijfsvergunning aan te vragen om in Nederland te mogen verblijven) en nog acht andere nationaliteiten, te weten:

¹⁰³ Stb 2006-75

¹⁰⁴ Vw 2000 art. 16.1.h

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2002-03, 28 637, nr. 19, p. 14 (regeerakkoord Balkenende II)

¹⁰⁶ Er bestaat zowel een Wet Inburgering (WI) als een Wet Inburgering in het Buitenland (WIB). De Wet Inburgering is een losstaand wetboek, het vervangt de ingetrokken Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) en regelt de inburgeringsplicht voor immigranten in Nederland. De Wet Inburgering in het Buitenland is een wijzigingswet van de Vreemdelingenwet en stelt voor bepaalde vreemdelingen een geslaagd inburgeringsexamen als voorwaarde voor het verkrijgen van een mvv.

¹⁰⁷ Brendel (2004); Rombout (2004)

- Australië;
- Canada;
- Japan;
- Monaco;
- Nieuw-Zeeland;
- de Verenigde Staten;
- Zuid-Korea;
- Vaticaanstad.

Het 'niet van tijdelijke aard' zijn van het verblijf dient breder gezien te worden dan de drie maanden-grens die elders gehanteerd wordt. Arbeid in loondienst valt in deze redenering óók onder 'tijdelijk verblijf', zolang daar een tewerkstellingsvergunning voor vereist is.¹⁰⁸ Studenten en au-pairs vallen evenmin onder de Wet Inburgering. In totaal zijn veertien verblijfsdoelen als tijdelijk in de zin van de Wet Inburgering gedefinieerd.¹⁰⁹ In de memorie van toelichting op de wet wordt voornamelijk de aandacht gevestigd op integratieproblematiek bij huwelijksmigranten.¹¹⁰ De behandeling in de Tweede Kamer ging hier vervolgens op door¹¹¹ en de minister bevestigde dit beeld nogmaals.¹¹² De IND stelde in 2006 dat de inburgeringsplicht van toepassing was op vreemdelingen in de leeftijd van 16 tot 65 jaar die voor gezinshereniging danwel –vorming of als geestelijk voorganger/bedienaar of godsdienstleraar naar Nederland komen.¹¹³ Hoewel de WIB wel iets verder gaat, spitste het debat zich voornamelijk toe op Turkse en Marokkaanse vrouwen die als 'importbruid' naar Nederland gehaald zouden worden.

Dat de regeling voornamelijk als obstakel lijkt te werken voor gezinsvorming brengt artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in beeld, wat onder andere het recht op gezinsleven regelt.¹¹⁴ Volgens het EVRM is inmenging in dit recht van de overheid alleen toegestaan

"...in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

Het verplicht stellen van het halen van een basisexamen inburgering kan gezien worden als inmenging van de overheid op het recht op gezinsleven. Feitelijk is de verplichting een verblijfsvergunning aan te vragen (met het risico op afwijzing) al een belemmering hiervoor. De voorwaarden voor een mvv vormen dan ook over het algemeen een spiegel van bovenstaande excuses

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2003-04, 29 700, nr. 3, p. 7n

¹⁰⁹ Besluit Inburgering 2.1 lid 1

¹¹⁰ Kamerstukken II 2003-04, 29 700, nr. 3, pp. 4-5

¹¹¹ Handelingen II 2004-06, 60, 16 maart 2005, o.a. pp. 3885-3886; 3888-3889; 3894-3895

¹¹² Handelingen II 2004-05, 62, 22 maart 2005, p. 4002

¹¹³ Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 39 bijlage, p. 1

¹¹⁴ EVRM art. 8

(condities) voor overheidsinmenging in het recht op gezinsleven. Verdragen zoals het Vluchtelingenverdrag en het EVRM zijn opgesteld om mensen te beschermen tegen overmatige overheidsbemoeienis en om mensen recht te geven op bepaalde zaken als een gezinsleven, lichamelijke integriteit en privacy. Veel van deze zaken vormen tevens de kern van het Nederlandse bestuursrecht. Het vreemdelingenrecht lijkt daar een uitzondering op te vormen in die zin dat er nauwelijks sprake lijkt van bepaalde rechten. Er wordt voornamelijk gesproken van voorwaarden waar men aan moet voldoen alvorens in aanmerking te kunnen komen voor een bepaald privilege zoals een vluchtelingenstatus of een verblijfvergunning.

Het inburgeringsexamen dient men af te leggen op de Nederlandse ambassade c.q. het consulaat in het land van herkomst. De potentiële migrant dient hiervoor EUR 350,- te betalen, wat de kosten voor het examen dekt en een 'risico-opslag' van +/- EUR 50,- voor het geval er minder examens gemaakt worden dan voorzien (de ambassade heeft immers ook vaste kosten voor de examenfaciliteiten).¹¹⁵ Het onderdeel Nederlandse taal bestaat eruit dat de migrant adequaat dient te antwoorden op gesproken vragen. Zijn antwoorden worden via een telefonische verbinding door een computer geanalyseerd, hier komt geen menselijke examiner aan te pas. Tot 1 november 2007 was het gebruikelijk dat de gezakte examens vervolgens door een menselijke examiner herbeoordeeld werden, maar tegenwoordig vindt de beoordeling volledig en enkel door de spraakherkenningscomputer plaats.¹¹⁶ Tegen de uitslag van het examen is geen beroep mogelijk. Want, zo zei de minister:

*Rechtsbescherming biedt de mogelijkheid om fouten te herstellen. De spraakherkenningscomputer maakt echter geen fouten.*¹¹⁷

Het tweede onderdeel van het inburgeringsexamen omvat kennis van de Nederlandse samenleving. Dit wordt getoetst middels een videoband met alledaagse situaties, waarop een in het Nederlands gesproken vraag volgt, welke in het Nederlands beantwoord dient te worden. De videoband kan ter voorbereiding aangeschaft worden en is voor dat doel in dertien talen vertaald, de vragen van het examen worden hier bij geleverd. Het doel van dit

¹¹⁵ Handelingen II 2004-05 62, 22 maart 2005, pp. 4025-4026; p. 4019

¹¹⁶ <http://www.spst.co.th/index.php/Community-Language-School-On-Nut-Bangkok-Thailand/Leren-Nederlands-MVV/Ontstaan-Examen.html>;

Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 40, p. 4; Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 49, p. 4

¹¹⁷ Handelingen II 2004-05 62, 22 maart 2005, p. 4038. Overigens verdient ook de eerste zin van deze uitspraak nadere beschouwing. Rechtsbescherming is bedoeld om iemand instrumenten te geven opdat hij als burger, i.e. een gelijkwaardig, niet-onderworpen onderdeel van de samenleving, kan functioneren naast, met en tegenover de staat. Het voorstellen van rechtsbescherming als 'herstelwerkzaamheden' impliceert daarentegen dat de staat fouten mag maken, ze kan ze immers herstellen. Daarnaast duidt het gebruik van het woord herstelwerkzaamheden op een taak die afgerond kan worden. Deze instrumentalistische kijk op het recht zien we op meerdere plekken in het Vreemdelingenrecht terug.

onderdeel schijnt dan ook voornamelijk te zijn dat de kandidaat kennis neemt van de Nederlandse samenleving.¹¹⁸ Omdat de film beelden bevat die haar in sommige landen tot strafbaar bezit verheft, zoals topless zonnende vrouwen en verwijzingen naar homoseksualiteit, is er eveneens een 'gekuiste versie' beschikbaar.¹¹⁹

Wetten en regels zorgen er meestal voor dat een scherpe scheiding wordt aangebracht tussen toegestaan en verboden gedrag. De gang van zaken omtrent de WIB blijkt een stuk gecompliceerder. Om de uitvoering in alle relevante landen mogelijk te maken en enigszins efficiënt te laten verlopen, moesten er concessies gedaan worden aan de gewenste rigiditeit van de wet. De productie van een gekuiste versie van de inburgeringsvideo bijvoorbeeld roept twijfels op over het doel van de wet. Allereerst omdat daarmee een vorm van ongelijkheid gecreëerd wordt. Iedereen krijgt immers dezelfde video te zien op het examen, maar sommigen hebben zich daar beter op kunnen voorbereiden dan anderen. Dat men concessies heeft gedaan en daarmee heeft gekozen voor een ietwat gemankeerd inburgeringsexamen roept de vraag op of de WIB bedoeld is om een onderscheid te maken tussen geoorloofd en ongeoorloofd gedrag, of juist om een boodschap af te geven aan eventuele migranten. Daarnaast blijkt het Europese gemeenschapsrecht, met name het Schengenacquis, er ook nog voor te zorgen dat de WIB legaal te omzeilen is. Elke Nederlander heeft het recht zich in bijvoorbeeld Duitsland te vestigen, en vervolgens een buitenlandse partner naar Duitsland te halen volgens de Duitse wetgeving. Deze partner kan dan een Duitse mvv verkrijgen zónder aan een inburgeringsexamen te hoeven voldoen. Als deze buitenlandse partner een verblijfsvergunning voor Duitsland krijgt, geldt deze voor het volledige Schengengebied, en kan het kersverse echtpaar zonder problemen zich in Nederland vestigen.¹²⁰

Zonder noemenswaardige aanpassingen trad de wet in werking op 15 maart 2006. In het eerste half jaar (tot 1 oktober 2006) werden er 1580 inburgeringsexamens afgelegd. 1402 van deze examens zijn door de kandidaat voldoende gemaakt. Iets minder dan de helft van de examens werd afgelegd in de landen waar vóór de WIB de meeste zogeheten gezinsmigranten vandaan kwamen, te weten Turkije, Marokko en China (in die volgorde).¹²¹ De eerste maanden na inwerkingtreding van de wet zijn er minder mvv's binnen de doelgroep van de WIB aangevraagd, de wet lijkt in dat opzicht ook een kwantitatief effect te hebben.¹²²

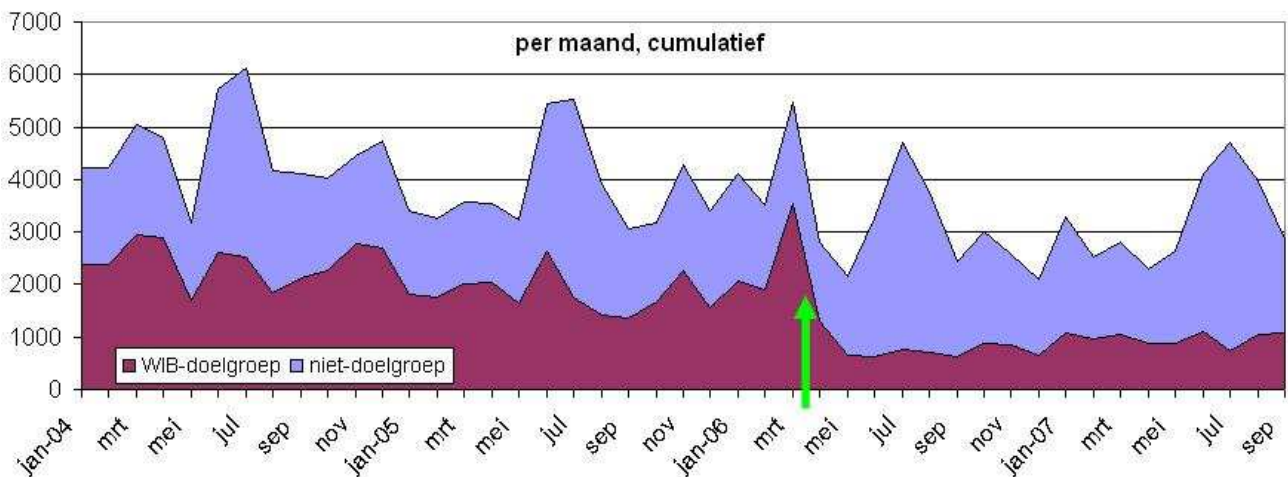
¹¹⁸ Handelingen II 2004-05 62, 22 maart 2005, p. 4040

¹¹⁹ Handelingen II 2004-05 62, 22 maart 2005, pp. 4009-4011. Vervolgning voor het bekijken van de 'examenversie' werd mogelijk geacht door de Nederlandse ambassades in de Verenigde Arabische Emiraten (Abu Dhabi), Syrië (Damascus), Bangladesh (Dacca), Pakistan (Islamabad), Afghanistan (Kabul), Maleisië (Kuala Lumpur), Oman (Muscat), Marokko (Rabat), Saoedi-Arabië (Riyad), Jemen (Sanaa) en Tunesië (Tunis). Voor Egypte (Caïro) gold "onzeker, kan wel personen in de problemen brengen".

¹²⁰ Kamerstukken II 2005-06, 29 700, nr 36; Hoek (2008)

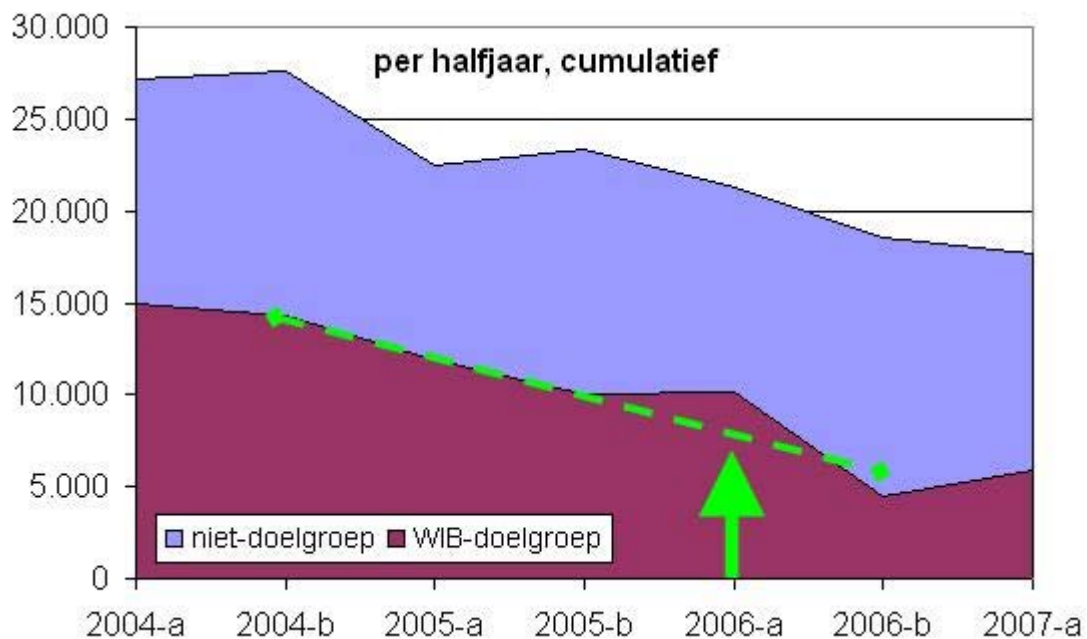
¹²¹ Kamerstukken II 2005-06, 29 700, nr. 38 herdruk, p. 2

¹²² Kamerstukken II 2005-06, 29 700, nr. 38 herdruk, bijlage, p. 2



Figuur 6: mvv-aanvragen per maand¹²³

De bovenstaande grafiek geeft het aantal mvv-aanvragen per maand weer, waarbij het onderste, donkere gedeelte die aanvragen betreft die binnen de doelgroep van de WIB vallen. Met andere woorden, diegenen die een inburgeringsexamen dienden te halen om hun mvv te verkrijgen. Het effect van de WIB op de hoeveelheid mvv's voor huwelijksmigratie (aangezien de wet voornamelijk die migranten als doelgroep heeft)¹²⁴ lijkt hier zeer substantieel te zijn. Als we de cijfers op een ander niveau aggregeren, ontstaat echter een ander beeld:



Figuur 7: mvv-aanvragen per halfjaar¹²⁵ (a=januari t/m juni; b=juli t/m december)

¹²³ Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 40 bijlage; Kamerstukken II 2007-08, 29 700, nr. 49 bijlage, eigen bewerking; N.B. dit betreft het aantal aangevraagde mvv's, niet het aantal toegekende mvv's

¹²⁴ Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 39 bijlage, p. 1

¹²⁵ Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 40 bijlage; Kamerstukken II 2007-08, 29 700, nr. 49 bijlage, eigen bewerking

In deze grafiek zijn de aangevraagde mvv's niet per maand, maar per half jaar weergegeven. [2004-a] representeert de eerste helft van het jaar 2004 en bevat de optelsom van alle mvv's die in de eerste zes maanden van dat jaar zijn aangevraagd. Ook hier geeft de pijl het moment van invoering van de WIB aan. Aangezien de invoering in maart plaatsvond, en er – zoals vaker gebeurt bij restrictieve regelgeving – een piek in de aanvragen plaats vond in de maanden vóór de aanvragen, is het aantal aanvragen binnen de WIB-doelgroep in de eerste helft van 2006 hoger dan het halfjaar ervoor. Daarna treedt een scherpe daling op. Als we echter de trend uit 2005 doortrekken, hetgeen ik gedaan heb met een stippellijn, zien we dat de werkelijk gerealiseerde daling niet bijzonder groot is.

In 2007 adviseerde TNO om de slaaggrens bij de Nederlandse Taal-toets naar boven bij te stellen, omdat er volgens hen te veel mensen onterecht slaagden. Dat wil zeggen dat de schaal soepeler was dan beoogd en mensen te makkelijk het zogeheten A1-min niveau haalden.¹²⁶ Onder de te soepel geachte norm werd het examen door zo'n zes procent van de deelnemers niet gehaald. TNO adviseerde om de slaaggrens op het onderdeel Nederlandse Taal bij te stellen zodat men niet +/- 19% van de opdrachten goed moest hebben om het te halen, maar +/- 32,5%. Daarmee zou het aandeel van de deelnemers dat het examen niet zou halen naar verwachting stijgen naar 25%. Ten tijde van de invoering van de WIB werd er precies met dat percentage uitvallers rekening gehouden.¹²⁷ De bijstelling van de slaaggrens staat gepland per 15 maart 2008, precies twee jaar na invoering van de wet. Omdat het A1-min niveau moeilijk te definiëren valt wordt gekozen voor een 'tussenoplossing' waarbij kandidaten geen 19% of 32,5%, maar +/- 26% van de opdrachten goed moeten hebben.¹²⁸ Hieruit blijkt dat zowel wetenschappers als politici het moeilijk vinden om te definiëren wat men nu in enige redelijkheid van een immigrant kan verwachten. De onduidelijkheid van de slaaggrens maakt het mogelijk om hiermee te schuiven om politiek wenselijke effecten te behalen.

3.5 de drempel

De Nederlandse grens bevindt zich al lang niet meer aan de morfologische rand van ons territorium, zo veel mag inmiddels duidelijk zijn. In dit hoofdstuk heb ik geprobeerd weer te geven op welke manieren de grens naar buiten is verplaatst, voor zover relevant in het beschouwen van Schiphol als grensoverschrijdingspunt.

Wat opvalt aan een eerste beschouwing van deze 'drempels' is de verscheidenheid. De drempels die iemand tegenkomt onderweg naar Nederland is in sommige gevallen non-existent. Met een paspoort van een

¹²⁶ Kessens & Jacobusse / TNO (2007) p. 39

¹²⁷ Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 40, p. 6

¹²⁸ Kamerstukken II 2007-08, 29 700, nr. 49, p. 4

niet-visumplichtig of niet-mvv-plichtig land kan men zonder problemen in het vliegtuig stappen, men heeft hooguit kans dat gegevens genoteerd worden en eventueel voorafgaand aan het opstijgen naar Nederland gestuurd worden. Aangezien dat op steeds meer plekken staande praktijk aan het worden is (denk bijvoorbeeld aan de voortdurende discussie over het verzamelen en opslaan van passagiersgegevens van reizigers naar de Verenigde Staten) vinden slechts weinigen dit vreemd.

Wanneer iemands nationaliteit wél visum- of mvv-plichtig is, komt er meer bij kijken. De tijd die iemand door wenst te brengen in Nederland speelt dan een rol en bepaalt aan welke lijst met eisen de vreemdeling moet voldoen. Als hij voor korte tijd wenst te blijven, lijkt de voornaamste zorg van de autoriteiten de vraag of de vreemdeling wel terug zal keren. Als hij voor langere tijd wil blijven, moet er een verblijfsdoel zijn. Je kunt niet voor langere tijd in Nederland blijven omdat je simpelweg voor langere tijd in Nederland wilt verblijven, ongeacht hoezeer vele Nederlanders daar schijnbaar moeiteloos en met veel voldoening in slagen.

Het concept van een verblijfsdoel leidt aldus tot een controlemogelijkheid. Als iemand zegt te komen voor doel A, hangt daar een lijstje eisen aan vast. Belangrijker is echter dat de Nederlandse overheid op de hoogte is van wat mensen hier komen doen. Het kan geregistreerd worden en er kunnen voorwaarden aan gesteld worden. Het voornaamste is in mijn ogen niet wélke voorwaarden en regels er aan gesteld worden, maar dat het kan. Het is een uiting van permanente onwelkomheid. Nederland ziet bepaalde vreemdelingen niet graag komen, en heeft daarom een uitgebreid apparaat aan regels en mechanismen klaarstaan om de vreemdeling te weigeren of legaal te kunnen verwijderen.

Het is ook de onuitgesproken kern van het vreemdelingenrecht. Theoretisch kun je een vreemdelingenwet op basaal niveau op twee verschillende manieren vormgeven. Je kunt definiëren wie of wat je níet binnen wilt laten, waarbij alle anderen dus wél binnen mogen komen, of je definieert onder welke voorwaarden iemand wél binnen mag, waarbij alle anderen dus uitgesloten worden. Op het eerste gezicht bevat de Vreemdelingenwet een mengvorm van deze bases. Het eerste artikel ná de definiërende vertelt wie er de toegang geweigerd wordt, wat diegenen zijn die onvoldoende reisdocumenten hebben, ofwel een gevaar voor openbare orde en veiligheid vormen, ofwel onvoldoende geld meebrengen, ofwel niet voldoen aan andere voorwaarden.¹²⁹ In eerste instantie is dat dus voornamelijk een ja, mits-basis, aangezien de benoemde uitzonderingsgevallen diegenen zijn die géén toegang verkrijgen. Het Vreemdelingenbesluit en aanverwante regelingen kunnen vervolgens gevuld worden met aanvullende eisen, die deze basis onder druk kunnen zetten, maar in de kern blijft dat een ja, mits-verhaal.

¹²⁹ Vw 2000 art. 3.1

Het hoofdstuk in de Vreemdelingenwet dat handelt over verblijf begint met een artikel waarin verteld wordt wie er rechtmatig verblijf in Nederland heeft, wat iemand *uitsluitend* heeft als hij voldoet aan de twaalf mogelijkheden die onder dat artikel genoemd worden.¹³⁰ De exclusiviteit van het recht in Nederland te mogen zijn wordt verder benadrukt in artikel 13:

Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning wordt slechts ingewilligd indien:

- a. internationale verplichtingen daartoe nopen;*
- b. met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend, of*
- c. klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen.*¹³¹

Toegang lijkt dus te geschieden op een ja, mits-basis, terwijl verblijf toegestaan is op een nee, tenzij-basis. De reisdocumenten en de nadere voorwaarden waarover gesproken wordt in het toegangsdeel worden echter ingevuld in het verblijfsdeel. Wat bedoel ik: onder reisdocumenten wordt niet alleen een paspoort, maar ook een visum of mvv verstaan. Een visum of mvv kan echter alleen verkregen worden als voldaan wordt aan (een deel van) de voorwaarden om rechtmatig in Nederland te verblijven. Anders gezegd: het verblijfsdeel is geïncorporeerd in het toelatingsdeel. Dat is niet onlogisch, als iemand toegang tot Nederland verleend wordt is het nogal omslachtig om de persoon het volgende moment aan te houden omdat hij weliswaar recht had op toegang, maar niet op verblijf. Het is door deze incorporatie dat de Vreemdelingenwet gebaseerd is op een nee, tenzij-basis.

Nederland is (binnen de kaders van de EU) een soeverein land en mag dus zelf bepalen of ze wel of niet genegen is vreemdelingen toe te laten. Gezien het politieke klimaat van het afgelopen decennium hoeft het niet te verbazen dat de Nederlandse vreemdelingenwet een dusdanige restrictiviteit aan de dag legt en opereert vanuit een nee, tenzij-basis. Men kan het er om politieke redenen wel of niet mee eens zijn, maar in de kern is het een werkbare basis voor een vreemdelingenwet, die geen grote problemen op zou moeten leveren. Dat doet het echter wel, omdat de houding van de Nederlandse overheid jegens vreemdelingen niet zo rechtlijnig is als de juridische basis zou doen vermoeden. Dit wordt voornamelijk zichtbaar in het concept van de zogeheten 'kennismigranten'. Naar aanleiding van de conferentie van Europese regeringsleiders (Europese Raad) in Lissabon in 2000 stelde de EU zich ten doel om in 2010 de meest competitieve en dynamische kenniseconomie ter wereld te worden, met behoud van sociale cohesie en met aandacht voor duurzame ontwikkeling (al wordt dat laatste deel meestal weggelaten). Een kenniseconomie heeft hoger opgeleiden nodig, zo werd geredeneerd, dus die mensen moeten we naar Europa, c.q. Nederland halen. Het bleek namelijk dat deze mensen een duidelijke voorkeur hadden voor de Verenigde Staten als migratiebestemming, hetgeen onze concurrentiepositie op middellange termijn

¹³⁰ Vw 2000 art. 8

¹³¹ Vw 2000 art. 13

zou beschadigen. Zodoende kwamen in 2002 de eerste gesprekken op gang over een zogeheten 'kennismigrantenregeling',¹³² in 2003 nogmaals onder de aandacht gebracht door het kersverse Innovatieplatform.¹³³ Het idee erachter is even simpel als onthullend met betrekking tot de aard van de Nederlandse Vreemdelingenwetgeving: hoger opgeleiden moeten makkelijker in Nederland kunnen verblijven. Een van de oorzaken die men kennelijk zag voor het wegblijven van slimme buitenlanders uit Nederland was de drempels die opgeworpen werden voor zulke mensen.

Aangezien Nederland in diezelfde periode bezig was met een ambitieuze poging haar regeldruk te verminderen, diende deze regeling echter niet te ingewikkeld te zijn. Het eerste resultaat was een regeling die een kennismigrant onderscheidde enkel en alleen op basis van zijn of haar inkomen. De ironie wilde dat een prostituee daarmee wél onder de kennismigrantenregeling kon vallen, een slecht verdiende onderzoeker niet.¹³⁴ Het was namelijk goed denkbaar dat een prostituee wél een inkomen boven het vereiste norminkomen zou verdienen, terwijl dat voor een jonge onderzoeker nog maar de vraag was. Omdat vrijwel de volledige Tweede Kamer dit niet zag zitten is de Wet Arbeid Vreemdelingen waar het om ging verder aangepast, zodat prostituees, professionele voetballers en geestelijken uitgezonderd zijn van de kennismigrantenregeling.¹³⁵

Hoe de regeling er uit ziet is echter van minder relevantie dan het bestaan ervan. Een Vreemdelingenwet die in zijn basis aangeeft dat we vreemdelingen liever niet zien komen, enkele nationaliteiten uitgezonderd, kan prima werken als dat ook de bedoeling is. Als je echter vanuit sommige landen, waar je meeste mensen liever níet ziet komen, sommige mensen juist wél graag ziet komen, heb je een probleem. Nederland is inmiddels zo'n vier jaar bezig om haar toelatingsprocedures voor hoger opgeleiden aantrekkelijker te maken, al moet gezegd dat de kennismigrantenregeling veel meer een inkomensfilter is dan een kennisfilter. Het blijft echter een toelatingsprocedure, en een die, omdat ze een uitzondering vormt op de overige vreemdelingenwetgeving, juist moeilijker uit te leggen is in plaats van makkelijker. De kennismigrantenregeling, waarin soepelheid als expliciete uitzondering als instrument ingezet wordt, toont aan dat de Nederlandse Vreemdelingenwet inherent restrictief van aard is. Nu hoeft dat niet te verbazen. Elke vreemdelingenwet is immers restrictief van aard, aangezien ze – per definitie – de toegang (en dus ook de weigering) van vreemdelingen regelt. Het Nederlandse vreemdelingenfilter met haar veelheid aan selectiecriteria neemt

¹³² Meens (2003) p. 1W; Handelingen II 2001-02 Aanhangsel (kamervragen) nr. 1088, p. 2299

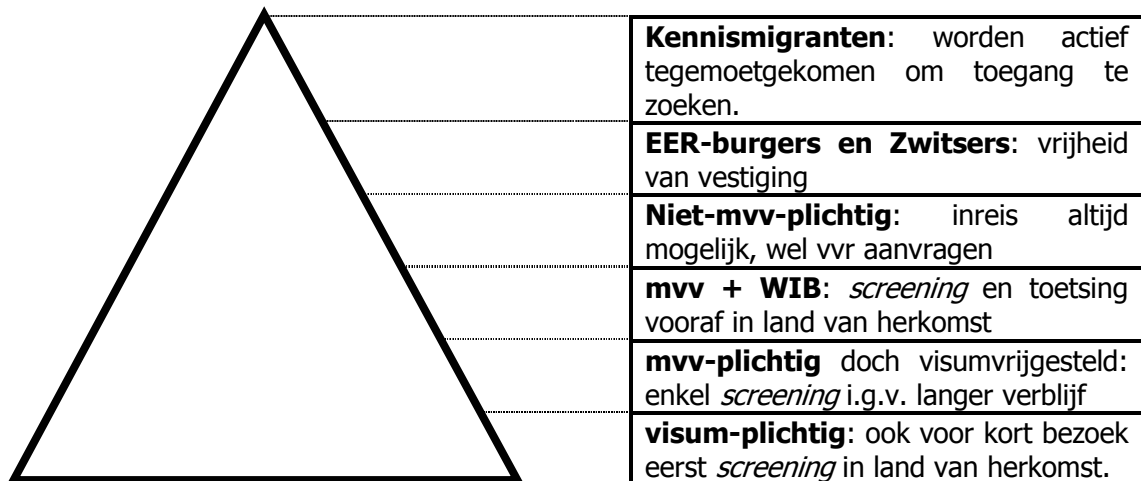
¹³³ Persson (2004) p. 1W

¹³⁴ Kamerstukken II 2004-05, 29 523, nr. 17. Voor wetenschappelijk personeel aan universiteiten (inclusief promovendi) bevatte de regeling overigens vanaf haar opstelling al een uitzonderingspositie.

¹³⁵ NRC Handelsblad (3 september 2004) p. 2; Kamerstukken II 2004-05, 29 523, nr. 18. De uitzondering van geestelijken voor de kennismigrantenregeling valt te begrijpen vanuit de WIB, waarmee geestelijk voorgangers een inburgeringsplicht opgelegd wordt. Zulks verhoudt zich natuurlijk slecht met de 'soepele procedures' die de kennismigrantenregeling voorstaat.

echter een welhaast actieve houding aan ten opzichte van de geselecteerden, waardoor nog vóór de poort van Schiphol de *desirables* al deels van de *undesirables* gescheiden worden.

Concluderend kan gesteld worden dat de filtering vóór de poort plaats vindt op basis van het vertrouwen dat de Nederlandse overheid in nationaliteiten stelt. Er vindt een indeling plaats in categorieën van vertrouwen, die er in grote lijnen als volgt uit ziet:



Figuur 8: categorieën van vertrouwen

Deze indeling is niet uitputtend, maar geeft de aard van de indeling wel goed weer. Afhankelijk van de plaats die je nationaliteit heeft gekregen in de 'piramide van vertrouwen' van de Nederlandse overheid vindt er meer of minder toetsing plaats alvorens een vreemdeling Nederland binnen mag komen. Kennismigranten vormen hier een uitzondering op. Het feit dat zij minder obstakels ontmoeten op hun weg naar Nederland komt niet voort uit hun nationaliteit, maar uit hun inkomen en (veronderstelde) opleidingsniveau.

Om dit in de praktijk te brengen worden instrumenten ingezet als de documenten voor grensoverschrijding (visum, mvv), inburgeringsexamens en de zogeheten *carriers' liability*. De selectie vóór de poort die hiermee plaats vindt categoriseert mensen, en moedigt bepaalde categorieën mensen aan om naar Nederland te komen waar ze het anderen juist moeilijker maakt. Op Schiphol vindt vervolgens de selectie in de poort plaats.

4. Selectie in de poort

Het voorgaande hoofdstuk bevatte een uiteenzetting over de verschillende onderdelen van de Nederlandse grens die 'naar buiten' zijn verplaatst. Met name het concept *carriers' liability* maakt het sorteerwerk op Schiphol een stuk efficiënter. Desalniettemin functioneert Schiphol nog steeds als een grens waar gesorteerd wordt. De eenvoud van dit sorteerwerk waar eerder aan gerefereerd werd gaat echter niet op. Er vinden op Schiphol verschillende selectieprocessen plaats. Overigens dient gezegd te worden dat het selectieproces niet ophoudt op Schiphol, de luchthaven is geenszins de laatste drempel, maar de zogeheten selectie ná de poort valt buiten het bereik van deze scriptie.

In grote lijnen is het selectieproces op Schiphol een kwestie van 'het kaf van het koren scheiden', oneerbiedig gezegd. Sommige mensen mogen doorlopen, anderen niet. Tegelijkertijd is het zo simpel niet, sommige mensen mogen pas na een onderzoek doorlopen, en het proces van terugkeer voor hen die niet door mogen lopen verschilt nogal. In dit hoofdstuk zal ik uitleggen in welke categorieën de aankomende mensen op Schiphol vallen en hoe de 'poort' voor hen werkt.

4.1 Schengenvluchten en Schengenmensen

Sinds de creatie van het Schengengebied worden de zogeheten binnengrenzen niet meer bewaakt. Dat betekent dat een vliegtuig uit Parijs behandeld dient te worden als 'binnenlandse vlucht'. Van eenieder die in Parijs op dat vliegtuig is gestapt wordt aangenomen dat hij gerechtigd was in het Schengengebied te verblijven, waarmee een paspoortcontrole voor deze mensen onnodig wordt. Deze mensen zijn immers Frankrijk binnengekomen, rechtstreeks danwel via een ander Schengenland, waarmee hun reisdocumenten al eerder gecontroleerd zijn.

De luchthaven Schiphol heeft getracht deze situatie, waarbij Schiphol afwisselend wél en geen te bewaken grensgebied vormt, te accommoderen door intra-Schengen vluchten zoveel mogelijk op de B- en C-pier aan te laten komen. Deze gebieden op de luchthaven worden 'Schengengebied' genoemd, waarmee aangeduid wordt dat hier géén paspoortcontroles plaats vinden.¹³⁶

Voor de vluchten van buiten het Schengengebied geldt de luchthaven Schiphol als buitengrens en moeten reizigers dus gecontroleerd worden. Voor mensen met een paspoort van een Schengenland geldt iets soortgelijks als voor mensen met een Nederlands paspoort, het landen op Schiphol dient voor hen min of meer gelijk te zijn aan het landen in hun 'thuisland'. Dat houdt niet veel meer in dan dat er slechts een paspoort nodig is om binnen te komen, maar

¹³⁶ e-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR

dat paspoort wordt net zo gecontroleerd als dat van ieder andere binnenkomer.

Hoewel fundamenteel een andere categorie, kunnen mensen uit landen die niet visum- of mvv-plichtig zijn onder dezelfde categorie geschaard worden. Ook voor hen geldt dat het paspoort het toegangskaartje is om door 'de poort' te komen.

4.2 mensen met visa

Omdat het voor de gang van zaken op Schiphol feitelijk niet uitmaakt of iemand met een visum of een mvv Nederland binnen wenst te komen, behandel ik beide categorieën tezamen in deze paragraaf.

Naast een geldig paspoort moeten deze mensen ook in het bezit zijn van een reisdocument (visum of mvv). Elk reisdocument kan vervalst worden, dus elk reisdocument dient op vervalsingen gecontroleerd te worden. Om die reden heeft de KMAR op Schiphol het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID).¹³⁷ Hier worden paspoorten en visa gecontroleerd op echtheidskenmerken. Het bureau functioneert ook als expertisecentrum voor andersoortige falsificaten en kan ook door bedrijven en particulieren ingezet worden ten behoeve van de controle van identiteitsdocumenten.¹³⁸

Als vastgesteld kan worden dat de reisdocumenten vervalst zijn, wordt de toegang tot Nederland geweigerd. Als dit niet vastgesteld kan worden, wordt nog niet automatisch toegang tot Nederland verleend, daar de KMAR als zij dat nodig acht een onderzoek kan instellen naar de voorwaarden waaronder het visum is afgegeven.¹³⁹ Anders gezegd, de KMAR kan, net als de ambassade in het land van herkomst, nogmaals van de vreemdeling vragen zijn verblijfsdoel aannemelijk te maken, aan te tonen dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt, et cetera. De KMAR ziet dit niet als een onderzoek naar de visumvoorwaarden, zij beschouwt haar taak als het controleren van de voorwaarden voor binnenkomst in brede zin. Dat wil zeggen dat de KMAR bij alle mensen aan de grens onderzoekt of ze aan de voorwaarden voor binnenkomst voldoen, afhankelijk van hun land van herkomst zijn dat er meer of minder. Voor het controleren van deze voorwaarden "zijn vaste procedures, die worden gevolgd door het personeel [van de KMAR]. Of iemand voldoende middelen van bestaan heeft en een duidelijk reisdoel heeft zal blijken uit onderzoek."¹⁴⁰ Met andere woorden, de ambtenaren belast met de grensbewaking waren niet geneigd hier al te veel over los te laten.

¹³⁷ interview E. Akbas, Vluchtelingenwerk; e-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR; http://www.marechaussee.nl/over_de_kmar/expertisecentra/index.html

¹³⁸ http://www.marechaussee.nl/over_de_kmar/expertisecentra/bedrijfsleven.html

¹³⁹ Vw 2000 art. 3.1

¹⁴⁰ e-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR

Als een persoon aan de grens niet voldoet aan de voorwaarden voor binnenkomst, wordt hem de toegang tot Nederland geweigerd. Hij wordt daarmee een zogeheten *inadmissible*. In 2006 kwam dat bij meer dan 2000 mensen voor.¹⁴¹ Als men wegens het vaststellen van vervalste reisdocumenten of om andere redenen de toegang tot Nederland geweigerd wordt, dient de potentiële migrant het land direct te verlaten.¹⁴² In zekere zin is dat een bijzondere bepaling, die markeert hoezeer het traditionele grensbegrip zoals eerder beschreven niet meer werkt. We bevinden ons óp een grensovergang, maar mensen die 'de lijn' niet over mogen steken, dienen een land te verlaten dat ze nog niet binnen zijn.

Als mensen het land dienen te verlaten worden ze 'geclaimd' bij de luchtvaartmaatschappij die ze aangeleverd heeft. Deze krijgt dan de verantwoordelijkheid ze per kerende vlucht terug te brengen. Dit geldt dus ook voor vreemdelingen waarvan de KMAR constateert dat zij niet aan de voorwaarden voor binnenkomst voldoen (hetzij door vervalste documenten, hetzij door het niet voldoende aannemelijk kunnen maken van het reisdoel of vanwege andere redenen) en die op basis daarvan de toegang tot Nederland geweigerd wordt. Ook zij vallen onder de categorie *inadmissibles*. De luchtvaartmaatschappij krijgt dus af en toe mensen overgedragen om terug te vervoeren waarvan zij dacht dat die Nederland wél binnen mochten, aangezien ze in het bezit waren van de juiste documenten. Mocht het niet direct mogelijk zijn om vreemdelingen op een vlucht terug te boeken, wordt de vreemdeling tijdelijk gevangen gezet. De KMAR maakt hiervoor gebruik van een cellencomplex op Schiphol-Oost, voor de laatste drie uur van het verblijf is er op de luchthaven een 'verwijdercentrum' beschikbaar.¹⁴³

4.3 mensen zónder documenten

Hoewel er van alles aan gedaan wordt om te voorkomen dat er mensen zónder reisdocumenten het vliegtuig inwandelen (zie hoofdstuk 3), komt het voor dat mensen zonder documenten het vliegtuig úitwandelen. Of dat nu komt doordat de controle in het land van herkomst gebrekkig of afwezig was, of dat de vreemdeling in het vliegtuig zijn reisdocumenten heeft weten te vernietigen, het bezorgt de grensbewaking een administratieve last die men liever vermijdt. Mede om die reden vinden er op Schiphol ook zogeheten 'dynamische grenscontroles' plaats, wat betekent dat mensen aan de gate, zodra ze het vliegtuig uit komen, gecontroleerd worden op het beschikken over de juist reisdocumenten. Aan de paspoortbalie wordt vervolgens voornamelijk gecontroleerd op voorwaarden voor binnenkomst.

In principe geldt voor mensen zonder reisdocumenten hetzelfde als voor mensen met onvoldoende, ongeldige of vervalste reisdocumenten of mensen die anderszins niet aan de voorwaarden voor binnenkomst voldoen, hen wordt

¹⁴¹ e-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR

¹⁴² Vw 2000 art. 5.1

¹⁴³ e-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR

allen de toegang tot Nederland geweigerd. Waar het echter mensen zonder documenten betreft, levert dat de KMAR en de IND extra werk op, aangezien voor deze mensen bij de ambassade van het land van herkomst geldige reisdocumenten verkregen moeten worden, omdat ze anders niet door de douane van hun thuisland heen zullen komen. Dit lukt zelden nog op dezelfde dag, dus zij worden in vrijwel alle gevallen gedetineerd op het cellencomplex op Schiphol-Oost terwijl de documenten geregeld worden.



Figuur 9: luchtfoto cellencomplex Schiphol-Oost¹⁴⁴

Ten behoeve van “justitieprocessen” worden van een ieder waarvan de identiteit moet worden vastgesteld (onder andere dus van mensen zonder papieren) vingerafdrukken genomen en een foto gemaakt. De KMAR beschikt hiervoor over een Bureau Claims, Identificatie en Artikel 4.¹⁴⁵

Terwijl deze ongedocumenteerden hun uitzetting afwachten, vraagt een deel van hen alsnog asiel aan. Het wekt verbazing dat zij dit niet direct na aankomst op Schiphol doen.¹⁴⁶ Een vreemdeling die hoogstwaarschijnlijk (daar controleert de aanvoerende luchtvaartmaatschappij immers op) mét reisdocumenten het vliegtuig instapte, maar er zonder reisdocumenten weer uitkomt, heeft daar waarschijnlijk een bedoeling mee. Een deel van deze ongedocumenteerden laat zich vervolgens weer uitzetten zónder asiel aan te vragen. Dit roept een beeld op van passiviteit dat niet strookt met het bewust kwijtraken van de reisdocumenten tussen het moment van controle in het land van herkomst en de controle op Schiphol. Het komt regelmatig voor dat

¹⁴⁴ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2006) p. 87

¹⁴⁵ e-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR

¹⁴⁶ interview Eli Akbas, Vluchtelingenwerk

mensen eerst enkele weken in detentie in het cellencomplex op Schiphol-Oost verblijven en asiel aanvragen op het moment dat ze uitgezet gaan worden.¹⁴⁷

4.4 asielzoekers

Mensen die asiel aanvragen in Nederland komen grofweg in twee varianten uit het vliegtuig, namelijk mét en zónder papieren. Hoe er met hun asielaanvraag wordt omgegaan is afhankelijk van het moment waarop ze asiel aanvragen. Dat werkt als volgt: Om logistieke redenen kent Nederland twee Aanmeldcentra (AC's) waar asielzoekers aan het begin van hun procedure terecht komen. Een daarvan bevindt zich op Schiphol, het andere bij Ter Apel in het zuidoosten van de provincie Groningen. De logistieke regels komen er grofweg op neer dat de mensen die asiel aanvragen vóór ze door de douanepost op Schiphol heen zijn naar het AC Schiphol gaan, en dat alle anderen naar Ter Apel gaan. Het aanmeldcentrum bij Ter Apel krijgt dus ook alle asielzoekers te verwerken die over land naar Nederland zijn gereisd,¹⁴⁸ wat ongeveer drie maal zo veel mensen zijn als het aantal dat op Schiphol asiel aanvraagt.¹⁴⁹

Mensen die het vliegtuig verlaten met een geldig paspoort en (bijvoorbeeld) een toeristenvisum, kunnen in principe zonder problemen de douane passeren. Wanneer zij echter aan de KMAR aangeven dat ze in Nederland asiel willen aanvragen, is hun verblijfsdoel in Nederland veranderd. Immers, ze hebben een visum verkregen voor (bijvoorbeeld) toeristisch verblijf in Nederland, maar nu geven ze aan met een ander doel in Nederland te willen verblijven. Het toeristenvisum wordt door de KMAR ter plaatse ongeldig verklaard (niet letterlijk, maar *de facto* wel), hen wordt de toegang tot Nederland geweigerd.

Deze toegangsweigering is een formele handeling die het mogelijk maakt later over te gaan tot vrijheidsbeneming en verder onderzoek, en staat los van het feit dat iemand eigenlijk al in Nederland ís. Daarnaast, eenieder heeft het recht om asiel aan te vragen, altijd. Dat wil zeggen, Nederland heeft zich door ondertekening van het Vluchtelingenverdrag en aanverwante verdragen verplicht gesteld om mensen het recht te geven asiel aan te vragen.¹⁵⁰ Dat iemand door een vertegenwoordiger van de Nederlandse staat officieel de toegang tot het land geweigerd wordt, is ironisch genoeg de eerste stap in de asielaanvraag.

¹⁴⁷ interview Eli Akbas, Vluchtelingenwerk

¹⁴⁸ Op <http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/overdeind/adressen/7ACSchiphol.asp> wordt asielzoekers over land vriendelijk verzocht zich te melden bij Ter Apel.

¹⁴⁹ interview Eli Akbas, Vluchtelingenwerk

¹⁵⁰ N.B.: een recht op het áánvragen van asiel is niet gerelateerd aan het recht op asiel, waar het Vluchtelingenverdrag niets over regelt. Wel verplichten staten zich door middel van ondertekening van het Vluchtelingenverdrag ertoe om mensen die gegronde vrees hebben voor vervolging et cetera niet terug te sturen (non-refoulement). Dat wil niet zeggen dat een staat iemand met gegronde vrees (...) ook asiel moet verlenen.

De asielprocedure zet zich vervolgens voort bij het Bureau Claims, Identificatie en Artikel 4 van de KMAR, waar een zogeheten 6-uurs-procedure doorlopen wordt. Eventueel aanwezige reisdocumenten worden gecontroleerd op vervalsing¹⁵¹ en de asielzoeker wordt door de KMAR ondervraagd over zijn reisroute, in verband met een eventueel te leggen claim op de aanleverende luchtvaartmaatschappij. Een andere reden hiervoor is de mogelijkheid van een zogeheten Dublin-claim.

De Overeenkomst van Dublin is een verdrag dat in 1990 ondertekend is door de twaalf toenmalige EU-lidstaten en kan gezien worden als een precisering van de afspraken met betrekking tot asiel in het Schengenverdrag. In 1994 is een protocol ondertekend in Bonn door alle EU-lidstaten waarmee de asielregels uit de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) komen te vervallen zodra de Overeenkomst van Dublin in werking treedt,¹⁵² wat overigens pas in 1997 gebeurde.¹⁵³ In 2003 is de Overeenkomst van Dublin vervangen door EU-verordening 343/2003, maar in de 'dagelijkse gang van zaken' wordt nog steeds gesproken over Dublin-claims.¹⁵⁴

De conventie regelt welk land verantwoordelijk is voor een asielaanvraag, en gaat uit van exclusiviteit: er is maar één lidstaat verantwoordelijk voor een asielaanvraag.¹⁵⁵ Concreet komt dit er op neer dat een asielzoeker maar in één EU-land asiel mag aanvragen. Als hij in een ander land asiel aanvraagt is dat land gerechtigd hem en zijn aanvraag over te dragen aan het land waar hij zijn eerste aanvraag indiende. Op die manier wordt zowel voorkomen dat landen asielzoekers aan elkaar doorschuiven als dat asielzoekers in meerdere landen asielaanvragen indienen om hun kansen te vergroten.¹⁵⁶ Enerzijds voorkomt dit dus het zogeheten 'asiel-shoppen', anderzijds zorgt het er ook voor dat de asielzoeker, voor zover deze een keuze heeft, een grondige afweging dient te maken met betrekking tot het land waar hij zijn eerste aanvraag indient, omdat elke volgende aanvraag naar dát land verwezen zal worden.

Om Dublin te laten functioneren is in 2003 het zogeheten EURODAC-systeem in gebruik genomen. Dat is een database waarin van alle mensen die in een EU-lidstaat asiel aanvragen de vingerafdrukken worden opgeslagen. Op het moment dat iemand op Schiphol asiel aanvraagt, worden vingerafdrukken van deze persoon genomen en vergeleken met de EURODAC-database. Als uit EURODAC blijkt dat de asielzoeker eerder in een ander EU-land asiel heeft aangevraagd, wordt de asielzoeker 'geclaimd' bij dat land. De asielzoeker

¹⁵¹ De reden hierachter is dat óók een vervalst reisdocument informatie op kan leveren over de identiteit, nationaliteit en het land van herkomst van de toegangsgeweigerde. E-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR

¹⁵² Hailbronner & Thiery (1997) p. 961

¹⁵³ Publicatieblad Nr. C 254 van 19/08/1997 blz. 0001 - 0012

¹⁵⁴ Bahadır (2004) p. 91

¹⁵⁵ Dublin Convention 3.2; Hailbronner & Thiery (1997) p. 964

¹⁵⁶ Hailbronner & Thiery (1997) p. 964

wordt dan overgedragen aan dat land waar hij eventueel een nieuwe asielaanvraag in kan dienen. Vingerafdrukken in EURODAC zijn een hard bewijs voor een eerdere asielaanvraag, maar een claim kan ook plaats vinden op basis van 'voldoende indicatie'. Als bijvoorbeeld met hotelregisters of afgestempelde treinkaartjes redelijk hard te maken valt dat de asielzoeker eerder in een ander EU-land verbleef, is dat veelal afdoende om een Dublin-claim gestand te doen.¹⁵⁷ Het gaat hier overigens uitdrukkelijk om verblijf, enkel het reizen dóór een andere EU-lidstaat is onvoldoende grond voor een Dublin-claim.

Dublin is niet zozeer (of in ieder geval niet alleen) een manier om de verdeling van asielzoekers over de verschillende lidstaten te reguleren.¹⁵⁸ Het bevat, net als de Schengenverdragen waar het op voortbouwt, vrijwel geen harmonisering van de asielwetgeving van de lidstaten, de soevereiniteit blijft gewaarborgd. Omdat asielzoekers daar van zouden kunnen 'profiteren' door de soepelste staat te zoeken om hun asielaanvraag in te dienen, en staten die niet zo happig zijn op asielzoekers dit proces zouden kunnen versnellen door asielzoekers een gratis lift naar het buurland te geven, is Dublin vooral een mechanisme om dát aan banden te leggen.¹⁵⁹ Dublin regelt geen 'eerlijke verdeling' van asielzoekers over de lidstaten, en de meeste lidstaten piekeren er niet over om hier verandering in aan te brengen. Dublin voorziet eerder in het in stand houden van de situatie waarbij enkele landen vanwege hun regelgeving en/of geografische ligging de bulk van de hoeveelheid asielzoekers te verwerken krijgen. Voor de meeste EU-staten is Dublin een manier om te voorkomen dat asielzoekers het land binnenkomen.

Gezien het bestaan van de Dublinovereenkomst is wellicht vreemd dat er nog een substantieel aantal asielzoekers Nederland over land bereiken en hier een asielaanvraag indienen, die vervolgens ook in behandeling genomen wordt. Een asielzoeker dient immers een grote afstand af te leggen, over het grondgebied van andere EU-lidstaten, alvorens over land in Nederland aan te komen. Het is aannemelijk dat hij gedurende die reis (kortstondig) érgens heeft verbleven.¹⁶⁰ De IND zal de asielaanvraag enkel in behandeling nemen als men in het AC in Ter Apel niet kan aantonen dat de asielzoeker eerder in een ander EU-land verbleef. Dit levert voor de asielzoeker een prikkel om op zo min mogelijk een papieren spoor achter te laten, ofwel zichzelf zo min mogelijk traceerbaar te maken. Het vernietigen van identiteitspapieren is voor velen een logische stap in het versluieren van het papieren spoor, wat het ironisch genoeg voor de IND weer veel lastiger maakt om iemands asiel-

¹⁵⁷ interview E. Akbas, Vluchtelingenwerk; Dit verklaart enigszins waarom de KMAR ook controleert in de ICE-treinen die vanuit Duitsland naar Amsterdam gaan. Als men een potentiële asielzoeker aantreft alvorens hij bewijzen van verblijf in een andere lidstaat kan laten verdwijnen, kan de asielzoeker op die andere lidstaat geclaimd worden.

¹⁵⁸ Bahadır (2004) p. 104

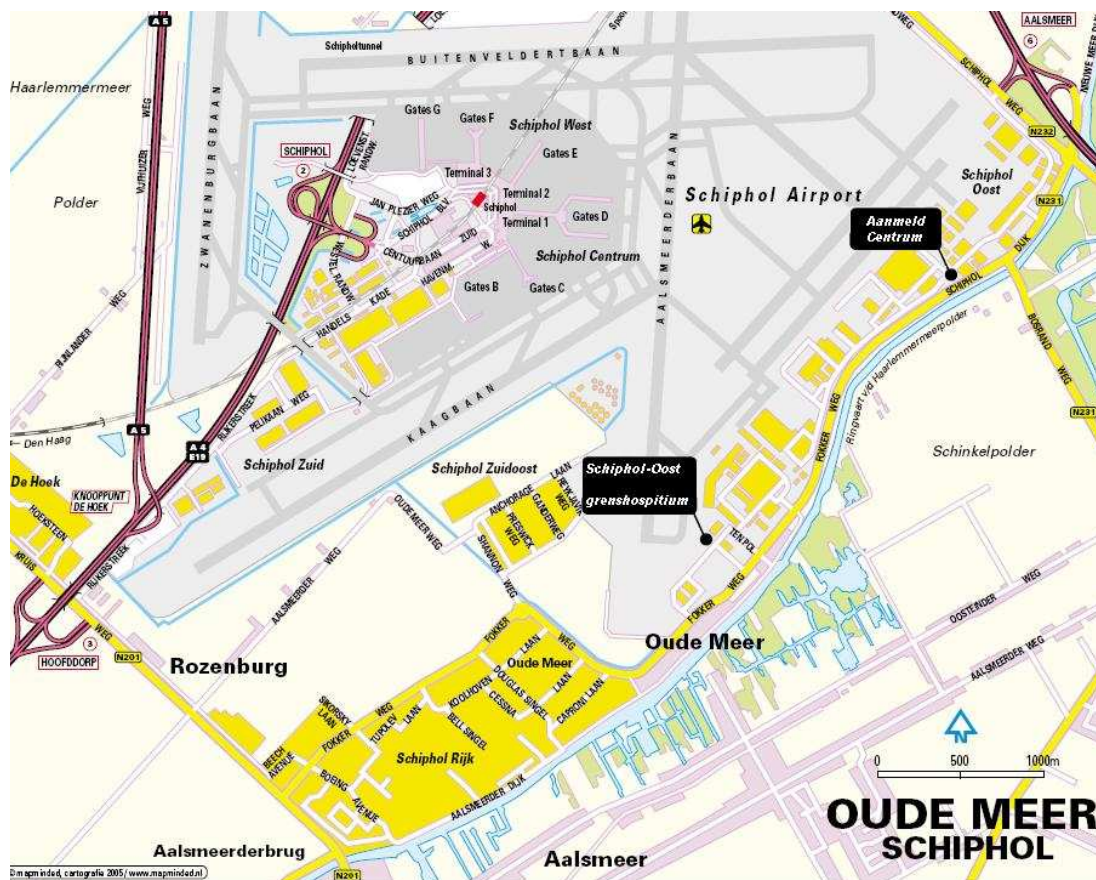
¹⁵⁹ Bahadır (2004) p. 92

¹⁶⁰ Wat wel de fundamentele vraag oproept: Wat is verblijf, en waar ligt de grens tussen een tussenstop op een reis en verblijven?

Zijt gij dan geen Efraïmiet?

aanvraag te behandelen. De IND ziet zich vervolgens genoodzaakt (volgens de dáár geldende logica) een nieuw papieren spoor op te bouwen over de asielzoeker.

Na de 6-uursprocedure op het bureau Claims, Identificatie en Artikel 4 van de KMAR op de luchthaven wordt de asielzoeker door de KMAR naar het Aanmeldcentrum (AC) gebracht. Het AC bevindt zich sinds 1996 op een uithoek van het Schiphol-terrein. Hier wordt hij overgedragen aan de Vreemdelingenpolitie. De Vreemdelingenpolitie houdt een intake-gesprek met de asielzoeker, slaat de bagage op en fouilleert hem. Vervolgens mag de asielzoeker plaats nemen in de afgesloten wachtkamer van het Aanmeldcentrum.



Figuur 10: locaties Aanmeldcentrum (AC) en cellencomplex Schiphol-Oost¹⁶¹

Op het moment dat de asielzoeker wordt overgedragen aan de Vreemdelingenpolitie neemt de zogenoemde 48-uursprocedure een aanvang. Deze procedure is bedoeld om het zogenoemde kaf van het koren te scheiden in asielzoekersland. Om de belasting voor de IND en het COA te beperken is de 48-uursprocedure ingevoerd om de overduidelijk kansloze zaken er in een zeer vroeg stadium uit te filteren. Het getal 48 duidt op zogeheten procedures (geen klokuren) waarvan er tien in een dag zitten (tussen 8:00 en 18:00). De

¹⁶¹ Bron: <http://www.schipholwakes.nl/Routebeschrijving-Schipholgevangenis.pdf>; eigen bewerking

48-uursprocedure neemt dus minimaal vijf dagen in beslag, en meestal zes. In die dagen moet de IND een beslissing nemen of iemands asielaanvraag direct wordt afgewezen of dat iemand doorgestuurd wordt naar een onderzoekscentrum (OC), ook wel Asielzoekerscentrum (AZC) genoemd. Hiervan bestaan er 48 op verschillende plaatsen in Nederland. Zij bevinden zich allen buiten het Schipholterrein en vallen dus buiten het bereik van deze scriptie. Mocht de IND er dan nog niet uit zijn, dan blijft iemand nog een aantal dagen vast zitten in het AC. Jurisprudentie heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat het niet geoorloofd is iemand langer dan tien dagen in een AC vast te houden. In het verleden, toen de asiel-instroom hoger was, leidde dit er regelmatig toe dat asielzoekers na tien dagen alsnog doorgestuurd werden naar een onderzoekscentrum (OC), omdat men geen degelijke afwijzingsbeschikking kon formuleren, of dat mensen met een zogeheten aanzegging ("u dient het land binnen 24 uur te verlaten") op straat werden gezet.

De 48-uursprocedure begint met een intakegesprek met de IND. Hierin draait het voornamelijk om het vaststellen van de identiteit van de asielzoeker, zijn reisroute naar Nederland en wat personalia. Het vluchtverhaal ofwel de réden dat persoon X asiel wenst aan te vragen, komt hier nog niet aan de orde, een gegeven wat voor asielzoekers vaak moeilijk te begrijpen is.¹⁶² Na het eerste interview krijgt de asielzoeker zijn asieladvocaat te spreken, welke afkomstig is van de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA). De SRA huist net als Vluchtelingenwerk in het aanmeldcentrum, wat een gebouw van de IND is. Dat betekent onder andere dat alle organisaties in het gebouw zich dienen te houden aan de relatief strenge regels die de IND oplegt.¹⁶³ Dat is voor Nederlanders wellicht al verwarrend, voor de asielzoekers is het nog veel moeilijker te begrijpen. Men moet vaak grote moeite doen om duidelijk te maken dat er verschillende organisaties zijn, wat die voor de asielzoeker kunnen betekenen, en dat de informatie die de asielzoeker aan de ene organisatie verstrekt níet doorgegeven wordt aan de andere.¹⁶⁴ De asieladvocaat bereidt de asielzoeker voor op het tweede interview, waar specifiek op het vluchtverhaal ingegaan wordt.

Het komt echter ook voor dat het zogeheten 'tweede gehoor' in het geheel niet plaats vindt. Als het na het eerste interview duidelijk wordt dat de asielzoeker een redelijke kans maakt, wordt vaak besloten de hem door te sturen naar een Onderzoekscentrum. Meestal neemt de IND deze beslissing omdat men een gegrond vermoeden heeft over de herkomst van de asielzoeker en dit een land of regio betreft waarvoor een zogeheten

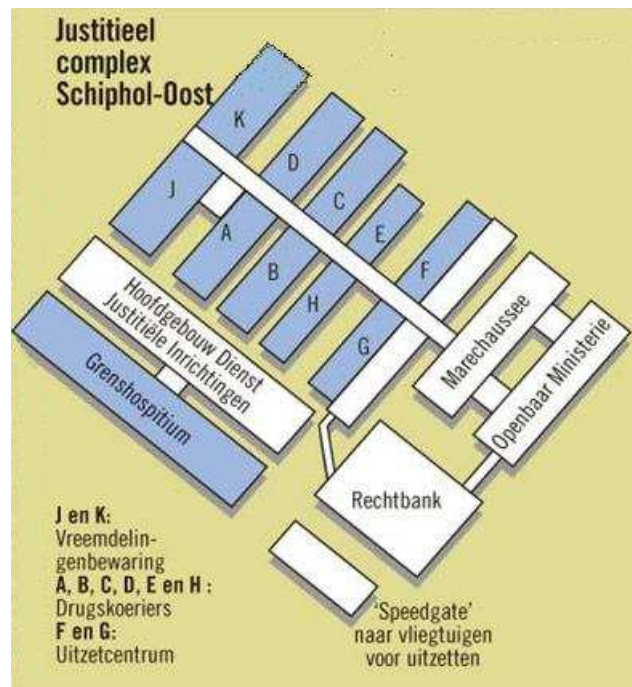
¹⁶² interview Eli Akbas, Vluchtelingenwerk

¹⁶³ Dit betekende onder andere dat het interview met Eli Akbas niet opgenomen mocht worden, aangezien de IND geen beeld- en geluidsopname-apparatuur in het gebouw toestaat.

¹⁶⁴ interview Eli Akbas, Vluchtelingenwerk. Vooral asielzoekers die ervaring hebben met geheime diensten in het land van herkomst kunnen vaak moeilijk geloven dat organisaties die in het zelfde pand werken en collegiaal met elkaar omgaan, geen informatie aan elkaar doorspelen.

categoriaal beschermingsbeleid geldt.¹⁶⁵ Enerzijds sluit dat mooi aan bij de doelstelling van de AC-procedure, namelijk het kaf van het koren scheiden. In het AC worden nauwelijks verblijfsvergunningen 'asiel' verstrekt (al komt het voor), er wordt voornamelijk besloten om iemand al dan niet door te sturen naar een Onderzoekscentrum. Anderzijds werpt het een vreemd licht op de werkzaamheden van de IND in het AC. De inspanningen van de IND in het Aanmeldcentrum lijken primair gericht op afwijzen en uitzetten. Als dit niet haalbaar is, wordt iemand doorgeschoven in de keten.

Het deel van de asielzoekers dat in de AC-procedure als 'kaf' wordt bevonden, verhuist vervolgens na afloop van de 48-uursprocedure naar het grenshospitium om aldaar hun uitzetting af te wachten. Het grenshospitium bevindt zich eveneens op Schiphol-Oost, het is een aparte vleugel van dit cellencomplex.



Figuur 11: plattegrond cellencomplex Schiphol-Oost¹⁶⁶

Ongeveer de helft van de afgewezen asielzoekers in de 48-uursprocedure gaat vervolgens in beroep tegen de beslissing van de IND en krijgt in ongeveer een kwart van de gevallen gelijk van de rechter (of in een hoger beroep van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)). Met andere woorden, één op de acht afgewezen asielzoekers gaat vanuit het AC via het grenshospitium alsnog naar een Onderzoekscentrum. De afgewezen asielzoekers (hetzij in eerste aanleg, hetzij na beroep) probeert de IND uit te zetten, maar aangezien ze in verreweg de meeste gevallen geen papieren hebben kan dat nogal eens lastig zijn. Landen zijn niet altijd genegen om

¹⁶⁵ Marieke Snijder, persoonlijke communicatie

¹⁶⁶ Bron: <http://www.volkskrant.nl/images/cellenbrand750.jpg>; eigen bewerking.

mensen op te nemen waarvan de Nederlandse staat zegt dat het hun onderdanen zijn, maar waar geen bewijzen van geleverd kunnen worden.¹⁶⁷

De uitzetprocedure wordt daarom nogal eens het vergeten deel van de Vreemdelingenwet genoemd, omdat hier wellicht nog het meeste 'fout' gaat. Dat wil zeggen, hier worden de minste meetbare resultaten behaald. Iets minder dan de helft van de afgewezen asielzoekers wordt daadwerkelijk uitgezet.¹⁶⁸ De rest kan nu eenmaal niet oneindig in de vreemdelingenbewaring in het grenshospitium blijven, vinden rechters. De Vreemdelingenwet geeft géén maximum aan de bewaringstermijn van uit te zetten vreemdelingen, in tegenstelling tot de vreemdelingenwetgeving in veel andere landen.¹⁶⁹ Op een bepaald moment echter besluit de rechter dat bewaring buiten proportie is en opheffen dient te worden.¹⁷⁰ Vaak besluit een rechter dit na zo'n zes maanden op aandringen van de advocaat van de asielzoeker, maar soms gaan er ook vijftien maanden overheen.

Op het moment dat een advocaat middels een kort geding een einde weet te maken aan de vreemdelingenbewaring of als de IND zelfstandig besluit dat het een kansloze zaak aan het worden is, wordt de asielzoeker 'geklinkerd' zoals dat in het jargon genoemd wordt.¹⁷¹ In de praktijk betekent dat dat de asielzoeker (die overigens nog steeds officieel de toegang tot Nederland geweigerd is) bij een NS-station wordt afgezet met zijn bezittingen én een zogeheten 'aanzegging', een brief van de IND waarin hem opgedragen wordt het land binnen 24 uur te verlaten. Overigens komt het vaak voor dat mensensmokkelaars hen op dat bewuste station op staan te wachten.¹⁷²

Wim Deetman, burgemeester van Den Haag, betitelt het als een 'fictie' in de Vreemdelingenwet: wie door de IND niet naar het land van herkomst teruggebracht kan worden, moet dat dan zelf maar gaan doen.¹⁷³ Nog veel merkwaardiger is echter de uitwerking. Iemand die niet in Nederland mag zijn, maar door de staat het land niet uitgezet kan worden, krijgt de opdracht het land binnen 24 uur te verlaten. Als hij of zij het al zou willen, is het vliegtuig geen optie, want zonder paspoort kom je geen vliegtuig in. De 'welwillende' uitgeprocedeerde zou het dus in België of Duitsland kunnen gaan proberen. Echter, zodra hij daar asiel aanvraagt, of hij dat nu direct doet of nadat hij 'tegen de lamp loopt', achterhaalt men via EURODAC dat hij eerder in

¹⁶⁷ interview C. de Mooij

¹⁶⁸ Van de Griend (2007)

¹⁶⁹ Council of Europe (2008) p. 31

¹⁷⁰ Eli Akbas van Vluchtelingenwerk merkte op dat er wel een logica te ontdekken valt in het ontbreken van een maximale bewaringstermijn. Mensensmokkelaars zouden, als er wél een maximale bewaringstermijn is, hun gesmokkelden kunnen instrueren om de procedure voor die periode te obstrueren c.q. hun mond te houden, waarna ze vrij komen en in de prostitutie terecht kunnen komen.

¹⁷¹ Naar aanleiding van de jurisprudentie besluit de IND regelmatig zelf de vrijheidsontneming op te heffen na een bepaalde periode.

¹⁷² Van de Griend (2007)

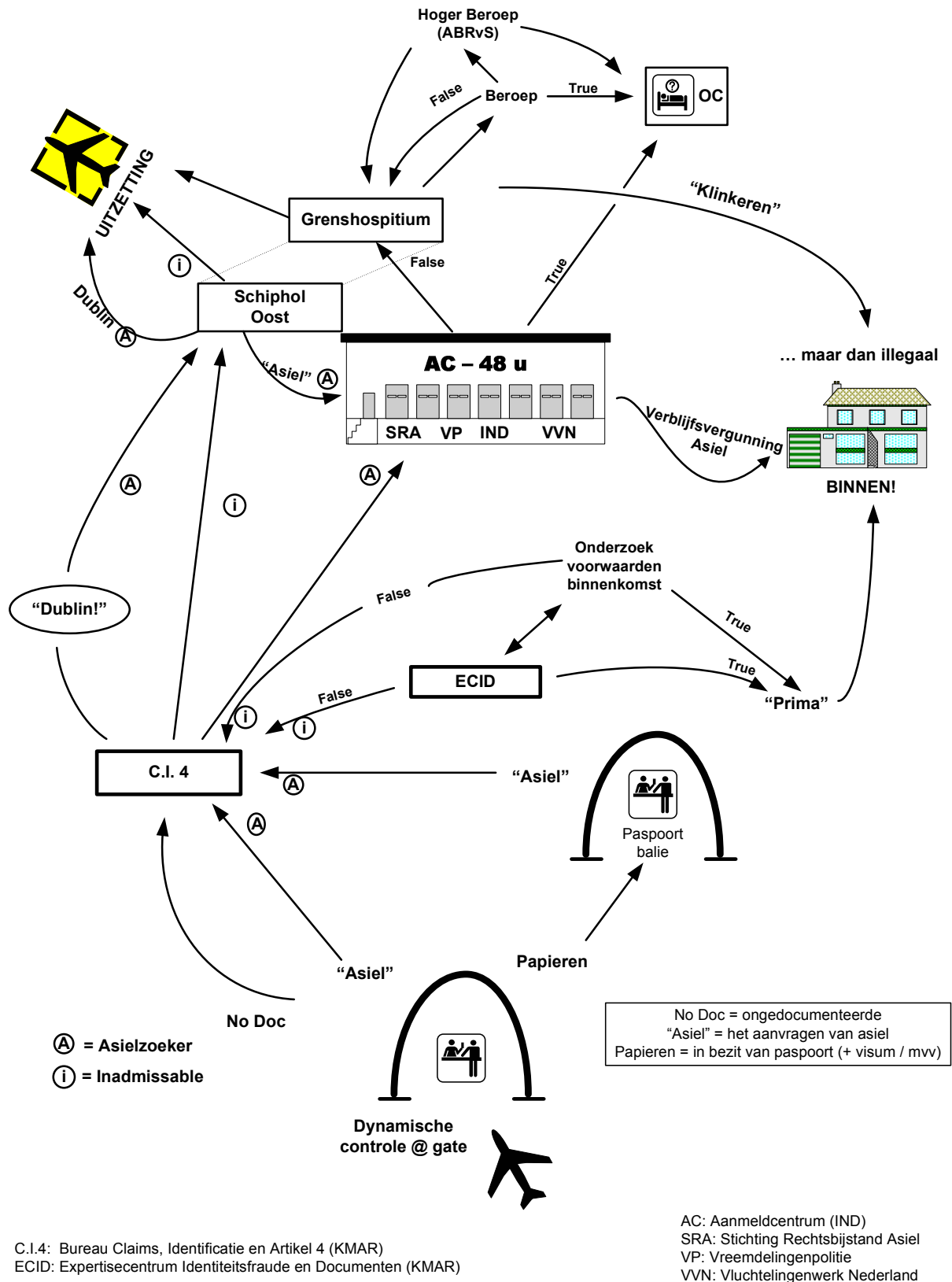
¹⁷³ Van de Griend (2007)

Nederland asiel heeft aangevraagd en komt hij via een Dublin-claim weer in het Nederlandse asielsysteem terecht. Als hij in Nederland blijft loopt hij vroeger of later onvermijdelijk wéér tegen de lamp, want zonder officiële identiteit is het – tegenstrijdig genoeg – onmogelijk om op te gaan in de massa. Feitelijk worden deze mensen dus bewust, omdat er geen beter alternatief gecreëerd is, illegaal gemaakt.

De voorgaande paragrafen handelen over het proces van filtering en sortering op Schiphol. Op de volgende pagina zijn de verschillende situaties en statussen die reizigers op Schiphol kunnen hebben bij elkaar gebracht in een schema. Het schema bevat twee poorten, waarvan de eerste, helemaal onderaan, de controle door de KMAR bij de uitgang van het vliegtuig representeert. Mensen komen hier met, of zonder papieren ('No Doc') aan. Het is ook mogelijk dat ze bij de uitgang van het vliegtuig de eerste ambtenaar aanspreken en daarbij het woord "Asiel" in de mond nemen. Beide gevallen ("No Doc" en "Asiel") worden hier uit de stroom gehaald en gaan naar het bureau Claims, Identificatie en Artikel 4 (C.I.4 in het schema).

De mensen mét papieren, ongeacht hun nationaliteit en of zij uit een Schengenland afkomstig zijn, lopen ondertussen ongestoord door naar de paspoortcontrole. Privium, een *trusted traveler-programme* van Schiphol biedt reizigers de mogelijkheid om snel door incheck- en paspoortbalies te gaan. Een lid kan door middel van een irisscan zijn identiteit laten vaststellen en zodoende snel door de paspoortbalie lopen.¹⁷⁴ De mensen die geen Privium-lid zijn (de overgrote meerderheid van de reizigers) zullen aan de paspoortbalie hun papieren moeten laten zien. Alhier kunnen zich verschillende mogelijkheden voordoen. Voor een groot deel van de reizigers zijn de papieren in orde, zij krijgen figuurlijk gezien het predikaat "Prima" en zijn daarmee ons land binnen. Bij twijfel kan de KMAR een onderzoek instellen naar de authenticiteit van de reisdocumenten bij het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID), of onderzoeken of de reiziger voldoet aan de voorwaarden voor binnenkomst die volgen uit zijn specifieke reisdocumenten (visum, mvv, welk reisdoel, kan dat voldoende aannemelijk gemaakt worden, voorwaarden die uit reisdoel volgen, et cetera).

¹⁷⁴ e-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR.



Figuur 12: regulering van mensenstromen op Schiphol (eigen makelij)

Mocht bij een van deze onderzoeken blijken dat de reiziger niet voldoet aan de voorwaarden voor binnenkomst, dan gaat hij of zij naar het Bureau Claims, Identificatie en Artikel 4 voor een onderzoek naar identiteit en reisroute, en worden er foto's en vingerafdrukken genomen.

Als een reiziger met papieren bij de paspoortbalie het woord "Asiel" in de mond neemt, loopt hij dezelfde route. Ter verduidelijking: Iedereen mag op elk moment in deze procedure asiel aanvragen, waarna die aanvraag in behandeling genomen wordt.

Bij C.I.4 kan men er via EURODAC achter komen dat een asielzoeker al eerder in een andere EU-lidstaat asiel heeft aangevraagd, voor die persoon wordt dan een Dublin-claim in gang gezet. De overige asielzoekers verhuizen na de 6-uursprocedure bij C.I.4 naar het Aanmeldcentrum (AC). De zogeheten '*inadmissibles*' (geen toegang, geen asiel) verhuizen naar het cellencomplex op Schiphol Oost, alwaar zij hun uitzetting afwachten, terwijl de IND reisdocumenten voor ze tracht te regelen.

Op het AC vindt de 48-uursprocedure plaats. In een enkel geval wordt er in het AC direct een 'positieve beschikking geslagen', zoals dat in het jargon heet, en ontvangt de asielzoeker een verblijfsvergunning asiel. Als de asielzaak kansrijk wordt bevonden kan men door naar een Onderzoekscentrum (OC) en heeft men het Schipholterrein als legitieme asielzoeker verlaten. Als men in de 48-uursprocedure wordt afgewezen verhuist men naar het grenshospitium, om aldaar de uitzetting af te wachten. Men kan tegen de afwijzing in beroep bij de rechtbank en eventueel in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), als dat slaagt kan men alsnog naar een OC, anders blijft men in het grenshospitium. Als het de IND lukt om reisdocumenten te regelen wacht vervolgens een uitzetting en verlaat men Schiphol met het vliegtuig. Als het de IND niet (op tijd) lukt, kan al dan niet via een kort geding bereikt worden dat de afgewezen asielzoeker "geklinkerd" wordt (jargon). Men is dan ook effectief Nederland binnen, maar wel illegaal.

4.5 het papier en de waarheid

Valt er een overkoepelend thema te ontdekken in hoe 'de poort' functioneert? Met betrekking tot de mensen die de staat niet graag binnen ziet komen is dat thema vrij snel gevonden. Controle vindt plaats op basis van de papieren die reizigers meebrengen, en op basis van de papieren worden beslissingen genomen. "Dit papier is vals" is een reden om iemand de toegang te weigeren, evenals "dit is het verkeerde papier." Deze methode komt in gevaar als de mens geen papieren meebrengt die zijn bestaan bewijzen. In dat geval wordt er in het aanmeldcentrum in een bewonderenswaardig tempo een stapel papier opgebouwd om de mens te beschrijven en te analyseren en vindt de beslissing plaats op basis van die stapel papier.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Doornbos (2004) p. 87

Het begrip 'waarheid' speelt voor de IND-medewerkers in het aanmeldcentrum een belangrijke rol. In gesprekken onderling over, en gesprekken mét asielzoekers wordt regelmatig aangehaald of iets 'waar' is.¹⁷⁶ Aangezien bewuste IND-medewerker toch niet kan weten wat nu werkelijk 'waar' is, kan hiermee hooguit bedoeld worden of het overeenkomt met wat de asielzoeker eerder gezegd heeft. Het maken van een vergissing in zijn relaas wordt een asielzoeker dan ook vaak zwaar aangerekend, er is een wellicht overmatige focus op de correctheid van details zoals data en straatnamen.¹⁷⁷

Een thema dat in hoofdstuk 3 ook al kort is aangestipt is de ongelijke rechtsrelatie tussen de vreemdeling die toegang wenst tot het land en het land zelf. Voor burgers van Nederland geldt een rechtsrelatie met de staat als een bestuursrechtelijke, en de kern van het Nederlandse bestuursrecht is dat de staat zich terughoudend op dient te stellen.¹⁷⁸ Voor mensen die van buiten komen wordt deze relatie anders gedefinieerd. Het is de asielzoeker zelf die aannemelijk moet maken dat er redenen zijn om hem of haar de status van asielzoeker te verlenen.¹⁷⁹ Nu valt te betogen dat de asielzoeker daar ook de aangewezen persoon voor is, wie anders zou dat immers aannemelijk moeten of kunnen maken. Bij het onderzoek naar de asielaanvraag worden vervolgens een lijst van omstandigheden betrokken, die in verbasterd juridisch jargon gezien zouden kunnen worden als 'verhardende omstandigheden'.¹⁸⁰ Hieronder valt bijvoorbeeld het eventuele feit dat de vreemdeling zonder geldige reisdocumenten het land is binnengekomen zónder zich direct bij de grensbewaking te melden, of de omstandigheid dat hij zich onvoldoende conformeerde aan de aanwijzingen van onze bewapende en geuniformeerde ambtenaren belast met de grensbewaking. Handelingen die asielzoekers over het algemeen plegen omdat ze menen dat die hun kansen te vergroten, die feitelijk los staan van de vraag of ze gevaar lopen in eigen land of anderszins recht zouden hebben op asiel, kunnen hun aanvraag dus in een vorm van juridisch diskrediet brengen.

Het is algemeen geaccepteerd dat vluchtelingen, vanwege de omstandigheden die tot hun vlucht leidden, vaak matig in staat zijn bewijzen te leveren voor die omstandigheden. In dat geval hebben de asielaanvrager en de ontvangende staat een gedeelde taak om de feiten vast te stellen.¹⁸¹ De rollen die mensen aannemen in het AC voldoen echter nauwelijks aan deze opvatting van een gedeelde taak. De asielzoeker vraagt zich bij de meeste vragen af waarom dit relevant is, en of het wel wijs is om te antwoorden, terwijl de IND-medewerker voornamelijk op zoek is naar indicaties om te kunnen beoordelen of de

¹⁷⁶ Marieke Snijder, persoonlijke communicatie

¹⁷⁷ Doornbos (2004) pp. 93, 97-98, 99, 100, 109

¹⁷⁸ Salter (2006) p. 172; Schuilenburg (2005) p. 3;

¹⁷⁹ Vw 2000 art. 31.1

¹⁸⁰ Vw 2000 art. 31.2 a t/m k; Doornbos (2004) p. 191

¹⁸¹ Doornbos (2006) p. 69

asielzoeker de waarheid spreekt. De grensovergang is voor de asielzoeker een examen, de IND-medewerker is de examinerator.¹⁸²

Waar de asielzoeker met onvoldoende of onjuiste documenten aankomt, vult de IND dat waargenomen gat routineus op in haar dossier-opbouw. De beslissingen die de IND neemt, moeten immers (meent de IND zelf)¹⁸³ objectief en controleerbaar zijn, dus het is van groot belang dat zaken worden vastgelegd. Door moeilijkheden in de communicatie, het gebrek aan ervaring met de situatie en de asymmetrische machtsituatie heeft de asielzoeker echter nauwelijks grip op of controle over de opbouw van dit dossier.¹⁸⁴ Het is echter uiteindelijk het opgebouwde dossier, en niet het verhaal, dat de doorslag geeft bij de beslissing. Er ontstaat zodoende een driehoeksverhouding tussen een document, het lichaam van de asielzoeker en zijn verhaal. Van het lichaam verwacht een beoordelaar van de IND dat het signalen afgeeft die het verhaal ondersteunen, als dat niet het geval is kan dat twijfels oproepen over de geloofwaardigheid van het relaas van de asielzoeker (meer hierover in paragraaf 5.4). Van de asielzoeker wordt medewerking verwacht aan de procedure, opdat de IND-medewerker op een wijze die hij of zij gewend is het dossier op kan bouwen. Het dossier wordt opgesteld in een taal die de asielzoeker niet kent en volgens een procedure waar hij geen weet van heeft. Het belangrijkste element in de verhouding wordt daarmee iets waar hij geen controle over heeft. Als het document niet aansluit bij de signalen die zijn lichaam afgeeft, en zijn verhaal met het (later opgebouwde) dossier contrasteert, klopt de driehoek niet en ligt afwijzing in het verschiet.¹⁸⁵

In het proces van selectie en filtering óp de grens zijn er twee hoofdrolspelers, de KMAR en de IND. De vreemdeling zelf speelt niet echt een rol, hij is onderwerp van het proces en wordt tegelijkertijd in dat proces geproduceerd als vreemdeling. Het handelen van de KMAR is niet (of in ieder geval niet bewust) of nauwelijks gericht op het selecteren van mensen, maar op het verwerken van de mensenstromen die via Schiphol ons land binnen wensen te komen.¹⁸⁶ Zo spreekt de Marechaussee niet over visumvoorwaarden, maar over voorwaarden van binnenkomst, en is hun handelen deels ook gericht op het faciliteren van een snelle en geruisloze doorgang van het overgrote deel van de mensen die wél binnen mogen komen. Of de mensen wel of niet ons land binnen mogen komen, hangt af van de papieren die ze bij zich hebben, waarbij bij twijfel extra onderzoek verricht wordt naar de authenticiteit van de papieren en de voorwaarden die die papieren veronderstellen. De twijfel die extra onderzoek legitimeert wordt zelf eveneens gegenereerd door papier, dat wil zeggen door eerdere ervaringen en op basis van *profiling*.¹⁸⁷ De overeenkomst tussen de KMAR en de IND is dat ze beiden een raamwerk om

¹⁸² Doornbos (2004) p. 97

¹⁸³ Marieke Snijder, persoonlijke communicatie; Doornbos (2006)

¹⁸⁴ Doornbos (2006) pp. 176-180

¹⁸⁵ Salter (2006) p. 181; Salter (2007) p. 50

¹⁸⁶ Vluchtelingenwerk Nederland (2006) p. 5

¹⁸⁷ e-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR

zichzelf hebben opgebouwd, waardoorheen ze de werkelijkheid waarnemen en indien nodig vormen, opdat de werkelijkheid in dat raamwerk past.

Traditioneel wordt de reiziger, het mobiele subject, een actieve positie toebedeeld. Hij is het immers die beweegt. Het land waar de reiziger naar toegaat is passief, de 'ontvangende staat'. Grenzen, en dan met name complexe grenzen zoals luchthavens, draaien die rol om. De reiziger komt bij landing terecht in een maalstroom van procedures en doet er beter aan zich te houden aan de regels die de gastheer stelt. Als hij zich 'gedeisd houdt', en hij is in het bezit van de juiste papieren, zal hem een relatief geruisloze doortocht ten deel vallen.¹⁸⁸ Een reiziger kan buiten de normale categorie vallen, bijvoorbeeld doordat hij asiel aan komt vragen. Een andere reden om buiten de normaliteit te vallen kan zijn dat de reiziger niet de juiste papieren bij zich draagt, of zijn reisdoel naar het oordeel van de KMAR onvoldoende aannemelijk kan maken. Ook is het mogelijk dat de vreemdeling in een zogeheten in een risicoprofiel valt.¹⁸⁹ In al deze gevallen is een geruisloze doortocht niet meer mogelijk, maar is het de staat die volgens uitgestippelde protocollen de – vaak toegangsgeweigerde – vreemdeling daarheen brengt waar de staat hem wil hebben. Meestal is dat 'weg', of 'achter slot en grendel'.

Voor zover er op Schiphol nog een lijn bestaat die de Nederlandse grens aan moet duiden, is die lijn nauwelijks nog relevant. De Nederlandse grens bestaat niet als ding, maar is een biopolitieke praktijk die tot uiting komt door het opbouwen en beoordelen van dossiers. In het volgende hoofdstuk ga ik hier op verder.

¹⁸⁸ Salter (2006) p. 183 maakt bijvoorbeeld melding van de 'no joking rule' die op veel Noord-Amerikaanse vliegvelden geldt. De vliegvelden maken hun gasten er op attent dat grapjes en 'small talk' over wapens niet zijn toegestaan. Iets soortgelijks geldt op Schiphol, reizigers die grappen maken over bommen worden bestraft met een boete van EUR 1000,-. Dijkstra (2007); <http://www.zibb.nl/10214055/Subnavigatie/Nieuws/Nieuwsoverzicht/Binnenland-nieuws/Binnenland-nieuwsbericht/Marechaussee-Schiphol-pakt-grappenmakers-op.htm>

¹⁸⁹ Dat wil zeggen dat de vreemdeling op basis van bijvoorbeeld leeftijd, geslacht en nationaliteit in een groep valt die vaker dan anderen de toegang tot Nederland ontzegd wordt, hetgeen nader onderzoek naar reisdocumenten en voorwaarden voor binnenkomst rechtvaardigt. E-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR.

5. Biopolitiek aan de grens

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe de Nederlandse grens opereert in het buitenland en op Schiphol zelf. Dit hoofdstuk zal gebruikt worden om die werking te duiden in een biopolitiek raamwerk.

Biopolitiek is het woord dat Foucault gebruikte om de verschuiving van de essentie van politieke machtsuitoefening te benoemen. Waar politiek en macht in een verleden zich nog voornamelijk om zichzelf bekommerden, kreeg ze op een gegeven moment een meer zorgend karakter. Niet langer was het behoud en vertoon van macht het voornaamste doel van de politiek, maar het welzijn en ordening van de bevolking. Dit uit zich onder andere in het gedetailleerd bijhouden van gegevens over die bevolking en in het ontstaan van disciplinerende systemen. Wanneer deze verandering precies plaats vond, is moeilijk te duiden. Foucault plaatst de start van deze ontwikkeling aan het eind van de zeventiende eeuw, waarbij de combinatie van de politiek van het individuele lichaam en de politiek van disciplinerende systeem zichzelf gevestigd had in de negentiende eeuw.¹⁹⁰

Een grens kan per definitie als een biopolitiek instrument gezien worden, aangezien ze een biopolitieke functie vervult. Ze biedt een kader waarmee de bevolking beschermd kan worden tegen invloeden van buitenaf en ze biedt een mogelijkheid om te registreren en regisseren wie er wel en niet binnenkomen. Daarnaast disciplineert de grens mensen. De grens vertelt mensen niet alleen waar ze bij horen en waar ze niet bij horen, als brandpunt van de macht van de staat is de grens ook een plaats waar ontzag voor die staat geëist wordt. Bovenstaande kwalificaties gelden voor elke landsgrens. In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de vraag op welke manier deze biopolitieke elementen in de Nederlandse grens(praktijk) tot uiting komen. De (biopolitieke) werking van de grens en de (biopolitieke) doelen die een staat dichterbij kan brengen met die grens lopen in elkaar over, zoals in dit hoofdstuk zal blijken. In een poging hier enig onderscheid in aan te brengen ga ik allereerst in op zaken die voornamelijk als doel van een biopolitieke grens gezien kunnen worden, zijnde populatiebeheer en categorisering van mensen en hun handelen. Vervolgens zal ik zaken behandelen die verband houden met de werking van een biopolitieke grens, zijnde de communicerende respectievelijk disciplinerende werking. Aan het slot van dit hoofdstuk bespreek ik het effect van de biopolitieke grens op de verhouding tussen staat en mens.

5.1 populatiebeheer

De natie mag volgens velen een gecreëerde illusie zijn, afgaande op het gedrag van de staat is ze zowel springlevend als beschermingsbehoefstig. Hoewel het onderscheid tussen natie en staat in het begrip natie-staat in de

¹⁹⁰ Rabinow & Rose (2003) p. 2-3; Foucault (1978/1991) p. 93

praktijk van weinig betekenis is,¹⁹¹ gaat een nationaal-biopolitiek grensidee er van uit dat de staat bestaat omwille van de natie.¹⁹² Het is de opdracht van de staat om de natie te beschermen tegen onwelgevallige invloeden van buitenaf, om haar te houden zoals ze is. Vanuit die logica wordt de grens ingezet als een instrument om de groep mensen binnen de staatsgrenzen, de groep waar de staat 'zorg voor draagt', 'zuiver' en 'normaal' te houden.

De bepaling dat iemand uit een visum- of mvv-plichtig land geen strafblad mag hebben als hij naar Nederland wil komen, is daar een voorbeeld van. Het Nederlandse rechtstelsel gaat er vanuit dat een gestrafte weer terug behoort te keren in de maatschappij, hoewel sommige beroepen vervolgens uitgezonderd zijn.¹⁹³ Van mensen die naar Nederland komen wordt in feite ook een verklaring van goed gedrag gevraagd. Voor een aantal landen geldt dit echter niet, mensen uit die landen zijn vertrouwen we blijkbaar voldoende zonder dat verder onderzoek noodzakelijk is, ook als ze er onverhoopt een strafblad op na zouden houden.

Dat immigratiepolitiek gezien kan worden als het management van de bevolking van een land blijkt ook aan de andere kant van het spectrum, de mensen die we wél graag binnen halen. De gewilde kennismigrant die de nodige economische groei naar ons land moet brengen dient middels speciale loketten een warm welkom geheten worden, opdat die mensen juist wél in onze gemeenschap landen.

De inburgeringscursussen, die voornamelijk bedacht zijn vanwege de huwelijksmigratie, voegen nog een extra dimensie aan deze categorie toe. Niet alleen wordt er tot in detail bepaald welke mensen wel en niet ons land binnen mogen komen, ook wordt er een niet mis te verstaan signaal afgegeven omtrent partnerkeuze. Mensen die een buitenlandse partner naar Nederland willen laten komen, lopen tegen een reeks beperkingen aan op het gebied van hun vereiste inkomen¹⁹⁴ en leeftijd.¹⁹⁵ De leeftijdsgrens van 21 jaar geldt eveneens voor de naar Nederland verhuizende partner.¹⁹⁶ Daarnaast moet de buitenlandse partner (dat wil zeggen, als die uit een mvv-plichtig land komt) nog de inburgeringsexamens weten te halen.¹⁹⁷

¹⁹¹ Held (1991) p. 140-141

¹⁹² Walters (2002) p. 571-573

¹⁹³ Gereguleerd door het systeem waarin voor sommige beroepen een 'Verklaring omtrent het Gedrag' overlegd dient te worden.

¹⁹⁴ Vb 2000 art. 3.22.2 en Vb 2000 art. 3.74.d maken een specifieke uitzondering voor gezinsvorming, hier geldt een minimum van 120% van het minimumloon.

¹⁹⁵ Vb 2000 art. 3.15.2; voor gezinsvorming met een partner die hiervoor een verblijfsvergunning nodig heeft geldt een minimumleeftijd (van de in Nederland verblijvende 'hoofdpersoon') van 21 jaar.

¹⁹⁶ Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 40, p. 5

¹⁹⁷ Het inburgeringsexamen uit de WIB geldt sinds 2006, de andere "maatregelen [...] om de positie van gezinsmigranten in Nederland te versterken" (sic) zijn in 2004 ingevoerd. Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 40, p. 5

In het verleden heeft men nog voorgesteld om een zogeheten partnerheffing in te voeren. Hierbij diende de importerende partner een waarborgsom van EUR 3300,- te deponeren als bijdrage aan de kosten van de inburgering van zijn partner. Dit zou "een prikkel zijn ter bevordering van de inburgering van de overkomende partner".¹⁹⁸ Na de kabinetswisseling in 2002 is men echter overgegaan op het verplaatsen van een deel van de inburgering naar het land van herkomst en kwam dit voorstel te vervallen. Het kabinetsvoorstel om deze heffing in te voeren stond in de nota 'Integratie in het perspectief van immigratie'. Het persbericht dat deze nota begeleidde kopte "Verscherpte aanpak gezinshereniging en gezinsvorming".¹⁹⁹ Trouwen met een partner uit het buitenland (en gezien de wettelijke kaders betreft het hier enkel partners uit niet-westerse landen) werd hier afgeschilderd als een onwenselijke activiteit, die 'aangepakt' dient te worden, alsof het criminaliteit betreft.²⁰⁰

De partnerheffing is weliswaar niet in de wet terechtgekomen, de strekking van de regelgeving wordt met deze oprisping wel goed samengevat. Overigens gelden de regels niet alleen voor de veelgenoemde tweede en volgende generatie Turken en Marokkanen en hun 'importbruiden', maar ook voor autochtone Nederlanders die hun levenspartner in een mvv-plichtig land hebben gevonden. Een duidelijk voorbeeld van een poging om de bevolking zuiver te houden. Het streven naar zuiverheid, herkenbaarheid en homogeniteit heeft volgens Sibley een psycho-sociale achtergrond die samenhangt met de Westerse constructie van het Zelf.²⁰¹ In dit proces wordt een lichamelijke (en sociale) volledigheid geconstrueerd, waarvan datgene wat er overblijft, het 'afval' tot de ander gemaakt wordt.²⁰² Door de constructie van het abjecte andere ontstaat de behoefte aan een homogene, conformerende en daarmee zuivere samenleving.²⁰³ Regelgeving om deze gewenste en gepercipieerde zuiverheid te behouden is, een logisch gevolg hiervan.

Een vreemdeling die kinderen over wenst te laten komen in het kader van gezinshereniging, dient met officiële documenten het bestaan van de familiebanden aan te tonen. Als dat niet lukt, én het niet kunnen tonen van deze documenten níet aan de vreemdeling zelf te wijten is (wat hij dus ook aannemelijk dient te maken), wordt de asielzoeker gewezen op de mogelijkheid om een DNA-onderzoek te ondergaan om de familiebanden aan te tonen.²⁰⁴ In Frankrijk ontstond onlangs ophef toen de regering deze mogelijkheid in wilde voeren,²⁰⁵ in Nederland is dit al sinds 2000 mogelijk.²⁰⁶ Evenals de staande praktijk in Nederland ging het ook in het Franse voorstel

¹⁹⁸ Kamerstukken II 2001-02, 28 198, nr. 4, p. 2

¹⁹⁹ MinBZK, persbericht 18 januari 2002

²⁰⁰ Gunes (2002)

²⁰¹ Sibley (2001) p. 243-244

²⁰² Sibley (1999) pp. 120-122

²⁰³ Sibley (1988) p. 413

²⁰⁴ VC 2000 art. C12/6; VC 2000 art. B2/8.6

²⁰⁵ Korteweg (2007)

²⁰⁶ Kamerstukken II, 1999-2000, 19 637, nr. 493

om een mogelijkheid, waar een migrant op basis van vrijwilligheid gebruik van kan maken, en wat dus geen verplichting inhoudt.²⁰⁷

De vreemdeling dient ongeveer twintig procent van de kosten van het DNA-onderzoek (voor een onderzoek ten behoeve van één kind zo'n EUR 200,-) te betalen. Als de familieband wordt aangetoond krijgt hij dit geld terug.²⁰⁸

Recent heeft de VVD betoogd om DNA-testen ook in te voeren voor huwelijksmigratie, om te voorkomen (en *de facto* dus te verbieden) dat familieleden (zoals bijvoorbeeld (achter)neef en nicht) met elkaar trouwen,²⁰⁹ een verbod wat in Nederland overigens nimmer heeft bestaan.²¹⁰ Genetisch bewijs wordt hiermee een manier om nog meer controle uit te kunnen oefenen op de mensen die een land binnen komen. Momenteel vindt de Vreemdelingenwetgeving voornamelijk zijn basis in het principe 'verblijfsdoel'. Hoewel goed betoogd kan worden dat dat al een vrij arbitraire indeling van mensen is, biedt het de immigrant nog een keuze. Mensen kunnen zelf kiezen op grond van welk verblijfsdoel ze naar Nederland willen komen en kunnen vervolgens hun best doen om het best in die categorie te passen. Het toevoegen van genetisch bewijs aan het lijstje van eisen maakt niet alleen de keuzes meer arbitrair, de potentiële migrant wordt ook een deel van zijn keuzevrijheid en mobiliteit afgepakt. Migranten worden deels geselecteerd (bijvoorbeeld op opleidingsniveau en inkomen), deels geweerd en/of geweigerd op basis van genetica. De houding van de staat is al lang niet meer receptief, ze oefent actief invloed uit op wie er wel niet binnenkomen. In oktober 2007 kondigde staatssecretaris Albayrak (Justitie) aan dat Nederland speciale teams gaat inzetten om te voorkómen dat alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) op het vliegtuig stappen. Deze maatregel is bedoeld om hen te beschermen tegen mensenhandelaren.²¹¹ Deze bekommernis om andermans leed is daarnaast ook een uiting van een gedeterritorialiseerde soevereiniteit, de Nederlandse staat oefent hier een macht uit die ze eigenlijk niet heeft.²¹² In paragraaf 5.5 kom ik hier nog op terug, het volstaat hier vast te stellen dat het Nederlandse arsenaal om te selecteren steeds verder uitgebreid wordt. Het beeld waarbij de migrant mobiliteit representeert en de staat ontvangt wordt daarmee enigszins gekanteld, de staat neemt een steeds actievere rol aan in dit proces.

5.2 "become the category"

Iemand die Nederland binnen wenst te komen, dient zichzelf te positioneren in een meerdimensionale matrix. Met welk paspoort wenst iemand binnen te komen, met welk verblijfsdoel wenst iemand binnen te komen, hoe lang wenst iemand hier te verblijven, en wat denkt iemand mee te nemen (in termen van

²⁰⁷ Sciolino (2007)

²⁰⁸ VC 2000 art. B2/8.6

²⁰⁹ VVD Tweede Kamerfractie (2007) p. 7

²¹⁰ Handelingen II, 2003-04, Aanghangsel der Handelingen nr. 506, p. 1078

²¹¹ NRC Handelsblad (25 oktober 2007)

²¹² Salter (2007) p. 56

bijvoorbeeld geld, 'kennis' of in andere gevallen een aannemelijk vluchtverhaal)?

Eén van de redenen dat mensensmokkelaars / reisagenten een stevig marktaandeel hebben, is dat ze mensen ook kunnen instrueren hoe ze het beste zichzelf in de juiste categorie te plaatsen.²¹³ Mensen die deze 'instructeurs' niet tot hun beschikking hebben rest niet veel anders dan door schade en schande wijs te worden, maar voor anderen dan asielzoekers ligt de lat ook iets minder hoog. In alle gevallen kan echter gesteld worden dat een 'geruisloze' grenspassage afhankelijk is van de vraag of je past in het plaatje, slaagt voor de test.²¹⁴

Formeel bestaan er in het vreemdelingenrecht twee hoofdcategorieën, asiel en regulier. "Regulier is alles wat geen asiel is" is de officiële lijn.²¹⁵ Anders gesteld, mensen komen eerst langs het hypothetische poortje asiel, en als ze daar niet naar binnen lopen, vallen ze automatisch in het reguliere vreemdelingenrecht.²¹⁶ Aan de asielcategorie worden formeel geen eisen gesteld, je kunt immers niet – in redelijkheid – verwachten dat iemand die op de vlucht is dat voorbereidt, documenten aanvraagt, et cetera. Reguliere verblijfsvergunningen bestaan, zoals we in hoofdstuk 3 zagen, slechts in nauw afgebakende categorieën.²¹⁷ Er is zodoende geen categorie 'overig', aangezien de categorie die zich daar nog het meest voor leent, de asielprocedure (hier is immers nog de meeste ruimte om het eigen verhaal in te brengen) vóórafgaat aan de andere categorieën. Gezien de asymmetrische machtsverhoudingen heeft de vreemdeling aan de grens weinig keuze dan zich te voegen in de categorieën die hem geboden worden.²¹⁸

De exclusieve categorieën waar je in móet passen als je binnen wilt komen hebben elk hun eigen specifieke eisen. Daarnaast gelden er voor alle vreemdelingen algemene eisen (o.a. geen strafblad, voldoende middelen van bestaan, et cetera). De toelatingscriteria hebben een bepaalde arbitraire in zich, die ruimte laat voor interpretatie van de uitvoerders (openbare orde-criterium, reisdoel aannemelijk maken). Dit alles suggereert dat een achterliggend motief het kunnen managen en sturen van de binnenkomers is.

Rose definieert dit als een actuariële praktijk, er worden categorieën gevormd en gevuld om risico's te kennen en te beheersen, zoals men ook in de

²¹³ Doornbos (2006) p. 104

²¹⁴ Häkli (2007) p. 139

²¹⁵ interview C. de Mooij

²¹⁶ Mocht hier geïnsinueerd worden dat aan mensen gevraagd wordt of ze asiel aan willen vragen, voor zover bekend is dat niet het geval maar treedt een asielprocedure slechts in werking zodra de reiziger zélf "het woord asiel in de mond neemt." E-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR

²¹⁷ Daarnaast heeft de minister nog een zogeheten discretionaire bevoegdheid om zelfstandig verblijfsvergunningen af te geven, maar dat is in de regel geen categorie waar mensen in eerste aanleg hun aanvraag in kunnen indienen.

²¹⁸ Häkli (2007) p. 140

verzekeringsbranche zogeheten actuarissen risico's in kaart laat brengen op basis van cijfermateriaal.²¹⁹ Een effect van deze speciale manier van categoriseren is dat ze overheidshandelen zowel mogelijk als efficiënter maakt, en dat ze specifiek categorieën vormt in plaats van identiteiten of subjectiviteiten. Het risico op weerstand tegenover deze categorisering wordt daarmee verkleind. Het individu plaatst namelijk zichzelf in een categorie, maar heeft geen banden met anderen in diezelfde categorie.²²⁰

Vooralsnog wordt het individu niet benaderd als individu, maar als specimen van een bepaalde categorie. Als het individu zich gedraagt naar de verwachting die geldt voor algemene binnenkomers (en die van zijn categorie in het bijzonder) zal het individu ook niet benaderd worden. En dat is ook de bedoeling. Zowel de mensen die binnen komen als de mensen die anderen binnen laten creëren en reproduceren een relatie waarin het schijnbaar het beste is om elkaar als categorie te kennen. Aan de grens wordt zowel gedisciplineerd (macht wordt geïnternaliseerd) als gecontroleerd (macht wordt uitgeoefend). Mensen aan de grens organiseren en controleren zichzelf opdat ze makkelijker geïnspecteerd en gecontroleerd kunnen worden.²²¹ Vanuit het oogpunt van de controle wordt de identiteit – die per definitie subjectief is – ingeruild voor een categorie die objectief vastgesteld kan worden, waar kwantitatieve kenmerken aan zitten die gemeten kunnen worden en die een manier van waarheidsvinding mogelijk maakt die altijd klopt.²²²

De reiziger die de grens wenst te passeren, heeft hier geen enkel belang bij, aangezien elke categorisering details weg zal laten en zijn verhaal zal aantasten en zelfs aanpassen. Toch werkt de migrant mee aan het uitwissen van zijn individualiteit, hij accepteert dat de persoon aan de andere kant van de balie 'de ultieme beslissing' zal nemen zonder hem te kennen of naar zijn verhaal te luisteren, maar enkel op basis van stempels en papieren werkelijkheden die door derden gecreëerd zijn.

Hier valt tegenin te brengen dat de vreemdeling ook weinig keus heeft, en dat de vreemdeling zelf ook voordelen behaalt bij een soepel verloop van het grensoverschrijdingsproces. Deze stellingname gaat er echter vanuit dat het subject zelf geen rol speelt in zijn degradatie tot categorie en negeert daarmee de rol van *agency* in dit proces. In paragraaf 5.4 ga ik hier verder op in.

5.3 een communicerend filter

De filterende activiteit van de grens kan op verschillende manieren opgevat worden. Enerzijds functioneert de grens als fysiek filter: sommige mensen komen er door heen, anderen niet. De grens kan echter ook opgevat worden

²¹⁹ Rose (1999) p. 235-237

²²⁰ Al vormen zich op internet wel gemeenschappen rondom huwelijksmigratie, maar deze bestaan voornamelijk uit mensen wiens partner naar Nederland wenst te komen c.q. is gekomen, niet uit de migranten zelf.

²²¹ Ajana (2005) p. 8

²²² Häkli (2007) p. 140

als een filter in ruime zin: door aan de wereld kenbaar te maken wie ze wel en niet toelaat en hoeveel moeite ze wenst te doen om sommige mensen binnen te halen of buiten te houden, zet ze sommige mensen aan tot mobiliteit en brengt ze anderen er van af.

In zekere zin kan gezegd worden dat deze communicerende functie van het filter dat we grens noemen ook actief ingezet wordt als migratiebeleidsinstrument. Met name op het gebied van zogeheten asiel-migratie is de symboolfunctie van de wetgeving een belangrijk argument om bepaalde stappen te zetten of te laten. In de discussie omtrent het generaal pardon dat na de verkiezingen in 2006 afgedwongen werd door de Tweede Kamer is meerdere malen het begrip 'aanzuigende werking' gevallen. "Op de westkust van Afrika staan één miljoen vluchtelingen klaar om in te schepen voor Europa," oreerde Freek de Jonge de avond voor de verkiezingen.²²³ Hij wilde met zijn conference de beperkte blik van de Nederlandse politiek aanduiden, om te laten zien dat er wel erger problemen zijn dan losliggende stoeptegels. De ironie was dat de blik van (een deel van) de Nederlandse politiek wel degelijk gericht was op de westkust van Afrika, waar men inderdaad de miljoenen potentiële 'gelukszoekers' meende te zien. Een generaal pardon voor de zogeheten oude-wetters (mensen die nog onder de vorige vreemdelingenwet (vóór 2001) asiel aanvroegen) zou een aanzuigende werking hebben, het zou mensen aanmoedigen om naar Nederland te komen om asiel aan te vragen, en dat was natuurlijk niet de bedoeling.²²⁴

Eenzelfde opvatting over de symboolfunctie van wetgeving blijkt uit de reacties op de legalisering van 700.000 illegale immigranten door Spanje in 2005. Op een ministeriële ontmoeting in Tampere (Finland) drongen Spanje, Italië en Malta aan op meer hulp bij het verwerken van de stroom illegale migranten. Hen werd echter te verstaan gegeven dat ze die stroom deels aan zichzelf te wijten hadden, onder andere door de legalisatie-actie van Spanje.²²⁵ "Dat wordt door de mensensmokkelaars natuurlijk als een positief signaal gezien," zei minister Verdonk daarover namens Nederland.²²⁶

Het 'probleem' met de Nederlandse vreemdelingenwetgeving is dat het sluitstuk niet functioneert. Anders gezegd: uitgeprocedeerde asielzoekers worden lang niet altijd daadwerkelijk uitgezét. Tegelijkertijd doet Nederland zijn uiterste best om zo streng mogelijk over te komen, opdat mensen het maar niet in hun hoofd halen om naar Nederland te komen om asiel aan te vragen. Als dit een bewuste strategie zou zijn, zou dit een plausibele aanpak zijn. Waar de wet niet het beoogde resultaat heeft, kunnen andere instrumenten als flankerend beleid ingezet worden om het resultaat alsnog te behalen. De communicatiewaarde van het Nederlandse vreemdelingenbeleid lijkt echter méér te zijn dan enkel aanvullend. Het sociale complex van de

²²³ Jonge (2006)

²²⁴ Financieel Dagblad (21 november 2006); Financieel Dagblad (1 december 2006)

²²⁵ Boogaard (2006)

²²⁶ Lanting (2006)

internationale mobiliteit is nu moeilijk, zo niet onmogelijk in absolute zin te controleren. Met andere woorden, geen enkele grens valt volledig waterdicht af te sluiten. Daarnaast is de poort van Nederland wel redelijk dicht aan de voorkant, maar functioneert ze aan de achterkant minder naar tevredenheid van de beleidsmakers, zoals we in hoofdstuk vier al zagen. Zowel voor politici als voor vreemdelingen (en dan met name asielzoekers) geeft de wet soms onverwachte uitkomsten, waarvan de mogelijkheid om afgewezen-maar-niet-uitgezet te worden (geklinkerd) te worden in dit verband de meest relevante is. Dat in acht genomen is het niet gek te veronderstellen dat de Vreemdelingenwet ook als communicatie-instrument ingezet wordt, om mensensmokkelaars en potentiële migranten af te schrikken, en zodoende te voorkomen dat mensen in een immigratie-systeem terecht komen waarvan het sluitstuk (de terugkeer) matig functioneert.

Er bestaat een vrees onder EU-lidstaten om niet bekend te staan als 'streng voor asielzoekers'. Er wordt geredeneerd dat geluks- en asielzoekers bewuste keuzes maken omtrent het land waarnaar ze proberen te migreren en de 'strengheid' van het vreemdelingenrecht een belangrijk, zo niet het belangrijkste argument is in deze afweging. Staten die bekend staan als 'makkelijk' zouden overspoeld worden met asielzoekers.²²⁷ Hoewel de Vreemdelingenwet een inherent restrictief karakter heeft, is ze voor niet-ingewijden voornamelijk een technocratisch doolhof. Politici gaan er van uit dat "harde woorden meer vreemdelingen buiten de deur houden dan een hoop regels bij elkaar".²²⁸ En misschien is dat ook wel zo. Min of meer parallel met de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet vond er een draai plaats in het publiek/politieke discours c.q. de manier waarop er met en over vreemdelingen gepraat wordt, én was er sprake van een relatief spectaculaire daling van het aantal asielzoekers.²²⁹ Kennelijk is het beleid dus succesvol, maar de vraag blijft of de daling veroorzaakt werd door een strengere wet of door het hoog van de toren blazen van Nederlandse politici. Het werkelijke 'succes' van het beleid is overigens afhankelijk van het schaalniveau waarop je het bekijkt, want het aantal asielzoekers dat naar West-Europa trok is het afgelopen decennium redelijk constant gebleven op zo'n 400.000 per jaar.²³⁰

Asielzoekers die niet, of in mindere mate in Nederland aan de poort kloppen doen dit dus elders in Europa. De asielzoeker zelf heeft over het algemeen geen voorkeur voor een bepaald land, meestal kiest zijn 'reisagent' dit land uit zakelijke overwegingen, waarbij de vrees voor negatieve reclame het belangrijkste motief is. Landen met een coulant asielbeleid worden daarmee populair, maar ironisch genoeg ook landen met ellenlange procedures of landen die asielzoekers voor langere tijd opsluiten. Zolang asielzoekers maar niet terugkeren met het verhaal dat de reisagent zijn werk niet goed gedaan

²²⁷ Verbaas (2005) p. 176

²²⁸ Heijmans (2006) p. 30

²²⁹ Heijmans (2006) p. 30; Verbaas (2005) p. 178; zie ook bijlage I

²³⁰ Heijmans (2006) pp. 32-33

heeft, blijft de reisagent *in business*.²³¹ Tevens geldt dat strengere regels in eerste instantie juist een aanzuigende werking hebben, namelijk op het moment dat ze aangekondigd worden. Reisagenten proberen de regels net voor te zijn, wat leidt tot een grotere toestroom in de maanden vóór de strengere regels van kracht worden. Dit leidt op zijn beurt weer tot een opstopping in de opvang en verwerking van asielzoekers, waardoor procedures langer worden, en de reisagent precies krijgt wat hij wenst, namelijk géén negatieve reclame.²³² Een soortgelijk effect zagen we ook al bij de invoering van het inburgeringsexamen voor (voornamelijk) huwelijksmigratie, waarbij er precies een piek plaatsvond vóór de invoering en een dal kort ná de invoering.

Omtrent diezelfde huwelijksmigratie geldt overigens ook dat de wet allesbehalve waterdicht is. Het vrije verkeer van personen binnen de EU geeft mensen de mogelijkheid zich in een ander land te vestigen en volgens de aldaar geldende regels hun partner over te laten komen, en zich vervolgens weer gezamenlijk in Nederland te vestigen. Dit komt nauwelijks voor, maar het kan wel, waarmee de symboolfunctie van de wetgeving *de facto* op de eerste plaats komt te staan. Het onderdeel 'Kennis van de Nederlandse samenleving' van het inburgeringsexamen dat mensen in het buitenland afleggen is niet alleen een toets van de kennis over de Nederlandse samenleving. Veel meer dan een toets is het een politieke boodschap, wat ook deels verklaart waarom de Tweede Kamer zich er destijds zo intensief mee bezighield. De keuze om kenmerkende beelden van homoseksualiteit en topless zonnebadende vrouwen te vertonen aan mensen die naar Nederland willen komen, kan verdedigd worden als het geven van 'een volledig beeld' in een kennismaking. Met hetzelfde gemak kan het echter beschouwd worden als een uitdaging in plaats van een uitnodiging. De migrant wordt bewust een beeld voorgespiegeld van een land waar de normen ernstig afwijken van wat hij normaal vindt (althans, in 'onze' perceptie) om hem er toe aan te zetten zijn migratiewens nog eens te heroverwegen.

Volgens de berichtgeving werkt het ook de andere kant op. Mensen die Nederland wél graag naar binnen ziet komen, hoogopgeleide kenniswerkers bijvoorbeeld, worden door Nederland tegemoet gekomen met snelle en soepele procedures, omdat we denken dat er dan meer komen.²³³

Als laatste voorbeeld van de communicerende elementen van de grenspraktijken wil ik de borgsommen noemen. De borgsom die iemand moet storten bij het uitvoeren van een DNA-onderzoek als hij familie over wil laten komen, is werkelijkheid, de borgsom als bijdrage in de inburgeringskosten van een partner is slechts een idee gebleven. Er spreekt echter dezelfde houding uit: als de migrant betrouwbaar is, is er niks aan de hand, maar de staat gaat er in eerste instantie van uit dat hij er op uit is onze gastvrijheid te misbruiken. De borgsom kan gezien worden als een boete die vooraf betaald dient te

²³¹ Heijmans & Genovesi (2002)

²³² Heijmans (2006) pp. 34-35

²³³ Meerhof (2007)

worden, maar die teruggestort wordt als (onverhoopt) blijkt dat er géén misbruik van het systeem gemaakt is. De boodschap is een combinatie van ontmoediging en wantrouwen. Aangezien de vreemdeling het geld toch terugkrijgt, is er eigenlijk geen reden voor de staat om een bijdrage in de kosten te vragen, behalve dan om mensen te ontmoedigen van deze optie gebruik te maken. Kennelijk vrezen de beleidsmakers dat de vreemdeling kansloze opties zal uitproberen om de procedure te rekken. Daar kan in dit geval echter evenmin sprake van zijn, aangezien het aanvragen van een DNA-test losstaat van andere procedures. De financiële prikkel zou de vreemdeling helpen in zijn keuze, omdat zo'n prikkel de goede van de kwaden scheidt.²³⁴ Naast het impliciete wantrouwen wat hieruit spreekt, wordt er ook vanuit gegaan dat de vreemdeling zonder grote problemen (en legaal) aan het benodigde geld kan komen, en dat de moeite die hij hiervoor moet doen voor iedereen gelijk is.

Beleid (en daarmee ook grensbeleid), ofwel het beïnvloeden van de werkelijkheid om deze meer op een gewenste werkelijkheid te laten lijken, is vaak een combinatie van harde en zachte sturing, oftewel een combinatie van ge- en verboden aan ene zijde en stimulerings- en ontmoedigingsprikkel aan de andere. Hoewel deze op een continuüm geplaatst kunnen worden, en wat in het ene land ontmoedigd wordt, in het andere soms botweg verboden is, is het juridische onderscheid tussen deze twee categorieën redelijk fundamenteel. Verboden zijn een bevestiging van de soevereiniteit van de staat. De staat neemt hier niet de positie in van een actor die processen kan versnellen of vertragen, maar een entiteit die de macht heeft om iets in het geheel niet te laten plaatsvinden, en straffen op te leggen waar dit onverhoopt wel mocht zijn gebeurd. In het kader van stimulerings- en ontmoedigingsbeleid treedt de overheid vaak op als marktversturende factor, door het veranderen van de prijzen. Dit vergt ook een zekere uitoefening van macht maar vereist geen bovenwettelijke positie. Daarnaast zijn er allerlei tussenvormen mogelijk, waar het ontlopen van ontmoedigingsmaatregelen als strafbaar feit beschouwd wordt.

De positie die de overheid kiest in het vreemdelingenbeleid is een uitermate diffuse. De vreemdelingenwet is in beginsel een restrictieve constructie, bedoeld om niemand binnen te laten, tenzij Nederland er voordeel bij heeft of internationale verdragen ons tot ander gedrag verplichten.

Diezelfde internationale verdragen staan ons allerlei uitzonderingen toe, wat zich goed leent voor een ge- en verbodenstelsel. Echter, dat zou alleen naar tevredenheid werken als er een lange heterogene rij voor de poort staat, waar wij met onze verboden naar hartelust uit zouden kunnen selecteren. De werkelijkheid zoals beleidsmakers die waarnemen is dat er de rij die voor de poort staat vele malen méér zogeheten *undesirables* bevat dan *desirables*. Om de samenstelling van de massa's voor de poorten te beïnvloeden worden

²³⁴ Deze logica vindt ook steeds meer haar weg in debatten omtrent het hoger onderwijs en andere publieke diensten.

vervolgens zachte sturingstechnieken (communicatie) toegepast, waarbij *undesirables* het een moeilijker krijgen, en *desirables* het iets makkelijker. Daarnaast functioneert het filter niet naar behoren, het is zogezegd lek aan de achterkant, daar waar de asielzoekers uitgezet zouden moeten worden maar waar dit niet lukt. Dit probleem wordt echter niet opgelost, maar indirect aangepakt door het imago van Nederland Asielland strenger te maken.

Wat nu te denken van een grens die op deze manier functioneert? We kunnen de grens beschouwen als het brandpunt van de soevereine staat, maar de staat kan er haar volle soevereiniteit niet laten gelden. Internationale verdragen leggen de staat verplichtingen op, haar procedures hebben niet altijd de gewenste uitkomst en de groep vreemdelingen die zich aandient bevat vele malen meer *undesirables* dan *desirables*. De staat probeert deze ongunstige uitgangssituatie te beïnvloeden door biopolitieke selectiemechanismen in te zetten. De communicerende werking van de Vreemdelingenwet en de grenspraktijk stuurt voornamelijk op wat er zich aan de poort aandient, en gedeeltelijk op hoe men zich aan de poort gedraagt. Die sturing is grofmazig van aard, ze richt zich op de categorieën van migranten in plaats van op de individuele migranten.

5.4 ontzag

Het mag verbazing wekken dat veel mensen zo gemakkelijk en gedwee meewerken aan wat in sommige gevallen tot hun eigen 'veroordeling' leidt. Zonder enige vorm van tegenspraak of verzet leggen we bij een dienaar van de staat onze volledige ziel en zaligheid – vaak door onszelf van tevoren gecategoriseerd – op tafel en wachten gelaten het oordeel af. De staat, in de persoon van de controlerende instanties, verwacht ook niet anders.

De grens is daarmee één van die plekken waar een mens vrijwel zonder aarzelen de volledige waarheid over zichzelf vertelt, vergelijkbaar met de medische wereld. Het bestaat slechts een enkeling hier van af te wijken, de meeste mensen reageren welhaast instinctief, vanuit een bijzondere vorm van ontzag, en produceren niets dan de volledige waarheid. En vinden dit ook niet meer dan logisch.

De grens toont hier haar bijzondere werking, waarin biopolitieke mechanismen ertoe leiden dat mensen niet anders kunnen én niet anders willen dan de waarheid op tafel te leggen. Op de grens komt een burger van een bepaalde staat in aanraking met een andere staat. De burger heeft feitelijk geen verhouding met deze (ontvangende) staat en kan hier geen rechten doen gelden anders dan welke de ontvangende staat hem toekent. De communicatie wordt in eerste instantie zelfs gevoerd tussen staten: met het overhandigen van een paspoort geeft de reiziger te kennen van welke staat hij een onderdaan is. Vervolgens staat in het paspoort een verzoek van zijn staatshoofd om hem als burger van een staat doorgang te verlenen. De reiziger zelf verdwijnt daarmee naar de achtergrond, het vervolg zou

beschouwd kunnen worden als interactie tussen twee staten waarbij de reiziger slechts boodschapper en object van de interactie is.

's Mensens mobiliteit wordt in de moderne wereld gereguleerd door de aan- of afwezigheid van paspoorten, al dan niet aangevuld met visa en andere verklaringen. Het paspoort zelf kent de reiziger echter geen rechten toe, het is slechts een boodschap omtrent zijn nationaliteit. Op de grens wordt de reiziger onderworpen aan de wet van een ander land, zonder dat hij in staat is een rol van betekenis aan te nemen in het proces wat daarbij hoort. Hiermee wordt de grens een uitzonderingsgebied, een zogeheten *state of exception*.²³⁵

De staat is in dit gebied weliswaar aan regels gebonden, maar hoeft tegenover de reiziger geen verantwoording af te leggen als ze zich niet aan die regels houdt. De reiziger wordt ingesloten door iets waar hij tegelijkertijd van uitgesloten is, de staat waaraan hij is overgeleverd is hem geen bescherming of iets dergelijks verschuldigd.²³⁶

De uitzonderingstoestand die op de grens bestaat kan nog het beste vergeleken worden met een 'staat van beleg', een noodsituatie waarin normale wetten en regels niet meer van kracht zijn. Normaliter beslist een soeverein over het al dan niet van kracht worden van deze uitzonderingstoestand, op het moment dat het noodzakelijk is, kunnen dan procedures die het volk beschermen tegen de almacht van de soeverein tijdelijk opgeschort worden. De ware soevereine macht ligt dan ook in de uitzonderingstoestand, en de macht om deze uit te roepen, niet zozeer in de 'normale' toestand.²³⁷

Het bestaan echter van de mogelijkheid alleen al om een uitzonderingstoestand uit te roepen, waarbij de normaliteit voor onbepaalde tijd buitenspel gezet wordt, geeft de soeverein een macht die berust op potentie, die de uitzonderingstoestand uitstrekt tot in de normaliteit en het onderscheid tussen normaliteit en uitzonderingstoestand doet vervagen.²³⁸

Redenerend vanuit de rechtsstaat is de uitzonderingstoestand een nauwkeurig omschreven toestand waarin de staat tijdelijk enkele grondrechten buiten werking stelt. De vereisten om dit te doen en de manier waarop dit dient te gebeuren, staan echter ook omschreven in de grondwet, waarmee het niet zozeer de soeverein, maar de wet zelf is die de uitzonderingstoestand uitroept.²³⁹ De uitzonderingstoestand die we hier herkennen dient echter breder opgevat te worden. Agamben definieert de uitzonderingstoestand als een relatie tussen politieke macht en het leven, waarbij voortdurend opnieuw gedefinieerd wordt welk leven door de politieke macht gerepresenteerd en beschermd wordt, en welk leven niet.²⁴⁰ Deze vorm van 'uitsluitende inclusiviteit' (het leven dat geen deel uitmaakt van de 'polis' maar wel

²³⁵ Salter (2006) p. 169

²³⁶ Agamben (1995) p. 43-47; Salter (2006) p. 170

²³⁷ Agamben (1995) p. 33; Schuilenburg (2005) p. 2

²³⁸ Agamben (1995) p. 57

²³⁹ Schuilenburg (2005) p. 2

²⁴⁰ Rajaram (2006) p. 480; Benzakour & Oudejans (2005)

onderworpen is aan de wetten ervan) is een manier waarop de greep op het normale verstevigd wordt. Het normale kan blijven voortbestaan omdat een zone gecreëerd wordt waarin het vreemde *appropriated* wordt en haar dreiging onder controle gebracht.²⁴¹

Nationaliteit leidt (doorgaans) tot bescherming, welke echter tijdelijk ophoudt te bestaan op de grens, waar men zich overgeeft aan de genade van de andere soeverein. Op dit punt, zowel geografisch als in het proces, geldt een heerschappij van de ontvangende staat waar de migrant maar weinig invloed op uit kan oefenen. Het enige voordeel wat de migrant zou kunnen behalen, is een beroep doen op de bescherming van de ontvangende staat door te claimen géén bescherming te ontvangen van zijn eigen staat. Kortom, door áfstand te doen van iets, door zichzelf actief tot 'homo sacer' te verklaren.²⁴²

Het zou echter een onevenwichtige voorstelling van zaken zijn als we zouden stellen dat het enkel de almachtige staat is die een uitzonderingstoestand creëert aan de grens, waar de mens zich vervolgens naar voegt omdat hij niet anders kan. Macht bestaat niet zonder (mogelijkheden tot) verzet,²⁴³ en we zouden een onvolledig beeld schetsen als we niet nagingen welke rol *agency* speelt in dit verhaal.²⁴⁴ Mensen komen uiteindelijk nog altijd zélf bij de grens aan (in letterlijke of figuurlijke (bijvoorbeeld bij een visumaanvraag) zin), waar ze zich zelf min of meer áctief aan de staat presenteren om gekeurd te worden. Het is niet zo dat we op deze plek totáál gedomineerd worden door een soevereine macht, het is wel zo dat ons handelen hier gemanaged wordt, deels door onszelf, deels door anderen, voor allen vrijwel onbewust.

Wat er op de grens plaats vindt, is een interessante illustratie van precies die verandering van *governance* die Foucault en anderen beschreven hebben. Niet langer is verdediging en behoud van heerschappij en territoire het voornaamste doel van de soeverein, maar is het bevorderen en beheersen van het individuele leven het adagium. Dit brengt met zich mee dat individuen zich toelagen op het zogeheten *conduct of conduct*, te weten hun eigen *conduct*.²⁴⁵ Macht is volgens Foucault iets wat geproduceerd wordt in sociale relaties en interacties, en uit zich in de manier waarop mensen zichzelf beheren / beheersen in hun gedrag.

Zonder dat we er zelf erg in hebben – we beschouwen het zelfs als natuurlijk – hebben we onszelf zowel lichamelijk als geestelijk gedresseerd (geconditioneerd) om het proces aan de grens te laten verlopen 'zoals het hoort'. We zijn geconditioneerd om te bekennen, wat Foucault typeert als het *confessionary complex*.²⁴⁶ De ontvangende staat kan dat mechanisme inzetten om 'de waarheid' over ons op tafel te krijgen.

²⁴¹ Rajaram & Grundy-Warr (2004) p. 35-37

²⁴² Salter (2006) pp. 171-172

²⁴³ Foucault (1984) p. 96

²⁴⁴ Salter (2006) p. 169-170

²⁴⁵ Rose (1999) p. 3; Foucault (1978/1991) p. 87-88

²⁴⁶ Salter (2007) p. 58

Ons lichaam wordt aan de grens losgekoppeld van het verhaal dat we meebrengen en daar vervolgens mee vergeleken. Het lichaam wordt geacht een objectief en onfeilbaar waarheidsinstrument te zijn, omdat het niet anders zou kunnen. Een mens die niet de waarheid spreekt vertoont tekenen van nervositeit. Hij zal ongewild blozen en de blik van de ondervrager ontwijken.²⁴⁷ Een mens op de vlucht voor marteling en vervolging zál tekenen van doodsangst laten zien, en als deze niet gesignaleerd worden, dan wordt het verhaal in twijfel getrokken.²⁴⁸ Onze lichamelijke conditionering, waarbij bepaalde activiteiten en ervaringen zich uiten in lichamelijke signalen, wordt zodoende ingezet als een vorm van waarheidsvinding op de grens. Je kunt stellen dat we aan de grens twee zaken meebrengen om de grenswacht te overtuigen: papier (paspoort, visum, et cetera) en ons lichaam. Aan de grens wordt het papier vergeleken met het lichaam, zij moeten samen passen binnen het verhaal. Zo niet, dan zijn we niet geloof-waardig.²⁴⁹ Ons lichaam fungeert zodoende als een controlemechanisme op de activiteiten van de geest, waarmee het zogeheten Cartesiaans dualisme instrumenteel wordt in het produceren van een hanteerbaar subject in de procedure. De veronderstelde scheiding tussen lichaam en geest maakt het mogelijk om de signalen die beiden afgeven met elkaar te vergelijken. Lichaam en geest moeten namelijk hetzelfde verhaal vertellen om het in opbouw zijnde dossier 'waar' te kunnen laten zijn.

Naast de hiervoor beschreven lichamelijke conditionering, valt ook een geestelijke conditionering te ontdekken. Zoals we dat vanaf de middeleeuwen mochten doen aan priesters, wat later uitgebreid werd naar de medische professionals, worden we tegenwoordig óók geacht zonder aarzelen de volledige, nietsverhullende waarheid te vertellen aan dienaren van de staat.²⁵⁰ En dat doen we ook. Zoals eerder aangehaald, niet omdat de staat dat middels actieve interventies herhaaldelijk van ons vraagt, maar uit eigen beweging. In de moderne *governmentality* is het niet de bedoeling dat mensen bestuurd worden, maar dat ze als beschaafde subjecten zichzelf besturen.²⁵¹ Onze relatie tot de staat en andere autoriteiten kenmerkt zich door gehoorzaamheid, onderzoek en bekennen.²⁵² Dat uit zich onder andere in het ontzag dat we tonen op de grens. Naast dat we ons afvragen "zouden ze me wel toelaten, ze kunnen het immers ook niet doen", stellen we onszelf minstens zo dringend de vraag "is mijn verhaal de waarheid? Is het geloof-waardig?".²⁵³ Een rationaliteit in ons waarschuwt ons om het verhaal niet aan te vullen of in te dikken met onwaarheden, want "daar komen ze toch wel achter". De staat wordt onfeilbaar geacht, op dezelfde manier als God in de vroege ontwikkeling

²⁴⁷ Foucault (1997) p. 84 n. 60

²⁴⁸ Doornbos (2006) pp. 33-35

²⁴⁹ Salter (2006) p. 181; Doornbos (2006) p. 191

²⁵⁰ Salter (2006) p. 183; Salter (2007) p. 58; Foucault (1984) p. 20

²⁵¹ Rose (1999) p. 43-44

²⁵² Foucault (1997) p. 84

²⁵³ Salter (2007) p. 59

van het *confessionary complex*. Men doet er aldus beter aan om direct de volledige waarheid op tafel te leggen. Vanuit een logica waarin “ze er toch wel achter komen”, hóeft men natuurlijk niet zélf alles te vertellen, de rest vindt de onfeilbare staat immers zelf wel uit. Maar hier toont zich wellicht de kern van het *confessionary complex*, we voelen een schaamtevol onbehagen als we informatie achterhouden.

Niet zonder reden overigens, aangezien het achterhouden van informatie op de grens, waar mogelijk, tegen de reiziger gebruikt kan worden.²⁵⁴ Aangezien macht vorm krijgt in interacties, is het niet onlogisch dat deze verschijnselen twee kanten op werken. Op de grens wordt de lichamelijke en geestelijke conditionering, samen te vatten in het *confessionary complex* ingezet en benut door de staat. Deze beschouwt en handelt vanuit een grondhouding van wantrouwen en een gebrek aan informatie, waardoor het *confessionary complex* ook goed van pas komt.²⁵⁵

Vergelijkbaar met de praktijk in rechtbanken, is de mens op de grens slechts gedeeltelijk gemachtigd om de waarheid over zichzelf te produceren. Hij mag een verklaring afleggen, maar iemand anders (de rechter) spreekt een oordeel uit en produceert daarmee een (juridische) waarheid omtrent die persoon. Op de grens mogen we zelf vertellen wat onze identiteit omvat, maar waar we bij horen en of we al dan niet mobiel mogen zijn, die waarheid wordt door anderen geproduceerd.²⁵⁶ De dispositie tot het spreken van de waarheid over onszelf maakt het mogelijk dat we een redelijk grote rol spelen in deze productie. Ons zelfmanagement zorgt ervoor dat we aan de grens gaarne bereid zijn om van alles over onszelf te vertellen, wat het proces ook nog eens veel efficiënter maakt. Een goed voorbeeld zijn de vrijwillige programma's zoals Privium op Schiphol, waarbij mensen in ruil voor een iets kortere wachttijd biometrische en financiële gegevens afstaan. In ruil daarvoor krijgen we het etiket *trusted traveller*, wat betekent dat een autoriteit (in het geval van Privium de luchthaven Schiphol, in andere gevallen de staat) ons vertrouwt. Die bevestiging van onze geloofwaardigheid door een autoriteit is ons kennelijk onze privacy waard, maar tevens blijkt hier uit dat het *confessionary complex* (we vinden het niet erg om ons bloot te geven, we vinden het zelfs niet meer dan logisch) een belangrijke factor is om veiligheid én efficiency op de grens te bewaren.²⁵⁷

Niet alleen verwachten we vrij veel van de staat op de grens, maar we hebben ook een welhaast onbegrensd vertrouwen in de staat. We staan in de rij om informatie over onszelf te verstrekken en een stukje privacy weg te geven om onszelf te bewijzen als betrouwbaar en geloofwaardig. We ervaren dit niet als een échte aantasting van onze privacy. Het oordeel van een staat op de grens is finaal en absoluut. Het mobiele subject lijkt niet veel meer te kunnen doen

²⁵⁴ Vw 2000 art. 31.2; Doornbos (2006) p. 283

²⁵⁵ Salter (2006) p. 182

²⁵⁶ Salter (2007) p. 53

²⁵⁷ Salter (2007) p. 60

dan zich presenteren aan de staat om al dan niet geschikt bevonden te worden. Aan de andere kant werken we er routineus aan mee en trekken we deze uitoefening van macht niet in twijfel.

5.5 father/mother knows best

Het leidende principe achter de meeste juridische systemen is dat een rechtssysteem als scheidsrechter fungeert waar twee inherent gelijke partijen het met elkaar oneens zijn. Waar één van die partijen de staat is of door de staat gerepresenteerd wordt, (bestuurs- en strafrecht) en de andere partij een individu is, wordt de veel grotere macht en reikwijdte van de staat erkend in het recht. Een van de leidende principes in het bestuursrecht, en voorheen ook het strafrecht, is de bescherming van het individu tegen die veel grotere macht van de staat.²⁵⁸ In deze paragraaf wil ik dieper ingaan op de verhouding tussen het individu en de staat.

Rechten bestaan weliswaar voor mensen, ze worden echter toegekend aan burgers.²⁵⁹ De grens is daarmee het ultieme rechtsmiddel. Ze verbiedt niets en zegt niets toe, maar bepaalt op wie het recht wel of niet van toepassing is. Op de grens wordt daarmee een rechtsvacuüm gecreëerd, dat opgevuld wordt door de staat. Het (morele) gelijk, de overheersing, de kolonisatie, het belang en de aanwezigheid van de staat nemen enorm toe omdat de mens, daar hij geen burger is, nauwelijks nog een factor van betekenis is.

Kenmerkend voor de eerder aangehaalde *state of exception* die op de grens bestaat is dat 'de wet' zich doet gelden door haar afwezigheid.²⁶⁰ De Wet, als concept, is wellicht het meest bepalende principe voor de aard van relaties en interacties op de grens, en tegelijkertijd is het een Wet die er voor de meeste mensen juist níet is. De vreemdeling wordt op de grens in een positie gemanoeuvreerd (en manoeuvreert zichzelf daarin) waarin hij nauwelijks weet heeft van de wetten die de staat op hem zal toepassen, geen kennis van de cultuur en de structuren, en geen relatie heeft tot de staat die die wetten op hem zal toepassen. In dat juridisch semi-vacuüm op de grens meet de staat zich bepaalde gedragspatronen aan die vraagtekens zetten bij de relatie, en met name de vermeende scheiding, tussen de Wet en de Staat.

Om te beginnen is er de kwestie van de verdwijnende rechtsprincipes. Westerse juridische stelsels zijn in grote mate gebaseerd op het Romeinse rechtssysteem en derhalve ook doorspekt van Latijnse termen die in het juridische jargon hooggehouden principes aanduiden. Het gemak waarmee deze principes op de grens aan de kant geschoven worden, duidt zowel de ernst van de uitzonderingstoestand op de grens aan als de pragmatische omgang van de staat met dit gegeven.

²⁵⁸ Schuilenburg (2005) p. 3

²⁵⁹ Benzakour & Oudejans (2005)

²⁶⁰ Agamben (1995) p. 65

Eén van deze principes betreft de bewijslast. Over het algemeen wordt iemand geacht onschuldig te zijn totdat het tegendeel bewezen is. Het van staatswege opleggen van beperkingen aan iemands vrijheid dient dan ook – normaliter – gepaard te gaan met bewijzen van de redelijkheid hiervan. Als het grensoverschrijdende mobiliteit betreft, is het echter het individu dat moet bewijzen ónschuldig en te goeder trouw te zijn. Het potentieel mobiele individu moet aantonen géén strafblad te hebben en moet (in het geval van kortdurend verblijf) bewijzen overleggen waaruit zijn terugkeer (en daarmee de tijdelijkheid van zijn verblijf) blijkt. Het individu moet bewijzen aanleveren van de redelijkheid van zijn asielaanvraag, en als het ontbreken daarvan aan hem te wijten is, kan dat tegen hem gebruikt worden in de procedure. De rol en het gewicht van de staat zijn op de grenzen van een land een flink stuk groter dan daarbinnen.

Daarmee samenhangend is het negeren van het zogeheten *ne bis in idem*-principe, ofwel het principe dat iemand niet twee keer voor dezelfde misdaad gestraft behoort te worden. Op het moment dat iemand een strafblad heeft, is hij ergens voor gestraft. Als het directe gevolg daarvan is dat zijn internationale mobiliteit sterk beperkt wordt, valt dat goed te beschouwen als een tweede bestraffing voor hetzelfde feit. Mensen uit zogeheten Westerse staten komen hier overigens niet altijd mee in aanraking, omdat zij überhaupt niet of nauwelijks beperkt worden in hun internationale mobiliteit. Voor de meeste andere westerse staten hoeven zij immers geen visum aan te vragen,²⁶¹ waardoor zij niet aan de strafblad-toets onderworpen worden. Waar zij zich echter proberen te positioneren als *trusted traveller* om wachttijden te bekorten, lopen zij alsnog tegen dezelfde lamp, aangezien deze programma's een strafblad als uitsluitingsgrond hanteren.²⁶² Door mensen uit te sluiten van bepaalde gebieden of bewegingen op grond van hun criminele verleden, verliest een belangrijk strafrechtelijk principe feitelijk zijn inhoud. Er treedt een toestand op waarin het strafrechtregime niet van toepassing is, maar toch in werking is. Enige rechterlijke toetsing hierop ontbreekt echter volledig.²⁶³

Het bijzondere is dat in het specifieke geval van vrijwillige *opt-in*-programma's de wet geen enkele rol speelt in het creëren van beperkingen, maar dat andere mechanismen, programma's en constructies de rol van de wet overnemen. Door goed gedrag te belonen disciplineren zij mensen delen ze hen op in makkelijk hanteerbare categorieën. De wet geeft wel aanwijzingen over wat we wel en niet graag zien in het gedrag van mensen, en andere partijen pakken dit vervolgens op in hun regels en praktijken. Het inzetten van zogenaamde *tactics rather than laws* zorgt voor een decentralisering van de macht, waardoor ze zowel effectiever wordt als moeilijker te bestrijden.²⁶⁴

²⁶¹ Neumayer (2006)

²⁶² Salter (2007) p. 60

²⁶³ Schuilenburg p. 7

²⁶⁴ Foucault (1978/1991) p. 95

Meer in het algemeen kan gesteld worden dat het overkoepelende principe dat het recht, zowel het bestuursrecht als (een gedeelte van) het strafrecht, bestaat om de burger te beschermen tegen een potentieel te machtige overheid die (te) diep ingrijpt in het persoonlijke leven van een individu, hiermee op de helling komt te staan.²⁶⁵ Aan de grens legt het individu weinig gewicht in de schaal, het nauwelijks gedefinieerde belang van de staat wiens grens men dreigt te passeren weegt zwaarder. Het biopolitieke principe dat de macht van de staat (of welke controlerende instantie dan ook) buiten alle (morele) twijfel verheven is en geen legitimatie behoeft is zowel oorzaak als gevolg van het vervagen van de rechtsstatelijkheid aan de grens.²⁶⁶

Aangezien de staat tóch altijd gelijk heeft, en een deel van haar beperkende taken overgenomen worden door niet-statelijke organisaties en programma's, hoeft het niet te verbazen dat de rechtspositie van het individu van geval tot geval kan verschillen. Of een individu recht heeft op rechtsbijstand, of er beroep ingesteld kan worden tegen besluiten van de staat en hoever deze rechten gaan, is niet eenduidig maar afhankelijk van de – door de staat zelf gecreëerde – situatie. Een sprekende computer maakt geen fouten, dus daar staat geen beroep tegen open.²⁶⁷ Wie op de grens niet aannemelijk genoeg kan maken dat hij aan alle beperkingen die met zijn visum verband houden voldoet, loopt het risico de toegang tot het land geweigerd te worden, zonder hier ook maar enig rechtsmiddel tegen in stelling gebracht te hebben.

Iemand echter die de meest nederige route van allemaal bewandelt, zijn eigen staat in gebreke stelt door asiel aan te vragen in de onze, komt terecht in een rechtstechnisch doolhof met een keur aan beroepsmogelijkheden, waar iemand zonder rechtsbijstand onherroepelijk de weg in kwijt zou raken.

Het lijkt erop dat de staat haar gebruikelijke dispositie (in gelijke gevallen gelijk behandelen en beroepsmogelijkheden in alle gevallen) verlaat. Ze is niet geïnteresseerd in het sturen van 's mensens gedrag door het toedelen van rechten en plichten, maar richt zich meer op het resultaat dan op het (borgen van het) proces. Een resultaat dat overigens nergens expliciet benoemd wordt, maar een handelingswijze tot gevolg heeft waarin de staat zichzelf tot beslisser bevoegt over het bewegen – en daarmee de ordening – van het leven.

De manier waarop de staat op de grens oordeelt over het leven wijkt fundamenteel af van wat we van haar gewend zijn. In plaats van een oordeel op basis van concrete handelingen die iemand verricht heeft, of wellicht heeft nagelaten, probeert de staat te oordelen op basis van wat iemand ís. Nu is het niet altijd (misschien wel nooit) mogelijk om op afstand vast te stellen wat iemand ís. Daarenboven, en wellicht in reactie daarop, vindt het oordeel van de staat meestal plaats over de papieren dubbelganger die er van iemand

²⁶⁵ Overigens is dit principe voor wat het strafrecht betreft al in de jaren 1970 op de helling gezet waarmee de focus verschoof van resocialisatie van de dader naar genoegdoening voor slachtoffer en maatschappij. Zie o.a. Schuilenburg (2005) p. 3

²⁶⁶ Prozorov (2007) p. 54-55; Schuilenburg (2005) p. 7

²⁶⁷ Handelingen II 2004-05 62, 22 maart 2005, p. 4038

gecreëerd wordt in zijn of haar gang naar de grens.²⁶⁸ Bij gebrek aan beoordeelbare daden, niet gehinderd door terughoudendheid (het betreft hier immers de gréns, een argument op zich) en met de wens om daardóór hoe dan ook te oordelen, gaat de staat op zoek naar wát iemand ís.

De dwingende categorisering in de Vreemdelingenwet, waarbij iemand áltijd naar Nederland komt met één doel, is daar een goed voorbeeld van, en geeft tegelijkertijd aan hoe armoedig deze manier van denken is. Het sluit aan bij een maatschappelijke indeling in klassen die in totalitaire staten het discours bepaalde, waarbij iemand 'boer', 'arbeider', 'intellectueel' et cetera kon zijn, en waar zijn hele zijn verder aan opgehangen werd.

Het doel dat iemand kiest als kapstok om zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning aan te vragen, is echter eerder een uitkomst van een strategische overweging dan dat het weergeeft wie of wat iemand ís. Niet zelden wil iemand naar Nederland komen om hier een leven op te bouwen. Uit de lange lijst met doelen wordt dan het doel gekozen dat het best aansluit op de situatie van de migrant, omdat daarmee de kans van slagen vergroot wordt.²⁶⁹ De risicoprofielen op basis waarvan sommige mensen aan de grens meer aandacht van de Koninklijke Marechaussee genieten dan anderen geven blijk van eenzelfde denkwijze. Met inherent gebrekkige methoden probeert de staat vast te stellen wie of wat iemand is, hoe zijn karakter in elkaar steekt en wat voor mens hij is, om vervolgens te beslissen of men deze vreemdeling in haar land willen toelaten.

Een centraal begrip dat Agamben voor dit doel van Benjamin leent is het onderscheid tussen *esse* en *operari*, al duidt hij het in de context van strafschuld. Het wezen van een mens is wellicht gelegen in wat hij is (*esse*), maar waar de staat hem onderwerpt en zijn vrijheid als individu inperkt dient dat te gebeuren op basis van daden (*operari*).²⁷⁰ Hier kan naast gezet worden dat werkelijke biopolitieke controle zich beroept op het *esse*, door controle te verkrijgen op de innerlijke moraal van de mens en daarmee – maar dus als secundair doel – op zijn daden. Het vreemdelingenrecht, waarin mensen gedwongen worden zich te identificeren met een van de categorieën, is in die zin biopolitiek dat het het *operari* van mensen naar de achtergrond verschuift. De staat is geïnteresseerd in wat iemand ís, zijn *esse* z gezegd, wat iemand kan uiten door zich in een categorie te plaatsen, of wat de staat definieert door een dossier op te bouwen. Het vreemdelingenrecht is daarmee *essentialistisch*, omdat het meent het *esse* en het karakter van mensen te kunnen kennen door middel van relatief simplistische technieken.

Waar het gaat om vluchtelingen en asielzoekers lijkt het er op dat het juridisch-normatieve bouwwerk (denk bijvoorbeeld aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), het Vluchtelingenverdrag (1951) en het Protocol op het Vluchtelingenverdrag (1967))²⁷¹ dat na de

²⁶⁸ Salter (2007) p. 57

²⁶⁹ interview C. de Mooij

²⁷⁰ Agamben (1995) p. 35-36

²⁷¹ UNHCR (2003); UNHCR (2001) p. 31

Tweede Wereldoorlog opgetuigd is zijn nut – of tenminste zijn legitimiteit – begint te verliezen. Toen politieke vluchtelingen nog op een paar handen te tellen waren en voornamelijk uit Sovjetstaten afkomstig waren, was er weinig aan de hand en klaagde vrijwel niemand. Sterker, het bieden van een warm welkom aan deze asielzoekers werd beschouwd als passend in de geopolitieke strategie van 'het Westen'.²⁷²

Tegenwoordig echter komen er ook vele politieke vluchtelingen uit Afrika naar West-Europa en wordt de asielcategorie daarnaast gebruikt door mensen die geen andere mogelijkheid zien om Europa binnen te komen. Dat wordt door Westerse staten als onprettig ervaren, het tast het idee van soevereiniteit aan. Was politiek asiel nog iets wat je als Westerse staat actief kon verlenen aan 'zielige Russen', iets waarmee je je tevens moreel superieur kon voelen ten opzichte van de staat waar de asielzoeker vandaan kwam, tegenwoordig komen mensen dat recht opeisen in plaats van het nederig te vragen. De superieure positie van de soeverein wordt hiermee ondermijnd, ze wordt een min of meer gelijkwaardige partner in een juridisch vraag-en-antwoordspel.

In de basis is er niet zoveel veranderd aan de praktijk van het verlenen van asiel, je kunt zeggen dat het altijd al een biopolitieke praktijk is geweest, waarbij de staat zich inzet voor het behoud van het individuele leven en haar oordelen boven alle morele twijfel verheven zijn. De veranderde mentaliteit van de staat op dit terrein legt de biopolitieke aard van deze praktijk wel beter bloot.

Volgend uit de principes van de liberale rechtsstaat zou je als land een plaats (moeten) willen zijn waar de vrijheid gewaarborgd is, ook voor mensen met een andere nationaliteit (die in hun eigen land die vrijheid niet gewaarborgd zien). Aan de grens lijkt een andere mentaliteit te prevaleren. De zoektocht die in de AC-procedure plaatsvindt, is een negatieve, gericht op gronden voor uitsluiting. Er wordt niet gezocht (en in eerste instantie ook niet gevraagd) naar redenen om iemands veiligheid te waarborgen, maar eerder naar redenen om dat niet te (hoeven) doen. Sec bekeken staat het redelijk onomwonden in de Vreemdelingenwet, we nemen asielzoekers op omdat internationale verdragen ons daartoe verplichten.²⁷³

De wil om asielzoekers op te nemen lijkt tanende. Er is een discrepantie ontstaan in de driehoek tussen wet, norm en praktijk, waarbij de wet en de praktijk redelijk met elkaar in overeenstemming zijn en de norm een archaïsch overblijfsel uit de Koude Oorlog is. Als we dit vergelijken met de wet die meer

²⁷² Bahadır (2004) p. 20

²⁷³ Vw 2000 art. 13; Het dubbele karakter van het werkwoord 'opnemen' als het gaat om vluchtelingen verdient nadere beschouwing. Het geeft wellicht een inkijkje in de dubbele mentaliteit in deze kwestie. Enerzijds is er het 'opnemen in ons midden' c.q. in de gemeenschap, een betekenis met een welhaast bijbelse connotatie, waarmee iemand tot de klasse '*same same but different*' gaat behoren. Hij hoort er wel bij, maar is toch anders, al is het maar omdat hij 'opgenomen' is. Anderzijds verwijst het werkwoord 'opnemen' naar absorptie en daarmee naar absorptiecapaciteit. Anders gezegd, als het gaat om 'opnemen' is er impliciet – het ligt al in het woord besloten – een grens aan hoever je kunt opnemen.

en meer fungeert als een norm,²⁷⁴ moeten we dan concluderen dat een nieuwe norm in de maak is? De wet zelf handelt in absolute termen, dat wil zeggen, iemand wordt toegelaten, of niet. Maar het resultaat is verre van absoluut. Iemand kan op verschillende punten in het proces niet-toegelaten worden, maar het is ook mogelijk om uiteindelijk niet terug te keren naar het land van herkomst. Deze tegenstrijdigheid begint al op het moment dat iemand die logischerwijs al op Nederlands grondgebied staat de toegang tot Nederland geweigerd wordt, het formele begin van de asielprocedure op Schiphol.

De volgende Kafkaëske omkering uit de parabel "Voor de wet" vat de asielprocedure effectief samen:

*"Hier kon niemand anders toegang krijgen, want deze ingang was alleen voor jou bestemd. Ik ga nu en sluit haar"*²⁷⁵

Als we alle potentiële asielzoekers ter wereld die aan onze deur zouden kunnen kloppen, samenvoegen tot een metaforisch subject, geeft Kafka's *Voor de Wet* vrij precies weer wat er gebeurt. Er is een ingang, juridisch en internationaal normatief gedefinieerd, maar die ingang wordt bewaakt. De wachters hebben de taak de asielzoeker niet binnen te laten, maar de poort die alleen voor hem bestemd is, in stand te houden zolang als hij er voor staat. Mocht de metaforische asielzoeker aan zijn eind komen, dan kan de ingang dicht. Ondertussen heeft de wet aan zijn normatieve plicht voldaan door te bestaan.



Figuur 13: toegangspoort ('speedgate') cellencomplex Schiphol-Oost²⁷⁶

Op de grens wordt een verhaal geschreven over wie wij zijn, en over wie zij zijn. Op een fundamenteeler niveau speelt zich op de grens nog een ander

²⁷⁴ Foucault (1984) p. 144

²⁷⁵ Kafka (1919/1985) p. 178

²⁷⁶ Foto Erik Krebbers

discursief proces af, waar bepaald wordt op wat voor manier over de grens en de grenspraktijken gedacht wordt en kan worden.²⁷⁷ Waar een discours gevormd wordt, is sprake van verzet, van tegendiscoursen.²⁷⁸ Op de grens lijken de mogelijkheden tot tegendiscoursen gesmoord te worden in de recursieve logica van de staat. Om te beginnen wordt het huidige discours omtrent hen die de grens (trachten te) passeren vrijwel volledig beheerst door de staat. Mensen die wél toegelaten worden (bijvoorbeeld kennismigranten) spelen over het algemeen geen rol in dit discours, zij passeren de grens zonder dat over hen een verhaal wordt verteld. De mensen die niet toegelaten worden, of die we liever niet toe zouden laten, bepalen nog het meeste hoe op en over de grens gedacht wordt. Er zijn twee kwalificaties die dit discours het meeste kenmerken. De eerste is het beschuldigende 'gelukszoekers', waarmee migranten afgeschilderd worden als luie mensen die verwachten in een land van melk en honing te belanden waar alles ze aangereikt wordt. Hun irreguliere grenspassage wordt vaak neergezet als criminele handeling die bestreden moet worden en waartegen wij ons moeten verdedigen.²⁷⁹ Ten tweede is er het slachtoffer-discours, waarbij irreguliere migranten passief neergezet worden, als slachtoffer van mensenhandel. Het voordeel daarvan is dat de migrerende mens niet beschuldigd wordt van een misdaad, maar de persoon die haar hier heeft gebracht wel. Hoewel de migrerende mens niet per se iets fout heeft gedaan, is het ook niet de bedoeling dat hij hier blijft. Dat kon hij echter niet weten, want bij de slachtofferrol past een naïeve, ietwat domme instelling.²⁸⁰ De hokjes die vervolgens voor iemand openstaan tijdens een asielprocedure zijn daarmee eigenlijk tot deze twee beperkt, wat iemand danwel onbetrouwbaar, danwel onbekwaam maakt in de ogen van de beoordelende dienaar van de staat.

Waar ik hier de nadruk op wil leggen is dat de staat het discours vormt en beheerst. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de grens een zeker 'strategisch belang' toegekend wordt door de staat, alsmede de informatie die met de dagelijkse praktijk aan de grens verband houdt. Met andere woorden, hoe de grens precies bewaakt wordt en hoe er precies geselecteerd wordt, is geheime informatie die de staat niet wenst prijs te geven.²⁸¹ De zogeheten *power geometry* is zichtbaar, maar alleen in grote lijnen. Hoe de ambtenaren belast met de grensbewaking hun taak uitoefenen en hun discretionaire ruimte invullen, ofwel hoe de *street-level bureaucracy* van Lipsky precies vorm krijgt op Schiphol, wordt echter buiten ons gezichtsveld gehouden.

Tegelijkertijd wil de staat wel graag het beeld naar buiten brengen dat de toegepaste selectie door de staat wérkt, dat de werking van de grens een belangrijke factor is in het behalen van bepaalde beleidsdoelen, hoezeer hier

²⁷⁷ Agamben (1995) pp. 10-11, 18, 32-33

²⁷⁸ Foucault (1984) p. 96

²⁷⁹ Pieters (2005) p. 8-9; Walters (2004a) p. 247

²⁸⁰ Bossema (2007)

²⁸¹ e-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR; interview Eli Akbas, Vluchtelingenwerk; interview C. de Mooij; Marieke Snijder, persoonlijke communicatie

wellicht ook andere factoren aan ten grondslag liggen. In de zomer van 2007 schreven ruim 6000 studenten uit het buitenland zich in aan Nederlandse instellingen, een stijging van zo'n vijftig procent ten opzichte van enkele jaren daarvoor. Dat beantwoordt weliswaar aan de doelstellingen van Nederlands overheidsbeleid, maar het is nog geenszins bewezen dat het ook het gevolg is van de soepeler procedures.²⁸² De IND meldde het echter trots en de kranten namen het over.

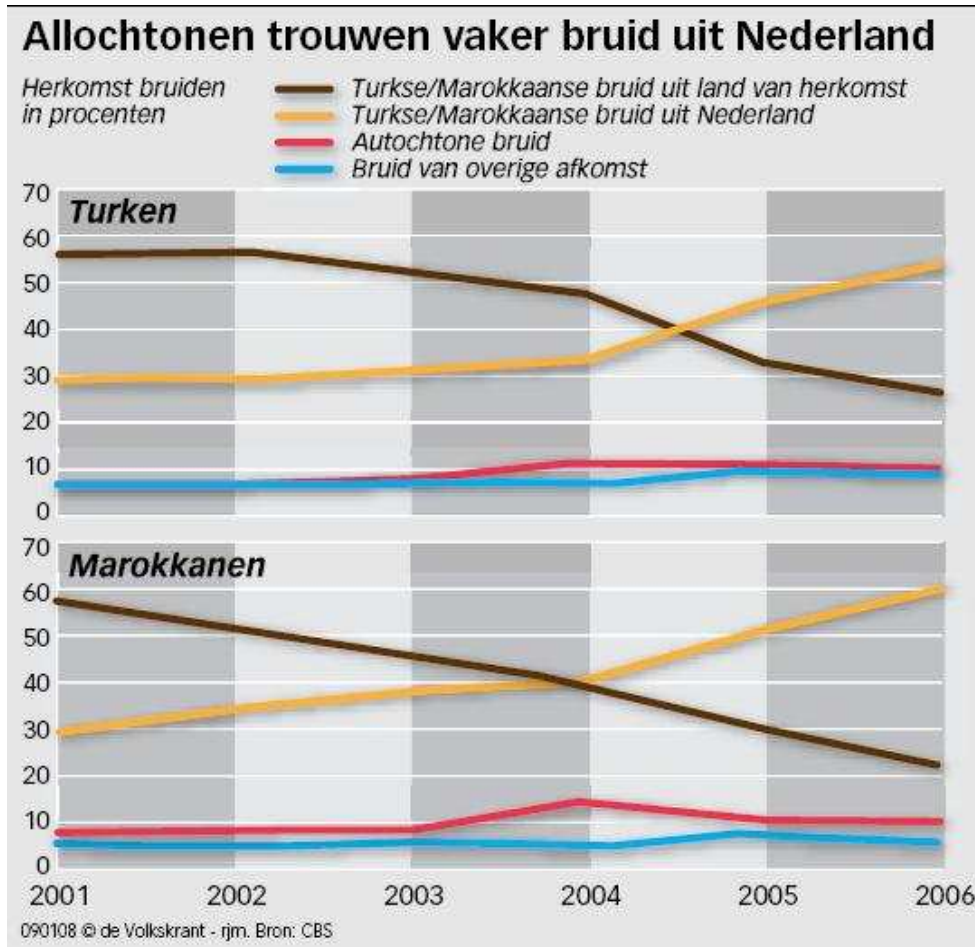
Eenzelfde trots viel te beluisteren toen de IND bekend maakte dat het aandeel Turkse en Marokkaanse jongeren dat een bruid importeert sterk afgenomen was. CBS-demograaf Jan Latten meldde dat dit te danken was aan de strengere regelgeving van de Wet Inburgering in het Buitenland (WIB).²⁸³ Echter, zoals we eerder zagen en ook uit onderstaande grafiek blijkt, de afname van importbruiden is al langer gaande, sinds 2002 zelfs, terwijl de WIB ingevoerd werd in 2006 en de voornaamste andere beperkende maatregelen ingevoerd werden in 2004.²⁸⁴ Als we kijken naar absolute aantallen blijkt dat in 2006 er 760 huwelijken gesloten werden (van Marokkaanse en Turkse Nederlanders tezamen) waar zogeheten importbruiden bij betrokken waren.²⁸⁵

²⁸² Meerhof (2007); Walters (2007); Het artikel stelt o.a. dat veel studenten twee jaar geleden overwegend voor andere landen kozen vanwege de ingewikkeldheid van de Nederlandse procedures. Dat doen ze wellicht nog steeds, als er überhaupt meer studenten naar het buitenland gaan neemt het aantal dat in Nederland gaat studeren (*ceteris paribus*) automatisch toe.

²⁸³ Hoek (2008); Schaafsma (2008); Latten noemt de voorwaarden leeftijd, de Nederlandse taal beheersen en kennis hebben van de Nederlandse cultuur. De laatste twee slaan op de WIB.

²⁸⁴ Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 40, p. 5

²⁸⁵ Trouw, 7 januari 2008; Dit lijkt in geen verhouding te staan met de cijfers uit de Monitor Inburgeringsexamen (o.a. Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 49) die in hoofdstuk drie aangehaald werden (de grafieken in paragraaf 3.4). Die betreffen echter aangevraagde mvv's, waar het CBS spreekt over huwelijken.



Figuur 14: 'importbruiden' sinds 2001²⁸⁶

Het naar buiten brengen van cijfers, en dan met name de juiste cijfers, functioneert als politieke legitimatie van beleid dat op zichzelf wellicht meer symbolisch dan effectief is. Door de symboliek met (maskerende) cijfers te ondersteunen wordt een illusie gecreëerd van een overheid die haar bevolkingssamenstelling op een effectieve manier weet te managen, ongeacht of die overheid daar werkelijk grip op heeft.

Al deze verschijnselen laten zich wellicht nog het beste samenvatten in het argument "de computer maakt geen fouten", wat gebruikt werd in het kamerdebat omtrent het inburgeringsexamen in het buitenland.²⁸⁷ Het is logisch gezien wel een argument, aangezien een computer altijd de instructies volgt die men er in stopt, maar het wil niet zeggen dat het gebruik van een computer impliceert dat nooit foute beslissingen genomen zullen worden. Als uitspraak illustreert het wel de biopolitieke positie die de staat inneemt op de grens: "de staat heeft altijd gelijk".

²⁸⁶ Hoek (2008)

²⁸⁷ Handelingen II 2004-05 62, 22 maart 2005, p. 4038

6. Slot

In deze scriptie heb ik in kaart gebracht hoe de grens van Nederland op Schiphol te beschouwen valt en welke obstakels men tegenkomt vóór en óp de grens. In het voorlaatste hoofdstuk heb ik deze in een biopolitiek kader geplaatst. Ter afsluiting zullen de conclusies die hier uit voortvloeien besproken worden. Daarnaast zal enige reflectie op dit onderzoek en suggesties voor mogelijk verder onderzoek plaats vinden.

6.1 conclusies

Hoewel dit onderzoek zich enkel richtte op de Nederlandse grens, kan gesteld worden dat de bevindingen opgeld doen voor veel, zo niet alle Westerse staten, die allen een verandering doormaken in de manier waarop ze hun territoriale soevereiniteit en de begrenzing van mobiliteit beleven en organiseren.

Analoog met de conclusie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat dé Nederlander niet bestaat,²⁸⁸ kunnen we stellen dat dé Nederlandse grens evenmin bestaat. Allereerst komt dit doordat de grens op verschillende locaties vorm krijgt, zowel vóór men Nederland binnenkomt (ofwel in het land van herkomst), als nadát men het Nederlandse grondgebied heeft betreden. Tegelijkertijd bestaat de grens ook nog steeds op fysieke locaties zoals Schiphol. Ingevolge de Schengen Uitvoeringsovereenkomst is het aantal fysieke locaties beperkt, enkel daar waar een mens vanuit een niet-Schengengebied Nederland binnen kan komen bestaat de fysieke grens nog en wordt ze bewaakt.

De andere reden dat dé Nederlandse grens niet bestaat is dat zij gedifferentieerd wordt naar personen. Afhankelijk van het paspoort dat iemand bij zich draagt, het doel waarmee hij naar Nederland wil komen en de tijd die hij hier door wenst te brengen neemt de grens een andere vorm aan.

Vóór de grens, ofwel in het 'land van herkomst' dient een mens zich aan de Nederlandse staat te presenteren om aldaar geschikt bevonden te worden het Nederlands grondgebied te betreden. Dat wil zeggen, tenzij men afkomstig is uit de EU of een van de andere acht²⁸⁹ landen die we voor het gemak tot de westerse wereld zullen rekenen, want in dat geval hoeft men vóór de grens helemaal niets en kan men gewoon naar Nederland reizen.

In alle andere gevallen dient men zich te bewijzen voor de Nederlandse staat, wat in het geval van kortdurend verblijf voornamelijk inhoudt dat de staat géén last gaat ondervinden van het verblijf, maar wellicht nog belangrijker, dat het verblijf inderdaad tijdelijk is. Anders gezegd, men wil zoveel mogelijk garanties op terugkeer alvorens men iemand voor tijdelijk verblijf toelaat. Als men voor langer verblijf naar Nederland wil komen toont de Vreemdelingenwet

²⁸⁸ WRR (2007) pp. 16, 17; Zorreguieta (2007)

²⁸⁹ Uitgaande van de mvv-systematiek

haar inherente restrictiviteit. Toegang tot Nederland voor langere duur wordt in principe slechts toegestaan als daar een Nederlands belang mee gediend is, internationale verdragen ons daartoe verplichten, of er klemmende redenen van humanitaire aard zijn. Het is daarbij aan de persoon die toegang verzoekt om hier bewijzen voor aan te dragen.

Om een en ander in banen te leiden bevat de Vreemdelingenwet voor het zogeheten regulier verblijf 28 categorieën op basis waarvan men een verblijfsvergunning aan kan vragen, deze worden verblijfsdoelen genoemd. Het verblijf op basis van één van deze doelen leidt volgens de logica tot Nederlands voordeel of vloeit voort uit internationale verdragsverplichtingen. Eén voordeel is in ieder geval dat een migrant verplicht wordt zijn bestaan(srecht) in ons land te herformuleren in het behalen van een bepaald doel, en dat hij zich zélf categoriseert.

Eenmaal óp de grens vindt opnieuw eenzelfde proces plaats, waarbij de migrant zichzelf presenteert aan de staat om geschikt te worden bevonden. Het verschil met vóór de grens is dat de migrant zichzelf in een uitzonderingspositie heeft geplaatst. Op de grens heeft hij niks om op terug te vallen, maar loopt wel het risico terug gestuurd te worden. In zijn eigen land was hij gebonden aan wetten en normen in een systeem waar hij zelf deel van uitmaakte, en was de Nederlandse ambassade de uitzonderingslocatie waar wetten en gewoonten golden waar de vreemdeling geen deel van uitmaakte. Eenmaal geland op Schiphol heeft de uitzondering zich getotaliseerd. Het eigen systeem is verdwenen, maar de vreemdeling is (nog) niet toegelaten tot een nieuw systeem. Op de drempel bevindt de migrant zich in een *state of exception* waar hij aan onderworpen is zonder er deel van uit te maken. In deze uitzonderingstoestand ontbreekt een gedeeld normenstelsel tussen migrant en grensbewaker, waardoor het lichaam gezien en gebruikt wordt als waarheidsinstrument. Echter niet alleen het lichaam, maar ook onze geest is geconditioneerd om dienaars van de staat niet tegen te spreken en hen altijd de volledige niets ontziende waarheid te vertellen. Dit zogeheten *confessionary complex* is wellicht een van de bestaansvoorwaarden voor grensbewaking, maar het roept ook vragen op. Het subject vertoont uit zichzelf die gedragingen die een objectificatie van dat subject mogelijk maken en zelfs in de hand werken. De locatie van de uitgeoefende macht wordt daarmee diffuus, en verzet moeilijker te definiëren.

Deze benutting van het Cartesiaans dualisme acht men echter niet voldoende. Zij wordt uitgebreid met een *data double*, waar men dat nodig acht creëert men van een migrant een imposante stapel papier. In die stapel wordt een veelal ambigue verhaal gereduceerd tot elementen van waarheid en onwaarheid, die vervolgens op een binaire weegschaal gaan. Waarheid kan vóór de migrant spreken, onwaarheid, inconsistentie en ongeloofwaardigheid spreken tegen hem.

Dit onderzoek begon met verbazing over het *taken for granted* van de Nederlandse grens, de mate waarin we het volkomen normaal vinden dat we mensen op basis van arbitraire criteria de toegang tot ons land ontzeggen. Daaruit volgde het besluit om de grens voornamelijk in een biopolitiek licht te beschouwen, omdat de biopolitieke functie van de grens het beste aansluit bij de grenspraktijken van gedifferentieerde toegang. Omdat het recht van een staat om een grens te trekken en deze als filter te gebruiken, berust op het begrip soevereiniteit, roept dit een aantal vragen op. Een grens als biopolitieke grens beschouwen gaat namelijk uit van een biopolitiek machtsconcept, dat volgens Foucault apart gezien moet worden van het soevereine machtsdenken.²⁹⁰ Een vermenging van soevereine en biopolitiek macht is in de woorden van Foucault weliswaar een demonische combinatie, maar blijkt aan de grens een noodzakelijke, of in ieder geval zeer effectieve praktijk.

De gecombineerde werking van soevereine en biopolitieke macht uit zich onder andere in het creëren van uitzonderingsgebieden en –toestanden, zogeheten *states of exception*. Ruimtes waar de wet geldt door buiten werking te zijn gesteld, waar mensen ingesloten worden door uitgesloten te worden. De soeverein creëert de uitzonderingstoestand en beslist daarin over het leven dat het niet waard is beschermd te worden. De Nederlandse grens is zo'n ruimte, maar op een aantal punten wijkt ze af van de ideaaltypische *state of exception* die Agamben beschreef,²⁹¹ en verdient de vergelijking derhalve enige nuancering.

Ten eerste omdat de asielzoeker, de overdrachtelijke *homo sacer* niet volledig weerloos is tegenover de staat. Hoewel de asielzoeker uiteindelijk niet de auteur is van de waarheid die over hem geproduceerd wordt, verloopt zijn behandeling en 'berechting' volgens voorspelbare procedures, die zelfs nog beroepsmogelijkheden bevatten. Tegelijkertijd mag gezegd worden dat de asielzoeker vaak nauwelijks beseft in wat voor procedure hij zit en dat dit eigenlijk een soort rechtszaak is. De asielzoeker krijgt rechtsbijstand zonder er om gevraagd te hebben, van Nederlanders die hij veelal niet kan verstaan zonder tolk, dit alles gefaciliteerd door en onder toezicht van de IND, die op dat punt in de procedure voornamelijk op zoek is naar afwijzingsgronden. De soevereiniteit van de staat wordt hier dus wel beperkt, waardoor er van een ideaaltypische *state of exception* (die de *homo sacer* produceert) geen sprake kan zijn, maar de asielzoeker is allesbehalve gelijkwaardig in dit proces.

Ten tweede is de soeverein in de grenssituatie geen absolute soeverein, gezien het feit dat internationale verdragen een reden vormen om iemand verblijf in Nederland te gunnen. De internationale verdragen scheppen een verplichting, en het feit dat Nederland zich aan die verplichting houdt betekent dat er geen absolute uitzonderingssituatie is uitgeroepen waar de wet (in dit geval het verdrag) buiten werking gesteld wordt. Deze twee nuanceringen doen echter niet veel af aan de *state of exception* die de staat op de grens creëert.

²⁹⁰ Foucault (1978/1991) p. 97

²⁹¹ Agamben (1995) pp. 23-27

Het biopolitieke karakter van de grens komt tot uiting in de manier waarop de Vreemdelingenwet ingezet wordt om de populatie op het Nederlands grondgebied te kunnen beheren, waarbij bijvoorbeeld extra drempels worden opgeworpen voor huwelijksmigranten en geestelijken. De beheersing van mensenstromen wordt verder bevorderd door de verplichte zelfcategorisering die de Vreemdelingenwet oplegt aan potentiële migranten, daarbij geholpen door de menselijke conditionering die Foucault aanduidde met de term *confessionary complex*. Tot slot kan ook de positie van de staat als biopolitiek gekenmerkt worden, niet alleen omdat zij op de grens in een juridisch semi-vacuüm kan en mag opereren en daarmee boven alle twijfel verheven is, maar ook omdat ze het discours omtrent de grens en de vreemdeling nagenoeg volledig beheerst.

6.2 biopolitiek en soevereiniteit

De Nederlandse grens is een locatie waar zowel biopolitieke elementen als elementen van de soevereine uitzonderingstoestand te herkennen zijn. Tegelijkertijd voldoet geen van beide stereotyperingen in bevredigende mate. Als de grens een ware biopolitieke grens was, ging de staat wellicht veel verder. Regelmatig bereiken verhalen de media van hoogopgeleide asielzoekers die dankbaar geacht worden te zijn voor het feit dat ze een baan ver onder hun niveau hebben. Vanuit de zorg voor de bevolking en de economie was het beter geweest als deze mensen zo snel mogelijk uit de asielprocedure waren gefilterd en een baan op hun niveau hadden gekregen. Ergens mag het verbazing wekken dat het Nederlandse bedrijfsleven hier nooit op aangedrongen heeft, en wellicht valt hier zelfs op biopolitiek-creatieve manier nog wat winst te behalen.

Tegelijkertijd valt ook op dat er nauwelijks biopolitieke mechanismen worden toegepast op zogenaamd westerse mensen. Om een voorbeeld te geven: Nieuw Zeeland hanteert de *Body Mass Index* (BMI) als criterium voor overgewicht bij immigratie en weigert langdurig verblijf aan mensen boven een bepaalde BMI. Niet alleen geven mensen die volgens deze classificering *morbidly obese* zijn het slechte voorbeeld, er is een groot risico dat zij een buitensporig beroep zullen doen op de gezondheidszorg van het ontvangende land. Nieuw Zeeland accepteert dan ook alleen immigranten met een “*acceptable standard of health*”.²⁹² Vanuit die redenering kan het voor een staat logisch zijn om méér gezondheidscriteria aan migranten op te leggen dan enkel het tuberculose-onderzoek dat de Nederlandse staat hanteert.

Een ander element dat vaak als biopolitiek geclassificeerd wordt, is de statistiek. Kennis van de bevolking is essentieel om de zorg voor het leven te kunnen uitvoeren, dus wordt intensief cijfermateriaal verzameld. Voor het vreemdelingenbeleid geldt iets soortgelijks. De IND heeft een eigen Informatie- en Analysecentrum, INDIAC, dat zich onder andere bezig houdt met het vullen en analyseren van het IND Informatie Systeem, INDIS.

²⁹² Edemariam (2007)

Tegelijkertijd moet ook gezegd worden dat de behoefte aan die cijfers niet zozeer vanuit het ministerie c.q. het kabinet afkomstig is, maar veeleer vanuit de Tweede Kamer. Het huidige vreemdelingenbeleid ligt al van vóór haar invoering onder vuur, waarbij de ene partij het te soft vindt, en de andere het te streng. Gezamenlijk vuren de partijen een vrijwel onophoudelijke stroom vragen op de minister af omtrent de meetbare resultaten van het beleid, wat een groot deel van het cijfermateriaal op dit gebied verklaart.

Eenzelfde relativisering kan afgestoken worden met betrekking tot de creatie van de zogeheten *space of exception* aan de grens. Hij is er wel, maar niet in bevredigende mate. Gedeeltelijk speelt de internationale en Nederlandse context hier een rol in. Asielprocedures zonder beroepsmogelijkheden kunnen je imago in het buitenland schaden, omdat clubs als Human Rights Watch hierover publiceren. Daarnaast valt zelfs in dít veld het Nederlandse poldermodel te herkennen. Voorstellen voor aanpassing van het vreemdelingenbeleid, zoals bijvoorbeeld de invoering van de Wet Inburgering in het Buitenland (WIB) worden ter advies voorgelegd aan de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ).²⁹³ De minister neemt vervolgens het advies van de ACVZ mee in het wetstraject. Ook zijn in Nederland clubs als Vluchtelingenwerk, de NJCM,²⁹⁴ migrantenorganisaties, vele andere vluchtelingenclubs en veel kerkelijke organisaties actief bezig om de mening van politici op dit gebied te beïnvloeden, wat zich uiteindelijk in de beleidsvorming vertaalt. Als je dat vergelijkt met het relaas van destijds LSVb-voorzitter Irene van den Broek, die in de zomer van 2006 met een visum landde op het vliegveld van Moskou voor een vakantie, daar zonder verduidelijking drie dagen werd vastgehouden en terug naar Nederland werd gezonden,²⁹⁵ dan blijkt het beeld van de Nederlandse staat als soeverein erg relatief te zijn.

Toch zijn er legio aanwijzingen te vinden om de Nederlandse staat die soevereine rol wél aan te meten. Hoewel de Vreemdelingenwet kans biedt op een verblijfsvergunning asiel, bleek de grootste hoeveelheid verblijfsvergunningen asiel onder het bewind van Verdonk niet afgegeven langs de wettelijke weg, maar juist door de minister zelf, daarbij gebruik makend van haar bevoegdheid om van de wet af te wijken.²⁹⁶ De wijze van beoordeling van deze zogeheten schrijnende gevallen werd niet openbaar gemaakt. "Er zijn geen criteria, er is alleen sprake van een samenspel van factoren," aldus Verdonk.²⁹⁷

²⁹³ Vw 2000 art. 2.4

²⁹⁴ Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten

²⁹⁵ "Toevallig" was zij in maart en april van dat jaar erg actief geweest om de situatie in Wit-Rusland onder de aandacht te brengen. Wit-Rusland is een van de meest Rusland-gezinde ex-Sovjet-republieken, en het vermoeden drong zich op dat de acties van de Russische douane hierdoor gemotiveerd waren.

²⁹⁶ Benzakour & Oudejans (2005); Heijmans (2006), p. 103; Al moet 'van de wet afwijken' hier als relatief gezien worden, ingevolge Vw 2000 art. 29.1 sub c & d en Vb 2000 art. 3.4 lid 3 heeft de minister een zogeheten discretionaire bevoegdheid om verblijfsvergunningen te verstrekken "onder een andere beperking".

²⁹⁷ Verbaas (2005) p. 145

Zeer recent diende zich nog een aanwijzing aan voor de biopolitieke aard van het vreemdelingenregime. In verband met een VN-resolutie die het leveren van nucleaire technologie aan Iran verbiedt, besloten een aantal Technische Universiteiten in ons land geen Iraanse uitwisselingsstudenten meer toe te laten. Een student kan immers alle vakken aan een universiteit volgen, dus de universiteit kon niet garanderen dat, ook al kwam de student Bouwkunde studeren, geen vakken bij pakweg Kernfysica zou volgen. De universiteiten claimden dat zij hiertoe gedwongen werden door de IND, die vervolgens stelde dat de universiteiten te hard van stapel liepen.²⁹⁸ In plaats van de soevereine wet van Agamben die geldt zonder betekenis,²⁹⁹ was dit een wet (of wellicht geen wet) die niet eens uitgevoerd hoefde te worden om haar doel te bereiken. Het delegeren van controlerende taken naar oncontroleerbare (of in ieder geval minder publiekelijk verantwoordelijke) instituten is een typisch voorbeeld van *tactics rather than laws*. De wet hoéft in dit geval niet eens een norm te worden,³⁰⁰ ze is het al, nog voor ze in werking getreden is.

Voorgaande voorbeelden lijken ietwat gemankeerd en onbevredigend, omdat ze niet van eenzelfde rigiditeit getuigen als de ideaaltypische noties van biopolitiek en soevereiniteit. Dit is waarschijnlijk deels te wijten aan het onvermogen om hier objectief naar te kijken. Als burgers worden we door onze ouders en sociale omgeving opgevoed om de werkwijze van de staat te respecteren in plaats van haar te bevragen.

Er zijn auteurs die menen dat de soevereiniteit die *homines sacri* produceert van een totaal andere orde is dan biopolitieke macht en de begrippen daarmee onverenigbaar zijn.³⁰¹ Soevereiniteit heerst immers met de dood,³⁰² terwijl biopolitiek zich bekommert om het leven. Als er iets uit deze scriptie geconcludeerd kan worden, is het wel dat deze begrippen allesbehalve wederzijds uitsluitend zijn. Het beschermen van de eigen kudde kan prima samengaan, moet dat wellicht zelfs, met de bereidheid om indringers te doden, of op zijn minst eenzelfde leven te ontzeggen.

Wat deze scriptie tevens heeft laten zien, is dat biopolitiek en soevereiniteit flexibel zijn, en contextgebonden tot uiting komen. De positie van Nederland zorgt ervoor dat de soevereiniteit en biopolitiek niet tot volledige wasdom komen. Dit is onder andere het gevolg van 's lands geschiedenis als poldersamenleving, beperkingen van het soevereine handelen van de staat ingevolge het EU-lidmaatschap en de gevoeligheid voor internationale media-beschuldigingen. Enerzijds zorgt dit ervoor dat Nederland zich niet op kan stellen als 'schaamteloze soeverein' in het nastreven van biopolitieke doelen, zoals bijvoorbeeld Rusland dat – in verhouding – wel kan doen. Anderzijds

²⁹⁸ Trouw, 2 januari 2008

²⁹⁹ Agamben (1995) p. 61

³⁰⁰ Foucault (1984) p. 144

³⁰¹ o.a. Prozorov, Ojakangas, Ajana

³⁰² Agamben (1995) p. 98; Foucault (1984) p. 119

blijken de begrippen, wellicht juist door deze beperking in hun functioneren, een bijzondere relatie tot elkaar te onderhouden. Het ene concept laat zich soms gelden op een terrein waar je net het andere verwacht. Als we bijvoorbeeld inzoomen op het opvallende feit dat juist de als 'streng' bekend staande minister Verdonk veel méér asielvergunningen op eigen gezag verstrekke dan haar voorgangers, komen een aantal dingen aan de oppervlakte.³⁰³ Doordat die asielvergunningen meestens werden afgegeven doordat de minister van de wet afweek in plaats van haar toe te passen (hoezeer ze ook het tegenovergestelde beweerde), creëerde ze hiermee de ultieme uitzonderingssituatie, die vervolgens als gemeengoed beschouwd kon worden. De minister gaf hiermee niet alleen een teken van wantrouwen af ten opzichte van haar ambtenaren, ze stelde zichzelf ook op de positie van ultieme beslismedewerker, zowel naast als boven de ambtenaren van de IND. Het gevolg was een staat van verwarring waarbinnen de *state of exception* mogelijk bleef. "De ambtenaren [...] wisten het zelf ook niet meer. [...] De écht schrijnende gevallen zullen we heus niet afwijzen, reageerde de IND."³⁰⁴ Hier viel echter geen garantie voor te geven, dit hing af van de manier waarop (en de mate waarin) de minister haar positie als soeverein zou handhaven. De daad van de minister om een groot aantal schrijnende gevallen toch een verblijfsvergunning te verlenen, is qua betekenis het tegenovergestelde van hetgeen men verwacht van de soevereine creatie van *homines sacri*. In het creëren van de uitzonderingstoestand bekommerde de minister zich juist om het individuele leven en stelde zich daarmee biopolitiek op dan wanneer ze gedaan zou hebben als ze slechts de wet zou hebben uitgevoerd.

Biopolitiek en soevereine uitzonderingstoestanden lijken hiermee elkaars effect te kunnen bewerkstelligen. Vanuit een bepaalde optiek zou je zelfs kunnen zeggen dat ze met elkaar samenwerken, of op zijn minst dat het twee zijden van dezelfde munt zijn. Het is nuttig om de verschillende mechanismen, hetzij biopolitiek, hetzij Agambens soevereiniteit, te kunnen onderscheiden maar de vraag dient zich aan of we iets over het hoofd zien, iets waarin de begrippen samenvallen. Ook al handelde deze scriptie voornamelijk over het handelen van de staat, het zou te makkelijk zijn om 'de staat' als de locus te beschouwen waar deze begrippen in samenvallen. Het is evenmin zo dat de staat te kwalificeren valt als 'biopolitiek naar binnen toe, soeverein naar buiten', omdat er voldoende situaties zijn waar de staat niet aan dat verwachtingspatroon voldoet. Wat wel zo lijkt te zijn, is dat de begrippenprocessen inmiddels zodanig aan invloed gewonnen hebben dat ze meerdere loci kennen naast de staat en er daardoor los van kunnen bestaan. Ze kennen een zekere mate van flexibiliteit en zelfs inwisselbaarheid. Wat we echter nog nauwelijks tegengekomen zijn, is de mogelijkheid tot verzet. Hegeliaans-Foucauldiaans gezien bestaat macht niet zonder verzet.³⁰⁵ En het simpele feit dat de staat zich elke dag opnieuw moet inspannen om de grenzen af te

³⁰³ Verdonks voorganger Nawijn heeft aan twaalf mensen een status verleend op eigen gezag, Verdonk passerde in 2005 de 500. Heijmans (2006) p. 103

³⁰⁴ Heijmans (2006) p. 102

³⁰⁵ Foucault (1984) p. 96

dichten, terwijl er elke dag opnieuw mensen doorheen komen, past in diezelfde optiek. De vraag echter, waar dit kat-en-muis-spel dat zich dagelijks op Schiphol afspeelt, heen gaat en hoe een mens daar een rol in zou kunnen spelen, die is met een uitdieping van de begrippen nog niet beantwoord.

6.3 discussie

In dit onderzoek heb ik de dagelijkse gebeurtenissen en onze wetten in kaart gebracht en deze verbonden met een tweetal filosofische concepten: biopolitiek en soevereiniteit. De bevindingen uit dit onderzoek zijn verre van stellig, maar suggereren dat het beschouwen van biopolitiek en soevereiniteit als levende concepten nieuwe inzichten op kan leveren. De samenwerking tussen deze twee entiteiten kan verschillende dingen opleveren, maar lijkt ook veel te verduisteren.

Helaas is het onderzoek niet volledig. Het weglaten van het grensdeel dat zich ná de poort afspeelt is een keuze van afbakening, maar daardoor missen we wel het een en ander. Daarnaast had een verdere uitdieping van de begrippen met achtergronden van bijvoorbeeld Benjamin, Hegel en Nietzsche meer inzicht en hanteerbaarheid op kunnen leveren.

Gelukkig biedt een onderzoek altijd aanknopingspunten voor verder onderzoek, in dit geval zelfs talloze. Ik zal er enkele van aanstippen:

Een van de dingen waar ik me aan ergerde, was de onwil van de Koninklijke Marechaussee om ook maar één uurtje tijd vrij te maken om mij te ontvangen, een houding die ook Vluchtelingenwerk van de KMAR ervaren heeft. De algemene logica die deze ergernis onderbouwt is dat de KMAR toch voor ons werkt, het is namelijk óns land, ónze grensbewaking en ze wordt betaald van ónze belastingcenten. Op het moment dat je vier keer het woord 'ons' achter elkaar moet zetten om een punt te maken, kun je niet anders dan twijfels plaatsen bij deze eigendomsillusie.

Op wat voor manier is het land c.q. het grondgebied, de virtuele lijn die we er omheen getrokken hebben en de mensen die die lijn beheren en bedienen, ons eigendom? Op wat voor manier construeert niet de staat, maar construeren de burgers een staat, maar vooral ook een grens, en hoe verhoudt zich dat tot het gedrag van de staat op die grens?

Een discursieve praktijk die in dit onderzoek eveneens niet aan bod is gekomen is de constructie van Nederland in het buitenland. Hoe wordt Nederland gepresenteerd aan mensen die we 'eigenlijk liever niet' zien komen? Op de foto's in de verschillende brochures van de IND leek het in ieder geval heel koud in ons land.

Zoals de KMAR sprak: "Alles gebeurt op basis van eerdere ervaring en op basis van *profiling*."³⁰⁶ Een vergelijkend onderzoek naar *profiling* als methode voor

³⁰⁶ e-mailcorrespondentie R. van Kapel, KMAR

het in kaart brengen van risico's zou meer licht kunnen werpen op de 'actuariële praktijk' van het genereren van een vijandbeeld door een staat.³⁰⁷ Een eventuele invalshoek aldaar kan zijn hoe vijandbeelden vanuit *profiling* zich verspreiden (als de VS een categorie aan hun database toevoegen, na hoeveel tijd volgen de EU-landen?).

Tot slot wil ik de vraag opwerpen waar de staat nu werkelijk staat. De grens is het afgelopen decennium, waar ze niet gemilitariseerd is, in ieder geval gejuridificeerd. Tegelijkertijd leren biopolitiek en soevereiniteit ons dat de staat op de grens niet het betrouwbare juridische bouwwerk is dat we van haar gewend zijn. De staat lijkt juridische stappen te zetten en volgens een juridisch *ethos* te handelen, maar 'die wet geldt zonder betekenis'.³⁰⁸ De wet bestaat wel, maar is door het proces van insluitende uitsluiting ontdaan van haar betekenis en vormt nog slechts een huls om de soeverein een platform te bieden. Is deze juridificering een 'vermomming'? Of handelt de staat naar beste kunnen in het discours waar ze net zo in gevangen zit als wij?

De concentratie van biopolitiek en soevereiniteit op het kleine oppervlak van Schiphol maken van de luchthaven een laboratorium, waar de begrippen zich sneller ontwikkelen en zich vaker in extremen tonen. De grens is daarmee niet alleen een onderzoekslaboratorium voor het gedrag van staten, maar ook voor de werking van macht in het algemeen.

³⁰⁷ Rose (1999) p. 235-237

³⁰⁸ Agamben (1995) p. 61

Literatuur en bronnen

- Adams, Douglas (1979/1996) *The hitchhiker's guide to the galaxy*. IN: Douglas Adams (1996) *The ultimate hitchhiker's guide*. Wings books, Random House, New York.
- Ajana, Btihakj (2005) Surveillance and Biopolitics. IN: *Electronic Journal of Sociology*.
http://www.sociology.org/content/2005/tier1/ajana_biopolitics.pdf
- Anderson, Benedict (1983) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso, London
- Agamben, Giorgio (1995) *Homo Sacer. De soevereine macht en het naakte leven*. Nederlandse vertaling (2002) Boom / Parrèsia, Amsterdam
- Arifkhanova, Aziza (2006) *The Origins of the Schengen Agreement*. Thesis, Florida State University. <http://dscholarship.lib.fsu.edu/undergrad/239> ; 9 augustus 2007
- Autonoom Centrum (2004) *Over de grens. Verwijdering van vluchtelingen en migranten uit Nederland*. Autonoom Centrum, Amsterdam.
- Bahadır, Aydan (2004) *Development of the EU Asylum Policy: Preventing the Access to Protection*. Master Thesis, Middle East Technical University
- Benzakour, Mohammed & Nanda Oudejans (2005) Homo Sacer en 'de dood van de illegaal'. IN: *Filosofie Magazine*.
http://www.benzakour.eu/materiaal/html/ESSAY_Vluchteling-Homo_Sacer.html; 24 januari 2007
- Bergh, Hiske van den (2006) *Van Harte Pardon? Een vergelijkend onderzoek naar de reactie van Nederland en Spanje op ongedocumenteerde migratie in het licht van een gezamenlijk Europees migratiebeleid*. Doctoraalscriptie, Universiteit Utrecht.
- Boogaard, Frans (2006) Permanente kustpatrouilles tegen bootvluchtelingen. IN: *Algemeen Dagblad*, 16 december 2006
- Bossema, Wim (2007) De vrouwenhandel wordt misbruikt: Het debat in: de wereld. IN: *de Volkskrant*, 15 december 2007
- Brendel, Carel (2004) Moddergevecht van homobobo's; Blankenstein: Het COC is blijven hangen in de jaren 70. IN: *Algemeen Dagblad*, 6 augustus 2004, p. 5
- Brochmann, Grete (1999) The mechanisms of control. IN: Brochmann, Grete & Tomas Hammer (eds.) (1999) *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Berg, Oxford/New York.
- Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 16 mei 2007, nr. DPV/VV-426/07-wb, *Staatscourant* 2007 No. 101

- Castle, Stephen (2005) Europe 'needs immigrants to maintain its prosperity'. IN: *The (London) Independent*, 18 maart 2005.
http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4158/is_20050318/ai_n13245379
- Convey, Andrew & Marek Kupiszewski (1995) Keeping up with Schengen: Migration and Policy in the European Union. IN: *International Migration Review* Vol. 29 No. 4 (winter 1995). Center for Migration Studies, New York.
- Council of Europe (2008) *Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) in June 2007*. CPT/Inf (2008) 2, Strasbourg, 5 februari 2008. <http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2008-02-inf-eng.htm>
- Doornbos, Nienke (2004) Gescheiden werelden. De beoordeling van geloofwaardigheid van vluchtverhalen. IN: Mascini, Peter & Nienke Doornbos (eds.) (2004) *Onbekend Terrein. Grenzen van het vreemdelingenbeleid*. Amsterdams Sociologisch Tijdschrift, Amsterdam (tevens *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* Vol. 31 No. 1)
- Doornbos, Nienke (2006) *Op verhaal komen. Institutionele communicatie in de asielprocedure*. Proefschrift. Wolf Legal Publishers, Nijmegen
- Dijkstra, Annelieke (2007) Bomgrapjes op Schiphol. IN: *Algemeen Dagblad*, 20 juli 2007
- Edemariam, Aida (2007) Are you too fat to emigrate? IN: *The Guardian*, 20 november 2007.
<http://www.guardian.co.uk/g2/story/0,,2213843,00.html>
- Europese Commissie (2005) *Green Paper "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations"* COM (2005) 94 final, 16 maart 2005
- Europese Commissie (2006) *Voorstel voor een Verordening van de Raad...* COM (2006) 84, CNS 2006/0022, 13 juli 2006.
- Financieel Dagblad (geen auteur) (2006) Rutte waarschuwt voor generaal pardon. IN: *Financieel Dagblad*, 21 november 2006
- Financieel Dagblad (geen auteur) (2006) Nieuwe Kamer eist pardon voor asielzoekers. IN: *Financieel Dagblad*, 1 december 2006
- Fleuren, Wiel (2002/2004) *Oriëntatie in de Vreemdelingenwetgeving*. Zestiende druk, Nederlands Centrum Buitenlanders, Utrecht
- Foucault, Michel (1978/1991) Governmentality. IN: Burchell, G., C. Gordon & P. Miller (eds.) (1991) *The Foucault Effect*. University of Chicago Press, Chicago.
- Foucault, Michel (1984) *Geschiedenis van de seksualiteit 1: De wil tot weten*. Vertaling door P.Ph.J. Klinkenberg. SUN, Nijmegen

- Foucault, Michel (1997) On the Government of the Living. IN: Rabinow, Paul (ed.) (1997) *Ethics: Subjectivity and Truth. Essential Works of Foucault 1954-1984*. New Press, New York.
- Griend, Robert van de (12 april 2007) De illegalencarrousel. *Vrij Nederland*-website: dossier Detentieboot.
<http://www.vn.nl/Verhalen/Dossiers/DossierDetentieboot/ArtikelDetentieboot/DeIllegalencarrousel.htm>; 12 oktober 2007
- Gunes, Saban (2002) Premie op buitenlandse bruid is onzalig plan. IN: *Trouw*, 24 januari 2002
- Hailbronner, Kay & Claus Thiery (1997) Schengen II and Dublin: Responsibility for Asylum Applications in Europe. IN: *Common Market Law Review* No. 34
- Häkli, Jouni (2007) Biometric Identities. IN: *Progress in Human Geography* Vol. 31, No. 2
- Harvey, David (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. IN: *Geografiska Annaler* Vol. 71 B No. 1
- Heijmans, Toine (2006) *De asielmachine*. Meulenhoff / de Volkskrant, Amsterdam.
- Heijmans, Toine & Iñaki Oñorbe Genovesi (2002) Waterbed Europa klotst flink door asielstroom. IN: *de Volkskrant*, 11 november 2002
- Held, David (1991) Democracy, the nation-state and the global system. IN: *Economy and Society* Vol. 20 No. 2
- Hoek, Maartje van (2008) 'Importeren' van partner is steeds minder in de gratie. IN: *de Volkskrant*, 9 januari 2008
- Houtum, Henk van (2005) The Geopolitics of Borders and Boundaries. IN: *Geopolitics* Vol. 10 No. 4
- Houtum, Henk van & Ton van Naerssen (2002) Bordering, Ordering and Othering. IN: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* Vol. 93 No. 2
- Houtum, Henk van & Roos Pijpers (2005) Towards a gated community. OP: *Eurozine* 2005-01-12 <http://www.eurozine.org/articles/2005-01-12-houtumpijpers-en.html>; 25 mei 2007
- Houtum, Henk van & Roos Pijpers (2007) The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU. IN: *Antipode* Vol. 39 No. 2
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2007a) *Visum voor kort verblijf in Nederland*. Augustus 2007, Ministerie van Justitie, Den Haag
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2007b) *Verblijf in Nederland*. Juli 2007, Ministerie van Justitie, Den Haag

- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2007c) *Visum voor kort verblijf in Nederland*. December 2007, Ministerie van Justitie, Den Haag
- Jonge, Freek de (2006) *De stemming 2006*. Pre-verkiezingsconference uitgezonden op 21 november 2006 om 22:00 uur op Nederland 1.
- Kafka, Franz (1919/1985) Voor de wet. IN: *Een hongerkunstenaar en andere verhalen* (vertaling Nini Brunt). Querido, Amsterdam
- Kapteyn, Paul (1991) 'Civilization under Negotiation'. National Civilizations and European Integration: the Treaty of Schengen. IN: *Archives of European Sociology* Vol. 32
- Keij, Ingeborg (2000) Standaarddefinitie Allochtonen. IN: *Index* No. 10, november/december 2000. Centraal Bureau voor de Statistiek
- Kessens, J.M. & G. Jacobusse / TNO (2007) *Onderzoek naar de kwaliteit van het inburgeringsexamen buitenland*. TNO rapport in opdracht van het Ministerie van Justitie, TNO-DV 2007 C053
- Knippenberg, Hans & Ben de Pater (1988) *De eenwording van Nederland: schaalvergroting en integratie sinds 1800*. SUN, Nijmegen
- Korteweg, Ariejan (2007) Frankrijk kijkt immigranten in hun genen. IN: *de Volkskrant*, 6 oktober 2007
- Kox, Mieke (2007) *48 Vreemdelingen*. Master-scriptie Criminologie, Universiteit Utrecht, mei 2007. http://www.schipholwakes.nl/48_vreemdelingen.doc
- Lanting, Bert (2006) Harde kritiek op illegalenbeleid EU. IN: *de Volkskrant*, 22 september 2006
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, New York
- Minca, Claudio (2006) Giorgio Agamben and the New Biopolitical *Nomos*. IN: *Geografiska Annaler* Vol. 88 B No. 4
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK) (2002) *Verscherpte aanpak gezinshereniging en gezinsvorming*. Persbericht, 18 januari 2002.
<http://www.minbzk.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/corporate/xdl/page&VarIdt=109&ItmIdt=102422&popup=true&ActItmIdt=1911>;
<http://www.nieuwsbank.nl/inp/2002/01/18/J075.htm>
- Ministerie van Defensie (MinDef) (2003) *Samenwerking Marechaussee en Spaanse Policia Nacional succesvol*. Persbericht, 9 mei 2003.
http://www.mindef.nl/actueel/nieuws/2003/05/09-05-03_equador.aspx
- Ministerie van Justitie (MinJus) (2007a) *Nieuw Detentiecentrum Alphen a/d Rijn*. Factsheet, oktober 2007.
<http://www.dji.nl/hipe/uploads/071011144635/Nieuw%20Detentiecentrum%20Alphen.pdf>
- Ministerie van Justitie (MinJus) (2007b) *Detentieplatforms Zaandam*. Factsheet, november 2007.

- <http://www.dji.nl/hipe/uploads/071102132724/Detentieplatforms%20Zaandam-nov07.pdf>
- Meens, Thom (2003) De professor is ook maar een buitenlander. IN: *de Volkskrant*, katern Wetenschap, 15 maart 2003
- Meerhof, Ron (2007) Buitenlandse student kiest vaker voor Nederland. IN: *de Volkskrant*, 30 augustus 2007
- Neumayer, Eric (2006) Unequal acces to foreign spaces: how states use visa restrictions to regulate mobility in a globalized world. IN: *Transactions of the Institute of British Geographers* Vol. 31 No. 1
- Nationale Ombudsman (2003) *Onderzoek Vreemdelingendiensten*. rapportnummer 2003/160.
- NRC Handelsblad (geen auteur) (2004) Niet-EU-prostitutuee geen kennismigrant. IN: *NRC Handelsblad*, 3 september 2004
- NRC Handelsblad (geen auteur) (2007) Plan Albayrak tegen mensenhandel asielzoekers. IN: *NRC Handelsblad*, 25 oktober 2007
- Ojakangas, Mika (2005) Impossible Dialogue on Biopower. Agamben and Foucault. IN: *Foucault Studies* No. 2, mei 2005
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2006) *Brand Cellencomplex Schiphol-Oost*. Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005.
- Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied (11 april 1960)
http://www.benelux.be/nl/pdf/rgm/rgm_personencontrole1960_nl.pdf ; 10 augustus 2007
- Persson, Michael (2004) Is er een Nederlander in het lab? IN: *de Volkskrant*, katern Wetenschap, 27 maart 2004
- Pieters, Bregje (2005) Veranderende strafwetgeving mensensmokkel en gevolgen voor opsporing en vervolging. Bijdrage op seminar *Mensensmokkel en georganiseerde misdaad*. Centre for Information and Research on Organised Crime (CIROC), 12 oktober 2005
- Prozorov, Sergei (2007) The Unrequited Love of Power: Biopolitical Investment and the Refusal of Care. IN: *Foucault Studies* No. 4, februari 2007
- PSi-Daily Shipping News (geen auteur) (2003) KLM wil niet voor asielzoekers betalen. IN: *PSi-Daily Shipping News*, No. 190, 15 oktober 2003
- Rabinow, Paul & Nikolas Rose (2003) Thoughts on the Concept of Biopower Today. Conference paper for *Vital Politics: Health, Medicine and Bioeconomics into the Twenty First Century*, London School of Economics, 5-7 september 2003. Versie 'last revised 12/10/2003'
<https://www.lse.ac.uk/collections/sociology/pdf/RabinowandRose-BiopowerToday03.pdf>

- Rajaram, Prem Kumar & Carl Grundy-Warr (2004) The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia and Thailand. IN: *International Migration* Vol. 42 No. 1. IOM / Blackwell
- Rajaram, Prem Kumar (2006) Dystopic Geographies of Empire. IN: *Alternatives: Global, Local, Political* Vol. 31 No. 4, oktober 2006. Lynne Rienner
- Richardson, Tim (2007), *A governmentality perspective on the relation between policy and everyday life: Making (auto)mobilities*. Humboldt Lecture aan de Radboud Universiteit, 25 januari 2007
- Rombout, Jasper (2004) Homo antwoordt moslim. IN: *Het Parool*, 26 april 2004. <http://www.parool.nl/artikelen/NIE/1082957099689.html>
- Rose, Nikolas (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge University Press
- Salter, Mark B. (2005) At the threshold of security: a theory of international borders. IN: Zureik, Elia & Mark B. Salter (eds.) (2005) *Global Surveillance and Policing: Borders, Security and Identity*. Willan Publishing, Cullompton
- Salter, Mark B. (2006) The Global Visa Regime and the Political Technologies of the Self: Borders, Bodies, Biopolitics. IN: *Alternatives: Global, Local, Political* Vol. 31 No. 2, april 2006. Lynne Rienner
- Salter, Mark B. (2007) Governmentalities of an Airport: Heterotopia and Confession. IN: *International Political Sociology* (2007) No. 1, Blackwell.
- Schaafsma, Jouke (2008) Turk: Importbruid slecht voor relatie. IN: *De Telegraaf*, 8 januari 2008
- Schengen Uitvoerings Overeenkomst (19 juni 1990) IN: *Official Journal L* No. 239, 22 september 2000, pp. 19-62
- Schuilenburg, Marc B. (2005) *Een protocollaire rechtshandhaving*. Conference Paper, Filosofiedag 2005 (19 november 2005), Rotterdam. <https://dspace.ubib.eur.nl/bitstream/1765/7243/1/schuilenburg.pdf>
- Sciolino, Elaine (2007) Proposal in France to Test Some Immigrants' DNA. IN: *New York Times*, 11 oktober 2007. <http://www.nytimes.com/2007/10/11/world/europe/11france.html>
- Sibley, David (1988) Survey 13: Purification of space. IN: *Environment and Planning D: Society and Space* Vol. 6
- Sibley, David (1999) Creating Geographies of Difference. IN: Massey, Doreen, John Allen and Philip Sarre (eds.) (1999) *Human Geography Today*. Polity Press
- Sibley, David (2001) The Binary City. IN: *Urban Studies* Vol. 38 No 2
- Simmel, Georg (1964) *The Sociology of Georg Simmel*. The Free Press, New York

- Tankebe, Justice (2007) Global Surveillance and Policing: Borders, Security and Identity (review). IN: *British Journal of Criminology* Vol. 47 No. 4
- Treaty Establishing the European Economic Community (Treaty of Rome), 25 maart 1957. <http://www.bmdf.co.uk/rometreaty.pdf> ; 8 augustus 2007
- Treaty Establishing the European Community (Nice consolidated version), *Official Journal of the European Community* C 325, 24 december 2002
- Trouw (geen auteur) (2008) Universiteit Twente wijst Iraanse studenten af. IN: *Trouw*, 2 januari 2008
- Trouw (geen auteur) (2008) Aantal importbruiden sterk gedaald. IN: *Trouw*, 7 januari 2008
- Ugur, Mehmet (1995) Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the 'Insider'- 'Outsider' Divide in the European Union. IN: *International Migration Review* Vol. 29 No. 4, Winter 1995
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2001) The Wall behind which Refugees can Shelter. *Refugees* (special issue) Vol. 2 No. 123. UNHCR, Genève.
<http://www.unhcr.org/home/PUBL/3b5e90ea0.pdf>
- UNHCR (2003) *The 1951 Refugee Convention. Questions & Answers*. UNHCR, Genève, juli 2003. <http://www.unhcr.org.au/pdfs/1951QA.pdf>
- Verbaas, Frans-Willem (2005) *Er is thans geen grond... Het Nederlandse asielbeleid van binnenuit*. Arbeiderspers, Amsterdam
- Vluchtelingenwerk Nederland (2006) *Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde asielwet*. Vluchtelingenwerk Nederland, Amsterdam, oktober 2006.
- VVD Tweede Kamerfractie (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie) (2007) *Immigratie en Integratie*, 12 november 2007.
http://www.vvd.nl/ReadFile.aspx?ContentID=6361&ObjectID=108353&Type=1&File=0000004471_071112%20eindversie%20imm%20en%20integr.pdf; 19 november 2007
- Walters, Derk (2007) Rijke landen hebben arme studenten nodig. IN: *NRC Handelsblad*, 4 september 2007
- Walters, William (2002) Mapping Schengenland: denaturalizing the border. IN: *Environment and Planning D: Society and Space* vol. 20
- Walters, William (2004a) Secure Borders, Safe Haven, Domopolitics. IN: *Citizenship Studies* Vol. 8 No. 3. Carfax Publishing, Taylor & Francis
- Walters, William (2004b) The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective. IN: *Geopolitics* Vol. 9 No. 3, Autumn 2004
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2007) *Identificatie met Nederland*. WRR-rapport nr. 79, Amsterdam University Press

Zorreguieta, Máxima (2007) Toespraak van Prinses Máxima bij de presentatie van het WRR-rapport Identificatie met Nederland. 24 september 2007, Den Haag. <http://www.koninklijkhuis.nl/content.jsp?objectid=20871>

Zwart, Hub (1995) *Technocratie en onbehagen. De plaats van de ethiek in het werk van Michel Foucault*. SUN, Nijmegen

Websites

<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/allochtonen/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=1013>; 6 maart 2008

<http://www.coa.nl/NED/website/opvanglocaties.asp?menuid=13&command=opvanglocaties>; 3 maart 2008

<http://www.dji.nl/main.asp?pid=253>; 3 maart 2008

www.ind.nl

http://www.ind.nl/nl/Images/Cijfers%20visum_tcm5-130084.pdf; 23 augustus 2007

<http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/overdeind/adressen/7ACSchiphol.asp>; 3 november 2007

http://www.ind.nl/nl/Images/Asiel2005_tcm5-130416.pdf; 7 januari 2008

http://www.ind.nl/nl/Images/Cijfers%20asiel_tcm5-130082.pdf; 7 januari 2008

http://www.ind.nl/nl/Images/Asiel%20december%202007_tcm5-144649.pdf; 14 februari 2008

www.marechaussee.nl

http://www.marechaussee.nl/over_de_kmar/taak_en_organisatie/taakvelen/index7.html; 21 juni 2007

http://www.marechaussee.nl/over_de_kmar/taak_en_organisatie/inleiding/; 21 juni 2007

http://www.marechaussee.nl/over_de_kmar/expertisecentra/index.html; 20 december 2007

http://www.marechaussee.nl/over_de_kmar/expertisecentra/bedrijfsleven.html; 20 december 2007

www.minbuza.nl

<http://www.minbuza.nl/en/europeancooperation/EU,schen/Background-on-Schengen.html>; 10 augustus 2007

<http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,index.html>; 23 augustus 2007

http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,wanneer_een_visum_nodig_is/niet_mvvplichtige_nationaliteiten_voor_een_verblijf_van_meer_dan_drie_maanden.html; 27 augustus 2007

<http://www.minbuza.nl/nl/europesesamenwerking/EU,akkoord-van-schengen/Uitvoeringsovereenkomst.html>; 3 september 2007
http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,wanneer_een_visum_nodig_is/niet_visumplichtige_nationaliteiten_voor_een_verblijf_van_maximaal_drie_maanden.html; 18 februari 2008
http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,wanneer_een_visum_nodig_is/visumplichtige_nationaliteiten_voor_een_verblijf_van_maximaal_drie_maanden.html; 18 februari 2008

http://www.mfa.nl/tehn/consulaire_zaken/schengen_visa/veelgestelde_vragen#Wiebelistsopeenvisumaanvraag; 22 augustus 2007

<http://www.schipholwakes.nl/Routebeschrijving-Schipholgevangenis.pdf>; 27 februari 2008

<http://www.spst.co.th/index.php/Community-Language-School-On-Nut-Bangkok-Thailand/Leren-Nederlands-MVV/Ontstaan-Examen.html>; 8 januari 2008

<http://www.volkskrant.nl/images/cellenbrand750.jpg>; 21 februari 2008

<http://www.zibb.nl/10214055/Subnavigatie/Nieuws/Nieuwsoverzicht/Binnenland-nieuws/Binnenland-nieuwsbericht/Marechaussee-Schiphol-paktagrappenmakers-op.htm>; 29 februari 2008

Wet- en Regelgeving

Vreemdelingenwet 2000: geciteerd als Vw 2000
Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000)
Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000)
Vreemdelingencirculaire 2000 (VC 2000)
Besluit Inburgering
Wet Inburgering in het Buitenland (WIB)

Handelingen der Staten-Generaal

Handelingen II 1999-2000, 45
Handelingen II 1999-2000, 45
Handelingen II 2001-02, Aangangsel der Handelingen nr. 1088
Handelingen II 2003-04, Aangangsel der Handelingen nr. 506
Handelingen II 2004-05 62, 22 maart 2005
Handelingen II 2004-06, 60, 16 maart 2005

Kamerstukken der Staten-Generaal

Kamerstukken II 1999-2000, 19 637, nr. 493
Kamerstukken II 1999-2000, 19 637, nr. 502
Kamerstukken II 2001-02, 28 198, nr. 4
Kamerstukken II 2002-03, 29 016, nrs. 1-2

Kamerstukken II 2002-03, 28 637, nr. 19
 Kamerstukken II 2003-04, 29 344, nr. 1
 Kamerstukken II 2003-04, 29 700, nr. 3
 Kamerstukken II 2004-05, 29 523, nr. 17
 Kamerstukken II 2004-05, 29 523, nr. 18
 Kamerstukken II 2005-06, 29 700, nr. 36
 Kamerstukken II 2005-06, 29 700, nr. 38 herdruk
 Kamerstukken II 2006-07, 19 637, nr. 1151
 Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 39
 Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 40
 Kamerstukken II 2006-07, 29 700, nr. 49

Tabellen en figuren

Figuur 1: verschillende locaties van de Nederlandse grens	22
Tabel 2: wie behandelt de visum-aanvraag	25
Tabel 3: niet-visumplichtige, doch wel mvv-plichtige nationaliteiten	27
Tabel 4: mogelijke verblijfsdoelen m.b.t. een verblijfsvergunning	35
Figuur 5: verdeling van mvv-aanvragen in 2006	36
Figuur 6: mvv-aanvragen per maand	45
Figuur 7: mvv-aanvragen per halfjaar	45
Figuur 8: categorieën van vertrouwen.....	50
Figuur 9: luchtfoto cellencomplex Schiphol-Oost.....	54
Figuur 10: locaties Aanmeldcentrum (AC) en cellencomplex Schiphol-Oost....	58
Figuur 11: plattegrond cellencomplex Schiphol-Oost	60
Figuur 12: regulering van mensenstromen op Schiphol	63
Figuur 13: toegangspoort ('speedgate') cellencomplex Schiphol-Oost.....	88
Figuur 14: 'importbruiden' sinds 2001	91
Tabel 15: asielaanvragen in Nederland sinds 1980.....	113
Figuur 16: asielaanvragen in Nederland sinds 1980.....	114
Tabel 17: visumplichtige nationaliteiten.....	115
Tabel 18: niet-visumplichtige nationaliteiten.....	116
Tabel 19: niet-mvv-plichtige nationaliteiten	116

Geïnterviewde personen

mr. Caroline de Mooij

De Mooij drijft sinds 2007 een juridische adviespraktijk in Utrecht, Eijk & De Mooij Advies, gespecialiseerd in het vreemdelingenrecht. Daarvoor heeft zij onder andere acht jaar bij de IND gewerkt, en op die manier het vreemdelingenrecht van binnenuit leren kennen.

Eli Akbas

Akbas is werkbegeleider van Vluchtelingenwerk Nederland (VVN) op het Aanmeldcentrum te Schiphol. Vluchtelingenwerk ondersteunt asielzoekers op het Aanmeldcentrum onder andere door hen voor te lichten over de asielprocedure en de gesprekken met de IND-medewerkers bij te wonen.

AOO Robert van Kapel

Van Kapel is Adjudant-Onderofficier (AOO) bij de Koninklijke Marechaussee, district Schiphol, afdeling pers- en publieksvoorlichting. De Marechaussee is onderdeel van het Ministerie van Defensie en is op de Nederlandse luchthavens (waar van toepassing) verantwoordelijk voor de grensbewaking. De Marechaussee was niet bereid een interview te geven, wel hebben ze enkele vragen per e-mail beantwoord.

Marieke Snijder

Snijder studeerde in 2007 Culturele Antropologie aan de Universiteit van Amsterdam. In het kader van haar afstudeeronderzoek deed zij onderzoek naar de bedrijfscultuur onder IND-medewerkers op het Aanmeldcentrum op Schiphol.

Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie Vreemdelingenzaken
AZC	Asielzoekerscentrum (ook: OC)
C.I.4	Bureau Claims, Identificatie en Artikel 4 (KMAR)
COA	Centraal Opvangorgaan Asielzoekers
DC	Detentiecentrum
ECID	Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (KMAR)
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag betreffende de Rechten van de Mens
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	IND Informatie en Analyse Centrum
INDIS	IND Informatie Systeem
KMAR	Koninklijke Marechaussee
mvv	machtiging voorlopig verblijf
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NJCM	Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten
OC	Onderzoekscentrum (ook: AZC)
SIS	Schengen Informatie Systeem
SRA	Stichting Rechtsbijstand Asiel
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VP	Vreemdelingenpolitie
VVN	Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland
vvr	verblijfsvergunning regulier

Bijlage I: asielaanvragen in Nederland sinds 1980

<i>jaar</i>	<i>aanvragen</i> ³⁰⁹	<i>meest voorkomende landen van herkomst (in volgorde van aantal aanvragen)</i>
1980	976	Turkije, Ethiopië, Chili, Iran
1981	832	Ethiopië, Pakistan, Irak, Turkije
1982	840	Pakistan, Turkije, Irak, Ethiopië
1983	1.400	Suriname, Turkije, Pakistan, Sri Lanka
1984	2.304	Sri Lanka, Turkije, Iran, Suriname
1985	4.522	Sri Lanka, Turkije, Iran, Suriname
1986	3.650	Turkije, India, Afghanistan, Iran
1987	13.460	Ghana, India, Turkije, Zaïre
1988	7.846	Ghana, Ethiopië, Iran, India
1989	13.898	Somalië, Libanon, Polen, Ethiopië
1990	21.208	Sri Lanka, Roemenië, Iran, Somalië
1991	21.615	Joegoslavië, Sri Lanka, Iran, Somalië
1992	20.346	Joegoslavië, Somalië, Iran, Sri Lanka
1993	35.399	Bosnië-Herzegovina, Joegoslavië, Somalië, Irak
1994	52.576	Bosnië-Herzegovina, Iran, Somalië, Irak
1995	29.258	Bosnië-Herzegovina, Somalië, Iran, Irak
1996	22.857	Irak, Afghanistan, Iran, Sri Lanka
1997	34.443	Irak, Afghanistan, Bosnië-Herzegovina, Joegoslavië
1998	45.217	Irak, Afghanistan, Joegoslavië, Bosnië-Herzegovina
1999 ³¹⁰	39.299	Joegoslavië, Afghanistan, Irak, Somalië
2000	43.895	Afghanistan, Joegoslavië, Irak, Iran
2001	32.579	Angola, Afghanistan, Sierra Leone, Iran
2002	18.667	Angola, Sierra Leone, Afghanistan, Irak
2003	13.402	Irak, Iran, Afghanistan, Somalië
2004	9.800	Irak, Somalië, Afghanistan, Somalië
2005	12.347	Irak, Somalië, Afghanistan, Iran
2006	14.465	Irak, Somalië, Afghanistan, Iran
2007	9.731	Irak, Somalië, China, Iran

Tabel 15: asielaanvragen in Nederland sinds 1980³¹¹

³⁰⁹ Dit kunnen zowel eerste aanvragen als herhaalde aanvragen zijn, en betreft alle aanvragen die in Nederland gedaan zijn, niet alleen die op Schiphol. De inwilligingspercentages in eerste aanleg lagen in de tweede helft van de jaren 1990 rond de 40%, na het jaar 2000 lagen deze rond de 15%. Doornbos (2006) p. 302

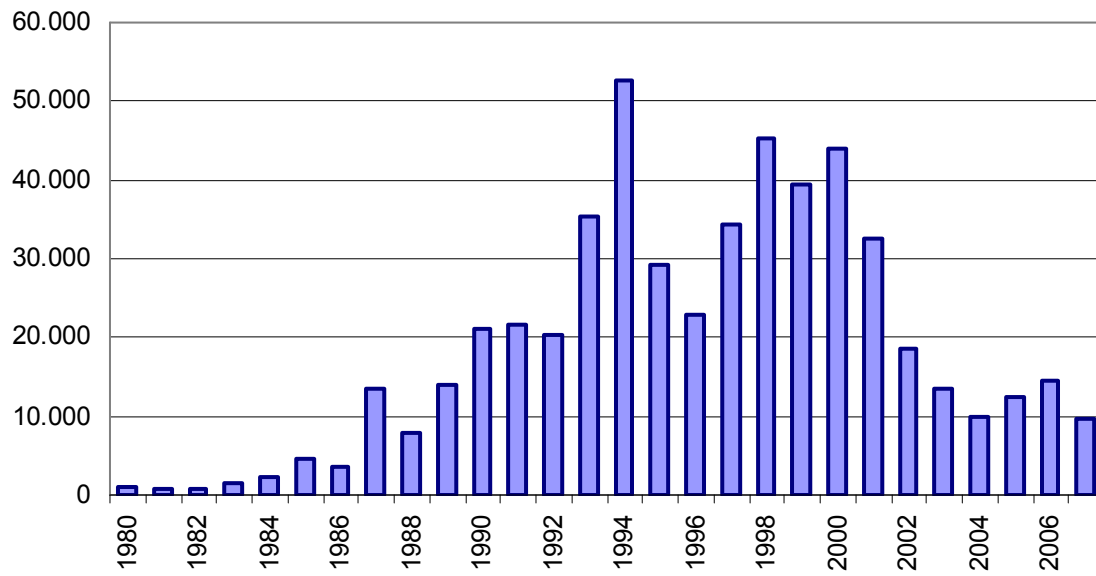
³¹⁰ Niet meegenomen in deze telling zijn ruim 4000 Kosovaren die door de Nederlandse regering waren uitgenodigd om tijdelijk als 'humanitair evacué' in Nederland te verblijven.

³¹¹ Tot en met 2004: Doornbos (2006) p. 301.

2005: http://www.ind.nl/nl/Images/Asiel2005_tcm5-130416.pdf;

2006: http://www.ind.nl/nl/Images/Cijfers%20asiel_tcm5-130082.pdf

2007: http://www.ind.nl/nl/Images/Asiel%20december%202007_tcm5-144649.pdf



Figuur 16: asielaanvragen in Nederland sinds 1980

Bijlage II: (niet-)visumplichtige nationaliteiten

Tabel 17: Visumplichtige nationaliteiten voor een verblijf van maximaal drie maanden (90 dagen)

Afghanistan	Albanië	Algerije
Angola	Antigua & Barbuda	Armenië
Azerbeidjan	de Bahama-eilanden	Bahrein
Bangladesh	Barbados	Belarus
Belize	Benin	Bhutan
Birma (zie Myanmar)	Bolivia	Bosnië-Herzegovina
Botswana	Burkina Faso	Burundi
Cambodja	Centraal Afrikaanse Republiek	China (Volksrepubliek)
Colombia	Comoren	Congo Democratische Republiek
Congo (Brazzaville)	Cuba	Djibouti
Dominica	Dominicaanse Republiek	Ecuador
Egypte	Equatoriaal Guinee	Eritrea
Ethiopië	Fiji eilanden	Filippijnen
Gabon	Gambia	Georgië
Ghana	Grenada	Guinee
Guinee-Bissau	Guyana	Haïti
India	Indonesië	Irak
Iran	Ivoorkust	Jamaica
Jemen	Jordanië	Kaapverdië
Kameroen	Kazachstan	Kenia
Kirgizië	Kiribati	Koeweit
Laos	Lesotho	Libanon
Liberia	Libië	Madagascar
Malawi	Malediven	Mali
Marokko	Marshall Eilanden	Mauretanië
Mauritius	Micronesië	Moldavië
Mongolië	Montenegro	Mozambique
Myanmar (voormalig Birma)	Namibië	Nauru
Nepal	Niger	Nigeria
Noord-Korea	Noordelijke Marianen (Eilanden)	Oeganda
Oekraïne	Oezbekistan	Oman
Oost-Timor	Pakistan	Palau
Papoea Nieuw Guinea	Peru	Qatar
Rusland	Rwanda	Saint Kitts en Nevis
Saint Lucia	Saint-Vincent en de Grenadines	Salomons Eilanden
Saoedi-Arabië	Sao Tome en Principe	Senegal
Servië	Seychellen	Sierra Leone
Soedan	Somalië	Sri Lanka
Suriname	Swaziland	Syrië
Tadzjikistan	Taiwan ³¹²	Tanzania
Thailand	Togo	Tonga
Trinidad Tobago	Tsjaad	Tunesië
Turkije	Turkmenistan	Tuvalu
Vanuatu	Verenigde Arabische Emiraten	Vietnam
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië		West-Samoa
Zambia	Zimbabwe	Zuid-Afrika
Tabel 17: visumplichtige nationaliteiten ³¹³ (Totaal: 136 nationaliteiten)		

³¹² Het Koninkrijk der Nederlanden erkent Taiwan niet als een soevereine staat en erkent Taiwanese paspoorten slechts als reisdocumenten.

³¹³ http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,wanneer_een_visum_nodig_is/visumplichtige_nationaliteiten_voor_een_verblijf_van_maximaal_drie_maanden.html; IND(2007c) p. 11

Tabel 18: Niet-visumplichtige nationaliteiten voor een verblijf van maximaal drie maanden (90 dagen)

Andorra	Argentinië	Australië
België	Brazilië	Brunei
Bulgarije	Canada	Chili
Costa Rica	Cyprus	Denemarken
Duitsland (Bondsrepubliek)	El Salvador	Estland
Finland	Frankrijk	Griekenland
Guatemala	Honduras	Hongarije
Hongkong	Ierland	Israël
Italië	Japan	Kroatië
Letland	Liechtenstein	Litouwen
Luxemburg	Macau	Maleisië
Malta	Mexico	Monaco
Nicaragua	Nieuw-Zeeland	Noorwegen
Oostenrijk	Panama	Paraguay
Polen	Portugal	Roemenië
San Marino	Singapore	Slovenië
Slowakije	Spanje	Tsjechië
Uruguay	Vaticaanstad	Venezuela
Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten van Amerika	IJsland
Zweden	Zwitserland	Zuid-Korea
Tabel 18: niet-visumplichtige nationaliteiten ³¹⁴ (Totaal: 60 nationaliteiten)		

Tabel 19: Niet-MVV-plichtige nationaliteiten voor een verblijf van meer dan drie maanden (90 dagen)

Australië	België	Bulgarije
Canada	Cyprus	Denemarken
Duitsland	Estland	Finland
Frankrijk	Griekenland	Hongarije
Ierland	Italië	IJsland
Japan	Letland	Liechtenstein
Litouwen	Luxemburg	Malta
Monaco	Nieuw-Zeeland	Noorwegen
Oostenrijk	Polen	Portugal
Roemenië	Slovenië	Slowakije
Spanje	Tsjechië	Vaticaanstad
het Verenigd Koninkrijk	de Verenigde Staten	Zuid Korea
Zweden	Zwitserland	
Tabel 19: niet-mvv-plichtige nationaliteiten ³¹⁵ (Totaal: 38 nationaliteiten)		

³¹⁴ http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,wanneer_een_visum_nodig_is/niet_visumplichtige_nationaliteiten_voor_een_verblijf_van_maximaal_drie_maanden.html; IND (2007c) p. 12; EG-verordening 539/2001, OJ L 81, 21 maart 2001

³¹⁵ http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,wanneer_een_visum_nodig_is/niet_mvvplichtige_nationaliteiten_voor_een_verblijf_van_meer_dan_drie_maanden.html; IND (2007b) p. 7; p. 1