

# Effectief Mobiel Toezicht Vreemdelingen; eindrapportage

**R. Witte, V. Wijkhuijs, A. Kaouass, M. Scholtes, S. Akkas**  
Eysink Smeets & Etman (ES&E)

**Bestelling:** ES&E, tel. 070 3133900  
Kenmerk: [EWB 99.098](#)

## 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 terugge-zonden 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 Vreemdelin-genwet, 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 geschapt 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.