



Effectief Mobiel Toezicht Vreemdelingen

Eindrapportage

Den Haag, 21 november 2001

ES&E,
Rob Witte
Vina Wijkhuijs

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van het onderzoek naar de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen. De rapportage geeft u een beeld van de wijze waarop het mobiel toezicht vreemdelingen functioneert en beschrijft vervolgens hoe dit functioneren (vanuit verschillende optieken) wordt beoordeeld¹. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en is begeleid door een daartoe in het leven geroepen begeleidingscommissie. Wij zijn de leden van de begeleidingscommissie zeer erkentelijk voor hun reacties en inbreng tijdens de bijeenkomsten van de ze commissie. Ook danken wij de personen die op andere wijze hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend en in interviews hun gedachten over het mobiel toezicht vreemdelingen hebben geuit.

Tijdens dit onderzoek hebben wij verschillende MTV-brigades mogen bezoeken en waren altijd blij verrast met de gastvrijheid en openhartigheid waarmee over het werk werd gesproken. Deze bezoeken en gesprekken brachten ons veel relevante informatie, inzicht en begrip voor het werk van MTV'ers. Daarom willen wij op deze plaats ons medeleven uiten met een lid van het MTV-team die tijdens de onderzoeksperiode bij de uitvoering van zijn taken op de weg ten val werd gebracht en aan wie vervolgens ernstige lichamelijke verwondingen zijn toegebracht. Dat op het eerste gezicht routinematige werkzaamheden ook een andere kant van de werkelijkheid met zich meebrengen, zullen velen (bij aanvang van dit onderzoek) niet hebben vermoed.

Den Haag, november 2001

Rob Witte
Vina Wijkhuijs
Abderrahman Kaouass
Marcel Scholtes
Sevilay Akkas

¹ Het onderzoek richt zich op het functioneren van het mobiel toezicht vreemdelingen van 1994 tot en met 2000. Tijdens het opstellen van de eindrapportage vond op 11 september 2001 de terroristische aanslag in New York plaats, die mede door het internationale karakter van terrorisme het veiligheidsvraagstuk in brede zin in een nieuw perspectief plaatst. Deze aanslag en haar gevolgen voor onder meer het internationale en nationale vreemdelingentoezicht zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

Inhoud

Voorwoord	
Samenvatting	6
1. Toezicht ter bestrijding van illegale immigratie	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Vreemdelingentoezicht	9
1.3 Doelstelling van het onderzoek	11
1.4 Effectiviteit en effectmeting	11
1.4.1 Effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen	11
1.4.2 Onderscheid naar een politiek, juridisch, intern en extern kader	12
1.5 Uitvoering van het onderzoek	13
1.6 Opzet van de rapportage	14
2. Doelstelling van het mobiel toezicht vreemdelingen	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Het politieke kader	16
2.2.1 Politieke ontwikkelingen 1985 – 1994	16
2.2.2 De oprichting van het MTV (1994)	17
2.2.3 Politieke ontwikkelingen 1995 – 2001	18
2.3 Het juridische kader 1994 – 2001	21
2.3.1 Toezicht op vreemdelingen	21
2.3.2 Staande houden van personen	22
2.3.3 Innemen van reis- en identiteitspapieren	23
2.3.4 Overbrenging naar plaats voor verhoor	24
2.3.5 Teruggeleiding	25
2.3.6 Verstrekken van gegevens	26
2.4 Samenvatting	26
3. De organisatie van het mobiel toezicht vreemdelingen	28
3.1 Inleiding	28
3.2 De interne organisatie	28
3.2.1 De MTV-brigades	28
3.2.2 De Justitiele Dienst van de Koninklijke Marechaussee	30
3.3 Doelstellingen en taken MTV	30
3.3.1 Interne doelstellingen ten aanzien van de mtv-functie	30
3.3.2 Impliciet verbonden Politietaken	32
3.3.3 Verlenen van bijstand in bijzondere gevallen	33
3.4 De externe ketenpartners	33

4.	De uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen	34
4.1	Inleiding	34
4.2	De wijze van selectie en controles	34
4.2.1	<i>Controle op de weg</i>	35
4.2.2	<i>Controle in treinen</i>	36
4.3	Afhandelingen gecontroleerde personen	38
4.4	Resultaten van het MTV	39
4.4.1	<i>Aantal staandegehouden personen</i>	39
4.4.2	<i>Verrichte afhandelingen gecontroleerde personen</i>	41
4.4.3	<i>Aantal 'treffers' mtv-functie</i>	43
4.4.4	<i>Valse documenten</i>	45
4.5	Uitvoering impliciet verbonden politietaken	46
4.6	Inzet voor bijstandstaken	46
4.7	Samenvatting	47
5.	Het mobiel toezicht vreemdelingen bezien vanuit de vier kaders	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Het oordeel vanuit politiek perspectief	49
5.3	Het oordeel vanuit de interne organisatie van het MTV	51
5.3.1	<i>Doelstelling mtv-functie</i>	51
5.3.2	<i>Behoeftte aan bevoegdheden in het kader van opsporing</i>	52
5.3.3	<i>Behoeftte aan bevoegdheid tot inbewaringstelling</i>	53
5.3.4	<i>Personeel en middelen</i>	53
5.3.5	<i>Het oordeel over externe ketenpartners</i>	55
5.4	Een reactie vanuit juridisch perspectief	57
5.5	Samengevat: overeenkomsten, verschillen en knelpunten	58
6.	Conclusies en aanbevelingen	63
6.1	Inleiding	63
6.2	Globale ontwikkelingen in de bestrijding van illegale immigratie	63
6.2.1	<i>Illegale immigratie</i>	64
6.2.2	<i>Bestrijding illegale immigratie</i>	64
6.3	De repressieve functie mobiel toezicht vreemdelingen	65
6.4	De preventieve functie mobiel toezicht vreemdelingen	67
6.5	"Neveneffecten" van de mtv-functie	68
6.6	Mtv-functie en MTV-brigades	69
6.7	Naar een effectievere bijdrage?	70
6.7.1	<i>Concrete inhoudelijke doelstelling mtv-functie</i>	70
6.7.2	<i>Concrete uitvoeringsdoelstellingen mtv-functie binnen kentenaanpak</i>	71
6.7.3	<i>Bepaling van uitvoeringsorganisatie van mv-functie</i>	72
6.8	Slotopmerkingen	74

Bijlage 1	Samenstelling van de begeleidingscommissie
Bijlage 2	Aantal staande gehouden personen 1995-2000
Bijlage 3	Afhandelingen staande gehouden personen 1995-2000
Bijlage 4	Resultaten MTV-brigades (in aantallen)
Bijlage 5	Resultaten MTV-brigades (in percentages)
Bijlage 6	Resultaten MTV per brigade
Bijlage 7	Valse documenten
Bijlage 8	Personeel MTV-brigades (formeel)
Bijlage 9	Literatuurlijst
Bijlage 10	Overzicht gesprekspartners

Samenvatting

Het Nederlandse immigratiebeleid kent een restrictief toelatingsbeleid. Als uitgangspunt voor de toelating van vreemdelingen is in de Vreemdelingenwet vastgelegd wie rechtmatig in Nederland verblijf heeft en wie niet. Personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, kunnen alleen rechtmatig in Nederland verblijven wanneer aan hen op grond van de Vreemdelingenwet een vergunning tot verblijf of visum is verleend, of wanneer zij een beroep willen doen op asiel. Een vreemdeling, die niet (of niet langer) rechtmatig in Nederland verblijf heeft, dient Nederland te verlaten of kan daartoe worden uitgezet.

Het operationele vreemdelingentoezicht richt zich op het opsporen en verwijderen van illegale vreemdelingen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen *toezicht in het binnenland* (bestrijding illegaal verblijf) en het zogenoemde *mobiel toezicht vreemdelingen (mtv)* (bestrijding illegale immigratie). Dit laatste toezicht wordt uitgevoerd door de KMar, waarvoor in 1994 zogenoemde MTV-brigades zijn geformeerd. Deze MTV-brigades voeren aan de grens met Duitsland en België gerichte, steekproefsgewijze controles uit. De controles kunnen worden uitgevoerd op autowegen, in (internationale) treinen en op vaarwegen.

Bij de start van het MTV in 1994 is voor de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen een tweeledige doelstelling geformuleerd. Het mobiel toezicht vreemdelingen dient:

- a) een bijdrage te leveren aan de bestrijding (van georganiseerde vormen) van illegale immigratie; de zogenoemde *repressieve* functie, en;
- b) een bijdrage te leveren aan het voorkomen van illegale immigratie; de zogenoemde *preventieve* functie.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft ES&E (Eysink Smeets & Etman) in de eerste helft van 2001 onderzoek verricht naar de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

“In hoeverre is het mobiel toezicht vreemdelingen in haar huidige vorm in staat om de illegale instroom van vreemdelingen tegen te gaan en welke mogelijkheden zijn er – in termen van bevoegdheden en samenwerkingsverbanden, kwantiteit en doelgerichtheid van personele inzet en/of beschikbare middelen – om de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen te vergroten?”

De omvang van de illegale immigratie is moeilijk in absolute aantallen vast te stellen, en ook de doelstelling van het mobiel toezicht vreemdelingen is nimmer in kwantitatieve termen omschreven. De beantwoording van de vraag naar het effect c.q. de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen is dan ook sterk afhankelijk van het referentiekader van de beantwoorder van de vraag. De ervaring leert dat gedurende het beleidsvormingsproces en de daaropvolgende toewijzing en realisatie van bepaalde beleidsinstrumenten, er sprake kan zijn van verschillende, geschreven en ongeschreven, doelstellingen. In formele zin kan beleid, en zeker een specifiek beleidsinstrument, een bepaalde, specifieke doelstelling kennen. Maar nadere beschouwing leert dat verschillende actoren in zowel het beleidsvormings- als in het uitvoeringsproces, daarnaast nog andere, soms (deels) tegenstrijdige doelstellingen nastreven. Deze doelstellingen kunnen in nuances verschillen of, zeker op bepaalde terreinen, ver uiteen lopen en zelfs tegengesteld aan elkaar zijn.

Voor beantwoording van de onderzoeksvraag is daarom in het kader van dit onderzoek een viertal referentiekaders c.q. perspectieven onderscheiden, te weten:

1. het politieke kader;
2. het juridische kader;
3. het interne kader;
4. het externe kader.

Voor alle vier de kaders geldt dat zij direct dan wel indirect invloed hebben (gehad) op de totstandkoming en het effectief functioneren van het mobiel toezicht vreemdelingen. In dit onderzoek worden vanuit deze vier kaders de (geschreven en ongeschreven) doelstellingen en verwachtingen ten aanzien van het mobiel toezicht vreemdelingen bezien. Daarbij is vooral nadruk gelegd op het politieke, juridische en interne kader.

Gedurende de jaren 1995 tot en met 2000 zijn door de MTV-brigades gemiddeld ruim 700.000 grensgangers per jaar gecontroleerd. Van het aantal gecontroleerde personen is aan gemiddeld 96,4% doorgang verleend, omdat zij, op basis van hun documenten of te verkrijgen informatie, hun identiteit en verblijfsrechtelijke positie afdoende hebben kunnen aantonen. Onder hen bevonden zich gemiddeld 1.844 personen (per jaar) die daartoe eerst wel voor een verhoor naar een MTV-brigade zijn overgebracht.

In dezelfde periode (1995-2000) zijn gemiddeld 24.140 vreemdelingen per jaar teruggezonden c.q. aangezegd Nederland te verlaten. Daarnaast zijn gemiddeld 1.090 vreemdelingen per jaar door het MTV in bewaring gesteld. Sinds de recente wijziging van de Vreemdelingenwet, per 1 april 2001, is feitelijke inbewaringstelling door de KMar niet meer mogelijk, maar wordt een (illegale) vreemdeling daartoe overgedragen aan de Vreemdelingendienst. In de praktijk blijkt feitelijke overdracht aan de Vreemdelingendienst soms niet mogelijk vanwege hoge werklast en beperkte capaciteit van de Vreemdelingendienst. Voorts treft het MTV een relatief klein aantal personen aan die aangeeft asiel te willen aanvragen (gemiddeld 878 personen per jaar). Deze personen worden niet altijd feitelijk aan de IND overgedragen, maar aan hen wordt meestal de weg richting een Aanmeldcentrum (AC) gewezen.

Op basis van deze resultaten moet worden geconcludeerd dat aan de effectieve bijdrage aan de bestrijding van illegale immigratie door het mobiel toezicht vreemdelingen sterk moet worden getwijfeld. Deze twijfel betreft zowel de repressieve functie als de preventieve functie van het mobiel toezicht vreemdelingen.

Door het terugzenden van zo'n 3,2 % van het totaal aantal gecontroleerden personen, vindt op dat moment zeker voorkoming van illegale grensoverschrijding plaats. Onduidelijk is echter of deze personen niet op een later tijdstip en/of op een andere wijze illegaal Nederland binnenkomen. Onduidelijkheid bestaat overigens ook over de vraag of (een gedeelte van) de teruggezonden grensgangers in 't geheel wel de intentie had om zich illegaal in Nederland te vestigen.

De conclusie over de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen betekent overigens niet, dat de uitvoerders (de MTV-brigades) hun werk niet goed of ineffectief doen. Daarover kan worden gezegd 'dat zij er 't beste van maken'. De twijfel over de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen ligt veeleer besloten in de onmogelijke haalbaarheid van de doelstellingen, die aan de 'mtv-functie' zijn opgehangen.

Om tot een effectiever mobiel toezicht vreemdelingen te komen, is een meer concrete en realiseerbare doelstelling voor de mtv-functie dan ook een eerste vereiste. Deze doelstelling kan worden gerelateerd aan de recente ontwikkelingen binnen het vreemdelingenbeleid, waarbij de aandacht steeds meer uitgaat naar het bestrijden van georganiseerde vormen van illegale immigratie (mensensmokkel). Een gestructureerde ketenaanpak van mensensmokkel biedt zeker plaats aan de uitvoering van mobiel toezicht vreemdelingen.

Binnen het kader van de bestrijding van mensensmokkel kan aan de mtv-functie de volgende, meer concrete doelstelling worden toegekend, namelijk:

- a. het verkrijgen van informatie ten behoeve van onderzoek naar mensensmokkel;
- b. het verifiëren van (tussentijdse) uitkomsten van dit onderzoek; en
- c. het eventueel participeren in acties naar aanleiding van uitkomsten.

Uiteraard vereist een dergelijke ketenaanpak, alsmede de specifieke rol van het mobiel toezicht vreemdelingen daarbinnen, dat duidelijke afspraken worden gemaakt en afstemming plaatsvindt tussen de verschillende ketenpartners. Randvoorwaarde is dat de informatievoorziening en -uitwisseling binnen en tussen deze ketenpartners gedegen functioneert.

Voor een effectievere uitvoering van de mtv-functie is het voorts noodzakelijk, dat er meer duidelijkheid wordt geschaft in de prioriteit en omvang van deze taak. Hierbij moet de vraag beantwoord worden of deze functie de hoofdtaak van de uitvoerders wordt en hoe de uitvoering van deze (hoofd)taak zich verhoudt tot eventuele andere taken, waartoe de uitvoerders van de mtv-functie al dan niet ingeroepen kunnen worden. Ook zal moeten worden gezien welke maatregelen genomen kunnen worden om de inbewaringstelling van aangetroffen illegale vreemdelingen in de praktijk effectiever te doen plaatsvinden.

Daarnaast wordt aanbevolen de uitvoering van de mtv-functie in grotere verbanden/teams te laten uitvoeren dan heden het geval is. Dit om te voorkomen dat door geringe personeelsbezetting en dergelijke, er geen of slechts in beperkte mate mobiel toezicht vreemdelingen kan plaatsvinden. Voorts is voor de invulling van de hier voorgestelde nieuwe doelstelling van de mtv-functie, specifieke training en scholing van de uitvoerders van belang om de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen te waarborgen.

1. Toezicht ter bestrijding van illegale immigratie

1.1 Inleiding

Het Nederlandse immigratiebeleid kent een restrictief toelatingsbeleid. Als uitgangspunt voor de toelating van vreemdelingen is in de Vreemdelingenwet vastgelegd wie rechtmatig in Nederland verblijf heeft en wie niet. Personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, kunnen alleen rechtmatig in Nederland verblijven wanneer aan hen op grond van de Vreemdelingenwet een vergunning tot verblijf of visum is verleend, of wanneer zij een beroep willen doen op asielverlening. Voor het aanvragen van een verblijfsvergunning kunnen vreemdelingen zich wenden tot de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND). Een vreemdeling die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijf heeft, dient Nederland te verlaten, of kan daartoe worden uitgezet.

Ter ondersteuning van dit uitgangspunt tracht de Nederlandse overheid illegaal verblijf in Nederland te ontmoedigen en illegale immigratie te bestrijden. Ontmoediging van illegaal verblijf wordt nagestreefd door enerzijds een zo effectief doch humaan mogelijk terugkeer- en uitzettingsbeleid te voeren, en anderzijds door het gebruik van collectieve voorzieningen door vreemdelingen zonder recht op verblijf, alsook hun illegale tewerkstelling, tegen te gaan. Ten bate van de bestrijding van de illegale immigratie vindt voorts toezicht op (de binnenkomst van) vreemdelingen plaats.

1.2 Vreemdelingentoezicht

Bij de uitvoering van het toezicht op vreemdelingen zijn twee vormen te onderscheiden, te weten:

1. administratief vreemdelingentoezicht;
2. operationeel vreemdelingentoezicht, waaronder:
 - a) toezicht in het binnenland;
 - b) mobiel toezicht vreemdelingen.

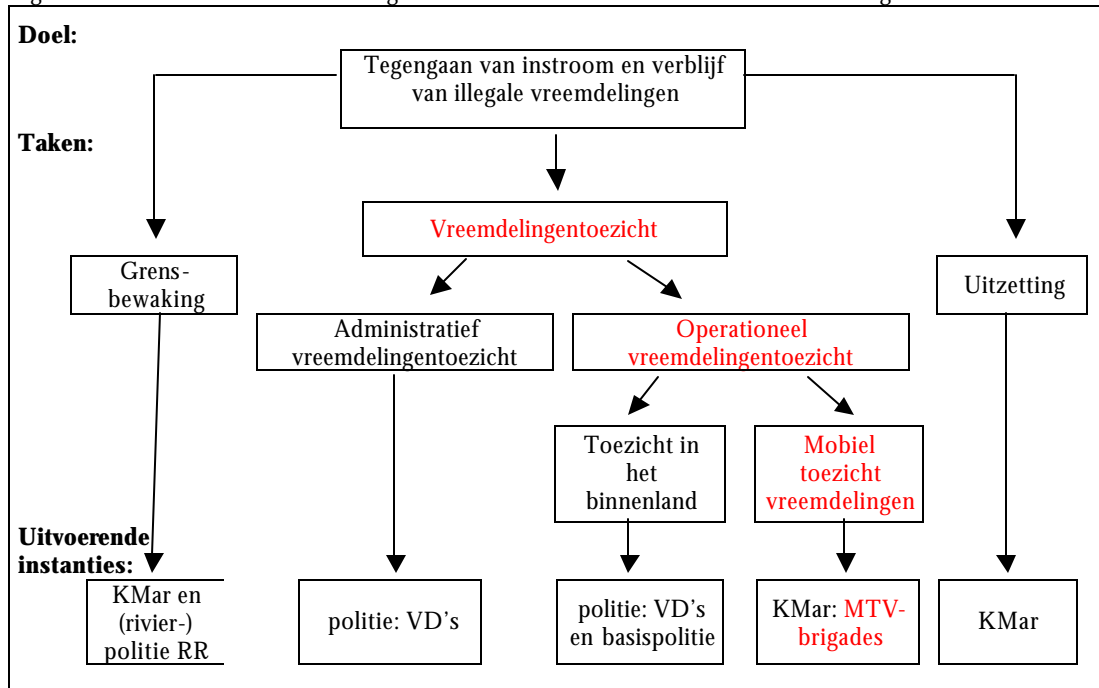
Het *administratieve* vreemdelingentoezicht omvat een zogenoemd 'papieren' toezicht dat wordt uitgevoerd door de Vreemdelingendienst van de politie. Het administratieve toezicht houdt onder meer in dat gegevens worden bijgehouden over aanvragen voor verblijf en vergunningen die voor een bepaalde duur zijn verleend. Ook wordt door de Vreemdelingendiensten bezien of vreemdelingen voldoen aan hun verplichting zich periodiek te melden en of uitgeprocedeerde asielzoekers zijn vertrokken (zogenaamde adrescontrole).

Het *operationele* vreemdelingentoezicht richt zich op het opsporen en verwijderen van illegale vreemdelingen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen het zogenoemde '*toezicht in het binnenland*' dat plaatsvindt op grond van concrete aanwijzingen over illegaal verblijf en dat wordt uitgevoerd door de politie (basispolitie en vreemdelingendiensten), en het zogenoemde '*mobiel toezicht vreemdelingen*' dat dient ter bestrijding van illegale immigratie en wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Het is van belang het onderscheid tussen het '*mobiel toezicht vreemdelingen*' (als taakaccent binnen het vreemdelingenbeleid) en '*het MTV*' (de manschappen van de Marechaussee) te benadrukken. Aan MTV-brigades is opgedragen uitvoering te geven aan de taak mobiel

toezicht vreemdelingen. De MTV-brigades functioneren aldus als één van de instrumenten binnen het bredere vreemdelingenbeleid. Zij zijn daarbij afhankelijk van ontwikkelingen in de vreemdelingenwetgeving, alsook van partners die eveneens actief zijn op het terrein van vreemdelingentoezicht. Thans is de vraag in hoeverre het mobiel toezicht vreemdelingen effectief functioneert.

Figuur 1. Mobiel toezicht vreemdelingen en het MTV in het kader van het vreemdelingentoezicht.



Voor het uitvoeren van het mobiel toezicht vreemdelingen zijn in mei 1994 bij de KMar zogenoemde 'MTV-brigades' geformeerd. De oprichting van MTV-brigades vloeide mede voort uit het op 14 juni 1985 overeengekomen Akkoord van Schengen, waarmee de Europese lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, België en Nederland), overeenkwamen de grenscontroles aan hun binnengrenzen in 1995 af te schaffen². Omdat men vanuit de politiek toch enig toezicht op de instroom van vreemdelingen bij de binnengrenzen wenst te handhaven, oefenen de MTV-brigades achter de Duitse en Belgische grens, op zowel de weg als in treinen, toezicht op vreemdelingen uit. Het MTV richt zich daarbij primair op illegale grensoverschrijding door vreemdelingen.

² Afschaffing van de Europese binnengrenzen vond formeel per 25 maart 1996 plaats. Vooruitlopend op de definitieve invoering van het Akkoord van Schengen waren de personencontroles bij de Belgische en Duitse grens reeds eerder afgeschaft.

1.3 Doelstelling van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is:

'Het geven van inzicht in de mate waarin de huidige constellatie van het mobiel toezicht vreemdelingen effectief bijdraagt aan de bestrijding van illegale immigratie.'

Zoals in het bovenstaande is aangegeven beperkt het vreemdelingentoezicht zich niet alleen tot de werkzaamheden van het MTV. Verschillende instanties, waaronder de IND, de politie en andere onderdelen van de KMar, hebben eveneens een rol in de bestrijding van illegale immigratie. De KMar is bijvoorbeeld naast het mobiel toezicht vreemdelingen aan de binnengrenzen, ook belast met bewaking van de Schengenbuitengrenzen (*grensbewaking*)³. Dit onderzoek richt zich echter in haar hoofdvraag op de effectiviteit van *het mobiel toezicht vreemdelingen*, zoals dat wordt uitgevoerd door het MTV. De controles aan de buitengrenzen, op bijvoorbeeld Schiphol of in de haven van Rotterdam, vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

Centrale vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

'In hoeverre is het mobiel toezicht vreemdelingen in haar huidige vorm in staat om de illegale instroom van vreemdelingen tegen te gaan en welke mogelijkheden zijn er - in termen van bevoegdheden en samenwerkingsverbanden, kwantiteit en doelgerichtheid van personele inzet en/of beschikbare middelen - om de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen te vergroten?'

1.4 Effectiviteit en effectmeting

1.4.1 Effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen

Het effect van beleid en de effectiviteit van een bepaald beleidsinstrument zijn twee afzonderlijke zaken, die op verschillende wijze zijn te evalueren. In dit hoofdstuk wordt toegelicht op welke wijze de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen wordt beoordeeld.

Nul- en eindmeting

Eén manier om het effect van beleid of een beleidsinstrument te evalueren is door gebruik te maken van een nul- en eindmeting. Door eerst de beginsituatie en na een bepaalde periode de eindsituatie in ogenschouw te nemen, geven verschuivingen en veranderingen in de situatie inzicht in de invloed van het beleid c.q. het effect van een instrument. Noodzakelijk voor deze vorm van evaluatie is wel dat de startsituatie goed in kaart is gebracht en na een bepaalde periode op vrijwel identieke wijze nogmaals wordt gezien.

Voor dit onderzoek is een dergelijke werkwijze niet mogelijk. Bij aanvang van het mobiel toezicht vreemdelingen heeft namelijk geen nulmeting plaatsgevonden, waar door de mogelijkheid tot het uitvoeren van een eindmeting vervalst. Bovendien is het ook niet wenselijk om de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen op deze wijze te meten. Een beperking van deze vorm van effectevaluatie is namelijk dat het causaal verband tussen enerzijds de veranderingen in de situatie en anderzijds het effect van beleid c.q. het

³ De Schengenbuitengrenzen wordt gevormd door internationale luchthavens, de zeehavens en het gebied tussen de havens.

instrument, niet (altijd) eenduidig en duidelijk is aan te geven. In de praktijk blijken meerdere factoren een meer of minder grote invloed te hebben op de onderzochte situatie; de ingezette instrumenten hebben daarbinnen veelal slechts een ondergeschikte rol.

Het succes of falen van bijvoorbeeld een bepaalde activiteit ter bestrijding van criminaliteit, kan niet zonder meer worden beoordeeld door criminaliteitscijfers over een bepaalde periode te bezien. Criminaliteit kan immers door verschillende factoren en ontwikkelingen toe- of afnemen. Evenzo geldt dat bij illegale immigratie zoveel nationale en vooral ook internationale factoren een rol spelen, dat een toestroom van illegale immigranten sterk of minder sterk kan toe- dan wel afnemen, zonder dat dit enig verband hoeft te hebben met de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen. Een geconstateerde toename van illegale immigratie tijdens een bepaalde periode zou zowel kunnen wijzen op:

- 1) Een *grote* effectiviteit: *'door mobiel toezicht op vreemdelingen worden meer illegalen dan voorheen geconstateerd'*.
- 2) Een *geringe* effectiviteit: *'ondanks mobiel toezicht vreemdelingen is er een toename van illegale immigratie'*.

Resultaatmeting

Een andere manier om de effectiviteit van beleid of een beleidsinstrument te meten, is door middel van een geobjectiveerde resultaatmeting. Hierbij wordt het uiteindelijke effect van de geleverde inspanning bezien in relatie tot de doelstelling. Voorwaarde voor deze vorm van effectevaluatie is dat vooraf duidelijke doelstellingen zijn geformuleerd; deze doelstellingen moeten specifiek en meetbaar zijn, zodat na enige tijd meting plaats kan vinden.

Bij aanvang van het onderzoek bleek dat dergelijke specifieke en meetbare doelstellingen bij de totstandkoming van het mobiel toezicht vreemdelingen niet zijn geformuleerd. Toch zal de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen aan de hand van doelstellingen die in de loop der jaren zijn geformuleerd, in kaart worden gebracht. Om inzicht te krijgen in deze doelstellingen, en de beoordeling van de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen, wordt onderscheid gemaakt naar vier afzonderlijke kaders.

1.4.2 Onderscheid naar een politiek, juridisch, intern en extern kader

Beantwoording van de vraag naar het effect c.q. de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen is afhankelijk van het kader waarin de beantwoorder van de vraag zich als actor begeeft. De ervaring leert, dat gedurende het beleidsvormingsproces en de daaropvolgende toewijzing en realisatie van bepaalde beleidsinstrumenten, er sprake kan zijn van verschillende, geschreven en ongeschreven, doelstellingen. In formele zin kan beleid, en zeker een specifiek beleidsinstrument, een bepaalde, specifieke doelstelling kennen. Maar nadere beschouwing leert dat verschillende actoren in zowel het beleidsvormings- als in het uitvoeringsproces, daarnaast nog andere, soms (deels) tegenstrijdige, doelstellingen nastreven. Deze doelstellingen kunnen in nuances verschillen of, zeker op bepaalde terreinen, ver uit elkaar lopen en zelfs tegengesteld aan elkaar zijn. Beantwoording van de vraag naar het effect c.q. de effectiviteit van het betreffende beleidsinstrument, wordt daardoor sterk afhankelijk van de actor specifieke (neven)doelstellingen.

Ten aanzien van het mobiel toezicht vreemdelingen worden vier verschillende kaders onderscheiden:

1. het politieke kader;
2. het juridische kader;
3. het interne kader;
4. het externe kader.

Binnen *het politieke kader* wordt gezien welke ideeën, verwachtingen en doelstellingen er vanuit het kabinet, de Tweede Kamer of door afzonderlijke ministers ten aanzien van het mobiel toezicht vreemdelingen zijn geuit. De beschrijving van het politieke kader is vooral gebaseerd op documenten en correspondentie, maar ook op enkele interviews.

Vervolgens wordt vanuit *het juridische kader* nagegaan welke doelen en verwachtingen ten aanzien van het mobiel toezicht vreemdelingen uiteindelijk in wetsartikelen en regels zijn vastgelegd.

Het interne kader betreft de uitvoerende organisatie; de verwachtingen, doelstellingen en prioriteiten van de KMar en in het bijzonder de MTV-brigades die het mobiel toezicht vreemdelingen uitvoeren.

Ten slotte omvat *het externe kader* de verwachtingen die ten aanzien van (de uitvoering van) het mobiel toezicht vreemdelingen leven bij ketenpartners waarmee MTV-brigades in meer of mindere mate samenwerken (de Vreemdelingendienst, Aanmeldcentra van de IND en buitenlandse grensposten). In dit onderzoek is de beeldvorming van het externe kader merendeels gebaseerd op gegevens verkregen uit gesprekken met het interne kader. Daarnaast zijn enkele betrokkenen uit het externe kader geïnterviewd.

Voor alle vier de kaders geldt dat zij direct dan wel indirect invloed hebben (gehad) op de totstandkoming en het effectief functioneren van het mobiel toezicht vreemdelingen. Daarom worden vanuit deze vier kaders de (geschreven en ongeschreven) doelstellingen van het mobiel toezicht vreemdelingen gezien. Dientengevolge -en binnen de (tijds-)beperkingen van dit onderzoek- wordt de vraag naar de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen met name vanuit het politieke en interne kader belicht.

1.5 Uitvoering van het onderzoek

Voor de uitvoering van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een drietal onderzoeksmethodieken, te weten:

- documentenstudie;
- interviews;
- observaties.

Ten eerste is getracht de ontstaansgeschiedenis en de voortgang van het mobiel toezicht vreemdelingen in Nederland in kaart te brengen. Hiervoor zijn vele documenten verzameld en geraadpleegd, waaronder een grote reeks verslagen van kamerdebatten, maar ook bijvoorbeeld officiële correspondentie van verschillende ministeries en de KMar over dit onderwerp. Onder deze documenten bevinden zich tevens verslagen van bijeenkomsten (met name binnen de KMar), die de uitvoering en het functioneren van het MTV als

onderwerp hadden. Ook zijn enige publicaties over dit onderwerp nader in beschouwing genomen⁴.

In het onderzoek is met verschillende mensen uit direct en minder direct betrokken werkvelden gesproken. Deze interviews hadden verschillende karakters, namelijk:

- verkennende interviews, waarbij de nadruk vooral lag op het nader in kaart brengen van de ontwikkelingen en heersende opinies;
- gerichte interviews, waarbij de nadruk vooral lag op het ontrafelen van specifieke onderdelen en/of aspecten van de uitvoering/het functioneren van het mobiel toezicht vreemdelingen;
- meer gedetailleerde interviews, waarbij de nadruk lag op het nader uiteenzetten en helder krijgen van zeer specifieke aspecten van het mobiel toezicht vreemdelingen;
- beoordelingsinterviews, waarbij de nadruk vooral lag op de inschatting en waardering van de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen.

Met verschillende mensen zijn soms meerdere interviews met verschillende karakters gehouden, terwijl sommige interviews een combinatie vormden van meerdere van de hierboven besproken karakters. De keuze van de gesprekspartners is grotendeels bepaald op basis van de onderscheiden kaders. Gesproken is met personen die werkzaam zijn (of waren) in de politiek, de wetenschap, bij het ministerie van Justitie, het ministerie van Defensie, de Koninklijke Marechaussee, waaronder in het bijzonder de uitvoerend ambtenaren van het MTV, de IND en de politie.

Naast de documentenstudie en de interviews hebben de onderzoekers een vijftal MTV-brigades bezocht en aldaar een dag meegedraaid in de uitvoerende dienst. Deze observaties hebben een rijk inzicht gegeven in de feitelijke dagelijkse uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen door het MTV.

Het onderzoek is gedurende het gehele traject begeleid door een begeleidingscommissie⁵. Tijdens de bijeenkomsten van deze commissie zijn onderzoeksvragen en -doelstellingen, alsmede de voorgestane werkwijze en fasering nader besproken. Hierbij is met name aandacht besteed aan de wijze waarop de effectiviteit van een beleidsinstrument als het mobiel toezicht vreemdelingen wordt onderzocht. Op voorstel van de onderzoekers is overeengekomen om door middel van de vier onderscheiden kaders nader op de materie in te gaan. Wij danken de leden van de begeleidingscommissie voor hun zeer welkome bijdragen; natuurlijk valt de feitelijke inhoud en vorm van deze eindrapportage geheel en alleen onder de verantwoordelijkheid van de auteurs, in casu de onderzoekers.

1.6 Opzet van de rapportage

Hoofdstuk 2 van deze rapportage behandelt twee van de vier onderscheiden kaders, te weten het *politieke* en het *juridische kader*. Ingegaan wordt op de verschillende (politieke) doelstellingen die ten aanzien van het mobiel toezicht vreemdelingen leven en de juridische bevoegdheden van het MTV. In hoofdstuk 3 wordt de organisatie van het mobiel toezicht vreemdelingen beschreven. Aan bod komen de *interne* organisatie en doelstellingen van de

⁴ Een volledige literatuurlijst is opgenomen als bijlage 9.

⁵ Samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage 1.

KMar c.q. het MTV alsook de samenwerking tussen het MTV en haar *externe* ketenpartners. In hoofdstuk 4 wordt aansluitend ingegaan op de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen door MTV-brigades. In dit hoofdstuk worden de resultaten van het MTV over de afgelopen jaren (1994 – 2000) gezien.

Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op de waardering en beoordeling van de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen. Zoals aangegeven, is deze beoordeling gebaseerd op waarderingen die vanuit de verschillende betrokken -m.n. de politieke en interne- kaders zijn uitgesproken. In dit hoofdstuk wordt ook aandacht geschonken aan de overeenkomsten en verschillen in deze beoordelingen, alsmede aan geconstateerde knelpunten in de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen. Hoofdstuk 6 geeft ten slotte de conclusies van de onderzoekers ten aanzien van de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen en aanbevelingen ter verbetering van de invulling en uitvoering van deze functie. De rapportage sluit af met enkele slotopmerkingen en suggesties voor onderzoek in de nabije toekomst.

2. Doelstelling van het mobiel toezicht vreemdelingen

2.1 Inleiding

Aan de Koninklijke Marechaussee (KMar) is in 1994 de taak opgelegd, uitvoering te geven aan het mobiel toezicht op vreemdelingen. Voor de uitvoering van deze taak zijn bij de KMar in dat jaar zogenoemde MTV-brigades geformeerd, die achter de Duitse en Belgische grens toezicht houden op de binnenkomst van (illegale) vreemdelingen in Nederland. Dit hoofdstuk gaat in op de politiek beoogde doelstellingen van het mobiel toezicht vreemdelingen, en het op basis daarvan in de Vreemdelingenwet vastgelegde juridische instrumentarium. Bezien worden de politieke ontwikkelingen en aanverwante gebeurtenissen, die zich afspeelden kort vooraf aan, en gedurende de periode dat het MTV het mobiel toezicht vreemdelingen uitvoert (paragraaf 2.2). Aansluitend wordt in paragraaf 2.3 het juridische kader van het MTV geschetst.

2.2 Het politieke kader

2.2.1 Politieke ontwikkelingen 1985 - 1994

1985 - 1990

In de tweede helft van de jaren tachtig werd de toestroom (en aanwezigheid) van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in toenemende mate een politiek vraagstuk. Redenen daartoe kwamen voort uit de sociaal-economische en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in die tijd. Zo was er medio jaren tachtig sprake van een economische recessie met hoge werkloosheid, terwijl daarnaast binnen de Europese Unie een steeds verdergaande integratie plaatsvond en de eerste stappen werden gezet naar regulering van activiteiten en handelen, op basis van het in 1985 gesloten Schengen-Akkoord.

Een andere aanleiding tot bezorgdheid over een (mogelijke) toestroom van grote aantallen illegalen was gebaseerd op de gedachte dat de kansen en acceptatie van legale vreemdelingen in Nederland negatief worden beïnvloed door aanwezigheid (en toestroom) van illegale vreemdelingen. Er heerste onvrede over het feit dat formeel niet toegelaten vreemdelingen toch in aanmerking konden komen voor werk en/of overheidsvoorzieningen. De onvrede kwam onder meer tot uiting in een groeiende aanhang onder politiek extreem rechts. Eind jaren tachtig kwamen deze ontwikkelingen in een versnelling door politieke en economische veranderingen in Oost-Europa. Vooral het wegvallen van de Berlijnse Muur (1989) zorgde voor een groeiend besef en een toenemende verwachting, dat vele (gesproken werd over miljoenen) mensen, hun heil zouden zoeken in het welvarender West-Europa.

De aandacht voor het vraagstuk rond illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen leidde ertoe dat in het in 1989 gesloten regeerakkoord drie 'pijlers' zijn geformuleerd waar het vreemdelingenbeleid (sindsdien) op gebaseerd dient te zijn:

- Illegaal verblijf en illegale immigratie ontmoedigen, door onder andere het tegengaan van het gebruik van collectieve voorzieningen door immigranten zonder rechtmatig verblijf⁶.
- De tewerkstelling van illegaal verblijvendenden tegengaan.

⁶ In dit kader is bijvoorbeeld in 1998 de Koppelingswet ingevoerd.

- Een bestuurlijk effectief doch humaan terugkeer- en uitzettingsbeleid bevorderen.

1990 - 1994

In een politiek klimaat van herstructurering van Europese en mondiale, politieke verhoudingen nam de druk op het vreemdelingenbeleid in de eerste helft van de jaren negentig sterk toe. Begin jaren negentig is, mede als gevolg van de burgeroorlog in voormalig Joegoslavië, sprake van een relatief sterke toename van de instroom van asielzoekers. Ook de aantallen mensen die ongedocumenteerd en/of op illegale wijze de Europese Gemeenschap (waaronder Nederland) trachten binnen te komen, om aldaar een illegaal verblijf op te bouwen, leken sterk toe te nemen. De mogelijkheden voor immigranten om op legale wijze binnen de Europese Gemeenschap een toekomst op te bouwen, werden zo veel mogelijk beperkt. Ook het beleid en de maatregelen ten aanzien van de komst van asielzoekers werd stringenter. Sommige spreken zelfs van de totstandkoming van 'het Fort Europa'.

Binnen deze politieke context wordt in de jaren negentig in Nederland politieke aandacht besteed aan de instroom van illegale vreemdelingen. Exacte cijfers en getallen zijn echter niet of nauwelijks voorhanden. Desondanks vormen vooronderstellingen en abstracties van incidenten, en enkele concrete gegevens, bronnen voor schattingen, beeldvorming en nadere beleidsvorming. In 1994 leidden verschillende discussies omtrent de mogelijke en noodzakelijke maatregelen om de toestroom van illegale immigranten te beperken tot de richting van het MTV.

2.2.2 De oprichting van het MTV (1994)

In maart 1994 is in de ministerraad de situatie met betrekking tot de toestroom van asielzoekers en illegale vreemdelingen naar Nederland uitgebreid besproken. Eén van de aandachtspunten betrof het instellen van personencontroles aan of direct achter de binnengrenzen. *"Het gaat hier in feite om vaste controlepunten en vliegende brigades in grensgebieden, die heringevoerd zouden moeten worden, tenminste totdat Schengen de facto in werking is getreden"* ⁷.

In de notitie 'Inzet Koninklijke Marechaussee Asielzoekers' van de staatssecretaris van Justitie uit maart 1994 wordt ervan uitgegaan dat het operationele toezicht leidt tot:

- Het bemannen van vaste waarnemingspunten aan de grens, waarbij een waarschuwing uit het voorterrein leidt tot een verdere actie in het achterland (bijvoorbeeld een parkeerplaats); door de feitelijke constatering van de grensoverschrijding ontstaat formeel bewijs dat de betrokkene uit een veilig land komt.
- Het verrichten van een mobiele waarnemings-, selectie- en controlemethodiek op daartoe geschikte wegen en plaatsen alwaar reizigers kennelijk bezig zijn met het overschrijden c.q. het zojuist overschreden hebben van de grens.
- Een controle van de reiziger, waarbij, op basis van door de IND aan te geven richtlijnen:
 - De Schengenonderdaan, op basis van de identificatieplicht, terstond zijn Schengenidentiteit kan tonen en verder ongemoeid blijft;
 - De overige vreemdelingen op basis van hun reis- en verblijfsdocumenten globaal gecontroleerd worden;
 - De reiziger, waarvan komt vast te staan dat hij niet in Nederland mag verblijven, terstond wordt teruggeleid naar het buurland;
 - De reiziger die asiel zoekt overgedragen wordt aan de autoriteiten van het buurland, gegeven het feit

⁷ Brief van de minister-president aan de ministerraad d.d. 14 maart 1994.

- dat hij uit een veilig buurland komt;
- In het geval feitelijke of juridische onmogelijkheid tot terugleiding bestaat, overdracht volgt aan het hoofd van de plaatselijke politie.

Voor de uitvoering van deze taak wordt in mei van dat jaar de KMar belast met het mobiel toezicht vreemdelingen⁸. In totaal worden -in fasen- 448 ambtenaren van de KMar beschikbaar gesteld 'voor het bedienen van controlepunten en het patrouilleren in de vorm van vliegende brigades aan en achter de grens'⁹. De reden om deze taak bij de KMar en niet bij de politie onder te brengen was, dat het in te stellen toezicht achter de grens een extra belasting voor de politieregio's in de grensstreek zou betekenen, terwijl de KMar destijds in de zuidelijke provincies reeds het reguliere vreemdelingentoezicht uitvoerde. De centrale aansturing van het MTV vindt door de minister van Justitie plaats; de minister van Justitie bepaalt na overleg met de minister van Defensie in welke gevallen de betreffende ambtenaren van de KMar hun werk moeten doen¹⁰.

Als doelstelling van het mobiel toezicht vreemdelingen wordt aangegeven dat deze vorm van toezicht dient ter bestrijding van illegale immigratie. *"Mobiel toezicht vreemdelingen is erop gericht illegaal verblijf door illegale immigratie, al dan niet in georganiseerd verband, in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan. Ook dient dit toezicht ter preventie en ontmoediging van toekomstige illegale immigratie"*¹¹.

Het doel van het mobiel toezicht vreemdelingen wordt verder niet gekwantificeerd. In een interview met een betrokkene uit het politieke kader wordt vermeld: *"Het mobiel toezicht vreemdelingen is in eerste instantie een 'politiek instrument'. Van belang is te laten zien dat er een effectief vreemdelingentoezicht plaatsvindt. Doel is een geloofwaardig aantal illegale vreemdelingen aan te houden en terug te sturen"*. Volgens geïnterviewde werd verwacht dat, overeenkomstig bij de vroegere paspoortcontroles door de douane, zo'n 3% van de grensgangers zou worden teruggestuurd.

2.2.3 Politieke ontwikkelingen 1995 - 2001

Ook na de terugval van extreem rechtse partijen binnen de Europese democratische parlementen en de invoering van een stringenter Vreemdelingenbeleid en maatregelen ter bestrijding van illegaal verblijf en illegale immigratie, blijft de toestroom van asielzoekers en illegale vreemdelingen ook in de tweede helft van de jaren negentig onderdeel van de politieke agenda. Regelmatig vormen zij onderwerp van politieke discussie en -aandacht, veelal met een bepaalde gebeurtenis als directe aanleiding: de schepen met illegale vreemdelingen die stranden aan Spaanse of Italiaanse kust, criminaliteit door illegaal hier verblijvenden, en, meest recent nog; de dood van 58 Chinese illegale immigranten tijdens hun reis naar Engeland.

⁸ Brief van de minister-president aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 22 maart 1994.

⁹ Notitie Inzet Koninklijke Marechaussee Asielzoekers, Den Haag 22 maart 1994. De operationele uitvoering van de opdracht wordt door de Ministerraad geformuleerd in termen van het bedienen van controlepunten en het patrouilleren in de vorm van vliegende brigades aan en achter de grens. In de notitie wordt nog uitgegaan van in totaal 420 personen verspreid over 13 brigades. In elke brigade werken 30 personen in ploegendienst; voor brigade te Heerlen wordt een dubbele personele bezetting gerekend. Per etmaal dienen 3 ploegen beschikbaar te zijn. De ploegen bestaan uit 5 personen.

¹⁰ Vreemdelingen-circulaire 1998, A5/1.4.4.

¹¹ Plan van Aanpak 'Aanmeldcentra, inzet KMar/Douane en politie' van de Staatsecretaris van Justitie, 1994.

Vanaf medio jaren negentig groeit het besef dat de binnenkomst van (illegale) vreemdelingen in toenemende mate plaatsvindt met behulp van netwerken en criminele organisaties. In de afgelopen jaren zijn meerdere maatregelen genomen om de bestrijding van mensensmokkel te intensiveren, alsmede de binnenkomst van ongedocumenteerde, illegale vreemdelingen tegen te gaan¹².

Door justitie (alsook de politiek) wordt prioriteit toegekend aan de aanpak van mensensmokkel. Het aantal mensensmokkelzaken dat bij het OM in behandeling was, is in de jaren 1994 tot en met 1999 sterk gestegen¹³. In 1996 is bovendien de strafmaat in zake mensensmokkel verhoogd van 1 tot 4 jaar (en tot 8 jaar in het geval sprake is van georganiseerd verband). In dit kader wordt ook een bijdrage van het mobiel toezicht vreemdelingen van belang geacht, zij het dat een goede en heldere afstemming binnen de keten van het vreemdelingentoezicht aandacht verdient. In 1997 is daartoe onder meer het Afstemmingsoverleg Mensensmokkel (AOM) ingesteld.

Eind 1997 besluit het kabinet om, middels een zogenoemde Taskforce, een extra impuls te geven aan de bestrijding van mensensmokkel. In dit verband zijn naast het reeds bestaande Afstemmingsoverleg Mensensmokkel (AOM), een Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM) en een Unit Mensensmokkel opgericht¹⁴. Daarnaast wordt het mobiel toezicht vreemdelingen geïntensiveerd door het ook te richten op de bestrijding van mensensmokkel in transportmiddelen en vrachtauto's¹⁵. Verwacht wordt dat het MTV hiermee een actievere bijdrage kan leveren aan het tegengaan van mensensmokkel.

Door het AOM worden politie en het OM als eerstverantwoordelijken aangewezen voor de ontmanteling van de criminele organisaties¹⁶. Van het MTV c.q. de KMar wordt verwacht om middels toezicht en controle illegale immigratie te bestrijden¹⁷. Daarnaast kunnen marechaussees van de KMar /het MTV, onder aansturing van een officier van justitie en ter ondersteuning van de politie, worden ingezet om in samenwerking met de politie

-
- ¹² Ter bestrijding van illegale binnenkomst en illegaal verblijf zijn onder meer de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken (1 november 1994), de Koppelingswet (1 juli 1998) en de Wet ongedocumenteerden (1 februari 1999) in werking getreden.
- ¹³ In 1994 werden 4 zaken van mensensmokkel bij het parket ingeschreven. In 1999 lag dit aantal op 221. In de jaren 1995 tot en met 1999 zijn 374 zaken door de rechter (in eerste aanleg) afgedaan, waarvan in 331 zaken strafoplegging, in 35 zaken vrijspraak en in 8 zaken een 'overige' afhandeling volgde (TK 1999-2000 27 204 nr. 1, pag. 3).
- ¹⁴ Zie brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 20 november 1997 (TK 1997-1998, 19637 nr. 291) en brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 12 januari 1998 (TK 1997-1998, 19 637 nr. 309, pag. 4). In het Afstemmingsoverleg Mensensmokkel (AOM) nemen deel: het OM, de IND, de BVD, de KMar, het KLPD en de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken. Het AOM staat onder voorzitterschap van de Landelijk Officier Mensensmokkel. Het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM) is gehuisvest bij de divisie Recherche van het KLPD; de Unit Mensensmokkel valt onder het kernteam Noord Oost Nederland van Regiopolitie IJsselland. De regie over het geheel wordt uitgevoerd door het zogenoemde Odrachtgeversoverleg (OGO), waarin onder meer zitting hebben de DG Rechtshandhaving, de Landelijk Officier Mensensmokkel, een vertegenwoordiger van de BVD, de Bevelhebber van de KMar en een vertegenwoordiger van de politie.
- ¹⁵ Brief van de staatssecretaris van Justitie over maatregelen tegen de binnenkomst van ongedocumenteerde asielzoekers d.d. 20 november 1997, TK 1997-1998, 19 637 nr. 291, pag. 11. Op dat moment vond op experimentele basis samenwerking plaats tussen de KMar en de douane. Thans kent deze samenwerking een meer structureel karakter. Enkele malen per jaar voeren MTV-brigades in samenwerking met de Douane controles uit. Aan de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen is daartoe per 1 juli 1998 de bevoegdheid verleend vervoersmiddelen te onderzoeken.
- ¹⁶ *Activiteitenoverzicht Aanpak Mensensmokkel*, Afstemmingsoverleg Mensensmokkel, 2001.
- ¹⁷ idem.

onderzoeken naar mensensmokkel uit te voeren, zoals thans ook GOC-teams van de KMar ondersteuning verlenen aan politiekorpsen in de grote steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag)¹⁸.

In antwoord op vragen van leden van de Tweede Kamer omtrent maatregelen waarmee de wijze van het mobiel toezicht vreemdelingen kan worden verbeterd, geeft de minister van Defensie, mede namens de staatssecretaris van justitie in november 1998 aan:

*“De recherche en analysefunctie voor het MTV zullen meer aandacht krijgen. Daardoor ontstaat meer zicht op mensensmokkel en kan meer gerichte controle plaatsvinden”*¹⁹.

Meest recent, in maart 2001 meldt de minister van Justitie in de Prioriteitstelling KMar 2002 ten aanzien van het taakveld mobiel toezicht vreemdelingen, het door de KMar voorgestelde streven *“om te komen tot een meer recherchematige aanpak van illegale immigratie via de binnengrenzen”* te ondersteunen²⁰.

Daarnaast wordt aangegeven dat de KMar aangaande het mobiel toezicht vreemdelingen zich dient te richten op:

- De prioriteiten zoals opgenomen in de Marechausseebrief 2001²¹.
- Intensivering van de wederzijdse betrekkingen met Duitsland en België, waarbij activiteiten in toenemende mate gericht moeten zijn op het inzichtelijk maken van migratiecriminaliteit.
- Preventie van de illegale binnenkomst van alleenstaande minderjarige asielzoekers.

Tot slot dient hierbij te worden opgemerkt dat thans binnen het Ketenoverleg Vreemdelingen­zorg door de politie een visiedocument wordt opgesteld, waarin de taken en bijdragen van de politie in het vreemdelingentoezicht opnieuw worden bezien. De gedachte is om het accent voor de politie te verschuiven van ‘administratief vreemdelingentoezicht’ naar ‘toezicht en opsporing van mensensmokkel en -handel’. In dat geval worden de administratieve taken van de Vreemdelingendienst overgedragen aan de IND²². De toekomstige bijdrage van het mobiel toezicht vreemdelingen dient dan ook binnen de hier beschreven ontwikkelingen te worden beschouwd (zie hoofdstuk 6).

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de prioriteiten uit de Marechausseebrief ten aanzien van het MTV. In de nu volgende paragraaf wordt eerst bezien binnen welke juridische randvoorwaarden het mobiel toezicht vreemdelingen behoort te worden uitgevoerd.

¹⁸ Uit interview. Zie ook *Mensensmokkel Jaarverslag 1999*, Afstemmingsoverleg Mensensmokkel, 2000, en W.J. de Bruin, H.C. de Jong, H. Pauwels, I.M. Voorhoeve (red.), *Mensensmokkel naar Nederland 1999*.

¹⁹ TK 1998-1999 nr. 427.

²⁰ Brief van de minister van Justitie aan de minister van Defensie, d.d. 22 maart 2001. Met deze brief heeft de minister van Justitie voor het eerst (sinds de oprichting van het MTV) uiting gegeven aan de uitgangspunten die bij de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen leidend (moeten) zijn.

²¹ In de betreffende Marechausseebrief 2001 wordt aangegeven dat het gehele MTV primair de aandacht dient te leggen op activiteiten die voortvloeien uit de handhaving van de Vreemdelingenwet, waaronder de bestrijding van illegale immigratie en de aanpak van mensensmokkel (Marechausseebrief 2001, pag. 12).

²² Verslag van het Ketenoverleg Vreemdelingen­zorg d.d. 18 juni 2001.

2.3 Het juridische kader 1994 - 2001

De controles die de MTV-brigades uitvoeren, vinden plaats op basis van voorschriften uit de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire. Omdat het mobiel toezicht vreemdelingen wordt uitgevoerd door ambtenaren van de KMar, beschikt het MTV-personeel daarnaast ook over enkele bevoegdheden op grond van de Politiewet; hierover volgt in hoofdstuk 3 meer.

In dit hoofdstuk wordt op basis van de Vreemdelingenwet het juridische kader van het mobiel toezicht vreemdelingen geschetst. Ingegaan wordt op de juridische bevoegdheden van het MTV en de tussentijdse aanpassingen van de Vreemdelingenwet gedurende de jaren 1994-2001. Sinds de oprichting van het MTV (in 1994) heeft de Vreemdelingenwet een aantal wijzigingen ondergaan. Zo heeft de invoering van de Wet op de Identificatieplicht en de Koppelingwet ertoe geleid, dat in de Vreemdelingenwet de kaders voor het uitvoeren van het mobiel toezicht vreemdelingen nader zijn omschreven. Voorts is sinds 1 april 2001 de (nieuwe) Vreemdelingenwet 2000 van kracht. Deze tussentijdse wetswijzigingen hebben soms de juridische bevoegdheden van het MTV enigszins verruimd, soms juist beperkt.

2.3.1 Toezicht op vreemdelingen

Ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee worden sinds 1 juli 1998 in de Vreemdelingenwet met naam benoemd als zijnde belast met het toezicht op de naleving van de wet²³. Hun bevoegdheden omvatten:

- het staande houden van personen;
- het innemen van reis- en identiteitspapieren;
- de overbrenging naar een plaats bestemd voor verhoor, en;
- teruggeleiding van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Doelmatigheid

Over de doelmatigheid van het betreffende toezicht wordt in de Vreemdelingencirculaire aangegeven dat het operationele (binnenlandse) vreemdelingentoezicht gericht moet zijn op bestrijding van illegaal verblijf, met een minimum aan hinder voor derden. *“Ongerichte uitoefening van toezicht is niet doelmatig; het controlebeleid dient te zijn afgestemd op aanwijzingen over illegale immigratie”*²⁴. Een goed inzicht in de verkeersstromen, zowel op de snelwegen, de secundaire wegen, als van het internationale treinverkeer, is daartoe een essentiële voorwaarde. Dit inzicht kan worden verkregen door observatie van verkeersstromen en analyse van de observatiegegevens. Ook kunnen aanwijzingen over illegale immigratie, verkregen van buitenlandse instanties, aanknopingspunten bieden voor controles. Rapportage omtrent de uitoefening van het mobiel toezicht vreemdelingen geeft uiteindelijk inzicht in de doelmatigheid van dit toezicht²⁵.

²³ Staatsblad 4-12-1997, nr. 580. Voorheen was deze taakstelling vastgelegd in artikel 3 en 4 Vw; thans stelt artikel 47 Vreemdelingenwet 2000 dat ambtenaren van de KMar belast zijn met het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot vreemdelingen. De minister van Justitie bepaalt na overleg met de minister van Defensie in welke gevallen deze ambtenaren hun werk moeten uitoefenen (Vreemdelingencirculaire 1998, A5/1.4.4).

²⁴ Vreemdelingencirculaire 1994, A5/4.1.

²⁵ Vreemdelingencirculaire 1994, A5/4.1.2.

2.3.2 Staande houden van personen

De bevoegdheid van de ambtenaren die belast zijn met het mobiel toezicht vreemdelingen wordt nader omschreven in artikel 50 van de Vreemdelingenwet 2000²⁶. Op grond van dit artikel zijn betreffende ambtenaren bevoegd personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Identificatieplicht (per 1 juni 1994) luidt dit artikel²⁷:

“De met (...) het toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaren zijn, (...) ter bestrijding van illegaal verblijf, zodra dit mogelijk is na grensoverschrijding, bevoegd personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie”²⁸.

Selectie van personen

Bij de invoering van de Wet op de Identificatieplicht werd aangegeven dat in de uitvoeringsvoorschriften (waaronder de Vreemdelingen-circulaire) scherp zou worden begrensd in welke gevallen controles zijn toegestaan. ‘Vakkundig inzicht’ en ‘een door de ervaring geschoolde intuïtie’ van de KMar worden als een goede basis voor steekproefsgewijze controles geacht, terwijl raciale kenmerken als ongeoorloofde en onbruikbare aanknopingspunten voor controles werden aangemerkt²⁹. In de media en de publieke opinie heeft indertijd enige discussie bestaan omtrent het discriminerende karakter van het mobiel toezicht vreemdelingen. Zowel Bovenkerk als Groenendijk zetten vraagtekens bij de vooronderstelling dat de selectie van personen op niet-discriminatoire wijze kan plaatsvinden. Bovenkerk laat zien, dat om discriminatie van één individu te vermijden, bij controles in de trein de gehele populatie van een treincompartiment wordt geselecteerd voor controle³⁰. De Vreemdelingen-circulaire geeft sinds 1994 als richtlijn:

‘De bevoegdheid die ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding mag worden uitgeoefend, betreft in gelijke mate Nederlanders en niet-Nederlanders, aangezien eerst door controle de nationaliteit van de betrokkene kan worden vastgesteld’³¹.

Volgens de Vreemdelingen-circulaire dient voorts het toezicht op vreemdelingen zoveel mogelijk plaats te vinden op plaatsen waar de kans op confrontatie met illegale immigratie reëel is. Concrete aanwijzingen over illegaal verblijf spelen bij het toezicht ter bestrijding van illegale immigratie geen rol³². Echter, om illegaal verblijf in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan, kunnen binnengekomen personen na grensoverschrijding aan vreemdelingentoezicht worden onderworpen. De feitelijke uitoefening van het mobiel vreemdelingentoezicht is uitsluitend toegestaan ten aanzien van personen van wie mag worden aangenomen dat zij grensgangers zijn. Deze controle vindt plaats zodra dit redelijkerwijs mogelijk is na

²⁶ Was tot 1 april 2001 vastgelegd in artikel 19 Vreemdelingenwet.

²⁷ Tot 1 juni 1994 luidde artikel 19 lid 1 van de Vreemdelingenwet: “De met (...) het toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaren zijn bevoegd personen van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij vreemdeling zijn, staande te houden ter vaststelling van hun identiteit”.

²⁸ Bij wijziging van de Vreemdelingenwet per 1 januari 1998 is de eerst zinsnede ‘De met de grensbewaking of het toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaren vervangen door ‘de toezichthouders’. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 wordt per 1 april 2001 weer onderscheid gemaakt tussen ‘de ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen’ (artikel 50 lid 1 Vreemdelingenwet 2000).

²⁹ TK 1991-1992 22 694 nr. 6, pag 19.

³⁰ F. Bovenkerk, 1989, en K. Groenendijk, 1994.

³¹ Vreemdelingen-circulaire 1994, A5/4.2.

³² Vreemdelingen-circulaire 1994, A5/4.1.2.

grensoverschrijding, en er nog geen of slechts een geringe vermenging met het binnenlands verkeer heeft plaatsgevonden.

Controle van auto's

Als richtlijn voor controles van auto's meldt de Vreemdelingencirculaire dat het toezicht op de weg zich met name dient te richten op (personen in) kleinere personenbussen en op personenauto's met overmatige belading van personen en/of bagage. Auto's met een buitenlands kenteken kunnen altijd steekproefsgewijs worden gecontroleerd³³.

Sinds 1 juli 1998 zijn ambtenaren die belast zijn met het toezicht op vreemdelingen ook bevoegd vervoermiddelen te onderzoeken. Deze bevoegdheid is hen toegekend, nadat gebleken was dat de KMar c.q. het MTV in de praktijk behoefte had aan extra bevoegdheden om met name voertuigen staande te houden en te doorzoeken³⁴. Op grond van artikel 51 (voorheen artikel 4b) Vreemdelingenwet beschikken zij over de bevoegdheid tot het onderzoeken van vervoermiddelen, waarmee naar hun redelijk oordeel personen worden vervoerd met betrekking tot wie zij een toezichthoudende taak hebben. In de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 is de formulering van deze bevoegdheid enigszins gewijzigd; thans luidt artikel 51 Vw:

*'Indien ambtenaren (...) op grond van feiten en omstandigheden, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden hebben dat met een vervoermiddel personen worden vervoerd met betrekking tot wie zij een toezichthoudende taak hebben, zijn zij bevoegd het vervoermiddel te onderzoeken'*³⁵.

Controle in treinen

Bij controle in internationale treinen dienen in beginsel alle grensgangers te worden gecontroleerd. Wanneer daar echter geen tijd voor is, kan tot steekproefsgewijze controle worden overgegaan. Ook kan onderscheid worden gemaakt naar de hoeveelheid meegenomen bagage, of het (kennelijk) gezamenlijk reizen van grotere groepen of gezinnen³⁶.

2.3.3 Innemen van reis- en identiteitspapieren

De ambtenaren, belast met het toezicht op vreemdelingen, zijn bevoegd om ter vervulling van hun taken, reis- en identiteitspapieren van personen in te nemen, tijdelijk in bewaring te nemen, alsmede om hierin aantekeningen te maken (artikel 52 Vreemdelingenwet 2000)³⁷. Deze bevoegdheid dient om de documenten van een vreemdeling op geldigheid dan wel falsificatie te kunnen controleren, en eventueel in het document aantekeningen te maken over de datum van binnenkomst in Nederland. Een in bewaring genomen reis- of identiteitsdocument moet aan de (onrechtmatig verblijvende) vreemdeling worden teruggegeven,

³³ Factoren die verder een rol kunnen spelen bij steekproefsgewijze controles zijn: het type voertuig, geblindeerde ruiten, rijstijl van de chauffeur, snelheid en het (kennelijk) bij elkaar horen van meerdere auto's.

³⁴ TK 1997-1998, 19637 nr. 291.

³⁵ Artikel 51, lid 1 Vreemdelingenwet 2000.

³⁶ Vreemdelingencirculaire 1994, A5/4.1.2.

³⁷ In de oude Vreemdelingenwet (1994) was deze bevoegdheid vastgelegd in artikel 20. Tot 1998 luidde de tekst van dit artikel: "Overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regelen kunnen de met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaren de reis- en identiteitspapieren van vreemdelingen tijdelijk in bewaring nemen en daarin aantekening stellen". Per 1 januari 1998 is de betreffende bevoegdheid in eerste instantie bij de minister neergelegd en delegatie van die bevoegdheid mogelijk gemaakt door toevoeging van de zinsnede: "Onze Minister kan de Korpschef, alsmede de ambtenaren belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen, machtigen deze bevoegdheid namens hem uit te oefenen". Nadere regels omtrent de te maken aantekeningen staan omschreven in artikel 4.29 tot en met 4.35 en artikel 4.47 tot en met 4.51 van het Vreemdelingenbesluit.

wanneer hij te kennen geeft Nederland te willen verlaten en ook daadwerkelijk vertrekt³⁸. Vreemdelingen zijn echter niet verplicht een identiteitsbewijs bij zich te dragen. Wel dient de vreemdeling te bewijzen dat hij over een voorgeschreven identiteitsdocument beschikt. Als een vreemdeling het document niet bij zich draagt, maar wel in staat is om dit direct in zijn bezit te krijgen, voldoet hij aan de bewijsplicht³⁹.

2.3.4 Overbrenging naar plaats voor verhoor

Als de identiteit van een staande gehouden persoon niet onmiddellijk kan worden vastgesteld, of indien niet (onmiddellijk) blijkt dat de persoon rechtmatig verblijf geniet, mag de vreemdeling worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor⁴⁰. De plaats bestemd voor verhoor zal veelal een politiebureau zijn, maar kan ook een post van de KMar zijn⁴¹. De overbrenging naar een plaats bestemd voor verhoor en de ophouding aldaar is bedoeld om nader onderzoek te doen naar de identiteit c.q. de verblijfsstatus van de betrokken vreemdeling. Indien een verhoor in dat kader plaatsvindt, dient zo nodig een tolk te worden ingeschakeld⁴². Ook dient de overgebrachte persoon tijdig op zijn recht op rechtsbijstand te worden gewezen⁴³. De termijn van ophouding is in eerste instantie zes uur. Deze termijn kan door de Bevelhebber van de KMar of de Korpschef van de betreffende regio, met ten hoogste twee maal 24 uur worden verlengd⁴⁴.

Het doorzoeken van bagage

Tot 1998 waren de met het toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaren, op grond van artikel 19 lid 4 Vreemdelingenwet, bevoegd de opgehouden persoon zowel aan diens kleding en lichaam te onderzoeken, alsmede om de bagage van de opgehouden persoon te doorzoeken (voor zover dit voor de vaststelling van de identiteit noodzakelijk was). Met de wetwijziging van 4 december 1997, die per 1 januari 1998 in werking trad, is de bevoegdheid tot het doorzoeken van bagage (tijdelijk) komen te vervallen⁴⁵. In de nieuwe Vreemdelingenwet (2000) is echter de mogelijkheid tot het doorzoeken van bagage weer opgenomen⁴⁶. De bevoegdheid tot onderzoek aan kleding, lichaam, of van bagage komt evenwel slechts in aanmerking wanneer alle andere middelen tot het vastleggen van de identiteit van de opgehouden persoon zonder resultaat zijn gebleven⁴⁷.

Vastleggen van gegevens met het oog op identificatie

Van een vreemdeling die op onrechtmatige wijze Nederland is binnengekomen en die niet in het bezit is van een geldig document, zal de identiteit moeten worden vastgesteld.

³⁸ Artikel 77 lid 3 Vreemdelingenbesluit; thans artikel 52 lid 2 Vreemdelingenwet 2000.

³⁹ Zie Vreemdelingencirculaire 1994, A5/4.3.

⁴⁰ Artikel 19 lid 2 Vw (1994); thans artikel 50 lid 2 en 3 Vreemdelingenwet 2000.

⁴¹ Artikel 4.19 Vreemdelingenbesluit 2000. De ruimte of plaats dient beveiligd te zijn tegen vertrek (artikel 58 Vreemdelingenwet 2000).

⁴² Vreemdelingencirculaire 1994, A5/4.6.3.

⁴³ Artikel 73 lid 1 Vreemdelingenbesluit (1994); thans artikel 4.18 Vreemdelingenbesluit 2000. Bij verlenging van de termijn voor ophouding heeft de vreemdeling recht op een raadsman.

⁴⁴ Artikel 19 lid 3 Vw (1994); thans artikel 50 lid 4 Vreemdelingenwet 2000. Op grond van artikel 19 lid 3 Vw (1994) was alleen de Korpschef bevoegd tot verlenging van de termijn voor ophouden; in de Vreemdelingencirculaire was voorts mandatering van deze bevoegdheid opgenomen aan een met het toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaar, die tevens hulpofficier van Justitie is (Vreemdelingencirculaire 1994).

⁴⁵ Staatsblad 4-12-1997, nr. 580. Door wijziging van de formulering van het betreffend wetsartikel is de bevoegdheid tot het doorzoeken van bagage waarschijnlijk onbedoeld komen te vervallen.

⁴⁶ Artikel 50 lid 5 Vreemdelingenwet 2000 stelt: '*De (...) ambtenaren zijn bevoegd de opgehouden persoon aan diens kleding of lichaam te onderzoeken, alsmede zaken van deze persoon te doorzoeken*'.

⁴⁷ Vreemdelingencirculaire 1994, A5/4.6.3.2.

Daartoe kunnen van de vreemdeling vingerafdrucken en foto's worden gemaakt. Het formulier met vingerafdrucken moet worden toegezonden aan de divisie Recherche van het KLPD voor verificatie aan de daar reeds aanwezige gegevens.

Inbewaringstelling

Als blijkt dat iemand geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft, kan de vreemdeling worden overgedragen aan de politie ten bate van inbewaringstelling⁴⁸. Het doel van de inbewaringstelling is verwijdering van de inbewaring gestelde vreemdeling. Voortzetting van de bewaring kan alleen doorgang vinden als er een reëel zicht op uitzetting bestaat, en de betrokken instanties voldoende concrete vooruitgang boeken bij het vaststellen van de juiste identiteit en nationaliteit en het verkrijgen van de benodigde (reis)documenten⁴⁹.

Inbewaringstelling van een vreemdeling blijft achterwege of wordt beëindigd zodra de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en hiertoe voor hem ook de gelegenheid bestaat⁵⁰.

Hoewel het MTV zelf niet de bevoegdheid tot inbewaringstelling heeft, bestond tot 1 april 2001 op basis van het Vreemdelingenbesluit de mogelijkheid dat deze bevoegdheid werd gemandateerd aan ambtenaren van de KMar. Met de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet (per 1 april 2001) is echter de mogelijkheid tot mandatering komen te vervallen.

Vanuit het ministerie van Justitie is aangegeven dat de reden daartoe was om een duidelijk(er) onderscheid aan te brengen tussen de aan de KMar toebedeelde 'toezicht-houdende' en de aan de politie opgedragen 'opsporingsgerelateerde' taken. Naar de mening van het ministerie zou de samenwerking tussen beide organisaties gebaat zijn bij een duidelijk onderscheid in rol en taken. Aldus is in de nieuwe Vreemdelingenwet de mogelijkheid tot mandatering van de bevoegdheid tot inbewaringstelling aan de KMar komen te vervallen. Hierbij is evenwel opgemerkt dat de totstandkoming van de nieuwe Vreemdelingenwet reeds in 1999 is aangevangen en dat inzichten en standpunten ten aanzien van de samenwerking tussen politie en de KMar (defensie) alsook ten aanzien van de bevoegdheid tot inbewaringstelling sindsdien aan verandering onderhevig zijn. In september 2001 vond tussen justitie, politie en de KMar overleg plaats over de mogelijkheid om de bevoegdheid tot inbewaringstelling aan de KMar toe te kennen.

2.3.5 Teruggeleiding

Het is een vreemdeling in principe toegestaan gedurende een vrije termijn van drie dagen in Nederland te verblijven, zolang hij geen gevaar oplevert voor de openbare orde en veiligheid en geen arbeid verricht in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen⁵¹. Wanneer echter de vreemdeling het doel van een voorgenomen verblijf onvoldoende aannemelijk kan maken, of ter staving daarvan onvoldoende documenten overlegt, dient de vreemdeling te worden aangezegd Nederland te verlaten, en moet daartoe, als duidelijk is dat de vreemdeling wel

⁴⁸ Indien de tenuitvoerlegging van de bewaring aanvangt op een politiebureau of in een cel van de KMar, wordt, zodra dit redelijkerwijs mogelijk is, de tenuitvoerlegging voortgezet in een huis van bewaring (artikel 5.4 lid 2 Vreemdelingenbesluit 2000).

⁴⁹ TK 1998-1999 26 646 nr.1, p 10: Ter voorkoming van illegaal verblijf en in het belang van de effectuering van de uitzetting, is het mogelijk een vreemdeling in bewaring te stellen.

⁵⁰ Artikel 56 lid 2 en artikel 59 lid 3 Vreemdelingenwet 2000.

⁵¹ Artikel 8 Vreemdelingenwet 2000.

rechtmatig in hetzij Duitsland, hetzij België verblijf heeft, worden teruggeleid naar het buurland.

2.3.6 Verstrekken van gegevens

De werkzaamheden die de ambtenaren van de KMar in het kader van het mobiel vreemdelingentoezicht uitvoeren, dienen ten behoeve van de Immigratie en Naturalisatie Dienst van het ministerie van Justitie⁵². Op grond van artikel 48 van de (nieuwe) Vreemdelingenwet 2000 is de bevelhebber van de KMar verplicht aan de minister van Justitie inlichtingen te geven over de uitvoering en doelmatigheid van het mobiel vreemdelingentoezicht⁵³. Over de inhoud van de rapportages worden in de Vreemdelingencirculaire nadere richtlijnen gegeven.

Tot april 2001 diende in de rapportage(s) in ieder geval te worden vermeld⁵⁴:

- het totaal aantal geobserveerde voertuigen/treinen;
- het aantal gecontroleerde voertuigen/personen;
- het aantal treffers.

Ook voor de komende jaren worden uiteraard gegevens over de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingenwet verwacht, maar in de nieuwe Vreemdelingencirculaire zijn daarover vooralsnog geen aanwijzingen opgenomen⁵⁵. In 1999 is al wel vanuit de IND aan de bevelhebber van de KMar aangegeven dat op basis van de doelstelling van het mobiel toezicht vreemdelingen zal worden vastgesteld welke gegevens voor de IND noodzakelijk zijn om vast te stellen of de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen juist, eenduidig, en conform de normen is verlopen⁵⁶.

2.4 Samenvatting

Met het bovenstaande is het politieke en juridische kader van het mobiel toezicht vreemdelingen geschetst. Ingegaan is op de politieke doelstellingen ten aanzien van het mobiel toezicht vreemdelingen en het juridisch instrumentarium dat voor de uitvoering van deze taak c.q. functie in de Vreemdelingenwet is vastgelegd.

Aangegeven is dat sinds de invoering van het mtv in 1994 middels het mobiel toezicht vreemdelingen een tweeledige doelstelling wordt nagestreefd:

Doelstelling mobiel toezicht vreemdelingen

1. Mobiel toezicht vreemdelingen is erop gericht om illegaal verblijf door illegale immigratie, al dan niet in georganiseerd verband, in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan, en;
2. Mobiel toezicht vreemdelingen dient ter preventie en ontmoediging van toekomstige illegale immigratie.

⁵² Artikel 2 Besluit van de staatssecretaris van Justitie nr. 439257/94/IND.

⁵³ De verplichting tot het geven van inlichtingen, zoals opgenomen in de nieuwe Vreemdelingenwet 2000, komt voort uit het Regeerakkoord (TK 1997-1998 26 024 nr. 9, p.89).

⁵⁴ idem.

⁵⁵ Artikel 4.17 lid 2 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁵⁶ Brief van de directeur Grensbewaking, Toezicht en Terugkeer (IND) aan de Bevelhebber der Koninklijke Marechaussee, april 1999

Bovenstaande doelstellingen worden binnen het politieke kader niet verder gekwantificeerd naar bijvoorbeeld aantallen aangetroffen illegale vreemdelingen. Achteraf blijkt (bij enkelen) de verwachting te hebben bestaan dat 3% van de grensgangers wordt teruggestuurd.

Door politieke gezagdragers zijn wel gedachten verwoord over de wijze waarop het mobiel toezicht vreemdelingen dient plaats te vinden. De omschrijving van de wijze waarop mobiel toezicht vreemdelingen zou moeten worden uitgevoerd, is in de loop der jaren wel enigszins gewijzigd. In de begin jaren, vanaf de oprichting van het MTV in 1994 tot 1996, gaat de gedachte uit naar *'controles in het grensgebied'*, die in beginsel betrekking dienen te hebben op alle grensgangers. Vanaf 1996 tot heden richt de aandacht zich steeds meer op *'een recherchematige aanpak'*, waarbij bovendien nadruk wordt gelegd op bepaalde, specifieke doelgroepen, als bijvoorbeeld alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's).

Juridisch instrumentarium

Op basis van de Vreemdelingenwet is vervolgens uiteengezet dat ambtenaren van de KMar, die belast zijn met het toezicht op vreemdelingen, bevoegd zijn tot het staande houden van personen ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Als bij controle blijkt dat de vreemdeling illegaal in Nederland verblijft, dienen zij de persoon aan te zeggen Nederland te verlaten.

Wanneer de identiteit van de staande gehouden persoon niet onmiddellijk kan worden vastgesteld, zijn zij bevoegd de persoon -voor de duur van maximaal 54 uur - over te brengen naar een plaats bestemd voor verhoor, om nader onderzoek te doen naar de identiteit en de verblijfsstatus van de vreemdeling. Voor zover noodzakelijk, zijn de ambtenaren die belast zijn met het toezicht op vreemdelingen bevoegd een opgehouden persoon aan diens kleding en lichaam te onderzoeken, alsmede zijn of haar bagage te doorzoeken.

Wanneer na verhoor de identiteit van de vreemdeling onvoldoende duidelijk is, of blijkt dat de vreemdeling illegaal in Nederland verblijft, zijn de marechaussees verplicht de vreemdeling, ten bate van zijn uitzetting, over te dragen aan de politie voor inbewaringstelling.

Ten aanzien van de bevoegdheid tot inbewaringstelling is aangegeven dat tot april 2001 de mogelijkheid bestond tot mandatering van deze bevoegdheid aan ambtenaren van de KMar. Met de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet (per 1 april 2001) is deze mogelijkheid komen te vervallen. Thans vindt evenwel discussie plaats of alsnog de bevoegdheid tot in bewaringstelling aan de KMar moet worden toegekend.

3. De organisatie van het mobiel toezicht vreemdelingen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop het mobiel toezicht vreemdelingen is georganiseerd. Daartoe wordt in paragraaf 3.2 eerst de opbouw en positie van MTV-brigades binnen de KMar-organisatie beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de doelstellingen van de KMar ten aanzien van de MTV-taak. In dit hoofdstuk wordt ook aandacht geschonken aan andere taken die aan MTV-brigades kunnen worden opgedragen. Paragraaf 3.4 behandelt tot slot de rol van externe ketenpartners.

3.2 De interne organisatie

3.2.1 De MTV-brigades

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is een zelfstandig krijgsmachtonderdeel van het ministerie van Defensie. De KMar kent een landelijke organisatiestructuur, bestaande uit zes districten, die centraal worden aangestuurd door de Bevelhebber der Marechaussee (BDM). Een district bestaat uit meerdere brigades, die over het algemeen meerdere, verschillende aan de KMar opgedragen taken uitvoeren. Er zijn enkele zogenoemde 'enkelvoudige' brigades, die uitsluitend zijn belast met één bepaalde KMar-taak, als bijvoorbeeld mobiel toezicht vreemdelingen of grensbewaking. Binnen de KMar zijn op dit moment veertien brigades actief in de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen. De MTV-brigades opereren vanuit de volgende standplaatsen (figuur 2):

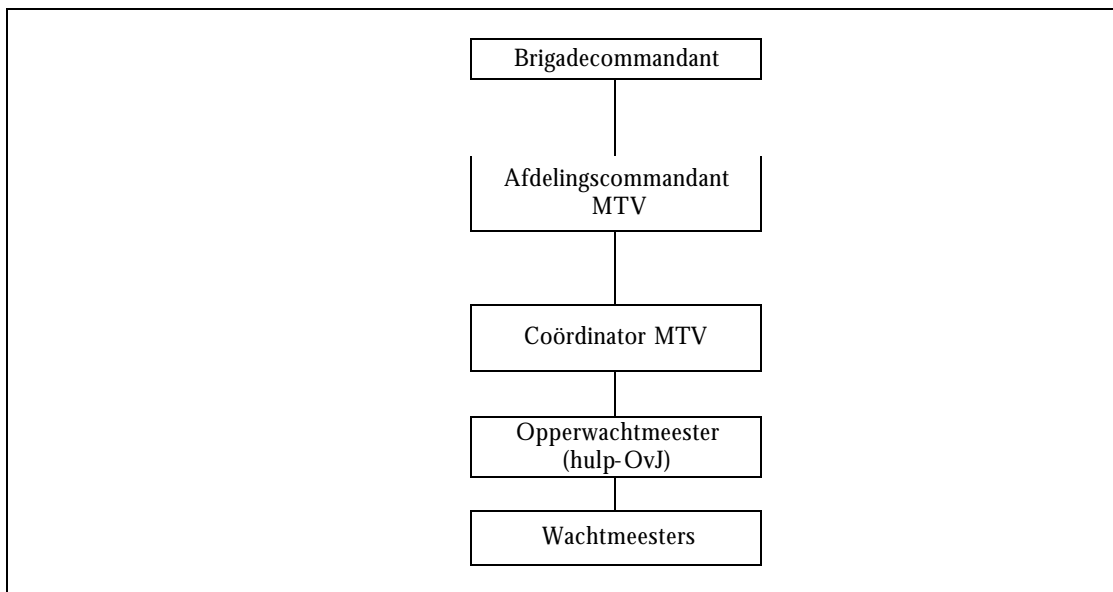
Figuur 2. Standplaatsen MTV-brigades.

Binnengrens	KMar-district	Standplaats MTV-brigade	Controle op		
			de weg	treinen	
Oostgrens	District -Noord	Delfzijl	X		
		Ter Apel	X		
		Coevorden	X		
	District Gelderland/Overijssel/ Flevoland	Twente (voorheen Enschede)		X	X
			Arnhem		X
		Zevenaar	X		
			Nijmegen	X	
	District Noord-Brabant/Limburg	Venlo	X	X	
		Heerlen	X	X	
Zuidgrens	District Noord-Brabant/Limburg	Maastricht	X	X	
		Eindhoven	X		
		Breda	X		
		Hoogerheide	X	X	
	District Zuid-Holland/Zeeland	Terneuzen	X		

De brigades worden geleid door een brigadecommandant. Onder de brigadecommandant ressorteert een afdelingscommandant MTV, die ondersteund wordt door een coördinator MTV. De afdelingscommandant geeft leiding aan de opperwachtmeesters en de daaronder

ressorterende wachtmeesters. De opperwachtmeesters en wachtmeesters voeren de dagelijkse controle achter de grens uit.

Figuur 3. Organigram MTV-brigade.



Personeel en middelen

Bij aanvang van het MTV bestonden de MTV brigades tezamen (formeel) uit 448 marechaussees en was de formele personeelssterkte gelijk verdeeld over de veertien MTV-brigades; elke MTV-brigade bestond uit 32 marechaussees⁵⁷. In 1999 is naar aanleiding van een besluit van de minister van Justitie de personeelssterkte van het MTV met 155 marechaussees uitgebreid⁵⁸.

Anno 2001 heeft het MTV formeel 603 marechaussees voor de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen. De formele personeelssterkte verschilt thans per brigade⁵⁹. De MTV-brigades Venlo (61 marechaussees), Zevenaar (58 marechaussees) en Heerlen (49 marechaussees) behoren tot de grootste brigades; MTV-brigade Ter Apel is met 14 marechaussees de kleinste brigade.

Voor de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen beschikt het MTV voorts over diverse middelen, waaronder personenbusjes, motoren, computers, laptops, een registratiesysteem en apparatuur om de geldigheid van documenten te kunnen controleren.

⁵⁷ In 1999 is een MTV-brigade opgericht bij Ter Apel; In 2000 is de MTV-brigade Weert samengevoegd met brigade Venlo.

⁵⁸ In het kader van de intensivering van het mobiel toezicht vreemdelingen is door de minister van Justitie aan zowel de KMar als aan de douane 200 extra fte's toegekend. De kosten voor deze intensivering werden geraamd op f 50 miljoen (TK 1997-1998 19 637 nr. 309, pag. 5).

⁵⁹ Een overzicht van de formele personeelssterkte van MTV-brigades is opgenomen in bijlage 8.

3.2.2 De Justitiële Dienst van de Koninklijke Marechaussee

Gegevens die voortkomen uit MTV-controles kunnen aanknopingspunten bieden voor onderzoek naar mensensmokkel. De KMar heeft binnen elk van de zes districten een Justitiële Dienst (JD), alwaar op basis van gegevens van MTV-brigades, strafrechtelijk onderzoek naar mensensmokkel plaatsvindt. Als MTV-brigades bijvoorbeeld stuiten op valse documenten of (andere) indicaties van mensensmokkel, dan worden de betreffende zaken voorgelegd aan de Justitiële Dienst (JD) van de KMar. De JD beziet de aangedragen zaak op haalbaarheid, alsook op belang in relatie tot de mtv-taak binnen de taakstelling van de KMar, als zijnde *'het mobiel toezicht vreemdelingen ter bestrijding van illegale immigratie'*.

Zaken die te zeer betrekking hebben op drugs- of wapenhandel worden overgedragen aan de politie. Wanneer anderzijds gegevens naar de mening van de JD duidelijk aanleiding bieden tot een strafrechtelijk onderzoek naar mensensmokkel dan wordt contact opgenomen met de officier van justitie van het arrondissement vallend binnen het KMar district. Als de officier van justitie instemt met het opstarten van een onderzoek, wordt ook de divisie Recherche van het KLPD hiervan op de hoogte gebracht.

De JD's zijn, vanwege beperkte capaciteit, in staat slechts een beperkt aantal onderzoeken per jaar ter hand te nemen. De afgelopen jaren is de capaciteit van de JD's wel enigszins uitgebreid⁶⁰. Bovendien kan, afhankelijk van de grootte van het onderzoek, capaciteit uit MTV-brigades worden geworven. MTV-ers die meedraaien in een dergelijk onderzoek naar mensensmokkel doen nieuwe inzichten op die van pas kunnen komen in de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen c.q. de controles achter de Duitse en Belgische grens⁶¹.

3.3 Doelstellingen en taken MTV

3.3.1 Interne doelstellingen ten aanzien de mtv-functie

In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat aan het MTV geen duidelijke normering voor de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen is opgelegd. Sinds 2000 geeft de KMar desalniettemin in een zogenoemde Marechausseebrief per taakveld en beleidsterrein haar (interne) operationele doelstellingen aan⁶². Deze doelstellingen worden in samenspraak met het bevoegd gezag (de minister van Justitie) vastgesteld en dienen als input voor districtsjaarplannen op basis waarvan brigades vervolgens de uit te voeren activiteiten plannen.

In de Marechausseebrief voor het jaar 2001 (alsook voor het komende jaar 2002) wordt de algemene doelstelling van het MTV geformuleerd als de bestrijding van illegale immigratie en mensensmokkel:

⁶⁰ Voorheen bestond een JD uit drie man personeel; thans uit (formeel) 25 personen. Toen in 1999 aan het MTV extra fte's zijn toegewezen, zijn een aantal van deze plaatsen ondergebracht bij de JD's.

⁶¹ Volgens een geïnterviewde van de JD heeft dit in de praktijk voor de betreffende MTV'ers wel de consequentie dat de onregelmatigheidstoelage op hun salaris (vanwege verandering van werktijden), voor de duur van het onderzoek vervalt.

⁶² Voordien, in de jaren 1994 tot 2000 zijn geen interne doelstellingen voor het MTV vastgelegd.

“Voor het gehele MTV dient de aandacht primair te liggen bij de uitvoering van de ‘zuivere’ MTV-taak, dat wil zeggen bij die activiteiten die voortvloeien uit de handhaving van de Vreemdelingenwet, waaronder de bestrijding van illegale immigratie en mensensmokkel”⁶³.

In de Marechausseebrief voor het jaar 2001 wordt verder vermeld dat: *“Het doel is te komen tot een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen, waarbij de nadruk ligt op een zo intelligent mogelijke inzet van de middelen. Hierbij kan worden gedacht aan een combinatie van klassieke controles, informatieverzameling, analyses en vervolgonderzoeken. Een vertrekpunt voor dit concept zou kunnen zijn het (in nauwe samenwerking met de partners in de vreemdelingenketen) uitvoeren van analyses van illegale immigratie en mensensmokkel via de binnengrenzen”⁶⁴.*

Voor het jaar 2002 gelden de volgende, meer specifieke (interne) doelstellingen:

Richtlijnen Marechausseebrief 2002	
1)	Voer (conform wet- en regelgeving en aanwijzing van het ministerie van Justitie en de IND) per brigade, minimaal: <ul style="list-style-type: none"> - Eenmaal per dag en gedurende acht uur een MTV -controle, met variatie naar tijd, plaats en treintraject. - Eenmaal per maand en gedurende acht uur een MTV-controle met een variatie naar tijd en plaats op grensoverschrijdende waterwegen. - Eenmaal per drie weken een intensieve MTV-controle gedurende acht uur over een gebied dat meerdere controlezones beslaat.
2)	Continueer en versterk de samenwerking met de Duitse grensposten, de Belgische federale politie en de Douane, door één keer (en met de douane twee keer) per maand gezamenlijk acties uit te voeren.
3)	Voer tenminste negentien middelgrote tot grote strafrechtelijke onderzoeken uit, voortkomende uit c.q. samenhangend met de grensbewaking en/of het mobiel toezicht vreemdelingen. Deze onderzoeken dienen zich te richten op het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden, die zich bezig houden met mensensmokkel ⁶⁵ .
4)	Voer tenminste 130 kleine onderzoeken naar mensensmokkel uit gericht op strafrechtelijke aanpak van individuele sluizers, reisbegeleiders en /of mensensmokkelaars, voortkomend uit het mobiel toezicht vreemdelingen ⁶⁶ .
5)	Stel per district een voor het taakveld ‘Handhaving Vreemdelingenwetgeving’ geïntegreerde criminaliteitsbeeldanalyse voor het aandachtsgebied mensensmokkel op.
Voor de uit te voeren controles gelden daarbij de volgende prioriteiten:	
<ul style="list-style-type: none"> - Gelijktijdige, en door middel van een interactieve brigadeondersteunende aanpak, uitvoeren van controle op grensoverschrijdende, grote, doorgaande wegen en bij meerdere grensovergangen, en op internationale treinen. - Surveillance en rechercheren c.q. informatie-inwinning in het grensgebied en controle op kleinere grensoverschrijdende wegen. - Controle op grensoverschrijdende rivieren. 	

⁶³ Marechausseebrief 2001 en 2002 (uitgegeven in respectievelijk juni 2000 en juni 2001).

⁶⁴ Marechausseebrief 2001, pag. 11.

⁶⁵ Van de negentien geplande onderzoeken vallen er vier binnen KMar-districten met een MTV-brigade.

⁶⁶ Van de 130 geplande onderzoeken vallen er 110 binnen KMar-districten met een MTV-brigade.

Ten aanzien van de te controleren vreemdelingen wordt prioriteit gegeven aan:

- 1) Preventie van de illegale binnenkomst van alleenstaande minderjarige asielzoekers.
- 2) Opsporing van personen die kennelijk vreemdelingen willen helpen bij illegale immigratie en verblijf.
- 3) Vreemdelingen die kennelijk asiel willen aanvragen en waarop een zogenoemde Dublin-claim van toepassing is.
- 4) Vreemdelingen waarvan kan worden aangetoond dat zij onrechtmatig verblijf hebben in het gehele Schengengebied.
- 5) Vreemdelingen die niet aanstonds rechtmatig verblijf in Nederland kunnen aantonen en waarbij tevens een strafrechtelijke indicatie bestaat.

Naast deze specifieke MTV-taken wordt van MTV'ers ook verwacht, uitvoering te geven aan politietaken die aan de KMar zijn opgedragen. Daarbij valt onderscheid te maken tussen taken die impliciet verbonden zijn aan de uitvoering van controles achter de grens, en het meer op incidentele basis verlenen van bijstand bij grootschalig politieoptreden (handhaving van openbare orde) of rampenbestrijding. In de nu volgende paragraaf worden deze twee typen politietaken toegelicht.

3.3.2 Impliciet verbonden Politietaken

Op grond van artikel 6, lid 1, Politiewet zijn aan de KMar -onverminderd het bepaalde bij of krachtens andere wetten- de volgende politietaken opgedragen⁶⁷:

- a) Het waken voor de veiligheid van de leden van het Koninklijk Huis.
- b) De uitvoering van de politietaak ten behoeve van de Nederlandse en andere strijdkrachten.
- c) De uitvoering van de politietaak op de luchthaven Schiphol.
- d) De verlening van bijstand, alsmede de samenwerking met de politie krachtens deze wet, daaronder begrepen de assistentieverlening aan de politie bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.
- e) De uitvoering van de politietaak op plaatsen onder beheer van de minister van Defensie.
- f) *De uitvoering van de bij of krachtens de Vreemdelingenwet opgedragen taken, waaronder begrepen de bediening van de daartoe door de minister van Justitie aangewezen doorlaatposten en het, voor zover in dat verband noodzakelijk, uitvoeren van de politietaak op en nabij deze doorlaatposten, alsmede het verlenen van medewerking bij de aanhouding of voorgeleiding van een verdachte of veroordeelde.*
- g) Het in opdracht van de minister van Justitie en Defensie ten behoeve van de Nederlandse Bank verrichten van beveiligingswerkzaamheden.

In de uitvoering van al deze taken is de KMar vergelijkbaar met de politie. Artikel 6 lid 4 van de Politiewet stelt dat wanneer marechaussees bij de uitvoering van bovengenoemde taken stuiten op strafbare feiten, zij verplicht zijn hieraan vervolgd te geven.

In het kader van de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen (zie onderdeel f), betekent dit, dat wanneer MTV'ers bij controles te maken krijgen met bijvoorbeeld verboden wapenbezit of automobilisten die rijden zonder geldig rijbewijs, zij verplicht zijn van het strafbare feit een proces-verbaal op te maken en (eventueel) de betreffende persoon aan de politie c.q. justitie over te dragen.

⁶⁷ Politiewet 1993.

Voorts vermeldt artikel 15 lid 1 van de Politiewet dat voor zover de marechaussees optreden ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verrichten ten dienste van justitie, zij, tenzij in enige wet anders is bepaald, onder gezag staan van de officier van justitie.

De werkzaamheden die deze politietaak met zich meebrengt, zijn in de praktijk moeilijk los te koppelen van het uitvoeren van controles achter de Duitse en Belgische grens. Anders gezegd: de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen impliceert dat -voor zover in dat verband noodzakelijk - werkzaamheden voortkomen uit de politietaak⁶⁸.

3.3.3 Verlenen van bijstand in bijzondere gevallen

Van MTV'ers wordt ook verwacht dat zij, als marechaussees van de KMar, beschikbaar zijn voor bijstandstaken die aan de KMar zijn of kunnen worden opgedragen. Zo kunnen marechaussees in opdracht van de Nederlandse overheid worden uitgezonden in het kader van VN-missies. Ook kan hen, op grond van artikel 58 Politiewet worden gevraagd, bijstand te verlenen in bijzondere gevallen. Daarbij valt te denken aan situaties waarin met name de openbare orde en veiligheid moet worden gehandhaafd.

De MTV-brigades fungeren in dergelijke gevallen als een 'vijver' waaruit, indien de situatie zich daartoe noopt, personeel wordt vrijgemaakt voor taken waartoe ministers een beroep doen op de KMar. Over de noodzaak tot inzet van de KMar- c.q. het MTV, vindt vooraf overleg plaats tussen de minister van Justitie, de minister van Defensie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁶⁹. In dit overleg wordt de prioriteit tot het uitvoeren van mobiel toezicht vreemdelingen afgewogen tegen de noodzaak tot bijstandsverlening.

3.4 De externe ketenpartners

Bij de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen speelt de relatie tussen het MTV en haar externe ketenpartners een belangrijke rol. Een van de meest direct betrokken partners is de politie, in casu de Vreemdelingendienst. Wanneer namelijk het MTV bij controles aan de grens een illegale vreemdeling aantreft, wordt deze persoon overgedragen aan de Vreemdelingendienst voor inbewaringstelling (ten bate van diens uitzetting of nader onderzoek naar zijn/haar identiteit).

Voorts hebben MTV-brigades in de uitvoering van hun taak te maken met de Duitse en Belgische grensposten, Aanmeldcentra van de IND, de douane en de divisie Recherche van het KLPD.

In dit onderzoek wordt met name de relatie en samenwerking tussen enerzijds het MTV en anderzijds de Vreemdelingendienst, de Belgische en Duitse grensposten en Aanmeldcentra belicht.

⁶⁸ De politietaak in deze omvat in algemene zin 'de zorg voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven' (artikel 2 Politiewet 1993).

⁶⁹ Zie artikel 60 Politiewet 1993.

4 De uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen centraal. Op basis van informatie verkregen uit observaties en interviews wordt eerst beschreven op welke wijze de selectie en controles aan de grens plaatsvinden (paragraaf 4.2) en tot welke mogelijke typen afhandelingen deze kunnen leiden (paragraaf 4.3). Paragraaf 4.4 gaat aansluitend in op de resultaten van het MTV. Aan de orde komt het aantal personen dat de afgelopen zes jaar is gecontroleerd en de (feitelijke) afhandelingen die daarop volgden. Ook wordt notitie gemaakt van het aantal valse documenten dat de afgelopen jaren bij controles is aangetroffen. Tot slot wordt kort stilgestaan bij respectievelijk de bijdrage van MTV-brigades aan de impliciet verbonden politietaken (paragraaf 4.5) en de inzet van het MTV voor bijstandstaken (paragraaf 4.6).

4.2 De wijze van selectie en controles

De MTV-brigades voeren aan de grens met Duitsland en België gerichte, steekproefsgewijze controles uit. Deze controles kunnen worden uitgevoerd op autowegen, in (internationale) treinen en op vaarwegen. Ten aanzien van de uit te voeren controles wordt onderscheid gemaakt naar:

- 1) *Reguliere controles*, waarbij vanuit posten langs de weg een selectie van het inkomend verkeer wordt gecontroleerd.
- 2) *Mobiele controles*, waarbij controle plaatsvindt terwijl met het inkomend verkeer (in bijvoorbeeld treinen) wordt meegereisd.

Als aanvulling op deze twee typen controles vinden zesmaal per jaar groots opgezette interregionale acties plaats waarbij tegelijkertijd aan zowel de oost- als zuidgrens wordt gecontroleerd en waarin ook externe ketenpartners participeren. Voorts worden er regelmatig regionale controles gehouden waarbij enkele brigades nauw samenwerken met de douane.

Accentverschuiving

Binnen de MTV-brigades wordt de afgelopen twee jaar getracht om bij de selectie en controle van grensgangers meer accent te leggen op de kwaliteit, dan op de kwantiteit van de staande te houden vreemdelingen. Bij aanvang van het MTV was het streven om hoge aantallen gecontroleerde personen te scoren, ongeacht de reden van de grensgangers om Nederland te bezoeken. Thans richt het MTV zich bij controle op personen meer op de achtergrondkenmerken van (illegale) vreemdelingen. *“Het is niet de bedoeling om personen voor nader verhoor mee te nemen als duidelijk is dat die persoon niet voornemens is illegaal in Nederland te verblijven. De controle dient te leiden tot aanknopingspunten (voor verder onderzoek) naar criminele organisaties, die illegale immigratie mogelijk maken”*⁷⁰. Zo zijn het afgelopen jaar een aantal MTV'ers ingezet voor het doen van strafrechtelijk onderzoek naar mensensmokkel. Voor MTV'ers biedt dit de gelegenheid kennis op te doen naar de achtergronden van illegale immigratie, wat vervolgens kan bijdragen aan een betere c.q. meer selectieve controle op inreizende personen.

⁷⁰ Uit interview met MTV'er.

4.2.1 Controle op de weg

Bij reguliere controles wordt aan de kant van de weg (op bijvoorbeeld een parkeerplaats) een controlepost opgezet. De controlepost is voorzien van een kleine verhoorruimte, communicatieapparatuur en middelen om vervalste documenten te traceren. In de controlepost worden personen gecontroleerd, die door motorrijders van het MTV uit het grensverkeer zijn geselecteerd en naar de controlepost zijn geleid.

Verslag observatie controle op de weg

De groep waar ik mee op pad ga heeft voor deze dag als hoofdtaak de controle langs de A2 op binnenkomend verkeer. Men heeft voor deze dag de beschikking over een commandobus, een vijftal motoren, twee transportbussen en een tweetal personenauto's. De controle van deze dag stond in eerste instantie gepland als een samenwerkingsverband met de douane, maar de douane wordt deze weken in beslag genomen door de MKZ-crisis en heeft afgezegd.

De groep die deze dag controle uitvoert bestaat uit 12 wachtmeesters en 5 motorrijders. De controle vindt vandaag plaats van 10.30 tot 18.30 uur. De dag begint met het opzetten van de controlepost op een parkeerplaats langs de A2. Daartoe maakt men gebruik van een gepantserde commandobus die voorzien is van een kleine verhoorruimte en een gedeelte waar allerlei communicatieapparatuur is opgesteld⁷¹. Ook is er apparatuur om vervalste documenten te kunnen traceren.

Het opzetten van de controlepost is tegen elfen afgerond: men start met de controle. De vijf motorrijders nemen vlakbij de Belgische grens positie in om steekproefsgewijs personenauto's en kleine busjes uit het verkeer te selecteren om ze vervolgens te begeleiden naar de verderop gelegen controlepost. Op mijn vraag op basis van welke criteria men selecteert, volgen uiteenlopende antwoorden. Toch zijn de belangrijkste ijkpunten: het uiterlijk (allochtone afkomst) en het soort en de staat van het voertuig waarin men rijdt (bijvoorbeeld geblindeerde ramen). De combinatie van deze criteria gekoppeld aan de ervaring van de motorrijders vormt de basis voor de selectie.

De controle zelf wordt overgelaten aan de (in leeftijd wat jongere) wachtmeesters en bestaat uit het vragen naar identiteitspapieren, zoals paspoort, rijbewijs, kentekenbewijs e.d. Deze bescheiden worden door de controlerend wachtmeester meegenomen naar de bus waar een en ander via het computernetwerk wordt gecontroleerd en nagetrokken. Komen er bijzonderheden uit voort dan wordt daar actie op ondernomen.

Deze dag worden in totaal gecontroleerd:

- 45 voertuigen, waarin in totaal 135 personen, en;
- 6 vrachtauto's, waarin 6 personen.

Daarbij werden de volgende bijzonderheden geconstateerd:

- 4x een signalering in het opsporingsregister;
- 2x een transactie Mulders voor nog openstaande bekeuring;
- 2x een beschikking;
- 1x een inbeslagname van het voertuig en invordering rijbewijs (de betreffende automobilist reed met 200 km/u de grens over);
- 1x een uitzetting richting België op verzoek van het GOC, en;
- 1x een aanzegging tot heenzening.

⁷¹ Het MTV beschikt in totaal over twaalf van dergelijke voertuigen; het betreffen voormalig rijdende postkantoren, die KMar-blauw gespoten zijn.

De aanwijzingen die in de Vreemdelingen-circulaire zijn opgenomen over de wijze waarop selectie van personen dient plaats te vinden, worden door MTV'ers weinig bruikbaar bevonden. Toch zijn de belangrijkste ijkpunten waarop personen en voertuigen worden geselecteerd, het uiterlijk van de persoon en het soort en de staat van het voertuig. Een combinatie van deze criteria, gekoppeld aan de ervaring van de motorrijders, vormt de basis van de selectie van te controleren voertuigen en personen⁷². De automobilisten worden bij aankomst bij de controlepost op identiteitspapieren gecontroleerd (paspoort, rijbewijs, kentekenbewijs et cetera). Deze bescheiden worden via het computernetwerk nagetrokken. Komen daarbij bijzonderheden uit voort, variërend van een nog openstaande bekeuring tot constatering van illegale inreis of illegaal verblijf, dan wordt verdere actie ondernomen.

4.2.2 Controle in treinen

Bij de mobiele controles in treinen worden in principe alle treinreizigers gecontroleerd. Voor het uitvoeren van controle in de treinen stapten MTV'ers voorheen in op het laatste station in respectievelijk Duitsland of België, en startte de controle zodra de trein de grens met Nederland had bereikt. Vanwege de komst van de internationale sneltrein (Thalys) en omdat de tijdsduur voor controle vanaf de grens tot de eerste halteplaats in Nederland relatief kort (vijf tot acht minuten) was voor een gedegen controle van treinpassagiers, is de wijze van controle gewijzigd. De MTV'ers stappen nu bij de eerste halteplaats in Nederland op de trein en controleren tot het eerst volgen de station. Vanuit Arnhem is dit bijvoorbeeld Utrecht; vanuit Roosendaal kan dit Dordrecht of Rotterdam zijn.

Een observatie controle in de trein

Bij binnenkomst in het station Roosendaal splitsen de MTV'ers zich in twee koppels, één koppel wacht vooraan, het andere koppel wacht achter aan de trein. Bij het openen van de deuren let men er vooral op dat er geen "mogelijke cliëntèle" uitstapt en dat er niet teveel "vermenging" optreedt (relatief veel nieuwe passagiers naar binnen).

De controle start als de trein zich in beweging zet. Om discriminatie te voorkomen wordt niet alleen een potentiële 'cliënt' gecontroleerd, maar iedereen in het compartiment. Als één van de eersten wordt een Franstalige man gecontroleerd, die alleen over een enkele reis Amsterdam beschikt en verder geen enkel document bij zich heeft. Zijn ticket wordt ingenomen en hem wordt verteld dat hij bij het volgende station met de MTV'ers moet uitstappen. De controle wordt vervolgd.

Een andere Franstalige man heeft alleen een bewijs dat hij in België recht tot verblijf heeft aangevraagd (nog enkele maanden geldig). De MTV'er maakt duidelijk dat hij feitelijk niet Nederland in mag. Gezien zijn retourticket wordt de man verder met rust gelaten. Een Nederlandstalige vrouw blijkt geen identiteitsbewijs te hebben. Haar wordt gezegd dat dit eigenlijk wel verplicht is als je de grens overgaat, maar wordt verder met rust gelaten. Bij een Nederlandstalige man gebeurt hetzelfde. De man merkt chagrijnig op, dat hij dan maar opgepakt moet worden. De MTV'ers laten hem verder met rust ("Zo poogt men wel eens een slaapplek te krijgen voor een nachtje").

Halverwege de trein komen de beide MTV-koppels elkaar tegen en blijkt er één mogelijke illegale vreemdeling te zijn aangetroffen. Met z'n vieren loopt men naar deze man en verzoekt hem met zijn spullen mee te gaan naar de deur. Bij binnenkomst in het eerste station Dordrecht stappen eerst twee MTV'ers uit, gevolgd door de man en de twee andere MTV'ers. In het Frans wordt hij geïnformeerd over het feit dat hij mee terug moet naar het eerdere station voor nadere controle.

⁷² In eerder studies is de inherente discriminerende aard van de selectie van personen aan de orde gesteld. Zie M.M.J. Aalberts, 1989, F. Bovenkerk, 1989 en E.M.Th. Beenackers, 1997.

Op het perron staat de man tegen een railing op de volgende trein te wachten met de vier MTV'ers in een halve cirkel voor zich. Er is duidelijke spanning, omdat men steeds meer vermoedt dat de man zal pogen weg te komen. De man praat veel en poogt meerdere malen de MTV'ers ervan te overtuigen dat ze 'm toch best kunnen laten gaan.

In de trein terug wordt een ruimte geopend, die normaal voor pakketten en fietsen is. Een vrouw wil naast de man op een klapstoeltje gaan zitten en wordt door de MTV'ers gewaarschuwd dat dat misschien niet zo'n goed idee is. De vrouw blijft desondanks zitten waar ze zit.

Op het station aangekomen lopen twee MTV'ers naast de man op, terwijl er een vooruit loopt en de vierde wat achterblijft. Men is duidelijk alert op elke vluchtpoging. Eenmaal aangekomen bij de MTV-basis wordt de deur gesloten en ontspant een ieder zich, behalve de Franstalige man. Hij wordt in een celruimte gebracht en wordt gefouilleerd. Een andere MTV'er zoekt door de spullen van de man.

In een verhoorkamertje meldt de man Palestijn te zijn, maar de MTV'ers maken duidelijk daar weinig van te geloven. Hij belt "zijn vrouw" in België, die uiteindelijk een kennis blijkt te zijn. Het telefoongesprek is mee te luisteren. De man en vrouw spreken Arabisch. Eén van de MTV'ers blijkt ook Arabisch te kunnen verstaan. Een andere MTV'er belt met "Brussel" om na te gaan of de man daar bekend is, wat niet het geval blijkt te zijn.

De MTV'ers concluderen dat de man illegaal in België verbleef en nu illegaal de Nederlandse grens heeft overschreden. Volgende stap is het aanmelden bij en overbrengen naar de Vreemdelingenpolitie (op basis van de nieuwe Vreemdelingenwet). De VD blijkt eerst niet bereikbaar en vervolgens niet in staat (geen tijd noch menskracht) om de man over te nemen. De MTV'ers moeten de man maar aanzeggen het land te verlaten. De MTV'ers geven aan dat dit eerst moet worden voorgelegd aan de commandant. Deze geeft aan dat dit dan maar moet gebeuren. De desillusie en frustratie neemt sterk toe onder de MTV'ers.

Gewacht wordt tot de eerste trein richting België bijna aankomt. De man wordt dan meegedeeld dat hij het land niet in mag. Nadrukkelijk (vooral ook non-verbaal) wordt de man duidelijk gemaakt dat hij de gearriveerde trein moet nemen. De MTV'ers blijven hem aankijken tot de treindeuren zich sluiten en de trein richting België in gang wordt gezet.

Zoals gezegd is de frustratie en ergernis aanzienlijk. Gezien de kans dat iedere verdere "treffer" deze dag een zelfde lot wacht, wordt besloten geen nieuwe controle meer uit te voeren die dag.

Bij aankomst van de (internationale) trein op het eerste station in Nederland letten de MTV'ers op twee zaken:

- of er veel mensen uitstappen, waaronder personen die tot de doelgroep behoren;
- of er veel mensen de trein instappen.

Blijken er op het eerste station in Nederland veel mensen uit te stappen dan kan op dat moment besloten worden een uitgangscntrole uit te voeren. Stappen er (te) veel mensen in, dan is de kans groot dat vermenging met het binnenlands reizigersverkeer optreedt. In dat geval ziet men af van controle in de trein. Naar aanleiding van een uitspraak van de Vreemdelingenkamer, houden de MTV'ers als maatstaf aan, dat alleen controle kan plaatsvinden wanneer op het eerste station in Nederland niet meer dan 25 tot 30 mensen de trein instappen⁷³.

De controles vinden over het algemeen plaats in groepen van vier: twee MTV'ers controleren vanaf het begin van de trein, de andere twee beginnen aan het einde van de trein met

⁷³ RB Den Haag (Den Bosch) 31 oktober 1997 Rv 1997, 68.

controleren. Wanneer een persoon wordt aangetroffen die niet over geldige identiteit- of reisdocumenten beschikt, en die het doel van zijn reis niet voldoende aannemelijk kan maken, dan wordt deze persoon door de MTV'ers vriendelijk doch dringend verzocht bij het eerst volgende station uit te stappen. Bij aankomst op het eerst volgende station stappen de MTV'ers met de staande gehouden persoon uit, en reizen met deze persoon (per trein) terug naar de MTV-basis voor verder onderzoek naar de identiteit van de vreemdeling.

4.3 Afhandelingen gecontroleerde personen

Wanneer grensgangers bij controles op basis van hun reis- en identiteitsdocumenten direct kunnen aantonen dat zij rechtmatig verblijf in Nederland hebben, wordt aan hen direct *doorgang* verleend. *Terugzending* van personen vindt daarentegen plaats wanneer blijkt dat de persoon geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft. Het kan zijn dat dit direct op basis van de identiteits- en reisdocumenten van de vreemdeling c.q. grensganger kan worden vastgesteld. In andere gevallen kan het zijn dat hiertoe nader onderzoek naar de identiteit van de vreemdeling moet worden verricht.

Wanneer een vreemdeling niet over een geldig verblijfs- of identiteitsdocument beschikt, wordt de vreemdeling overgebracht naar een MTV-basis alwaar nader onderzoek naar de identiteit plaatsvindt. Voor het onderzoek naar de identiteit en verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling wordt -voor zover (al) mogelijk is- gebruik gemaakt van een netwerkverbinding met het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) van de Vreemdelingendienst en wordt (indien noodzakelijk) kleding en bagage onderzocht. Ook wordt eventueel contact opgenomen met buitenlandse autoriteiten of personen die de vreemdeling zegt te kennen.

Zodra uit deze handelingen de identiteit van de vreemdeling wordt vastgesteld en de vreemdeling legaal in Nederland blijkt te verblijven, wordt de persoon alsnog doorgang verleend (*weg vervolgd in 2^e instantie*).

Kan echter de identiteit niet afdoende worden vastgesteld, of blijkt dat de vreemdeling illegaal in Nederland verblijft, dan worden er vingerafdrukken en een foto van de vreemdeling gemaakt. Deze gegevens worden toegezonden aan de divisie Recherche van het KLPD, waar ze worden getoetst aan de al daar aanwezige gegevens van illegale vreemdelingen. Vervolgens wordt een illegale vreemdeling die wel legaal in hetzij Duitsland, hetzij België verblijft, teruggeleid naar de grens en aangezegd Nederland te verlaten (*teruggezonden*).

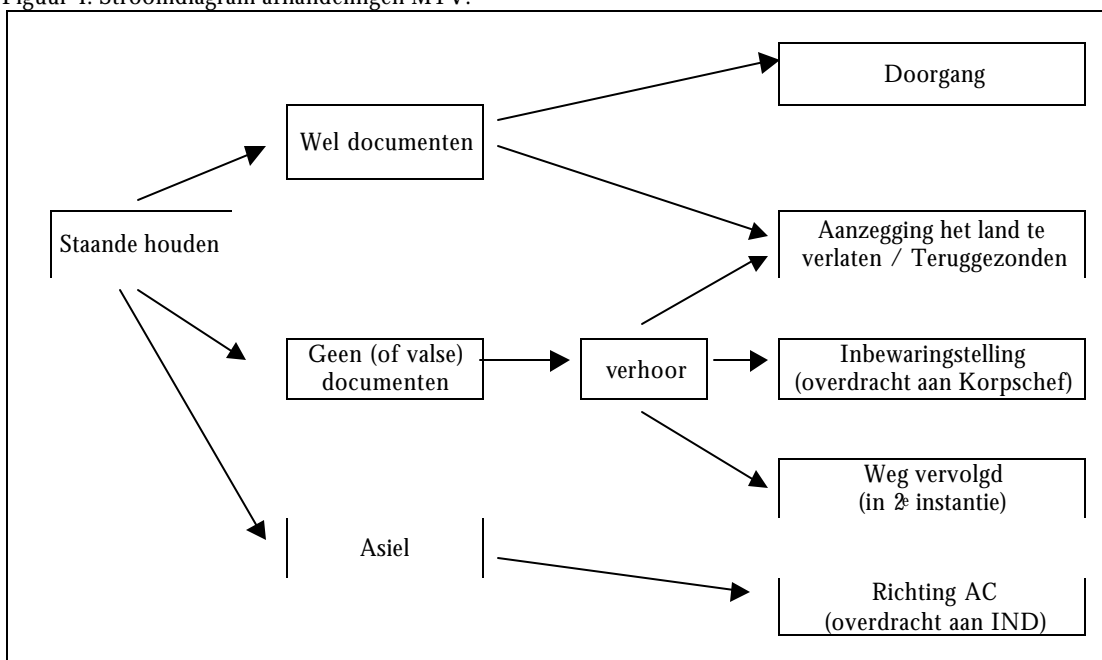
Blijkt de illegale vreemdeling ook in de buurlanden geen rechtmatig verblijf te hebben, of is de identiteit van de vreemdeling niet (binnen de daarvoor beschikbare termijn) vastgesteld, dan brengt het MTV de vreemdeling over naar de Vreemdelingendienst voor inbewaringstelling (*overdracht aan Korpschef*). Omdat de KMar tot 1 april 2001 beschikte over de gemandateerde bevoegdheid tot inbewaringstelling, vond de feitelijke inbewaringstelling door de KMar zelf plaats (maar werd de afhandeling wel geregistreerd als 'overdracht aan Korpschef').

Geeft een vreemdeling bij controles door het MTV aan, in Nederland asiel te willen aanvragen, dan wordt de persoon *'overgedragen aan de IND'*. Dit betekent in de praktijk dat door MTV'ers een proces-verbaal wordt opgemaakt (dat wordt toegezonden aan de IND) en dat -als in de nabije omgeving van de MTV-brigade een Aanmeldcentrum (AC) voor asielzoekers is gevestigd- de asielzoeker wordt overgebracht naar het AC, waar een afspraak

wordt gemaakt voor een eerste gehoor. Dit is bijvoorbeeld het geval bij MTV-brigades te Zevenaar en Breda. Bij de andere brigades wordt de asielzoeker op de trein gezet of de weg gewezen richting het dichtstbijzijnde AC (Rijsbergen, Zevenaar of Ter Apel)⁷⁴.

De verschillende typen afhandelingen die het MTV verricht worden in figuur 4 in een stroomdiagram weergegeven.

Figuur 4. Stroomdiagram afhandelingen MTV.



In de nu volgende paragraaf worden de resultaten van het MTV gezien. Ingegaan wordt op het aantal staande gehouden personen, de afhandeling van de gecontroleerde personen en het aantal aangetroffen valse documenten. De kwantitatieve gegevens zijn gebaseerd op rapportages van de KMar over het mobiel toezicht vreemdelingen. Deze worden op onderdelen toegelicht met informatie verkregen uit documenten, observaties en interviews.

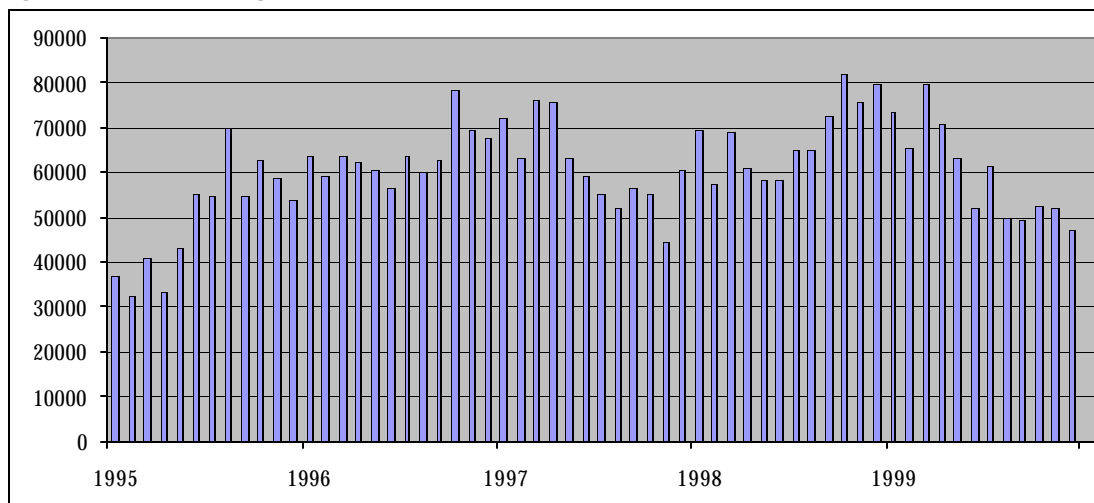
4.4 Resultaten MTV

4.4.1 Aantal staande gehouden personen

Gedurende de jaren 1995 tot en met 2000 hebben de MTV-brigades tezamen zo'n 600.000 tot 800.000 personen per jaar staande gehouden. Figuur 5 geeft een overzicht van het aantal staande gehouden personen per maand, over de jaren 1995 - 1999⁷⁵.

⁷⁴ Uit interviews met MTV'ers en respondent AC.

⁷⁵ Vanwege de invoering van een nieuw registratiesysteem bij de KMar zijn over het jaar 2000 geen specificaties naar maanden beschikbaar.

Figuur 5. Totaal aantal gecontroleerde personen, 1995-1999.


Bron: KMar/MTV jaarrapportages

In tabel 1 wordt het totaal aantal gecontroleerde personen per jaar in absoluut aantal weergegeven; daarbij wordt onderscheid gemaakt naar het aantal gecontroleerde personen aan respectievelijk de oost- en zuidgrens van Nederland.

Tabel 1. Totaal aantal staande gehouden personen aan respectievelijk de oost- en zuidgrens, 1995 - 2000.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Oostgrens	443.436	509.701	449.384	484.157	462.409	463.236
Zuidgrens	151.034	257.651	283.734	328.585	254.292	206.036
Totaal	595.470⁷⁶	767.352	733.118	812.742	716.701	669.272

Bron: KMar/MTV jaarrapportages

Het merendeel van het aantal staande gehouden personen is aan de oostgrens (met Duitsland) op identiteits- en reisdocumenten gecontroleerd. Dit is op zich niet verwonderlijk aangezien de oostgrens van Nederland een groter oppervlakte beslaat, alwaar ook tweemaal zoveel MTV-brigades actief zijn als aan de zuidgrens met België.

Gecontroleerde personen per brigade

Aan de oostgrens van Nederland worden met name door de brigades te Heerlen, Enschede en Venlo een groot aantal (tussen de 60.000 en 110.000) personen per jaar gecontroleerd⁷⁷. Ook de brigade te Arnhem neemt een groot deel van de aan de oostgrens gecontroleerde personen voor zijn rekening. Aan de zuidgrens treft MTV-brigade te Hoogerheide het grootste deel van het aantal gecontroleerde personen. Alle vijf genoemde brigades (Venlo,

⁷⁶ Voor het jaar 1995 is het totaal aantal gecontroleerde personen (595.470) gebaseerd op de som van maandelijkse registraties. De in de rapportage opgenomen som van het aantal gecontroleerde personen aan de oost- en zuidgrens vertoont echter een verschil van 1.000 personen ten opzicht van het totaal aantal staande gehouden personen. Omdat in de rapportage over het jaar 1995 geen onderscheid is gemaakt naar brigade, is op basis van de beschikbare gegevens niet te achterhalen of deze personen aan de oost-, dan wel aan de zuidgrens zijn gecontroleerd.

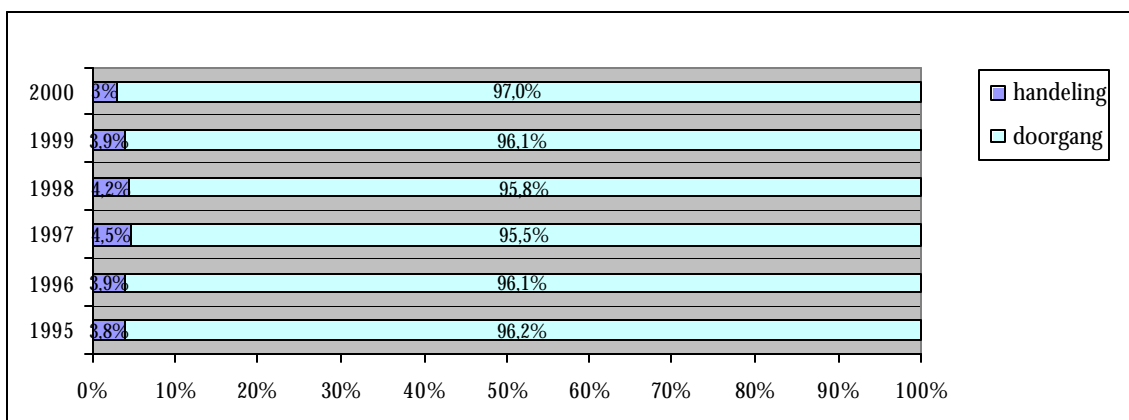
⁷⁷ In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van het aantal staande gehouden personen per MTV-brigade.

Heerlen, Arnhem, Enschede en Hoogerheide) voeren overigens controles in treinen uit, waarbij in principe alle treinreizigers worden gecontroleerd. Een logisch gevolg hiervan is, dat bij deze brigades het aantal gecontroleerde personen groter is dan bij brigades die (voornamelijk) op de weg controles uitvoeren.

4.4.2 Verrichtte afhandelingen gecontroleerde personen

Over de jaren heen blijkt zo'n 96% van de grensgangers zijn of haar identiteit bij controle aan de grens afdoende aan te kunnen tonen; aan hen wordt dan ook direct doorgang verleend. Onder deze groep bevinden zich Nederlanders, die na buitenlands verblijf naar Nederland terugkeren, en buitenlanders (uit alle windstreken) die op doorreis zijn, of voor vakantie of werk Nederland aandoen.

Figuur 6. Percentage direct doorgelaten personen en gevallen waarin een verdere handeling nodig bleek, 1995 - 2000.



Bron: KMar/MTV jaarrapportages

Bij 3,0% tot 4,5% van het totaal aantal staande gehouden personen, bleek een verdere handeling van het MTV geboden. In absoluut aantal betrof het 20.094 tot 34.292 handelingen per jaar. In tabel 2 wordt het totaal aantal verrichtte handelingen onderverdeeld naar de vier te onderscheiden typen 'overige' afhandelingen, te weten:

- teruggezonden;
- overdracht aan de Korpschef (voor nader onderzoek);
- overdracht aan de IND (asiel);
- weg vervolgd (in tweede instantie).

Bij elk type afhandeling wordt zowel het aantal, als het percentage (ten opzicht van het totaal aantal handelingen per jaar) weergegeven.

Tabel 2. Verrichte handelingen, onderverdeeld naar type handeling, in absoluut aantal en percentage ten opzicht van het totaal aantal afhandelingen, 1995 – 2000.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Gemiddeld per jaar
Teruggezonden	17.483 (77,7%)	26.108 (86,6%)	29.258 (89,4%)	30.571 (89,1%)	24.340 (87,2%)	17.082 (85,0%)	24.140 (86,4%)
Overgedragen aan Korpschef	1.725 (7,7%)	1.037 (3,4%)	808 (2,5%)	775 (2,3%)	1.024 (3,7%)	1.170 (5,8%)	1.090 (3,9%)
Overgedragen aan IND (asiel)	864 (3,8%)	827 (2,7%)	762 (2,3%)	1.084 (3,2%)	679 (2,4%)	1.050 (5,2%)	878 (3,1%)
Weg vervolgd (in 2 ^e instantie)	2.439 (10,8%)	2.187 (4,3%)	1.925 (5,9%)	1.862 (5,4%)	1.857 (6,7%)	792 (3,9%)	1.844 (6,6%)
Totaal aantal afhandelingen	22.511	30.159	32.743	34.292	27.900	20.094	27.949

Bron: KMar/MTV jaarrapportages

In het nu volgende worden de vier onderscheiden typen afhandelingen in absolute aantallen toegelicht.

Teruggezonden

Het merendeel van de handelingen betreft gevallen waarin de staande gehouden persoon wordt aangezegd Nederland te verlaten. Over de jaren 1995 tot en met 2000 zijn gemiddeld 24.140 personen per jaar teruggezonden.

Onderscheid naar MTV-brigade

Tussen de brigades zijn onderling kleine nuances in de percentages 'doorgelaten' en 'teruggezonden' vreemdelingen waarneembaar⁷⁸. Bij de brigades te Maastricht, Breda en Venlo ligt bijvoorbeeld het percentage direct doorgelaten personen over het algemeen tussen de 88% en 93%, terwijl door brigades te Delfzijl, Coevorden, Hoogerheide en Terneuzen aan 97% tot 99% van de gecontroleerde personen direct doorgang wordt verleend. Dat door de MTV-brigades te Maastricht, Breda en Venlo relatief minder personen direct worden doorgelaten, betekent dat deze brigades relatief meer vreemdelingen terugsturen. In interviews is evenwel opgemerkt dat de voornoemde brigades ook bijvoorbeeld toeristen uit Duitsland, die de markt in Venlo of Maastricht willen bezoeken, terugzenden en als zodanig registreren, terwijl deze personen niet per se voornemens zijn (voor langere tijd) illegaal in Nederland te verblijven.

Onderscheid naar Duitse en Belgische grenspost

In de praktijk blijkt de overdracht van vreemdelingen aan Duitse grensposten over het algemeen beter te verlopen dan de overdracht aan Belgische grensposten. Op basis van een uitvoeringsovereenkomst nemen Duitse grensposten alle illegale vreemdelingen terug waarvan is vastgesteld dat zij via Duitsland Nederland zijn binnengekomen⁷⁹.

Niet bekend is in welke mate teruggezonden personen op een ander moment nogmaals proberen Nederland binnen te komen. In 1997 is er door de KMar ten behoeve van de MTV-controles, een proef gehouden met technische middelen van het KLPD (waaronder

⁷⁸ In bijlagen 4, 5 en 6 zijn de resultaten van MTV-brigades opgenomen.

⁷⁹ Uit interviews met MTV'ers.

een kentekenregistratiesysteem en camera's). Tijdens deze proef werd verscheidene malen aangetoond dat personen die waren aangetroffen door het MTV en weer waren teruggezonden naar Duitsland, via een andere route Nederland weer probeerden in te reizen⁸⁰.

Overdracht aan Korpschef

Het percentage aan de Korpschef overgedragen personen is onder de brigades nagenoeg gelijk. In absoluut aantal zijn er door de MTV-brigades gemiddeld 1.090 personen per jaar overgedragen aan de Korpschef voor inbewaringstelling.

Voorheen (tot april 2001) werd op grond van het mandaat tot inbewaringstelling de feitelijke in bewaringstelling (in de meeste gevallen) door het MTV c.q. de KMar zelf uitgevoerd. Sinds 1 april 2001 is dit echter niet meer mogelijk en dient, overeenkomstig de nieuwe Vreemdelingenwet, de inbewaringstelling door de VD plaats te vinden. Het komt sindsdien geregeld voor dat vreemdelingen die MTV'ers voor inbewaringstelling willen overdragen aan de politie, niet kunnen worden overgedragen, omdat de politie in casu de Vreemdelingendienst niet bereikbaar is of het te druk heeft (met bijvoorbeeld de afhandeling van aangetroffen illegalen in vrachtvervoer) om de aangehouden vreemdeling in bewaring te stellen⁸¹. In dat geval kunnen MTV'ers weinig anders dan de illegale vreemdeling aanzeggen het land te verlaten en daarop toe te zien. Gegevens over de mate waarin illegale vreemdelingen thans niet in bewaring (kunnen) worden gesteld, zijn nog niet voor handen (schatting 200 – 400).

Overdracht aan IND (asiel)

Over de jaren 1995 - 2000 heeft een relatief klein aantal vreemdelingen bij controle aan de grens te kennen gegeven in Nederland asiel te willen aanvragen. In absolute aantallen werden gemiddeld 878 personen per jaar overgedragen aan de IND. Bij de meeste MTV-brigades ligt het percentage aan de IND overgedragen vreemdelingen onder de 0,2% van het totaal aantal gecontroleerde personen. Alleen de brigades te Enschede, Arnhem en Hoogerheide hebben in afgelopen jaren percentages van 0,3% of 0,4% gekend.

Weg vervolgd (in tweede instantie)

Tot slot komt het ook voor dat na nader onderzoek naar de identiteit en verblijfsrechtelijke positie, 'de vreemdeling' alsnog zijn weg mag vervolgen. Deze handeling heeft betrekking op personen die in eerste instantie geen documenten kunnen tonen waaruit hun identiteit of recht op verblijf in Nederland blijkt, maar waarvan bij verdere navraag bij bijvoorbeeld familie of uit het registratiesysteem blijkt, dat zij (wel degelijk) rechtmatig in Nederland mogen verblijven. Door de MTV-brigades te Arnhem, Coevorden, Eindhoven en Breda zijn procentueel gezien meer personen staande gehouden, waarvan na navraag blijkt dat zij rechtmatig in Nederland mogen verblijven. Het gaat dan om percentages van 0,3% tot 1,2% van het totaal aantal door de betreffende brigade staande gehouden personen. In absoluut aantal blijken gemiddeld 1.844 personen per jaar alsnog hun weg te mogen vervolgen.

4.4.3 Aantal 'treffers' mtv-functie

Tabel 3 geeft een totaal overzicht van het aantal staande gehouden personen en de afhandeling die daarop volgde over de jaren 1995 tot en met 2000.

⁸⁰ Zie TK 1997-1998 19 637 nr. 309, pag. 4. Daarnaast blijkt uit gegevens van de Vreemdelingendienst dat illegaal in Nederland verblijvende mensen in veel gevallen geen asielprocedure hebben doorlopen (TK 1998-1999 19 637 nr.449, pag. 5).

⁸¹ Uit observaties en interviews met MTV'ers.

Tabel 3. Het aantal staande gehouden personen (in aantal), het percentage personen dat 'doorgang' is verleend en het percentage personen dat respectievelijk is teruggezonden, overgedragen aan de Korpschef en IND (ten opzichte van het aantal staande gehouden personen), 1995 - 2000.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Gemiddeld per jaar
Aantal staande gehouden personen	595.470	767.352	733.118	812.742	716.701	669.271	715.774
Doorgang verleend (in eerste instantie)	96,2%	96,1%	95,5%	95,8%	96,1%	97,0%	96,1%
Weg vervolgd (in tweede instantie)	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,1%	0,3%
Totaal % doorgang verleend	96,6%	96,4%	95,8%	96,0%	96,4%	97,1%	96,4%
Teruggezonden (aangezegd het land te verlaten)	2,9%	3,4%	4,0%	3,8%	3,4%	2,6%	3,4%
Overgedragen aan de Korpschef	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Overgedragen aan IND (asiel)	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%
Totaal % 'anders' dan doorgang verleend	3,4%	3,6%	4,2%	4,0%	3,6%	2,7%	3,6%

Bron: KMar/MTV jaarrapportages

Over de jaren 1995 tot en met 2000 heeft het MTV gemiddeld 715.775 grensgangers per jaar op identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie gecontroleerd. Van het totaal aantal gecontroleerde personen:

- is aan 96,4% -hetzij direct, hetzij in tweede instantie- doorgang verleend;
- 3,4% teruggeleid naar de Duitse of Belgische grens en/of aangezegd Nederland te verlaten (wat overeenkomt met 24.140 vreemdelingen per jaar);
- 0,2% (ofwel 1.090 vreemdelingen per jaar) overgedragen aan de Korpschef c.q in bewaring gesteld voor nader onderzoek naar de identiteit van de vreemdeling en met het oog op diens uitzetting, en;
- blijkt 0,1% aan te geven asiel te willen aanvragen (wat overeenkomt met 878 vreemdelingen per jaar).

Ter vergelijking van de resultaten van MTV-controles aan de landsgrenzen, wordt in het nu volgende kader een korte samenvatting gegeven van resultaten van een MTV-pilot, die in 1999 op Schiphol heeft plaatsgevonden. De MTV-pilot omvatte een controle van passagiers van intra-Schengenvluchten (en dient dus niet te worden verward met controle in het kader van grensbewaking).

Resultaten MTV-pilot Schiphol⁸²

Naar aanleiding van een kabinetsbesluit uit november 1997 heeft op luchthaven Schiphol een MTV-pilot plaatsgevonden⁸³. Gedurende de periode januari 1999 tot juni 1999 zijn op de luchthaven door het MTV passagiers van zogenoemde *intra*-Schengenvluchten gecontroleerd⁸⁴. Voor deze pilot was een team samengesteld van 10 marechaussees, die onder leiding stonden van één opperwachtmeester.

Gedurende de pilotperiode zijn alle passagiers van 1.591 (van de in totaal 29.433) *intra*-Schengenvluchten gecontroleerd. De controle betrof daarmee 121.437 passagiers. Bij 290 personen bleek een verdere handeling geboden (= 0,24% van het totaal aantal gecontroleerde passagiers): 283 personen waren hetzij illegaal, ongedocumenteerd, onjuist gedocumenteerd of bleken te beschikken over valse documenten; 7 personen gaven aan asiel te willen aanvragen.

De afhandeling van deze personen is in samenwerking met de VD Schiphol of zelfstandig door het MTV-team uitgevoerd. De afhandeling betrof voornamelijk het afgeven van een aanwijzing om binnen 24 uur Nederland te verlaten, of het begeleiden van de illegale vreemdeling naar een toestel voor vertrek uit Nederland.

Uit bovenstaand kader blijkt dat tijdens de tijdelijke MTV-pilot op Schiphol (januari tot juni 1999) bij controle op *intra*-Schengenvluchten, minder illegale vreemdelingen werden aangetroffen dan bij de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen aan de landsgrenzen (respectievelijk 0,2% ten opzichte van 3,7%).

4.4.4 Valse documenten

Bij controle van identiteits- en reisdocumenten wordt door het MTV soms valse documenten aangetroffen. Deze bieden over het algemeen aanleiding tot nader onderzoek naar de werkelijke herkomst van de vreemdeling en de personen die handelen in falsificaten. Zowel in absolute aantallen als relatief gezien, zijn door de MTV-brigade te Arnhem de meeste valse documenten aangetroffen. Over de jaren 1996 tot en met 1999 heeft deze brigade in totaal 573 valse documenten gesignaleerd, wat neerkomt op gemiddeld 143 valse documenten per jaar⁸⁵.

In absolute aantallen volgen na brigade Arnhem:

- MTV-brigade Enschede : 128 totaal (gemiddeld 49½ per jaar);
- MTV-brigade Breda : 104 totaal (gemiddeld 26 per jaar).

De MTV-brigade te Arnhem is overigens de enige brigade waar alleen controles in treinen plaatsvinden. Bij deze controles worden in principe alle reizigers in de betreffende trein ge-

⁸² Uit: Evaluatierapport MTV-pilot Schiphol, 1999.

⁸³ Naar aanleiding van een rapportage van de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI) aangaande de problematiek van binnenkomst van ongedocumenteerde asielzoekers in Nederland en de bestrijding van illegale immigratie en mensensmokkel, heeft het kabinet op 14 november 1997 besloten om op de luchthaven Schiphol een MTV-brigade te installeren (TK 1997-1998 19 637 nr. 291, pag. 11). De Marechausseeraad besloot vervolgens op 19 mei 1998 dat -alvorens tot definitieve invoering van een MTV-brigade op Schiphol zou worden overgegaan - eerst een pilot zou moeten worden uitgevoerd (Evaluatierapport MTV-pilot Schiphol, 1999).

⁸⁴ Sinds de inwerkingtreding van de Schengen Uitvoerings Overeenkomst (SUO) is de luchthaven Schiphol voor reizigers binnen het Schengen gebied een binnengrens.

⁸⁵ Door MTV-brigade Arnhem is bij gemiddeld 0,20% van het totaal aantal door de brigade staande gehouden personen een vals document aangetroffen.

controleerd. Dit in tegenstelling tot brigades waar (ook) controles op de weg plaatsvinden; dan wordt (slechts) een selectie van het autoverkeer staande gehouden. Van de brigades waar alleen, of naast treinen ook op de weg controles plaatsvinden, treft MTV-brigade Breda de meeste valse documenten aan.

4.5 Uitvoering impliciet verbonden politietaken

Tijdens de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen stuiten MTV'ers soms op strafbare feiten, waarvan zij zich op grond van de Politiewet genoodzaakt zien te handelen. Ter indicatie van de werkzaamheden die deze impliciet verbonden politietaken met zich meebrengt, is in tabel 4 een overzicht opgenomen van het totaal aantal door MTV-brigades aangeleverde processen-verbaal van misdrijven. Over het algemeen mag worden aangenomen dat de betreffende processen-verbaal met name resultaat zijn van controles die op de weg plaatsvinden, aangezien dan ook voertuigen (kunnen) worden gecontroleerd⁸⁶. In totaal zijn door de MTV-brigades gemiddeld 1.096 processen-verbaal van misdrijven per jaar aangeleverd. Hierbij opgemerkt dat niet bekend is in hoeverre de aangeleverde processen-verbaal tot een daadwerkelijke veroordeling hebben geleid. Uit de -voor de onderzoekers- beschikbare gegevens is geen onderscheid te herleiden naar verschillende soorten misdrijven.

Tabel 4. Door MTV -brigades aangeleverde processen-verbaal van misdrijven, 1995- 2000.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Gemiddeld per jaar
Aantal aangeleverde processen verbaal van misdrijven	1.111	1.191	1.075	1.161	1.004	1.036	1.096

Bron: KMar

4.6 Inzet voor bijstandstaken

Gedurende de jaren 1994 - 2001 is de MTV-brigades een aantal maal verzocht personeel te leveren voor bijstandsverlening. Zo hebben MTV-brigades de afgelopen jaren bijstand verleend tijdens de Varkenspest (1997), de EK (2000) en de MKZ-uitbraak (2001). Een volledig overzicht van de ingezette capaciteit tijdens deze acties is niet voorhanden. Ter indicatie kan worden vermeld dat de KMar in totaal 11.000 uren per jaar voor ME-inzet reserveert, terwijl in 2001 door de KMar in totaal 13.000 uren aan MKZ-controles is besteed⁸⁷.

In hoeverre de werking van het mobiel toezicht vreemdelingen door de inzet voor bijstandstaken wordt geschaad, is op basis van de beschikbare gegevens niet eenduidig vast te stellen. Enerzijds wordt in het Jaarplan KMar 2001 aangegeven dat in de periode waarin het EK 2000 plaatsvond (juni-juli 2000), in het betreffende tijdvak mei-augustus 2000 minder incidenten van inreis en nationaliteit zijn geregistreerd, dan in de tijdvakken januari-april en september-december 2000; het betreft een verschil van 2.000 registraties⁸⁸. Dit zou kunnen betekenen dat door een intensieve inzet van (politie en) MTV'ers aan de grens, minder illegale vreemdelingen Nederland trachten binnen te komen. Anderzijds zijn er in de maanden waarin het EK 2000 en de MKZ-crisis plaatsvonden, beduidend minder uren aan

⁸⁶ Bij controle van voertuigen wordt iedere staande gehouden automobilist gecontroleerd op zaken als bezit van rijbewijs, nog openstaande boetes, strafbare feiten en bagage.

⁸⁷ Uit interview met KMar-staf.

⁸⁸ Jaarplan KMar 2001, pagina 24.

onderzoek naar mensensmokkel besteed⁸⁹. Ook in een interview met medewerkers van de Justitiële Dienst van de KMar werd aangegeven dat in de periode van de MKZ, het MTV nauwelijks tot geen gegevens opleverde, waardoor beduidend minder onderzoeken (naar mensensmokkel) van de grond zijn gekomen.

4.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen beschreven. Daartoe is eerst de organisatiestructuur van MTV-brigades geschetst en is ingegaan op de doelstellingen en taken die aan MTV-brigades (kunnen) worden opgedragen.

Toegelicht is dat er binnen het interne kader van de KMar een nauw samenwerkingsverband is ontstaan tussen MTV-brigades en de Justitiële Dienst (van de KMar), die onder leiding van een officier van Justitie, op basis van gegevens voortkomend uit MTV-controles, onderzoek doet naar mensensmokkel. Vervolgens is ingegaan op de wijze waarop de controles plaatsvinden en de resultaten die uit deze controles zijn voortgekomen.

De verschillen tussen de twee beschreven manieren waarop controles worden uitgevoerd, betreft met name het aantal staande gehouden personen en de mate waarin MTV'ers:

- a) stuiten op valse documenten en;
- b) te maken krijgen met werkzaamheden die voortkomen uit de impliciet verbonden politietaak.

In treinen worden in principe alle (dus meer) passagiers gecontroleerd; op de weg wordt een selectie (dus een beperkter deel) van het inkomend verkeer staande gehouden. Het verschil in 'selectie' van grensgangers uit zich echter niet in een noemenswaardig verschil in teruggezonden grensgangers. De brigades Maastricht (weg/treinen), Breda (weg) en Venlo (weg/treinen) sturen relatief meer vreemdelingen terug, dan de MTV-brigades te Delfzijl (weg), Coevorden (weg), Hoogerheide (weg) en Terneuzen (weg). De eerste drie voornoemde brigades zouden volgens geïnterviewden echter ook grensgangers terugsturen die voor familie of toeristisch bezoek 'een dagje' Nederland aandoen.

Wel blijkt dat door de MTV-brigade die alleen controles in treinen uitvoert (Arnhem), de afgelopen jaren het grootste aantal valse documenten is aangetroffen. Brigades die hoofdzakelijk controles op de wet uitvoeren, stuiten daarentegen over het algemeen eerder op (andere) overtredingen en strafbare feiten, zoals verboden wapenbezit of illegale (drugs) handel.

Resultaten mtv-functie

Ten aanzien van het aantal gecontroleerde personen is geconstateerd dat in de jaren 1995 tot en met 2000 aan gemiddeld 96,4% van de grensgangers *doorgang* is verleend, omdat zij, op basis van hun documenten of te verkrijgen informatie, hun identiteit en verblijfsrechtelijke positie afdoende hebben kunnen aantonen. Onder hen bevonden zich gemiddeld zo'n 1.844 personen (per jaar) die daartoe eerst wel voor een verhoor naar een MTV-brigade zijn overgebracht.

⁸⁹ idem.

Gedurende de periode 1995 - 2000 zijn door het MTV gemiddeld 24.140 vreemdelingen (per jaar) teruggezonden c.q. aangezegd Nederland te verlaten. Daarmee is niet gezegd dat deze personen altijd voornemens zijn om daadwerkelijk illegaal in Nederland te verblijven. Ook is aangegeven dat eenmaal teruggezonden personen soms op een andere wijze alsnog proberen Nederland binnen te komen.

Door het MTV zijn daarnaast gemiddeld 1.090 vreemdelingen (per jaar) in bewaring gesteld. Daarbij is aangegeven dat tot 1 april door de MTV-brigades zelf de inbewaringstelling kon worden uitgevoerd, omdat aan de KMar de bevoegdheid tot inbewaringstelling was gemandateerd. Sinds 1 april 2001 is feitelijke inbewaringstelling door de KMar niet meer mogelijk. MTV'ers dienen ingevolge de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet voor inbewaringstelling de vreemdeling over te dragen aan de Vreemdelingendienst (VD). In de praktijk blijkt dat eenmaal aangetroffen illegale vreemdelingen door het MTV niet altijd kunnen worden overgedragen, omdat de VD, vanwege haar werklast, geen tijd of capaciteit heeft om een vreemdeling daadwerkelijk in bewaring te stellen.

Voorts treft het MTV een relatief klein aantal personen aan, dat aangeeft asiel te willen aanvragen; over de jaren 1995 tot en met 2000 betreft het gemiddeld 878 personen per jaar. Deze personen worden niet altijd feitelijk aan een AC overgedragen, maar meestal de weg richting een AC gewezen.

Tenslotte komen uit MTV-controles, aan de hand van aangetroffen valse documenten, gegevens voort voor strafrechtelijk onderzoek naar mensensmokkel. In de jaren 1996 tot en met 1999 stuitten de MTV-brigades tezamen op gemiddeld 329 valse documenten per jaar. Valse documenten worden voornamelijk vooral aangetroffen bij controles in treinen.

Bijdrage politietaken

Bij de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen stuiten MTV'ers soms op strafbare feiten. Met name uit controles op de weg volgen processen-verbaal waarmee politie en justitie hun voordeel kunnen doen. Daarnaast zijn de marechaussees van het MTV de afgelopen jaren een aantal keren ingezet voor bijstandsverlening in bijzondere gevallen c.q. urgente situaties, waarin extra inzet voor handhaving van de openbare orde en veiligheid noodzakelijk bleek.

5. Mobiel toezicht vreemdelingen bezien; het politieke en interne kader

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is stilgestaan bij de verkozen wijze om de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen te beoordelen. Aangegeven is dat voor het mobiel toezicht vreemdelingen vooraf geen eenduidige en kwantificeerbare doelstellingen zijn vastgesteld. Daardoor kan de beoordeling van de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen niet enkel op basis van de kwantitatieve resultaten van het MTV worden vastgesteld, maar speelt de subjectieve beoordeling van de verschillende betrokken kaders een grote rol. De subjectiviteit ligt (deels) in het perspectief van de beoordelaar. Het kader waarin de beoordelaar zich bevindt, bepaalt namelijk mede de (geschreven dan wel ongeschreven) doelstellingen die men aan dit toezicht stelt.

Voor de beoordeling van de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen zijn een viertal perspectieven c.q. kaders onderscheiden: respectievelijk het politieke, juridische, interne en externe kader, van waaruit men met het mobiel toezicht vreemdelingen te maken heeft. Beoordeling van de effectiviteit van dit instrument als zodanig geschiedt met name vanuit het politieke, interne en externe kaders. In dit onderzoek ligt de nadruk sterk op het politieke en interne kader. Het juridische kader onderscheidt zich, aangezien deze meer de juridische grenzen en kaders stelt waarbinnen de uitvoering van het mtv plaatsvindt.

In hoofdstuk 2 zijn eerst het politieke en juridische kader geschetst. Ingegaan is op de politiek verwoorde doelstellingen van het mobiel toezicht vreemdelingen en de juridische bevoegdheden die voor de uitvoering van dit toezicht in de Vreemdelingenwet zijn vastgelegd. In hoofdstuk 3 zijn de interne doelstellingen en het externe kader van de KMar c.q. het MTV beschreven.

In dit hoofdstuk wordt vanuit met name het politieke en interne kader ingegaan op de geconstateerde beoordelingen van het functioneren en de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen. Daarbij wordt ook stilgestaan bij wenselijk of noodzakelijk geachte wijzigingen die vanuit het betreffende kader worden aangedragen om de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen te vergroten. Vanwege de beperkte tijdsduur van het onderzoek is met slechts enkele betrokkenen uit het externe kader gesproken. In dit rapport kan daarom slechts een globale indruk over de externe ketenpartners worden gepresenteerd.

In paragraaf 5.6 worden de overeenkomsten en verschillen in beoordelingen tussen de vier kaders nader onder de loep genomen. Ook knelpunten komen hier aan de orde.

In hoofdstuk 6 volgen de conclusies van de onderzoekers ten aanzien van het effectief functioneren van het mobiel toezicht vreemdelingen. Op basis van deze conclusies worden aanbevelingen geformuleerd om tot een effectievere invulling van de mtv -functie te komen.

5.2 Het oordeel vanuit politiek perspectief

Binnen het politieke kader is de doelstelling van het mobiel toezicht vreemdelingen geformuleerd als zijnde erop gericht om illegaal verblijf door illegale immigratie, al dan niet in georganiseerd verband, in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan. Tevens dient dit toezicht ter preventie en ontmoediging van illegale immigratie.

In de praktijk wordt de prioriteit die de politieke gezagsdrager (zijnde de minister van Justitie) aan het mobiel toezicht vreemdelingen toekent, afgewogen tegen andere instrumenten om illegale immigratie te bestrijden, zoals bijvoorbeeld grensbewaking. In de afgelopen jaren is echter zowel de inzet voor mobiel toezicht vreemdelingen als voor grensbewaking geïntensiveerd: in 1998 zijn aan de KMar voor de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen 200 extra fte's toegekend.

Aan de andere kant komt het in bepaalde gevallen voor dat op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en na overleg met de minister van Defensie, de minister van Justitie de MTV-brigades verzoekt, om ten koste van het mobiel toezicht vreemdelingen, inspanningen te plegen ten bate van taken die op dat moment meer urgent worden geacht. Hieruit blijkt dat het bestaan van een pool (en de mogelijkheid tot inzet) van marechaussees voor bijstandsverlening in bijzondere gevallen door het politieke kader zeer op prijs wordt gesteld. Evenzo kan worden verondersteld dat de bijdrage van de uitvoerders van de mtv-functie aan de uitoefening van de impliciet verbonden politietoekening in het grensgebied, betreffende de aangedragen processen-verbaal inzake drugs- of verboden wapenbezit, positief wordt beoordeeld. Daarmee is echter nog niets gezegd over de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen.

In de afgelopen jaren zijn vanuit het politieke kader (in parlement en kabinet) zelden vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen. Slechts een enkele keer is (de uitvoering van) het mobiel toezicht vreemdelingen onderwerp van Kamervragen geweest⁹⁰. In antwoord op vragen van leden van de Tweede Kamerleden gaf de minister van Justitie in 1996 reeds aan: *“Bij controles van het MTV bleek dat er bij vreemdelingen soms aanwijzingen voor mensensmokkel worden gevonden. In sommige gevallen werd nader onderzoek ingesteld, maar kon betrokkenheid bij mensensmokkel niet afdoende worden aangetoond. Het feit dat (nog) geen cijfermatige resultaten van het MTV op dit (deel)terrein te noemen zijn, betekent overigens geenszins dat de activiteiten weinig nut hebben. Van de controles door het MTV gaat in ieder geval een preventieve werking uit”*⁹¹.

In hoofdstuk 2 is beschreven dat ten tijde van de oprichting van het MTV verwacht werd dat de controles zouden leiden tot een resultaat overeenkomstig de vroegere paspoortcontrole door de douane (3% terugzending). Hoewel de MTV-brigades gemiddeld 3,4% van de gecontroleerde grensgangers aanzeggen Nederland te verlaten, acht een respondent, die betrokken is geweest bij het invoering van het mtv - in reactie op de resultaten van het MTV over de jaren 1995–2000, het vreemd dat gedurende deze jaren aan een vrijwel stabiel percentage grensgangers direct doorgang is verleend (96%): *“Bij controles in treinen is de kans groter dat, vanwege een andere wijze van selectie (in treinen worden in principe alle passagiers gecontroleerd), een verhouding van 4% ‘afhandeling’ en 96% ‘doorgang’ bestaat. Bij controles van auto's is echter een hoger percentage dan 4% afhandeling te verwachten om van effectief te spreken. Men zou toch mogen verwachten dat het MTV, door ervaring wijzer wordt, en zich specialiseert in de wijze waarop selectie van staande te houden personen plaatsvindt”*. Door geïnterviewde wordt het ook opmerkelijk bevonden dat MTV'ers relatief weinig te maken krijgen met vreemdelingen die in Nederland asiel willen aanvragen.

⁹⁰ In hoofdstuk 2 is reeds vermeld dat in 1998 de minister van Defensie mede namens de Staatssecretaris van Justitie op vragen uit de Tweede Kamer antwoordt dat de recherche- en analysefunctie voor het mobiel toezicht vreemdelingen meer aandacht (zouden) krijgen, zodat meer zicht op mensensmokkel ontstaat en meer gericht controle kan plaatsvinden.

⁹¹ TK 1995-1996, 24 269 nr. 5, pag. 5.

Ten tijde van de opstart van het MTV was juist de hoge instroom van asielzoekers een van de (politieke) redenen om controles achter de grens in te stellen⁹². Verondersteld werd dat asielzoekers afkomstig uit een zogenoemd 'veilig derde land' op basis van bewijs van hun grensovergang werden teruggezonden naar hetzij België of Duitsland. Uit de resultaten van het MTV blijkt niet (of kan niet worden opgemaakt) dat hiervan sprake is geweest. Niet bekend is in hoeverre de aanvragen van asielzoekers die door het MTV aan de grens zijn gecontroleerd, uiteindelijk als Dublin-claim worden geregistreerd. Toch is ook voor het komende jaar (2002) de (politieke) verwachting dat het mobiel toezicht vreemdelingen bijdraagt aan preventie van illegale binnenkomst van minderjarige asielzoekers⁹³. In hoeverre deze doelstelling reëel is blijft een vraag, waarop in hoofdstuk 6 nader wordt ingegaan.

Concluderend kan worden gesteld dat vanuit het politieke kader vooral aandacht bestaat voor de vermeende preventieve werking van het mtv in het voorkomen van illegale immigratie. De vooronderstelling van deze preventieve werking wordt -evenals de gedachte dat in de huidige tijd nog volledige grensbewaking mogelijk en uitvoerbaar zou zijn- voor een groot deel ook door het politieke kader zelf in leven gehouden door bij actuele discussies omtrent illegale immigratie juist op dit punt steeds maatregelen (zoals uitbreidingen) te nemen. De effectiviteit van het mtv in de feitelijke bestrijding van illegale immigratie vormt vrijwel nimmer een aandachtspunt in de discussies binnen het politieke kader. In politieke afwegingen tussen het mtv en andere -actuele en nijpende- problemen moet de uitvoering van het mtv meer dan eens (tijdelijk) het onderspit delven.

5.3 Het oordeel vanuit de interne organisatie

5.3.1 Doelstelling mtv-functie

Naar de mening van MTV'ers is de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen betrekkelijk en moeilijk vast te stellen. Volgens hen komt dit mede doordat de doelstelling van het mobiel toezicht vreemdelingen niet in een normering is vastgelegd. In de jaren 1994 tot 2000 zijn naar de mening van het interne kader door de formele gezagdrager geen duidelijke aanwijzingen voor de uitvoering van de MTV-taak gegeven, zij het met uitzondering van de richtlijnen uit de Vreemdelingencirculaire.

De aanwijzingen uit de Vreemdelingencirculaire worden echter door MTV'ers als te beperkt bruikbaar ervaren⁹⁴. Desalniettemin komen de belangrijkste ijkpunten waarop personen en voertuigen in de praktijk worden geselecteerd overeen met deze richtlijnen (uiterlijk van de persoon en het soort en de staat van het voertuig).

Voor het MTV bleef het evenwel onduidelijk hoe haar capaciteit en personeel in te zetten. Moeten bijvoorbeeld MTV'ers worden ingezet voor reguliere controles of (ook) voor mensensmokkel? Moeten die controles plaatsvinden in treinen, of juist op autowegen? En, moeten deze dan plaatsvinden op de snelwegen of op de kleinere grensovergangen? Om tegemoet te komen aan de behoefte aan richtlijnen voor (doelmatige) inzet van personeel en middelen, geeft de KMar sinds 2000 aan MTV-brigades in haar Marechausseebrief

⁹² Brief van de minister-president aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 22 maart 1994.

⁹³ Brief van de minister van Justitie aan de minister van Defensie d.d. 22 maart 2001.

⁹⁴ Uit interviews met MTV'ers.

aanwijzingen omtrent te ondernemen activiteiten. Deze worden in samenspraak met de minister van Justitie opgesteld, maar bieden nog geenszins meetbare doelstellingen in termen van aantallen staande te houden illegale vreemdelingen.

Overigens wordt de mate waarin aan de richtlijnen uit de Marechausseebrief uitvoering kan worden gegeven beperkt door de inzet van MTV'ers voor zogenoemde bijstandstaken. De MTV'ers menen dat (verzoeken tot) inzet van marechaussees ten bate van bijvoorbeeld de Varkenspest of MKZ-crisis de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemde lingen schaadt. Hoewel dergelijke activiteiten een welkome afwisseling van werkzaamheden kunnen zijn, betekenen deze inspanningen dat het eigenlijke MTV-werk het onderspit delft. De inzet voor bijstandsverlening wordt door MTV'ers ook niet altijd op prijs gesteld. Zij voelen zich in de uitvoering van hun MTV-taak niet serieus genomen wanneer 'van hogerhand' wordt bepaald dat er in feite geen mobiel vreemdelingtoezicht hoeft plaats te vinden⁹⁵.

5.3.2 Behoeftte aan bevoegdheden in het kader van opsporing

De interne (KMar) organisatie is van mening dat de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen gebaat is bij een combinatie van 'toezicht en opsporing'. Het ongericht staande houden van personen wordt weinig effectief bevonden. Het streven van de KMar c.q. het MTV is juist om bij het toezicht aan de grens meer (dan voorheen) alert te zijn op indicaties van georganiseerde immigratie⁹⁶. Gegevens die voortkomen uit de controles achter de grenzen, bieden aanknopingspunten voor onderzoek naar netwerken van illegale immigratie en vice versa: gegevens die voortkomen uit onderzoek naar mensensmokkel, kunnen bijdragen aan een meer gerichte observatie van grensgangers⁹⁷. Binnen de KMar bestaat sinds 2 jaar een dergelijke informatie-uitwisseling tussen MTV-brigades en de Justitiële Dienst (JD) van de KMar. Voor een goede samenwerking tussen de JD's en de MTV-brigades, zou naar de mening van MTV'ers de terugkoppeling van informatie door de JD's echter wat minder vaak achterwege moeten blijven. *"De JD's worden gevoed met gegevens van MTV-brigades, maar koppelen niet altijd informatie over de verdere afhandeling van zaken terug"*⁹⁸.

MTV'ers geven daarnaast aan de indruk te hebben dat ze met de huidige werkwijze alleen de 'simpele zielen' treffen: *"De meer professionele mensensmokkelaars pak je niet zomaar, dat vraagt om een werkwijze vergelijkbaar aan die van de politie; meer observeren (in het grensgebied)"*⁹⁹. Volgens hen klopt de huidige werkwijze niet. *"Mensen van het MTV staan met 'toeters en bellen' aan de kant van de weg. De mensen die illegalen de grens over brengen, hebben dan al gauw in de gaten dat er een controle is. Ze werken met voorrijders en ook via bakkies van vrachtwagens worden anderen op de hoogte gesteld dat er aan de grens controle plaatsvindt"*¹⁰⁰.

Naar de mening van MTV'ers zou de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen, gericht op de bestrijding van mensensmokkel kunnen worden vergroot door ruimere bevoegdheden. In interviews en een eerder gehouden workshop is de behoefte geuit om in een zone (van bijvoorbeeld 10 km) langs de grens (in burger) te observeren en informatie in

⁹⁵ Uit interviews met MTV'ers.

⁹⁶ In de begin jaren van het MTV, zo werd in interviews met MTV'ers aangegeven, was het streven om hoge aantallen staandegehouden personen 'te scoren'.

⁹⁷ Uit interviews met MTV'ers en onderzoekers van de JD.

⁹⁸ Uit interviews met MTV'ers.

⁹⁹ Citaat uit interview met MTV'er.

¹⁰⁰ Idem.

te winnen ten bate van inzicht in migratiestromen en onderzoek naar mensensmokkel¹⁰¹. In hoeverre hiertoe de juridische mogelijkheid bestaat, wordt toegelicht in paragraaf 5.4.

5.3.3 *Behoeft e aan bevoegdheid tot inbewaringstelling*

Naast de relatie tussen ‘toezicht en opsporing’ wordt vanuit de interne organisatie ook gewezen op het belang van de relatie tussen ‘aanhouding en uitzetting’. Het komt sinds de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet (april 2001) geregeld voor dat een illegale vreemdeling niet in bewaring kan worden gesteld, omdat de VD daar de capaciteit of tijd niet voor heeft, en het MTV niet over de bevoegdheid tot inbewaringstelling beschikt¹⁰². Voorheen kon op basis van de gemandateerde bevoegdheid door de KMar c.q. het MTV zelf de inbewaringstelling worden uitgevoerd. Het is op dit moment echter (nog) niet mogelijk aan te geven in welke mate illegale vreemdelingen niet aan de VD voor inbewaringstelling kunnen worden overgedragen. Door geïnterviewden wordt geschat dat in de eerste paar maanden na de invoering van de Vreemdelingenwet (april tot en met augustus 2001) zo’n 200 tot 400 illegale vreemdelingen niet in bewaring zijn gesteld.

De huidige taakverdeling betekent voor MTV’ers dat ze in voorkomende gevallen niets anders kunnen dan de vreemdeling aan te zeggen het land te verlaten en na onverrichter zaken hun controles weer te hervatten. Het moge duidelijk zijn dat deze voorvallen ook de motivatie onder MTV’ers niet ten goede komt. *“Soms denk ik ook wel eens: je bent illegaal, maar loop maar door!”*¹⁰³.

MTV’ers zien dan ook het niet beschikken over de bevoegdheid tot inbewaringstelling als een beperking van de effectiviteit van hun taak. De bevoegdheid tot inbewaringstelling zou het MTV in staat stellen illegale vreemdelingen, ten bate van hun uitzetting, onder te brengen. Niet alle MTV-brigades beschikken echter over een ruimte, die geschikt is om een persoon in bewaring te stellen, maar de KMar c.q. de MTV-staf geeft aan de daartoe benodigde ruimte bij politieregio’s te kunnen huren¹⁰⁴.

5.3.4 *Personeel en middelen*

In de praktijk blijken MTV-brigades te kampen met een (structureel) personeelstekort. Het tekort aan personeel beslaat op dit moment 25% van het formele personeelsbestand¹⁰⁵. Feitelijk zijn er op dit moment 452 (in plaats van formeel 603) marechaussees bij MTV-brigades werkzaam. In gesprekken met MTV’ers kwam naar voren dat MTV-brigades daardoor soms moeite hebben om voor elke dag een voldoende grote groep te formeren om controles uit te voeren, wat uiteraard de effectiviteit niet ten goede komt. Naar de mening van MTV’ers speelt daarbij ook het ploegenrooster, op basis waarvan de inzet van de beschikbare menskracht wordt ingedeeld, een rol. Het ploegenrooster is namelijk recentelijk gewijzigd. Voorheen werkten MTV-brigades met een rooster voor twee groepen, thans worden de MTV’ers van een brigade ingedeeld in drie groepen. *“Hierdoor zijn de groepen nog*

¹⁰¹ Workshop Evaluatie MTV d.d. 1 december 2000.

¹⁰² Uit observaties en interviews.

¹⁰³ Citaat uit interview met MTV’er.

¹⁰⁴ In het verleden is door de Rechtbank de brigadepost te Hoogerheide niet geschikt bevonden voor verlenging van de ophouding (Rb Den Haag, z.p.Den Bosch, 22 december 1995, Awb95/103999). Meer recent werd in interviews aangegeven dat de brigades van de KMar c.q. het MTV niet zodanig zijn ingericht om mensen te kunnen verhoren.

¹⁰⁵ 14% van de MTV is extern werkzaam (in bijvoorbeeld het buitenland of op grensbewakingbalies te Schiphol). 11% van het formele personeelsbestand is vacature.

kleiner geworden dan ze al waren; als er een verdachte wordt aangehouden dan ben je direct twee personen van je team kwijt, die hem moeten overbrengen. Door de huidige personeelsperikelen sta je het ene moment nog aan de weg en het andere moment duidelijk niet.”¹⁰⁶

Door MTV'ers is aangegeven dat de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen ook dient te worden beschouwd in relatie tot de interne bedrijfsvoering van de KMar. De effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen zou naar hun mening kunnen worden vergroot, door bijvoorbeeld te voorzien in een op het MTV-werk toegesneden training en opleiding. Thans wordt naar hun mening de effectiviteit beperkt door vermeend gebrek aan kennis van bijvoorbeeld documenten c.q. falsificaten¹⁰⁷. Door MTV'ers wordt het huidige opleidingsaanbod te beperkt en te theoretisch bevonden: *“De opleiding van de KMar is niet toegespitst op het werk van een MTV'er, er is geen ruimte om ervaring op te doen in (de wijze van) observeren.”* De KMar-staf is deze mening niet toegedaan. Met name de laatste jaren is aan opleiding en training van marechaussees veel aandacht geschonken. Capaciteiten die in het werk van de MTV'ers van pas komen zijn: kennis van falsificaten en het spreken van (meerdere) vreemde talen. In de meeste brigades spreken de marechaussees de Duitse of Franse taal; in een enkel geval bleek een MTV'er het Arabisch te beheersen¹⁰⁸.

Daarnaast zou volgens MTV'ers bij de overplaatsing van personeel, meer rekening gehouden moeten worden met de behoefte van MTV-brigades aan behoud van een bepaald niveau aan kennis en expertise en de voorkeur van (betrokken) personeelsleden om meer regiogebonden te werken¹⁰⁹. Bij de KMar is het gebruikelijk dat het personeel (eens in de drie jaar) op aanwijzing van de staf en ongeacht de woonplaats van de betrokkene, bij een bepaalde dienst of brigade 'ergens in het land' wordt geplaatst. Het gevoel ver van de eigen woonplaats te moeten werken of voor langere tijd van huis te zijn, beperkt de motivatie van het personeel. De uitslag van deze zogenoemde 'kaftronde' wordt bovendien pas enkele dagen voorafgaand aan de ingangsdatum van de nieuwe functie-indeling bekend gemaakt¹¹⁰. Thans zijn dit voor MTV'ers redenen om elders (veelal bij de politie) een aanstelling te zoeken¹¹¹. Hierbij speelt evenwel ook een rol dat MTV'ers de mogelijkheden om het mobiel toezicht vreemdelingen 'goed' uit te kunnen voeren als te beperkt ervaren en daardoor gedemotiveerd raken¹¹².

Bij de overplaatsing van personeel blijkt voorts niet altijd rekening te worden gehouden met de overdracht van kennis en ervaring. In een interview met een MTV'er kwam ter sprake dat het soms voorkomt dat meerdere marechaussees, die ruime ervaring op een MTV-brigade hebben opgedaan, tegelijkertijd worden overgeplaatst, zodat een geheel nieuwe lichterij *'het wiel opnieuw kan uit vinden'*.

¹⁰⁶ Uit interview met MTV'ers.

¹⁰⁷ Uit interviews met MTV'ers.

¹⁰⁸ Uit observaties.

¹⁰⁹ Uit interviews met MTV'ers.

¹¹⁰ Uit interviews met MTV'ers

¹¹¹ De KMar is in 1999 begonnen met evaluatie van de exitgesprekken. Daaruit blijkt dat 60% van de uitstroom van Kmar -personeel de overstap heeft gemaakt naar de politie. Als redenen waarom marechaussees de overstap naar de politie maken, wordt in evaluatiegesprekken aangegeven: het 'meer regiogebonden' kunnen werken en de mogelijkheid 'zich te kunnen specialiseren'. (Exit-onderzoek beroeps onbepaalde tijd (periode juli t/m december 2000), sectie Gedragswetenschappen Koninklijke Marechaussee, februari 2001).

¹¹² Bedoeld wordt de opeenstapeling van aangedragen knelpunten in de uitvoeringen: de onduidelijkheid over de taakuitvoering, het gemis van de bevoegdheid tot inbewaringstelling, beperkte beschikbaarheid personeel, e.d.

Middelen

Ten aanzien van de beschikbare middelen wordt door MTV'ers aangegeven dat de beschikbaarheid over computers en laptops beperkt is en als een knelpunt in de uitvoering van hun taken wordt beleefd. Als specifiek aandachtspunt in deze wordt vooral de aansluiting op databestanden van ketenpartners genoemd.

“De effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen kan worden verbeterd door een goed functionerend, ondersteunend informatiesysteem en een goede informatie uitwisseling (de mogelijkheid tot bevraging) met andere diensten dan de politie, GOC-teams en het IAM.”¹¹³

In gesprekken bleek dat ook andere (externe) ketenpartners stuiten op het ineffectief functioneren van het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS)¹¹⁴.

Tijdens observaties en interviews met MTV'ers die controles in treinen uitvoeren kwam voorts naar voren dat de beschikbare UV-lampen en loupes als onhandzaam in gebruik en van beperkte kwaliteit worden bevonden. Het gereedschap past niet eenvoudig in borst- of broekzak en vooral de UV-lampen gaan geregeld stuk. In gesprekken gaven MTV'ers op de trein ook aan het aantal beschikbare mobiele telefoons, dat in noodsituaties kan worden gebruikt, te gering te vinden.

Bij de controles die op de weg plaatsvinden, vormen de personenbusjes waarmee aangetroffen illegale vreemdelingen moeten worden vervoerd een heikel punt. Tijdens een observatie bleek dat deze busjes niet altijd over voldoende zitplaatsen beschikken om meer dan één aangetroffen, illegale vreemdeling te vervoeren. In interviews werd daarnaast aangegeven dat er voor de controles op de weg wel voldoende motoren zijn, maar een tekort aan personeel dat over een (militair) motorrijbewijs beschikt.

5.3.5 Het oordeel over externe ketenpartners

Zoals reeds eerder is aangegeven, is de hier gepresenteerde beeldvorming over de samenwerking tussen MTV-brigades en externe ketenpartners met name gebaseerd op gesprekken met vertegenwoordigers van het interne kader. Vanwege de beperkte tijdsduur van het onderzoek zijn slechts enkele betrokkenen uit het externe kader geïnterviewd. Deze paragraaf biedt aldus niet zo zeer een oordeel van het externe kader, maar geeft veeleer een indruk van de mening van het interne kader over externe ketenpartners in relatie tot de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen.

De Vreemdelingendienst

In de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen is het MTV sterk afhankelijk van de Vreemdelingendienst (VD). De samenwerking tussen MTV-brigades en VD's wordt door MTV'ers echter niet optimaal bevonden. Dit komt naar hun mening mede doordat de VD's over onvoldoende capaciteit beschikken om vreemdelingen, die door het MTV worden aangeleverd, in bewaring te stellen.

In een gesprek met een ambtenaar van de VD werd bevestigd dat de relatie met het MTV kwetsbaar is. Aangegeven werd dat dit mede komt doordat de vreemdelingen die door het MTV worden overgebracht, de werkdruk van de VD verhogen. De VD besteedt namelijk veel tijd aan criminele vreemdelingen, waar op dit moment prioriteit naar uit gaat. Daarnaast

¹¹³ Uit verslag workshop Evaluatie MTV d.d. 1 december 2000.

¹¹⁴ Interviews vertegenwoordigers politie.

komt werk voort uit uitgeprocedeerde asielzoekers en mogelijke schijnhuwelijken. Met de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet zijn bovendien de termijnen waarin procedures moeten zijn afgehandeld, verkort. Dit betekent, volgens geïnterviewde, dat de VD soms te veel zaken om handen heeft om allemaal in korte tijd af te handelen, en aan het MTV te kennen geeft een illegale vreemdeling niet in bewaring te (kunnen) nemen.

De Belgische grensposten

In diverse interviews kwam naar voren dat het contact tussen MTV-brigades en de Belgische grensposten z'n beperkingen kent. Door de geïnterviewden werd aangegeven dat met de Belgische grensposten over het algemeen weinig wordt samengewerkt¹¹⁵. De Belgische grensposten zouden slechts geringe inspanning plegen om illegale immigratie tegen te gaan. Naar de mening van MTV'ers verloopt de overdracht van illegale vreemdelingen aan de Belgische autoriteiten moeizaam, wat door hen als een belemmering voor een effectief functioneren van het mobiel toezicht vreemdelingen wordt ervaren. Als mogelijke oorzaak van geringe samenwerking werd aangegeven dat binnen de Belgische politie een reorganisatie plaatsvindt, waarbij de Rijkspolitie en de gemeentepolitie worden samengevoegd. Volgens MTV'ers is de Belgische politie daardoor sterk intern georiënteerd en minder gericht op (internationale) samenwerking met Nederlandse collega's.

De Duitse grensposten

De samenwerking met de Duitse grensposten verloopt naar de mening van MTV'ers naar tevredenheid. De overdracht van vreemdelingen aan Duitse collega's geschiedt bijvoorbeeld beter dan bij de Belgische collega's¹¹⁶. De Duitse grensposten zijn volgens MTV'ers bovendien goed georganiseerd en geïnformeerd, over bijvoorbeeld bestaande procedures en regelingen ten aanzien van vreemdelingen en asielzoekers.

Ter verbetering van de samenwerking met de buitenlandse ketenpartners, heeft de KMar (in de Marechausseebrief 2002) het voornemen geuit om MTV-brigades éénmaal per maand met buitenlandse grensposten een gezamenlijke actie uit te laten voeren en wederzijdse personeelsuitwisseling (zogenaamde stages) te laten plaatsvinden.

Aanmeldcentra (IND)

In een gesprek met een uitvoerend medewerker van een AC gaf de geïnterviewde aan de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen beperkt te vinden. Gewezen werd op het relatief geringe aantal asielzoekers onder de groep grensgangers die het MTV heeft gecontroleerd. Bovendien wordt het merendeel van de aangetroffen asielzoekers niet feitelijk aan een AC overgedragen, wat naar de mening van de geïnterviewde de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen niet ten goede komt. *"Het AC zou erbij gebaat zijn als vreemdelingen die aangeven asiel te willen aanvragen, direct aan een AC of VD worden overgedragen. Zeker de 'twijfelgevallen' dienen direct in procedure te worden opgenomen, zodat ze niet ongezien in de illegaliteit verdwijnen of zich onderweg van documenten kunnen ontdoen."*¹¹⁷

Het vervoer van asielzoekers naar een AC brengt echter een aantal logistieke consequenties met zich mee: reisafstand, tijd, vervoersmiddelen. Bovendien hoeven asielzoekers in eerste instantie alleen maar naar een AC om een afspraak te maken voor een eerste gehoor en kunnen ze vervolgens voor opvang terecht in een Tijdelijke Noodvoorziening (TNV), totdat ze in de AC-procedure terechtkunnen. Het niet feitelijk overbrengen van asielzoekers naar

¹¹⁵ Uit interviews met zowel MTV'ers als vertegenwoordigers van Justitie.

¹¹⁶ Uit interviews met zowel MTV'ers als vertegenwoordigers van Justitie.

¹¹⁷ Uit interview met personeelslid AC.

een AC wordt dan ook door zowel de KMar, als de IND-staf, niet direct als ineffectief beoordeeld¹¹⁸. Op dit moment wegen de logistieke nadelen zwaarder dan de bijdrage die feitelijke overdracht van asielzoekers zou (kunnen) opleveren. Daarnaast geldt dat de procedure van aanmelding van asielzoekers formeel via de VD behoort te verlopen¹¹⁹.

Concluderend kan worden gesteld dat binnen het interne kader vrij ambivalent wordt geoordeeld over de effectiviteit van het mtv. Vragen en oordelen over het mtv worden vaak direct vermengd met twijfel aan en oordelen over het functioneren van de MTV-brigades. Op zichzelf begrijpelijk, maar desondanks twee te onderscheiden kwesties. Dat ook binnen het interne kader ov erenstemming bestaat over de gedachte dat de effectiviteit van het mtv nog sterk verbeterd kan worden, blijkt uit de vele verschillende punten waarop men wijzigingen, c.q. verbeteringen voorstelt. Begrijpelijkerwijs richten deze zich voor de direct uitvoerenden vooral op zaken binnen de directe werksfeer en -mogelijkheden (middelen, personeel, inzet) en voor direct uitvoerenden en staf op zaken met betrekking tot bevoegdheden en het functioneren van/met 'derden' (ketenpartners, autoriteiten in buurlanden, e.d.).

5.4 Een reactie vanuit juridisch perspectief

Vanuit juridisch perspectief wordt de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen bezien naar de reikwijdte en het gebruik van juridische bevoegdheden. Deze juridische bevoegdheden zijn op basis van de politieke doelstelling vastgelegd in de Vreemdelingenwet. Een oordeel vanuit het juridische kader over het (doelmatig) gebruik van bevoegdheden is (binnen dit onderzoek) echter niet (te) gegeven. In deze paragraaf wordt bezien in hoeverre bevoegdheden uit de Vreemdelingenwet en aanwijzingen uit de Vreemdelingen-circulaire effect hebben (gehad) op de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen. Ook wordt ingegaan op de behoefte die vanuit het interne kader is geuit aan ruimere bevoegdheden in het kader van opsporing en inbewaringstelling van illegale vreemdelingen.

Bevoegdheid doorzoeken voertuigen

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is beschreven, is in 1998 aan de uitvoerders van de mtv-functie de bevoegdheid toegekend tot het doorzoeken van voertuigen. Dit op aandringen van de KMar c.q. het MTV, omdat daarmee in de praktijk meer doelgericht (effectiever) het mobiel toezicht vreemdelingen zou kunnen worden uitgevoerd. De toekenning van deze bevoegdheid heeft echter niet tot een relevante toename van het aantal aangetroffen illegale vreemdelingen bij controles (op de weg) geleid. Ook is het aantal (door het MTV) aangedragen processen-verbaal van misdrijven vanaf 1998 niet zichtbaar toegenomen¹²⁰.

Bevoegdheid tot inbewaringstelling

Vanuit het interne kader is de behoefte geuit te beschikken over de juridische bevoegdheid tot inbewaringstelling van vreemdelingen. Voor het MTV c.q. de KMar zou de bevoegdheid tot inbewaringstelling uitkomst kunnen bieden voor situaties waarin de VD geen kans ziet een staande gehouden vreemdeling in bewaring te stellen en MTV'ers het idee hebben dat ze het werk voor 'niets' doen. Vanuit het juridische kader is aangegeven dat zal worden bezien of de bevoegdheid tot inbewaringstelling alsnog aan de KMar zou moeten worden toegekend, mocht in de praktijk blijken dat door de recente wijziging van de

¹¹⁸ Uit interviews.

¹¹⁹ Aangegeven in interviews met vertegenwoordigers uit het politieke, juridische en interne kader.

¹²⁰ Zie tabel 4.

Vreemdelingenwet de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen wordt beperkt¹²¹. Thans vindt hierover overleg plaats tussen het ministerie van Justitie, de KMar en de politie.

Toezicht en opsporing

Het interne kader is de mening toegedaan dat ruimere controlebevoegdheden in het buitenland het inzicht in smokkelroutes en daarmee ook de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen zouden kunnen vergroten. Vanuit het juridische perspectief bestaat, ten aanzien van de verruiming van opsporingsbevoegdheden, echter terughoudendheid. Aangegeven wordt dat gegevens die voortkomen uit het mobiel toezicht vreemdelingen bruikbare informatie kunnen bieden voor strafrechtelijk onderzoek naar mensensmokkel. Voor opsporing van criminele illegale vreemdelingen, of criminele organisaties die actief zijn in mensensmokkel, zijn echter het OM en de politie de eerstverantwoordelijken¹²². Wel is het binnen het huidige juridisch instrumentarium reeds mogelijk dat de KMar c.q. het MTV ondersteuning biedt aan de politie, door in samenwerking met de politie en onder aansturing van het OM, deel te nemen in onderzoeken naar mensensmokkel. Het uitvoeren van controle en toezicht in het buitenland valt echter buiten de juridische mogelijkheden.

Aanwijzingen over illegale immigratie

In de Vreemdelingencirculaire wordt over de doelmatigheid van het mobiel toezicht vreemdelingen gesteld dat goed inzicht in verkeersstromen, verkregen door observatie en analyse, alsook aanwijzingen over illegale immigratie afkomstig van buitenlandse instanties, essentieel zijn voor een doelmatige uitvoering van het toezicht. Uit interviews met de uitvoerders van de mtv-functie kwam naar voren dat de KMar/het MTV in de afgelopen jaren zelden door andere ketenpartners op de hoogte is gesteld van verwachte instroom van (illegale) vreemdelingen.

5.5 Conclusie: overeenkomsten, verschillen en knelpunten

De verschillende visies die vanuit het politieke, juridische en interne kader zijn geuit, vertonen onderling een aantal overeenkomsten, verschillen en knelpunten. Daarbij zijn vier thema's te onderscheiden, te weten: doelstellingen, bevoegdheden, samenwerkingsverbanden en inzet van personeel en middelen. In tabel 5 zijn deze in een kader geplaatst. Per thema wordt aangegeven of er sprake is van een overeenkomst of juist een verschil in meningen. Op een aantal onderdelen is sprake van een knelpunt.

¹²¹ Uit interview.

¹²² zie *Activiteitenoverzicht aanpak mensensmokkel*, AOM, 2001 en ook verslag Ketenoverleg Vreemdelingenzorg, juni 2001.

Tabel 5. Effectiviteit mobiel toezicht vreemdelingen bezien.

Thema Doelstelling	Politiek	Intern	Juridisch	Overeenkomst verschil of knelpunt?
<ul style="list-style-type: none"> - Bestrijding illegale immigratie - Preventie en ontmoediging van illegale immigratie 	Elke vorm van aanwezigheid achter de grens is (in preventieve zin) effectief, maar wijze van selectie kan (m.n. op de weg) effectiever.	Elke aangetroffen illegaal is effectief, maar uitvoering zou op aantal (knel-) punten effectiever kunnen. Met name normering van doelstelling wordt gemist.	n.v.t.	Overeenkomst in algemene doelstelling; verschil in nadruk op (door politiek) preventieve en (intern op) repressieve functie en in aangedragen knelpunten / verbeterpunten uitvoering. Knelpunt in mate waarin doelstelling in normering is vastgelegd.
- Doelgroepen (asielzoekers/ AMA's)	MTV treft überhaupt weinig asielzoekers aan.	Feitelijke overdracht asielzoekers kent logistieke beperkingen.	Feitelijke overdracht asielzoekers kent inderdaad logistieke en procedurele beperkingen.	Knelpunt betreft m.n. haalbaarheid van subdoelstelling
Bevoegdheden: a) Inbewaringstelling b) Opsporingsbevoegdheid	Toekennen bevoegdheid wordt bezien. Mobiel toezicht vreemdelingen dient meer recherchematig te worden aangepakt, maar over verruiming van opsporingsbevoegdheid KMar is niet gesproken.	Behoefte aan bevoegdheid tot in bewaring stellen Behoefte aan ruimere opsporingsbevoegdheid	Toekennen bevoegdheid wordt bezien. Opsporing is in eerste instantie taak voor politie en OM, ondersteuning door KMar c.q. MTV mogelijk	Overeenkomst Bevoegdheid regelen Verschil (verruiming) opsporingsbevoegdheid wel/geen taak KMar

Thema	Politiek	Intern	Juridisch	Overeenkomst verschil of knelpunt?
Samenwerkingsverbanden:				
- VD	Goede samenwerking van belang	Samenwerking kent tekortkomingen	n.v.t	Knelpunt
- Buitenlandse grensautoriteiten	Heeft prioriteit	Activiteiten ter verbetering samenwerking opgenomen in Marechausseebrief.	n.v.t	Overeenkomst in belang dat knelpunt in de uitvoering aandacht behoeft
Beschikbaarheid (c.q inzet) van:				
a) Personeel	Personeelsinzet (in 1999) geïntensiveerd tot 603	Sprake van personeelstekort (25%)	n.v.t	Knelpunt Opvulling vacatures
b) Middelen	n.b.	Middelendiscussie intern (staf - uitvoerend)	n.v.t	Vershil (bij KMar intern)
	n.b.	Informatiesysteem vreemdelingenketen kent tekortkoming	n.v.t.	Knelpunt

In het nu volgende worden bovengenoemde knelpunten kort toegelicht:

Definitie en normering doelstelling

Vanuit het politieke kader is de wijze waarop het mobiel toezicht vreemdelingen moet worden uitgevoerd slechts in globale termen omschreven, als *'controles in het grensgebied'* en *'een meer recherchematige aanpak'*. Vanuit het interne kader is daarbij aangegeven dat niet tot nauwelijks wordt aangegeven hoe deze taak uit te voeren, noch aan welk resultaat (c.q. norm) in ieder geval moet worden voldaan.

Doelgroepen

Door het politieke kader wordt (sinds 2001) ten aanzien van het mtv prioriteit gegeven aan de preventie van illegale binnenkomst van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's)¹²³. Ook dient (zoals verwoord in de Marechausseebrief 2001) prioriteit uit te gaan naar:

- vreemdelingen die kennelijk asiel willen aanvragen (asielzoekers);
- vreemdelingen die niet aanstonds legaal verblijf in Nederland kunnen aantonen en waartegen een strafrechtelijk traject kan worden ingezet (illegale vreemdelingen);

¹²³

De laatste jaren is sprake van een sterke toename van AMA's onder asielzoekers. Binnen het vreemdelingenbeleid geldt voor (deze groep) minderjarige asielzoekers een iets minder stringent toelatings- en opvangbeleid. In de praktijk blijkt echter twijfel te bestaan of de betreffende asielzoeker al dan niet de leeftijd van 18 jaar (bijna) heeft bereikt.

- vreemdelingen waarvan kan worden aangetoond dat zij illegaal verblijf hebben in het gehele Schengengebied (illegale vreemdelingen, afkomstig uit landen buiten het Schengengebied).

Op basis van de beschikbare rapportages kan niet worden opgemaakt in hoeverre het MTV de als doelgroep(en) geformuleerde personen signaleert. Ter indicatie is aangegeven dat het MTV bij controles gemiddeld 878 asielzoekers per jaar aantreft. Voorts werden gemiddeld per jaar 1.090 vreemdelingen in bewaring gesteld en zijn gemiddeld 24.140 vreemdelingen per jaar aangezegd Nederland te verlaten. Niet bekend is in hoeverre bij deze vreemdelingen is aangetoond dat zij in het gehele Schengengebied geen recht op verblijf hebben of dat tegen hen een strafrechtelijk traject is ingezet. Echter, in de periode waarop de resultaten van het MTV betrekking hebben (1995-2000) waren nog geen nader gespecificeerde doelgroepen omschreven. In de afgelopen jaren zijn controles uitgevoerd op basis van aanwijzingen uit de Vreemdelingencirculaire en werd slechts rapportage verwacht van het aantal staande gehouden personen, respectievelijk voertuigen en het aantal 'treffers'.

Rapportage van gegevens

Conform de richtlijnen uit de Vreemdelingencirculaire, zijn in de jaren 1995 tot 2000 door het MTV c.q. de KMar gegevens aangedragen over aantallen staande gehouden personen en voertuigen en het aantal aangetroffen illegale vreemdelingen. Dat voor het politieke of juridische kader met deze gegevens nog vragen onbeantwoord blijven (of een oordeel over de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen wordt onthouden), heeft hier mede mee van doen. Anders gezegd: als het politieke of juridische kader (meer) inzicht wenst in de effectiviteit van de uitvoering van de mtv-functie dient in de Vreemdelingencirculaire duidelijker richtlijnen te worden opgenomen over de gewenste wijze van registratie en rapportage.

Samenwerking met Vreemdelingendienst

Vanuit het interne kader is aangegeven dat de samenwerking met de Vreemdelingendienst moeizaam verloopt. Over het algemeen blijkt de uitwisseling van informatie een cruciaal knelpunt. Daarnaast speelt ook de scheiding in taken en het verschil in bevoegdheden en organisatiecultuur een rol. De recente wijziging van de Vreemdelingenwet, waarin de KMar de bevoegdheid tot inbewaringstelling is onthouden en ook de procedures voor de afhandeling van vreemdelingenzaken zijn verkort, heeft de relatie tussen beide partnerorganisaties geen goed gedaan.

Samenwerking met buitenlandse grensbrigades

Het politieke kader verwacht van het MTV dat de wederzijdse betrekkingen met Duitsland en België worden geïntensiveerd, waarbij de activiteiten in toenemende mate gericht moeten zijn op het inzichtelijk maken van migratiecriminaliteit. Aangegeven is dat de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende nationale grensposten moeizaam verlopen, maar dat ter verbetering van de samenwerking met buitenlandse grensposten, in de Marechausseebrief 2002 reeds enkele activiteiten zijn voorgenomen.

Capaciteit en inzet personeel

Ten aanzien van de inzet van personeel en middelen is, binnen het interne kader, door MTV'ers de mening geuit dat deze te beperkt zijn voor de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen. Als knelpunten worden aangegeven: het aantal (feitelijk beschikbare) MTV'ers en de wijze waarop ze worden ingezet, de noodzakelijke expertise en middelen om documenten te controleren en een gebrek aan middelen om vreemdelingen over te brengen naar een plaats voor verhoor.

Uit interviews met MTV'ers kwam bijvoorbeeld naar voren dat MTV-brigades moeite hebben om een voldoende grote groep samen te stellen om controles uit te voeren. Het MTV beschikt formeel over 603 marechaussees, verspreid over vijftien brigades. Gezien het personeelstekort (-25%) wordt echter de keuze tussen formatie van enkele, grotere groepen of een groter aantal kleinere groepen essentieel. Een klein aantal grote groepen beperkt de tijdsduur waarin controles plaatsvinden, met een groter aantal, doch kleinere groepen, blijkt echter soms ook geen controles plaats te kunnen vinden. Een gebrek aan marechaussees die over een motorrijbewijs beschikken, is daar (bij de wegcontroles) mede debet aan.

Middelen

Ook is door MTV'ers aangegeven over onvoldoende middelen te beschikken om hun werk effectief uit te voeren. Gewezen wordt op een gebrek aan personenbusjes, computers, loupes en UV-lampen. Door de MTV-staf en leidinggevenden wordt het gebrek aan (hulp)middelen niet in die mate onderkend. Een apart knelpunt, waar echter ook andere (externe) ketenpartners op stuiten, betreft het ineffectief functioneren van het vreemdelingen informatie- en registratiesysteem (VAS).

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In 1994 is bij de start van het mobiel toezicht vreemdelingen de functie feitelijk tweeledig, namelijk:

- a. een repressieve functie: bijdrage leveren aan de bestrijding (van georganiseerde vormen) van illegale immigratie; en
- b. een preventieve functie: bijdrage leveren aan het voorkomen van illegale immigratie.

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin het mobiel toezicht vreemdelingen in haar huidige vorm een effectieve bijdrage levert aan deze twee gestelde functies. Naast dit centrale doel wordt, naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek, nagegaan welke mogelijkheden er zijn om de effectiviteit van de mtv-functie in de nabije toekomst te vergroten.

In dit concluderende hoofdstuk wordt kort ingegaan op ontwikkelingen, die zich de afgelopen zeven jaar hebben voorgedaan op het terrein van het vreemdelingenbeleid en met name ten aanzien van de bestrijding van illegale immigratie. Vervolgens worden de bevindingen over de effectiviteit van de huidige uitvoering van beide functies besproken. Deze bevindingen leiden tot een reeks van conclusies, die om nadere keuzebepaling en invulling vragen. Hiertoe worden aanzetten en richtingen gegeven, gevolgd door concrete aanbevelingen om de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen in de nabije toekomst te vergroten.

6.2 Globale ontwikkelingen in de bestrijding van illegale immigratie

De start van het mobiel toezicht vreemdelingen stond nadrukkelijk in het teken van de totstandkoming van het Schengen-Akkoord en de veranderde politieke en sociaal-economische werkelijkheid in het begin van de jaren negentig. De periode vanaf 1994 laat een enorme uitbreiding, verscherping en verfijning zien van instrumentarium, wetgeving en middelen om deze bestrijding gestalte te geven.

Een soortgelijke uitbreiding en verfijning is ook zichtbaar in het beeld en bewustzijn over illegale immigratie, onder meer in een toename en uitbreiding van de categorisering van groepen mensen, die middels illegale immigratie in Nederland komen. Bij aanvang vormden bijvoorbeeld asielzoekers één van de belangrijkste doelgroepen van het mobiel toezicht vreemdelingen. Anno 2001 is het ontmoedigen van de komst van asielzoekers naar Nederland zeker nog steeds één van de speerpunten van beleid, maar daarbinnen is een 'verfijning' opgetreden. Nu vormt bijvoorbeeld de groep Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (AMA's) "een speerpunt binnen het speerpunt" van beleid.

Het schematisch overzicht van instanties betrokken bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid (zie hoofdstuk 1.2) geeft ook een duidelijk beeld van de ontstane keten van partners. Een keten die in de loop der jaren verder is ontwikkeld, en waarbij verschillende bestaande en nieuwe onderdelen diverse specifieke taken hebben gekregen, binnen de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

De afgelopen jaren is ook een verschuiving waar te nemen in de aandacht die wordt geschonken aan de bestrijding van illegale immigratie. In het begin lag de nadruk veeleer op (groepen) individuele immigranten die naar Nederland kwamen. De laatste jaren is de aandacht veel meer gericht op de georganiseerde vormen van illegale immigratie. Deze verschuiving van aandacht heeft ook een verschuiving teweeggebracht in de verwachtingen ten aanzien van de mtv-functie in de bijdrage aan de bestrijding van georganiseerde vormen van mensensmokkel.

6.2.1 Illegale immigratie

In 1994 is de mtv-functie met name in het leven geroepen als één van de antwoorden op de gevolgen van het Schengen-Akkoord, waarbij (controles aan) binnengrenzen vervielen. De gedachte leefde dat een sterk groeiende instroom van illegale vreemdelingen te verwachten was. Uitspraken over de feitelijke en de potentiële instroom van vreemdelingen zijn echter nog altijd zeer divers en ambivalent. Zeker waar dit de illegale instroom van vreemdelingen betreft.

Algemeen wordt aangenomen, dat in de jaren negentig de illegale immigratie is toegenomen. Deze aanname wordt gerelateerd aan een toename van immigratie in het algemeen, waarbij wordt gewezen op een toename van het aantal asielzoekers en gezinsherenigingen. Op basis hiervan wordt verondersteld, dat de illegale instroom eveneens zal zijn toegenomen. Ook wordt breed aangenomen, dat relatief veel van de uitgeprocedeerde asielzoekers uiteindelijk “verdwijnen” in een illegaal verblijf binnen Nederland, mede omdat “uitzetting” niet altijd betekent dat de betrokkene ook daadwerkelijk buiten Nederland wordt gebracht¹²⁴.

Cijfers over de instroom en het verblijf van illegale vreemdelingen blijven echter veelal hangen op speculaties en abstracties van concreet lokaal waargenomen aantallen. De aandacht van dit onderzoek richt zich dan ook niet op de (op zichzelf terechte) vraag hier meer inzicht in te krijgen (zie slotopmerkingen).

6.2.2 Bestrijding illegale immigratie

Zoals gezegd, is het vreemdelingenbeleid sinds 1994 op veel deelterreinen in ontwikkeling geweest. Mobiel toezicht vreemdelingen behelst anno 2001 slechts één van de instrumenten binnen een reeks van maatregelen, die door de Nederlandse overheid zijn genomen ter bestrijding van illegaal verblijf en illegale immigratie. Naast toezicht aan de binnengrenzen vindt bijvoorbeeld ook grenscontrole aan buitengrenzen (bijvoorbeeld op de luchthaven Schiphol) als ook uitzetting van illegale vreemdelingen plaats.

Voorts is de afgelopen jaren het asielbeleid aangescherpt en dienen verschillende wetten (waaronder de Koppelingswet) het illegale verblijf van vreemdelingen te ontmoedigen. Ook kan door strikter toezicht rond de afgifte van visa illegaal verblijf worden voorkomen¹²⁵.

In deze sterk gewijzigde, of beter: verder ontwikkelde, context is het inzicht in immigratiestromen en migratieontwikkelingen verder uitgebreid en gedetailleerder geworden. De bijdragen van het mobiel toezicht vreemdelingen moet dan ook binnen deze

¹²⁴ Anderzijds laten gegevens van de Vreemdelingendienst zien, dat zich onder aangetroffen illegalen slechts een beperkt aantal afgewezen asielzoekers bevindt (TK 1998-1999, 19 637, nr.449).

¹²⁵ Zie M.M.J. Aalberts, 1989 en R. Staring, 2001.

context worden beschouwd. Deze beschouwing moet ook plaats bieden aan een eventuele herwaardering van de plaats en functie van het mobiel toezicht vreemdelingen in vergelijking met de plaats en functie, die de mtv-functie bij haar start in 1994 heeft gekregen.

De functie mobiel toezicht vreemdelingen bestaat eigenlijk uit twee functies, namelijk een repressieve en een preventieve functie (zoals in paragraaf 6.1 is aangegeven). In de onderstaande paragrafen wordt nu stilgestaan bij een concluderende beschouwing van de uitvoering van deze twee functies.

6.3 De repressieve functie mobiel toezicht vreemdelingen

De repressieve mtv -functie omvat de opdracht een bijdrage te leveren aan de bestrijding van illegale immigratie. De beoordeling van de effectiviteit van de repressieve mtv-functie richt zich op de vraag of en in hoeverre het mobiel toezicht vreemdelingen in haar huidige vorm bijdraagt aan het bestrijden van de instroom van illegale migranten.

Kijkend naar de uitkomsten van de uitvoering van de mtv-functie in de voorbije zeven jaar (1994 – 2000), blijkt dat gemiddeld zo'n 96% van de gecontroleerde personen vrije doorgang wordt verleend. Van de overige 4% mag 5 tot 6% na nader onderzoek zijn/haar weg vervolgen. Zo'n 3,2 % van het totaal aantal gecontroleerde personen wordt teruggezonden.

De reden voor deze terugzending kan velerlei zijn; in ieder geval beschikt men niet over de vereiste papieren om Nederland binnen te mogen. Uit de beschikbare gegevens zijn anno 2001 de verschillende redenen voor terugzending echter niet te onderscheiden. Hierdoor is het aantal personen dat wordt teruggezonden, waarbij mogelijk illegaal verblijf in Nederland wordt verhinderd, niet te achterhalen.

De aanname dat alle teruggezonden personen mogelijk illegaal in Nederland zouden willen verblijven, kan niet door gegevens worden gestaafd. In het verleden is wel eens nader gekeken naar 'terugzendingen' bij grenscontroles. Daarbij bleek dat het in veel gevallen mensen betrof, die op generlei wijze de bedoeling hadden zich illegaal in Nederland te vestigen. Vaak betrof het mensen die voor het winkelen, uit toeristische overwegingen of voor familiebezoek de grens overkwamen. De huidige beschikbare gegevens geven geen inzicht in de vraag of en in hoeverre onder de huidige terugzendingen zich vooral mensen bevinden, die ook de intentie tot illegaal verblijf in Nederland. Ook in interviews met MTV'ers kwam de kanttekening naar voren, dat dit zeker niet voor alle gevallen opgaat.

Daarnaast moet opgemerkt worden, dat het op enig moment verhinderen van illegale grensoverschrijding op zichzelf geen enkele garantie biedt tegen het uiteindelijk toch illegaal binnenkomen en vestigen van vreemdelingen. Gegevens over vervolgstappen door vreemdelingen ná terugzending zijn niet beschikbaar. Uit literatuur¹²⁶ zijn echter voldoende voorbeelden bekend, waarbij terugzending op het ene moment leidt tot hernieuwde (en wel geslaagde) pogingen tot illegale grensoverschrijding op een ander moment. Met andere woorden, zelfs het relatief geringe aantal "treffers", zoals het verhinderen van illegale

¹²⁶ Ook uit de zeer recente publiciteit over mensen, die via de Kanaaltunnel trachten illegaal Groot-Brittannië te bereiken, blijkt dat sommigen – ondanks herhaalde opsporing en aanhouding – 8 tot 20 pogingen wagen om alsnog hun doel te bereiken (verschillende media, zoals NOVA en *de Volkskrant*, begin september 2001).

grensoverschrijding in kringen van de uitvoerders wordt genoemd, zegt op zichzelf nog weinig over het uiteindelijke effect in het definitief tegengaan van illegale immigratie.

Het blijft een kwestie van subjectiviteit of uiteindelijk het aantal mensen, dat jaarlijks door de uitvoering van deze mtv-functie wordt verhinderd op illegale wijze de binnengrenzen te passeren, van substantiële omvang wordt bevonden. Ter beoordeling van de effectieve bijdrage tot bestrijding van illegale immigratie moet inzicht bestaan in de redenen voor illegale grensoverschrijding. Dit inzicht is niet voorhanden en zo wordt een beoordeling vrijwel onmogelijk. Daarnaast moet de waardering van de effectieve bijdrage gerelateerd worden aan het totaal aantal gecontroleerde personen (700.000) en in relatie worden gezien met de geschatte aantallen aanwezige illegale vreemdelingen (van tientallen duizenden tot 200.000).

Op basis van de beschikbare gegevens en inzichten kan slechts geconcludeerd worden dat aan de effectieve bijdrage van de mtv-functie bij de bestrijding van illegale immigratie sterk getwijfeld moet worden.

Hetzelfde kan gezegd worden over de effectieve (getalsmatige) bijdrage van de mtv-functie aan het opvangen en mogelijk voorkomen van het aantal asielaanvragen in Nederland. Gemiddeld ontvangt de IND sinds 1994 zo'n 40.000 asielaanvragen per jaar, waarvan gemiddeld 878 per jaar (1,5% - 2,5%) tijdens de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen worden aangetroffen.

In de periode vanaf 1994 is de aandacht voor de bestrijding van illegale immigratie meer en meer komen te liggen bij de bestrijding van georganiseerde vormen van illegale immigratie, waaronder mensensmokkel. De effectiviteit van de bestrijding van mensensmokkel vormde geen onderdeel van dit onderzoek. Wel is duidelijk gebleken dat gegevens verkregen bij de uitvoering van de mtv-functie bij (kunnen) dragen aan mensensmokkelonderzoek. De toenemende nadruk op (de bestrijding van) mensensmokkel is echter van recente datum en bevindt zich duidelijk nog in een beginfase. Bij de onderzoekers zijn geen gegevens bekend, waaruit blijkt in hoeverre de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen leidt tot of thans bijdraagt aan succesvolle opsporing en aanhoudingen inzake mensensmokkel. Het is in het kader van dit onderzoek dan ook niet mogelijk al een duidelijk beeld te verkrijgen van de effectieve inbreng van de mtv-functie in effectief mensensmokkelonderzoek.

Bij de observaties van de MTV-brigades is niet gebleken dat grensgangers gericht worden geselecteerd op basis van uitkomsten van mensensmokkelonderzoek, of ter wille van het verkrijgen van gegevens voor dergelijk onderzoek. Wel wordt bij degenen die nader gecontroleerd worden (dus na de eerste controle) ook specifiek gekeken naar signalen en gegevens, die mogelijk aanleiding kunnen geven tot nader onderzoek. Zo blijkt wel eens dat een bepaald telefoonnummer bij verschillende mensen tijdens verschillende controles "de kop opsteekt", wat aanleiding is om dit als bron te beschouwen voor (verder) nader onderzoek. Echter, het blijft onduidelijk of dergelijk onderzoek vervolgens ook plaatsvindt en met welk resultaat.

Het is daarnaast op zijn minst vreemd te noemen, dat uitvoerders van de mtv-functie in de zevenjarige bestaansgeschiedenis nog vrijwel nooit zijn benaderd om specifieke controles uit te voeren in het licht van bepaalde ontwikkelingen of bepaalde onderzoeksgegevens. Uit de beschikbare bronnen en interviews blijkt dat slechts éénmaal in deze periode de uitvoerders nadrukkelijk gevraagd zijn hun controlefunctie op specifieke plaatsen en op specifieke

(groepen) mensen te richten in verband met bevindingen uit analyse van onderzoek en van migratiestromen.

Concluderend moet worden gesteld dat aan de effectieve bijdrage van de repressieve mtv-functie in de bestrijding van illegale immigratie sterk moet worden getwijfeld.

6.4 De preventieve functie mobiel toezicht vreemdelingen

In de preventieve mtv-functie gaat het vooral om het uitvoering geven aan de gedachte, dat door enige vorm van mobiel toezicht vreemdelingen potentiële illegale grensoverschrijdingen worden voorkomen. Met andere woorden, mensen die illegaal de Nederlandse binnengrens willen oversteken, worden afgeschrikt door het feit dat uitvoering wordt gegeven aan (de functie) mobiel toezicht vreemdelingen.

Deze preventieve functie wordt door menigeen direct geopperd in reactie op de vraag of de uitvoering van de mtv-functie in haar huidige vorm effectief is. De effectiviteit zou, volgens verschillende gesprekspartners, juist vooral in haar symbolische effect liggen: *“Er wordt wat tegen gedaan.”* Deze beoordeling baseert zich op de aanname, dat het bestaan van het mobiel toezicht vreemdelingen potentiële illegale grensgangers afschrikt. Deze aanname kan echter nimmer feitelijk op geldigheid worden onderzocht. Een dergelijk onderzoek is ook moeilijk voor te stellen. Men zou namelijk moeten bekijken of vanwege het bestaan en de uitvoering van de mtv-functie mensen **niet** naar Nederland komen. Dit is een vrijwel onuitvoerbaar onderzoeksvraag. Door de onuitvoerbaarheid is echter het werkelijkheidsgehalte van de preventiegedachte (het afschrikkingseffect) ook nooit volledig te weerleggen.

In gesprekken met uitvoerders en andere betrokkenen van de mtv-functie en tijdens de observaties bij de verschillende MTV-brigades, zijn meerdere keren voorbeelden gegeven van reacties op het feit, dat MTV'ers ergens aan het controleren waren. Zo is er op gewezen, dat via verschillende communicatiemiddelen, bijvoorbeeld door passerende vrachtwagenchauffeurs, (direct) aan derden wordt gemeld dat er controles plaatsvinden. Ook heeft men het idee dat auto's met bestuurders met geldige papieren de grens worden overgestuurd om na te gaan of er (vandaag) gecontroleerd wordt.

Deze signalen verdienen nader onderzoek en leiden de onderzoekers voornamelijk tot een voorzichtige (is niet gebaseerd op 'harde feiten') conclusie dat verondersteld mag worden dat de uitvoering van de mtv-functie leidt tot bedachtzamer, bewuster en beter voorbereide grensoverschrijding dan dat deze juist wordt afgeschrikt. Een logisch vervolg op deze conclusie is zelfs dat de uitvoering van de mtv-functie leidt tot een meer georganiseerde vorm van illegale grensoverschrijding, omdat potentiële grensgangers afhankelijker worden van informatie vooraf, 'voorgangers', en eventuele alternatieve routes. Hierbij wordt direct benadrukt dat dit een intellectuele exercitie is en dat deze niet volledig gestaafd wordt door feitelijke bevindingen uit dit onderzoek.

Eén en ander leidt echter tot de conclusie dat ook de effectieve bijdrage van de uitvoering van de mtv-functie in haar huidige vorm aan het (preventief) voorkomen van illegale immigratie, sterk moet worden betwijfeld. Een positieve beoordeling van deze effectiviteit is vooral gestoeld op de aanname dat het bestaan van controle een uitstralingseffect en een afschrikkingseffect heeft. Echter indirecte, en zeker niet (bewezen) representatieve gegevens uit het onderzoek wijzen veeleer op een aanpassingseffect in de wijze en het moment van grensoverschrijding, niet op een verhoging van die grensoverschrijding.

In beide gevallen heeft de mtv -functie dus een preventief effect. Maar een afschrikkings-effect zou uiteindelijk moeten leiden tot het voorkomen van illegale immigratie, terwijl dit bij een aanpassingseffect duidelijk niet het geval is.

6.5 “Neven-effecten” van de mtv-functie

Nadrukkelijk zijn in dit onderzoek de resultaten van de uitvoering van de mtv-functie niet bezien naar de ‘nevenresultaten’, zoals de signalering van illegaal wapenbezit en de aanhouding van mensen die om enigerlei reden gezocht worden. Deze effecten zijn zeker niet te veronachtzamen en maken ook integraal onderdeel uit van het takenpakket van degenen, die de uitvoering van de mtv -functie in praktijk brengen (de MTV-brigades van de KMar).

Deze activiteiten en hun resultaten behoren in het licht van de mtv-functie echter niet tot het primair beoogde doel. Deze nevenresultaten kunnen op zichzelf aanleiding geven tot de mening dat de uitvoering van specifieke (politie) taken zeer effectief is. Het gaat dan echter om een beoordeling van de effectiviteit van andere taken en functies dan sec de mtv-functie. De effectiviteit van de andere dan mtv -taken vormde geen onderdeel van dit onderzoek.

De uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen kent overigens wel andere effecten, die veelal onderbelicht blijven. Deze komen voort uit het feit dat jaarlijks zo’n 700.000 Nederlanders en niet-Nederlanders worden gecontroleerd op de rechtmatigheid van hun binnenkomst c.q. verblijf in Nederland. De effecten voor hen, die over een volkomen legale verblijfstatus beschikken dan wel de Nederlandse nationaliteit bezitten, worden vaak onderschat. Enkele ervaringsdeskundigen¹²⁷ spreken over *‘het iedere keer weer die gevoelde twijfel aan de juistheid van hun aanwezigheid’*. Het is de vraag of hier nog steeds sprake is van “een minimum aan hinder voor derden”, zoals in 1994 was gesteld (zie paragraaf 2.3.1). Hier wringt zich ook een specifiek probleem van de mtv-functie op zich, namelijk de vrijwel onmogelijke opgave om mensen te selecteren voor controle, waarbij men niet selectief op uiterlijke kenmerken als huidskleur en dergelijke te werk mag gaan (zie Groenendijk, 1994 en Bovenkerk, 1989).

6.6 Mtv-functie en MTV-brigades

De conclusies over zowel de repressieve als ook de preventieve functie van het mobiel toezicht vreemdelingen kunnen leiden tot het beeld, dat de uitvoerders (de MTV-brigades) “hun werk niet goed of effectief doen”. De onderzoekers willen daarom benadrukken dat het effectief functioneren van de MTV-brigades niet het centrale onderwerp van dit onderzoek is. Het centrale onderwerp is namelijk de effectieve bijdrage van de mtv-functie aan de bestrijding van illegale immigratie.

Uit de verschillende interviews, documentatie, en niet in de laatste plaats tijdens de observaties van de werkzaamheden van de MTV-brigades, komt een beeld naar voren van uitvoerders, die “er het beste van maken”. Veel mensen worden gecontroleerd, waarbij zo’n

¹²⁷ Het gaat hierbij om Nederlanders van Marokkaanse afkomst, die bijvoorbeeld voor vakantie elk jaar (soms meerdere keren) de grens passeren dan wel tijdens hun woon-werk verkeer regelmatig gecontroleerd worden.

20.000 mensen per jaar op het moment van controle worden gehinderd bij het niet legaal overschrijden van de grens, overigens zonder te weten of (een deel van) deze personen de grens overschrijden om zich illegaal in Nederland te vestigen.

In de uitvoering van de mtv-functie werkt een aantal zaken, direct dan wel indirect, belemmerend en ook demotiverend, zoals:

- De noodzaak om, sinds de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet, mensen over te dragen aan de Vreemdelingenpolitie voor inbewaringstelling. Dit blijkt regelmatig niet mogelijk, waardoor mensen moeten worden aangezegd het land te verlaten (zonder hiervan zeker te zijn).
- De slechte en sterk verouderde informatievoorziening en -uitwisseling binnen de MTV-brigades en tussen hen en de externe partners.
- De geringe capaciteit binnen de KMar in het algemeen en binnen de MTV-brigades in het bijzonder.
- De - vooral aan de zuidgrens - geringe samenwerking met de Belgische collega's/overheden.
- De frequente inzet van MTV-brigadepersoneel voor andere taken dan de uitvoering van de mtv-functie.

Ondanks deze belemmeringen en de ook regelmatig door henzelf geuite twijfel over de effectiviteit van hun werk, is de inzet en gehanteerde werkwijze van de uitvoerende MTV'ers noemenswaardig. Bij de observaties is duidelijk gebleken, dat de direct uitvoerenden zorgvuldig, gedegen en respectvol te werk gaan.

Deze zorgvuldigheid en dit respect bleken met name aanwezig in die gevallen, waarbij gecontroleerde personen niet over de beschikbare papieren bleken te beschikken. Daarnaast bleek tijdens de onderzoeksperiode en ook tijdens de observaties dat het uitvoeren van het mobiel toezicht vreemdelingen (helaas) niet altijd van gevaarlijke en/of dreigende situaties ontbloot is.

6.7 Naar een effectievere bijdrage?

Dit onderzoek richt zich op de effectieve bijdrage van het mobiel toezicht vreemdelingen aan de bestrijding van illegale immigratie. Kijkt men naar deze functie, dan moet geconcludeerd worden dat de doelstelling dermate breed en omvangrijk is, dat ineffectiviteit feitelijk vooraf gegeven is. In de context, waarbinnen de mtv-functie moet worden uitgevoerd, geeft het feitelijk geen pas om haar effectiviteit te relateren aan (de bestrijding van) illegale immigratie.

In 1994 is feitelijk besloten tot het installeren van MTV-brigades om verschillende redenen van politieke en organisatorische aard. De mtv-functie (zowel repressief als preventief), welke deze brigades moesten gaan uitvoeren, kreeg de doelstelling mee, die geldt voor het vreemdelingenbeleid als geheel.

Deze zware en zeer algemene doelstelling kreeg geen concrete vertaling toegespitst op die ene functie (mtv) binnen dat algehele palet aan instanties, instrumenten en maatregelen, die gezamenlijk het vreemdelingenbeleid vormen. De huidige doelstelling is in het geheel niet specifiek, meetbaar, noch realiseerbaar. Dat aan de effectieve bijdrage van de uitvoering van de mtv-functie aan de bestrijding van illegale immigratie, nu na zeven jaar, vervolgens sterk

moet worden getwijfeld, ligt dan ook niet zozeer aan de uitvoering, maar veeleer aan het ten doel gestelde.

6.7.1 Concrete inhoudelijke doelstelling mtv-functie

Een eerste vereiste is dat de doelstelling van de mtv-functie binnen het politieke kader meer concreet en realiseerbaar wordt geformuleerd. Daarvoor is het noodzakelijk dat de mtv-functie wordt beschouwd als één element binnen het gehele vreemdelingenbeleid, gericht op een (onder)deel van de algemene doelstelling. De formulering van een concrete algemene doelstelling voor de mtv-functie is ten eerste een taak van het politieke kader, waaraan politieke besluitvorming ten grondslag moet liggen.

Het ligt daarbij in de lijn van de ontwikkelingen, die men ook op andere beleidsterreinen kent, om bestrijding van illegaal handelen (hier: immigratie) veel minder te richten op het individuele gedrag en handelen, maar in toenemende mate op georganiseerde vormen van dit handelen. Effectieve bestrijding van georganiseerde vormen van illegale immigratie, namelijk mensensmokkel, heeft meer en verdergaand effect op de omvang van de zeer uiteenlopende gevolgen van illegale immigratie. Het verdient bij de relatieve schaarste aan middelen en menskracht dan ook de voorkeur bij deze bestrijding sterk de nadruk te leggen.

Aanbeveling 1:

Beschouw de mtv-functie als één element binnen het gehele vreemdelingenbeleid en concretiseer haar doelstelling in relatie tot een reëel deel van de meer algemene, brede doelstelling van dat vreemdelingenbeleid. Plaats deze concrete doelstelling binnen de recente ontwikkeling in het vreemdelingenbeleid, vooral gericht op opsporing en onderzoek (en vervolgens bestrijding) van georganiseerde vormen van illegale immigratie, namelijk mensensmokkel.

6.7.2 Concrete uitvoeringsdoelstellingen mtv-functie binnen ketenaanpak

De meer inhoudelijke doelstelling(en) van de mtv-functie moet vervolgens op een concreet praktisch niveau vertaald worden in uitvoeringsdoelstellingen. In de lijn van de hier gehanteerde kaders dient deze concretiseringsslag te gebeuren door vertegenwoordigers van het juridische kader in samenhang met (beleid en uitvoering van) de ketenpartners.

Om verbetering in de uitvoering teweeg te brengen dient de ketenaanpak binnen de bestrijding van de georganiseerde vormen van illegale immigratie (binnen interne en externe kaders) sterk benadrukt te worden. Dit staat of valt bij een noodzakelijke kwaliteitsslag op het terrein van gegevensverzameling en -uitwisseling tussen en binnen de verschillende ketenpartners.

Hiervoor is weer nodig dat de bestrijding ook als een keten wordt georganiseerd en gestructureerd. Aan de verschillende partners in deze ketenaanpak moeten duidelijke en concrete doelstellingen worden verbonden. Deze doelstellingen moeten specifiek, meetbaar, acceptabel, realiseerbaar en in tijd aangegeven zijn (volgens het SMART-principe).

Voor de mtv-functie houdt dit het volgende in:

Specifiek:	Overwogen moet worden of er, en zo ja welke, normering van streefcijfers op de verschillende onderdelen, zoals aantallen gecontroleerde mensen, streefcijfers (“treffers”), en dergelijke, is te formuleren. Deze normering kan ook een progressie in zich dragen over een bepaalde periode, waaruit verwachtingen ten aanzien van verbetering van selectiemethoden moeten blijken.
Meetbaar:	De gestelde normeringen dienen te meten zijn. Registratie van de benodigde gegevens moet dermate in elkaar steken dat normering en uiteindelijke resultaten met elkaar te vergelijken zijn.
Acceptabel:	Overwogen moet worden of en in welke mate de verhouding tussen gecontroleerde mensen en “treffers” als acceptabel wordt beschouwd. Ook dienen doelstellingen en afspraken tussen verschillende keten-partners voor een ieder acceptabel zijn.
Realiseerbaar:	Het spreekt voor zich dat gestelde doelen ook realiseerbaar moeten zijn - eventueel door duidelijk vooraf gestelde (rand)voorwaarden - waaraan voldaan moet worden om gestelde doelen te kunnen realiseren, zoals beschikbare middelen, capaciteit, kwaliteit, en dergelijke.
in Tijd aangegeven:	Het is nadrukkelijk van belang om in gestelde doelen ook duidelijke de realisatietermijn op te nemen (Wanneer moet wat bereikt zijn?).

Aanbeveling 2:

Een gestructureerde en georganiseerde ketenaanpak is essentieel voor een effectieve bestrijding van georganiseerde vormen van illegale immigratie. In deze ketenaanpak dient een concrete positie te worden ingeruimd voor de functie mobiel toezicht vreemdelingen. Voor de uitvoerders van de mtv-functie moeten SMART-doelstellingen worden geformuleerd, welke ook in verhouding met elkaar staan. Overigens is succes van deze ketenaanpak mede afhankelijk van effectieve samenwerking met buurlanden. Met name met België is hier nog veel terrein te winnen.

6.7.3 Bepaling van uitvoeringsorganisatie van mtv-functie

Het op deze wijze structureren en organiseren van de bestrijding van de illegale immigratie, werpt de vraag op of de uitvoering van de mtv -functie op de huidige wijze en in haar huidige vorm gehandhaafd moet blijven. De aard en het karakter van de uitvoering van deze functie veranderen, als de mtv -functie veeleer ten dienste wordt gesteld aan het verkrijgen van informatie voor mensensmokkelonderzoek en het uitvoeren van controles op basis van bevindingen uit mensensmokkelonderzoek. Daarbij moet ge dacht worden aan de volgende punten:

- aansturing van uitvoering van mtv -functie vanuit onderzoeks- en analysedoelen;
- aanzienlijke verbetering van informatieverwerking en -uitwisseling tussen betrokken ketenpartners, waaronder:

- terugkoppeling van informatie verkregen uit analyse van door controle verkregen gegevens;
- een veel selectiever gebruik van de inzet van steekproefsgewijze en “willekeurige” controles;
- het realiseren van een sluitende aanpak, waarbij prioriteit voor deze ketenaanpak binn en verschillende ketenpartners overeenkomt.

Aanbeveling 3:

Voor een sluitende ketenaanpak ter bestrijding van georganiseerde vormen van illegale immigratie is het belangrijk dat de regie in handen is van één partij: het AOM. In deze keten moet de uitvoering van de mtv-functie een duidelijke positie krijgen. Daarbij vindt natuurlijk onderzoek naar mensensmokkel plaats onder directe aansturing van het OM. Van wezenlijk belang is een goede op de praktijk toegesneden registratie en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners.

Aan het besluit om in 1994 de mtv-functie, controle op grensgangers, te laten uitvoeren door MTV-brigades van de KMar lagen organisatorische en politieke afwegingen ten grondslag. Deze afwegingen zullen wederom gemaakt moeten worden bij beantwoording van de vraag of de mtv-functie een recherche-matige invulling krijgt, waarbij politie en justitie een meer prominente rol hebben.

Aanbeveling 4:

Uitgaande van een meer recherchematige invulling van de mtv-functie, dient te worden vastgesteld bij welke instantie de uitvoering van de mtv-functie moet worden neergelegd.

Vormt de nieuwe invulling van de mtv-functie een blijvend onderdeel van de taken van de KMar dan moet een aantal zaken nader in beschouwing worden genomen, te weten:

- strikter onderscheid tussen hoofdtaken en neventaken, waarbij de uitvoering van de mtv-functie een duidelijke hoofdtaak wordt;
- vóórafgaand aan besluitvorming inzichtelijk maken van de gevolgen met betrekking tot de uitvoering van de mtv-functie bij ‘verzoeken’ om inzet van de uitvoerders voor andere taken (zoals in het verleden bijvoorbeeld zaken als EURO2000 en MKZ-crisis);
- heroverweging van de versnippering van de groepen uitvoerders van de mtv-functie, zowel in relatie tot standplaatsen als in relatie tot operationele teams, om uitvoering effectiever te laten plaatsvinden;
- definitieve verduidelijking en eventueel verheldering over de beschikbare middelen “om het werk te doen”, waarbij de kloof tussen werkelijkheid en beeldvorming, alsmede tussen beleid en staf enerzijds en uitvoerders anderzijds wordt gedicht;
- verbetering van registratie en verwerking van gegevens voortkomend uit de uitvoering van de mtv-functie;
- nadrukkelijker scholing en opleiding van personeel ter uitvoering van de nieuwe mtv-functie.

Indien uitvoering van de mtv-functie bij de KMar geplaatst blijft:

Aanbeveling 5:

Bepaal uitvoering mtv-functie als hoofdtaak van de uitvoerders. Uitvoerders van de mtv-functie dienen te opereren in grotere teams, welke minder versnipperd over het land zijn gestationeerd en flexibel(er) zijn in te zetten bij (verschillende) grenslocaties. Uitvoerders van de mtv-functie krijgen uitgebreider opleiding/scholing ten behoeve van verschillende onderdelen in relatie tot de mtv-functie.

De hier geformuleerde aanbevelingen richten zich op de verschillende kaders, (politiek, juridisch, intern en extern) sommige exclusief tot één kader, anderen tot enkele kaders. In het volgende schema zijn de aanbevelingen nogmaals weergegeven, waarbij duidelijk is aangegeven tot welk kader deze aanbeveling zich (met name) richt.

Politieke kader	Juridische kader	Interne kader	Externe kader
<ul style="list-style-type: none"> • Formuleer doelstelling mtv-functie in kader van algehele vreemdelingenbeleid. • Plaats mtv-functie nadrukkelijk in lijn van bestrijding georganiseerde vormen van illegale immigratie. • Stel ten doel tot sluitende ketenaanpak in bestrijding illegale immigratie. • Ontwikkel substantiële pogingen tot samenwerking met buurlanden (m.n. België). • Plaats uitvoering mtv-functie onder aansturing door AOM. • Bij besluitvorming over inzet uitvoerders voor andere taken dan mtv-functie, wordt doelstelling mtv meegewogen en zo nodig aangepast. 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimaliseer een gestructureerde en georganiseerde ketenaanpak van de bestrijding van georganiseerde vormen van illegale immigratie. • Regie ketenaanpak onder één duidelijke regie(AOM) • Directe aansturing mtv-functie in onderzoek onder OM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimaliseer sluitende ketenaanpak in bestrijding van georganiseerde vormen van illegale immigratie. • Formuleer concrete SMART-doelstellingen en -afspraken voor de uitvoering. • Ontwikkel goede op praktijk toegesneden registratie en informatie-uitwisseling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering mtv-functie wordt hoofdtaak uitvoerders. • Uitvoerders van de mtv-functie worden in (kleiner aantal) grotere teams ondergebracht. • Ontwikkel goed scholings- en opleidingsplan voor uitvoerders, gericht op hun specifieke taak en doelstelling mtv-functie.

6.8 Slotopmerkingen

In de inleiding is reeds gesteld, dat een onderzoek naar effectiviteit van beleid c.q. van een beleidsinstrument zeer problematisch kan zijn. De uitvoering van dit onderzoek naar de effectiviteit van het mobiel toezicht vreemdelingen is dan ook zeker niet van 'hobbels' gespeend gebleven. De oorzaken hiervan liggen met name op het terrein van de vele verschillende perspectieven en doelstellingen, die binnen het vreemdelingenbeleid opgeld doen.

De verschillende perspectieven worden in de dagelijkse werkelijkheid weerspiegeld in de diverse instanties, die op eniger wijze betrokken zijn bij de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen. De relatief gebrekkige informatieverwerving en -uitwisseling zijn belangrijke oorzaken geweest voor het feit dat het erg veel werk heeft gekost om over alle relevante en benodigde documentatie en bronnen te beschikken. In scherp contrast daarmee staat de gastvrijheid en open instelling van de betrokken MTV-brigades en individuele MTV'ers, waar de onderzoekers hebben meelopen en gesprekken hebben gevoerd.

Getracht is om de complexiteit van het onderzoeksonderwerp op te heffen door duidelijk vier perspectieven (kaders) te onderscheiden en binnen deze te kijken naar de doelstellingen en oordelen omtrent de effectiviteit. Met name de vele externe partners, die direct dan wel

indirect betrokken zijn bij de uitvoering van het mobiel toezicht vreemdelingen, zijn echter, vanwege de gestelde beperkingen in tijd voor dit onderzoek, relatief sterk onderbelicht gebleven.

Het internationale karakter van het vreemdelingenbeleid, en dus ook van een fenomeen als illegale immigratie, krijgt in toenemende mate aandacht en komt ook tot uiting in een steeds grotere internationale afhankelijkheid op het terrein van beleid en aanpak. Deze afhankelijkheid raakt de dagelijkse uitvoering van dit beleid, ook in het mobiel toezicht vreemdelingen. Feitelijk is de toename van (aandacht voor) immigratievormen een gevolg van de verdergaande internationalisering, wat op haar beurt leidt tot een internationalisering van beleid en aanpak. In het kader en binnen de gestelde beperkingen van dit onderzoek hebben de onderzoekers hier te weinig aandacht aan kunnen besteden.

Het verdient aanbeveling dat, in navolging van dit onderzoek en de daarin geformuleerde conclusies en aanbevelingen, wordt overgegaan tot het structureren en optimaliseren van de ketenaanpak van georganiseerde vormen van illegale immigratie. Het gericht in kaart brengen van de taken en functies van de verschillende partijen binnen de internationale (met name Europese) context behoort in dat geval tot een van de voorwaardenscheppende werkzaamheden.

In de voorbereiding van de besluitvorming over de toekomstige koers van het mobiel toezicht vreemdelingen verdient het aanbeveling nader onderzoek te verrichten naar de effecten van personencontroles. Feitelijk is weinig bekend over deze effecten, met name onder die Nederlanders die zelf of waarvan hun (groot-) ouders naar Nederland zijn gemigreerd.

De preventieve werking van het mobiel toezicht vreemdelingen is zeer moeilijk hard te maken. Veel berust hierbij op de aanname dat dit instrument een afschrikkingseffect zou hebben. In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat een aanpassingseffect evengoed opgeld kan doen. Nader onderzoek zou hier meer duidelijkheid over kunnen verschaffen. In zo'n onderzoek -of los daarvan - kan ook bekeken worden in hoeverre het op enig moment tegenhouden van illegale grensoverschrijding leidt tot het definitief voorkomen van deze grensoverschrijding. Of is er eerder sprake van (kort) uitstel?

Dit onderzoek richt zich op het mobiel toezicht vreemdelingen aan de zogenoemde binnengrenzen (van het Nederlandse Schengengebied). Een soortgelijk onderzoek naar de effectiviteit van de grensbewaking (aan de EU-buitengrenzen) is zeker aanbevelenswaardig, zo mogelijk EU-breed. Daarnaast zouden de uitkomsten van zo'n onderzoek een vergelijking tussen grensbewaking en mobiel toezicht vreemdelingen mogelijk maken.

Immigratie- en vreemdelingenbeleid zijn fenomenen, die in recente jaren in de politieke, maatschappelijke en media-aandacht sterk zijn opgekomen. Het beleid behoort nog tot de autonomie van de nationale staat, alhoewel de internationale afhankelijkheid -mondiaal, maar zeker ook binnen Europa- sterk is toegenomen. Het beschikbare instrumentarium zal zich de komende tijd alleen maar verder uitbreiden in omvang en variatie. Het is goed om in de ontwikkeling van dit instrumentarium realiseerbaarheid en realiteitszin fundamenteel in te bouwen en monitoring en effectevaluatie als integraal onderdeel zeker te stellen. Juist om beeldvorming en praktische werkelijkheid dicht bij elkaar te brengen.