

# Vreemdelingentoezicht sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Identificatieplicht

Een verkennend onderzoek naar staande houden op grond  
van het gewijzigde artikel 19 lid 1 Vreemdelingenwet

**E.M. Th. Beenackers**



april 1997/2



Wetenschappelijk  
Onderzoek- en  
Documentatiecentrum

# Voorwoord

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de evaluatie van het gewijzigde artikel 19 lid 1 Vreemdelingenwet. Het artikel betreft de regels die gelden bij het staande houden van personen in het kader van het vreemdelingentoezicht, teneinde hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie vast te stellen. Dit artikel werd gewijzigd bij de inwerkingtreding van de Wet op de Identificatieplicht. Een evaluatie van de wijziging was toegezegd door de minister van Justitie. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van juni tot december 1996.

Allereerst willen wij de respondenten van het onderzoek bedanken voor hun bereidwillige medewerking.

Vervolgens gaat onze dank uit naar degenen die naast de auteur direct betrokken waren bij de uitvoering van het onderzoek. Michiel Keizer was een gedeelte van het onderzoek mede-onderzoeker. Maurits Kruissink was de projectleider van het onderzoek en heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de onderzoeksopzet. Ruud Kouwenberg heeft een aantal interviews voor zijn rekening genomen.

Wij bedanken de leden van de begeleidingscommissie, genoemd in de bijlage. Ook naar de leden van de interne leescommissie gaat dank uit: Monique Aalberts, Cor Cozijn en Jos van Wetten.

Huub Simons heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de redactie van het rapport.

# Inhoud

## Lijst van afkortingen

## Samenvatting en conclusie 1

- 1 Inleiding en achtergrond 11**
  - 1.1 Aanleiding tot het onderzoek 11
  - 1.2 Wet op de identificatieplicht 12
  - 1.3 Vreemdelingtoezicht 13
  - 1.4 Totstandkoming gewijzigd artikel 19 lid 1 Vw.; parlementaire behandeling en uiteindelijke tekst 18
  - 1.5 Toezicht vóór de wijziging 25
  
- 2 Onderzoeksvragen en methode van onderzoek 29**
  - 2.1 Probleemstelling 29
  - 2.2 Onderzoeksvragen 29
  - 2.3 Methode van onderzoek 31
  
- 3 Toezicht in het binnenland op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf 35**
  - 3.1 Werkwijze en veranderingen 35
    - 3.1.1 Actief toezicht 36
    - 3.1.2 Passief toezicht 39
    - 3.1.3 Problemen 43
  - 3.2 Meningen 48
    - 3.2.1 Vreemdelingendiensten 48
    - 3.2.2 Basispolitie 50
    - 3.2.3 Belangenorganisaties/advocatuur 52
  - 3.3 Discriminatie 53
  - 3.4 Samenvatting en conclusie 58
  
- 4 Toezicht na grensovergang (MTV) 61**
  - 4.1 Werkwijze 61
  - 4.2 Meningen 67
  - 4.3 Discriminatie 69
  - 4.4 Samenvatting en conclusie 71

## Literatuur 73

**Bijlage1:** Samenstelling van de begeleidingscommissie 75

**Bijlage2:** Tabellen 76

# Lijst van afkortingen

<b>ADB</b>	<b>Antidiscriminatie-bureau</b>
<b>DIA</b>	<b>Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen</b>
<b>GBA</b>	<b>Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens</b>
<b>GSD</b>	<b>Gemeentelijke Sociale Dienst</b>
<b>KMar</b>	<b>Koninklijke Marechaussee</b>
<b>LBR</b>	<b>Landelijk Bureau Racismebestrijding</b>
<b>VAS</b>	<b>Vreemdelingen Administratie Systeem</b>
<b>VD</b>	<b>Vreemdelingendienst</b>
<b>Vw.</b>	<b>Vreemdelingenwet</b>
<b>WID</b>	<b>Wet op de Identificatieplicht</b>

# Samenvatting en conclusie

Door de inwerkingtreding van de Wet op de identificatieplicht (WID) in juni 1994 is een identificatieplicht voor een beperkt aantal gevallen ingevoerd. Naast wijzigingen in een twintigtal andere wetten, zijn door de WID twee veranderingen in de Vreemdelingenwet (Vw.) doorgevoerd. De draag- en toonplicht voor vreemdelingen, neergelegd in artikel 17 lid 1a is afgeschaft en artikel 19 lid 1 Vw. is gewijzigd. Dit laatste artikel geeft regels met betrekking tot het staande houden van personen in het kader van het vreemdelingentoezicht, teneinde hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie vast te stellen. Voorheen was het zo dat de politie een persoon staande kon houden als zij een vermoeden had dat deze vreemdeling was. Tegenwoordig mag zij iemand alleen staande houden als er concrete aanwijzingen van illegaal verblijf zijn. Deze wijziging is doorgevoerd, omdat het op grond van de oude tekst mogelijk was staande te houden op grond van uiterlijke kenmerken, zoals huidskleur, spraak of andere etnische kenmerken. Dit kon ertoe leiden dat het vreemdelingentoezicht op discriminerende wijze plaats zou vinden of dat van het uitoefenen van vreemdelingentoezicht zou worden afgezien, om een mogelijke discriminerende uitoefening te voorkomen. Daarnaast is in het gewijzigde artikel opgenomen dat staande houden ook geoorloofd is ter bestrijding van illegale immigratie zodra dit mogelijk is na grensoverschrijding. Dit omdat de grenscontroles aan de binnengrenzen van het Schengen-gebied afgeschaft zijn en er achter deze grenzen Mobiel Toezicht op Vreemdelingen (MTV) plaatsvindt. In de Vreemdelingencirculaire zijn nadere aanwijzingen gegeven voor binnenlands vreemdelingentoezicht.

Bij de parlementaire behandeling van de WID is door de toenmalige minister van Justitie toegezegd dat deze wijziging in de Vreemdelingenwet geëvalueerd zou worden. Ten behoeve van deze evaluatie is een beperkt, verkennend onderzoek uitgevoerd.

## *Vraagstelling*

Het doel van het onderzoek was vooral twee zaken te peilen:

- 1 In hoeverre kunnen de instanties die met vreemdelingentoezicht zijn belast, uit de voeten met de wetwijziging en de bijbehorende uitvoeringsinstructie?
- 2 Hoe ervaren (belangengroeperingen van) vreemdelingen de wijzigingen en zijn er aanwijzingen dat het vreemdelingentoezicht op een mogelijk discriminerende wijze uitgeoefend wordt?

Ter beantwoording van deze vragen is onder andere aandacht besteed aan de vraag of de aard en de werkwijze in de praktijk veranderd is, en in hoeverre eventuele veranderingen toe te schrijven zijn aan de invoering van de WID dan wel aan andere factoren, zoals de reorganisatie van de politie. Tevens is getracht een cijfermatig beeld te verkrijgen. Met betrekking tot het toezicht

op grond van concrete aanwijzingen bleek dit niet goed mogelijk, aangezien het aantal staandehoudingen voor en na de wetswijziging niet overal geregistreerd werd, dan wel wordt. Kwantitatieve gegevens ten aanzien van de uitbreiding van de menskracht bij de VD's ten behoeve van de intensivering van het vreemdelingentoezicht zijn vermeld in bijlage 2. Daar zijn eveneens cijfers te vinden met betrekking tot het MTV.

De vraag ten aanzien van discriminatie moet bij het toezicht op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf vooral gezien worden in het licht van het feit dat de bedoeling van de artikelswijziging was om mogelijk discriminerend optreden tegen te gaan. De vraag is dus vooral of de wetswijziging ertoe bijgedragen heeft dat de op grond van de oude wettekst mogelijke discriminatie, namelijk staande houden op grond van uiterlijke kenmerken, tegengegaan wordt.

Het MTV is een nieuwe vorm van toezicht, waarbij de grondslag een andere is dan die bij het overige binnenlands toezicht. Er zijn namelijk geen concrete aanwijzingen van illegaal verblijf nodig. Iedereen kan vlak na grensovergang staande gehouden worden, waarbij op een aantal criteria geselecteerd mag worden. Deze criteria worden in de Vreemdelingencirculaire genoemd.

#### *Werkwijze*

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is een beperkt verkennend onderzoek uitgevoerd, waarin getracht is inzicht te verkrijgen in de vraag of de uitvoerende instanties met het artikel uit de voeten kunnen, en of er aanwijzingen zijn dat er gediscrimineerd wordt. Daartoe zijn interviews gevoerd met functionarissen van instanties die het vreemdelingentoezicht uitoefenen, namelijk de politie, (zowel vreemdelingendiensten (VD) als basispolitie), en de Koninklijke Marechaussee (KMar). De politie voert het toezicht in het binnenland uit, waarbij staande gehouden kan worden op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf. De KMar voert het toezicht uit vlak na grensovergang. Er zijn acht interviews met leidinggevende functionarissen van VD's in acht politieregio's gevoerd. In dezelfde regio's zijn acht interviews met chefs van drie basiseenheden gehouden. Bij de KMar is gesproken met twee leden van de staf en met leidinggevendenden van vijf brigades waar MTV uitgevoerd wordt.

De volgende instanties die zich inzetten voor de belangen van vreemdelingen zijn benaderd: FORUM (Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling), het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR), en de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland. Daarnaast zijn twee interviews met medewerkers van plaatselijke Antidiscriminatiebureaus (ADB) gevoerd. Bovendien zijn interviews gevoerd met twee advocaten in vreemdelingenzaken. Tevens is aan de hand van de jaarverslagen van de Nationale Ombudsman gezien of daar wellicht klachten over het staande houden ingediend zijn.

Omdat in artikel 19 lid 1 Vw. twee gronden genoemd zijn waarop staande gehouden kan worden, waarbij het toezicht door twee verschillende instanties uitgeoefend wordt, worden de onderzoeksresultaten volgens die gronden beschreven.

### **Vreemdelingtoezicht op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf**

#### *Uitvoering*

Teneinde de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden (of de politie met de wetswijziging uit de voeten kan), is op basis van de interviews bezien hoe de politie het toezicht tegenwoordig uitoefent, welke veranderingen er door de wijziging hebben plaatsgevonden en of er problemen/knelpunten zijn. Tevens is naar de mening gevraagd over de uitvoerbaarheid van het artikel, waarbij met name de vraag aan de orde kwam of het als beperkend ervaren wordt.

Het beeld dat naar voren komt, is niet in alle opzichten scherp en duidelijk. Hierbij moet een aantal zaken voor ogen gehouden worden.

Het vreemdelingtoezicht wordt formeel uitgeoefend door twee politiediensten, de VD en de basispolitie. In de praktijk heeft vooral de VD met artikel 19 lid 1 Vw. te maken, omdat het vreemdelingtoezicht vooral als haar taak gezien wordt, en zij het 'vreemdelingrechtelijke' traject afhandelt. De VD oefent *actief* toezicht uit, waarbij zij gericht illegalen opspoot, terwijl de basispolitie voornamelijk *passief* toezicht uitoefent. Dit laatste houdt in dat zij personen aanhoudt in het kader van de uitoefening van de algemene politietaak, bijvoorbeeld op grond van verdenking van een strafbaar feit, of wegenverkeerscontrole, en dan stuit op het feit dat iemand zich illegaal in Nederland bevindt. De basispolitie draagt zo'n persoon dan veelal over aan de VD. In vier onderzochte basiseenheden is het basispolitiepersoneel meer bij het (actieve) vreemdelingtoezicht betrokken, doordat mensen vanuit de basiseenheden bij de VD gedetacheerd worden. In het verleden werd er door meer basiseenheden dan tegenwoordig aan actief toezicht gedaan. Dit was het geval in voormalige rijkspolitiegebieden (aldus enkele geïnterviewde chefs die in een voormalig rijkspolitiegebied werkzaam waren) en in sommige andere eenheden. Het was echter nooit een prioriteit. Het feit dat tegenwoordig nauwelijks actief toezicht door de basispolitie wordt uitgeoefend hangt volgens de geïnterviewde chefs zowel samen met de reorganisatie van de politie, waarbij de rijkspolitie is opgegaan in de regiopolitie, als met het feit dat de VD's zijn uitgebreid, zodat het vreemdelingtoezicht nog meer dan voorheen als hun taak gezien wordt.

Het feit dat tegenwoordig concrete aanwijzingen van illegaal verblijf nodig zijn om iemand staande te kunnen houden teneinde zijn verblijfstitel te bepalen, heeft, aldus de geïnterviewden, het *actief* opsporen van illegalen bemoeilijkt. Het vroegere criterium 'redelijk vermoeden van vreemdeling' was eenvoudiger. Het vermoeden kon op het uiterlijk gebaseerd worden en

op het feit dat iemand geen of slecht Nederlands sprak. Het tegenwoordige criterium is 'harder' en stelt andere eisen. Om hieraan te voldoen wordt volgens de geïnterviewde VD-functionarissen meer dan voorheen vooronderzoek gepleegd, bijvoorbeeld ten aanzien van bedrijven waar illegale vreemdelingen zouden kunnen werken. Bovendien gebeuren controles veelal in samenwerking met andere instanties zoals de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA), de belastingdienst, FIOD, sociale dienst. Als samen met de DIA gecontroleerd wordt zullen er alleen concrete aanwijzingen van illegaal verblijf zijn ten opzichte van werknemers. Dit betekent dat dan bijvoorbeeld de bezoekers in horecagelegenheden niet gecontroleerd kunnen worden. Ook tips kunnen tot concrete aanwijzingen leiden. Er is dan wel onderzoek en goede voorbereiding nodig, alvorens daadwerkelijk tot actie over te gaan. Actief toezicht is arbeidsintensiever geworden, maar ook professioneler.

Actief toezicht op straat is nauwelijks meer mogelijk, omdat er ten aanzien van mensen op straat zelden concrete aanwijzingen van illegaal verblijf zijn. Vroeger voerden de VD's in de meeste onderzochte regio's dit soort toezicht wel uit. In een regio gebeurde het niet, omdat men geen razzia-achtige toestanden wilde, in een andere regio gebeurde het weinig.

Wat betreft het *passieve* toezicht, dat door de basispolitie uitgeoefend wordt, is er in wezen niet zoveel veranderd. Ook vroeger werden mensen die op grond van andere feiten aangehouden werden en van wie dan bleek dat zij illegaal waren, door de basispolitie aan de VD overgedragen. Bij de overdracht was het voldoende dat er een redelijk vermoeden van vreemdelingschap was. Tegenwoordig heeft de VD concrete aanwijzingen van illegaal verblijf nodig om iemand over te nemen. Deze zijn er dan veelal, omdat deze ontstaan bij het identificeren van mensen die op grond van andere feiten zijn aangehouden.

Het wetsartikel werd voorheen ook wel gebruikt om een vreemdeling staande te houden en mee te nemen naar het bureau als deze overlast veroorzaakte of er niet voldoende verdenking was om iemand aan te houden wegens een strafbaar feit. Het gebruik van dit artikel op deze manier is 'oneigenlijk': het is bedoeld voor vreemdelingentoezicht en niet voor het handhaven van de openbare orde of het bestrijden van misdaad. Door de wetswijziging is het 'oneigenlijke' gebruik niet meer mogelijk.

*Meningen: knelpunten, uitvoerbaarheid en beperkingen van de wet*  
 VD-functionarissen vinden de term 'concrete aanwijzingen van illegaal verblijf' ingewikkeld en onduidelijk. Uit de manier waarop het toezicht naar hun zeggen uitgeoefend wordt blijkt echter dat een aantal zaken wel duidelijk is. De onduidelijkheid komt vooral voor rekening van één in de Vreemdelingencirculaire genoemde categorie, namelijk die van de 'ervaringsgegevens wegens eerdere constatering van illegaal verblijf of illegale arbeid'. VD-functionarissen hebben verschillende opvattingen over welke gegevens wanneer tot concrete aanwijzingen kunnen leiden.



Bovendien wijzen VD-functionarissen op het feit dat rechters die over de vreemdelingenbewaring oordelen, en daarbij ook de rechtmatigheid van de staandehouding toetsen, het begrip 'concrete aanwijzingen van illegaal verblijf' verschillend uitleggen. Sommigen doen dit naar de mening van de geïnterviewden op een te strikte wijze.

Sommigen vinden het een probleem dat bij een adrescontrole in verband met een gezochte illegaal anderen die zich daar bevinden en waarschijnlijk ook illegaal zijn, niet gecontroleerd mogen worden. Dit probleem wordt door sommige VD-functionarissen gesignaleerd.<sup>1</sup> Een ander probleem dat mede door de basispolitie gesignaleerd wordt, is dat de andere inzittenden van een auto niet gecontroleerd mogen worden, nadat gebleken is dat de gecontroleerde bestuurder illegaal is.

Om dit soort problemen op te lossen, heeft het kamerlid Verhagen op 23 oktober 1996 een motie ingediend met het voorstel het artikel zodanig te wijzigen dat ook het aan de omstandigheden van het geval ontleende vermoeden van illegaliteit een titel geeft tot staandehouding. Hierover is de mening van de geïnterviewden bij instanties die opkomen voor de belangen van vreemdelingen gepolst. Hun mening was dat de grond om staande te kunnen houden, dan vaag en onbepaald wordt: het 'redelijk vermoeden' wordt versterkt, i.p.v. de concrete aanwijzingen. Omdat de interviews bij de politie al hadden plaatsgevonden toen de motie aanhangig gemaakt werd, zijn ons de meningen van de politiefunctionarissen hierover niet bekend. Een knelpunt is dat nog niet alle basispolitie mensen weten dat het artikel gewijzigd is, of niet goed weten wat concrete aanwijzingen oplevert. Daardoor houden zij soms mensen staande op verkeerde gronden. De VD let dus goed op de redenen waarom basispolitie mensen een persoon staande hebben gehouden: zijn deze niet toereikend, dan wordt iemand heengezonden.

Bijna alle geïnterviewde VD-functionarissen zijn van mening dat de tekst van het artikel restrictiever is dan de vroegere formulering. Zij voegen hier echter aan toe, dat het tevens een goede wijziging is, omdat men nu geen mensen meer staande kan houden op grond van uiterlijke kenmerken als huidskleur of spraak.

Los van de vraag of het artikel als beperkend ervaren wordt, staat de vraag of het artikel als belemmerend ervaren wordt in de praktijk. Hierover zijn de meningen verdeeld. In een regio vindt men het onwerkbaar, een 'misser' een 'miskleun', 'bureaubeleid dat wordt gemaakt zonder op de praktijk te letten'. Vreemdelingen waarvan men 'weet' dat zij misdrijven zullen plegen (bijvoorbeeld zakkenrollerij), kunnen niet meer aangehouden worden op

<sup>1</sup> Er zijn echter rechterlijke uitspraken waarbij de rechter oordeelde dat het wel mogelijk was, bij voorbeeld bij aanwezigheid in een ROA (Regeling voor opvang asielzoekers)-woning (Zie Hendriksen, 1996).

grond van een vermoeden dat zij vreemdeling zijn. In een andere regio menen zij dat het middel van controle op straat hen 'volledig uit de hand geslagen is' en noemen zij de eis van concrete aanwijzingen een 'handicap'. In een regio is men wat laconiek: het is werkbaar en vormt zelfs een verrijking: men moet creatiever zijn, en alles moet beter op papier gezet worden. In de overige regio's vindt men het moeilijker werken. In twee regio's doet men door uitbreiding van menskracht en de intensivering van het toezicht aan operationeel vreemdelingtoezicht, terwijl dit vroeger nauwelijks het geval was.

De meningen overziend, kan gesteld worden dat de VD-functionarissen bijna allemaal vinden dat het staande houden moeilijker is geworden, maar dat het wel mogelijk is.

De basispolitie heeft over het algemeen geen problemen met de wijziging. Dit hangt samen met het feit dat zij het actieve toezicht niet zozeer als taak heeft. De enkele basiseenheden die intensiever bij dit soort toezicht zijn betrokken, signaleren gelijksoortige problemen als de VD.

De chefs in een klein aantal basiseenheden zien de wijziging wel als een probleem. Dit moet echter bezien worden vanuit de invalshoek van de basispolitie, die het vooral als haar taak ziet misdaad te voorkomen en te bestrijden en de openbare orde te handhaven. Vanuit deze invalshoek werden in twee basiseenheden, elk in het centrum van een grote stad, potentiële zakkenrollers staande gehouden op grond van een redelijk vermoeden van vreemdeling zijn, en werden in een andere stad groepjes (drugsgebruikende) vreemdelingen die angstgevoelens bij de bevolking oproepen, staande gehouden op grond van het artikel. Als zij illegaal bleken te zijn, werden zij meegenomen naar het bureau. Dit kan nu niet meer en derhalve menen sommige basispolitiechefs dat zij niet meer 'preventief' kunnen werken. Het heeft echter niets met vreemdelingtoezicht als zodanig te maken. Sommige basispolitiechefs wijzen erop dat naar hun ervaring de criminele vreemdeling vaak illegaal is.

#### *Discriminatie*

Zijn er aanwijzingen dat er mogelijk discriminerend opgetreden wordt op grond van het artikel? Heeft de wetswijziging ertoe bijgedragen dat het eventuele discriminerende optreden dat mogelijk was op grond van de oude tekst van het artikel is tegengegaan? Om deze vragen te beantwoorden is zowel bezien wat de geïnterviewden bij de politie vertelden over de wijze waarop zij het vreemdelingtoezicht uitoefenen, als hetgeen de geïnterviewden bij de instanties die zich inzetten voor de belangen van vreemdelingen hierover vertelden. Gevraagd is ook naar de hoeveelheid ingediende klachten naar aanleiding van artikel 19 lid 1 Vw. Deze methoden zijn zeer beperkt. Het ging er vooral om te sonderen of er signalen zijn die op discriminerend optreden wijzen, en of de wetswijziging discriminatie heeft tegengegaan.

Vóór de wetwijziging letten de geïnterviewde politiefunctionarissen naar eigen zeggen bij het uitoefenen van vreemdelingentoezicht op uiterlijk, spraak en ook op huidskleur. Hierbij loopt men al snel het gevaar van discriminerend optreden, c.q. van optreden dat door de betrokkenen als zodanig wordt ervaren. Het was echter volgens de geïnterviewden ook min of meer vanzelfsprekend, omdat de kans dat een persoon met een niet-blanke huidskleur een vreemdeling is, nu eenmaal groter is en het volgens de wettekst mogelijk was staande te houden op grond van een redelijk vermoeden van vreemdelingschap.

De wijze waarop de basispolitie het artikel 'oneigenlijk' gebruikte in het kader van het handhaven van openbare orde en bestrijden van criminaliteit, kan ook als discriminerend uitgelegd worden.

Teneinde te peilen of er na de wetwijziging sprake is van discriminerend optreden bij het staande houden op grond van artikel 19 lid 1 Vw., is aan de VD-functionarissen en aan de chefs basispolitie gevraagd of zij klachten over het staande houden kennen. Deze zijn er naar hun zeggen nauwelijks. Zij bereiden alles goed voor zodat zij staande kunnen houden op grond van concrete aanwijzingen. Slechts één functionaris kan zich een klacht over staande houden op grond van artikel 19 lid 1 Vw. herinneren. Ook bij de geïnterviewden van de basiseenheden zijn nauwelijks klachten bekend. Dat iemand staande gehouden wordt op grond van de oude tekst van het artikel (wat als discriminerend uitgelegd zou kunnen worden), komt nog sporadisch voor, maar, aldus de geïnterviewde chefs, steeds minder.

Gelet op de manier waarop het vreemdelingentoezicht volgens de geïnterviewde VD-functionarissen wordt uitgeoefend, zijn er geen aanwijzingen dat er sprake zou zijn van discriminatie.

Het beeld dat van de kant van belangenorganisaties en advocaten naar voren komt, is niet eenduidig, maar over het algemeen zijn er geen aanwijzingen dat er discriminerend opgetreden wordt bij het staande houden. Bij het LBR is direct na de invoering van de WID een projectgroep in het leven geroepen, die de klachten naar aanleiding van de toepassing van artikel 19 lid 1 Vw. zou bezien. Deze projectgroep is opgeheven bij gebrek aan klachten. Deze beslissing is, aldus de geïnterviewde bij het LBR, wellicht te snel genomen, omdat er vanuit de ADB's mondelinge informatie is gekomen, die wijst op het oneigenlijk gebruiken van verkeerscontroles teneinde illegalen op te sporen. Op de oproep van het LBR aan de plaatselijke ADB's om bij hen bekende klachten door te geven kwamen drie reacties. Bij twee van de reagerende ADB's zijn interviews gehouden. Bij één ADB komen zo'n 10 klachten per jaar binnen. Het gaat er daarbij om dat zonder reden naar een identificatie gevraagd wordt, waarbij de politie zegt dat zij bevoegd is. Het gebeurt, aldus de geïnterviewde ADB'ers, op discriminerende gronden. Bij het andere ADB waar geïnterviewd is, is sprake van één klacht.

Bij de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland zijn geen klachten binnengekomen.

Er is dus geen groot aantal klachten, waarbij overigens wel bedacht moet worden, dat (illegale) vreemdelingen wellicht niet zo snel een klacht indienen.

Al met al zijn noch uit interviews met politie en migrantenorganisaties noch uit het klachtenpatroon signalen opgevangen dat er veelvuldig discriminerend opgetreden zou worden bij het staande houden.<sup>2</sup>

### **Toezicht ter bestrijding van illegale immigratie vlak na grensoverschrijding**

#### *Uitvoering*

Teneinde de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden (of de uitvoerende instantie met het artikel uit de voeten kan) is ook wat dit soort toezicht betreft gezien hoe het uitgeoefend wordt, of artikel 19 lid 1 Vw. problemen oplevert, en of het als beperkend ervaren wordt.

Het MTV wordt door de KMar uitgevoerd in treinen en op wegen, nadat de grens gepasseerd is. Het toezicht in treinen en op het wegverkeer wordt op een verschillende manier uitgevoerd.

Bij het toezicht in de trein stappen de marechaussees in op een station bij de grens en controleren de passagiers. Zij stappen meestal in op een buitenlands station voor de grens en stappen uit op het eerste station in Nederland. Zij beginnen (in één brigade) al voor de grens te controleren, omdat zij anders zeer weinig tijd hebben. In één geval stappen zij in op een station in Nederland en controleren vanaf dat punt. In dit laatste geval is het de vraag of er sprake is van toezicht vlak na grensovergang; er is dan al vermenging met het overige reizigersverkeer. Volgens de geïnterviewde marechaussees worden alle reizigers in een trein gecontroleerd, tenzij het wegens tijdgebrek niet mogelijk is. In dit geval worden echter wel alle reizigers in één coupé of rijtuig gecontroleerd.

De controle op de weg wordt anders uitgevoerd: motorrijders staan op een plek waar zij kunnen zien dat het verkeer de grens overkomt; zij selecteren telkens een te controleren auto, en geven de bestuurder een teken dat hij moet volgen en stoppen. Op een parkeerplaats iets verderop worden de papieren van de inzittenden van de auto gecontroleerd door collega-marechaussees. De motorrijders selecteren de te controleren auto's op grond van kenteken, uiterlijk van de auto (staat van onderhoud, type), zware belading. Deze criteria worden in de Vreemdelingencirculaire genoemd. Het gaat volgens de geïnterviewde KMar-functionarissen altijd om een

<sup>2</sup> Hendriksen (1996) komt op grond van door hem bestudeerde jurisprudentie tot de conclusie dat daaruit niet afgeleid kan worden of het staande houden in het kader van het vreemdelingentoezicht inderdaad niet-discriminatoir gebeurt. Hij meent dat in een enkel geval uit de stukken afgeleid kan worden dat etnische kenmerken de aanleiding tot controle zijn geweest. Hij meent echter dat het om incidenten gaat.

combinatie van factoren, waarbij volgens sommigen ook het uiterlijk van de inzittenden een rol kan spelen.

### *Meningen*

De geïnterviewde marechaussees ervaren het artikel niet als beperkend. Het levert ook geen problemen op. Er zijn wat aanvangsproblemen geweest. Zo was er bijvoorbeeld verwarring bij rechters over de vraag of er bij dit soort toezicht concrete aanwijzingen van illegaal verblijf nodig zijn. Inmiddels is echter duidelijk dat deze bij dit soort toezicht niet nodig zijn.

### *Discriminatie*

Zoals vermeld wordt volgens de geïnterviewde KMar-functionarissen meestal iedereen in een trein gecontroleerd, of als dit niet mogelijk is, zeker iedereen in een coupé of open rijtuig. Niemand hoeft zich dus af te vragen waarom de een wel en de ander niet gecontroleerd wordt.

In de Vreemdelingencirculaire wordt een aantal aanwijzingen gegeven op grond waarvan tot controle op de weg overgegaan kan worden. Deze betreffen vooral kenmerken van het voertuig. Over het uiterlijk van de inzittenden wordt niets vermeld; bij de mondelinge parlementaire behandeling is echter zeer nadrukkelijk gesteld dat raciale kenmerken, zoals huidskleur, geen geoorloofde grond zijn voor het al dan niet in werking stellen van het vreemdelingtoezicht.

Naar hun zeggen letten de marechaussees bij het selecteren op een combinatie van factoren; sommigen geven aan dat ook het uiterlijk van de inzittenden een rol kan spelen. Hierbij doelt een marechaussee op kleding ('sjofole mensen'). Eén geïnterviewde marechaussee liet zich over huidskleur uit: er wordt bij hen niet op mensen met een donkere huidskleur gelet, maar sommige marechaussees kunnen feilloos zien of iemand bijvoorbeeld Oost-Europese gelaatskenmerken heeft.

De KMar zelf meent dat zij niet discrimineert maar selecteert: zij richt zich op het opsporen van de doelgroep, namelijk vreemdelingen die illegaal in Nederland willen verblijven.

Er zijn nauwelijks klachten over discriminerend optreden bekend, waarbij bedacht moet worden dat (illegale) vreemdelingen wellicht niet zo snel een klacht indienen.

### **Conclusie**

Op grond van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek kan met enige voorzichtigheid, gezien de beperkte onderzoeksopzet, een aantal conclusies getrokken worden.

Zo kan geconcludeerd worden dat de VD in de praktijk over het algemeen geen onoverkomelijke problemen ondervindt door de term 'concrete aanwijzingen van illegaal verblijf'. Dit hoewel het toezicht arbeidsintensiever is geworden doordat er meer voorbereiding nodig is teneinde concrete aanwijzingen te verkrijgen en de redenen om staande te kunnen houden

goed verantwoord moeten worden. Er zijn echter ook VD-functionarissen die menen dat zij er niet mee uit de voeten kunnen. Een aantal mogelijkheden om staande te kunnen houden is er niet meer; het is met name niet mogelijk actief toezicht op straat uit te oefenen. Sommige VD-functionarissen vinden dit een probleem. Het toezicht heeft zich, voor zover het op straat plaatsvond, meer verplaatst naar andere plaatsen, waar het wel mogelijk is op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf te controleren, bijvoorbeeld de werkplek. Deze controles werden voorheen ook uitgevoerd. De basispolitie heeft over het algemeen geen problemen aangaande artikel 19 lid 1 Vw. omdat zij nauwelijks actief vreemdelingtoezicht uitoefent. Zij oefent wel passief toezicht op straat uit, als zij op grond van andere feiten met een illegale vreemdeling in aanraking komt. Dit levert over het algemeen geen problemen op, omdat er bij overdracht aan de VD concrete aanwijzingen van illegaal verblijf zijn.

Er zijn geen aanwijzingen dat er (veelvuldig) discriminerend opgetreden wordt bij het staande houden van vreemdelingen. De wijziging van het artikel heeft het tegengaan van mogelijk discriminerend optreden in het vreemdelingtoezicht bevorderd.

De KMar kan goed uit de voeten met het artikel, dat niet als beperkend ervaren wordt. De KMar heeft in de praktijk een werkwijze gevonden waarbij vlak na grensovergang gecontroleerd wordt en er geen vermenging plaatsgevonden heeft met het overig verkeer. Dit geldt voor het wegverkeer en over het algemeen ook voor de trein.

In de trein wordt over het algemeen iedereen gecontroleerd. Bij de controle op de weg wordt een selectie gemaakt, waarbij volgens sommigen ook op uiterlijk van de inzittenden gelet wordt. Dit heeft het risico dat degenen die staande gehouden worden het als discriminerend ervaren.

# 1 Inleiding en achtergrond

## 1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Op 1 juni 1994 is de Wet op de Identificatieplicht (WID) in werking getreden. Hierdoor is de draag- en toonplicht voor vreemdelingen afgeschaft (art. 17 lid 1a Vreemdelingenwet (Vw.) en is artikel 19 lid 1 Vw. gewijzigd. Dit artikel geeft regels met betrekking tot het staande houden van personen in het kader van het vreemdelingentoezicht teneinde hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie vast te stellen. De wijziging komt er op neer dat de politie voorheen een redelijk vermoeden moest hebben dat iemand vreemdeling was om deze persoon staande te mogen houden en naar zijn verblijfspapieren te vragen terwijl er tegenwoordig concrete aanwijzingen van illegaal verblijf moeten bestaan. Dit soort toezicht wordt uitgeoefend door de politie, vreemdelingendiensten (VD) en basispolitie. Daarnaast kunnen personen meteen na grensovergang staande gehouden worden, ter bestrijding van illegale immigratie. Dit soort toezicht wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar). De toenmalige Minister van Justitie heeft bij de behandeling van de WID in de Tweede Kamer toegezegd dat de wijziging van dit artikel van de Vw. binnen twee jaar geëvalueerd zou worden. Ten behoeve van deze evaluatie heeft het WODC een beperkt verkennend onderzoek uitgevoerd, waarin getracht is het antwoord op twee vragen te vinden. Ten eerste de vraag in hoeverre de instanties die met vreemdelingentoezicht zijn belast uit de voeten kunnen met de wetswijziging en de bijbehorende uitvoeringsinstructie. Ten tweede de vraag hoe (belangengroeperingen van) vreemdelingen de wijzigingen ervaren en met name of er sprake is van discriminatie. Met name wat betreft dit laatste is slechts gepeild of dit het geval is.

In het voorliggende rapport wordt verslag van het onderzoek gedaan. In hoofdstuk 1 worden de achtergronden beschreven. Nadat kort ingegaan is op de WID, wordt uiteengezet wat de verandering van artikel 19 Vw. inhoudt. Om het kader te schetsen waarin het staande houden plaats vindt, wordt daarna ingegaan op het vreemdelingentoezicht en het beleid ten aanzien daarvan. Vervolgens komt de totstandkoming van artikel 19 lid 1 Vw. ter sprake en de parlementaire behandeling. Tenslotte worden enkele onderzoeken besproken waaruit blijkt hoe het staande houden vóór de wetswijziging plaats vond.

In hoofdstuk 2 komen de onderzoeksvragen en de methode van onderzoek aan bod.

Aangezien het gewijzigde artikel regels geeft ten aanzien van staande houden bij twee soorten toezicht, die door twee aparte instanties uitgeoefend worden, worden de onderzoeksresultaten apart beschreven. In hoofdstuk 3 worden de resultaten besproken wat betreft het toezicht op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf. Vervolgens komt in hoofdstuk 4 het toezicht ter sprake dat door de KMar na grensoverschrijding uitgeoefend wordt. Per soort toezicht wordt achtereenvolgens besproken hoe het toezicht

tegenwoordig plaatsvindt, in hoeverre dit verschilt van de wijze waarop het voor de wetwijziging plaatsvond, en de problemen/knelpunten die het artikel oplevert. Hierna volgen, eveneens per soort toezicht, de meningen over de artikelwijziging, in het bijzonder over de mate waarin het als beperkend ervaren wordt. Vervolgens worden de resultaten aangaande eventueel discriminerend optreden besproken.

## 1.2 Wet op de Identificatieplicht

Door de WID is, overeenkomstig het regeerakkoord van het vorige kabinet, een beperkte identificatieplicht ingevoerd. Dit houdt in dat aan mensen slechts in een aantal gevallen gevraagd kan worden zich te identificeren. De WID geeft aan in welke gevallen en situaties deze identificatieplicht bestaat en welke documenten daarvoor aangewend kunnen worden. In artikel 1 WID worden de officiële identiteitsbewijzen aangewezen. Om de situaties vast te leggen waarin de identificatieplicht bestaat, is door de inwerkingtreding van de wet een twintigtal artikelen in andere wetten veranderd. Kort aangeduid, bestaat de identificatieplicht bij financiële handelingen, bij de notaris, bij het aanvragen van een SoFinummer, bij het aanvragen van een uitkering, bij het zoeken naar werk (namelijk bij inschrijving op het arbeidsbureau), bij indiensttreding, en op het werk (wegens controles op zwartwerken). Bovendien moet men zich in speciale situaties kunnen identificeren, zoals bij (dreigende) ordeverstoringen bij een voetbalwedstrijd (van een club uit het betaald voetbal of een vertegenwoordigend elftal), en bij weigering van het betalen van de boete bij geconstateerd zwartrijden in het openbaar vervoer. Voor vreemdelingen bestond er al een identificatieplicht. Deze is echter door de invoering van de WID gewijzigd.

De WID is een politiek compromis en de uitkomst van een uitgebreide discussie over de wenselijkheid van een identificatieplicht als zodanig en van een algemene of een beperkte werking van de identificatieplicht. Zij weerspiegelt in hoge mate de tweeslachtigheid waarmee in onze samenleving over het onderwerp 'identificatieplicht' gedacht wordt, aldus de voorzitter van de D66-fractie van de Tweede Kamer, Wolffensperger (1993).

Een algemene verplichting om een identificatiebewijs te kunnen tonen, heeft in ons land altijd grote weerstand ontmoet. Vaderlandse tradities en de associatie met het persoonsbewijs dat gedurende de Tweede Wereldoorlog gebruikt werd, waren hiervan de oorzaak. De weerstanden zouden echter tanende zijn (Wolffensperger, 1993; Nieuwenhuis, 1994).

Als redenen voor die verminderde weerstand worden aangevoerd:

- dat de oorlog inmiddels te lang geleden is (meer dan vijftig jaar), om nog van invloed te zijn;
- dat veel mensen eraan gewend zijn identiteitspapieren zoals bank- of giropas, creditcards en rijbewijs bij zich te dragen,
- dat onvrede over criminaliteit maatregelen bespreekbaar maakt die dat voorheen niet waren.



- Bovendien zouden er betere controlemogelijkheden aan de binnengrenzen moeten komen nu grenscontroles in het kader van het akkoord van Schengen opgeheven zijn.

In een aantal gevallen is er door de wet feitelijk niet zoveel veranderd: allerlei (overheids-)instellingen vroegen al om identiteitsbewijzen. Wat veranderd is, is dat er sancties zijn als men niet aan het verzoek voldoet. De wijziging van artikel 19 lid 1 Vw. heeft wel veranderingen met zich mee gebracht. Alvorens over te gaan tot de bespreking van deze wijziging, de totstandkoming en de mogelijke gevolgen daarvan, wordt het kader geschetst waarin het artikel een rol speelt, namelijk het vreemdelingentoezicht.

### 1.3 Vreemdelingentoezicht

Voor de toelating en het verblijf van vreemdelingen in ons land gelden regels. Die regels zijn vastgelegd in de Vreemdelingenwet (uit 1965; met ingang van 1 januari 1994 is deze grondig herzien) en de daaruit voortvloeiende lagere regelgeving zoals het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire. Deze laatste bevat richtlijnen van het Ministerie van Justitie voor de uitvoerende diensten, met gedetailleerde aanwijzingen en uitleg over de hiervoor genoemde wetgeving; de circulaire is eind 1993 ingrijpend herzien.

Op het verblijf van vreemdelingen wordt toezicht uitgeoefend. Dit vreemdelingentoezicht heeft drie doelen:

- 1 het opsporen van illegale vreemdelingen<sup>3</sup> met de bedoeling hen uit te zetten;
- 2 het inzicht geven in het gaan en staan van in ons land verblijvende vreemdelingen (mogelijk van belang voor de openbare orde of de nationale veiligheid);
- 3 het kunnen beschikken over gegevens inzake aantal vreemdelingen, de plaatsen waar zij zich bevinden, hun middelen van bestaan en de omstandigheden waaronder zij leven.

<sup>3</sup> Op grond van artikel 1 van de Vreemdelingenwet is ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld een vreemdeling. Het begrip 'illegale vreemdeling' is niet in de wet gedefinieerd; het zijn vreemdelingen die geen toestemming hebben om in Nederland te verblijven. Hiervan is sprake als zij bijvoorbeeld niet (meer) beschikken over een geldig visum of een verblijf- of vestigingsvergunning (zie artikel 8-10 Vw.). In de Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot een 'Koppelingswet' wordt opgemerkt dat er naar wordt gestreefd de term 'illegalen' niet meer te gebruiken, omdat deze tot veel verwarring heeft geleid. Liever wordt de volgende omschrijving gehanteerd: 'rechtmatig en niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen'. In dit rapport wordt de term 'illegaal' gehanteerd, omdat deze vooralsnog in het spraakgebruik ingeburgerd is.

Er zijn verschillende vormen van toezicht, namelijk het *administratieve* en het *operationele* toezicht.

In het kader van het onderhavige onderzoek is vooral het operationele toezicht van belang. Toch volgen hier eerst enkele gegevens over het *administratieve* toezicht. Dit 'papieren' toezicht wordt uitgeoefend door de vreemdelingendienst van de politie. Het administratieve toezicht houdt onder meer in dat gegevens worden bijgehouden over aanvragen voor verblijf, dat er voortgang en bewaking plaatsvindt van vergunningen die voor een bepaalde duur zijn verleend. Tevens wordt gezien of vreemdelingen aan hun verplichtingen voldoen zich periodiek te melden. Ook worden aantekeningen in documenten gesteld en worden reis- en identiteitspapieren tijdelijk in bewaring genomen. Een laatste vorm van administratief toezicht is nagaan of uitgeprocedeerde asielzoekers wel degelijk zijn vertrokken (adrescontrole).

Het administratieve toezicht wordt uitgeoefend met behulp van het Vreemdelingen Administratiesysteem (VAS). Dit is het geautomatiseerde systeem van de vreemdelingendiensten, dat in 1995 werd ingevoerd. Het VAS is gekoppeld aan de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA), waarin de gemeenten hun gegevens bijhouden. Vanuit het VAS worden gegevens aan het GBA verstrekt, zodat ook in het GBA is opgeslagen of een vreemdeling over een verblijfsvergunning beschikt en over welke. Het GAK en de GSD worden afnemers van het GBA, zodat ook zij weten of een vreemdeling illegaal in Nederland verblijft. Dit wordt steeds belangrijker, aangezien het in de bedoeling ligt, de toegang tot collectieve voorzieningen te koppelen aan het verblijfsrecht. Een wetsvoorstel hiertoe, in de wandeling 'Koppelingswet' geheten, ligt bij de Eerste Kamer. Deze wet zal vastleggen in welke situaties vreemdelingen recht hebben op bepaalde voorzieningen. Hierbij is een goede gegevensuitwisseling van groot belang.

Het *operationele* vreemdelingentoezicht richt zich op het opsporen en verwijderen van illegale vreemdelingen. Het wordt verricht door de politie, zowel de basispolitie als de vreemdelingendiensten, en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Het wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de korpschef van de regiopolitie en uiteindelijk onder verantwoordelijkheid van de minister van justitie. Ook de KMar, een onderdeel van de krijgsmacht, opereert in dit geval onder die verantwoordelijkheid. Het gaat in dit verband om het zogeheten Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV), in de volksmond bekend als de 'Vliegende Brigades' die in de buurt van de Duitse en Belgische grenzen opereren. De KMar zorgt ook voor begeleiding van uit te zetten vreemdelingen naar hun land van herkomst en is daarnaast belast met de grensbewaking.

Het operationele toezicht is onder te verdelen in *actief* en *passief*. Een voorbeeld van actief operationeel toezicht is het opsporen van illegale vreemdelingen op de werkplek (bij voorbeeld bij tuinders, of in naai-ateliers), of het controleren direct na grensoverschrijding. Passief operationeel toezicht is het controleren of iemand wel legaal in ons land verblijft nadat deze

persoon in aanraking met de politie is gekomen wegens een feit dat als zodanig niets met vreemdelingtoezicht te maken heeft, bijvoorbeeld als iemand verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit of in het kader van een verkeerscontrole.

Bij het uitoefenen van operationeel toezicht moeten personen staande gehouden worden om hun identiteit vast te kunnen stellen zodat kan blijken of iemand hier recht op verblijf heeft. Dan is artikel 19 lid 1 Vw. van betekenis, omdat hierin aangegeven wordt wanneer tot staandehouding mag worden overgegaan. Hierop wordt later ingegaan.

#### *Gang van zaken na staandehouding*

Na het staande houden is de gang van zaken als volgt. Is het niet aanstands mogelijk de identiteit of het eventuele verblijfsrecht van de betrokkene vast te stellen, dan is ophouden voor verhoor gedurende zes uur mogelijk. Dit vindt meestal plaats op het politiebureau, maar het kan ook in een huis van bewaring, of in een doorlaatpost van de KMar. De bagage kan worden doorzocht. Daarnaast kan de persoon aan kleding of lichaam worden onderzocht. Tevens is inwendig onderzoek mogelijk, maar dit mag slechts plaatsvinden met toestemming van een hulpofficier van justitie en door of in aanwezigheid van een arts. In speciale gevallen kan iemand verplicht worden zich te laten fotograferen of vingerafdrukken te laten afnemen. De termijn van ophouding kan met ten hoogste achtenveertig uur worden verlengd. Daarna kan inbewaringstelling ter fine van uitzetting volgen, als blijkt dat iemand hier geen verblijfsrecht heeft.

Bewaring is een dwangmiddel dat uitsluitend is bedoeld om de uitzetting van een vreemdeling zeker te stellen. Dit middel kan toegepast worden in een aantal gevallen: als uitzetting is gelast of er ernstige reden bestaat om te verwachten dat dit zal gebeuren, en als de vreemdeling de beslissing op een aanvraag tot een vergunning tot verblijf, een vergunning tot vestiging of een toelating als vluchteling niet in Nederland mag afwachten. Hiervoor moet voldoende grond zijn, namelijk het belang van de openbare orde, de openbare rust of de nationale veiligheid.

Inbewaringstelling vindt meestal plaats door een politie-ambtenaar belast met toezicht op vreemdelingen, die tevens hulpofficier van justitie is. Het gebeurt namens de minister van Justitie. De vreemdeling wordt in beginsel van tevoren gehoord en kan zich daarbij door een raadsman laten bijstaan. Hij kan in beroep gaan bij de rechter. Is de uitzetting nog niet gelast dan duurt de bewaring niet langer dan een maand. Is dat wel het geval, dan is de inbewaringstelling niet aan een termijn gebonden; er moet echter wel zicht zijn op daadwerkelijke uitzetting binnen afzienbare termijn. Na vier weken wordt het feit van de bewaring door de minister van Justitie gemeld aan de rechtbank, zodat dan ambtshalve een rechterlijke toets plaatsvindt, ook al heeft de vreemdeling niet zelf om opheffing van de bewaring verzocht. Deze melding geldt namelijk als eerste beroep op de rechtbank. De zaak wordt dan binnen twee weken na de melding onderzocht (Vreemdelingtoezicht, 1994).

De zaken aangaande opheffing van de bewaring, worden afgedaan door de Rechtbank Den Haag, die sinds de herziening van de vreemdelingenwetgeving als enige bevoegd is uitspraak te doen in beroepen en voorlopige voorzieningen op grond van de Vw. In de Vw. is bepaald dat deze rechtszittingen buiten het arrondissement kan houden, in de nevenzittingsplaatsen Amsterdam, Haarlem, Zwolle en Den Bosch. In de praktijk is gebleken dat het aantal zaken zo groot is dat zij niet alleen door de rechtbank in Den Haag afgedaan kunnen worden, zodat er steeds ook zittingen in de nevenzittingsplaatsen plaats vinden. De rechters in de nevenzittingsplaatsen behandelen zelfstandig de hen toegewezen zaken, hoewel de rechtbank Den Haag een coördinerende rol heeft. De herziene Vreemdelingenwet kent geen hoger beroep. Wel is een Rechtseenheidkamer opgericht, een meervoudige kamer, waarin drie rechters rechtspreken en die zitting houdt in Den Haag, onder voorzitterschap van de landelijk coördinator vreemdelingenzaken. Alleen een rechtbank kan hier een zaak naar doorverwijzen. De instelling van deze Kamer heeft volgens rechters, volgens een onderzoek van Visser en Homburg (1995), echter niet de bedoeling om divergerende jurisprudentie te voorkomen: dat is onmogelijk én niet gewenst. Sommige rechters, met name de rechters van de nevenzittingskamer Den Bosch, voelen zich niet gehouden aan de uitspraken: het zijn collega's, geen appelrechters.

#### *Vreemdelingentoezicht in de laatste jaren*

In de tweede helft van de jaren tachtig werd de aanwezigheid van illegaal verblijvende vreemdelingen in ons land tot een (politiek) vraagstuk. Dit had een aantal oorzaken. Een daarvan was dat er een groeiende werkloosheid was onder Nederlanders en legale vreemdelingen, mede veroorzaakt doordat werkgevers gebruik maakten van -goedkope- illegale werkkrachten. Een andere oorzaak was dat het besef groeide dat, als men legale vreemdelingen dezelfde kansen wil geven als Nederlanders, en hen hier wil accepteren, dit niet zo goed mogelijk is als er grote aantallen illegale vreemdelingen in Nederland zijn. Ten derde was er een toenemende onvrede over het feit dat formeel niet toegelaten vreemdelingen, wel in aanmerking konden komen voor werk en/of overheidsregelingen.

Aan het vraagstuk van de illegaal in Nederland verblijvenden, werd door de politiek aandacht besteed in het in 1989 gesloten regeerakkoord. Het vreemdelingenbeleid moest gebaseerd zijn op drie pijlers: ontmoedigen van illegaal verblijf en illegale immigratie door het tegengaan van het gebruik van collectieve voorzieningen door immigranten zonder recht op verblijf; tegengaan van tewerkstelling van illegalen; bevorderen van een humaan en bestuurlijk effectief terugkeer- en uitzettingsbeleid. Naast deze principiële uitspraken, werden ook concrete maatregelen aangekondigd om de bestrijding van illegaal verblijf mogelijk te maken. De Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (naar haar voorzitter commissie Zeevalking genoemd) werd ingesteld om hierbij te adviseren. Zij bracht in het voorjaar van 1991 haar eindrapport uit. Zij kwam tot een aantal adviezen.

Teneinde het gebruik van collectieve voorzieningen door illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen tegen te gaan meende de commissie dat er een koppeling moest komen tussen de gegevens over vreemdelingen bij de politie (vreemdelingendiensten) en de gemeentelijke bevolkingsadministratie, zodat de wettigheid van het verblijf van een vreemdeling uit de laatstgenoemde registratie zou blijken. Op dat moment kon iedereen zich namelijk inschrijven bij deze laatste, zonder dat naar een verblijfstitel gevraagd werd. De commissie gaf ook als aanbeveling werkgevers die illegalen in dienst hebben, zwaarder te straffen zodat dit onaantrekkelijk zou worden. Ten derde adviseerde de commissie prioriteiten te stellen in het operationele vreemdelingtoezicht. Naar haar oordeel diende het toezicht zich bij voorkeur toe te spitsen op vreemdelingen die worden verdacht van strafbare feiten, de openbare orde verstoren of overlast veroorzaken. Ook het toezicht op uitgeprocedeerde asielzoekers was volgens de commissie van groot belang. Een andere prioriteit was de aanpak van individuen en groepen die voordeel hebben bij de illegaliteit van vreemdelingen, zoals werkgevers, huisvesters, exploitanten b.v. bordeelhouders. Tenslotte was de commissie ook voorstander van intensivering van het verwijderingsbeleid, waarvoor o.a. een gerichte inzet van personeel noodzakelijk was. De meeste aanbevelingen zijn overgenomen. Zo is het al genoemde voorstel tot een 'Koppelingwet' ingediend en heeft een intensivering van het operationele vreemdelingtoezicht plaatsgevonden. In het voorjaar van 1994 heeft het kabinet namelijk besloten de capaciteit van vreemdelingendiensten uit te breiden. In een brief aan de Tweede Kamer informeert minister Kosto hierover. Er zouden nog convenanten gesloten worden over de toedeling van extra personeelsleden over de korpsen en de daarbij geldende voorwaarden voor de inzet. Vooral het vreemdelingtoezicht in de grote steden moest geïntensiveerd worden. De capaciteit voor vreemdelingtoezicht is bij de VD's en de basispolitiezorg met 650 plaatsen uitgebreid (zie bijlage 2). Maar de ongeveer 200 ambtenaren van de marechaussee, die sinds enige jaren werkzaam waren bij de VD's, werden weer weggehaald, en toegevoegd aan het MTV. Daarnaast is de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA), die een tijd I-SZW heeft geheten en inmiddels weer haar oude naam heeft, en belast is met het toezicht op de tewerkstelling van vreemdelingen, uitgebreid: in 1994 is de mankracht verdubbeld.

In het voorgaande kwam ter sprake dat de KMar functionarissen die bij de VD's gestationeerd waren, daar weggehaald zijn en werden ingezet voor het MTV. Dit heeft te maken met de Schengen-overeenkomst, waardoor de grenscontroles aan de binnengrenzen van het Schengen-gebied zijn vervallen. Dit akkoord werd op 14 juni 1985 te Schengen ondertekend door de landen van de Benelux, Frankrijk en Duitsland. Op 19 juni 1990 werd de uitvoeringsovereenkomst getekend, die uiteindelijk op 26 maart 1995 in

werking trad<sup>4</sup>. Al veel eerder, sinds het inwerking treden van het Benelux-verdrag, dat op 11 april 1960 gesloten werd, vond er aan de grens achter België geen uitgebreide grenscontrole meer plaats. Omdat men toch enig vreemdelingtoezicht bij de binnengrens wilde handhaven, om illegale immigratie in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan, is in mei 1994 het MTV van start gegaan, achter de grens met Duitsland en België.<sup>5</sup> Het wordt uitgevoerd door kleine teams van de KMar die in deze gebieden, zowel op de weg als in internationale treinen, op flexibele wijze toezicht uitoefenen op vreemdelingen (Vreemdelingtoezicht, 1994). Dit soort toezicht is dus geen grenscontrole, maar valt onder het binnenlandse vreemdelingtoezicht.

Nu het landschap waarin het staande houden in het kader van het vreemdelingtoezicht plaats vindt, geschetst is, wordt overgegaan tot de kern: het staande houden teneinde de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van een persoon vast te kunnen stellen. Zoals vermeld is dit geregeld in het gewijzigde artikel 19 lid 1 Vw.

#### **1.4 Totstandkoming gewijzigd artikel 19 lid 1; parlementaire behandeling en uiteindelijke tekst**

Door de invoering van de WID werden twee zaken veranderd in de Vreemdelingenwet: artikel 19 lid 1 werd gewijzigd en de plicht ten aanzien van vreemdelingen tot het bij zich dragen en desgevraagd tonen van bepaalde identiteitspapieren (art. 17 oud, lid 1 a) werd afgeschaft. Voorheen beschikten toezichthouders in het kader van het vreemdelingtoezicht op grond van artikel 19 lid 1 Vw. over de bevoegdheid om personen staande te houden en naar hun verblijfspapieren te vragen als zij een redelijk vermoeden hadden dat deze persoon een vreemdeling was. Volgens de Memorie van Toelichting was het nadeel van deze formulering dat zij 'als het ware noopte tot een selectie op huidskleur, spraak of andere etnische kenmerken, en dat dit er gemakkelijk toe kon leiden dat vreemdelingtoezicht op discriminerende wijze of in het geheel niet werd uitgeoefend'. Voorgesteld werd de tekst zo te veranderen dat staande gehouden zou kunnen worden voor zover dat redelijkerwijs nodig zou zijn voor de vervulling van de taak van de politie bij de uitoefening van vreemdelingtoezicht. Hierbij werd het voorstel van de Commissie-Zeevalking gevolgd.

Niet gevolgd werd het voorstel om iemand die wordt staande gehouden in het kader van het vreemdelingtoezicht te verplichten een document te tonen. Daardoor zou namelijk de toenmalige identificatieplicht voor

<sup>4</sup> Inmiddels hadden meer landen ondertekend.

<sup>5</sup> Vooruitlopend op de definitieve invoering van het Akkoord van Schengen werd de personencontrole bij de Duitse grens in 1993 beëindigd

uitsluitend vreemdelingen worden uitgebreid naar alle Nederlanders. In feite zou hiermee een algemene identificatieplicht zijn ingevoerd, waar geen politiek draagvlak voor was. De apart strafbaar gestelde draagplicht voor uitsluitend vreemdelingen werd geschrapt. De naleving van de verplichting in artikel 19 Vw. om desgevraagd personalia, nationaliteit en verblijfsstatus op te geven, was volgens de memorie van toelichting namelijk voldoende verzekerd door de in het artikel opgenomen bijzondere bevoegdheden om op andere wijze de identiteit van de betrokkene te achterhalen. Een expliciete draagplicht met een afzonderlijke strafsanctie zou geen meerwaarde bieden. De toentertijd bestaande regeling van de draagplicht had jaarlijks aanzienlijke aantallen strafzaken tot gevolg, die de werklast binnen de strafrechtsketen vergrootten, maar niet effectief bleken te zijn in de zin dat zij resulteerden in een bredere naleving van de verplichting tot het bij zich dragen van een document.

De bedoeling van de regering was dat de in de wettekst genoemde bevoegdheid tot controle die nodig is bij de uitoefening van vreemdelingentoezicht, uitgewerkt zou worden in de Vreemdelingencirculaire. Daarin zouden strakke grenzen aangegeven worden, waarbinnen het vreemdelingentoezicht zich zou mogen afspelen. De manier waarop het binnenlands vreemdelingentoezicht uitgeoefend wordt en mensen gevraagd wordt zich te identificeren behoort namelijk evenredig te zijn aan het daarmee te dienen doel. Als situaties waarin het toezicht proportioneel is, werden genoemd: verstoring van de openbare orde, het veroorzaken van overlast en de gevallen waarin de politie beschikt over gegronde aanwijzingen van illegaal verblijf.

De regering meende met de wetswijziging een goede basis te leggen voor een non-discriminatoire toezicht.

Hier waren organisaties als de Coornhert-Liga, de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, het Landelijk bureau racismebestrijding (LBR) en het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten het echter niet mee eens: hun vrees was dat ook bij deze regeling niet zou kunnen worden voorkomen dat bij controles juist personen met een allochtoon uiterlijk om een identiteitsbewijs zou worden gevraagd. Ook de Raad van State had kritiek op de formulering, omdat deze erg ruim was: als het vreemdelingentoezicht uitgeoefend zou kunnen worden in alle situaties waarin sprake is van verstoring van de openbare orde en het veroorzaken van overlast, dan zou dat eigenlijk gelden bij ieder politie-optreden dat geen hulpverlening is, en dat zou weer heel dicht in de buurt komen van een algemene identificatieplicht. Kamerleden namen deze kritiek over: er zou sprake zijn van een verkapte algemene identificatieplicht, omdat iedereen zich zou moeten kunnen identificeren; er zou slechts sprake zijn van een beperkte identificatieplicht als de wetgever erin zou slagen, nauwkeurig in de Vreemdelingencirculaire aan te geven in welke situaties de gegeven bevoegdheid mag worden gebruikt, met controle daarop van de rechter.

Van andere zijde was er andersoortig commentaar. Het Coördinerend Politiebestuur (inmiddels Raad van hoofdcommissarissen) was namelijk van mening dat de voorgestelde wijzigingen van de Vw. geen verruiming van de toezichthoudende bevoegdheden van de politie inhielden, eerder een beperking. De minister beaamde dit en wees erop dat met de wijziging ook geen verruiming van de bevoegdheden beoogd werd, maar een verbetering van de omschrijving van de bevoegdheid om deze in de praktijk beter hanteerbaar te maken.

Omdat het van groot belang was te weten binnen welke grenzen het vreemdelingentoezicht zich zou mogen afspelen, werd de concepttekst van de Vreemdelingencirculaire aan de Tweede Kamer voorgelegd. In de begeleidende brief schreef de minister dat in deze circulaire aangegeven werd hoe de voorgenomen intensivering van het binnenlands toezicht concreet vorm moest krijgen, en dat doelmatigheid uitgangspunt moest zijn voor het toezicht, in die zin dat het zich uitsluitend zou richten op de bestrijding van illegaal verblijf met een minimum aan hinder voor legale vreemdelingen en voor personen met de Nederlandse nationaliteit. Het zou derhalve gericht moeten zijn op situaties waarin de kans op confrontatie met illegaal verblijf reëel zou zijn. Dit zou het geval zijn in de volgende situaties:

- A. Toezicht op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf. De aanwijzingen bestaan er dan uit dat zich op een bepaalde plaats of ruimte een of meer illegale vreemdelingen zouden bevinden.
- B. Toezicht in verband met de openbare orde: als de politie concrete aanwijzingen heeft dat een of meer vreemdelingen betrokken zijn bij een ordeverstoring, dan moet, indien dit gezien de omstandigheden mogelijk is, de politie op grond van de toezichttaak ingevolge art. 19 Vw. identiteit, nationaliteit, en in geval van vreemdelingschap verblijfsstatus controleren. De concrete aanwijzing kan bij voorbeeld bestaan uit het feit dat een betrokkene verklaart dat hij vreemdeling is, of uit de aard van het pand waar de ordeverstoring plaats vindt. In dergelijke situaties moet aan iedereen die bij de ordeverstoring is betrokken, gevraagd worden zich te identificeren.
- C. Toezicht t.a.v. personen die worden verdacht van een strafbaar feit.

De PvdA kamerleden waren het eens met de benadering dat het toezicht zich uitsluitend moest richten op illegaal verblijf. Men vroeg zich wel af hoe dit zich verhiel tot het uitdrukkelijk noemen van toezicht in verband met verstoring van de openbare orde en toezicht ten aanzien van personen die worden verdacht van een strafbaar feit. Het zou er volgens hen alleen om gaan dat er concrete aanwijzingen moeten zijn, om tot vreemdelingentoezicht over te gaan. Deze kunnen er zijn in gevallen van verstoring van de openbare orde en ook bij identificatie naar aanleiding van het plegen van een strafbaar feit.

Het apart noemen van deze situaties zou echter verwarring kunnen wekken en juist aanleiding kunnen geven voor discriminatoire toepassing.



Een aantal organisaties heeft ook commentaar geleverd op de voorgestelde tekst van de Vreemdelingencirculaire. Zij hadden min of meer dezelfde bezwaren als de kamerleden. Het Nederlands Centrum Buitenlanders<sup>6</sup> (NCB) vreesde dat door de formulering van artikel 19 Vw. straatcontroles naar de verblijfsstatus plaats zouden kunnen vinden, waarbij vooral allochtonen naar hun papieren gevraagd zou kunnen worden. Het had eveneens kritiek op de onder B en C genoemde mogelijkheden tot toezicht, net als het LBR. Deze organisatie meende dat het uitoefenen van vreemdelingentoezicht in de daar beschreven situaties zou kunnen leiden tot willekeur en discriminatie. Wegens dit commentaar werden de categorieën B en C samengevoegd tot de categorie 'toezicht op grond van concrete aanwijzingen over illegaal verblijf'. Het gaat dan om aanwijzingen die de politie verkrijgt bij een controle van persoonsgegevens die wordt verricht in het kader van de uitoefening van de politietaken.

Vervolgens werd het voorstel voor de Vreemdelingencirculaire nogmaals veranderd, omdat het binnenlands vreemdelingentoezicht vlak na de grens (dat toentertijd in de zuidelijke provincies was geïntensiveerd) niet plaats zou kunnen vinden op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf, zoals opgenomen in de concept-vreemdelingencirculaire. De instructie moest dus aangevuld worden. De randvoorwaarden voor binnenlands vreemdelingentoezicht werden zodoende gesplitst in die voor het toezicht in het binnenland, namelijk toezicht dat erop gericht is illegaal verblijf te beëindigen, en toezicht ter bestrijding van illegale immigratie. Om illegaal verblijf in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan, zouden ingereisde personen na grensoverschrijding aan vreemdelingentoezicht kunnen worden onderworpen, echter uitsluitend als aangenomen zou mogen worden dat deze personen grensgangers zijn. Deze controles zouden plaats mogen vinden zodra dit redelijkerwijs mogelijk zou zijn na grensoverschrijding en nog geen of slechts geringe vermenging met het binnenlands reizigersverkeer plaatsgevonden zou hebben.

Deze wijziging ten behoeve van het uitvoeren van het MTV riep kritiek op vanuit de Tweede Kamer. Er werd op gewezen dat de bevoegdheden van de KMar om personen vlak na grensovergang te controleren, afwijken van de gronden waarop het overige binnenlands vreemdelingentoezicht plaats kan vinden en dat er bij toezicht na de grens, wel op grond van uiterlijke kenmerken geselecteerd zou kunnen worden. Met name de fractie van Groen Links wees op dit gevaar en meende 'dat de gekleurde medelander dus maar beter een identiteitsbewijs bij zich kon hebben in de buurt van de grens'. Volgens de minister zou er bij de uitvoering van de regelgeving bij de

<sup>6</sup> Inmiddels is het NCB grotendeels opgegaan in FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, dat per 1 januari 1996 van start is gegaan. Een gedeelte van het NCB is zelfstandig doorgegaan en richt zich commercieel, op de sectoren arbeid, zorg en onderwijs.

grensstreek een verhoogde kans zijn om gecontroleerd te worden, niet op discriminatoire gronden, maar op grond van een 'vakkundig inzicht'. Dat was volgens hem ook toen al aanwezig bij diegenen die min of meer steekproefsgewijs de documenten bij grensoverschrijding bekeken. Hij noemde 'de gedachte dat huidskleur daarbij het aanknopingspunt zou kunnen of moeten zijn (...) volstrekt uit den boze'. Wel zouden bepaalde selectiecriteria gehanteerd kunnen worden zoals bijvoorbeeld het kenteken van de auto, de staat van onderhoud, het gedrag van de betrokkene.

*Uiteindelijke tekst artikel 19 lid 1*

Uiteindelijk werd de in de Vreemdelingencirculaire gebruikte terminologie zowel ten aanzien van toezicht in het binnenland, als vlak na de grens ook doorgevoerd in de tekst van de wet zodat zij een formeel wettelijke verankering kreeg. De tekst van artikel 19 lid 1 is als volgt:

*De met de grensbewaking of het toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaren zijn, hetzij op grond van concrete aanwijzingen over illegaal verblijf, hetzij ter bestrijding van illegale immigratie, zodra dit mogelijk is na grensoverschrijding, bevoegd personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Degene die stelt Nederlander te zijn, maar dat niet kan aantonen, kan worden onderworpen aan de dwangmiddelen, bedoeld in het tweede en vierde lid. Bij algemene maatregel van bestuur worden de documenten aangewezen waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.*

Nadere aanwijzingen zijn opgenomen in de Vreemdelingencirculaire. Hierin wordt aangegeven dat het binnenlands vreemdelingentoezicht gericht moet zijn op de bestrijding van illegaal verblijf, met een minimum aan hinder voor derden. Ongerichte uitoefening van toezicht is niet doelmatig. De kans op confrontatie met illegaal verblijf moet reëel zijn.

Er worden twee vormen van toezicht onderscheiden:

- 1 het toezicht *in het binnenland*, dat uitgeoefend moet worden op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf. De tekst van de vreemdelingencirculaire is als volgt:

*Als concrete aanwijzingen zijn in het bijzonder aan te merken:*

- *informatie van overheidsinstanties, zoals de bevolkingsadministratie, de Gemeentelijke Sociale Dienst of de Dienst voor inspectie en informatie (I-SZW);*
- *aanwijzingen uit eigen onderzoek van de politie naar aanleiding van signalen uit de eigen organisatie of van derden;*
- *ervaringsgegevens wegens eerdere constatering van illegaal verblijf of illegale arbeid;*
- *aanwijzingen die de politie verkrijgt bij een controle van persoonsgegevens die wordt verricht in het kader van de uitoefening van politietaken. De politie kan nl. ook om andere redenen dan vreemdelingentoezicht persoonsgegevens van burgers verifiëren. In dat geval zal de politie als regel*

*niettemin ook de nationaliteit en, bij een niet-Nederlandse nationaliteit, de verblijfsstatus controleren.*

Een uitzondering op dit laatste kan gelden als het belang van de uitvoering van een taak, bij voorbeeld hulpverlening, rechtvaardigt dat niet of niet onmiddellijk tot vreemdelingtoezicht wordt overgegaan.

Als een aanwijzing betrekking heeft op een bepaalde plaats of ruimte geldt als uitgangspunt dat iedereen die zich daar bevindt daadwerkelijk moet worden gecontroleerd, waarbij er geen selectie op uiterlijke kenmerken mag zijn. Eisen van redelijkheid of doelmatigheid kunnen zich verzetten tegen het controleren van alle aanwezige personen. Dat is bij voorbeeld zo, als iemands identiteit uit anderen hoofde bij de politie bekend is.

## 2 *Toezicht ter bestrijding van illegale immigratie.*

Dit wordt, volgens de circulaire, uitgeoefend door personen te controleren kort nadat zij Nederland zijn binnengekomen, met bijvoorbeeld auto of internationale trein. Als nadere regel wordt aangegeven dat deze controlevorm uitsluitend plaats mag vinden bij personen van wie mag worden aangenomen dat zij grensgangers zijn. De controles moeten plaats vinden zodra dit redelijkerwijs mogelijk is, na grensoverschrijding en wanneer nog geen of slechts een geringe vermenging met het binnenlands verkeer heeft plaatsgevonden. Het controlebeleid moet afgestemd worden op de mate waarin op een bepaalde route sprake is van illegale immigratie. Het toezicht moet zoveel mogelijk daar plaats vinden, waar de kans op confrontatie met illegale immigratie reëel is.

In de vreemdelingencirculaire wordt ook aangegeven waar het toezicht op de weg zich met name op richt: op de kleinere personenbussen en op personenauto's met overmatige belading van personen en/of bagage. Auto's met buitenlandse kentekens, vooral Oosteuropese, kunnen altijd steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Bij de steekproefsgewijze controle van voertuigen kunnen de onderhoudsstaat, het type, het hebben van geblindeerde ruiten, de rijstijl van de chauffeur, de snelheid en het (kennelijk) bij elkaar horen van meer voertuigen een rol spelen. Bij controle in internationale treinen moet, aldus de vreemdelingencirculaire, in principe iedereen gecontroleerd worden. Als daar geen tijd voor is, kan de controle steekproefsgewijs gebeuren, waarbij de hoeveelheid meegenomen bagage een rol kan spelen. Er kan ook gelet worden op grotere groepen of gezinnen, die (kennelijk) gezamenlijk reizen.

### *Evaluatie*

Het parlement heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel om een evaluatie van de bepaling gevraagd. Het had daarbij vooral op het oog te bewaken dat vreemdelingtoezicht daadwerkelijk alleen wordt gebruikt in die situaties waarin de kans op confrontatie met illegaal verblijf reëel is. Het parlement vroeg ook om een verplichting op te nemen, in de wet dan wel de

circulaire, tot rapportage ten aanzien van de uitoefening van deze bevoegdheid. Het vroeg hierom in het beginstadium, toen de voorgestelde formulering van het artikel nog was 'voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van hun taak bij de uitoefening van het toezicht op vreemdelingen', als ook later.

De minister heeft toegezegd dat de wet na twee jaar geëvalueerd zou worden (Nota naar aanleiding van het eindverslag, nr. 12). Hij was het met de kamerleden eens dat het nodig was dat er een rapportage zou komen, waardoor de manier van uitoefenen van het toezicht toetsbaar zou worden en waardoor een basis gelegd zou worden voor evaluatie en eventuele bijstelling van de instructie in de vreemdelingencirculaire. Hij wist nog niet hoe deze rapportageverplichting uitgewerkt zou moeten worden, en wilde daarover overleggen met het Korpsbeheerdersberaad en het toenmalige Coördinerend Politieberaad (inmiddels Raad van hoofdcommissarissen). Hij dacht toentertijd aan een beknopt overzicht van de concrete aanwijzingen over illegaal verblijf die aanleiding waren om over te gaan tot vreemdelingentoezicht, van de frequentie waarmee dit heeft geleid tot de constatering van illegaal verblijf en van de acties die daarop gevolgd zijn. Deze overzichten zouden verstrekt moeten worden door de hoofden van plaatselijke politie. Zij zouden dan bij voorbeeld kunnen worden samengevoegd en als bijlage bij de Justitiebegroting naar de Kamer kunnen worden gestuurd. De resultaten van onderzoeken van de Ombudsman en van de gepubliceerde beslissingen door de korpsbeheerders omtrent klachten over politie-optreden met betrekking tot het uitoefenen van vreemdelingentoezicht in concrete gevallen zouden daar bijgevoegd kunnen worden. Verder meende de minister dat wellicht steekproeven bij de korpsen gehouden konden worden en dat bijgehouden zou kunnen worden met welke frequentie de betrokken bestanden worden bevraagd op verblijfsstatus en met welk resultaat.

Uit de parlementaire behandeling blijkt dat er twee zaken waren die de aandacht van zowel kamerleden, organisaties als de regering trokken: enerzijds het effectief uit kunnen voeren van het vreemdelingentoezicht, anderzijds het uitoefenen van dit toezicht op een manier waarbij niet gediscrimineerd zou worden. Zo stelde de minister bijvoorbeeld dat het nu 'juist de bedoeling van de voorgestelde wijziging van de Vreemdelingenwet en de aanpassing van de uitvoeringsvoorschriften was om te komen tot een activering van het binnenlands vreemdelingentoezicht met vermijding van het risico van willekeurige en ongerichte controles. Het toezicht zal zich uitsluitend richten op de bestrijding van illegaal verblijf, met een minimum aan hinder voor legale vreemdelingen en personen met (inmiddels) de Nederlandse nationaliteit.'

Ook Wolffensperger (1993) wees erop dat met de wet juist beoogd werd een evident discriminerend effect op te heffen. Dezelfde politicus betoogde voorts echter dat *"elke regeling van vreemdelingentoezicht, hoe integer en idealistisch ook opgezet, altijd per definitie het risico van discriminatie in zich*

*draagt. Het gaat immers om het onderscheid tussen vreemdelingen en niet-vreemdelingen en omdat je niet iedereen kunt en mag controleren, worden prioriteiten gesteld op grond van vermoedens en kenmerken. Een Turks koffiehuis zal eerder worden gecontroleerd dan een koffiebar, een naaiatelier eerder dan een computerbedrijf, en altijd zal de neiging bestaan om een gekleurde werknemer die geen Nederlands spreekt eerder te controleren dan zijn blonde, plat Amsterdams sprekende collega. Het risico van discriminatie ligt voortdurend op de loer, het is inherent aan vreemdelingentoezicht".*

Voordat de parlementaire behandeling plaatsvond, was er ook in de literatuur allerlei kritiek op de verandering van de wettekst ten aanzien van het staande houden op grond van de Vw. (Rodrigues, 1993, Balai, 1993). Deze kritiek richtte zich vooral op de eerste versie van de wettekst, waarbij het risico op discriminatie wellicht groot was. Gezien de latere tekst lijkt dit risico minder groot.

### 1.5 Toezicht vóór de wijziging

Men kan zich de vraag stellen of het toezicht in het verleden op discriminerende wijze plaatsvond, toen staande gehouden werd op grond van de oude wettekst. Gezien de resultaten van een door het WODC verricht onderzoek naar de praktijk van het vreemdelingentoezicht in ons land (Aalberts, 1989) was dit niet het geval. Dat onderzoek wees uit dat de politie uiterst terughoudend was met het uitoefenen van operationeel vreemdelingentoezicht. In het kader van het minderhedenbeleid trachtte de politie een goede verstandhouding met minderheden/vreemdelingen te realiseren. Veelvuldige controles zouden niet in dat beleid passen, maar daarentegen het vertrouwen in de politie kunnen schaden. Een van de conclusies van het WODC-onderzoek was dat door de bank genomen de politie in slechts twee gevallen tot operationeel vreemdelingentoezicht overging:

- 1 Wanneer het mogelijk was op grond van het Wetboek van Strafvordering een burger staande te houden en naar verblijfspapieren te vragen. Deze vorm van toezicht werd vooral door surveillanten van de basispolitiezorg uitgeoefend;
- 2 In het geval de politie beschikte over belastende informatie over illegaal verblijf. Dit betrof doorgaans op voorkennis gebaseerde acties die uitgevoerd werden door de politieke vreemdelingendiensten.

Volgens hetzelfde onderzoek zou het operationele vreemdelingentoezicht "in zekere zin doeltreffend zijn" omdat het overgrote deel van de vreemdelingen die naar een politiebureau gebracht werden, illegaal bleek te zijn.

Opmerkelijke uitkomst van dit onderzoek was voorts dat leeftijd, noch sekse, noch het uiterlijk van vreemdelingen een rol van betekenis bleken te spelen in het operationele toezicht.

Gezien deze resultaten, leek op het eerste gezicht niet te verwachten dat de wetswijziging voor de praktijk tot dramatische wijzigingen in het toezicht

zouden leiden. Ruwweg zou gesteld kunnen worden dat in feite reeds vóór de invoering van de WID en de wijziging van artikel 19 lid 1 Vw. het vreemdelingtoezicht op een manier in praktijk gebracht werd die conform is aan hetgeen later in de (herziene) wettekst is vastgelegd, althans in het merendeel van de in het onderzoek betrokken korpsen. Met andere woorden, toen de wettelijke tekst nog de mogelijkheid bood om discriminatoir te werk te gaan, gebeurde zulks al niet of nauwelijks. Nu de wet zo is geformuleerd dat discriminatoir handelen minder voor de hand ligt, is het niet te verwachten dat er opeens gediscrimineerd zou gaan worden.

In haar boek over politieoptreden, dat gebaseerd is op klachten over de politie bij de Nationale Ombudsman, noemt Doomen (1996) enkele gevallen waarbij politiemensen te snel hebben aangenomen dat er een redelijk vermoeden was van het zijn van vreemdeling. Het gaat hierbij om het afgaan op etnische kenmerken als donkere huidskleur en een buitenlands accent; op een combinatie van slecht Nederlands spreken, uiterlijk en buitenlands klinkende namen gevoegd bij het feit dat men uit een koffiehuis kwam, en het verkeren in nabijheid van een buitenlands bedrijf. Al deze zaken speelden voor de invoering van de WID.

Er hebben sinds het onderzoek van Aalberts een groot aantal veranderingen in het veld plaatsgevonden, zoals de reorganisatie van de politie (van gemeente- en rijkspolitie naar een regionale politie) en de intensivering van het vreemdelingtoezicht, die invloed hebben gehad op het operationele vreemdelingtoezicht. Bovendien is de Vreemdelingenwet ingrijpend herzien. Daarnaast is bijvoorbeeld de instroom van asielzoekers in de jaren na het onderzoek van Aalberts sterk gegroeid.

Naast het toezicht door de politie is er het toezicht door de KMar. Bovenkerk (1989) heeft een kleinschalig onderzoek uitgevoerd dat in dit verband interessant is. Hij en zijn medewerkers hebben geobserveerd hoe er door de KMar gehandeld werd bij grenscontrole in de trein vanuit Duitsland. Dit onderzoek vond plaats toen het nog om grensbewaking ging en niet om MTV. Gebleken is dat in die gevallen waarin echt onderscheid kon worden gemeten (omdat er zowel 'blanken' als 'buitenlanders' in de coupé zaten) 32% van de 'blanken' en 68% van degenen met een 'buitenlands uiterlijk' om hun papieren werden gevraagd. Bovenkerk heeft later ook gesproken met de uitvoerende marechaussee zelf: dezen vertelden hem dat ze ook op uiterlijk en 'raskenmerken' selecteerden, maar ook dat zij mensen in de buurt van personen met een 'buitenlands uiterlijk' controleren op papieren. Bovenkerk gaf ook een mogelijke verklaring voor het verschil dat gemaakt wordt: het komt voort uit de beroeps cultuur van de organisatie. Deze kon, aldus Bovenkerk, een produkt zijn van de taakopdracht en de praktische eisen die de werkroutine oplegt. De redenering van de marechaussee kon dan de volgende zijn. De grensbewaking moest iets opleveren aan strafbare feiten, uitstaande rekeningen en illegale vreemdelingen. Om een hoge produktie te verkrijgen was een selectieproces nodig, dat eenvoudig moest zijn. Mensen met een 'buitenlands uiterlijk' zouden, zo kon geredeneerd worden, relatief

ten opzichte van blanken vaker trachten illegaal Nederland binnen te komen. Derhalve werden mensen met een 'buitenlands uiterlijk' gecontroleerd. Vervolgens treedt dan de voorspelling in werking die zichzelf waarmaakt. Door alleen, in hoofdzaak of vaker 'zwarten' te controleren dan blanken, werd ook meer illegaliteit bij deze categorie aangetroffen.

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op het onderzoek. In hoofdstuk 2 komen de onderzoeksvragen en methode van onderzoek aan de orde. In de hoofdstukken daarna komen de resultaten ter sprake. In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan het toezicht waarbij staande gehouden wordt op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf, zoals uitgeoefend door de VD en de basispolite. In hoofdstuk 4 komt het toezicht vlak na grensovergang, zoals uitgeoefend door de KMar aan de orde.

## 2 Onderzoeksvragen en methode van onderzoek

### 2.1 Probleemstelling

In het onderhavige onderzoek is getracht twee vragen te beantwoorden. De eerste vraag is in hoeverre de instanties die met vreemdelingtoezicht zijn belast, uit de voeten kunnen met de wetwijziging en de bijbehorende uitvoeringsinstructie. De tweede vraag is hoe (belangengroeperingen van) vreemdelingen de wijzigingen ervaren, en met name of er sprake is van discriminerend optreden.

Het onderzoek was verkennend van aard. De bedoeling was inzicht te verkrijgen in de uitvoerbaarheid van het operationele vreemdelingtoezicht op grond van het gewijzigde wetsartikel en te bezien of er aanwijzingen zijn dat er discriminerend opgetreden zou worden bij het staande houden. Vooral wat betreft dit laatste is slechts gepeild of deze aanwijzingen er zijn.

Om antwoord te verkrijgen op de onderzoeksvragen, zijn zowel instanties benaderd die het vreemdelingtoezicht uitoefenen, namelijk de basispolitie, de VD's, en de KMar, als instanties die opkomen voor de belangen van degenen op wie het toezicht uitgeoefend wordt. Bij deze laatste gaat het om migrantenorganisaties, zoals FORUM, Instituut voor multiculturele ontwikkeling, het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR), plaatselijke antidiscriminatiebureaus (ADB's), Vereniging VluchtelingenWerk Nederland en advocatuur.

### 2.2 Onderzoeksvragen

De probleemstelling is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen, uitgesplitst voor de basispolitie, vreemdelingendiensten van politie, KMar en migrantenorganisaties/advocatuur. De onderzoeksvragen die betrekking hebben op de basispolitie en vreemdelingendiensten, zijn in grote lijnen identiek.

#### *Basispolitiezorg*

1.1 Is sinds 1 juni 1994 de aard van de werkwijze in de praktijk van het operationele vreemdelingtoezicht gewijzigd? Zo ja, wat zijn die veranderingen? Zo nee, waarom is er niets veranderd?

Indien er wijzigingen zijn, in hoeverre zijn die toe te schrijven aan de invoering van de WID of spelen ook andere factoren (bijvoorbeeld de reorganisatie van de politie, gebrek aan prioriteit) hierin een rol?

1.2 Is sinds 1 juni 1994 de praktijk van het vreemdelingtoezicht in kwantitatieve zin gewijzigd?

Bij deze onderzoeksvraag moet gedacht worden aan:



- geïnvesteerde capaciteit (menskracht) in het vreemdelingtoezicht;
  - aantallen personen (vreemdelingen) die aan operationeel toezicht zijn onderworpen;
  - aantallen opgemaakte pv's/opgespoorde overtredingen/incidenten.
- Indien er wijzigingen zijn, in hoeverre zijn die toe te schrijven aan de invoering van de WID of spelen ook andere factoren (bijvoorbeeld de reorganisatie van de politie, gebrek aan prioriteit) hierin een rol?

1.3 Ervaart de basispolitie de wijziging van artikel 19 lid 1 van de Vreemdelingenwet en de bijbehorende uitvoeringsinstructie als beperkend?

1.4 Zijn er aanwijzingen dat de basispolitie op een mogelijk discriminerende wijze vreemdelingtoezicht uitoefent?  
Zijn hierin naar aard en aantal verschillen te ontdekken met de situatie van vóór de invoering van de WID?

#### *Vreemdelingendiensten*

2.1 Is sinds 1 juni 1994 de aard van de werkwijze in de praktijk van het operationele vreemdelingtoezicht gewijzigd? Zo ja, wat zijn die veranderingen? Zo nee, waarom is er niets veranderd?  
Indien er wijzigingen zijn, in hoeverre zijn die toe te schrijven aan de invoering van de WID of spelen ook andere factoren (bijvoorbeeld de reorganisatie van de politie, gebrek aan prioriteit) hierin een rol?

2.2 Is sinds 1 juni 1994 de praktijk van het vreemdelingtoezicht in kwantitatieve zin gewijzigd?

Bij deze onderzoeksvraag moet gedacht worden aan:

- geïnvesteerde capaciteit (menskracht) in het vreemdelingtoezicht;
- aantallen personen (vreemdelingen) die aan operationeel toezicht zijn onderworpen;
- aantallen opgemaakte pv's/opgespoorde overtredingen/incidenten.

Indien er wijzigingen zijn, in hoeverre zijn die toe te schrijven aan de invoering van de WID of spelen ook andere factoren (bijvoorbeeld de reorganisatie van de politie, gebrek aan prioriteit) hierin een rol?

2.3 Ervaart de Vreemdelingendienst de wijziging van artikel 19 lid 1 van de Vreemdelingenwet en de bijbehorende uitvoeringsinstructie als beperkend?

2.4 Zijn er aanwijzingen dat de Vreemdelingendienst op een mogelijk discriminerende wijze vreemdelingtoezicht uitoefent?  
Zijn hierin naar aard en aantal verschillen te ontdekken met de situatie van vóór de invoering van de WID.

#### *Koninklijke Marechaussee*

3.1 Hoe verloopt in de praktijk het mobiel vreemdelingtoezicht dat door de KMar wordt uitgevoerd?

3.2 Wat is de omvang van het vreemdelingtoezicht dat door de KMar wordt uitgeoefend, in termen van:

- geïnvesteerde capaciteit (menskracht) in het vreemdelingtoezicht;
- aantallen personen (vreemdelingen) die aan toezicht zijn onderworpen;
- aantallen opgemaakte pv's/opgespoorde overtredingen/incidenten.

3.3 Ervaart de KMar de wijziging van artikel 19 lid 1 van de Vreemdelingenwet en de bijbehorende uitvoeringsinstructie als beperkend?

3.4 Zijn er aanwijzingen dat de KMar op een mogelijk discriminerende wijze vreemdelingtoezicht uitoefent?

#### *Migrantenorganisaties*

4.1 Hoe ervaren migrantenorganisaties het gewijzigde artikel in de Vreemdelingenwet. Welke voor- en nadelen kleven in hun optiek aan de gewijzigde regelgeving en het daarop gebaseerde vreemdelingtoezicht? Hebben zij aanwijzingen dat het vreemdelingtoezicht sinds de wetswijziging op discriminatoire wijze wordt uitgeoefend?

### 2.3 Methode van onderzoek

#### *Onderzoeksgebied*

Wat betreft de politie, basispolitie en vreemdelingendiensten, is een bepaald gebied als onderzoeksgebied geselecteerd, bestaande uit acht politieregio's. Zes regio's zijn doelbewust in de selectie opgenomen omdat deze wat betreft vreemdelingen om verschillende redenen een min of meer bijzonder gebied vormen. De regio **Haaglanden** is geselecteerd vanwege het in deze regio gelegen Westland, een gebied met tuinbouw en kassen waar veel buitenlanders - al dan niet legaal - werkzaam zijn; regio **Rotterdam-Rijnmond** vanwege de Rotterdamse haven (werkgelegenheid en grens). Politieregio **Kennemerland** is geselecteerd vanwege de aanwezigheid van Schiphol (grens) en de periodieke werkgelegenheid in de bloembollenteelt in die streek. **Amsterdam-Amstelland** is geselecteerd vanwege de aanwezigheid van relatief veel buitenlanders in de hoofdstad. **Midden- en West-Brabant** wordt in het onderzoek betrokken vanwege de in die regio gesitueerde belangrijke grensovergangen met België: Roosendaal (trein) en Hazeldonk (auto). **Twente** is geselecteerd vanwege het in deze regio gelegen Oldenzaal, een overgang aan de Duitse grens die gesitueerd is aan belangrijke doorgaande verkeersaders uit Oost-Europa, met name Berlijn en Polen. Van de overige korpsen zijn verder nog de regio's **Noord- en Oost-Gelderland** en **Flevoland** geselecteerd.

Wat betreft de KMar is bij de selectie van de in het onderzoek te betrekken brigades rekening gehouden met het feit dat een beeld verkregen zou worden van het MTV zowel aan de grens met Duitsland, als met België. Daarnaast

zijn brigades gekozen omdat zij grote grensovergangen bestrijken. Zo zijn de volgende brigades in het onderzoek betrokken: Breda, en Zevenaar omdat deze het MTV uitvoeren op grote internationale autowegen, respectievelijk vanuit België en Duitsland; Hoogerheide en Arnhem, wegens het MTV op de trein, eveneens respectievelijk vanuit België en Duitsland; en Maastricht, omdat deze allerlei kleinere grensovergangen, zowel wat betreft wegen als treinverkeer, bestrijkt.

Wat betreft migrantenorganisaties lag het voor de hand de grote landelijke organisaties te benaderen: FORUM, LBR en Vereniging VluchtelingenWerk Nederland. Daarnaast zijn Antidiscriminatiebureaus geselecteerd omdat zij reageerden op een oproep van het LBR. Twee advocaten zijn in het onderzoek betrokken omdat zij veel met vreemdelingenzaken te maken hebben.

#### *Databronnen/dataverzameling*

Teneinde de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn interviews gehouden met functionarissen van toezichthoudende instanties en met medewerkers van belangengroeperingen van vreemdelingen en advocaten. In de interviews met functionarissen van toezichthoudende instanties is vooral getracht inzicht te verkrijgen in de uitvoerbaarheid van het vreemdelingentoezicht na de wetswijziging. Er is ook gepeild of er mogelijk sprake is van discriminerend optreden. Hierbij waren wij ons goed bewust van het gevaar dat de geïnterviewden sociaal wenselijke antwoorden zullen geven. Daarom is hierover ook de mening van medewerkers van migrantenorganisaties en advocatuur gepeild. In deze interviews was de aandacht vooral gericht op de vraag of zij aanwijzingen hebben dat er door de toezichthoudende instanties discriminerend opgetreden zou worden, bijvoorbeeld doordat zij daar klachten over ontvangen. Deze onderzoeksmethoden zijn te beperkt om vast te kunnen stellen of er van discriminatie bij het staande houden sprake is. Wel kunnen zij aanwijzingen daaromtrent opleveren. Gezien de beperkte, verkennende aard van het onderzoek is hiermee volstaan. Daarnaast kwamen in de interviews met medewerkers van migrantenorganisaties en advocatuur ook hun meningen en ervaringen met het artikel aan bod.

#### *Politie*

Er zijn 8 interviews met leidinggevende functionarissen van de vreemdelingendiensten gevoerd (regiocoördinator, chef VD); per interview is met een tot drie functionarissen gesproken. Daarnaast zijn 8 groepsgewijze interviews met leidinggevendenden van drie basispolitieteams in de regio's gehouden. De bedoeling was deze gesprekken per regio te voeren met drie van deze chefs (of groepschefs) tegelijkertijd. In vier van de regio's is deze opzet gelukt; in vier andere regio's was de afspraak wel met drie personen gemaakt, maar bleken enkele personen op het laatste moment niet te kunnen, zodat het gesprek met twee personen plaatsvond. Er zijn in totaal 20 (groeps)chefs geïnterviewd.

### *Koninklijke Marechaussee*

Er zijn zes interviews bij de KMar gevoerd: één met twee personen van de staf te Den Haag, en vijf met leidinggevendenden van vijf brigades die zich met het MTV bezighouden (namelijk twee opperwachtmeesters, die leiding geven aan een ploeg van het MTV, een MTV-coördinator en twee afdelingscommandanten MTV). Bij twee brigades heeft de WODC-onderzoeker een keer geobserveerd hoe de uitvoering van het MTV in de praktijk plaatsvindt, respectievelijk in de trein en op de weg.

### *Migrantenorganisaties*

De volgende organisaties zijn benaderd: FORUM, LBR en Vereniging VluchtelingenWerk Nederland. Er is een uitgebreid interview gevoerd met een medewerker van Forum, en een peilend interview met een medewerker van het LBR. Door het LBR is een brief uitgegaan aan de plaatselijke ADB's, waarin gevraagd is eventuele door hen ontvangen klachten en hun reactie aan het LBR door te geven. Dit leverde drie reacties op. Naar aanleiding van deze reacties zijn twee interviews met mensen werkzaam bij ADB's gehouden: een in Rotterdam, en een in Dordrecht.

Telefonisch is gesproken met het landelijk bureau van de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland. De vereniging heeft een oproep geplaatst in haar blad "Info-bulletin". In deze oproep, gericht aan de plaatselijke vluchtelingenwerkgroepen, werd verzocht concrete voorbeelden door te geven waarbij aan vreemdelingen (vluchtelingen) een identiteitsbewijs wordt gevraagd zonder dat er sprake is van concrete aanwijzingen over illegaal verblijf, maar bv. op grond van uiterlijk of taal.

### *Advocatuur*

Er hebben twee interviews met advocaten in vreemdelingenzaken plaatsgevonden: een met een advocaat in Amsterdam, en een met een advocaat in Tilburg. Er zou ook gekeken worden naar cijfermateriaal van piketcentrales van advocaten; cijfers worden bijgehouden door IRIS in Deventer. Gebleken is dat de zaken ingedeeld worden volgens codes, waarbij er slechts één code is voor de zaken met betrekking tot vreemdelingenrecht. Het bleek daarom niet mogelijk een splitsing te maken naar zaken met betrekking tot de toepassing van artikel 19 Vw.

### *Nationale Ombudsman*

Klachten over politieoptreden kunnen ook bij de Nationale Ombudsman ingediend worden. Derhalve is in de jaarverslagen over 1994 en 1995 nagegaan of er sprake was van klachten over de toepassing van artikel 19 lid 1 Vw.

### *Kwantitatieve gegevens*

Het lag oorspronkelijk in de bedoeling kwantitatieve gegevens te verzamelen, om te weten te komen of het vreemdelingentoezicht in de praktijk ook in

kwantitatieve zin gewijzigd is. In de praktijk bleek echter dat cijfers over staandehoudingen door de politie moeilijk te achterhalen zijn, omdat deze niet overal geregistreerd worden en/of werden. Cijfers met betrekking tot de uitbreiding van de menskracht bij de VD's ter intensivering van het operationeel vreemdelingtoezicht en met betrekking tot het MTV zijn opgenomen in bijlage 2.

### **3 Toezicht in het binnenland op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf**

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het verkennende onderzoek besproken wat betreft het vreemdelingtoezicht waarbij staande gehouden wordt ter identificatie op grond van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf. Het gaat hierbij om het toezicht dat door de politie uitgeoefend wordt, zowel door de VD als de basispolitie. In paragraaf 3.1 wordt besproken hoe het toezicht tegenwoordig plaatsvindt, in hoeverre dit verschilt van de wijze waarop het voor de wetswijziging uitgeoefend werd en welke problemen het artikel oplevert. In paragraaf 3.2 komen de meningen over de artikelwijziging ter sprake, waarbij zowel aandacht besteed wordt aan de meningen van de toezichthouders en de vraag of zij het als beperkend ervaren, als aan de mening van geïnterviewden bij belangenorganisaties van vreemdelingen c.q. advocaten in vreemdelingenzaken. In paragraaf 3.3 wordt gezien of er aanwijzingen zijn dat er discriminerend opgetreden wordt bij het staande houden.

#### **3.1 Werkwijze en veranderingen**

Het vreemdelingtoezicht wordt formeel uitgeoefend door zowel de VD's als de basispolitie. In de praktijk heeft vooral de VD met artikel 19 lid 1 Vw. te maken, omdat het vreemdelingtoezicht vooral als haar taak gezien wordt, en zij het 'vreemdelingrechtelijke traject' afhandelt.

Illegale vreemdelingen komen op twee manieren bij de VD: zij worden *actief* door de VD opgespoord en zij worden door de basispolitie bij haar gebracht. Dit laatste gebeurt als de basispolitie een persoon om andere redenen aangehouden heeft, deze wil identificeren en dan blijkt dat de persoon illegaal is (*passief toezicht*). Veel illegalen komen op deze wijze bij de VD. In twee regio's wordt aangegeven dat het om 50-60% van het totaal aantal gevallen gaat.

Het actieve toezicht wordt tegenwoordig bijna alleen nog door de VD uitgeoefend. Voorheen werd het ook door sommige basiseenheden (acht van de twintig onderzochte) uitgeoefend. Het had echter geen prioriteit. In een basiseenheid vertelt een geïnterviewde chef dat zij, toen het vraagstuk van de illegale vreemdeling in de belangstelling kwam, vooral bedrijven controleerden waarvan zij wisten dat er illegalen werkten. Hun enthousiasme voor deze controles werd zo groot dat een groepscommandant die de oorlog had meegemaakt vond dat het op een razzia ging lijken en derhalve een halt toeriep aan dit soort controles. In de voormalige rijkspolitiegebieden (drie van de onderzochte basiseenheden) was het vreemdelingtoezicht, aldus enkele geïnterviewde chefs, vroeger wel een taak van de basiseenheden. Door de reorganisatie van de politie is dit nu niet meer het geval. Daarnaast speelt

voor de basiseenheden waarin het actieve toezicht voorheen wel uitgeoefend werd een rol dat de VD's zijn uitgebreid, zodat zij meer menskracht hebben en gespecialiseerd zijn. Hierdoor zien de basiseenheden het actieve vreemdelingentoezicht ook niet meer als hun taak. Ook al wordt in de meeste basiseenheden geen actief vreemdelingentoezicht uitgeoefend, is men er in sommige onderzochte basiseenheden op enigerlei wijze nadrukkelijker bij betrokken, bij voorbeeld omdat mensen vanuit de basiseenheid bij de VD gedetacheerd worden<sup>7</sup> om vervolgens de opgedane kennis te verspreiden in hun basiseenheid, of omdat in die basiseenheid het hele vreemdelingentraject tot en met de inbewaringstelling wordt afgehandeld<sup>8</sup>. Slechts in één onderzochte regio zijn de geïnterviewde VD-functionarissen van mening dat het actieve vreemdelingentoezicht mede door de basiseenheden uitgeoefend zou moeten worden. In de overige regio's vinden zij dat het vooral een taak van de VD is.

Door de uitbreiding van menskracht hebben ook veranderingen bij de VD's plaatsgevonden. In twee regio's wordt tegenwoordig operationeel vreemdelingentoezicht uitgeoefend, terwijl dit vroeger nauwelijks gebeurde. In drie regio's wordt de uitbreiding van de menskracht expliciet genoemd als reden voor verandering. In een regio wordt aangegeven dat de personeelsuitbreiding betrekkelijk is omdat tevens een aantal gedetacheerde marechaussees is teruggetrokken. Bovendien is het zo dat niet alle toegevoegde menskracht geplaatst wordt bij het operationele toezicht.

### 3.1.1 Actief toezicht

Laten we nu eerst bezien hoe het actieve toezicht uitgeoefend wordt en welke veranderingen daarin plaats hebben gevonden. Omdat de politie voorheen mensen staande kon houden teneinde naar hun verblijfstitel te vragen op grond van een redelijk vermoeden van vreemdeling zijn, was controle relatief eenvoudig. Het vermoeden kon namelijk gebaseerd worden op uiterlijk en bij voorbeeld op het feit dat iemand geen of slecht Nederlands sprak. Zo'n vermoeden was er al vrij snel, zoals een geïnterviewde stelde. Het was zonder meer mogelijk in bedrijven te controleren waarvan men vermoedde dat er illegale vreemdelingen werkzaam waren en mensen staande te houden waarvan men dacht dat het vreemdelingen waren. Door de wetswijziging is dit niet meer mogelijk, omdat de VD nu concrete aanwijzingen van illegaal verblijf moet hebben alvorens staande te kunnen houden. Zij gaat derhalve niet onvoorbereid op pad en pleegt vooronderzoek ten aanzien van bedrijven waarvan vermoed wordt dat daar illegale vreemdelingen werkzaam zijn. Inlichtingen worden bij voorbeeld ingewonnen bij de Kamer van Koophandel. Controles gebeuren veelal in samenwerking met andere

<sup>7</sup> Dit is het geval in vier onderzochte basiseenheden

<sup>8</sup> Dit is één onderzochte basiseenheid het geval

instanties, zoals de DIA, de belastingdienst, de FIOD, de sociale dienst, de afdeling bijzondere wetten van de politie (Drank-en Horecawet). Van deze instanties kan namelijk het signaal komen dat uit hun administratie blijkt dat in een bepaald bedrijf illegalen werken. Dit vormt dan een concrete aanwijzing. Dit soort aanwijzingen wordt door de Vreemdelingencirculaire ook als zodanig benoemd<sup>9</sup> en levert derhalve ook geen problemen op in het verdere traject. Ook vroeger werden controles samen met andere instanties gehouden; tegenwoordig is dit echter, aldus sommige VD-functionarissen, vaker dan voorheen het geval.

Ook in horecagelegenheden kunnen illegalen werkzaam zijn. Behalve illegale werknemers, kunnen zich daar ook illegale vreemdelingen als bezoeker bevinden. Voorheen kon iedere vreemdeling die zich in een horecapand bevond gecontroleerd worden. In een regio bij voorbeeld, werden regelmatig koffiehuisen gecontroleerd om 4 of 5 uur 's ochtends, waarbij zowel bezoekers als personeelsleden gecontroleerd werden. Elders waren er vaste koppels VD-medewerkers die nu en dan personen staande hielden. Als het op een bepaalde plaats uit de hand dreigde te lopen, werden grote invallen gehouden. Tegenwoordig is het zo dat als gecontroleerd wordt samen met de DIA, alleen de werknemers gecontroleerd kunnen worden. In sommige gevallen, kan ook controle op bezoekers plaatsvinden. Zo licht in één regio een speciaal team, het Horeca Interventie Team horecagelegenheden door, eventueel samen met de eenheid Zware Criminaliteit, die gericht is op zware en georganiseerde criminaliteit. Als dan blijkt dat zich op een bepaalde locatie illegale vreemdelingen ophouden, komt de VD in actie en dan wordt *iedereen* in de betreffende gelegenheid gecontroleerd.

In een regio worden onder de noemer van een actie die erop is gericht drugsoverlast in de oude binnenstad te beperken ook horecapanden gecontroleerd, die in verband met drugsoverlast worden gebracht. Het komt dan voor dat een straat afgezet wordt, en alle horecagelegenheden en clubs in die straat worden gecontroleerd. Dit gaat dan in samenwerking met allerlei instanties, zoals de belastingdienst en de brandweer. Gaat men naar aanleiding van een tip een gelegenheid binnen, bij voorbeeld een seksclub, dan wordt iedereen gecontroleerd, dus alle meisjes, niet slechts een of twee. Een VD-functionaris noemt als voorbeeld van een concrete aanwijzing de wetenschap dat aan de tafel rechts achterin de zaak tussen 10 en 12 uur altijd vier illegale Marokkanen zitten. Volgens deze functionaris is de politie gerechtigd naar iemands identiteitsbewijs te vragen als deze naar buiten vlucht als de VD ter controle binnenkomt. Het vluchten bij binnenkomst van de politie is een concrete aanwijzing, zo zou blijken uit jurisprudentie. In een andere regio wordt verteld dat zij na een tip alleen de 'tafel 12-mensen'

<sup>9</sup> In de Vreemdelingencirculaire staat: 'informatie van overheidsinstanties, zoals de bevolkingsadministratie, de Gemeentelijke Sociale Dienst of de Dienst voor inspectie en informatie (I-SZW).' Deze laatste heeft inmiddels weer de oude naam, DIA.



controleren. Aan eventuele andere aanwezige illegale vreemdelingen wordt geen aandacht besteed.

Een verandering die duidelijk door de wijziging van artikel 19 lid 1 Vw. is veroorzaakt, is dat tegenwoordig geen of bijna geen actief vreemdelingentoezicht op *straat* meer plaats vindt. Ten aanzien van mensen op straat zijn er namelijk zelden concrete aanwijzingen van illegaal verblijf. Een chef basispolitie formuleerde dit als volgt: 'Op straat zijn er nooit concrete aanwijzingen, want ze hebben geen stempeltje of zo...'. Vroeger vond controle op straat door de VD's in de meeste onderzochte regio's wel plaats.<sup>10</sup> In één regio gebeurde het niet, omdat men geen behoefte had aan razzia-achtige toestanden. In een andere regio gebeurde het weinig. De geïnterviewde VD-functionarissen hebben aangegeven hoe en wanneer controle op straat uitgeoefend werd. Het was volgens een VD-functionaris vroeger veel meer de gewoonte vreemdelingen gewoon aan te spreken en bij twijfel mee te nemen naar het bureau. Er was een veel lagere barrière, waarbij toch redelijk zorgvuldig gehandeld werd. Een andere VD-functionaris vertelt dat zij vroeger allerlei personen staande konden houden, b.v. op de markt, alleen al wanneer een persoon 'heel onbekend' voorkwam. Het was ook mogelijk een Chinees met een koffer ter controle aan te houden en hem vervolgens mee te nemen naar het bureau. In een andere regio wordt verteld dat bepaalde objecten zoals het station 'gewoon vragen om controle', omdat daar veel buitenlanders zijn, en mensen die met elkaar handelen. Er werd ook op andere plaatsen toezicht uitgeoefend, bij voorbeeld ten aanzien van vreemdelingen die zich opvallend gedroegen door heel druk om zich heen te kijken.

Door de basiseenheden wordt in zoverre actief toezicht op straat uitgevoerd, dat sommige geïnterviewde chefs aangeven dat er op ongewenste vreemdelingen gelet wordt, op wie een aandachtsvestiging is door de VD. Foto's daarvan worden namelijk op het politiebureau opgehangen zodat deze personen bekend zijn, en er een concrete aanwijzing van illegaal verblijf is.<sup>11</sup>

Ook (anonieme) tips kunnen aanleiding geven tot het ondernemen van actie. Dit was vroeger ook het geval. Tegenwoordig moet men echter door nader onderzoek eerst tot concrete aanwijzingen komen. In de Vreemdelingencirculaire wordt deze categorie benoemd als: aanwijzingen uit

<sup>10</sup> In een van de vier grote steden van het land, controleerden zij vroeger ook stadsbussen, waarin zich altijd wel een aantal illegale vreemdelingen bevond.

<sup>11</sup> Ongewenstverklaring heeft als doel bepaalde vreemdelingen uit ons land te weren. Ongewenst verklaarde vreemdelingen plegen een misdrijf door in Nederland te verblijven. Zij staan vermeld in het opsporingsregister. Behalve ongewenstverklaring is signalering als 'ongewenst vreemdeling' mogelijk. Het verschil tussen beide maatregelen is dat bij ongewenstverklaring naast verwijdering uit Nederland, ook een strafrechtelijke sanctie mogelijk is.

eigen onderzoek van de politie naar aanleiding van signalen uit de eigen organisatie of van derden.

In één regio melden de VD-functionarissen dat het voor hen een voorwaarde is dat de tipgever bij de politie bekend is. De identiteit van de tipgever wordt naar buiten toe beschermd. Zij vermelden dat het vroeger voorkwam dat een werkgever anoniem tipte dat hij illegalen in dienst had, die vervolgens aan het einde van de maand werden opgepakt (zodat de werkgever dus geen loon hoefde uit te betalen...). Dit komt nu niet meer voor<sup>12</sup>. Eén geïnterviewde VD-functionaris heeft zijn vraagtekens bij anonieme tips. Zo vraagt hij zich af of het een concrete aanwijzing is als een VD-medewerker de straat opgaat en tegenover iedereen beweert dat hij concrete aanwijzingen had, omdat verderop in de straat een aangever woont die zei dat de vreemdeling illegaal was.

VD-medewerkers in een regio geven een speciaal voorbeeld van tips die tot concrete aanwijzingen leiden. Het gaat om tips die uitzendbureaus aan hen doorgeven. Uitzendbureaus kunnen het zich namelijk niet permitteren illegalen als uitzendkracht in te zetten. Zo'n tip betreft dan bij voorbeeld het feit dat een zeer slecht Engels sprekende persoon met een Brits paspoort, en een Nigeriaanse naam zich bij hen aangemeld heeft. De VD in deze regio geeft ook voorlichting aan uitzendbureaus, bijvoorbeeld over vervalsingen van documenten. Anderzijds verzoeken de uitzendbureaus de VD hun personeelsbestanden door te lopen.

In één regio meldt de VD-functionaris dat ook klachten van burgers tot concrete aanwijzingen kunnen leiden (bijvoorbeeld over samenscholingen van personen die zich ergens ophouden en herrie veroorzaken in een buurt). Een basispolitiechef vertelde dat verdachten van bijvoorbeeld drugsdelicten ook wel eens een tip geven over anderen die illegaal zouden zijn.

### 3.1.2 *Passief toezicht*

Wat betreft het passieve toezicht is er op zich niet zoveel veranderd. Zoals vermeld wordt het door de basispolitie uitgeoefend. Zij identificeert mensen in het kader van de uitoefening van de politietaak, bij voorbeeld bij wegenverkeerscontrole of als zij iemand aanhoudt wegens een strafbaar feit. De aanleiding om iemand staande-of aan te houden is dus niet gelegen in het uitoefenen van vreemdelingentoezicht<sup>13</sup>. Als blijkt dat iemand illegaal is,

<sup>12</sup> Noot van de auteur: dat komt waarschijnlijk ook doordat er tegenwoordig veel strengere straffen staan op het *in dienst hebben* van illegale vreemdelingen

<sup>13</sup> In een basiseenheid heeft men, aldus de geïnterviewde chef na de wetswijziging ook wel toezicht uitgeoefend, waarbij heel gericht op vreemdelingen gelet werd. Er werden veel winkeldiefstallen en inbraken gepleegd door mensen uit het Opvangcentrum voor asielzoekers, waar zo'n 7 à 800 vreemdelingen verbleven. Toen is een speciaal team in het leven geroepen, om de door hen gepleegde misdaad binnen de perken te houden; er was 'vreemdelingentoezicht' door de basispolitie in winkelstraten. Mensen werden echter alleen aangehouden op grond van strafbare feiten.

kan overgegaan worden tot vreemdelingtoezicht<sup>14</sup>. De precieze gang van zaken is verschillend: de mate waarin de basispolitie het 'vreemdelingetraject' verder zelf afhandelt is per basiseenheid anders. Meestal wordt een (mogelijke) illegale vreemdeling aan de VD overgedragen, die dan het 'vreemdelingetraject' afhandelt.

Sommige basiseenheden doen niets anders dan aan de VD melden dat zij een (op grond van andere feiten) aangehouden vreemdeling op het bureau hebben: de VD gaat dan diens verblijfsstatus na en handelt het verder af. In andere basiseenheden wordt getracht zelf de identiteit en verblijfsstatus te achterhalen. Als iemand aangehouden is vanwege een strafbaar feit, vindt de overdracht pas plaats nadat iemand in vrijheid gesteld wordt vanuit het strafrechtelijk traject. Als de illegale vreemdeling aan de VD overgedragen wordt<sup>15</sup>, wordt een proces verbaal van staandehouding op grond van artikel 19 lid Vw. opgemaakt. Overigens is het plaatselijk verschillend of dit gebeurt, en ook door welke instantie, basispolitie of VD. Op dat moment heeft de VD tegenwoordig op grond van artikel 19 lid I Vw. concrete aanwijzingen nodig dat iemand illegaal in Nederland verblijft. Deze zijn er dan ook en vloeien voort uit het feit dat de basispolitie bij identiteitscontrole wegens het eerdere feit geconstateerd heeft dat iemand zich niet kan identificeren, dan wel geen verblijfstitel heeft. Dit soort aanwijzingen wordt ook genoemd in de Vreemdelingencirculaire.<sup>16</sup> Chefs basispolitie zeggen hierover dat in de praktijk dit soort aanwijzingen ontstaat, doordat een persoon geen papieren bij zich heeft<sup>17</sup>, valse papieren toont, niet duidelijk kan maken waar hij thuishoort of niet in het bestand van de VD voorkomt. Ook het niet bekend zijn van vingerafdrukken vormt volgens een geïnterviewde chef basispolitie een concrete aanwijzing omdat als iemand legaal is, hij zijn vingerafdrukken heeft moeten geven.<sup>18</sup>

Hendriksen (1996), juridisch medewerker bij de Vreemdelingenkamer van de Rechtbank Haarlem, schrijft over de gang van zaken in een artikel in

<sup>14</sup> Illegale vreemdelingen worden niet altijd overgedragen aan de VD. In twijfelgevallen, of als de VD onbereikbaar is (bij voorbeeld 's nachts), dan laat men iemand wel eens lopen. Ook celgebrek kan een rol spelen.

<sup>15</sup> In een basiseenheid werd vermeld dat zij problemen hadden gehad als verdachten die tevens illegaal waren voor wat betreft het strafrechtelijk vergrijp heengezonden werden met dagvaarding. Men 'vergat' deze wat betreft het vreemdelingrechtelijke traject: ze werden niet staande gehouden op grond van de Vw., en gingen dus heen. Er zijn nu afspraken over, zodat een verdachte 'omgebouwd' wordt tot staande gehouden illegale vreemdeling.

<sup>16</sup> Genoemd worden namelijk 'aanwijzingen die de politie verkrijgt bij een controle van persoonsgegevens die wordt verricht in het kader van de uitoefening van politietaken'. Het Wetboek van Strafvordering geeft de politie de bevoegdheid verdachten van een strafbaar feit op grond van art. 52 jo art. 27 Sv. naar hun identiteit en nationaliteit te vragen.

<sup>17</sup> Een chef basiseenheid meldt dat als iemand geen papieren bij zich heeft, maar zegt dat deze bij voorbeeld thuis liggen, de politie wel mee gaat om ze op te halen

<sup>18</sup> Dit klopt echter niet. Vingerafdrukken worden slechts in bepaalde gevallen afgenomen en zijn zeker niet van alle vreemdelingen beschikbaar

Migrantenrecht het volgende: 'Bij het door de politie verifiëren van de identiteit in de bevolkingsadministratie kan blijken dat er aanleiding is om een nader onderzoek naar de verblijfspositie van de verdachte in te stellen. Vanaf dat moment kunnen de bevoegdheden van artikel 19 Vw. worden toegepast. Meestal zal daartoe overdracht aan de VD plaatsvinden, welke dienst kan volstaan met toepassing van de ophouding op grond van art. 19 lid 2 Vw.' Concrete aanwijzingen over illegaal verblijf, hoewel die er dan veelal zijn, zijn in dat geval volgens Hendriksen niet vereist. Er is volgens hem verwarring met betrekking tot het strafrechtelijk voortraject, zowel bij rechters als bij de VD. Uit het systeem van de wet kan worden afgeleid dat de strafrechtelijke en de vreemdelingrechtelijke staandehouding parallel lopen, waarop ophouding op grond van artikel 19 lid 2 Vw. volgt. Als de identiteit en/of verblijfsstatus niet direct aan de hand van (verblijfs)documenten kan worden vastgesteld, is dit voldoende grond voor die ophouding.

Er wordt hier en daar gewezen op het feit dat als bij controle op grond van de wegenverkeerswet blijkt dat de bestuurder illegaal is, de andere inzittenden (die volgens de politie ook wel illegaal zullen zijn) tegenwoordig niet meer gecontroleerd kunnen worden. Overigens meent één VD-functionaris dat het nog wel kan<sup>19</sup>.

Voor de wetswijziging gebeurde het passieve toezicht ook op deze wijze; in essentie is dit niet veranderd door het artikel, omdat zowel vroeger als nu mensen aangehouden worden wegens andere feiten en vervolgens pas gezien wordt of iemand illegaal in Nederland verblijft. Het is in zoverre anders dat er voorheen een redelijk vermoeden moest zijn van vreemdelingschap, terwijl er nu concrete aanwijzingen van illegaal verblijf moeten zijn.

Voorheen werd artikel 19 lid Vw. ook wel gebruikt om een vreemdeling staande te houden en mee te nemen naar het bureau, als deze overlast veroorzaakte, de politie een situatie verdacht vond, of er niet voldoende verdenking was om iemand wegens een strafbaar feit te arresteren. In twee basiseenheden noemt men dit 'misbruik'; in een daarvan meent de geïnterviewde chef dat er sprake geweest kan zijn van 'detournement de pouvoir': de bevoegdheid iemand staande te houden op grond van het vreemdelingenrecht werd gebruikt tot een ander doel. Deze mogelijkheid is er door de wijziging van het artikel niet meer. Hier volgen enkele voorbeelden van dit 'oneigenlijk gebruik':

- In het centrum en op stations van een grote stad was (en is) sprake van zakkenrollerij, die vooral gepleegd zou worden door groepjes Noord-Afrikanen. Voor de wetswijziging was het zo dat de politie ter bestrijding van de zakkenrollerij, de straat opging om de plegers op te pakken. Een

<sup>19</sup> Hendriksen noemt een geval waarin de staandehouding rechtmatig werd geacht van een rijder in een auto zonder veiligheidsgordel, aan wie een sanctie van f. 50 op grond van de wet Mulder gegeven werd. Er was identificatieplicht, en concrete aanwijzingen

aantal kon op heterdaad betrap worden en kon zuiver voor zakkenrollerij aangehouden worden. Op een gegeven moment liep de zaak echter stuk en waren er mensen bij die nog geen delict gepleegd hadden, of niet op heterdaad betrap konden worden: deze werden dan staande gehouden op grond van een redelijk vermoeden van vreemdeling zijn en gingen het vreemdelingencircuit in. Ook in het centrum van een andere grote stad wordt gemeld dat zij mensen waarvan zij 'zagen' dat zij voorbereidingen troffen om te gaan zakkenrollen staande hielden op grond van artikel 19 Vw. Volgens de politiechefs kan men namelijk aan het gedrag van iemand zien dat hij voorbereidingen treft om te gaan zakkenrollen; je kunt niet zien dat hij illegaal is, maar de ervaring leert dat een groot gedeelte van de zakkenrollers illegaal in Nederland verblijft.

- In een andere stad werden groepjes (drugsgebruikende) vreemdelingen (in dit geval Fransen) die op straat rondhingen, en waardoor de buurt zich bedreigd voelde, staande gehouden op grond van het 'redelijk vermoeden', terwijl er verder niets gebeurd was.
- Een geïnterviewde chef vertelt dat zij in hun dorp gecontroleerd zouden hebben op grond van de Vreemdelingenwet, als zij, na een reeks winkeldiefstallen, te horen gekregen zouden hebben dat er mensen met een donkere huidskleur rondliepen.
- Een andere politiechef vertelt dat surveillanten of wijkagenten, die een onbekende in het gezelschap van een hen bekende misdadiger tegenkomen, graag willen weten wie dat is. Het was voorheen heel normaal iemand naar zijn papieren te vragen; het ging dan niet zozeer om het illegaal zijn van de vreemdeling, als om het mogelijk crimineel zijn.

Deze gevallen moeten vooral bezien worden vanuit de taakopvatting van de basispolitie: zij heeft vooral als taak het bestrijden c.q. voorkomen van misdaad, en het handhaven van de openbare orde. Hiertoe maakt zij gebruik van die wetsartikelen die haar een bevoegdheid tot handelen geven. In de bovenstaande gevallen deed zij dat ook, hoewel zij daarbij wellicht misbruik van bevoegdheden maakte. Zij was/is niet in de eerste plaats geïnteresseerd in de mogelijke illegaliteit van een vreemdeling, maar vooral in de eventuele criminaliteit en de verstoring van openbare orde.

### 3.1.3 Problemen

#### *Formulering van het wetsartikel: 'concrete aanwijzingen van illegaal verblijf'*

De geïnterviewde VD-functionarissen vinden het begrip 'concrete aanwijzingen van illegaal verblijf' ingewikkeld en onduidelijk<sup>20</sup>. Dit wordt mede veroorzaakt doordat rechters verschillend oordelen over wat precies concrete aanwijzingen zijn. Toch blijkt uit de beschrijving van de werkwijze volgens dezelfde functionarissen dat in de praktijk een aantal zaken duidelijk is. Onduidelijk is vooral hoe de in de Vreemdelingencirculaire genoemde categorie 'ervaringsgegevens wegens eerdere constatering van illegaal verblijf of illegale arbeid' tot concrete aanwijzingen kan leiden. Sommigen menen dat ervaringsgegevens zonder meer kunnen worden meegenomen. Anderen zijn daar minder zeker over. Men verschilt van mening over het soort ervaringsgegeven dat een concrete aanwijzing kan opleveren.

Sommigen denken dat het een bedrijf kan betreffen, of een plaats, waarvan op basis van ervaring 'wetenschap' is dat daar illegalen bij elkaar komen. Een geïnterviewde vroeg zich echter af, of iemand nu staande gehouden kan worden op grond van het ervaringsgegeven dat het gebeurt in een pand waar een maand eerder illegalen zijn aangetroffen: vormt dat een concrete aanwijzing van illegaal verblijf? De ervaring zou ook een persoon kunnen betreffen. Het is volgens een van de geïnterviewden echter niet mogelijk te vragen naar het identiteitsbewijs van iemand, van wie je je herinnert dat je hem een jaar geleden als illegaal in bewaring hebt gesteld. Volgens een van de geïnterviewde VD-functionarissen zijn ervaringsgegevens alleen van nut als de feiten 'keihard' gemaakt kunnen worden.

In een regio worden busjes gecontroleerd omdat men uit ervaring weet dat veel illegalen op deze manier naar hun illegale werk gebracht worden, bijvoorbeeld in gebieden met kassen of industrie. In een andere regio zegt men juist dat busjescontrole welhaast onmogelijk is geworden, en dat men daarom is overgegaan tot feitelijke controle van bedrijven in kasgebieden. Het toezicht wordt daardoor arbeidsintensiever en het resultaat is mager, aldus een geïnterviewde. Dit komt omdat werknemers erg verspreid zijn over de glastuinbouwbedrijven in het gebied. Busjescontrole wordt nog wel gedaan, maar dan in samenwerking met andere instanties, zoals sociale dienst, belastingdienst, arbeidsinspectie en andere politiediensten, zoals handhavingsteams.

<sup>20</sup> Ook de geïnterviewde medewerker van het LBR meent dat er in de praktijk onduidelijkheid heerst; de medewerker van FORUM meent dat de politie in de praktijk niet goed uit de voeten kan met het artikel.

Als een vermeende illegale vreemdeling is staande gehouden en vervolgens in bewaring gesteld, moet de rechter zich uitspreken over het feit of deze inbewaringstelling voort kan duren. Daarbij wordt uiteraard ook gelet op het feit of de staandehouding rechtmatig was, of er concrete aanwijzingen van illegaal verblijf waren. In het geval een persoon onrechtmatig is staande gehouden, wordt deze in vrijheid gesteld. Jurisprudentie over artikel 19 Vw. is voor een gedeelte op een rijtje gezet door Hendriksen (1996). In zijn artikel geeft hij een groot aantal voorbeelden van zaken waarin de staandehouding rechtmatig dan wel onrechtmatig geoordeeld werd, van zaken waarbij het strafrechtelijk voortraject rechtmatig dan wel onrechtmatig geoordeeld werd en van zaken waarin over staandehouding bij controle op illegale arbeid geoordeeld werd. Een aantal voorbeelden komen in dit hoofdstuk ter sprake. Voor de andere voorbeelden zij verwezen naar zijn artikel. Hij vermeldt dat er sinds de wijziging van het artikel een stroom jurisprudentie op gang is gekomen die nogal casuïstisch is.

Volgens de geïnterviewde VD-functionarissen oordelen rechters/rechtbanken verschillend over wat precies concrete aanwijzingen zijn. Sommige VD-functionarissen zijn van mening dat de eis van de concrete aanwijzingen door sommige rechters/rechtbanken te strikt toegepast wordt.

Zo wordt in twee regio's het probleem signaleerd dat het niet meer mogelijk is bij controle in een woning waarvan men weet dat er iemand woont ten aanzien van wie concrete aanwijzingen zijn van illegaal verblijf tot controle over te gaan van de andere zich in de woning bevindende ('kennelijke') vreemdelingen, omdat de concrete aanwijzingen t.a.v. hen ontbreken.

Echter, in het artikel van Hendriksen worden enkele uitspraken genoemd waarbij de staandehouding wel rechtmatig werd geacht: een adrescontrole in een Utrechts pand waarin sprake was van eerdere huisvesting van illegaal verblijvenden en een persoon zich aan controle trachtte te onttrekken; staandehouding van een illegaal verblijvende in een ROA-woning: ook ten aanzien van de huisgenoten was er een vermoeden van illegaal verblijf. Een ander voorbeeld dat door de politie wordt genoemd is dat sommige rechters oordelen, dat als bij aanhouding wegens misdrijf procedurefouten zijn gemaakt, ook de concrete aanwijzingen die daarop volgen onrechtmatig zijn, en de illegale vreemdeling dus in vrijheid gesteld moet worden. Dit beschouwt de respondent die het voorbeeld gaf als 'zeer onterecht', en hij begrijpt absoluut niet wat de achterliggende gedachten zijn.<sup>21</sup> De verklaring

<sup>21</sup> Ook een basispolitiechef geeft een voorbeeld van een zaak waarin de rechter van oordeel was dat de vreemdelingenbewaring onrechtmatig was. Een verdachte was aangehouden op grond van de Opiumwet, omdat hij een grote hoeveelheid drugs bij zich had, en hij bleek tevens illegaal te zijn. De aanhouding op grond van de Opiumwet werd onrechtmatig bevonden omdat er niet voldoende verdenking voor de Opiumwet was. De persoon had dus niet aangehouden mogen worden, zodat er ook geen concrete aanwijzingen hadden kunnen ontstaan over illegaal verblijf.

luit, in aanmerking genomen wat Hendriksen (1996) hier over schrijft, dat de rechtbank een beperkte toetsing van het strafrechtelijk voortraject uitvoert, in die zin dat zij beziet of sprake is geweest van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit in verband met de identificatieplicht (art. 52/27 Sv.), alsmede of er een titel tot vrijheidsbeneming bestond. Als deze toetsing positief uitvalt is het oordeel dat de daaropvolgende vreemdelingrechtelijke vrijheidsbenemende maatregelen rechtmatig zijn. Valt de toetsing negatief uit dan wordt de toepassing van de opvolgende maatregelen onrechtmatig geacht. Hendriksen (1996) geeft een aantal voorbeelden waarin het strafrechtelijk voortraject rechtmatig dan wel onrechtmatig bevonden werd. Op deze plaats worden enkele voorbeelden genoemd. Het strafrechtelijk voortraject werd *rechtmatig* geacht in een geval waarbij iemand op heterdaad betrappt was en zich niet kon identificeren; in een geval waarin iemand in strijd met de APV rondhing op het CS te Rotterdam en er een redelijk vermoeden van schuld was; in een geval waarin iemand wegens handel in drugs aangehouden werd op een bekende handelsplaats in strijd met de APV Amsterdam, en op de vlucht sloeg. Het strafrechtelijk voortraject werd bijvoorbeeld *onrechtmatig* geacht in een geval waarin de aanhouding op grond van vermoeden van handel in drugs onjuist was, aangezien de betrokkene zich alleen in de buurt van een drugspand bevond; in een geval waarin vier mannen met een Noord-Afrikaans uiterlijk en een bekende drugsrunner zich ophielden bij een tramhalte bij het Centraal station Rotterdam, en er een verdenking was van overtreding van het APV (hinderlijk gedrag, zich ophouden teneinde reizigers te bewegen drugs te kopen). Deze verdenking was echter onvoldoende aangetoond. Voor meer voorbeelden zij verwezen naar het artikel van Hendriksen (1996).

Een basispolitiechef in een van de basiseenheden van waaruit mensen bij de VD gedetacheerd worden, geeft aan dat hij een aantal uitspraken niet begrijpt:

- In het kader van hulpverlening door de politie, toch duidelijk het uitoefenen van de politietaak, blijkt iemand geen papieren te hebben. De uitspraak was dat er geen concrete aanwijzingen waren. De verklaring ligt waarschijnlijk in het feit dat in de Vreemdelingencirculaire aangegeven is dat een uitzondering kan gelden als het belang van de uitvoering van een taak, bijvoorbeeld hulpverlening rechtvaardigt dat niet of niet onmiddellijk tot vreemdelingtoezicht wordt overgegaan.
- Iemand komt naar het bureau om zijn auto terug te krijgen. Hij overlegt papieren die vals blijken te zijn (dat is een strafbaar feit). Hij blijkt illegaal te zijn. Toch is de uitspraak dat er geen concrete aanwijzingen zijn.

Een van de geïnterviewde VD-functionarissen meent dat rechters het geheel steeds onwerkbaarder, moeilijker en arbeidsintensiever maken. Overigens is hij ook van mening dat dit voortkomt uit het steeds mondiger worden van de



burger, de slimheid van de advocatuur en de mogelijkheden om binnen de wetgeving allerlei hiaten te vinden die gebruikt kunnen worden om mensen 'vrij te krijgen'. Ook een andere respondent wijst op advocaten, die steeds 'pietluttiger' worden. De meeste geïnterviewde VD-functionarissen (in vijf regio's) zeggen dat zij goed op de hoogte blijven van de jurisprudentie. Een geïnterviewde advocaat meent ook dat rechters kritisch zijn. Hij vermeldt dat een aantal zaken schadevergoeding betreft, in verband met het ten onrechte ondergaan van vreemdelingenbewaring. Hierbij is sprake van rechtsongelijkheid, want door de rechtbank Den Bosch zou bijvoorbeeld nooit schadevergoeding toegekend worden.

*Het niet goed op de hoogte zijn van de basispolitie*

Iets anders wat bij de VD tot problemen kan leiden, is dat de basispolitie nog niet overal goed op de hoogte is van de wetswijziging<sup>22</sup>. Dit betekent voor de VD dat zij erg goed moet opletten of de vreemdelingen die door de basispolitie bij hen gebracht worden wel staande gehouden zijn op grond van concrete aanwijzingen en niet op grond van het oude 'redelijk vermoeden van vreemdeling zijn'. Dan moet een vreemdeling namelijk heengezonden worden. Dit knelpunt verdwijnt allengs, omdat de basispolitie overal op de hoogte van de wetswijziging raakt. Het kan ook een knelpunt zijn dat de basispolitie niet goed weet wat precies 'concrete aanwijzingen van illegaal verblijf' zijn, omdat deze term niet eenduidig is, en zij mensen op verkeerde gronden staande houdt. Zo was het in een basiseenheid ten tijde van het interview vlak daarvoor voorgekomen, dat de bestuurder van een auto werd gecontroleerd, maar ook de inzittende. Er is toen ook proces-verbaal opgemaakt voor artikel 19 Vw.; bij de VD bleek dat de persoon niet staande gehouden had mogen worden. Een geïnterviewde advocaat gaf het volgende voorbeeld van een geval waarin de politie onterecht had staande gehouden: een allochtoon 'die zonder jas in de stromende regen verward over een snelweg liep' werd door de politie staande gehouden op grond van artikel 19 lid 1 Vw., terwijl pas achteraf bleek dat het een Marokkaan was. Er was dus geen concrete aanwijzing, en de persoon had niet op deze grond staande gehouden mogen worden. Onbegrijpelijk, aldus de advocaat, dat de politiefunctionarissen de man niet gewoon aanhielden op grond van een bepaling van de wegenverkeerswet, die het lopen over snelwegen verbiedt.

<sup>22</sup> Dit wordt zowel door sommige VD-functionarissen als door basispolitiechefs gesignaleerd. Ook de geïnterviewde medewerker van FORUM meent dat nog niet overal bekend is dat er iets veranderd is; het dringt langzaam door. Hij wijst erop dat het voor de 'werkvloer' vaak moeilijk is zaken op te pikken, en dat er een slechte voorlichting door het Ministerie van Justitie is. Een van de twee geïnterviewde advocaten denkt dat de politie op de hoogte is, de VD beter dan de basispolitie. De andere is van mening dat de politie matig op de hoogte is. De geïnterviewde ADB-ers menen dat de politie goed op de hoogte is van de wijziging; het komt volgens een van hen nog wel voor dat vreemdelingen mee naar het bureau worden genomen op grond van het oude artikel.

Soms maakt de basispolitie fouten in het proces-verbaal van staande houden. Bij een VD wordt verteld dat daar streng op gelet wordt en dat men desnoods een nieuw proces-verbaal laat uitschrijven, waarin de toedracht van de zaak beter geformuleerd is.

Over het feit dat de basispolitie niet goed op de hoogte is, zeggen de geïnterviewde basispolitiechefs dat zij veel andere prioriteiten hebben, niet zozeer gericht zijn op het vreemdelingentoezicht en dus ook wetswijzigingen dienaangaande niet zo goed bijhouden. Zij verkrijgen informatie over alle mogelijke wetswijzigingen, en richten zich vooral op die regels waar zij direct mee te maken hebben. In een aantal basiseenheden is de artikelswijziging echter expliciet besproken, omdat er in de tijd ervoor redelijk veel mensen staande gehouden werden op grond van het 'redelijk vermoeden', in samenhang met overlast en criminaliteit.

In een klein aantal basiseenheden is voorlichting gegeven vanuit de VD. In een aantal basiseenheden is men door 'schade en schande' wijs geworden; in de praktijk bleek bij het overdragen van vreemdelingen aan de VD, dat deze hen slechts kon aannemen en in bewaring stellen, als er bij het staande houden concrete aanwijzingen van illegaal verblijf waren.

In drie regio's wordt door de geïnterviewde VD-functionarissen verteld dat het niet voorkomt dat mensen onterecht worden staande gehouden. In vijf regio's komt het weinig voor en wordt het steeds minder. In een van deze vijf regio's meldt men dat het vlak na de wetswijziging vaak voorkwam: de basispolitie dacht met een vreemdeling te maken te hebben die een 'gevaar voor de openbare orde' was, en hield deze dan staande. Ook na aanwijzingen van de VD ging de basispolitie hier mee door. 'Iemand die teveel links en rechts keek, was vast op weg naar een dealpand, dus aanhouden'. In een andere regio is sprake van slechts één onterechte staandehouding. Daarover is een brief ontvangen van VluchtelingenWerk. Deze komt later ter sprake. Wat betreft de basiseenheden is het beeld het volgende. In vijf basiseenheden is men zeker dat niet meer staande gehouden wordt op grond van de oude formulering. In twee daarvan in dezelfde regio is zo duidelijk verteld dat het niet meer op grond van de oude tekst kan, dat niemand het meer doet. In drie basiseenheden noemt de geïnterviewde een recent voorbeeld, waarbij hij geconfronteerd werd met het feit dat sommigen nog steeds staande houden op grond van de oude tekst. In de overige basiseenheden komt het af en toe nog voor, en steeds minder naarmate het toch algemener bekend wordt. Opgemerkt wordt dat vreemdelingen soms staande gehouden worden, maar meteen ook weer worden heengezonden. De hulpofficier weet namelijk dat een vreemdeling niet ingesloten kan worden als er geen concrete aanwijzingen van illegaal verblijf zijn. De VD let streng op de redenen waarom de basispolitie een illegaal heeft staande gehouden. De inbewaringstelling wordt in zeker twee regio's door gespecialiseerde hulpofficieren van de VD gedaan.

Iets anders is, aldus een geïnterviewde basispolitiechef, dat als mensen alleen staande gehouden worden zonder dat daar een vervolg op is, daar op het

bureau niets van gemerkt wordt; het is dus best mogelijk dat er vaker niet terecht naar een identificatie gevraagd wordt.

## 3.2 Meninge

### 3.2.1 *Vreemdelingendienste*

De geïnterviewde VD-functionarissen zijn bijna allemaal van mening dat de wijziging van het artikel veranderingen met zich mee heeft gebracht en daardoor de werkwijze in de praktijk bemoeilijkt is. Sommigen wijzen daarbij ook op het feit dat in het proces-verbaal beter aangegeven moet worden wat de aanleiding en de reden was voor het vragen naar het identiteitsbewijs. Dit levert extra werk op. Slechts in een regio menen de VD-functionarissen dat er weinig veranderd is en dat ze hetzelfde doen, waarbij alles alleen beter verantwoord en opgeschreven moet worden.

Bijna alle geïnterviewde VD-functionarissen ervaren de tekst van het huidige artikel 19 lid 1 Vw. als zodanig als beperkend ten opzichte van de oude formulering. Er wordt echter aan toegevoegd dat het een goede wijziging is omdat er zorgvuldiger met vreemdelingen omgegaan wordt dan in het verleden, toen men nog wel eens 'slordig' met mensen omsprong. De Vreemdelingenwet bood buitengewoon veel bevoegdheden, waardoor vreemdelingen heel gemakkelijk konden worden meegenomen, ingesloten, en lang konden worden vastgehouden. Tegenwoordig kan men daarentegen niet meer op huidskleur of andere uiterlijke kenmerken afgaan om iemand naar zijn identiteitsbewijs te vragen en wordt willekeur voorkomen.

Los van de vraag of de tekst van het artikel als zodanig beperkend is, staat de vraag of het artikel ook als belemmerend ervaren wordt in de praktijk. Zoals uit het volgende blijkt, verschillen de meningen hierover. In een regio vindt men het onwerkbaar, een 'misser' een 'miskleun', bureaubeleid dat wordt gemaakt zonder op de praktijk te letten. Het toezicht wordt onwerkbaar door de wijziging, juist in een regio waar veel vreemdelingen zijn: controleren puur op grond van de Vreemdelingenwet is praktisch onmogelijk geworden. Het is een probleem, o.a. omdat vreemdelingen van wie men 'weet' dat zij er alleen op uit zijn misdrijven te plegen, niet staande gehouden kunnen worden en pas aangehouden kunnen worden als er een strafrechtelijke aanleiding is. Er wordt gehoopt op een wetswijziging.

In een andere regio noemt men het minder werkbaar en noemt men de omschrijving van artikel 19 lid 1 Vw. een 'handicap' voor controle; het middel van controle op straat is hen 'volledig uit de hand geslagen'. Ook in een andere regio noemt men het onwerkbaarder, en sowieso moeilijker; het is erg arbeidsintensief.

In drie regio's vindt men het moeilijker en vindt men dat de concrete aanwijzingen soms te ver doorgevoerd worden. In een van deze regio's vindt de geïnterviewde dat het (te) ingewikkeld is, maar vindt hij tevens dat zij mede hierdoor professioneler zijn gaan werken. In een andere regio wijst men erop dat het moeilijker is, omdat er echte concrete aanwijzingen van

illegaal verblijf nodig zijn, en men niet meer op het gevoel af kan gaan. In een van de regio's meent men dat de mogelijkheden zeer beperkt zijn, maar dat men wellicht te terughoudend is geweest met de uitleg van wat concrete aanwijzingen zijn: de jurisprudentie viel niet tegen. In een regio is men zelfs wat laconiek: het is werkbaar, en vormt zelfs een verrijking. Er moet meer nagedacht worden, men moet creatiever zijn, en alles moet goed op papier gezet worden. De redenen om staande te houden zijn in feite dezelfde gebleven.

Zetten we de meningen op een rijtje, dan kan gezegd worden dat men het in zes regio's moeilijker werken vindt, in een regio onwerkbaar vindt, en dat men in een regio meent dat het werkbaar is.

In twee regio's wordt gedacht dat de resultaten omlaag zijn gegaan door de wetswijziging.

Er wordt op gewezen dat er sprake is van tegengestelde invloeden. Enerzijds is er een uitbreiding van de menskracht, juist ten behoeve van intensivering van het toezicht, anderzijds zijn de mogelijkheden beperkt, en is het werk arbeidsintensiever geworden doordat er nu concrete aanwijzingen nodig zijn.

Zoals gezien is actief toezicht op straat nauwelijks meer mogelijk. Aan de VD-functionarissen is gevraagd naar het belang van dit soort controle gezien de nieuwe mogelijkheden tot toezicht, zoals de koppeling van het VAS aan het GBA. Door de koppeling van deze twee geautomatiseerde bestanden is het mogelijk verschillen tussen het adres van een vreemdeling in het ene en in het andere bestand op te sporen. Zo'n verschil vormt dan een concrete aanwijzing om vreemdelingtoezicht uit te oefenen.

Bij de meeste VD's blijft men toezicht op straat belangrijk vinden. In een andere regio kan de geïnterviewde zich voorstellen dat straattoezicht in het algemeen ongewenst is, maar dat het op bepaalde plaatsen (b.v. het station) heel zinnig kan zijn. Op dat soort plaatsen zou volgens hem het oude toezicht weer mogelijk gemaakt moeten worden. In een regio meent de geïnterviewde dat toezicht op straat belangrijk is, omdat het naast een repressieve, vooral een preventieve functie heeft.

VD-functionarissen vinden de koppeling van bestanden eveneens van groot belang. In één regio vindt men controle op straat niet zo belangrijk, omdat het nauwelijks werd en wordt toegepast; de koppeling van systemen is belangrijker. De intensivering van het vreemdelingtoezicht vormt dan het sluitstuk van het koppelingsverhaal, zodat het 'net zich rond de vreemdeling sluit'. Het getuigt volgens deze VD-functionaris niet van professionalisme als men dit niet doet, en men 'achter vreemdelingen aan gaat lopen rennen', ze oppakt en over de grens zet. Dan krijgt men hetzelfde als wat vroeger ook gebeurde: de illegale vreemdeling was nog sneller terug in Nederland dan de VD.

In één regio wijzen de VD-functionarissen erop dat het feit dat de basispolitie niet meer over kan gaan tot controle van (gekleurde) jongeren, die de hele dag op een station rondhangen, omdat de concrete aanwijzingen ontbreken,

hun werk erg onaantrekkelijk heeft gemaakt. Een normale agent van de straat begrijpt, aldus de VD-functionarissen, niet dat als hij iemand staande gehouden heeft omdat er in zijn ogen iets niet klopte, bij de VD blijkt dat de aanwijzing niet concreet genoeg was. Dit geeft aanleiding tot veel frustratie, want het kost veel tijd. 'Een agent die met zijn voelsprietten rondkijkt en dingen aanvoelt wordt dan uiteindelijk niet geloofd, maar een anonieme tip kan wel een concrete aanwijzing opleveren'; deze VD-functionarissen zouden liever op een collega afgaan, dan op een anonieme tip.

### 3.2.2 *Basispolitie*

Bij de meningen van de basispolitiechefs moet bedacht worden, dat vreemdelingtoezicht geen prioriteit is bij de basispolitie en dat zij nauwelijks actief toezicht uitoefent. De meeste chefs van basiseenheden hebben zich dan ook niet verdiept in wat naast de aanwijzingen die zij op grond van het passieve toezicht verkrijgen, concrete aanwijzingen kunnen zijn.

Op een enkeling na, vindt men de tekst van de wet als zodanig beperkend, zeker wat betreft het toezicht op straat. Drie geïnterviewde chefs van basiseenheden vinden het niet beperkend, hoogstens een beetje lastig; zij vinden het ook geen probleem. Vier vinden het wel beperkend, maar vinden het niet erg; hier en daar wordt opgemerkt dat het goed is dat het wetsartikel gewijzigd is, zodat vreemdelingen niet zo maar staande gehouden kunnen worden. In twee basiseenheden ziet men een tegenstrijdigheid: enerzijds de intensivering van het vreemdelingtoezicht, anderzijds de beperking van de wet. Men ziet in dat de wettekst erop gericht is wildgroei in controle tegen te gaan, maar daar was volgens deze geïnterviewden geen sprake van.

In een aantal basiseenheden ziet men de wetswijziging als een probleem. Volgens geïnterviewde chefs vormde het artikel voor de basispolitie een mogelijkheid om mede op grond daarvan, de openbare orde te handhaven, en criminaliteit tegen te gaan. Zoals gezien werd het daartoe voor de wijziging ook 'oneigenlijk' gebruikt. Het artikel is echter bedoeld voor het uitoefenen van vreemdelingtoezicht. De wijziging van het artikel is met name bedoeld om discriminatie tegen te gaan.

De genoemde mogelijkheid is er nu niet meer. In twee basiseenheden, elk in het centrum van een andere grote stad ziet men het als probleem dat zij niet meer 'preventief' kunnen werken ten aanzien van zakkenrollerij. Zij kunnen (groepjes) vreemdelingen die volgens hen, op grond van ervaring, zouden gaan zakkenrollen, niet meer staande houden op grond van de Vw. Een van de chefs heeft dit aanhangig gemaakt bij de VD van zijn korps; verder is hij van mening dat als de overheid vindt dat de bevoegdheden beperkt moeten zijn, daar een goede reden voor zal zijn. Hij vindt het jammer, want de bevoegdheid bood meer mogelijkheden om een stuk veiligheid te geven. In de andere basiseenheid wordt gemeld dat een officier van justitie geneigd is toe te staan dat mensen bij drie pogingen tot zakkenrollerij aangehouden

worden. Er wordt een 'aanhoudingsverbaal' opgemaakt, waarop mensen niet vervolgd worden, maar het vreemdelingencircuit ingaan.

In twee basiseenheden in een andere regio, zien de chefs de beperking van artikel 19 Vw. als een groot probleem: 'ze kunnen niks meer', 'het is een monstrum, een compromis'. Preventief toezicht is niet meer mogelijk; ze kunnen niet meer vooruitlopen op eventuele excessen. Het is niet meer mogelijk iedere maand controles uit te oefenen in bv. sauna's, sekshuizen. Dit was belangrijk want door dit soort controle werd vrouwenhandel tegengegaan. Op grond van vreemdelingentoezicht, waarbij een meisje staande gehouden werd op grond van artikel 19 Vw. en meegenomen werd naar het bureau, kwam namelijk soms een verklaring los over gedwongen prostitutie of vrouwenhandel. Het is nu niet meer mogelijk mensen op die grond staande te houden en het is moeilijk dergelijke panden op grond van een andere verdenking binnen te gaan. Het is ook niet meer mogelijk groepjes rondhangende vreemdelingen die op zich niets doen, maar angstgevoelens veroorzaken bij de buurtbewoners, staande te houden op grond van artikel 19 Vw. Op een gegeven moment leidt dit volgens de geïnterviewde tot een rel. Wat betreft coffeeshops geldt hetzelfde: de vreemdelingen (Fransen) 'doen niks, plegen geen overtreding, maar er valt niets tegen te doen'. Dit vormt een probleem, omdat het publiek dit wel van de politie verwacht.

Wellicht ten overvloede wordt hier nogmaals vermeld dat het artikel niet bedoeld is ter bestrijding van criminaliteit, maar een rol vervult bij vreemdelingentoezicht.

Om voldoende recht aan alle opvattingen te doen, volgen er hier nog een paar. In een basiseenheid vindt de geïnterviewde dat het een beetje doorgeslagen is, dat vreemdelingen 'gigantisch beschermd' worden door het artikel: het is toch wel goed te kunnen controleren, omdat er 'van alles en nog wat rondloopt'. Er zouden bijvoorbeeld grote (verkeers)controles kunnen zijn, waarbij een aantal personen de bevoegdheid zouden moeten hebben tot controle op buitenlanders, 'mensen met een uiterlijk'. Er zou dan ook iemand van de VD bij moeten zijn.

Een andere chef meent dat er nog genoeg andere mogelijkheden zijn om controle uit te oefenen. Een pension, dat structureel onderdak biedt aan illegalen kan bij voorbeeld aangepakt worden op grond van de woonruimtetwetgeving. Of men kan iemand vragen of hij wel gerechtigd is ergens te wonen, als blijkt dat hij niet in het bevolkingsregister staat. Ook in een andere basiseenheid wordt erop gewezen dat zij panden binnen kunnen gaan, wegens controle op overbewoning, illegale verhuur van kamers. Dit zijn namelijk strafbare feiten op grond van de APV. Op grond daarvan kan gekomen worden tot concrete aanwijzingen van illegaal verblijf.

Sommige basispolitiechefs wijzen er op dat naar hun ervaring, de criminele vreemdeling vaak illegaal is. Zij kunnen hen echter niet altijd aanhouden wegens verdenking van een strafbaar feit.

In drie onderzochte basiseenheden in een regio, waar zij als eenheid geen actief vreemdelingtoezicht uitoefenen, maar waar twee mensen vanuit iedere basiseenheid voor de tijd van een jaar gestationeerd zijn bij de VD, zijn de geïnterviewde basispolitiechefs van mening dat nieuw leven in het vreemdelingtoezicht geblazen is. De intensivering van het vreemdelingtoezicht door de VD heeft als gevolg dat er bij de basispolitie meer aandacht is voor illegalen, omdat zij merkt, dat er een vervolgtraject is als iemand na een geconstateerd strafbaar feit aan de VD wordt overgedragen. Er is ook meer aandacht voor valse papieren en paspoorten.

### 3.2.3 *Belangenorganisaties/advocatuur*

Na de meningen van toezichthouders volgen die van de geïnterviewden bij belangenorganisaties van vreemdelingen en advocaten, die vooral op het belang van de vreemdelingen letten.

De medewerker van FORUM meent dat de bewoording in de nieuwe wet een verbetering is en 'scherper' geformuleerd is dan een redelijk vermoeden. Daardoor is het discriminerende element minder. De geïnterviewden bij de ADB's vinden het begrip 'concrete aanwijzingen van illegaal verblijf' vaag en onduidelijk. Een geïnterviewde meent dat het toch 'iets strakker omschreven' is dan het oude 'redelijk vermoeden', maar dat er discussie mogelijk is over wat precies illegaal verblijf is.<sup>23</sup> Bij een van de bureaus meent men dat de wijziging van het artikel in de praktijk op straat niet veel verschil uitmaakt, maar dat het juridisch wel meer handvaten geeft, omdat de rechter achteraf kan toetsen of iets terecht gebeurd is. Zoals later zal blijken hebben de ADB's vooral zicht op het staande houden op straat, omdat zij daar soms klachten over krijgen. Als de politie de wet naar de letter uit zou voeren, zou volgens hen niemand meer staande gehouden kunnen worden (op straat). Als namelijk gevraagd wordt waarom iemand staande gehouden werd, kan veelal geen antwoord worden gegeven.

De mening van de ene geïnterviewde advocaat is dat de wetwijziging een verbetering is, omdat daarvóór in feite iedereen staande gehouden kon worden op grond van een redelijk vermoeden van vreemdelingschap. Er is tegenwoordig minder willekeur. Doordat het criterium veel strikter is, zijn er ook meer zaken op grond van artikel 19 lid 1 Vw. De andere advocaat meent dat artikel 19 lid 1 Vw. zou kunnen leiden tot hetzevorming; hij noemt de verklikkerstelefoon in Engeland. Verklikken is volgens hem niet goed voor de maatschappelijke verhoudingen. Hij meent dat de overheid het recht heeft om, als iemand zonder vergunning toch huisvesting en werk heeft, vragen te stellen, omdat anders de rechtsstaat in gevaar komt. Maar hij heeft er moeite

<sup>23</sup> Een van hen stelt de vraag 'wat geeft ons het recht te zeggen: dit is Nederland en Nederland is van ons?'.

mee omdat volgens hem het humane beleid aan het afnemen is en een deel van de bevolking van mening is dat 'ze' wegmoeten.

Ten tijde van de interviews met belangenorganisaties van vreemdelingen en advocaten was door het kamerlid Verhagen een motie ingediend met het voorstel tot een wijziging van artikel 19 lid 1 Vw. Volgens de motie die ingediend werd op 23 oktober 1996, moest in het onderzoek van het WODC aandacht besteed worden aan een eventuele wijziging van het artikel zodanig dat ook het aan de omstandigheden van het geval ontleende vermoeden van illegaliteit een titel geeft tot staandehouding. De interviews met de politie hadden al plaats gevonden, zodat zij niet naar hun mening dienaangaande gevraagd konden worden. De mening van de geïnterviewde medewerkers van belangenorganisaties en advocatuur is dat de tekst van artikel 19 lid 1 niet gewijzigd moet worden zoals voorgesteld in de motie. De tekst van de voorgestelde wijziging is vaag, de bepaling wordt onbepaald. Het oordeel wordt dan weer subjectief: het 'redelijk vermoeden' wordt versterkt, in plaats van de concrete aanwijzingen. Een van de advocaten meent dat de politie op grond van de voorgestelde wijziging te veel ruimte zou krijgen om achteraf gevallen te gaan beredeneren. Als een autobestuurder illegaal is, kun je niet concluderen dat ook de andere inzittenden illegaal zijn.

### 3.3 Discriminatie

#### *Voor de wetswijziging*

Op grond van de oude formulering van het wetsartikel was discriminerend optreden in het vreemdelingentoezicht mogelijk. Volgens het onderzoek van Aalberts (1989) was daar structureel, op macroniveau geen sprake van: de politie was uiterst terughoudend met het uitoefenen van operationeel vreemdelingentoezicht. In individuele gevallen was discriminerend optreden wel mogelijk<sup>24</sup>. In het onderhavige onderzoek zeggen de geïnterviewden dat zij vroeger bij het uitoefenen van vreemdelingentoezicht letten op uiterlijk, spraak en ook huidskleur. Hierbij was het gevaar aanwezig van discriminerend optreden, c.q. optreden dat door de betrokkene zo werd ervaren.

Het was echter, zoals een VD-functionaris zei, ook vanzelfsprekend dat op uiterlijk gelet werd, omdat de kans dat een persoon met een bepaalde huidskleur een vreemdeling is, nu eenmaal groter is. Hierover wordt volgens deze geïnterviewde veel te 'spastisch' gedaan.

Ook de basispolitie lette op uiterlijk. Zo vielen, aldus een basispolitiechef, zeker in een dorp mensen met een donkere huidskleur op. Ook mensen uit het voormalige Oostblok waren herkenbaar. Een Australiër van Nederlandse afkomst daarentegen had weinig kans gecontroleerd te worden. Een basispolitiechef maakte in dit verband een speciale opmerking: 'Heel vroeger

<sup>24</sup> Zie voor de bevindingen van dat onderzoek hoofdstuk 1. par. 5



kende je vreemdelingen die net in Nederland waren, aan hun te grote schoenen: zij waren het niet gewend en kochten allemaal te grote schoenen.' Zoals gezien was (en is) de basispolitie echter niet gericht op vreemdelingentoezicht, maar op het tegengaan van misdaad en het handhaven van de openbare orde. Het was niet zo dat iemand gecontroleerd werd omdat hij er anders uitzag. Een van de geïnterviewden (van een basiseenheid waar overigens geen actief vreemdelingentoezicht werd uitgeoefend) formuleerde het als volgt: 'Als je een of meer vreemdelingen tegelijk binnenbracht, had je haast een smet: je hebt gericht gejaagd op vreemdelingen'.

Artikel 19 lid 1 Vw. werd voorheen ook gebruikt bij het 'voorkomen' van misdaad en het handhaven van openbare orde. Dit 'oneigenlijk' gebruik kan uitgelegd worden als discriminatoir optreden, aangezien men een 'blanke Nederlander' niet staande kon houden teneinde naar zijn identiteitsbewijs te vragen. Sommige basispolitiechefs hebben hun mening gegeven over dit soort optreden. In een basiseenheid waar bij het tegengaan van zakkenrollerij staande gehouden werd op grond van artikel 19 lid 1 Vw., en vooral gelet werd op Joegoslaven, Columbianen, Noord-Afrikanen en zigeuners vinden de chefs dat zij in principe wel discriminerend bezig waren, maar dat zij uit ervaring wisten (en tegenwoordig ook weten) dat een Nederlander, behalve een Surinamer of een Antilliaan, in het algemeen geen zakken rolt. Bovendien kunnen politiemensen bij voorbeeld op een station verschil maken tussen de gewone Noord-Afrikaan die reist en een potentiële zakkenroller. Hun gedrag is anders. Politiemensen zien niet in iedere Noord-Afrikaan op het station een potentiële zakkenroller. In twee andere basiseenheden (in een regio) waar zij het een probleem vinden dat zij niet meer op grond van artikel 19 lid 1 staande kunnen houden, wordt volgens de geïnterviewden erg 'spastisch' gedaan over discriminatie. Daar is nauwelijks sprake van, noch bij de bevolking, noch bij de politie (de basispolitiechef wijst erop dat in zijn basiseenheid Turken en Marokkanen werken en dat dat geen problemen oplevert).

#### *Na de wetswijziging*

Is er tegenwoordig sprake van discriminerend optreden in het kader van het vreemdelingentoezicht? Zoals eerder vermeld, is in het onderhavige beperkte onderzoek slechts gepeild of hier aanwijzingen voor zijn. Deze kunnen verkregen worden op grond van hetgeen de politiemensen hierover vertellen, op grond van het aantal klachten dat zij ontvangen, op grond van gesprekken met medewerkers van belangenorganisaties van vreemdelingen, en advocaten, en op grond van klachten bij voorbeeld bij de Anti-discriminatiebureaus ontvangen worden.

Aan de VD-medewerkers is gevraagd of zij klachten kennen over het staande houden op grond van art. 19 lid 1 Vw. VD-functionarissen geven aan dat door goede voorbereiding iemand die wordt staande gehouden ook meestal een illegale vreemdeling is, zodat er ook geen klachten dienaangaande worden

ingediend. Slechts één VD-functionaris maakte melding van een klacht. Deze was ingediend door de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland en betrof de behandeling van twee vreemdelingen, die aangetroffen werden bij een adrescontrole. Zij konden geen identiteitsbewijs tonen, spraken Nederlands noch Engels en werden derhalve meegenomen naar het bureau voor identiteitsonderzoek. Toen vastgesteld was dat zij legaal in Nederland verbleven, werden zij zonder mankeren weer vrijgelaten.

Ook bij de geïnterviewde basispolitie mensen zijn nauwelijks klachten bekend. In een basiseenheid werd verteld dat er soms wel eens klachten binnenkomen via een ADB, waarbij het volgens de geïnterviewde de vraag is, of een klacht terecht is: ieder heeft namelijk zijn eigen werkterrein, en moet zich daarop profileren. In deze basiseenheid was ook een klacht ingediend door een omstander die zich met de aanhouding van een vreemdeling bemoeide en daarom meegenomen was naar het bureau. De klacht als zodanig ging dus niet over het onterecht staande houden van een vreemdeling.

Zoals eerder gebleken, zijn basispolitie mensen niet overal goed op de hoogte van de wijziging. Daarom houden zij soms nog staande op grond van de oude formulering. Dit gebeurt echter sporadisch en wordt volgens de geïnterviewde chefs steeds minder.

Het beeld dat van de kant van belangenorganisaties van vreemdelingen en advocaten naar voren komt, is niet geheel eenduidig, maar over het algemeen zijn er geen duidelijke signalen die wijzen op het vaak voorkomen van discriminatie.

Er zijn twee advocaten geïnterviewd. De ene meent dat politie mensen in de praktijk op huidskleur letten, maar dat daar weinig aan te doen is. Deze advocaat zegt te begrijpen dat een zwaarbeladen auto uit Marokko aangehouden wordt, terwijl die mensen misschien terugkomen van vakantie. Hij meent dat ontstane misverstanden vaak uit de weg geruimd kunnen worden door een simpele uitleg en excuses. Bovendien is het volgens hem de vraag in hoeverre mensen werkelijk gediscrimineerd worden: 'een roodharig meisje wordt ook uitgemaakt voor vuurtoren'. Volgens de andere advocaat is men in een aantal steden, die hij met name noemt, geweldig gespitst op vreemdelingentoezicht, waarbij hij iets proeft van racisme. Als men denkt iets te kunnen vinden, gaat men bewust zoeken. Hij zegt dit echter niet specifiek ten aanzien van het staande houden ter identificatie.

Het aantal klachten over het staande houden op grond van artikel 19 lid 1 Vw. bij belangenorganisaties levert geen aanwijzingen op dat er veel discriminerend opgetreden zou worden.

Bij het landelijk bureau van de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland zijn geen gevallen bekend van vreemdelingen met klachten dienaangaande. Op hun oproep aan de plaatselijke afdelingen om eventuele informatie door te geven aangaande vluchtelingen die staande zijn gehouden op grond van artikel 19 lid 1 Vw., zijn geen reacties ontvangen.

Het LBR heeft direct na de invoering van de WID een projectgroep opgericht die de klachten m.b.t. het staande houden op grond van artikel 19 Vw. zou bezien. Na enkele maanden is de projectgroep opgeheven bij gebrek aan klachten (LBR, 1995). Tegelijk met de beslissing over het opheffen van de projectgroep hebben het LBR en de ADB's besloten elkaar op de hoogte te houden van eventuele nieuwe ontwikkelingen. Wellicht is de beslissing de projectgroep op te heffen te snel genomen, aldus de geïnterviewde bij het LBR. Er is namelijk vanuit de ADB's inmiddels (mondelijk) nieuwe informatie gekomen. Zo zouden verkeerscontroles oneigenlijk gebruikt worden om illegalen op te sporen; de politie zou controleren op grond van andere wetgeving teneinde vreemdelingencontrole uit te voeren. Een van de geïnterviewde ADB'ers gaf hier een voorbeeld van: bij verkeerscontrole vroeg men het rijbewijs aan de inzittende; toen deze een 'verlopen vodge uit Ghana' toonde moest deze persoon naar het bureau. Deze geïnterviewde vindt dat als iemand aangehouden wordt op grond van zijn verkeersgedrag, hij daarop beoordeeld moet worden, en dat dan niet ook nog gekeken moet worden naar de eventuele illegaliteit van zijn verblijf in Nederland. Het politieoptreden lijkt overigens conform de aanwijzingen uit de Vreemdelingencirculaire.

Het LBR heeft in het kader van het onderhavige onderzoek een brief gestuurd aan de plaatselijke ADB's waarin gevraagd werd om reacties en voorbeelden van klachten over artikel 19 Vw. Dit heeft drie reacties opgeleverd. Bij twee van deze ADB's zijn interviews gehouden. Bij een van deze ADB's is één klacht ingediend, vlak na de wetswijziging, bij het andere wordt ongeveer één klacht per maand ingediend.

De klacht bij het eerstgenoemde ADB betrof het volgende: twee agenten kwamen naar een groep van ca. 15 jongens van buitenlandse afkomst die zich op een plein bevonden. Er stonden ook meisjes van Nederlandse afkomst bij. Aan de jongens werd gevraagd of zij een legitimatiebewijs bij zich hadden, anders moesten zij van het plein af. De klager ging weg, en kwam later terug omdat hij een afspraak had. Door de politie werd hem te verstaan gegeven dat hij weer wegmoest. Plotseling gingen ze hem fouilleren en werd hij meegenomen naar het bureau. De klacht was dat zonder reden om een legitimatie gevraagd werd en dat er een selectie op grond van uiterlijk plaats vond. Het antwoord van de politie op de klacht was dat er wegens steeds toenemende overlast van en klachten over jongeren in de binnenstad, door de politie, in overleg met bestuur en OM een repressief beleid vastgesteld was om verstoringen van de openbare orde te voorkomen en de overlast terug te dringen. Dit beleid hield o.a. in dat aan jongeren op grond van de APV werd gevorderd zich te verwijderen. De klager is aangehouden omdat hij geen gevolg gaf aan de vordering van de politie. De fouillering was verdedigbaar omdat ambtshalve bekend was dat hij meestal een zakmes bij zich droeg. De vraag naar legitimatie op grond van de Vw. was op dat moment niet relevant, en had onder de gegeven omstandigheden niet gehanteerd mogen worden. De klacht was op dat deel gegrond.

De klachten bij het andere ADB betreffen, aldus de geïnterviewden, het zonder uitleg naar papieren vragen, waarbij de politieagenten zeggen dat zij bevoegd zijn. Volgens de geïnterviewden is hierbij 'per definitie sprake van discriminatoir gedrag'. Ook bij acties in verband met drugsoverlast worden veel allochtonen aangehouden en meegenomen. Er worden nooit excuses gemaakt voor het geleden ongemak. Op voorlichtingsavonden voor vreemdelingen, die door dit ADB georganiseerd worden, wordt vaak wel veel gepraat over slechte ervaringen, maar op het cruciale moment ziet men af van het indienen van een klacht.

Bij het ADB waar niet geïnterviewd is, betrof een in oktober 1994 ingediende klacht het feit dat de klagende persoon, afkomstig uit India, staande gehouden was door twee politieagenten in burger. Eerst vroegen de agenten of ze in zijn tas mochten kijken, waarop de persoon zich tegen zijn zin liet fouilleren. Vervolgens werd hem gevraagd zich te identificeren, wat hij deed, nadat gedreigd was dat hij anders mee naar het bureau moest. Na dit voorval heeft hij naar het politiebureau gebeld en om opheldering gevraagd. De meldkamer bevestigde dat de agenten volgens de wet hadden gehandeld. De persoon diende een klacht in bij het ADB, dat in een brief aan de politie om opheldering vroeg. De politie antwoordde dat gefouilleerd werd omdat elke donderdag, marktdag, een project zakkenrollen van kracht was. Tevens werd vermeld dat artikel 19 Vw. was toegepast: hij zou zijn gecontroleerd, omdat er een vermoeden was dat de persoon illegaal in Nederland verbleef. Daarop heeft het ADB aan de politie laten weten dat dit onjuist was, omdat er een concrete aanwijzing moet zijn. De korpsbeheerder verklaarde daarop dat het bezwaar tegen de staandehouding en het legitimatieverzoek gegrond was. Naast de belangengroeperingen van vreemdelingen, zijn ook de jaarverslagen 1994 en 1995 van de Nationale Ombudsman geraadpleegd in verband met klachten over de uitoefening van artikel 19 lid 1 Vw. Hierin zijn geen klachten aangetroffen dienaangaande.

Het aantal bij de voornoemde instanties aangetroffen klachten is niet groot. Het is echter de vraag of het aantal ingediende klachten veelzeggend is, want niet iedereen zal een klacht indienen. Vreemdelingen zijn volgens de geïnterviewden bij belangenorganisaties en advocatuur niet goed op de hoogte van het feit dat de politie niet zo maar naar papieren mag vragen. Bovendien geldt voor sommige vreemdelingen, volgens de geïnterviewden, dat zij niet makkelijk een klacht indienen, uit angst voor de politie, autoriteisgevoeligheid of omdat zij opnieuw met haar te maken krijgen, bij voorbeeld in verband met gezinshereniging. (Illegale) vreemdelingen zullen zelden klagen, omdat zij niet de aandacht op zichzelf willen vestigen. Met name de oude generatie, die slecht geïntegreerd is, de sociale kaart niet goed kent en slecht Nederlands spreekt, zal niet gauw een klacht indienen. Sommige vreemdelingen zullen juist wel een klacht indienen, omdat zij menen dat zij zich bepaalde zaken niet hoeven te laten welgevalen, omdat er in Nederland allerlei rechten zijn. Jongere personen zullen een klacht indienen, tenzij zij het niet weten. Vluchtelingen dienen geen klacht in,

omdat zij problemen willen vermijden: zij zien de politie als verlengstuk van de machthebbers uit hun vluchtland; bovendien wordt de politie gezien als een sterk repressief apparaat, waartegen zij een groot wantrouwen hebben. Volgens een advocaat kun je bovendien een klacht het beste indienen via een raadsman, en die moet de vreemdeling maar net zien te vinden. De afloop van klachten is volgens deze advocaat vaak frustrerend (hij heeft er zelf een aantal ingediend).

### 3.4 Samenvatting en conclusie

Het feit dat tegenwoordig voor het staande houden in het kader van vreemdelingentoezicht concrete aanwijzingen van illegaal verblijf noodzakelijk zijn, heeft veranderingen in werkwijze met zich meegebracht. Deze veranderingen betreffen vooral het *actieve* toezicht, dat veelal door de VD uitgeoefend wordt. Er hebben zich veranderingen voorgedaan in de wijze waarop dit toezicht uitgeoefend wordt. Meer dan voorheen wordt er vooronderzoek gepleegd om concrete aanwijzingen te verkrijgen en wordt samengewerkt met andere instanties. Een aantal vormen van toezicht, zoals controle op straat, is niet meer mogelijk. Bij controle in horecagelegenheden in samenwerking met de DIA kunnen alleen de werknemers gecontroleerd worden, niet de bezoekers. In een woning kan alleen degene ten aanzien van wie concrete aanwijzingen van illegaal verblijf bestaan staande gehouden worden ter identificatie, en niet de andere zich daar bevindende mogelijke illegale vreemdelingen. Dit laatste wordt door sommige VD-functionarissen verteld, maar lijkt op grond van de bij Hendriksen (1996) genoemde jurisprudentie afhankelijk te zijn van de precieze omstandigheden. De uitvoering van het *passieve* toezicht, dat vooral door de basispolitie uitgeoefend wordt, is nauwelijks veranderd. De basispolitie houdt mensen aan in het kader van de uitoefening van de politietaak, en stuit dan bij identificatie op het feit dat iemand geen papieren en/of verblijfstitel heeft. Dit vormt een concrete aanwijzing van illegaal verblijf zodat iemand aan de VD overgedragen kan worden. Een wezenlijke verandering is dat de politie artikel 19 lid 1 Vw. niet meer 'oneigenlijk' kan gebruiken in de zin dat zij mensen niet meer kan staande houden op grond van het artikel, terwijl het er om ging misdaad te voorkomen dan wel de openbare orde te handhaven.

De artikelswijziging heeft problemen met zich meegebracht in die zin dat de terminologie ingewikkelder is, en de redenen tot staande houden tegenwoordig goed beschreven moeten worden. Het lijkt erop dat dit vooral aanvangsproblemen zijn, waarbij ook de in de Vreemdelingencirculaire genoemde categorieën op grond waarvan er concrete aanwijzingen ontstaan, in het algemeen duidelijk zijn. Eén categorie zorgt voor onduidelijkheid, omdat men niet weet welke ervaringsgegevens concrete aanwijzingen kunnen vormen. Een probleem is dat rechters in het kader van de toetsing van de inbewaringstelling uiteenlopende uitspraken doen over wat precies concrete aanwijzingen zijn. Dit komt echter voor een gedeelte omdat rechters

uitspraak doen in een concrete zaak, waarbij de hen aangereikte feiten verschillend kunnen zijn. Wel lijkt er sprake te zijn van rechtsongelijkheid en past de ene rechter het begrip strikter toe dan de andere.

Naar de mening van de VD-functionarissen is het artikel beperkend en ingewikkeld. Zij vinden echter ook dat het een goede wijziging is, waardoor er zorgvuldiger met vreemdelingen omgegaan wordt. Het is niet meer mogelijk iemand op grond van zijn uiterlijk staande te houden. In één regio vindt men het onwerkbaar, in een regio is men van mening dat het werkbaar is, in de overige vindt men het moeilijker werken. De basispolitie heeft, gezien het feit dat zij nauwelijks actief vreemdelingtoezicht uitoefent, geen grote problemen met de wijziging van het artikel. Er zijn echter enkele basiseenheden waar het wel als probleem ervaren wordt, omdat men niet meer aan 'preventief toezicht' kan doen in het kader van misdaadbestrijding en handhaving van de openbare orde.

De wetswijziging heeft bijgedragen aan het tegengaan van discriminatie. In het onderhavige onderzoek is slechts gepeild naar aanwijzingen van discriminerend optreden op grond van artikel 19 lid 1 Vw. Voor zover uit het onderzoek blijkt, is er slechts een zeer klein aantal klachten over het staande houden op grond van artikel 19 lid 1 Vw., en is nauwelijks sprake van discriminerend optreden. Vanuit de belangengroeperingen van vreemdelingen komen geen signalen die dit tegenspreken.

## 4 Toezicht na grensovergang (MTV)

In dit hoofdstuk komen de onderzoeksresultaten aan de orde met betrekking tot het binnenlands vreemdelingentoezicht vlak na de grens, het zogeheten Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV), dat uitgevoerd wordt door de KMar. Artikel 19 lid 1 Vw. geeft de bevoegdheid mensen staande te houden zodra dit mogelijk is na grensovergang, ter bestrijding van illegale immigratie. De Vreemdelingencirculaire geeft nadere aanwijzingen, o.a. dat deze vorm van toezicht uitsluitend plaats mag vinden bij personen van wie mag worden aangenomen dat zij grensgangers zijn.

Allereerst wordt in paragraaf 4.1 beschreven hoe het MTV in de praktijk verloopt. Aangezien door de KMar grenscontrole uitgeoefend werd voordat er van MTV sprake was, wordt gezien in hoeverre deze twee controlevormen volgens de geïnterviewden van elkaar verschillen. In paragraaf 4.2 komen de meningen over het artikel en de bijbehorende uitvoeringsinstructie ter sprake, waarbij aandacht besteed wordt aan de vraag of het als beperkend ervaren wordt. In paragraaf 4.3 komt aan de orde of er aanwijzingen zijn dat de KMar op een mogelijk discriminerende wijze vreemdelingentoezicht uitoefent. In bijlage 2 worden enkele cijfermatig gegevens gepresenteerd.

### 4.1 Werkwijze

Het MTV wordt vooral uitgevoerd in treinen en op wegen nadat de Belgische, respectievelijk de Duitse grens gepasseerd is. De brigade Zevenaar voert een proef uit door per boot controles op binnenvaartschepen uit te voeren, op de Rijn bij Lobith.<sup>25</sup>

Het zwaartepunt van de controle ligt bij de vijf onderzochte brigades verschillend: de brigade in Breda bestrijkt wegen, evenals de brigade in Zevenaar. De brigades Hoogerheide en Maastricht voeren hun controle zowel uit op de weg als op de trein, waarbij de nadruk in Hoogerheide ligt op de trein. De brigade in Arnhem controleert alleen de trein. De wijze waarop het MTV in een trein uitgevoerd wordt, verschilt van die op de weg.

#### *Controle van treinreizigers*

Als marechaussees het MTV in internationale treinen uit gaan voeren, stappen zij in op een station vlak bij de grens, en reizen mee tot het volgende

<sup>25</sup> Bij deze controles worden inderdaad illegale vreemdelingen aangetroffen, waarbij de KMar Zevenaar vermoedt dat het zowel gaat om matrozen die illegaal in dienst zijn, als om mensen die illegaal het land in gesmokkeld worden; volgens de Onafhankelijke Nederlandse Schippersbond gaat het om illegale werknemers, die op de binnenvaart werken wegens gebrek aan geschoold personeel in Nederland. De meeste aangehouden personen kwamen uit Oost-Europese landen (NRC-Handelsblad, 2-12-1996).

station. In de tussentijd controleren zij de passagiers. In twee brigades ligt het station waar ingestapt wordt, voor de grens, en in een brigade ligt het, afhankelijk van het soort trein, voor of na de grens. Door een brigade worden alle binnenkomende internationale treinen gecontroleerd, in de andere brigades een aantal daarvan.

Door de brigade Arnhem worden alle treinen uit Duitsland gecontroleerd. De marechassees stappen in op het laatste station voor de Nederlandse grens, Emmerich. In de praktijk beginnen zij te controleren vanaf het moment dat de deuren in Emmerich gesloten zijn en de trein zich in beweging zet. De geïnterviewde marechassees zegt dat zij officieel gesproken, controleren vanaf het moment dat de grens gepasseerd is, maar dat dit in de praktijk niet goed mogelijk is: zij zouden dan ongeveer acht minuten de tijd hebben om de hele trein te controleren. Heeft een reiziger bezwaar, en wil hij zijn documenten niet laten zien, omdat de trein zich nog niet op Nederlands grondgebied bevindt, dan lost de marechassees dit in de praktijk op door terug te komen wanneer de grens gepasseerd is. Er wordt gecontroleerd tot het eerste station in Nederland, Arnhem.

Ook de marechassees van de brigade Maastricht stappen in op het laatste station voor de grens. Volgens de geïnterviewde marechassees controleren zij echter alleen op Nederlands grondgebied. Hij geeft liever niet toe dat er misschien gecontroleerd wordt op Belgisch grondgebied, zoals door de interviewer gevraagd. Wel zegt hij dat er wat 'voorwerk' gedaan wordt. Uit het interview bij de brigade Hoogerheide blijkt dat het bij hen om twee soorten treinen gaat: treinen die Roosendaal als eerste station in Nederland hebben, en (sinds 1 juni 1996) de Thalys, die station Rotterdam CS als eerste stopplaats in Nederland heeft. Bij deze laatste trein stappen de marechassees in Berchem (België) in en controleren dan vanaf de grens (Nispen) tot de Moerdijkbrug. Vanaf dat punt hebben zij geen bevoegdheid omdat de provincie Zuid-Holland niet is aangewezen voor het uitvoeren van MTV. Bij de andere internationale treinen stappen de marechassees in op station Roosendaal en controleren dan tot het eerstvolgende station, Dordrecht. Er heeft dan, aldus de geïnterviewde marechassees, nog weinig vermenging met het overige reizigersverkeer plaatsgevonden. Vanaf Roosendaal reizen volgens hem vooral scholieren e.d., die niet met de internationale trein reizen. De marechassees bezien of iemand een Belgisch treinkaartje bij zich heeft (en dus uit België komt). Als de marechassees vanaf de grens tot Roosendaal zouden controleren, zouden zij maar ca. vijf minuten de tijd hebben. Een advocaat zegt hierover dat het controleren na Roosendaal volgens een uitspraak van een rechter geoorloofd is<sup>26</sup>. De

<sup>26</sup> Waarschijnlijk doelde de geïnterviewde op de uitspraak van de rechtbank Den Haag, z. p. Haarlem/Nws, 15 december 1995, AWB 95/8634, MR 1996, 74, over een controle op het traject Roosendaal-Rotterdam in de internationale trein Brussel/Amsterdam. In deze uitspraak ging het vooral om de vraag of het uitvoeren van MTV grenscontrole is, en derhalve in strijd zou zijn met de Schengen-afspraken. De uitspraak was dat alle



advocaat wil dit aanvechten: Roosendaal is een groot station; wordt daarna begonnen met controle dan is er al sprake van vermenging met het overige reizigersverkeer. Ook de geïnterviewde medewerker van het LBR heeft bezwaar tegen het uitvoeren van MTV na Roosendaal. Hij is van mening dat dit toezicht geen MTV is omdat het niet plaats vindt vlak na grensovergang. Het toezicht moet volgens hem dus gebaseerd zijn op concrete aanwijzingen. Een brigade controleert ook wel op het station. De geïnterviewde noemt dit 'statische controle' en vermeldt dat er dan geringe vermenging met het overig reizigersverkeer is.

Volgens de geïnterviewde marechassees worden meestal alle reizigers in een trein gecontroleerd. Als het druk is, gebeurt het steekproefsgewijs. De passagiers in één compartiment (coupé) worden echter altijd allemaal gecontroleerd, evenals die in een open rijtuig, zodat niemand zich af hoeft te vragen waarom de een wel gecontroleerd wordt en de ander niet. In een brigade wordt vermeld dat als zij steekproefsgewijs controleren, zij letten op bagage, 'het vertonen van 'afwijkend gedrag', ook wel op uiterlijk; zij controleren zeker ook Nederlanders.

Bij het meegaan bij het MTV van een brigade blijkt dat de marechassees alvorens op het station voor de grens in te stappen, langs de trein lopen, en bezien hoe druk deze is; zij schatten dan in of er tijd genoeg is, iedereen te controleren, en zij bezien dan ook wie mogelijkwijs tot de doelgroep hoort (illegaal zou kunnen zijn), en wie zij dus in elk geval willen controleren. In principe controleren zij iedereen. Het kan zijn dat zij niet alle compartimenten controleren, omdat er in sommige compartimenten duidelijk alleen maar Nederlanders zitten. Naar hun zeggen weten de marechassees dit, doordat zij mensen Nederlands horen spreken, zien dat zij een Nederlandse krant lezen, zo te zien met een groepje op vakantie zijn geweest e.d.

#### *Controle op het wegverkeer*

Vier van de vijf onderzochte brigades voeren MTV uit op het wegverkeer. Hierbij worden voornamelijk inzittenden van personenauto's, vrachtwagens en autobussen gecontroleerd; bij deze laatsten moet men vooral denken aan lijndiensten, b.v. Interliners vanuit Spanje (deze worden gecontroleerd door de brigade Breda). In sommige brigades worden ook wel (brom)fietsers gecontroleerd, of voetgangers, bij voorbeeld op bospaden.

In de praktijk wordt het MTV op de weg als volgt uitgevoerd. KMar-functionarissen op motoren staan op een plek waar zij kunnen zien dat auto's de grens passeren. Zij selecteren telkens een te controleren auto en geven de bestuurder daarvan een teken dat hij moet volgen en stoppen.

---

personen in de trein na grensovergang gecontroleerd werden op identiteitspapieren, zodat er sprake was van controle achter de grens ter naleving van nationale verplichtingen (beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding, art. 41 b) en de controle niet in strijd met de Schengen-uitvoeringsovereenkomst was (Hendriksen, 1996).

Nadat de auto tot stilstand is gekomen, worden de inzittenden door collega-marechaussees (die daar met een patrouillewagen staan), gecontroleerd op papieren.

Het aantal motorrijders dat tegelijk bij de grens staat, is verschillend. Bij de brigade Zevenaar wordt gemeld, dat in het begin één motorrijder aan de grens stond, maar dat er inmiddels altijd twee staan. Het is wel voorgekomen dat grenspassanten eerst een 'nepauto' waar niets mee aan de hand was over de grens stuurden. Wanneer duidelijk was dat die de aandacht van de (enige) KMar-functionaris kreeg, ging gauw een auto met illegale vreemdelingen ongecontroleerd de grens over. Om dergelijke situaties te voorkomen, is het aantal motorrijders dat tegelijk aan de grens staat uitgebreid.

In alle onderzochte brigades werd aangegeven dat de plaatsen waar de motorrijders zich ophouden om te selecteren, en de plaats waar daadwerkelijk gecontroleerd wordt, dicht bij de grens liggen. Dit om te bewerkstelligen dat gecontroleerd wordt voor er vermenging met het overig verkeer heeft plaatsgevonden.

Op de vraag op welke gronden de motorrijders auto's ter controle aanwijzen, noemen alle geïnterviewde marechaussees dezelfde criteria, namelijk kenteken en uiterlijk van de auto (staat, leeftijd en type). Daarnaast wijzen twee respondenten op belading (zware belading), één zegt daar bij personenwagens niet op te letten. Het gaat altijd om een combinatie van factoren waarbij ook het uiterlijk van inzittenden een rol kan spelen. De meningen over het laatste zijn verdeeld.

Een marechaussee meent dat zij vooral op de auto letten, niet zozeer op inzittenden, omdat auto's vrij hard rijden waardoor de inzittenden niet goed te zien zijn. Een andere aarzelt hier iets over te zeggen, zegt uiteindelijk dat zij officieel niet op het uiterlijk letten, maar dat zij dat in de praktijk wel doen. Weer een andere marechaussee vermeldt dat niet geselecteerd wordt op donkere huidskleur omdat er bij hen nauwelijks donker gekleurde mensen de grens over komen. Bij hen passeren veel mensen uit het Oostblok of het Midden-Oosten de grens; sommige marechaussees kunnen volgens hem feilloos zien of iemand een Pool is, of een Rus (vorm van het gezicht, jukbeenderen).

Een respondent reageerde, ironisch, als volgt: bij de selectie komen de motorrijders 'onmiddellijk in conflict met het discriminatiebeginsel': zij selecteren op type auto, leeftijd van de auto (oudere auto), aantal inzittenden, kenteken; uiterlijk inzittenden ('sjofele' mensen). Er zijn geen verplichte criteria; zij controleren echter niet 'de grotere Lincoln met de vier heren in grijze pakken'.

#### *Plaatsen waar MTV uitgevoerd wordt*

In de vreemdelingencirculaire is aangegeven dat het MTV vooral daar uitgevoerd moet worden, waar de kans op confrontatie met illegale immigratie reëel is. Naar eigen zeggen controleren de onderzochte brigades inderdaad daar waar veel illegalen te verwachten zijn. Zij doen het op

verschillende plaatsen en steekproefsgewijs. Zo controleert de brigade Zevenaar vooral bij Bergh autoweg (de vroegere grenspost), op de A12, omdat dit een drukke autoweg vanuit Duitsland is waarlangs veel illegalen de grens passeren. De brigade controleert minder vaak bij kleinere overgangen; per dienst wordt een paar keer van plaats veranderd. Bij de brigade Breda wordt vaak op de A16, bij Rijsbergen, gecontroleerd, zo'n zes uur achter elkaar, omdat de meeste illegalen langs deze weg binnenkomen. Zij controleren ook elders. Op de iets grotere wegen controleren zij bij voorbeeld drie uur op dezelfde plaats, en dan nog weer drie uur ergens anders. De kleinere wegen worden tijdens één dienst gecontroleerd.

De brigade Maastricht controleert zowel op de trein als op de weg. Er liggen twee autowegen in hun gebied, een aantal kleinere wegen, en er passeren internationale treinen vanuit België (Luik). Zij controleren veel op plaatsen waar veel illegalen verwacht worden, minder elders. Zij controleren echter overal, ook op rustige plekken, omdat de ervaring leert dat als ergens een tijdlang gecontroleerd is, het aantal illegalen langs die route minder wordt. Wordt er dan een tijdlang niet gecontroleerd, dan is het aantal opgespoorde illegalen dat daarna bij controle opgespoord wordt, groter. De brigade Hoogerheide controleert vooral treinen, zo'n 90% van het totaal aan controles<sup>27</sup>. Dit omdat er in hun gebied weinig doorlopende grote wegen zijn. Op die wegen reizen veel mensen voor boodschappen, discogangers; geen mensen van de doelgroep. Op de A4 Antwerpen-Bergen op Zoom is veel vrachtverkeer.

De brigade Arnhem heeft weinig keus: de marechaussees controleren in principe alle internationale treinen vanuit Duitsland.<sup>28</sup>

Bij de meeste brigades wordt vooral overdag en 's avonds gecontroleerd. 's Nachts wordt er minder vaak gecontroleerd, omdat dan heel weinig illegalen opgespoord worden.

#### *Vervolgtraject*

Als geconstateerd is dat iemand geen recht heeft om in Nederland te verblijven, kunnen verschillende procedures volgen. Deze persoon kan 1. fysiek worden overgegeven aan de buitenlandse grensautoriteiten (d.w.z. naar een buitenlandse post gebracht), via het hoofd plaatselijke politie, met een 'D 36 formulier' 2. in bewaring worden gesteld (bij de vreemdelingendienst), 3. de asielprocedure ingaan, als hij om asiel vraagt. In de praktijk blijkt de bemoeienis van de marechaussee met het verdere traject na het staande houden verschillend. In sommige brigades heeft de korpschef de marechaussee toestemming gegeven alles verder zelf af te handelen, tot en met de uitzetting. Dit is dan een mandaat op grond van art. 4 Vw.

<sup>27</sup> Per dag zijn er 40 internationale treinen.

<sup>28</sup> Dit zijn er zo'n 10 per dag.

Illegalen kunnen geclaimd worden bij een Schengen-land; iemand waarvan zij bijvoorbeeld kunnen achterhalen dat hij in België woont, 'claimen' zij in België. Dit levert wel eens problemen op omdat de Belgen om onduidelijke redenen nog wel eens laten weten dat iemand bij hen 'niet gekend' is: dan nemen zij iemand niet terug. Bovendien kan de overdracht 20, 25 dagen duren; de vreemdeling zit dus al die tijd in de cel.

Soms laat men iemand gaan, wegens gebrek aan celruimte, of het feit dat hij niet uitzetbaar is.

Als iemand bij staandehouding een vals identiteitsbewijs toont, dan wordt proces-verbaal opgemaakt wegens het bezitten van valse papieren (art. 231 Sr.); hierop volgt een transactie (het bedrag is verschillend, dat hangt van de afspraak met het OM af).

Volgens de geïnterviewde marechaussees zijn er niet zoveel mensen die asiel willen. Mensen die daar meteen om vragen, gaan terstond de asielprocedure in. Als zij er pas om vragen als zij al in bewaring gesteld zijn, blijven zij in bewaring. De KMar licht wel de IND in. Er worden foto's en vingerafdrukken gemaakt, zodat, als de persoon uitgeprocedeerd is, deze alsnog naar België respectievelijk Duitsland teruggestuurd kan worden, omdat hij daarvandaan kwam.

#### *Verskil grensbewaking-MTV/(binnenlands toezicht)*

Het MTV is van meet af aan uitgeoefend op grond van artikel 19 lid 1 Vw. Daarvoor was er sprake van grensbewaking. De geïnterviewden noemen als verschil dat het MTV in tegenstelling tot grensbewaking, flexibel is. Het MTV op de weg vindt steekproefsgewijs plaats, zodat het overige verkeer geen hinder ondervindt, terwijl bij grensbewaking iedereen gecontroleerd moet worden. De laatste jaren werd daarbij echter ook al geselecteerd. De bevoegdheden zijn anders en minder dan bij grensbewaking.

Wat betreft de controle in de trein zijn grensbewaking en MTV in de praktijk in grote lijnen hetzelfde: een verschil is dat er nu pas gecontroleerd mag worden op Nederlands grondgebied. Vroeger, toen er nog grensbewaking was, waren zij in de trein een stuk vóór de grens al bevoegd.

De staf KMar meent dat grensbewaking voordelen heeft boven het MTV. Bij de grensbewaking heeft de marechaussee de mogelijkheid tot het geven van (aanvullende) documenten, bij voorbeeld een visum. Een verschil is ook dat bij grensbewaking iemand de toegang geweigerd kan worden, zonder dat er verder iets mee moet gebeuren; het is je 'klant' niet. Bij MTV is het 'hun klant' en moet er iets met deze persoon gebeuren.

#### *Contacten met de basispolitie*

Het MTV wordt zelfstandig door de KMar uitgeoefend. Zij werkt echter wel samen met de basiseenheden aan de grens. Soms houden zij gezamenlijke acties bij grensovergangen. Deze controles hebben aldus geïnterviewde basispolitiechefs een meervoudig doel: zij zijn niet zozeer gericht op het opsporen van illegale vreemdelingen, als op controle die met de openbare orde te maken heeft. Zo zijn er bij voorbeeld discogangers die vanuit

Duitsland naar Nederland komen, en ongewenste wapens bij zich hebben. Uiteraard worden dan ook veel (illegale) vreemdelingen aangetroffen. In een andere basiseenheid, aan de Belgische grens, vertelt een chef dat de politie een 'klein convenantje' heeft gesloten met de KMar: zij werken samen bij de grens en pakken daar de openbare orde samen aan. Zij controleren om de drugsproblematiek tegen te gaan. Er zijn veel drugsrunners van niet-Nederlandse nationaliteit.

## 4.2 Meningen

De geïnterviewde marechaussees, zowel bij de staf als in het veld zien artikel 19 lid 1 Vw. en de bijbehorende uitvoeringsinstructie niet als beperkend. Zij signaleren ook geen grote problemen die daardoor veroorzaakt worden. Kort na de invoering van het MTV is er een aantal problemen geweest. Er was, aldus een geïnterviewde marechaussee, bij sommige rechters verwarring over het feit dat er bij controle vlak na grensovergang geen concrete aanwijzingen van illegaal verblijf nodig zijn, zodat er enkele uitspraken geweest zijn, waarin de rechter oordeelde dat de staandehouding vlak na grensoverschrijding onrechtmatig geacht werd.<sup>29</sup> Tevens zijn er problemen geweest over de formulering in het proces-verbaal. Deze problemen zijn in de praktijk opgelost. Zo meldde een geïnterviewde dat toen standaard in hun proces verbaal is opgenomen dat zij in de trein/bus diverse personen gecontroleerd hebben. Dit, omdat ze een keer hebben meegemaakt dat een advocaat inbracht dat ze alleen die ene hadden gecontroleerd.<sup>30</sup> Elders wordt verteld dat in de processen verbaal van hun brigade specifiek vermeld wordt waar gecontroleerd werd, en dat er geen vermenging was met overig verkeer: zij hebben in het begin een zaak gehad, waarin in het proces verbaal niet duidelijk gestaan had dat er geen/geringe vermenging met overig verkeer had plaats gevonden.<sup>31</sup> Inmiddels wordt een algemeen standaard proces verbaal ingevoerd.

De KMar heeft op zich geen wettelijke bevoegdheid om een stopteken te geven. Grenspassanten zijn dus in principe gerechtigd het stopteken te negeren. Overigens zal dit hiaat in de regelgeving op korte termijn worden opgeheven door een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit. In de praktijk is het slechts hier en daar een probleem. Volgens de staf KMar is het nog maar twee keer voorgekomen dat iemand doorreed. In een brigade is het een

<sup>29</sup> Zie ook Hendriksen, 1996.

<sup>30</sup> In de processen verbaal ten tijde van het interview stond: 'meerdere personen komende vanuit België de Nederlands-Belgische grens als passagiers van een lijndienstbus overschreden;...; controleerden wij bovenbedoelde personen, die zich in Nederland bevonden'.

<sup>31</sup> In de processen verbaal ten tijde van het interview stond: 'vermenging met binnenlands reizigersverkeer had in deze nog niet plaatsgevonden'

paar maanden geleden voorgekomen dat een auto doorreed, waardoor de betreffende motorrijder aangereden werd en gewond raakte.

De geïnterviewden signaleren enkele knelpunten ten aanzien van het MTV, die echter niet met artikel 19 lid 1 Vw. te maken hebben. Zo hebben zij bij voorbeeld niet de bevoegdheid om tegen de wil van de bestuurder in de kofferbak te kijken; zij zouden deze graag hebben, omdat iemand zich daar kan verstoppen. Inmiddels ligt een wetsvoorstel tot herziening gerechtelijk vooronderzoek bij de Tweede Kamer (nr. 23 251), waarin een voorstel gedaan wordt tot het geven van de bevoegdheid tot het doorzoeken van een voertuig. Deze bevoegdheid zal slechts in bepaalde gevallen gelden.<sup>32</sup> Een ander knelpunt was dat zij geen aansluiting op het VAS hadden. Dat vormde een probleem omdat er bij voorbeeld na vijf uur 's avonds bij sommige VD's niemand aanwezig is. Inmiddels is op een verzoek tot aansluiting in principe positief beslist.

Eén geïnterviewde bracht met klem de wens naar voren dat er een identificatieplicht voor vreemdelingen bij grensoverschrijding moet zijn. Op het niet bij zich hebben van papieren moet dan een sanctie staan, b.v. een boete. De identificatieplicht hoeft niet te gelden ten aanzien van Nederlanders. Deze marechaussee vindt dat het veel werk kost te achterhalen waar een vreemdeling thuishoort; een vreemdeling zonder document is erg arbeidsintensief. Vreemdelingen hebben verhalen dat zij hun paspoort hebben laten liggen in een hotel in Luxemburg (ze waren ook illegaal in Luxemburg...). Voor Nederlanders hoeft er geen identificatieplicht te zijn, want die kunnen altijd nagetrokken worden; ook dit kent zijn beperkingen, maar die zijn overkomelijk.

Het is namelijk volgens hem zo, dat waar een transactie vroeger mogelijk was, op grond van art. 54 Vreemdelingenbesluit dit nu niet meer kan omdat het nu gaat om artikel 64 van dat besluit.<sup>33</sup> In het artikel staat niet dat een

<sup>32</sup> In dit wetsvoorstel 'Partiële wijziging van het Wetboek van Strafvordering (herziening van het gerechtelijk vooronderzoek) wordt voorgesteld een artikel 96b in te voegen, waarin geregeld wordt dat in geval van ontdekking op heterdaad of in geval van verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (art. 67 Sv.), de opsporingsambtenaar bevoegd is ter inbeslagneming een vervoermiddel, met uitzondering van het woongedeelte waarvan de toegang door de bewoner wordt geweigerd, te doorzoeken en zich daartoe de toegang tot dit vervoermiddel te verschaffen. En, indien zulks met het oog op de uitoefening van de in het eerste lid verleende bevoegdheid noodzakelijk is kan de opsporingsambtenaar van de bestuurder van het vervoermiddel vorderen dat hij het vervoermiddel tot stilstand brengt en het vervoermiddel vervolgens naar een daartoe aangewezen plaats overbrengen of door de bestuurder laten overbrengen.

<sup>33</sup> Artikel 64 Vreemdelingenbesluit luidt: Vreemdelingen zijn verplicht desgevraagd aan een ambtenaar, belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen, alle gegevens te verstrekken en alle in hun bezit zijnde bescheiden te vertonen welke kunnen dienen ter vaststelling van:

- a. hun identiteit, nationaliteit, burgerlijke staat, beroep, alsmede hun tegenwoordige en vroegere woon- en verblijfplaatsen met adres;
- b. de datum, de plaats en de wijze van hun binnenkomst in Nederland

grensganger verplicht is zijn paspoort bij zich te hebben. Er staat alleen dat een vreemdeling papieren moet tonen die in zijn bezit zijn. Vroeger verbaliseerden zij op grond van het feit dat iemand gegevens moest verstrekken. Volgens het OM is die mogelijkheid er nog wel. Het probleem werd ook door een basispolitiechef gesignaleerd. Een advocaat gaf een voorbeeld: aan een Marokkaanse jongen werd gevraagd om een legitimatie. Hij kon geen vestigings- of verblijfsvergunning tonen, maar wel een rijbewijs. Het niet bij zich hebben van een vestigings- of verblijfsvergunning zou volgens de officier van justitie een strafbaar feit zijn. Dit is echter volgens deze advocaat niet meer het geval: de oude wetgeving sprak nog over 'draagplicht' maar die is afgeschaft. Volgens deze advocaat is er dus ook geen strafbaar feit gepleegd. Toch heeft de officier van justitie deze zaak aanhangig gemaakt. De zaak was ten tijde van het interview nog niet afgedaan. De advocaat meent dat de rechter vrijspraak zal geven.

Eén marechaussee vertelt dat hij het MTV zoals dat nu in de trein uitgeoefend wordt kruimelwerk vindt: illegalen die met de trein reizen zijn 'arme sloebars' die alleen maar geld voor een treinkaartje hebben, en wel zien waar ze tegen de lamp lopen. Rijke mensen hebben geld om op een andere manier het land binnen te komen, met goed vervalste paspoorten, of via transporten. Hij zou bij het aantreffen van een vals paspoort dan ook na willen gaan waar dat vandaan komt en willen achterhalen of er sprake is van een organisatie die mensen smokkelt.

Bij de Staf KMar wordt erop gewezen dat de meerwaarde van het MTV t.o.v. ander binnenlands toezicht is, dat er een aanspraak gelegd kan worden op het buitenland: van iemand die via het MTV is binnengekomen is altijd te traceren of hij daarvoor uit respectievelijk Duitsland of België kwam. Uiteindelijk kunnen deze personen dan altijd overgedragen worden aan het buitenland ook al gaan ze bij voorbeeld eerst de asielzoekersprocedure in. Bij het overig binnenlands toezicht, kunnen de illegalen wel opgespoord worden, maar kunnen ze vaak niet uitgezet worden.

#### 4.3 Discriminatie

Een manier om aanwijzingen te verkrijgen betreffende mogelijke discriminatie bij het uitvoeren van MTV is te bezien welke consequenties men kan trekken uit de wijze waarop het uitgevoerd wordt. In de Vreemdelingencirculaire wordt een aantal aanwijzingen gegeven op grond waarvan tot controle kan worden overgegaan. Deze betreffen vooral kenmerken van het voertuig. Over het uiterlijk van de inzittenden wordt niets vermeld; bij de mondelinge parlementaire behandeling is echter zeer nadrukkelijk gesteld dat raciale kenmerken, zoals huidskleur, geen

---

c. het doel en de duur van hun voorgenomen verblijf in Nederland

d. de middelen waarvoor zij met het oog op hun verblijf in Nederland beschikken, of de beschikking kunnen krijgen.

geoorloofde grond zijn voor het al dan niet in werking stellen van het vreemdelingentoezicht.

Zoals gezien onder het kopje 'Controle op het wegverkeer' waarin uitgebreid beschreven is hoe de marechaussee controleert en daartoe selecteert, letten Marechaussees naar hun zeggen bij het selecteren op een aantal kenmerken, met name op die van het voertuig. Sommigen zeggen dat ook gelet wordt op uiterlijk van de inzittenden. Bij dat laatste doelt een marechaussee op kleding ('sjofele mensen') en liet één marechaussee zich uit over huidskleur. Het gaat echter altijd om een combinatie van factoren, waarbij het uiterlijk een rol kan spelen.

Bij de staf KMar wordt opgemerkt dat het om selectie gaat. Selecteren is geen discrimineren; een motorrijder selecteert op grond van ervaring, 'ziet' wie hij controleren moet (mede op grond van uiterlijk). Het kan gerelateerd zijn aan de tijd van de dag: een auto, die bij voorbeeld 's middags om vijf uur niet opvalt, valt om half negen 's ochtends wel op. Sommige motorrijders hebben het '*Fingerspitzengefühl*', het '*magische gevoel*': die voelen aan dat het om een illegale vreemdeling gaat, dat er iets aan de hand is. Er is wel geprobeerd deze gevoelscriteria vast te leggen en zichtbaar te maken, maar dat is nooit goed gelukt.

Mehmet Feuzi Kaplan (fractievoorzitter van de PvdA in de gemeente Aalten) schrijft in 'Ons Wapen', maart 1997: "Hoe kan de Marechaussee nu een adequate en efficiënte controle houden, waarbij haar taak het vreemdelingentoezicht is, zonder naar het uiterlijk van mensen te kijken? Als we gewoon logisch nadenken dan vragen wij de Marechaussee eigenlijk een heel raar brilletje op te doen. We vragen hem zodanig zijn werk te doen, dat hij snel een vreemdeling herkent. Die kans is het grootst als hij een donker gekleurd persoon aanhoudt". Hij pleit voor een andere organisatie van controle (door de regiopolitie).

Een tweede manier om te achterhalen of er mogelijk sprake is van discriminatie is te bezien of er klachten dienaangaande zijn. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is dat nauwelijks het geval. Volgens de staf KMar zijn er geen klachten over de selectie. Bij een brigade gaf men aan dat één keer een schriftelijke klacht is ingediend door een Marokkaan bij een ADB. De klacht betrof het feit dat er bij het staande houden gediscrimineerd zou zijn. Hierop is een officieel onderzoek gevolgd, waarbij iedereen die erbij was, gehoord werd. De klacht werd ongegrond verklaard. Een geïnterviewde van een ADB vertelt ook over een klacht over controle door de KMar in de trein (wellicht dezelfde klacht): deze geschiedde volgens de klager op huidskleur, aangezien alleen allochtonen werden gecontroleerd. Over de klacht is rapport opgemaakt door KMar-rapporteurs. Het ADB merkt hierover op dat de KMar dus zelf heeft bepaald dat de medewerkers zich niet konden herinneren bot te zijn geweest, en dat het niet de bedoeling was alleen allochtonen te controleren.

Wel is een groot aantal (schriftelijke) klachten over de legitimiteit van het controleren ingediend, zowel bij de KMar als bij de IND. Het betreft klachten van met name Nederlanders, die niet begrepen waarom zij hun paspoort



moesten laten zien: er was toch een Schengen-akkoord, waardoor de grenzen open waren? Reizigers werden al een tijd niet meer gecontroleerd, omdat er vooruitlopend op het Schengen-Uitvoeringsakkoord (dat al in 1991 ingevoerd zou worden) al veel minder grenscontrole was. Naar aanleiding van de klachten is door de KMar samen met de IND een foldertje gemaakt waarin in het Nederlands, Engels, Frans, Duits en Spaans uitgelegd wordt waarom gecontroleerd mag worden. Met name in de trein is dit foldertje handig, doordat het gegeven kan worden aan mensen die vragen hebben. De marechaussee hoeft dan niet in discussie te treden en komt toe aan controle. De klachten gelden ook voornamelijk de controle in de trein. Zo krijgt de brigade Arnhem dit soort klachten vooral van Nederlanders, ook schriftelijk. In Hoogerheide wordt gemeld dat ook buitenlanders klagen of opmerkingen hebben over het feit dat zij gecontroleerd worden.

Over een brigade is een klacht ingediend met betrekking tot het feit dat gecontroleerd werd op niet-Nederlands grondgebied. De klagende persoon heeft zich tot drie instanties gewend, waaronder de Nationale Ombudsman. Deze achtte de klacht gegrond.

#### **4.4 Samenvatting en conclusie**

De wijze van uitvoering van het MTV verschilt tussen trein en wegverkeer. In treinen wordt het uitgeoefend na grensovergang, maar soms ook al op niet-Nederlands grondgebied. In één brigade vindt het ook plaats nadat al in een station in Nederland is gestopt. In treinen wordt in principe iedereen gecontroleerd, of in elk geval iedereen in een coupé. Bij auto's wordt het toezicht zodanig uitgevoerd, dat het altijd plaats vindt vlak na de grens, en zodanig dat geen vermenging met het overig verkeer heeft plaats gevonden. Er wordt een selectie gemaakt van te controleren auto's, waarbij gelet wordt op een combinatie van factoren, zoals het kenteken en het uiterlijk van de auto. Sommige geïnterviewden zeggen dat ook op het uiterlijk van de inzittenden gelet wordt. Hierbij doelt een marechaussee op kleding ('sjofele mensen'). Eén marechaussee liet zich uit over huidskleur: er wordt bij hen niet geselecteerd op donkere huidskleur; sommige marechaussees kunnen echter feilloos zien of iemand bijvoorbeeld Oost-Europese gelaatstrekken heeft. Hierbij loopt men als snel het gevaar van een wijze van optreden, die door de betrokkene als discriminerend ervaren wordt. Van de zijde van de belangenorganisaties kan men nauwelijks van aanwijzingen van discriminerend optreden spreken.

De KMar meent dat zij goed uit de voeten kan met artikel 19 lid 1 Vw., en de daarbij horende uitvoeringsinstructie.

# Literatuur

Aalberts, M.M.J.

Operationeel vreemdelingentoezicht in Nederland  
Arnhem, Gouda Quint, 1989  
Onderzoek en beleid, nr.94

Balai, L.W.

De Wet op de identificatieplicht en de positie van etnische minderheden  
Privacy en registratie, 18e jrg., nr. 3, 1993, pp. 19-22

Doomen, J.

Behoorlijk blauw; politieoptreden in Nederland  
Amsterdam, Contact, 1996

Hendriksen, K.E.

Toezicht binnen grenzen; het operationele vreemdelingentoezicht ex art. 19  
Vw.  
Migrantenrecht, nr 9, 1996, pp. 189-196

Jaarverslag Nationale Ombudsman; 1994 en 1995

Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 125, nrs. 1-2 en vergaderjaar 1995-  
1996, 24 635, nrs. 1-2

Kaplan, M.F. De vliegende brigades, honingbijen of strontvliegen?

Ons Wapen, 43e jrg., nr.2, maart 1997, p. 4

Nieuwenhuis, A.

De Wet op de identificatieplicht  
Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht, 49e jrg., nr. 10,  
1994, pp. 663-667

Rodrigues, P.R. en K.Tazelaar

Ongegronde angst voor illegalen leidt tot discriminatie  
Rechtshulp, nr. 11, 1993, pp. 15-23

Visser, T. en G. Homburg

Evaluatie herziene vreemdelingenwet. Amsterdam, Regioplan  
Onderzoek, Advies en informatie, 1995

Vluchtelingenbeleid; brief van minister van justitie, A.Kosto.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 19 637, nr. 104

Vreemdelingentoezicht

Den Haag: Immigratie- en Naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie,  
IND Thema-reeks nr. 8, 1994

**Wet op de identificatieplicht**

Wetsvoorstel, memorie van toelichting; Kamerstukken nr. 22 694, nrs1-26  
Handelingen Tweede Kamer, 15 en 16 juni 1993, pp. 5653-5680, 5707-5735

Wet van 9 december 1993, Staatsblad 660

**Wolffensperger, G.J.**

Maatschappelijke en juridische knelpunten binnen het huidige wetsvoorstel  
In: De Doelder, H. de en F.J.M. Zwetsloot (red.) Identificatieplicht Aspecten  
van de invoering van een identificatieplicht  
Arnhem, Gouda Quint, 1993

**Zeevalking, H.J. (voorz.)**

Eindrapport van de Commissie Binnenlands vreemdelingentoezicht  
's-Gravenhage, Ministerie van justitie, 1991

# **Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie**

## **Voorzitter**

dr. M.M. Kommer

Programma-coördinator WODC, Ministerie van Justitie

## **Leden**

mw mr. I.M.Abels

Ministerie van Justitie, Directie wetgeving

mr. E.J. Meyer

Immigratie-en naturalisatiedienst

mw. mr. E.W.Th. Rensman

Ministerie van Justitie, Directie Voorlichting

A.L. Visser

Regiopolitie Kennemerland, afdeling  
Vreemdelingenzaken

mr. drs. P.J.J. van Voorst

Ministerie van Justitie, Directie  
Vreemdelingenbeleid

# Bijlage 2 Tabellen

**Tabel 1:      Uitbreiding menskracht Vreemdelingendienst**

<b>politieregio</b>	<b>sterkte vóór uitbreiding</b>	<b>toevoeging extra formatie</b>	<b>sterkte na uitbreiding</b>
1 Groningen	16	13,6	29,6
2 Friesland	8	6,8	14,8
3 Drenthe	8	10,4	18,4
4 Usselland	11	11,6	22,6
5 Twente	21	29,8	50,8
6 Noord- en Oost-Gelderland	25,5	21,6	47,1
7 Gelderland-Midden	21,5	18,2	39,7
8 Gelderland-Zuid	16	13,6	29,6
9 Utrecht	54,5	46,2	100,7
10 Noord-Holland-Noord	13	19,5	32,5
11 Zaanstreek-Waterland	10,5	8,9	19,4
12 Kennemerland	21	17,8	38,8
13 Amsterdam-Amstelland	109	101,3	210,3
14 Gooi en Vechtstreek	12,7	10,8	23,5
15 Haaglanden	70	59,3	129,3
16 Hollands Midden	29	24,6	53,6
17 Rotterdam-Rijnmond	95,4	80,8	176,2
18 Zuid-Holland-Zuid	14	11,9	25,9
19 Zeeland	10	18,2	28,2
20 Midden- en West-Brabant	37	31,4	68,4
21 Brabant-Noord	18	15,3	33,3
22 Brabant-Zuid-Oost	25	24,4	49,4
23 Limburg-Noord	24,5	20,8	45,3
24 Limburg-Zuid	29	26,1	55,1
25 Flevoland	8,5	7,2	15,7
<b>totaal</b>	<b>708,1</b>	<b>650,1</b>	<b>1358,2</b>

Bron: Bijlage bij de brief van 2 augustus 1994 van de minister van Binnenlandse Zaken mede namens de minister van Justitie aan de korpsbeheerders en de korpschefs

**Tabel 2: Aantallen door de KMar gecontroleerde personen/voertuigen in het kader van binnenlands vreemdelingtoezicht (MTV) 1994\*-1996**

<b>gecontroleerd</b>	<b>1994*</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
personen	352.207	594.470	767.352
wv. aan de Belgische grens		151.034	257.651
aan de Duitse grens		443.436	509.701
voertuigen	129.847	196.008	263.905
wv. aan de Belgische grens		126.372	106.919
aan de Duitse grens		69.636	156.986

\* 1994: vanaf mei.

Bron: Jaarverslagen Koninklijke Marechaussee, 1994 en 1995

Jaarcijfers 1996 Mobiel Toezicht Vreemdelingen, Koninklijke Marechaussee

**Tabel 3: Handelingen door KMar in het kader van binnenlands vreemdelingtoezicht (Mobiel Toezicht Vreemdelingen), 1994\*-1996**

	<b>1994*</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
verrichte handelingen	?	22.511	30.159
overgave aan regiochef**	1.758	1.725	1.037
asielaanvragen	731	864	827
overgegeven aan buurland***	10.031	17.483	26.108
vals document	125	316	418
kan weg vervolgen	917	2.439	2.187

\* 1994: vanaf mei.

\*\* geen asielaanvraag, en niet rechtstreeks of via een verkorte procedure naar buurland.

\*\*\* rechtstreeks of via een verkorte procedure.

Bron: Jaarverslagen Koninklijke Marechaussee, 1994 en 1995

Jaarcijfers 1996 Mobiel Toezicht Vreemdelingen, Koninklijke Marechaussee