

De uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid

Peter Mascini en Nienke Doornbos

Inleiding

Jaarlijks komen honderdduizenden mensen naar Europa om zich tijdelijk of permanent te vestigen. Zij zijn zowel afkomstig uit andere westerse landen als uit landen van het Midden-Oosten, Azië, Afrika en Zuid-Amerika. Specifiek voor Nederland geldt dat ongeveer 56 procent van de immigranten in 2002 afkomstig was uit niet-westerse landen (zie de bijlage achterin dit boek). Een deel komt uit vrije wil en een ander deel omdat ze gedwongen zijn door de omstandigheden. De redenen van hun verblijf lopen uiteen van werk, studie, gezinshereniging tot het ontvluchten van armoede, vervolging, oorlog en rampen of een combinatie van factoren. De meeste immigranten begeven zich op hen onbekend terrein.

Ook de omstandigheden waaronder migranten reizen variëren sterk (Staring 2001). Naarmate zij beschikken over meer kapitaal en sociale contacten reizen zij doorgaans sneller en comfortabeler en zijn zij vaker in het bezit van de benodigde reis- en verblijfsdocumenten. Ook kunnen zij er meer op vertrouwen dat ze in het land van bestemming zullen worden opgevangen en geholpen om hun weg te vinden. De minder bedeelde migranten worden tijdens hun reis dikwijls blootgesteld aan ontberingen en krijgen te kampen met angst en onzekerheid (Israely 2003). Ze komen pas na lang oponthoud en vele omzwervingen aan in een land dat zij niet altijd zelf hebben uitgekozen. Toch laten veel van deze meer desperate migranten zich niet weerhouden door de grote risico's die zij lopen tijdens hun reis noch door de hoge kosten die daarmee zijn gemoeid. Dat is niet zozeer omdat zij onbekend zijn met de risico's of omdat zij zo graag hun herkomstland verlaten, maar meestal omdat zij geen alternatief zien (Nicholson 2002).

De verschillen in de omstandigheden waaronder migranten reizen, bestaan ook in hun verblijfscondities. Sommigen weten al voordat ze aan hun reis beginnen, dat zij recht hebben op verblijf in het land van bestemming. Dit geldt bij voorbeeld voor mensen die op legale wijze een visum hebben gekregen. Anderen verkeren soms jarenlang in onzekerheid over de vraag of zij wel of niet officiële toestemming voor

hun verblijf krijgen, zoals asielaanvragers. Daarnaast bestaan er verschillen in de rechten die migranten tijdens hun verblijf hebben. Illegalen zijn formeel van werk en sociale voorzieningen uitgesloten. Zij lopen altijd het risico te worden opgepakt en uitgezet. Dit kan reden zijn om geen hulp in te roepen van de autoriteiten als zij bijvoorbeeld slachtoffer zijn geworden van uitbuiting of criminaliteit of als zij ziek worden of gewond raken (Van der Leun 2003; Amstrong 2003; Jimenez 2003). Migranten met een tijdelijke verblijfsstatus hebben beperkte rechten. Zij worden niet alleen geacht na verloop van tijd het land te verlaten, maar mogen bij voorbeeld ook geen familieleden laten overkomen voor volgmigratie. Mensen met een permanente verblijfsstatus zijn veelal toch nog uitgezonderd van bepaalde politieke rechten.

Hoewel de motieven en omstandigheden van migranten sterk uiteenlopen, hebben ze met elkaar gemeen dat ze voor de legalisering van hun verblijf zijn aangewezen op de overheden van de ontvangende landen. Dit betekent niet dat zij allemaal proberen hun verblijf te legaliseren of dat er geen migranten zijn die de suggestie van een legaal verblijf proberen te wekken door valse papieren en documenten aan te schaffen. Waar het op aankomt, is dat de bevoegdheden om de verblijfsstatus van migranten te bepalen en illegale vreemdelingen op te sporen en uit te zetten zijn voorbehouden aan nationale overheden. Weliswaar zijn deze daarbij gebonden aan internationale verdragen waarin bij voorbeeld het recht om te trouwen is neergelegd of het verbod voor staten om mensen terug te sturen naar gebieden waar zij te vrezen hebben voor vervolging (het zogenaamde *non-refoulement* beginsel), maar de interpretatie en implementatie van deze rechten berust geheel bij nationale overheden. Doordat nationale overheden een monopoliepositie innemen in toelating van, toezicht op en uitzetting van vreemdelingen wordt het vreemdelingenbeleid ook wel bestempeld als de ‘last major redoubt of unfettered national sovereignty’ (Schindlmayer 2003). Ondanks de voortschrijdende mondialisering is de staat nog altijd een centrale actor wanneer het gaat om het vreemdelingenbeleid: ‘the state clearly remains a powerful and defining force in the lives of most immigrants and asylum seekers ...’ (Rich 2003: 292). Voor de meeste vreemdelingen zijn ook de contacten met de overheden van de ontvangende landen onbekend terrein.

Het vreemdelingenbeleid dat de meeste Europese landen sinds een aantal jaren voeren ontwikkelt zich in twee tegengestelde richtingen (Zetter, c.s. 2002; Düvell & Jordan 2003; Engbersen in dit boek).

De eerste is die van een toegenomen restrictiviteit ten aanzien van asielaanvragers en huwelijksimmigranten. Door de toename van het aantal asielaanvragers sinds het einde van de jaren tachtig voeren overheden maatregelen in die het onmogelijk of onaantrekkelijk maken om een asielverzoek in te dienen of die de verblijfsduur van asielzoekers moeten bekorten (Gibney & Hansen 2003). Hoewel sommige landen een strikter beleid voeren dan andere, is er duidelijk sprake van convergentie: 'the main elements of state policies (visa regimes, carrier sanctions, safe third country agreements, fast tracking schemes, readmission arrangements, etc.) are essentially very similar' (Gibney & Hansen 2003: 13). Deze convergentie komt er in feite op neer dat Europese landen elkaar proberen te overtreffen in het afkondigen van maatregelen die de komst van nieuwe asielzoekers moeten ontmoedigen. In Nederland heeft dit tot een daling van de inwilligingspercentages geleid. Van de asielaanvragers die tussen 1995 en 1997 een asielverzoek hebben ingediend was in juni 2000 ruim 44 procent in het bezit van een tijdelijke of een permanente verblijfsvergunning (Doornbos & Groenendijk 2001), terwijl dat van de mensen die in 2001 een asielverzoek indienden nog maar dertien procent was, zij het dat vooral met betrekking tot laatstgenoemden nog niet alle zaken definitief zijn beslist (INDIAC 2003: 15). Ook is in Nederland sinds 2000 de instroom van asielzoekers gedaald (zie de bijlage). Hiermee is tevens de aandacht van de overheid verschoven naar de ontmoediging van volgmigratie. Zo bestaan er plannen om de inkomens- en leeftijdsgrenzen aan te scherpen voor mensen die een buitenlandse partner willen huwen en om huwelijkspartners te verplichten al in het herkomstland een inburgeringscursus te volgen.

De tweede richting is die van de versoepeling van het toelatingsbeleid voor hoog opgeleide specialisten, vaak in dienst van multinationals, en van arbeidskrachten waaraan tekort is op de arbeidsmarkt (zie het hoofdstuk van De Lange & Doornik). Bij de eerste categorie vreemdelingen – de zogenaamde kenniswerkers – gebeurt dit bij voorbeeld door hen al direct bij toelating een permanente verblijfsstatus in het vooruitzicht te stellen. Voor lager geschoolde werknemers en seizoensarbeiders sluiten overheden convenanten af met bedrijfssectoren om de verlening van tijdelijke verblijfsvergunningen te vergemakkelijken. Ook voeren verschillende Europese landen geregeld regularisatieprogramma's door die er meestal op neerkomen dat illegalen een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen (Kiprianos, Balias & Passas 2003). In Nederland is het aantal tijdelijke werkvergunningen tussen 1996 en 2002 dan ook

toegenomen van 9.173 naar 34.558 (zie de bijlage). De versoepeling van de toelating van tijdelijke arbeidsmigranten en van het verblijf van illegalen gaat overigens met name in landen met een uitgebreide verzorgingsstaat gepaard met hun uitsluiting van rechten op sociale voorzieningen tijdens hun verblijf. Alleen de kenniswerkers blijven hiervan gevrijwaard.

Het tweesporenbeleid komt er in essentie op neer dat overheden in Europese landen in toenemende mate prioriteit geven aan het bevorderen van nationale economische belangen en in afnemende mate aan het beschermen van universele mensenrechten (Flynn 2003). Deze ontwikkeling heeft ingrijpende maatschappelijke gevolgen, zoals Engbersen in zijn hoofdstuk uitvoeriger uiteenzet. In het algemeen wordt het voor vreemdelingen moeilijker hun verblijf te legaliseren, terwijl tegelijkertijd de verschillen tussen categorieën vreemdelingen in dit opzicht toenemen. De kansen op legaal verblijf van asielzoekers en huwelijksimmigranten nemen af, terwijl die van arbeidsmigranten waaraan een tekort is op de arbeidsmarkt juist toenemen. Voorts groeit de ongelijkheid tussen mensen met en zonder verblijfsstatus, doordat laatstgenoemden effectiever worden uitgesloten van werk en sociale voorzieningen. Dit kan tot gevolg hebben dat migranten die erin zijn geslaagd om een legale verblijfsstatus te bemachtigen zich distantieëren van degenen die hier nog niet in zijn geslaagd. Zo interpreteert Heyman (2002) althans de negatieve houding die Mexicaanse Amerikanen die werken voor immigratiediensten innemen ten opzichte van illegale migranten uit hun geboorteland. Zij zijn unaniem voorstander van een restrictief beleid voor Mexicaanse migranten en beschouwen zich in de eerste plaats Amerikaan in plaats van Latino. Al met al heeft het gevoerde vreemdelingenbeleid tot gevolg dat de verblijfsstatus een steeds belangrijkere factor van maatschappelijke ongelijkheid wordt.

Tegen de achtergrond van deze internationale ontwikkelingen gaat dit boek dieper in op de manier waarop de Nederlandse nationale overheid tegenwoordig verschillende onderdelen van het vreemdelingenbeleid uitvoert en op de gevolgen daarvan voor de betrokkenen. Dit gebeurt onder meer door dit uitvoeringsbeleid te vergelijken met het beleid dat andere Europese landen en lokale overheden voeren en met het in het verleden gevoerde overheidsbeleid. Zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen van vreemdelingenbeleid komen aan de orde. In deze inleiding bieden we een oriëntatiekader waarbinnen de hoofdstukken van dit boek kunnen worden geplaatst.

Dit doen we in de volgende paragraaf door de instanties die zijn belast met de toelating, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen te typeren als '*people processing organizations*'. Hierbij komen de vragen aan bod welke belangen een rol spelen bij zowel beleidsuitvoerders als vreemdelingen en welke factoren de relatie tussen beiden bepalen. Daarna wordt de opbouw van dit boek weergegeven.

'People processing'

Hasenfeld (1983) noemt organisaties die verantwoordelijk zijn voor de bewaking van de toegang tot en de uitvoering van publieke dienstverlening *human service organisaties*. Hij onderscheidt hierin drie typen. '*People changing organizations*' zijn gericht op het veranderen of disciplineren van mensen. Dit geldt bij voorbeeld voor scholen en ziekenhuizen. '*People sustaining organizations*' zijn hoofdzakelijk verantwoordelijk voor het 'bewaren' van mensen. Hierbij valt te denken aan bejaardentehuizen. '*People processing organizations*' zijn tenslotte verantwoordelijk voor diensten op grond van de indeling van mensen in beleidscategorieën. De instanties die zijn belast met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid kunnen tot dit laatste type worden gerekend (vergelijk Van der Leun 2003). Wie heeft recht op toelating en onder welke voorwaarden en wie worden daarvan uitgesloten? Welke vreemdelingen zijn het eerst aan de beurt en wie moeten lang wachten? Dit zijn vragen waar deze instanties dagelijks beslissingen over nemen. We bespreken achtereenvolgens vier kenmerken van *people processing organizations* en laten zien dat deze kenmerken ook van toepassing zijn op de instanties die zijn belast met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

Legitimering

People processing organizations houden zich allereerst bezig met *publieke dienstverlening*. Dit betekent dat ze per definitie in contact staan met hun sociale omgeving. Om te veel inmenging van buitenaf tegen te gaan, zoeken ze steun bij invloedrijke partijen voor hun uitvoeringsbeleid. Dit doen zij niet alleen door de uitvoering van het beleid passief af te stemmen op de verwachtingen van derden, maar ook door deze verwachtingen zelf actief te sturen (Gilboy 1995). Van Liempt geeft in haar hoofdstuk een voorbeeld van dit laatste. De Nederlandse overheid draagt het

beeld uit dat mensensmokkelaars goed georganiseerd, internationaal opererend en louter op winst belust zijn, terwijl zij feitelijk vaak lokaal opereren, amateuristisch zijn georganiseerd en mede handelen op grond van vriendschappelijke motieven en loyaliteiten. Dit eenzijdige beeld maakt het allicht makkelijker om middelen en mankracht te verwerven voor de bestrijding van mensensmokkel dan een genuanceerder totaalbeeld.

De cliënten zelf zijn doorgaans *niet* de belangrijkste referentiegroep van deze instanties (Lipsky 1980). Dergelijke organisaties nemen meestal een monopoliepositie in, waardoor ze niet bang hoeven te zijn dat ontevreden cliënten hun heil elders gaan zoeken. Als cliënten zich desondanks terugtrekken, dan lossen zij veeleer problemen op voor de dienstverlenende instanties dan dat ze deze veroorzaken. Deze organisaties hebben namelijk meestal te kampen met een chronisch tekort aan middelen om hun taken uit te voeren. Minder cliënten betekent dat de druk op de ketel afneemt.

Het verwerven van steun speelt niet alleen een rol bij de bestrijding van mensensmokkel, maar ook bij de uitvoering van het arbeidsmigratiebeleid. Zo wordt de uitvoering van dit beleid in Duitsland in belangrijke mate afgestemd op de belangen van de autochtone beroepsbevolking, in het Verenigd Koninkrijk en Griekenland op de belangen van werkgevers (Jordan, Stråth & Triandafyllidou 2003) en in Italië op de roep om efficiëntere beslissingen van vakbonden, non-gouvernementele organisaties en de media (Triandafyllidou 2003). In geen van deze vier landen zijn de arbeidsmigranten zelf de belangrijkste referentiegroep.

Andere categorieën vreemdelingen behoren evenmin tot de belangrijkste referentiegroepen van de uitvoerende instanties. Dit heeft te maken met de eenzijdig afhankelijke positie die vreemdelingen innemen. Zij kunnen voor de legalisering van hun verblijf nergens anders terecht dan bij de overheid van de ontvangende landen. Ook zijn ze nieuw in een voor hun onbekend land waarvan ze formeel (nog) geen deel uitmaken. Deze onbekendheid bemoeilijkt het om zaakwaarnemers in te schakelen. Dit betekent dat het in belang is van de instanties die verantwoordelijk zijn voor toelating om het sociale isolement van vreemdelingen in stand te houden. Dit gebeurt in de praktijk vaak bij asielzoekers. In Australië worden asielzoekers bij voorbeeld opgevangen in verafgelegen kampen of opgesloten in detentiecentra, waarbij het de media zelfs is verboden met hen te communiceren (Leach 2003). In Nederland zijn alleenstaande minderjarigen vreemdelingen opgevangen in de min of meer afgesloten 'ama-campus', onder het mom van het niet willen wekken van valse verwachtingen.

Kortom: net als andere *people processing organizations* doen de instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid hun best om steun te vinden voor hun manier van werken bij invloedrijke partijen, terwijl hun cliënten hier niet toe behoren.

Beheersing van de vraag

Een tweede kenmerk van *people processing organizations* is dat de omvang van de vraag naar hun diensten allesbepalend is voor de hoeveelheid werk die ze hebben. Dit is de reden dat veel van hun activiteiten zijn gericht op de beheersing van de aantallen cliënten (Lipsky 1980). Meestal proberen ze de kosten van hun diensten zo hoog mogelijk te maken omdat de vraag het aanbod overstijgt, maar als er ‘te weinig’ vraag is dan proberen ze de kosten te verlagen. De kosten bestaan uit de hoeveelheid tijd en geld die cliënten kwijt zijn aan de diensten, de moeite die zij moeten doen om hierover informatie in te winnen en de psychologische druk die zij voelen om een beroep te doen op een dienstverlenende instantie.

In de uitvoering van het vreemdelingenbeleid heeft de beheersing van de vraag de afgelopen decennia vooral een belangrijke rol gespeeld bij asielzoekers. Jarenlang heeft de scherpe stijging van het aantal asielaanvragen in westerse landen voor serieuze organisatorische problemen gezorgd en in sommige landen geldt dit nog steeds (Gibney & Hansen 2003). Hiertoe behoren tekorten aan gekwalificeerd personeel en grote achterstanden en verstoppingen van de asielprocedures (Düvell en Jordan 2003). Leenders laat in haar hoofdstuk zien dat dit in Nederland met zich meebracht dat vanaf het einde van de jaren negentig ‘productiecijfers’, ‘afdoeningspercentages’ en ‘doorlooptijden’ de debatten in de Tweede Kamer beheersen. Ook in andere landen is de politieke agenda hoofdzakelijk gericht op het beheersen van de aantallen vluchtelingen (Hardy 2003: 471). In ons land moesten restrictieve maatregelen het aantal nieuwe asielaanvragen reduceren en de uitvoeringsproblemen verlichten, maar de voortdurende wijzigingen in het beleid riepen vooral nieuwe beheersproblemen op, was het niet bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND), dan wel bij de rechtsbijstand of de rechterlijke macht (Grütters 2003). De daling van het aantal asielaanvragen in Nederland sinds 2000 heeft de IND opnieuw voor organisatorische problemen gesteld (Verlaan 2002). Dit keer moet de organisatie worden afgeslankt en moeten medewerkers worden omgeschoold en herplaatst.

Het is geen toeval dat het in het vreemdelingenbeleid vooral asielzoekers zijn die de uitvoeringsinstanties opzadelen met organisatorische problemen. De beheersing van hun aantallen valt immers voor een belangrijk deel buiten de invloedssfeer van de ontvangende landen, onder meer doordat de stroom vluchtelingen in belangrijke mate wordt bepaald door oorlogen en geweld tussen en binnen soevereine staten (Hardy 2003: 472). De begrensde mogelijkheden om de aantallen asielzoekers te beheersen trachten uitvoeringsinstanties te compenseren door de asielprocedure zo efficiënt mogelijk in te richten. Zo leggen immigratiediensten en rechtbanken eenzijdig op wanneer, waarvoor en onder welke condities vreemdelingen moeten verschijnen. Degenen die zich hier niet naar voegen lopen het risico hun verblijfsvergunning te verspelen. De uitvoeringsinstanties kunnen dit dwingende bureaucratische regime zonder al te veel problemen opleggen, omdat asielzoekers in principe volledig beschikbaar zijn als cliënt. Zolang hun verblijfsstatus nog niet is bepaald mogen zij namelijk nauwelijks deelnemen aan het sociale leven van het ontvangende land.

Kortom: uit de verwoede pogingen van immigratiediensten en rechtbanken om de fluctuerende aantallen asielzoekers onder controle te brengen blijkt dat de uitvoeringsinstanties van het vreemdelingenbeleid veel aandacht schenken aan de beheersing van de vraag. Dit hebben ze gemeen met andere *people processing organizations*.

Dilemma's

Een derde kenmerk van *people processing organizations* is dat zij geacht worden doelen te realiseren die vaag of strijdig zijn (Lipsky 1980). Doelen bestaan uit abstracte idealen als rechtvaardige straffen, veiligheid en inburgering. Hiervan is lastig te bepalen wanneer ze zijn bereikt. Bovendien leven er bij verschillende partijen tegenstrijdige verwachtingen over de realisering van deze doelen. In beleid zitten dan ook vaak onopgeloste tegenstellingen ingebakken, die pas bij de uitvoering aan het licht komen. Hoe onduidelijker de doelen zijn en hoe meer omstreden, hoe meer beleidsuitvoerders op zichzelf worden teruggeworpen om deze dilemma's op te lossen (Nagi 1974; Lipsky 1980). Mascini toont in zijn hoofdstuk aan dat medewerkers deze ruimte benutten om beslissingen af te stemmen op hun persoonlijke overtuiging over de manier waarop het asielbeleid moet worden uitgevoerd.

Dilemma's doen zich echter ook op andere terreinen van het vreemdelingenbeleid voor. In de Verenigde Staten krijgt het departement van

binnenlandse veiligheid bij voorbeeld te maken met groeiende spanning tussen het waarborgen van veiligheid en het bevorderen van economische bedrijvigheid. Na de aanslagen van 11 september 2001 zijn tal van antiterroristische maatregelen ingevoerd. In toenemende mate beginnen universiteiten, multinationals en de toeristenindustrie zich hiertegen te verzetten. Steeds meer buitenlandse studenten, werknemers en toeristen blijven namelijk weg doordat ze langer moeten wachten op hun visum en de onzekerheid of zij er een krijgen toeneemt (Braiker 2003; Glanz 2003; Hockstader 2003). Ook voogden die in ons land werken voor Jeugdzorg krijgen te maken met dilemma's. Ze kunnen kinderen die illegaal in ons land verblijven alleen goede bescherming bieden als ze voor hen een verblijfsvergunning regelen. Ze weten ook dat illegale kinderen een grotere kans maken op een verblijfsvergunning wanneer zij ouders uit hun ouderlijke macht ontheffen dan wanneer zij deze kinderen alleen onder toezicht plaatsen. Het gevolg van de ontheffing uit de ouderlijke macht is evenwel dat de ouders alle zeggenschap over hun kinderen verliezen, waardoor het kan gebeuren dat kinderen alleen in Nederland achterblijven, omdat hun ouders het land worden uitgezet (De Koning 2003). Van der Leun & Rusinovic gaan in hun hoofdstuk dieper in op de dilemma's die spelen bij de opvang en uitzetting van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekenden. Moet de overheid mensen gedwongen uitzetten, terwijl zij het vertrek formeel als de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen bestempelt? Dienen mensen uit de opvang te worden gezet als dit hun leven in gevaar brengt of de openbare orde dreigt te verstoren? Zo niet, is het dan wel gerechtvaardigd om anderen op straat te zetten?

De instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid krijgen dus net als andere *people processing organizations* veelvuldig te maken met dilemma's.

Classificeren

Tenslotte behandelen *people processing organizations* cliënten op grond van de beleidscategorieën waarin ze hen indelen. Deze organisaties doen dit op basis van de informatie die ze over cliënten verzamelen. Zij dikken deze gegevens in en snijden ze toe op de criteria die van toepassing zijn op de verschillende beleidscategorieën. Dit proces gaat onvermijdelijk gepaard met de selectie, interpretatie en transformatie van gegevens (Hak 1998; Halliday 2000). Hierbij spelen opvattingen mee over de mate waarin categorieën cliënten in moreel opzicht een bepaalde dienstverlening zouden

verdienen op grond van hun geloofwaardigheid of calculerend of respectloos gedrag. Hasenfeld (1992: 6-7) haalt het voorbeeld aan van de medische staf in ziekenhuizen, die geneigd is om jonge patiënten met een gezonde levensstijl meer aandacht te geven dan oudere rokers of alcoholisten. Dit betekent dat de categorie waarin mensen worden geplaatst niet alleen bepaalt welke behandeling hen ten deel valt, maar ook een moreel oordeel over hen inhoudt. Vandaar dat beleidsclassificatie een grote invloed kan hebben op het zelfbeeld van cliënten (Lipsky 1980).

De subjectieve kant van beleidsclassificatie speelt ook een rol in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Spijkerboer (1999) heeft laten zien dat IND-medewerkers soms concluderen dat de vrees die vrouwelijke vluchtelingen voor vervolging hebben ongegrond is omdat zij de verzetsactiviteiten van de vrouwen interpreteren in termen van hun verzorgende rol als 'moeder' of 'echtgenote'. Doornbos laat in haar hoofdstuk zien welke vooronderstellingen er binnen de IND bestaan over de geloofwaardigheid van asielzoekers en de manier waarop deze doorwerken in de rechtspraak. Hierin bouwt zij voort op haar onderzoek waarin zij heeft laten zien hoe de verhalen van asielzoekers worden getransformeerd en geconstrueerd gedurende de asielprocedure (Doornbos 2003).

De morele oordelen die in het vreemdelingenbeleid zitten ingebakken hebben, zoals gezegd, gevolgen voor het zelfbeeld van de betrokkenen. Zo beschrijft Koser (2000) dat Iraanse vluchtelingen die naar Nederland komen een identiteitscrisis doormaken, alleen al omdat zij genoodzaakt zijn gebruik te maken van illegale strategieën om dit land binnen te komen. Zij zijn veelal aangewezen op de diensten van mensensmokkelaars en hebben geen of vervalste documenten. De Iraniërs ervaren dit als een proces van criminalisering. De Hart beschrijft in haar hoofdstuk dat de identiteitsveranderingen zich ook voordoen bij autochtone Nederlanders die met het vreemdelingenbeleid te maken krijgen omdat zij een buitenlandse partner hebben. Hun ervaringen met de Vreemdelingendienst en de IND dragen ertoe bij dat zij zich gaan herbezinnen op hun identiteit.

Samengevat is het duidelijk dat het vreemdelingenbeleid in hoge mate controversieel is. Hierdoor bestaat bij de uitvoerende instanties grote onzekerheid over het beleid dat zij moeten voeren en zoeken zij daarvoor externe steun. De vreemdelingen zelf zijn hierbij echter niet het belangrijkste referentiepunt, omdat ze een zwakke en afhankelijke positie innemen. Het gebrek aan consensus heeft bovendien tot gevolg

dat het beleid vol staat van compromissen en onopgeloste tegenstellingen. Dit stelt beleidsuitvoerders voor dilemma's en confronteert vreemdelingen met de beelden die in het beleid zijn geworteld en die leven onder de bevolking van het ontvangende land. Vreemdelingen worden met andere woorden geconfronteerd met vragen over wie zij zijn en wat zij komen doen in het ontvangende land. Er zit voor hen weinig anders op dan zich te voegen naar de eisen van de procedure die zij doormaken, omdat zij nergens anders terecht kunnen met hun wens tot legalisering van hun verblijf. Op al deze verschillende aspecten van het vreemdelingenbeleid gaat dit boek dieper in.

Opbouw van het boek

De opbouw van het boek is opgehangen aan wat Koser (2000) de migratiecyclus heeft genoemd. Hieronder verstaat hij de verschillende fasen die vreemdelingen kunnen doormaken. Deze fasen bestaan uit het verlaten van het herkomstland, het aanvragen van een verblijfsvergunning, de opvang en het verblijf in het ontvangende land en tenslotte de uitzetting naar het herkomstland. In de meeste hoofdstukken komt maar één fase aan bod. In het hierna volgende hoofdstuk behandelt Engbersen evenwel meerdere fasen. Hij schetst een overzicht van het vreemdelingenbeleid zoals dat in verschillende westerse landen wordt gevoerd. Hierbij stelt hij de geografische en de administratieve barrières centraal die Europese landen met een uitgebreide verzorgingsstaat hebben opgeworpen voor migranten en de gevolgen die dit voor hen heeft.

Van Liempt gaat vervolgens in haar hoofdstuk in op de eerste fase van de migratiecyclus: de reis van de migranten. Zij onderzoekt in hoeverre het stereotiepe beeld van mensensmokkelaars als grootschalige, criminele, op winst beluste ondernemingen juist is.

Dan volgen vier hoofdstukken over de tweede fase: de uitvoering van het toelatingsbeleid. De eerste drie hebben betrekking op asielzoekers en het laatste op arbeidsmigranten. Het hoofdstuk van Leenders betreft een historische analyse over de totstandkoming van het asielbeleid. Zij gaat meer specifiek in op het strategisch gebruik van emoties die hierover in de twintigste eeuw in drie politieke debatten zijn gevoerd. Het daaropvolgende hoofdstuk van Mascini gaat over de uitvoering van het

asielbeleid door beslismedewerkers van de IND. Hij toont aan dat deze gepaard gaat met systematische verschillen. Doornbos gaat vervolgens in haar hoofdstuk na welke vooronderstellingen de IND heeft over de geloofwaardigheid van asielverhalen en hoe deze doorwerken in de rechtspraak. In het laatste hoofdstuk over het toelatingsbeleid laten De Lange & Doomernik zien dat Nederland duidelijker vasthoudt aan de tijdelijkheid van de verblijfsstatus van arbeidsmigranten dan Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Zij suggereren dat dit onder meer te maken heeft met de afwijkende ervaringen van Nederland met gastarbeiders.

De twee afsluitende hoofdstukken gaan over de laatste fase: de opvang, het verblijf en de terugkeer van vreemdelingen. Het hoofdstuk van De Hart gaat over het gezinsvormingsbeleid. Ze maakt duidelijk dat dit diep ingrijpt in het leven van Nederlandse vrouwen met een buitenlandse partner en dat deze vrouwen zich hierdoor gedwongen voelen tot herbezinning op hun identiteit. Het hoofdstuk van Van der Leun & Rusinovic gaat tenslotte over de opvang en terugkeer van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers. Zij stellen de vraag hoe de beleidsuitvoerders omgaan met de dilemma's die het gevolg zijn van de botsing tussen het lokale en het nationale overheidsbeleid.

Literatuur

Amstron, J. (2003) 'Last Illegal Refuge of the Brokenhearted', *The Globe and Mail*, November 20.

Braiker, B. (2003) 'The Long Wait', *MSNBC*, December 15.

<http://msnbc.msn.com/Default.aspx?id=3720322&p1=0>.

Doornbos, N. (2003) *De papieren asielzoeker: institutionele communicatie in de asielprocedure*, *Recht & Samenleving* (18), Instituut voor Rechtsociologie/Centrum voor Migratierecht, KU Nijmegen: GNI.

Düvell, F. & B. Jordan (2003) 'Immigration Control and the Management of Economic Migration in the United Kingdom: Organisational Culture, Implementation, Enforcement and Identity Processes in Public Services', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (2): 299-336.

- Flynn, D. (2003) 'Tough as Old Boots?' *Asylum, Immigration and the Paradox of New Labour Policy*, Joint Council for the Welfare of Immigrants, November. <http://www.jcwi.org.uk/publications/IRPpamph1.html>.
- Gibney, M.J., & R. Hansen (2003) *Asylum Policy in the West: Past Trend, Future Possibilities*, World Institute for Development Economics Research, September, nr. 2003/68. <http://www.unhcr.ch>.
- Gilboy, J.A. (1995) 'Regulatory and Administrative Agency Behavior: Accommodation, Amplification, and Assimilation', *Law & Policy*, 17 (1, January): 3-22.
- Glanz, J. (2003) 'Study Warns of Lack Scientists as Visa Applications Drop', *The New York Times*, November 20: A28.
- Grütters, C. (2003) *Asiodynamiek - een systeemodynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure (1980-2002)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Hak, T. (1998) "'There Are Clear Delusions": the Production of a Factual Account', *Human Studies*, 21: 419-436.
- Halliday, S. (2000) 'Institutional Racism in Bureaucratic Decision-Making: a Case Study in the Administration of Homeless Law', *Journal of Law and Society*, 27 (3, September): 449-471.
- Hardy, C. (2003) 'Refugee Determination: Power and Resistance in Systems of Foucauldian Power', *Administration & Society*, 35 (4, September): 462-488.
- Hasenfeld, Y. (1983) *Human Service Organizations*, New Jersey: Prentice Hall.
- Hasenfeld, Y. (1992) *Human Services as Complex Organizations*, Newbury Park: Sage.
- Heyman, J.M. (2002) 'U.S. Immigration Officers of Mexican Ancestry as Mexican Americans, Citizens, and Immigration Police', *Current Anthropology*, 43 (3, June): 479-496.
- Hockstader, L. (2003) 'Post-9/11 Visa Rules Keep Thousands From Coming to U.S.', *The Washington Post*, November 11: A01.
- Israely, J. (2003) 'The Desperaty Journey', *TIME Europe Magazine*, August 25.
- Jimenez, M. (2003) 'Invisible Man', *The Globe and Mail*, November 15.
- Jordan, B., B. Stráth & A. Triandafyllidou (2003) 'Comparing Cultures of Discretion', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (2): 373-395.
- Kiprianos, P., S. Balias & V. Passas (2003) 'Greek Policy towards Immigration and Immigrants', *Social Policy & Administration*, 37 (2, April): 148-164.

- Koning, P. de (2003) 'Kinderloterij. Jeugdzorg zit met illegale jeugdigen: uitzetten of juist beschermen?' *NRC-Handelsblad*, 8 februari: 21-22.
- Koser, K. (2000) 'Asylum Policies, Trafficking and Vulnerability', *International Migration*, 38 (3): 91-111.
- Leach, M. (2003) "'Disturbing Practices": Dehumanizing Asylum Seekers in the Refugee "Crisis" in Australia, 2001-2002', *Refugee*, 21 (3): 25-33.
- Leun, J.P. van der (2003) *Looking for Loopholes: Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Nagi, S.Z. (1974) 'Gate-Keeping Decisions in Service Organizations: When Validity Fails', *Human Organization*, 33 (1, Spring): 47-58.
- Nicholson, B. (2002) 'The Wrong End of the Telescope: Economic Migrants, Immigration Policy, and How it Looks from Albania', *The Political Quarterly*, 73 (4): 436-444.
- Rich, P. (2003) 'The Politics of Immigration and Asylum', *British Journal of Politics and International Relations*, 5 (2, May): 284-293.
- Schindlmayer, T. (2003) 'Sovereignty, Legal Regimes, and International Migration', *International Migration*, 41 (2): 109-123.
- Spijkerboer, T. (1999) *Gender and Refugee Status*, Nijmegen: Gerard Noodt Instituut.
- Staring, R.H.J.M. (2001) *Reizen onder regie: het migratieproces van illegale Turken in Nederland*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Triandafyllidou, A. (2003) 'Immigration Policy Implementation in Italy: Organisational Culture, Identity Processes and Labour Market Control', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (2): 257-297.
- Verlaan, J. (2002) 'De IND dreigt aan eigen succes ten onder te gaan', *NRC-Handelsblad*, 1 juni: 3.
- Zetter, R., D. Griffiths, N. Sigona & M. Hauser (2002) *Survey on Policy and Practice related to Refugee Integration, commissioned by the European Commission*, Oxford Brookes University, December.