



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Symboliek en schijnzekerheid: tijdelijke grenscontroles als migratieregulatie-instrument in de rechtsstaat

Woude, M.A.H. van der

Citation

Woude, M. A. H. van der. (2025). Symboliek en schijnzekerheid: tijdelijke grenscontroles als migratieregulatie-instrument in de rechtsstaat. *Crimmigration & Recht*, 9(1), 14-25.
doi:10.5553/CenR/254292482025009001003

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4283444>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

ARTIKEL

Symboliek en schijnzekerheid

Tijdelijke grenscontroles als migratieregulatie-instrument in de rechtsstaat

Maartje van der Woude

1. Inleiding

In tijden van maatschappelijke onrust over migratie en veiligheid grijpen staten steeds vaker naar zichtbare maatregelen die politieke daadkracht uitstralen. De herinvoering van tijdelijke grenscontroles aan de binnengrenzen van Schengenlanden is daar een sprekend voorbeeld van. Ook Nederland besloot eind 2024 tot het instellen van fysieke grenscontroles aan enkele overgangen met Duitsland en België, met als doel de Nederlandse ‘asielcrisis’ het hoofd te bieden.¹ Waar deze maatregel in eerste instantie voor een periode van zes maanden was bedoeld, besloot het kabinet in april 2025 tot een verlenging van deze maatregel tot december 2025, ondanks afgenomen migratiedruk aan de buitengrenzen. De verlenging werd gemotiveerd met het aanhoudende beroep op opvangcapaciteit, de werking van het Dublin-systeem en signalen van migratiecriminaliteit.² Tegelijkertijd escaleerde het politieke discours nog verder: PVV-leider Wilders eiste in mei 2025 de onmiddellijke sluiting van ‘alle grenzen voor asielzoekers’, op straffe van het beëindigen van de coalitie.³ Daarmee is de grens van een uitvoeringsvraagstuk verworpen tot een onderhandelingsinzet in de nationale politiek. In juni 2025 is het asiel- en migratiebeleid inderdaad de splijtzwam in de coalitie gebleken.

Zoals in deze bijdrage verder zal worden toegelicht, lijkt de symbolische werking van de maatregel tot tijdelijke herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen – als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen die tezamen ‘het strengste asielregime ooit’ zouden moeten vormen – aanzienlijk.⁴ Deze ‘opzweepende tango’ tussen de securitisering en politisering van migratie roept fundamentele vragen op over de effectiviteit, proportionaliteit en rechtsstatelijke legitimiteit van dergelijke grenscontroles.⁵ Niet alleen blijkt in de praktijk slechts een klein deel van het grensverkeer daadwerkelijk gecontroleerd te worden en de impact van het ‘terug-

1 *Kamerstukken II 2024/25*, 19 637, nr. 3304.

2 *Kamerstukken II 2025/26*, 30 821, nr. 273.

3 Zie <https://nos.nl/artikel/2568803-wilders-wil-binnen-enkele-weken-alle-grenzen-dicht-voor-asielzoekers-anders-is-pvv-weg> (voor het laatst geraadpleegd op 30 mei 2025).

4 Zie www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/09/13/minister-faber-nederland-krijgt-strengste-asielregime-ooit (voor het laatst geraadpleegd op 30 mei 2025).

5 Van der Woude, M. (2017). Zorgen over migratie en grenzen. Een opzweepende tango tussen de securitisering van migratie en de politisering van Europa. *Sociologie*, 13(1), 61-72.

sturen' van personen aan de grens zeer beperkt te zijn, ook juridische procedures en praktische factoren beperken de daadwerkelijke sturingsmogelijkheden van de nationale overheid aanzienlijk.

In deze bijdrage betoog ik dat de herinvoering van tijdelijke grenscontroles een voorbeeld is van 'symbolic governance',⁶ waarbij beleidsmaatregelen vooral functioneel zijn in termen van politieke communicatie, eerder dan in beleidsuitkomsten. Met andere woorden, binnen *symbolic governance* speelt het performatieve aspect een grote rol. Het gaat, in het geval van maatregelen in de context van veiligheid of migratie, niet zozeer om het *realiseren* van controle over het gepercipieerde probleem, maar om het in spierballentaal *communiceren* daarover. Wat Garland in 2001 heeft beschreven in het veiligheidsdomein – namelijk de opkomst van een 'crime complex' waarin emoties, populistische retoriek en mediagedreven beeldvorming het winnen van empirische kennis en deskundige inzichten – lijkt zich aldus ook te voltrekken in het migratiedomein.⁷ Zoals ik elders heb beschreven, laten de ontwikkeling van het Schengengebied en de bijbehorende discursieve en institutionele hergrenzingen een vergelijkbare dynamiek zien, waarin migratiepolitiek steeds sterker wordt gevormd door angstbeelden en het narratief van de 'gevaarlijke ander', eerder dan door feiten of structurele analyses.⁸

Het is belangrijk om deze ontwikkeling te plaatsen in het bredere kader van de uitvoeringsproblematiek binnen de Nederlandse rechtsstaat. De Staatscommissie rechtsstaat wijst in haar rapport *De gebroken belofte van de rechtsstaat* nadrukkelijk op de spanningen die ontstaan wanneer uitvoeringsorganisaties worden belast met taken die politiek wenselijk zijn, maar praktisch moeilijk uitvoerbaar of juridisch problematisch blijken.⁹ De Koninklijke Marechaussee (KMar), de uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk is voor de grenscontroles, vormt in deze context een casus van bijzondere relevantie: als militaire politiedienst lijkt zij steeds vaker te worden gepositioneerd als sluitpost van migratiebeleid, met alle gevolgen van dien voor haar legitimiteit en uitvoeringskracht ten aanzien van het grenstoezicht en grenspolitiewerk.

- 6 Floricel, S., & Brunet, M. (2019). Symbolism, trust and governance in major projects. In *Trust in Major and Mega Projects: 7th IPMA Research Conference* (pp. 309-326). IPMA-International Project Management Association; Boswell, C. (2007). Theorizing migration policy: Is there a third way? *International Migration Review*, 41(1), 75-100; Slaven, M., & Boswell, C. (2019). Why symbolise control? Irregular migration to the UK and symbolic policy-making in the 1960s. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(9), 1477-1495; Good Gingrich, L. (2010). The symbolic economy of trans-border governance: A case study of subjective exclusion and migrant women from Mexico. *Refugee Survey Quarterly*, 29(1), 161-185; Stierl, M. (2020). Reimagining Europe through the governance of migration. *International Political Sociology*, 14(1), 1-18.
- 7 Garland, D. (2001). *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford University Press; Van Swaaningen, R. (2004). Veiligheid in Nederland en Europa: een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland. *Justitiële verkenningen*, 30(7), 9-23.
- 8 Van Der Woude, M. (2025). The mobility control apparatus: Getting to the core of crimmigration in the Schengen area. Routledge; De Haas, H. (2023). *Hoe migratie echt werkt: het ware verhaal over migratie aan de hand van 22 mythen*. Spectrum.
- 9 Staatscommissie rechtsstaat. (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat*. www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/rapport/documenten/rapporten/2024/06/01/index.

2. Van mobiel toezicht naar tijdelijke grenscontroles

De herinvoering van fysieke grenscontroles aan de Nederlands-Duitse en Nederlands-Belgische grens is juridisch gebaseerd op artikel 25 Schengengrenscode (SGC), dat lidstaten toestaat om bij ernstige bedreigingen van de openbare orde of nationale veiligheid tijdelijk af te wijken van het principe van vrij verkeer.¹⁰ Deze bevoegdheid moet evenwel strikt worden geïnterpreteerd: de inzet van grenscontroles is gebonden aan proportionaliteit, noodzakelijkheid en een maximumduur, waarbij herhaalde verlengingen expliciet onderbouwd moeten worden tegenover de Europese Commissie. De Nederlandse overheid beriep zich bij de eerste aankondiging van de maatregel op het risico van irreguliere migratie of grensoverschrijdende criminaliteit, in het bijzonder mensensmokkel – zonder daarbij concrete dreigingsbeelden of onderliggende risicoanalyses publiek te maken.¹¹ De in april aangekondigde voortzetting van de maatregel werd vervolgens gemotiveerd door systeemdruk, gebrekkige overdrachtsmechanismen en de wens tot preventie.¹² Opmerkelijk is dat Nederland juist in deze periode kiest voor de voortzetting van artikel 25 SGC, terwijl de asieliinstroom en het aantal irreguliere grensoverschrijdingen lager liggen dan in voorgaande jaren: in 2024 registreerde Nederland circa 32.200 asielverzoeken, een daling van 16% ten opzichte van 2023 (38.400), en ook het aantal irreguliere grensoverschrijdingen aan de EU-buitengrenzen daalde volgens Frontex met 38% (tot circa 239.000) ten opzichte van het jaar ervoor.¹³ Deze context roept vragen op over de proportionaliteit en noodzakelijkheid van het herhaaldelijk inzetten van een instrument dat juist bedoeld is voor uitzonderlijke en acute situaties.

In de uitvoering worden de artikel 25 SGC-controles door de KMar uitsluitend verricht op een beperkt aantal vaste controlelocaties, direct aan de grens. Anders dan bij Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV), dat is gebaseerd op artikel 23 SGC en conform artikel 50 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) jo. artikel 4.17a en 4.17b Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) is gericht op het tegengaan van onrechtmatig verblijf in Nederland, is onder artikel 25 vereist dat een grenspassage daadwerkelijk is waargenomen, alvorens er wordt overgegaan tot een controle. Omdat het MTV steekproefsgewijs kan worden uitgevoerd in een zone van 20 kilometer van de grens, is deze vorm van controle veel dynamischer en flexibeler, waar de tijdelijk ingevoerde grenscontroles een meer statisch karakter hebben. Waar deze formele voorwaarde van waargenomen grensoverschrijding de discretionaire ruimte van marechassees dus in zekere mate lijkt te beperken, is het ook belangrijk om op te merken dat niet iedereen die de Nederlandse grens oversteekt op het punt waar de

10 Zie Verordening (EU) 2024/1717 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen.

11 Zie www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/11/11/minister-faber-kondigt-grenscontroles-aan en *Kamerstukken II* 2024/25, 19 637, nr. 3304.

12 *Kamerstukken II* 2025/26, 30 821, nr. 273.

13 Notification of a temporary reintroduction or prolongation of border control at internal borders, 25 april 2025 (annex bij *Kamerstukken II* 2025/26, 30 821, nr. 273).

controles plaatsvinden, ook daadwerkelijk aan een controle zal worden onderworpen. Ten aanzien van de selectie van personen en voertuigen hebben marechaussees nog wel degelijk discretionaire beslissingsbevoegdheid. Ook is het zo dat waar de MTV-controles in duur en frequentie beperkt zijn (om te voorkomen dat ze in de praktijk een verkapte vorm van art. 25 SGC worden), deze beperkingen niet gelden voor de tijdelijk ingevoerde grenscontroles.¹⁴

3. Onduidelijk maar ogenschijnlijk beperkt rendement

Ondanks het beeld van een grens die wordt ‘afgesloten’, is het in de praktijk zo dat het grootste deel van het grensverkeer nog steeds niet zal worden gecontroleerd. Dit vanwege het simpele feit dat Nederland meer dan 800 grensovergangen telt en het daardoor praktisch gezien niet mogelijk is om die allemaal te bemensen. Daarmee lijkt de maatregel om tijdelijk weer grenscontroles in te voeren conform artikel 25 SGC een voorbeeld te zijn van wat in de literatuur wordt aangeduid als *performative security*: het door overheidsdiensten zichtbaar, bijna ritueel, optreden dat een veiligheid moet uitstralen, maar zelden leidt tot gewenste en ook vooraf gepresenteerde uitkomsten.¹⁵ Deze constatering sluit aan bij de analyse van de Staatscommissie rechtsstaat, die wijst op structurele knelpunten in de verhouding tussen politiek en uitvoering.¹⁶ Volgens de commissie wordt in de beleidsvorming regelmatig onvoldoende rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van beleid en het perspectief van de burger. Daardoor kunnen uitvoeringsorganisaties onder druk komen te staan om beleid te realiseren dat politiek wenselijk lijkt, maar in de praktijk moeilijk uitvoerbaar is of spanning oproept met rechtsstatelijke beginselen. De tijdelijke grenscontroles illustreren dit patroon treffend: de KMar wordt zichtbaar ingezet als handhaver van een politiek signaal, maar zonder dat de maatregel overduidelijk een wezenlijke bijdrage levert aan het terugdringen van irreguliere migratie of het versterken van nationale veiligheid. Dit laatste lijkt te worden bevestigd door het (beperkt) beschikbare cijfermateriaal zoals gedeeld door de KMar. In de periode tussen 9 december 2024 en 9 maart 2025 controleerde de KMar bijna 42.000 personen aan de grens, van wie er 250 werden geweigerd. Ter vergelijking: in dezelfde periode een jaar eerder, zonder tijdelijke artikel 25-controles, werden 38.600 personen gecontroleerd en 150 vreemdelingen geweigerd. De toename is zichtbaar, maar marginaal – en het is onduidelijk in hoeverre deze toe te schrijven valt aan het nieuwe regime of aan andere factoren. Opvallender is de daling in het aantal aanhoudingen voor strafbare feiten zoals mensensmokkel en drugshandel: van 260 in de vergelijkbare periode van het voorgaande jaar naar slechts 90 tijdens de artikel 25-controles.¹⁷ De wellicht op basis van deze gegevens

14 Zie over het MTV Van der Woude, M. A. H., Brouwer, J., & Dekkers, T. J. (2017). *Beslissen in grensgebieden: een onderzoek naar het Mobiel Toezicht Veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*. Boom Juridische uitgevers.

15 Aradau, C., & Van Munster, R. (2007). Governing terrorism through risk: Taking precautions, (un) knowing the future. *European Journal of International Relations*, 13(1), 89-115.

16 Staatscommissie rechtsstaat, 2024.

17 *Kamerstukken II 2024/25*, 30 821, nr. 267.

Maartje van der Woude

voor de hand liggende conclusie dat het dus beter is om in plaats van artikel 25 SGC-controles MTV-controles uit te voeren, moet echter worden genuanceerd: ondanks jarenlange inzet van het MTV blijkt uit de overzichten zoals jaarlijks gepresenteerd in de *Staat van Migratie* dat deze vorm van grenstoezicht slechts beperkte invloed heeft op irreguliere migratie of mensensmokkel. Omdat het MTV vooralsnog niet mag worden ingezet als instrument tegen grensoverschrijdende criminaliteit in brede zin, zijn cijfers daarover sowieso beperkt. Daarbij is het totale volume aan grensverkeer dat effectief kan worden gecontroleerd marginaal – een structurele beperking die ook geldt voor de artikel 25-controles. De huidige maatregel is dan ook niet zozeer een uitbreiding van capaciteit, maar eerder een verschuiving van een ritueel kader: van routinematige controle in de grensgebieden naar performatieve actie aan de grens. Deze conclusie wordt recent bevestigd door het rapport van de Algemene Rekenkamer (2025), waarin wordt vastgesteld dat de effecten van de heringevoerde grenscontroles beperkt en nauwelijks meetbaar zijn. De Rekenkamer wijst op een gebrek aan heldere doelstellingen en structurele knelpunten in de informatievoorziening, waardoor geen uitspraak gedaan kan worden over de effectiviteit van de maatregel voor nationale veiligheid of migratiebeheersing.¹⁸

4. Tussen recht, uitvoering en representatie

Zoals eerder uitgelegd, is het fysiek onmogelijk om ‘de’ grens hermetisch af te sluiten – zelfs met verhoogde inzet van personeel, zoals meer recent door Wilders gesuggereerd. Echter, ook juridisch is de afsluitbaarheid van de grens illusoir. In de praktijk blijkt dat een aanzienlijk deel van de personen die bij een artikel 25-controle wordt geweigerd, reeds geregistreerd staat als asielzoeker in een andere EU-lidstaat. Op basis van de Dublin III-verordening (Verordening (EU) nr. 604/2013) zou Nederland deze personen kunnen overdragen aan het verantwoordelijke land, maar uit empirisch onderzoek blijkt dat deze overdrachten in minder dan 30% van de gevallen daadwerkelijk slagen, veelal door administratieve knelpunten en een gebrek aan terugnamebereidheid van andere lidstaten.¹⁹ Als een overdracht niet binnen zes maanden wordt gerealiseerd, wordt Nederland automatisch verantwoordelijk voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek (Dublin III, art. 29(2)). In plaats van uitsluiting zal een grensweigering dus veelal tot een juridische internalisering van het asielvraagstuk leiden.

Daarnaast blijft ook los van Dublin de rechtsstatelijke verplichting overeind dat iedere persoon het recht heeft om asiel aan te vragen. Wanneer een asielverzoek wordt gedaan op het moment van grenscontrole, moet Nederland daar conform het Vluchtelingenverdrag en het Europees recht op ingaan. Een formele weigering

18 Algemene Rekenkamer (2025) Focus op Grenscontroles, <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2025/06/03/focus-op-grenscontroles>

19 Adviesraad Migratie. (2024). Leidt het nieuwe EU-solidariteitsmechanisme tot een eerlijkere verdeling van asielverzoeken? www.adviesraadmigratie.nl/actueel/weblog/blogseries-en-commentaren/2024/leidt-het-nieuwe-eu-solidariteitsmechanisme-tot-een-eerlijkere-verdeling-van-asielverzoeken.

verandert dat fundamentele recht niet. Hiermee wordt duidelijk dat een weigering zelden een afsluiting betekent, maar veeleer het begin is van een juridische procedure waarin de overheid gebonden is aan materiële en procedurele verplichtingen.

Ten slotte maakt de wijze waarop de artikel 25-controles in Nederland worden uitgevoerd het mogelijk – en zelfs waarschijnlijk – dat geweigerde personen op een later moment alsnog ongecontroleerd Nederland binnenkomen. Zoals gezegd vinden de controles slechts plaats op een klein aantal vaste locaties, en zijn er honderden onbemande grensovergangen, en wordt ook slechts een selectie van het binnenkommende grensverkeer aan een controle onderworpen. Een vreemdeling die bijvoorbeeld op maandagochtend wordt geweigerd op de A76 bij Stein, kan maandagmiddag of dinsdag zonder controle via een andere route of per trein alsnog Nederland binnenkomen. Dit ondermijnt de betekenis van het aantal geregistreerde weigeringen: het zegt weinig over het aantal personen dat daadwerkelijk buiten de deur is gehouden.

Dat interne grenscontroles binnen het Schengengebied maar zelden leiden tot structurele vermindering van irreguliere migratie, maar in plaats daarvan eerder verplaatsingseffecten en langdurige juridische trajecten genereren, blijkt ook uit internationaal onderzoek. Zo laten Karamanidou en Kasperek zien dat deze controles, oorspronkelijk gelegitimeerd als uitzonderlijke maatregelen, zijn genormaliseerd als routine-instrumenten zonder noemenswaardige impact op secundaire migratiebewegingen.²⁰ Evenzo stelt Casella Colombeau dat de effectiviteit van controles beperkt blijft, terwijl zij vooral dienen om zichtbaarheid te maximaliseren en symbolisch staatsgezag te communiceren – een logica die losstaat van daadwerkelijke migratiesturing.²¹ Vanuit het perspectief van de uitvoering kan deze discrepantie tot structurele spanning leiden. Waar de KMar publiekelijk wordt gepositioneerd als poortwachter van de nationale veiligheid door de Minister van Asiel en Migratie, beschikt de organisatie noch over de feitelijke capaciteit, noch over de juridische ruimte om het type migratiesturing dat door de minister wordt voorgedragen, te realiseren. Deze observaties nodigen uit tot een reflectie op het functioneren van grenshandhaving als bestuursinstrument: als een maatregel die in zijn juridische vorm maximale inzet suggereert, maar in zijn praktische uitvoering institutionele beperkingen benadrukt. Dit spanningsveld is niet nieuw, maar wordt in deze casus uitzonderlijk zichtbaar. Juist omdat de symboliek van controle zo nadrukkelijk wordt gecommuniceerd, worden de lacunes in effectiviteit, juridische haalbaarheid en opvolging des te schrijnender.

De kloof tussen gepresenteerde impact en feitelijk rendement van de tijdelijke grenscontroles kan overtuigend worden geduid via het bestuurskundige onderscheid dat Scharpf maakt tussen *input*-, *throughput*- en *output*-legitimiteit.²² Waar

20 Karamanidou, L., & Kasperek, B. (2022). From exceptional threats to normalized risks: Border controls in the Schengen area and the governance of secondary movements of migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(2), 345-363.

21 Casella Colombeau, S. (2017). Policing the internal Schengen borders – Managing the double bind between free movement and migration control. *Policing and Society*, 27(5), 545-560.

22 Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.

Maartje van der Woude

input- en throughput-legitimiteit verwijzen naar respectievelijk de democratische totstandkoming en de procedurele kwaliteit van beleid, betreft output-legitimiteit de feitelijke effectiviteit. In het geval van de grenscontroles is juist deze laatste vorm kwetsbaar: het aantal geweigerde personen is beperkt, de strafrechtelijke opbrengsten zijn gedaald, en de bijdrage aan nationale veiligheid is niet empirisch onderbouwd. Daarbij komt dat het moeilijk is om de output überhaupt valide te meten. Cijfers geven geen inzicht in verdringingseffecten, strategische aanpassing door smokkelaars of verschuiving naar ongecontroleerde routes. In de afwezigheid van systematische effectevaluatie raakt het beleid verstrikt in wat Boswell typeert als een *instrumental myth* – beleid dat de schijn wekt van doeltreffendheid zonder toetsbare doelen te hanteren.²³ Tegelijkertijd functioneert zichtbaarheid in het politieke discours rond migratie en veiligheid als een waarde op zichzelf. Zoals Aradau en Van Munster stellen, creëren symbolen zoals grenscontroles een gevoel van bescherming dat losstaat van empirische doeltreffendheid.²⁴ Deze *securitizing move* wordt versterkt door media-aandacht en politieke framing, waarbij de aanwezigheid van uniformen de indruk wekt dat de staat controle uitoefent – zelfs wanneer feitelijke migratiesturing uitblijft.²⁵

5. Symbolische sturing als politiek patroon en institutioneel risico

De performatieve logica van het grensbeleid is echter niet uitsluitend een gevolg van ad-hocbeleidsvorming of beperkte uitvoeringscapaciteit. Ze moet ook worden begrepen tegen de achtergrond van de voortschrijdende politisering van migratie als beleidsdomein. Migratie is de afgelopen jaren steeds nadrukkelijker geëvolueerd van een beleidsmatige verantwoordelijkheid tot een symbolisch politiek strijdtoneel, waarin migratie – in navolging van het thema veiligheid – een thema is waar politiek mee ‘gescoord’ kan worden. Waar de verschillende partijen op het politieke spectrum uiteenlopende narratieven hanteren, is de gemeenschappelijke boodschap, weliswaar in verschillende gradaties van intensiteit en met een meer of minder humanitaire ondertoon, dat het migratiebeleid strenger zou moeten worden. Waar de Schengenbinnengrenzen onder eerdere kabinetten niet zozeer als kerninstrument werden ingezet, is het bezien vanuit een symbolisch perspectief weinig verrassend dat de huidige Minister van Asiel en Migratie deze juist wél activeert.

Onderzoek naar partijstandpunten in meerdere Europese landen laat zien dat grensbeleid een sleutelrol speelt in het electorale profileren rond migratie, zeker waar het partijen betreft die actief en openlijk een anti-immigratieagenda voeren.²⁶

23 Boswell, C. (2009). *The political uses of expert knowledge: Immigration policy and social research*. Cambridge University Press.

24 Aradau, C., & Van Munster, R. (2007). Governing terrorism through risk: Taking precautions, (un) knowing the future. *European Journal of International Relations*, 13(1), 89-115.

25 Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.

26 Dennison, J., & Geddes, A. (2019). A rising tide? The salience of immigration and the rise of anti-immigration political parties in Western Europe. *The Political Quarterly*, 90(1), 107-116.

De maatregel van minister Faber, als vertegenwoordiger van de PVV, past in dit patroon. De aankondiging van de tijdelijke grenscontroles vond plaats in een context van maatschappelijke onrust over opvangcapaciteit, waarbij de minister zich nadrukkelijk positioneerde als 'grenswachter' van de natiestaat die gebukt gaat onder de lasten en de dreiging van de 'crimmigrante ander'.²⁷

In een dergelijke gepolitiseerde beleidsomgeving is de kans groot dat uitvoeringsmaatregelen performatief van aard worden: zij belichamen politiek handelen, zonder noodzakelijkerwijs operationele of juridische effectiviteit na te streven. Deze logica van performativiteit kent risico's, vooral wanneer verwachtingsmanagement en institutionele grenzen uit zicht raken. Empirisch en normatief onderzoek wijst uit dat symbolisch beladen interventies zoals grenscontroles of zichtbare politieacties in migratiecontexten kunnen leiden tot institutionele delegitimering, juist wanneer zij niet worden gevolgd door tastbare beleidsresultaten. Wanneer burgers herhaaldelijk worden geconfronteerd met zichtbare handhaving, zoals politieaanwezigheid aan de grens of mobiele controles, maar tegelijkertijd geen afname ervaren van irreguliere migratie of andere veiligheidsproblemen, ontstaat een discrepantie tussen verwachting en realiteit. Deze discrepantie ondermijnt het vertrouwen in uitvoeringsorganisaties én in het bredere migratiebeleid.²⁸

Sandven onderstreept dat de legitimiteit van grenshandhaving niet alleen berust op juridische bevoegdheden, maar ook op de morele overtuigingskracht en waargenomen doeltreffendheid ervan. Wanneer maatregelen vooral als symbolisch worden gezien – beleidsrituelen zonder sturingsvermogen –, dreigen zij te worden ervaren als 'schijnoplossingen', hetgeen het institutionele gezag aantast.²⁹ Dit sluit aan bij het werk van Lenard en Macdonald, die waarschuwen dat politieke legitimiteit onder druk komt te staan wanneer staten kiezen voor zichtbare maar ineffektieve veiligheidsstrategieën als electorale geruststelling.³⁰

Deze theoretische inzichten krijgen tastbare vorm in recente praktijkvoorbeelden. In Frankrijk leidde het herhaald inzetten van grenscontroles onder president Sarkozy, met name de herinvoering van binnengrenscontroles met Italië in 2011, tot kritiek op de grenspolitie toen bleek dat de instroom van irreguliere migranten nauwelijks afnam. Het beleid werd daardoor eerder als symbolisch dan als effectief ervaren.³¹ Ook in Nederland doen zich vergelijkbare spanningen voor. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) signaleert structurele mismatches tussen publieke verwachtingen en de capaciteit van uitvoeringsinstanties als

27 Franko, K. (2019). *The crimmigrant other: Migration and penal power*. Routledge.

28 Brouwer, J., Van Der Woude, M., & Van Der Leun, J. (2018). Border policing, procedural justice and belonging: The legitimacy of (cr)immigration controls in border areas. *The British Journal of Criminology*, 58(3), 624-643.

29 Sandven, H. (2024). The practice and legitimacy of border control. *American Journal of Political Science*, 68(2), 544-556.

30 Lenard, P. T., & Macdonald, T. (2021). Democracy versus security as standards of political legitimacy: The case of national policy on irregular migrant arrivals. *Perspectives on Politics*, 19(2), 371-387.

31 De Carvalho, J. M. D. (2016). The effectiveness of French immigration policy under president Nicolas Sarkozy. *Parliamentary Affairs*, 69(1), 53-72.

Maartje van der Woude

de Belastingdienst, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).³² Deze instellingen worden geacht daadkrachtig, snel en rechtvaardig te opereren, terwijl zij kampen met capaciteitsproblemen en organisatorische kwetsbaarheid. In beide contexten blijkt: zonder tastbare beleidsresultaten ondermijnt performatief beleid op termijn het vertrouwen in de overheid.

6. De druk van politieke belofte op operationele praktijk

Wanneer publieke verwachtingen – aangewakkerd door symbolisch beladen beleid – systematisch hoger liggen dan wat operationeel haalbaar is, raakt niet alleen het vertrouwen in instituties beschadigd, maar komt ook het professioneel handelen van frontliniewerkers onder druk te staan. Met betrekking tot de binnen-grenscntroles lijken de gevolgen van deze spanningen voelbaar binnen de KMar zelf. In media-uitingen en via vakbonden wordt melding gemaakt van een gevoel dat hun inzet vooral een symbolisch karakter heeft, terwijl de verwachte resultaten uitblijven. Marechaussees geven aan dat zij zich verantwoordelijk voelen voor de uitvoering van maatregelen die in de publieke en politieke beeldvorming veel beloven, maar waarvan de effectiviteit in de praktijk beperkt is.³³ Ook de plannen van Wilders om per ommekeer alle grenzen te sluiten voor asielzoekers en ook met directe ingang alle grensovergangen te bewaken hebben tot kritische reacties vanuit de bonden geleid, die wijzen op een ‘onrealistisch plan’ en een ‘onuitvoerbare opdracht’. Ook wijst de woordvoerder van de Vakbond voor Burger en Militair defensiepersoneel op het feit dat het Europese Verdrag – het Schengenakkoord – een dergelijke opdracht niet toestaat.³⁴ De publieke uitingen van dergelijke zorgen duiden op een ervaren spanning tussen de beleidsmatige verwachtingen, Europese juridische kaders en de operationele werkelijkheid, waarbij men zich onvoldoende gehoord voelt in de besluitvorming die hun werk direct raakt. Deze gevoelens van frustratie en machteloosheid zijn niet uniek voor deze beroepsgroep, maar sluiten aan bij bredere bevindingen over uitvoeringsstress en verwachtingsdruk, zoals beschreven door Van der Steen et al. in hun werk over uitvoeringsstress en verwachtingsdruk in frontlinediensten binnen de infrastructuur, ruimte en transportsector.³⁵ Uitvoerders raken zo verstrikt in een systeem waarin symboliek primeert boven uitvoerbaarheid, terwijl zij afgerekend worden op uitblijvende resultaten die

32 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2022). *Grip. De uitvoering van de rechtsstaat*. www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2022/09/28/grip.

33 Zie www.oost.nl/nieuws/3028437/marechaussees-gefrustreerd-door-grenscntroles-zonder-resultaat-een-schijnvertoning (voor het laatst geraadpleegd op 31 mei 2025), www.oost.nl/nieuws/3031292/gefrustreerde-marechaussees-vinden-steun-bij-vakbond-minister-denkt-het-beter-te-weten (voor het laatst geraadpleegd op 31 mei 2025), www.bnnvara.nl/joop/artikelen/marechaussees-balen-van-symboolpolitiek-faber-pure-tijdverspilling (voor het laatst geraadpleegd op 31 mei 2025) en www.politiebond.nl/actueel/nieuws-and-blog/nieuwe-soort-grenscntroles-helaas-symboolpolitiek (voor het laatst geraadpleegd op 31 mei 2025).

34 Zie www.marechausseecontact.nl/12944-onrealistisch-plan-en-een-onuitvoerbare-opdracht.

35 Van der Steen, M., Van Twist, M., & Kleinhans, R. (2019). *Het recht op uitvoering. Over werkdruk en beleidslast in de uitvoering van beleid*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

buiten hun invloedssfeer liggen. Uitvoeringsinstanties worden zo de dragers van symbolische politiek, maar missen de speelruimte om die symboliek waar te maken. Dit schaadt hun geloofwaardigheid en kan leiden tot demotivatie binnen de organisatie én tot delegitimering in de publieke perceptie. Daarmee ontstaat een paradoxaal effect: de grenscontrole, bedoeld om het vertrouwen in de overheid te versterken, kan uiteindelijk bijdragen aan het ondermijnen ervan.

Deze spanning tussen nationale politiek en uitvoeringspraktijk krijgt een extra dimensie wanneer ook het Europese perspectief wordt meegenomen. Cornelisse laat zien dat het Schengenproject gestoeld is op een onderliggend vertrouwen tussen lidstaten, waarin het afzien van binnengrenscontroles niet slechts een praktisch, maar ook een politiek-juridisch commitment vormt.³⁶ Het herhaaldelijk activeren van artikel 25 SGC ondermijnt deze belofte en communiceert niet alleen naar binnen – als symbool van nationale controle –, maar ook naar buiten als signaal van wantrouwen jegens het Europese integratiekader. In die zin dragen tijdelijke grenscontroles bij aan een juridische en symbolische erosie van het Europese project, en versterken zij de fragmentatie van het gemeenschappelijke asiel- en migratiebeleid. Deze spanning tussen binnenlandse daadkracht en grensoverschrijdende samenwerking raakt daarmee aan de kern van de legitimiteit van nationaal migratiebeleid: wie politiek scoort op grenssymboliek kan juridisch bijdragen aan grensverzwakking.

7. Afsluiting: institutionele eerlijkheid door het trekken van een rode kaart?

De tijdelijke grenscontroles die sinds eind 2024 zijn ingevoerd aan de Nederlands-Belgische en Nederlands-Duitse grens staan symbool voor een bredere spanning in het hedendaagse migratiebeleid: de discrepantie tussen bestuurlijke belofte en institutionele werkelijkheid. Waar de maatregel op het eerste gezicht appelleert aan publieke zorgen rondom migratie en veiligheid, controle en daadkracht, kan aan de feitelijke impact van de maatregel getwijfeld worden. De maatregel lijkt hiermee vooral te fungeren als performatief instrument in een politiek klimaat waarin migratie symbool staat voor diepere onzekerheden rond nationale soevereiniteit, identiteit en bestuurlijke controle. Daarmee verschuift de functie van grensbeleid van operationele sturing naar symbolische representatie: het uitstralen van daadkracht en controle door de verantwoordelijke minister wordt belangrijker dan het daadwerkelijk realiseren ervan – een ontwikkeling die uitvoeringsorganisaties als de KMar structureel onder druk zet.

36 Cornelisse, G. N. (2020). Reinstatement of border control in the Schengen area: Conflict, symbolism and institutional dynamics. In S. Carrera, D. Curtin, & A. Geddes (Eds.), *20 year anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation dynamics of the EU area of freedom, security and justice* (pp. 81-93). European University Institute.

Maartje van der Woude

Deze spanning is geen incident, maar onderdeel van een breder patroon waarin institutionele grenzen en verwachtingen structureel uit balans raken.³⁷ Steeds vaker worden uitvoeringsinstanties belast met het waarmaken van beleidsintenties die primair politiek wenselijk lijken, maar operationeel moeilijk uitvoerbaar zijn. Dit kan niet alleen leiden tot uitvoeringsstress, maar ook tot institutionele erosie: wanneer verwachtingen systematisch worden overschreden door feitelijke capaciteiten, wordt de legitimiteit van beleid én uitvoering ondermijnd.

Wat vraagt dit van wetgeving, beleid en uitvoering? Allereerst is een herwaardering van bestuurlijke realiteit nodig in beleidsvorming. Politieke besluitvorming over migratie zou explicieter moeten worden getoetst op uitvoerbaarheid, juridische houdbaarheid en institutionele draagkracht. Dit veronderstelt niet alleen een krachtiger ambtelijk tegenwicht, maar ook meer ruimte voor reflectie en transparantie in het politieke debat zelf.

Ten tweede moeten uitvoeringsorganisaties worden beschermd tegen de instrumentalisering van symboliek. De inzet van diensten als de KMar dient primair te worden afgestemd op hun kernopgaven, met waarborgen tegen overbelasting door politieke signalering. Dit vraagt om versterkte institutionele buffers en een scherpere definitie van taken, bevoegdheden en mandaat.

Tegelijkertijd ligt er ook een verantwoordelijkheid bij de uitvoeringsorganisaties zelf om intern kritisch te reflecteren op hun rol in symbolische beleidspraktijken. Professionele weerbaarheid vraagt niet alleen om externe bescherming, maar ook om interne normstelling, ambtelijke tegenspraak en duidelijke grenzen aan uitvoeringsbereidheid wanneer maatregelen botsen met de rechtsstatelijke of operationele opdracht. In deze context roept de Staatscommissie rechtsstaat uitvoeringsinstanties op waar nodig de ‘rode kaart’ te trekken: expliciet aangeven wanneer de grens van uitvoerbaarheid of legitimiteit is bereikt.³⁸ Door actief het gesprek te voeren over uitvoerbaarheid, proportionaliteit en legitimiteit binnen de eigen organisatie kunnen uitvoerders bijdragen aan het behoud van hun gezag en publieke vertrouwen – ook wanneer politiek de neiging heeft die grenzen te overschrijden.

Ten slotte biedt de casus van de grenscontroles een breder inzicht in de noodzaak tot herijking van verantwoordelijkheden binnen de rechtsstaat. Migratie is bij uitstek een grensoverschrijdend en multidimensionaal vraagstuk, dat zich slecht leent voor nationale daadkracht alleen. Beleidsmakers zouden dan ook moeten erkennen dat zichtbaarheid en symboliek geen substituut zijn voor duurzame oplossingen – en dat juridische, administratieve en uitvoeringscomplexiteit eerder vraagt om bestuurlijke bescheidenheid dan om verdere systeemuitbreiding.

De uitdaging ligt dan ook niet in meer systeem, maar in meer bestuurlijke eerlijkheid over wat beleid werkelijk kan bewerkstelligen. Dat veronderstelt niet alleen heldere institutionele grenzen en hernieuwd vertrouwen in professionele uitvoering, maar ook respect voor de legitimiteit van de rechtsstatelijke orde. Alleen zo

37 Staatscommissie rechtsstaat, 2024.

38 Staatscommissie rechtsstaat, 2024, p. iv en 43.

kan het migratiebeleid opnieuw in balans worden gebracht met de grondslagen van een democratische, uitvoerbare én gepolitiseerde rechtsstaat, waarin grenscontrole niet slechts een symbool, maar een toetssteen voor institutionele eerlijkheid vormt.