

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingtoezicht

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Kiwa Management Consultants

Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:
Boom distributiecentrum te Meppel
Tel. 0522-23 75 55
Fax 0522-25 38 64
E-mail bdc@bdc.boom.nl

Voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.
Deze kunnen worden besteld bij:
Bibliotheek WODC, kamer KO 14
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.
Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2004 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, WODC, Kiwa, BBSO

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90-5454-552-6

NUR 823

Voorwoord

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in werking getreden. De toenmalige Staatssecretaris van Justitie heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat deze wet op onderdelen geëvalueerd zou worden. De Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 onder leiding van prof. mr. M. Scheltema is ingesteld om de evaluatie te begeleiden en advies uit te brengen aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Dit rapport bevat het eerste deel van de evaluatie Vw 2000 en betreft het terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers en het operationeel vreemdelingentoezicht. Voor in het rapport is het advies van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 over deze onderwerpen opgenomen. Daarop volgen een inleiding en de rapportages over de beide deelprojecten.

Het deelproject 'terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers' is beperkt tot een documentanalyse en enkele expertmeetings en interviews met betrokken organisaties. De onderzoekers van het project 'operationeel toezicht vreemdelingen' hebben triangulatie van onderzoeksmethoden toegepast, door gebruik te maken van beschikbare registratiegegevens, jurisprudentie, interviews en participerende observatietechnieken. In geen van beide projecten was een onderzoeksdesign mogelijk waarmee een causaal verband kan worden gelegd tussen wets- en beleidswijzigingen en kwantitatieve resultaten.

Ondanks deze beperking bevat dit rapport veel interessant materiaal, in de vorm van waarnemingen en analyses van beleidsactiviteiten waarvoor nog altijd een aanzienlijke maatschappelijke belangstelling bestaat. De Commissie Evaluatie Vw 2000 heeft in haar advies verwoord wat beleidsmakers hiervan kunnen leren.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Advies inzake terugkeerbeleid en operationeel vreemdelingtoezicht	9
Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000	
Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: achtergrond en opdracht	21
M.H.C. Kromhout (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie)	
Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000	35
M. Olde Monnikhof en J. de Vreede (Kiwa Management Consultants)	
Operationeel toezicht vreemdelingen. Evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingtoezicht door de politie	97
P.F.M. Boekhoorn, T.E.A.M. Speller en F. Kruijssen (Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek)	



Advies inzake terugkeerbeleid en operationeel vreemdelingentoezicht

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

Inhoud

1	Inleiding	13
2	Terugkeerbeleid	14
3	Operationeel vreemdelingtoezicht	17
4	Slotopmerking	19
Bijlage	Samenstelling Commissie	20

Advies van de Commissie Evaluatie

Vreemdelingenwet 2000

1 Inleiding

In de motie Dittrich, voorgesteld tijdens de behandeling van het ontwerp voor de Vreemdelingenwet 2000, is de regering verzocht de wet drie jaar na inwerkingtreding te evalueren. Voor zover hier relevant zou moeten worden onderzocht in hoeverre de wet leidt tot een effectief, non-discriminatoire vreemdelingentoezicht en tot bevordering van het vertrek van vreemdelingen die niet meer in Nederland mogen blijven.¹ Deze algemene vraagstelling is door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie in haar brief aan de Tweede Kamer van 25 juni 2001 als volgt gespecificeerd:²

Voor wat betreft de terugkeer van vreemdelingen zou moeten worden onderzocht:

- 1 Op welke wijze hebben de betrokken organisaties en overlegstructuren (de Coördinatiegroep van Justitie, Defensie, Buza, BZK, Kmar, RvH, COA, IND, de Vreemdelingendiensten, het Landelijk Overleg Terugkeer Organisatie, de landelijk projectleider, de Regionale Integrale Terugkeer Teams en het IOM) uitvoering gegeven aan het nieuwe terugkeerbeleid en hoe hebben zij de nieuwe elementen in de wet ervaren?
- 2 Op welke wijze hebben IND, COA, Vreemdelingendiensten en gemeenten gewerkt aan de totstandkoming en uitvoering van het Stappenplan 2000? Tot welke kwantitatieve resultaten hebben de beleidswijzigingen uit de Notitie Terugkeerbeleid van juni 1999 geleid en wat is de bijdrage van de verschillende nieuwe elementen in de wet geweest?

Voor wat betreft het operationeel vreemdelingentoezicht zou moeten worden nagegaan:

- 1 Hoe gaan de politiekorpsen, en daarbinnen de vreemdelingendiensten, om met de gewijzigde bevoegdheid tot staande houden bij vermoeden van illegaal verblijf?
Hoe komt men uit de voeten met het vereiste, zoals geformuleerd in artikel 50 personen alleen dan staande te houden wanneer er feiten en omstandigheden bestaan waarop naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden van illegaal verblijf bestaat?
Kan de politie deze controles op non-discriminatoire wijze gestalte geven?
- 2 Wordt er door de verruiming van de bevoegdheid tot staandehouding door de politie een groter aantal personen gecontroleerd?
Indien dat zo is, leiden deze grotere aantallen controles dan ook tot een groter aantal vaststellingen van illegaal verblijf?

¹ TK 1999-2000, 26 732, nr. 76.

² TK 2000-2001, 26 732, nr. 94, p. 3 en 4.

Indien dat het geval is, leidt dit dan eveneens verderop in de keten tot een groter aantal detenties en uitzettingen?

In het terugkeerbeleid ligt de nadruk op vrijwillig vertrek van afgewezen asielzoekers uit Nederland. Bij het operationeel toezicht is het einddoel gedwongen vertrek van niet legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen – waaronder asielzoekers – die niet vrijwillig vertrokken zijn. Tot op zekere hoogte zijn de beide instrumenten dus elkaars complement; naarmate het terugkeerbeleid effectiever is, bestaat minder behoefte aan operationeel vreemdelingtoezicht. De deelonderzoeken naar terugkeerbeleid en operationeel toezicht zijn separaat van elkaar uitgevoerd; de mogelijke interactie tussen terugkeerbeleid en operationeel toezicht is niet in het onderzoek betrokken.

De commissie heeft tijdens het afronden van het voorliggende advies kennis genomen van een concept van een door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken uit te brengen advies inzake het terugkeerbeleid.

2 Terugkeerbeleid

In 2003 werd een haalbaarheidsstudie gepubliceerd over het Terugkeerbeleid 1999, dat gold tot de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000. Het was de bedoeling een zogenaamde nulmeting te doen, waarmee – in het thans voorliggende rapport – de situatie na inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 kon worden vergeleken. De conclusie van dit onderzoek was dat (zelfstandige) terugkeer van afgewezen asielzoekers slechts in geringe mate wordt geregistreerd (en ook slechts in geringe mate kan worden geregistreerd). Van de wel beschikbare informatie is de betrouwbaarheid twijfelachtig, terwijl de toepasbaarheid en bruikbaarheid beperkt zijn. Er kunnen daarom geen betrouwbare en valide conclusies worden getrokken over de causale relaties tussen invoering van het Terugkeerbeleid 1999 en veranderingen in het al dan niet zelfstandig terugkeren van asielzoekers.³ Omdat sindsdien geen verandering is gekomen in de informatie waar het om gaat, geldt ook voor de Vreemdelingenwet 2000 dat een kwantitatieve evaluatie van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op het punt van het terugkeerbeleid niet mogelijk is.

Daarom is gekozen voor een louter kwalitatieve evaluatie, waarbij een centrale rol was weggelegd voor twee expertmeetings (en aanvullende interviews), waaraan personen in sleutelposities bij betrokken organisaties deelnamen. Daarbij zijn vragen geformuleerd met betrekking tot de samenwerking tussen de betrokken organisaties; de doelstellingen van het terugkeer-

3 M. van den Wijngaart, M. Hulsen, M. Olde Monnikhof, *Evaluatie effectiviteit Terugkeerbeleid '99. Een vooronderzoek naar de (on)mogelijkheden*, Nijmegen, ITS, 2003.

beleid en de daarvoor gebruikte instrumenten; de organisatie van de uitvoering; en de vraag hoe een toekomstige evaluatie voorspoediger kan verlopen dan de huidige.

Op basis van het evaluatierapport komt de Commissie tot de volgende *conclusies*.

Beperkingen van het rapport

De evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 op het punt van terugkeer is, gezien het voorgaande, een project met heel duidelijke beperkingen. De uitspraken van de informanten zijn op geen enkele wijze getoetst. Zo menen de informanten dat de keuze om in Nederland te verblijven of te vertrekken nauwelijks beïnvloed kan worden door het Nederlandse beleid; deze opvatting is evenwel niet op juistheid onderzocht. Het is denkbaar dat deze zij (tot op zekere hoogte) onjuist is. Daarover wordt in het evaluatierapport geen uitspraak gedaan, en daarover kan de Commissie derhalve evenmin een uitspraak doen. Het evaluatierapport heeft dus alleen waarde als weergave van hetgeen personen die betrokken zijn bij de uitvoering van het terugkeerbeleid denken.

Dat levert gegevens op die wel degelijk van belang zijn. Het leidt tot signaleringen en hypothesen die aandacht verdienen.

Gebrek aan gegevens

Het gebrek aan gegevens waarmee de effectiviteit van het terugkeerbeleid kan worden onderzocht is reeds twee maal onder de aandacht gebracht door de Rekenkamer.⁴ Zoals ook de Rekenkamer aangaf, heeft dit voor een deel te maken met de centrale operationele doelstelling van het beleid: vrijwillig vertrek. Vrijwillig vertrek kan heel goed plaatsvinden zonder dat de betrokken vreemdeling dit meldt bij de Nederlandse autoriteiten, en onttrekt zich dus tot op grote hoogte aan registratie. De inspanningen van de uitvoerders lenen zich wel voor onderzoek, maar de resultaten daarvan (en daarmee: de effectiviteit van de inspanningen) nauwelijks. Enerzijds is het problematisch dat de centrale beleidsdoelstelling zodanig is geformuleerd dat noch het bestuur, noch het parlement, noch de publieke opinie kunnen beoordelen of die doelstelling (ten dele) is bereikt. Anderzijds is de nadruk op vrijwillig vertrek niet meer dan reëel. Het enkele feit dat deze doelstelling niet goed meetbaar is, brengt niet reeds vanzelf met zich mee dat deze doelstelling verlaten moet worden. Een nadere politieke afweging op dit punt lijkt op zijn plaats.

Bovendien kan wel iets ondernomen worden om meer en betere gegevens te verkrijgen. Op dat punt doen de informanten enkele suggesties. Ook voorziet recent beleid in betere informatievoorziening.⁵ Bij een volgende

⁴ TK 1998-1999, 26 626, nr. 2, p. 23; TK 2002-2003, 28 831, nr. 2, p. 36. In 2003 constateerde de Rekenkamer wel dat op een aantal punten vooruitgang was geboekt.

⁵ De Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV), zie o.m. TK 2003-2004, 29 344, nr. 1, p. 20.

evaluatie van het terugkeerbeleid dient de vraag aan de orde te komen of er dan wel sprake is van een betere gegevensverzameling, waarmee de effectiviteit van het beleid tot op zekere hoogte geëvalueerd kan worden.

Dubbelzinnige doelstelling

Bij uitvoerende organisaties bestaat onduidelijkheid over het doel van het terugkeerbeleid. Uit het evaluatierapport blijkt dat het beleid zelf op dit punt dubbelzinnig is. Het centrale beleidsdoel is het bevorderen van vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst van vreemdelingen die niet (langer) worden toegelaten. De beleidsdoelen zijn toename en versnelling van (vrijwillige) terugkeer. De tussendoelen hebben eveneens betrekking op vrijwillige terugkeer. Bovendien heeft het cruciale dwangmiddel (detentie en uitzetting) niet in theorie, maar wel in de praktijk uitsluitend betrekking op terugkeer. Steeds gaat het daarbij om terugkeer naar het land van herkomst, en het beleid heet dan ook terugkeerbeleid. Het is daarom niet vreemd dat uitvoerders ervan uitgaan dat het doel van het beleid betrekking heeft op terugkeer naar het land van herkomst. Over het realiteitsgehalte van dat doel zijn zij uitgesproken somber. Van deze pessimistische kijk op het eigen werk zal geen positieve invloed op de uitvoering van het terugkeerbeleid uit gaan.

Het einddoel van het terugkeerbeleid is echter niet terugkeer naar het land van herkomst, maar het voorkomen van illegaal verblijf in Nederland, en het verminderen van het aantal in Nederland verblijvende uitgeprocedeerde asielzoekers.⁶ Dit einddoel van het terugkeerbeleid kan niet alleen bereikt worden door terugkeer naar het land van herkomst, maar ook door vertrek naar een ander land. Het zal daarbij vaak om onregelmatig verblijf in andere EU-lidstaten gaan. Vrijwillig vertrek, ongeacht de vraag of dat leidt tot onregelmatig verblijf in andere EU-lidstaten, lijkt een aanmerkelijk realistischer beleidsdoelstelling dan terugkeer. Dat vereist immers dat de situatie voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht in Nederland onaangener is dan in andere landen.

Het is gewenst dat aan de dubbelzinnigheid van het beleid, en de daaruit voortvloeiende verwarring bij uitvoerders, een einde komt. Op welke manier dat moet gebeuren staat echter niet bij voorbaat vast. Een mogelijke keuze is aan de dubbelzinnigheid een einde te maken door onomwonden te stellen dat ongeoorloofd verblijf in een andere EU-lidstaat in het kader van het terugkeerbeleid als een succes wordt beschouwd. Anderzijds is het de vraag of dat, mede in het licht van de Europeanisering van het migratiebeleid, wel een acceptabele optie is.⁷

6 Vgl. het nieuwe terugkeerbeleid: 'Het doel van de in deze notitie te nemen maatregelen is het terugbrengen van het aantal in Nederland verblijvende vreemdelingen dat geen recht heeft op verblijf', (TK 2003-2004, 29 344, nr. 1, p. 8).

7 Zie over de Europese aspecten van het terugkeerbeleid: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Terugkeer: de internationale aspecten*, Den Haag, mei 2004.

3 Operationeel vreemdelingtoezicht

Met betrekking tot het operationeel vreemdelingtoezicht verdient het – in het algemeen – eerst opmerking dat, teneinde verbetering van de uitvoeringspraktijk van een bestuursorgaan te bewerkstelligen, verschillende middelen denkbaar zijn. Hier moeten genoemd worden: wijziging van regelgeving, capaciteitsuitbreiding en organisatiewijziging ter bevordering van doelmatigheid.

In het deelonderzoek betreffende vreemdelingtoezicht was van alle drie de hierboven genoemde middelen sprake. Natuurlijk was er de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, waarvan de evaluatie de primaire aanleiding was voor dit onderzoek. Tegelijkertijd was sprake van een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding en een belangrijke wijziging in de organisatie van het vreemdelingtoezicht. Deze samenloop noopte de onderzoekers tot een ruime interpretatie van de onderzoeksvraag in de brief van de Staatssecretaris van Justitie. Het zou immers onmogelijk zijn uitsluitend de effecten van de wijziging in de regelgeving te meten zonder tegelijk in te gaan op de effecten van de andere wijzigingen.

Het onderzoek is daarom gericht op de effectiviteit van het vreemdelingtoezicht, enerzijds als gevolg van veranderde regelgeving, anderzijds als gevolg van intensivering van het toezicht, alsmede de non-discriminatoire uitvoering in verband met beide wijzigingen.

De onderzoeksresultaten leiden de Commissie tot de volgende *conclusies*.

Te ruime vraagstelling

De vraagstelling van de Staatssecretaris betrof tevens de effectiviteit in de schakels in de vreemdelingenketen voor en na de staandehouding, te weten: controles, vaststellingen van illegaal verblijf, detenties en uitzettingen. In de beginfase van het onderzoek is vastgesteld dat de invloed van ‘externe’ factoren op het eindresultaat in de keten zo groot is, dat het verband hiervan met de wetswijziging niet te meten valt. Afgezien hiervan lijkt het aantal staandehoudingen een goede indicator voor de effectiviteit van de wetswijziging. Nu de staandehouding een eenmalige handeling is in het begin van de reeks handelingen die tot uitzetting kan leiden, kan het staandehoudingscriterium immers geen invloed hebben op de effectiviteit van de handelingen later in de reeks. De vraag zoals geformuleerd door de staatssecretaris is dus niet in volle omvang te beantwoorden. Dit neemt niet weg dat het interessant zou zijn te weten hoe de samenwerking in de vreemdelingenketen de effectiviteit van het vreemdelingtoezicht beïnvloedt. Dit lijkt echter meer een onderwerp voor een kwaliteitsaudit dan voor een wetgevingsevaluatie.

Causaal verband met de Vw 2000?

De meest opvallende uitkomst van het onderzoek is, dat niet kan worden vastgesteld of het gewijzigde criterium voor staandehouding van vreemde-

lingen in de Vw 2000 heeft geleid tot een toename van het aantal staandehoudingen. De cijfermatige gegevens duiden wel op een stijging, doch het is niet aannemelijk dat deze kan worden toegeschreven aan de wetswijziging. Informatie verkregen uit bevraging van medewerkers in de uitvoeringspraktijk duidt erop dat het gewijzigde staandehoudingscriterium niet heeft geleid tot een andere aanpak.

Deze uitkomst relativeert de waarde van wetswijziging als middel om een grotere effectiviteit van de uitvoeringspraktijk te bereiken. Dit hoeft niet te verbazen als men bedenkt dat voorafgaand aan de invoering van de wetswijziging niet is vastgesteld dat het toen aangenomen gebrek aan effectiviteit het gevolg was van tekortschietende regelgeving.

Gebrek aan gegevens

Opmerkelijk in dit deel van het onderzoeksverslag is voorts hoe moeilijk het is om bruikbaar en betrouwbaar cijfermateriaal te verkrijgen. Een overheid die haar eigen effectiviteit wil meten, dient in de eerste plaats zorg te dragen voor beschikbaarheid van gegevens die hiervoor nodig zijn.

Nog moeilijker was het om de gevolgen van de gewijzigde regelgeving voor de non-discriminatoire uitvoering van het toezicht vast te stellen.

Beseft moet worden dat een risico van discriminatoir optreden op grond van de Vreemdelingenwet zich vooral voordoet bij operationeel vreemdelingtoezicht 'op straat'. Zodra sprake is van gerichte acties dan wel ingrijpen op grond van de vreemdelingenwetgeving na staandehouding op grond van andere regelgeving, kan van discriminatoir gebruik van de bevoegdheden op grond van de vreemdelingenwetgeving geen sprake zijn.

In het kader van het onderzoek is geconstateerd dat in toenemende mate het middel wordt gehanteerd van goed voorbereide acties waarbij, met als aanleiding hetzij illegale tewerkstelling hetzij illegale bewoning, illegaal verblijf van (grote) aantallen vreemdelingen tegelijk wordt aangepakt. Deze acties zijn effectief en waarschijnlijk non-discriminatoir omdat tevoren aanwijzingen over illegaal verblijf zijn gerapporteerd.

Cijfermateriaal over discriminatoir optreden is zo beperkt voorhanden dat hieruit slechts met voorzichtigheid conclusies kunnen worden getrokken. Aanwijzingen voor meer dan incidenteel discriminatoir optreden zijn niet gevonden. Voor wat betreft de voorbeelden uit de rechtspraak verdient aandacht dat niet is na te gaan in hoeverre de jurisprudentielijn van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het zicht hierop ontnomen heeft. In een aanzienlijk deel van de gevallen van vrijheidsbeneming die aan de rechter worden voorgelegd, heeft de vrijheidsontneming waarop uiteindelijk de vreemdelingenbewaring is gevolgd plaatsgevonden in het kader van het strafrecht. De rechtmatigheid van het strafrechtelijk optreden wordt volgens de huidige jurisprudentie niet door de vreemdelingenrechter beoordeeld. Eventueel discriminatoir optreden tijdens het zogeheten strafrechtelijk voortraject voorafgaand aan de inbewaringstelling onttrekt zich aan

toetsing door de vreemdelingenrechter en wordt in veruit de meeste gevallen ook niet in de strafrechtelijke procedure beoordeeld. In hoeverre de invoering van de Vw 2000 in dit verband heeft bijgedragen aan de effectiviteit alsmede het non-discriminatoir karakter van het handelen van de toezichthouders is niet vast te stellen. De vraag of dergelijke acties ook met de oude wetgeving mogelijk waren geweest, is niet aan de orde geweest.

Implementatie in de uitvoeringspraktijk

Opvallend is, dat voor de uitvoerders de wijziging in de bewoordingen van de staandehoudingsbevoegdheid, bedoeld om non-discriminatoir optreden te waarborgen, niet 'leeft'. De uitwerking hiervan in de Vreemdelingencirculaire wordt vaker genoemd als richtsnoer voor non-discriminatoir handelen; men zou zich echter kunnen afvragen of dezelfde beleidsregel ter uitwerking van de oude Vreemdelingenwet niet op dezelfde wijze had kunnen worden geredigeerd.

Opmerking verdient voorts, dat de opleidingsinspanning samenhangend met de invoering van de Vw 2000 hoofdzakelijk gericht is geweest op medewerkers van de vreemdelingendiensten. Het risico van discriminatoir optreden bij staandehouding is het grootst wanneer de staandehouding in het kader van het 'passief' vreemdelingentoezicht plaatsvindt, met andere woorden door de gewone politieman op straat. Om dit tegen te gaan zou de opleidingsinspanning juist op de basispolitiezorg gericht moeten zijn.

4 Slotopmerking

Uit de resultaten van de beide tot nu toe afgeronde deelprojecten blijkt, dat het effect van wetgeving beperkt is en dat bovendien niet eenvoudig is vast te stellen in hoeverre bepaalde ontwikkelingen het gevolg zijn van gewijzigde wetgeving dan wel van andere veranderingen zoals een wijziging in de uitvoeringspraktijk. In het rapport over het terugkeerbeleid heeft de wetswijziging door het ontbreken van kwantitatieve gegevens maar een zeer beperkte rol kunnen spelen; in het onderzoek betreffende operationeel toezicht kon niet worden vastgesteld of de wetswijziging het beoogde effect heeft gesorteerd. Dit doet niet af aan de waarde van het onderzoek; het noopt wel tot relativering van wetgeving als instrument om maatschappelijke problemen op te lossen.

Wellicht heeft het proces van wetgeving, waardoor het onderwerp van de wetgeving volop maatschappelijke en politieke aandacht krijgt, wel een weerslag op de praktijk die groter is dan het effect van de wetgeving als zodanig. Dit was echter geen voorwerp van onderzoek en zou de onderzoekers voor een nog zwaardere opgave hebben gesteld dan nu al het geval was.

Bijlage

Samenstelling Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

Voorzitter, tevens lid

Prof. mr. M. Scheltema, tot 1 september 2004 voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Overige leden

R.J.G. Bandell, burgemeester van de gemeente Dordrecht

Mr. G.H. Lubberdink, staatsraad in buitengewone dienst, Raad van State (lid per 1 september 2004)

Mw. prof. dr. P.L. Meurs, hoogleraar bestuurs- en organisatiewetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Prof. mr. T.P. Spijkerboer, hoogleraar migratierecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam

Mw. mr. E. Steendijk, voorzitter van de Vreemdelingenkamer bij de Rechtbank Zwolle

Dr. H.B. Winter, universitair hoofddocent aan de Rijksuniversiteit Groningen

Secretaris

Drs. A.C.C. Quirijnen, per 1 april 2004 opgevolgd door J.W. Visser, Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, Ministerie van Justitie

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: achtergrond en opdracht

M.H.C. Kromhout

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Inhoud

1	Voorgeschiedenis Vw 2000	25
1.1	Vw 1994 en Regeerakkoord 1998	25
1.2	Parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Vw 2000	28
2	Evaluatie van de Vw 2000	30
3	Rapportage en advies	31
	Literatuur	33

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: achtergrond en opdracht

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in werking getreden. Deze vervangt de Vreemdelingenwet van 1965, zoals herzien in 1994 (Vw 1994). In juni 2001 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Vw 2000 op onderdelen geëvalueerd zou worden, onder begeleiding van een onafhankelijke commissie. Dit hoofdstuk bespreekt de achtergronden van deze evaluatie en de evaluatieopdracht. Eerst wordt kort ingegaan op de voorgeschiedenis van de Vw 2000. Vervolgens komen de evaluatiethema's en de Commissie Evaluatie Vw 2000 aan de orde. Ten slotte wordt ingegaan op de rapportages en adviezen in het kader van de evaluatie.

1 Voorgeschiedenis Vw 2000

1.1 Vw 1994 en Regeerakkoord 1998

Sinds het begin van de jaren zeventig voert de Nederlandse overheid een restrictief beleid op het gebied van immigratie. De officiële werving van arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, Turkije en Marokko werd in 1973 gestopt. De voortgaande migratie in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming met reeds aanwezige migranten, werd in de loop der tijd steeds meer beperkt door huisvestings- en inkomenseisen. Daarnaast trachtte de overheid de immigratie vanuit Suriname in te dammen, in de periode rond het onafhankelijk worden van deze ex-kolonie. Naast arbeidsmigranten en migranten uit voormalige koloniën kreeg Nederland in de laatste decennia steeds meer te maken met asielzoekers. Sinds de stijging van het aantal asielaanvragen vanaf het midden van de jaren tachtig vormt ook deze groep een belangrijk thema in het beleid en in de publieke discussie. Daarnaast hebben illegale vreemdelingen en de mogelijkheden om hen te laten terugkeren naar hun herkomstland steeds meer aandacht gekregen. Inmiddels wordt ook op Europees niveau gewerkt aan (gezamenlijk) beleid ten aanzien van verschillende vormen van migratie (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2001). Het nationale juridische kader van het vreemdelingenbeleid werd lange tijd gevormd door de Vreemdelingenwet van 1965. Op 1 januari 1994 werd een herziene Vreemdelingenwet van kracht. Doel van deze herziening was het aantal procedures rond toelating en uitzetting te beperken en de duur van de procedures te bekorten. Hiertoe werd een aantal wijzigingen doorgevoerd in het procesrecht, werd de rechtsmacht geconcentreerd bij de rechtbank Den Haag, werden asielzaken uitgesloten van hoger beroep en werd de Voorlopige Vergunning tot Verblijf (VVTV) geïntroduceerd. Tegelijkertijd werd de Algemene Wet Bestuursrecht ingevoerd, die in het vreemdelingenrecht, als onderdeel van het bestuursrecht, een belangrijke rol ging spelen.

In 1995 concludeerden Visser en Homburg dat de vreemdelingrechtelijke procedures in 1994 nog steeds groot in aantal en van lange duur waren. Zij zagen hiervoor zowel oorzaken in de herziene wet zelf als in de wijze waarop deze door de betrokken organisaties werd uitgevoerd. Daarnaast identificeerden zij een aantal ongunstige randvoorwaarden, zowel binnen als buiten deze organisaties. Voorbeelden daarvan waren diverse reorganisaties ten tijde van de invoering van de herziene wet en een bijzonder groot aantal asielverzoeken in 1994. In 1995 werden nog enkele wetswijzigingen doorgevoerd, waaronder wijzigingen met betrekking tot de aanwijzing van zogenoemde 'veilige landen van herkomst' en 'veilige derde landen' (Grütters, 2003; Visser & Homburg, 1995).

Waar de herziening van de Vreemdelingenwet per 1 januari 1994 zich nog richtte op vreemdelingrechtelijke procedures in den brede (zowel 'asiel' als 'regulier', dat wil zeggen niet-asiel), was de herziening van de Vreemdelingenwet die resulteerde in de Vw 2000 van meet af aan gericht op het (beter) reguleren van asielmigratie. Dit blijkt onder meer uit het regeerakkoord van juli 1998 van het tweede kabinet Kok ('Paars II', bestaande uit PvdA, VVD en D'66) (TK 1997-1998, 26 024, nr. 9). In dit regeerakkoord is een apart hoofdstuk opgenomen met de titel 'asielbeleid', waarvan de eerste paragraaf luidt 'De vreemdelingenwet'. Ten aanzien van het asielbeleid kondigde het regeerakkoord aan dat het reeds ingezette restrictieve toelatingsbeleid ('streng' en 'rechtvaardig') gehandhaafd zou blijven. Daarnaast werd gesteld dat 'aan de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over "blijven of teruggaan" door betere en snellere procedures een eind [diende te] worden gemaakt' (p. 86). Het asielbeleid zou worden aangepast, gericht op (meer) 'snelheid' en 'soberheid'.

Om deze doelen te bereiken werd aanpassing van de Vreemdelingenwet aangekondigd. Omdat de beoordeling van het asielrelaas en het eventuele vertrek uit Nederland van asielzoekers bemoeilijkt wordt indien zij geen documenten bij zich hebben, werd daarnaast een wetsvoorstel 'ongedocumenteerden' voorzien. Ook werd gewerkt aan verbetering van de toenmalige 24-uurs procedure in het zogenoemde Aanmeldcentrum voor asielzoekers. Voorts wees het regeerakkoord vooruit naar enkele maatregelen met betrekking tot de terugkeer van afgewezen asielzoekers, waaronder de uitbreiding van de mogelijkheden voor gefaciliteerde terugkeer naar het land van herkomst en intensivering van het begeleid uitzetten uit Nederland. De te nemen maatregelen zouden volgens de coalitiepartners in overeenstemming zijn met het internationale vluchtelingenverdrag en mensenrechtenverdragen. Zij moesten er mede toe leiden dat 'de asielzoekersstroom naar Europa op een evenwichtiger wijze' zou worden verdeeld (p. 86). Net als in de jaren daarvoor behoorde Nederland in 1998 tot de Europese landen met het grootste aantal asielaanvragen per jaar (Immigratie- en Naturalisatiedienst, 1999). Een 'evenwichtiger verdeling van asielaanvragen over Europa' zou derhalve een verlaging van het aantal asielaanvragen in Nederland betekenen.

De aankondiging van de nieuwe Vreemdelingenwet vond plaats in een jaar waarin de uitvoering van de bestaande procedures sterk onder druk kwam te staan. In 1998 steeg het aantal asielaanvragen in Nederland opnieuw ten opzichte van het jaar daarvoor (zie tabel). In het najaar van 1998 bleek de instroom van asielzoekers bovendien veel hoger te zijn dan aanvankelijk verwacht, hetgeen tot grote problemen in de uitvoering leidde. Toenmalig Staatssecretaris van Justitie Cohen liet de Tweede Kamer weten dat vanaf 2001 een bijdrage aan het oplossen van deze problemen mocht worden verwacht van de herziening van de Vreemdelingenwet. Tot die tijd vestigde men zijn hoop op diverse beleidsmaatregelen, waaronder uitsluiting van bepaalde categorieën asielzoekers van opvang, verlenging van de procedure in het Aanmeldcentrum van 24 naar 48 uur¹ en uitbreiding van de behandelcapaciteit bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Daarnaast werd soelaas verwacht van de bovengenoemde wetswijziging met het oog op ongedocumenteerden², die op dat moment in behandeling was in de Tweede Kamer (TK 1998-1999, 19 637, nr. 367). In 1999 daalde het aantal asielaanvragen ten opzichte van het jaar daarvoor, om in 2000 weer te stijgen. In 2001 begon het aantal asielverzoeken substantieel te dalen, een trend die zich in de daaropvolgende jaren heeft doorgezet (zie tabel). In de eerste vier maanden van 2004 daalde het aantal asielverzoeken opnieuw ten opzichte van de daaraan voorafgaande periode (Rapportage Vreemdelingenketen januari t/m april 2004, TK 2003-2004, 19 637, nr. 849).

Tabel: Aantal asielverzoeken in Nederland 1996-2003

Jaar	Aantal asielverzoeken
1996	22.870
1997	34.476
1998	45.217
1999	39.299*
2000	43.895
2001	32.579
2002	18.667
2003	13.402

* Exclusief enkele duizenden door de regering uitgenodigde evacués uit Kosovo.

Bron: IND (2000, 2003), www.ind.nl

- 1 Deze verlenging werd halverwege 1999 geëffectueerd (IND, 1999).
- 2 Deze wetswijziging is in 1999 in werking getreden en heeft het onder andere mogelijk gemaakt om asielaanvragen als kennelijk ongegrond af te doen wanneer de asielzoeker geen bescheiden kan overleggen om zijn of haar aanvraag te ondersteunen, en niet aannemelijk kan maken dat dit feit hem of haar niet toe te rekenen is (TK 1997-1998, 26 088, nr. 3).

1.2 Parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Vw 2000

Op 16 september 1999 dienden de toenmalige Minister en Staatssecretaris van Justitie een wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer, getiteld 'Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)'. Dit voorstel paste volgens de Memorie van Toelichting (TK 1998-1999, 26 732, nr. 3) (hierna MvT) in het beleid dat was gericht op het zoveel mogelijk reguleren van de migratie naar Nederland en het beheersbaar houden van de gevolgen daarvan voor de Nederlandse samenleving, binnen het internationale juridische kader. Het wetsvoorstel kon volgens de toenmalige bewindslieden niet los gezien worden van de reeds genomen beleidsmaatregelen en van toekomstige maatregelen in het kader van de harmonisatie van het Europese asiel- en immigratiebeleid. De Nota naar aanleiding van het verslag (TK 1999-2000, 26 732, nr. 7, p. 7) (hierna: Nota) verwees in dit kader naar de (voor)genomen beleidsmaatregelen gericht op onder meer een betere beoordeling van asielverzoeken in het Aanmeldcentrum, een landgebonden asielbeleid dat meer rekening zou houden met beleid in andere EU-landen, stringente aanpak van ongedocumenteerden, leeftijdsonderzoeken bij alleenstaande minderjarige asielzoekers en een intensiever terugkeerbeleid.

Na drie Nota's van wijziging van de kant van de regering en stemmingen in de Tweede Kamer over een groot aantal ingediende amendementen, werd het aangepaste wetsvoorstel op 14 juni 2000 in de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer accepteerde het wetsvoorstel op 21 november 2000. Tegelijk met de Vw 2000 werd in beide Kamers de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000³ aangenomen.

Door de aanneming van de Vw 2000 in beide Kamers werd de voorgaande Vreemdelingenwet geheel vervangen. De Vw 2000 werd als 'Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)' in het Staatsblad geplaatst. Nog voordat de Vw 2000 in werking trad, werd nog een wetswijziging doorgevoerd met voornamelijk technische aanpassingen. Zowel de Vw 2000 als deze wetswijziging werden op 1 april 2001 van kracht (zie Wetsdossier Vreemdelingenwet 2000). Sinds 1 april 2001 is de Vw 2000 nog enkele malen gewijzigd. In 2001 en 2003 heeft uitbreiding plaatsgevonden van de groep die valt onder de definitie van 'gemeenschapsonderdanen'. In 2003 zijn twee wetswijzigingen van kracht geworden met betrekking tot respectievelijk het inwinnen van advies bij de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken en diverse voornamelijk technische correcties. Eén van deze correcties betrof het aanwijzen van het asielprocesrecht als toepasselijk op vreemdelingen die een rechtsmiddel aanwenden tegen het niet ambtshalve verlenen van een reguliere verblijfsvergunning.

3 Voluit: Invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten alsmede intrekking van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000).

In september 2004 traden drie wetswijzigingen in werking. De eerste betrof de wijziging van het stelsel van rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemen- de maatregelen. Hierbij werd de zogenoemde tiendagetoets vreemdelingen- bewaring, die met de Vw 2000 was geïntroduceerd, weer afgeschaft, in verband met de grote werklast die deze had opgeleverd voor de rechtbanken. Bij de tweede wetswijziging werd de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd verlengd van drie jaar naar vijf jaar.⁴ Tegelijkertijd werd de uitzondering op de hoofdregel aangaande de ingangsdatum van de verblijfs- vergunning asiel bepaalde tijd, welke gold voor vergunningen die werden verleend na afloop van een besluitmoratorium, bij deze wetswijziging geschrapt. De derde wijziging betrof een aanpassing van de Vw 2000 aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie en heeft betrekking op vervoersondernemingen die een vreemdeling naar Nederland hebben gebracht. In het najaar van 2004 was bij de Eerste Kamer nog een wetsvoor- stel in behandeling ter implementatie van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van de Europese Unie betreffende 'minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen'. Het wetsvoorstel betrof de introductie in de Vw 2000 van een besluit- en vertrekmoratorium voor personen die op grond van een besluit van de Raad van de Europese Unie tijdelijke bescherming genieten.

Zoals gezegd betrof de wetsherziening met name *asiel*. Gezien de ervaren urgentie van effectieve asielwetgeving is volgens de Nota zelfs overwogen om een aparte asielwet te maken. Dit zou echter technische problemen hebben opgeleverd, aangezien een deel van de regelgeving zowel asiel- als reguliere immigratie betreft. In de uiteindelijke wet is wel zoveel mogelijk onderscheid aangebracht tussen de regels betreffende asiel- en reguliere immigratie.⁵ Het grootste deel van de regelgeving omtrent de reguliere verblijfsvergunning is echter opgenomen in het Vreemdelingenbesluit. Dit betreft voor een belangrijk deel regelgeving over onderwerpen die ten tijde van de Vw 1994 waren opgenomen in de Vreemdelingencirculaire (Boeles, 2001). De voornaamste wetswijzigingen op het gebied van asiel worden besproken in de rapportage evaluatie Vw 2000 met betrekking tot de asiel- procedure (zie paragraaf 3).

Behalve op asiel had de wetsherziening betrekking op de regels omtrent het *operationeel vreemdelingentoezicht*, met name de bevoegdheid van ambtenaren belast met de grensbewaking en van ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, om personen staande te houden ter vaststel-

4 Een amendement van die strekking werd overigens bij de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel Vw 2000 in de TK verworpen (zie Wetsdossier Vw 2000).

5 Met uitzondering van enkele categorieën asielzoekers die in aanmerking komen voor ambtshalve verlening van een reguliere verblijfsvergunning, waaronder alleenstaande minderjarige vreemdelingen (zie art. 3.6 Vb 2000).

ling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Omdat het criterium voor staandehouding onder de Vw 1994, namelijk het hebben van 'concrete aanwijzingen over illegaal verblijf' er in de praktijk toe had geleid dat er op straat nauwelijks actief vreemdelingentoezicht werd uitgeoefend, werd het criterium in de Vw 2000 gewijzigd in 'een redelijk vermoeden van illegaal verblijf' (MvT).

Een derde beleidsterrein waarop de Vw 2000 veranderingen met zich meebracht, was het *terugkeerbeleid*. Het vertrek van degenen die niet in Nederland mogen blijven zou volgens de regering worden bevorderd door het nieuwe instrument van de 'meeromvattende beschikking'. Hierdoor heeft de afwijzing van een asielverzoek van rechtswege een aantal gevolgen, waaronder beëindiging van de opvangvoorzieningen en de plicht om Nederland binnen een bepaalde termijn te verlaten, bij gebreke waarvan men kan worden uitgezet (Nota). In de hierna volgende delen van dit boek zijn de rapportages van de evaluatie Vw 2000 met betrekking tot het terugkeerbeleid en het operationeel vreemdelingentoezicht opgenomen.

2 Evaluatie van de Vw 2000

Op 8 juni 2000, hebben leden van de Tweede Kamer de regering verzocht 'te bevorderen dat de Vreemdelingenwet 2000 drie jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd (...) en vervolgens elke vijf jaar' (Motie Dittrich, TK 1999-2000, 26 732, nr. 76). In haar brief aan de Tweede Kamer van 25 juni 2001 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie deze evaluatie toegezegd (TK 2000-2001, 26 732, nr. 94). Met het oog op de doelstellingen van de Vw 2000 en de evaluatiethema's genoemd in de motie Dittrich, werden in deze brief verschillende onderwerpen voor de evaluatie genoemd, met betrekking tot de bovengenoemde beleidsterreinen asiel, vreemdelingentoezicht en terugkeerbeleid.

De uitvoering van de evaluatie is belegd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC). Het WODC voert delen van de evaluatie zelf uit en heeft andere delen extern uitbesteed, waarbij het WODC als projectbegeleider optreedt. In overleg met de opdrachtgever is besloten de evaluatie te beperken tot de onderwerpen uit de brief van de Staatssecretaris. Daarbij is tevens bepaald dat het overgangsrecht zoveel mogelijk buiten beschouwing zal blijven, aangezien dit per definitie een tijdelijk verschijnsel is. Tevens is ervoor gekozen om de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 niet bij deze evaluatie te betrekken.⁶ Vooraf dient reeds te worden opgemerkt dat het bijzonder moeilijk is om resultaten rechtstreeks toe te schrijven aan de Vreemdelingenwet 2000,

⁶ De inhoudelijke wijzigingen die deze wet behelst, betreffen met name de voorzieningen waarop een vreemdeling recht heeft nadat deze een verblijfsvergunning heeft gekregen (zie TK 1999-2000, 26 975, nr. 3 herdruk). De situatie van toegelaten vreemdelingen vormt echter geen onderwerp van onderhavige evaluatie.

gezien de voortdurende ontwikkelingen op het gebied van onder meer de asielinstroom, de organisatie van het werkveld en het nationale en internationale vreemdelingenbeleid.

Om de evaluatie als geheel te begeleiden en advies uit te brengen aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 ingesteld. De Commissie bestaat uit:

Voorzitter, tevens lid:

Prof. mr. M. Scheltema, tot 1 september 2004 voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Overige leden:

R.J.G. Bandell, burgemeester van de gemeente Dordrecht

Mr. G.H. Lubberdink, staatsraad in buitengewone dienst, Raad van State (lid per 1 september 2004)

Mw. prof. dr. P.L. Meurs, hoogleraar bestuurs- en organisatiewetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Prof. mr. T.P. Spijkerboer, hoogleraar migratierecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam

Mw. mr. E. Steendijk, voorzitter van de Vreemdelingenkamer bij de Rechtbank Zwolle

Dr. H.B. Winter, universitair hoofddocent aan de Rijksuniversiteit Groningen

Secretaris:

Drs. A.C.C. Quirijnen, per 1 april 2004 opgevolgd door J.W. Visser, Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, Ministerie van Justitie

De vergaderingen van de Commissie zijn tevens bijgewoond door Mr. drs. R.K. Visser, Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie evenals door mw. dr. M.H.C. Kromhout en dr. R.V. Bijl van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie.

3 Rapportage en advies

Over de evaluatie van de Vw 2000 wordt gerapporteerd in twee deelrapporten. Het eerste deelrapport betreft het terugkeerbeleid en het operationeel vreemdelingentoezicht. Dit rapport ligt voor u. Het tweede deelrapport betreft de asielprocedure en wordt verwacht in 2005.

Het onderhavige rapport omvat, naast deze inleiding:

- 1 het advies van de Commissie Evaluatie Vw 2000 aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie met betrekking tot het terugkeerbeleid en het operationeel vreemdelingentoezicht;

2 de rapportages waarop dit advies is gebaseerd:

- ‘Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000' door M. Olde Monnikhof en J. de Vreede (Kiwa Management Consultants);
- ‘Operationeel toezicht vreemdelingen. Evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingentoezicht door de politie’ door P.F.M. Boekhoorn, T.E.A.M. Speller en F. Kruijssen (Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek).

Het tweede rapport van de evaluatie Vw 2000 zal de asielprocedure betreffen. Het gaat daarbij om een procesevaluatie van de voornaamste nieuwe instrumenten van de Vw 2000 op het terrein van asiel, een onderzoek naar de kwaliteit van asielbeslissingen in eerste aanleg en een onderzoek naar de doorlooptijden van asielaanvragen en -beroepen in de huidige asielprocedure. Ook dit rapport zal een advies bevatten van de Commissie Evaluatie Vw 2000.

Voor alle rapportages geldt dat de auteurs verantwoordelijk zijn voor de eigen tekst. De Commissie Evaluatie Vw 2000 draagt de verantwoordelijkheid voor het advies.

Literatuur

Boeles, P.

De verblijfsvergunning regulier. In: P.J.A.M. Baudoin, P. Boeles, A. Kuijer, T.P. Spijkerboer, *Vreemdelingenwet 2000. Gevolgen voor de rechtspraak* Utrecht, OSR Juridische Opleidingen, Stichting Studiecentrum Rechtspleging, 2001, pp. 21-105

Grütters, C.

Asiodynamiek. Een systeemodynamische analyse van de Nederlandse asiel-procedure in de periode 1980-2002
Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Keten in kaart 1998. Trends en ontwikkelingen in de vreemdelingenketen in 1998

Den Haag, IND, 1999

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Jaarverslag 1999

Den Haag, IND, 2000

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Jaarverslag 2002

Den Haag, IND, 2003

Visser, T., G. Homburg

Evaluatie herziene Vreemdelingenwet

Amsterdam, Regioplan Onderzoek, Advies en Informatie, 1995

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Nederland als immigratiesamenleving

Den Haag, Sdu, 2001

Wetsdossier Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

Den Haag, Sdu, 2001

Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers

Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder
de Vreemdelingenwet 2000

M. Olde Monnikhof

J. de Vreede

Kiwa Management Consultants

Kiwa Management Consultants B.V.
Groninghaven 7
Postbus 1072
3430 BB Nieuwegein

Tel. 030-60 69 700
Fax 030-60 69 701
Internet www.kiwa.nl

Voorwoord

Dit rapport bevat het verslag van een deskundigenraadpleging over het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. Het project is uitgevoerd door Kiwa Management Consultants in opdracht van het Ministerie van Justitie.

Het project had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van alle deskundigen, die wij hierbij allemaal bedanken voor hun enthousiaste medewerking, commentaren, suggesties en inzet tijdens de uitvoering en rapportage van dit project. Ook gaat onze dank uit naar de begeleidingscommissie die uit de volgende personen bestond:

- Prof. mr. T.P. Spijkerboer, Vrije Universiteit Amsterdam (voorzitter)
- Dr. F. Beijaard, Ministerie van Justitie (WODC)
- Mw. dr. M.H.C. Kromhout, Ministerie van Justitie (WODC)
- Drs. A.C.C. Quirijnen, Ministerie van Justitie (DGV) – tot april 2004
- Drs. J. van Lammeren, Ministerie van Justitie (DVB) – vanaf april 2004

Drs. Marjolijn Olde Monnikhof MSc
Drs. Jordi de Vreede

Inhoud

Samenvatting	41
1 Inleiding	45
1.1 Achtergrond	45
1.2 Doelstelling en projectvragen	46
1.3 Informatieverzameling	48
1.3.1 Documentenanalyse	48
1.3.2 Expertmeetings: methode	48
1.3.3 Interviews	49
1.4 Opbouw rapportage	50
2 Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers	51
2.1 Hoofdpijnen terugkeerbeleid	51
2.2 Doelstellingen terugkeerbeleid	53
2.3 Instrumenten terugkeerbeleid	55
2.3.1 Instrumenten Terugkeerbeleid '99	55
2.3.2 Instrumenten Vreemdelingenwet 2000	57
2.4 Positieve en negatieve instrumenten	58
2.5 De terugkeerorganisatie	59
2.5.1 De projectorganisatie onder het Terugkeerbeleid '99	59
2.5.2 Veranderingen door en na Vw 2000	60
2.6 Cijfers: om hoeveel mensen gaat het eigenlijk?	61
3 Resultaten	63
3.1 Oordeel van deskundigen over individuele instrumenten	63
3.1.1 Tussendoel 1: Stimuleren medewerking asielzoeker aan eigen terugkeer	63
3.1.2 Tussendoel 2: Terugkeer mogelijk maken	67
3.1.3 Tussendoel 3: Verbeteren praktische uitvoering terugkeerbeleid	68
3.2 Oordeel van deskundigen over het totale instrumentarium	70
3.3 Knelpunten	71
3.4 Wat zijn aandachtspunten voor monitoring?	74
3.5 Wanneer is terugkeerbeleid geslaagd?	75
4 Conclusies	77
4.1 De uitvoerende organisaties (projectvragen 1 en 2)	78
4.2 Doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid (projectvraag 3)	78
4.3 Bijdrage van de instrumenten aan het behalen van de doelstellingen van het terugkeerbeleid (projectvraag 4)	79
4.4 Uitvoering van het terugkeerbeleid (projectvraag 5)	81
4.5 Oordeel van deskundigen over de organisatie van het terugkeerbeleid (projectvragen 6 en 7)	82

4.6	Monitoring en evaluatie van terugkeerbeleid in de toekomst (projectvragen 8, 9 en 10)	82
4.7	Tot slot	83
	Summary	85
	Literatuur	87
Bijlage 1	Overzicht respondenten	88
Bijlage 2	Huidige AC-procedure	89
Bijlage 3	Het terugkeerproces	91
Bijlage 4	De organisaties	94

Samenvatting

In dit rapport beschrijven we de resultaten van het project in het kader van de evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. Het gaat in dit rapport steeds alleen over afgewezen asielzoekers.

In eerder onderzoek is geconstateerd dat er geen betrouwbare en valide conclusies kunnen worden getrokken over de causale relatie tussen het Terugkeerbeleid '99 en veranderingen in het al dan niet zelfstandig terugkeren van asielzoekers. Aangezien een kwantitatieve evaluatie van het terugkeerbeleid in termen van zelfstandige terugkeer vrijwel onmogelijk is, heeft het WODC besloten tot een kwalitatieve evaluatie, waarin deskundigen een subjectief maar deskundig oordeel wordt gevraagd over de uitvoering en resultaten van het terugkeerbeleid.

Doel van het project is het achterhalen van het oordeel van betrokken deskundigen over de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99 met betrekking tot afgewezen asielzoekers en de ontwikkelingen daarin (richting en mate) sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).

Middels een beknopte documentenanalyse zijn de doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid in kaart gebracht evenals het terugkeerproces en de organisatie van de uitvoering. Vervolgens is tijdens twee expertmeetings deskundigen gevraagd hun oordeel te geven over een aantal aspecten van het terugkeerbeleid. Tijdens de eerste expertmeeting is vooral gevraagd of en in welke mate de instrumenten van het terugkeerbeleid bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van dat beleid. Tijdens de tweede expertmeeting is voornamelijk gevraagd naar een oordeel over de organisatie van de uitvoering van het terugkeerbeleid. Tot slot is ter aanvulling een beperkt aantal interviews gehouden.

Centrale doelstelling van het Terugkeerbeleid 1999 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 is het bevorderen van (vrijwillige) terugkeer van vreemdelingen die niet (langer) recht hebben op verblijf in Nederland. Uit de expertmeetings en interviews komt naar voren dat het in het beleid niet om (vrijwillige) terugkeer naar het land van herkomst maar om (vrijwillig) vertrek uit Nederland gaat.

De meeste instrumenten die hiervoor worden ingezet, hebben als doel de medewerking van de afgewezen asielzoeker te stimuleren en zijn/haar persoonlijke keuze te beïnvloeden om al of niet Nederland te verlaten. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen positieve en negatieve

instrumenten. Met *positieve* instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het vertrek voor asielzoekers zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Met *negatieve* instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het verblijf in Nederland zo onaantrekkelijk mogelijk te maken.

Omdat geen registratie van vrijwillig vertrek wordt bijgehouden, is niet aantoonbaar hoeveel afgewezen asielzoekers als gevolg van het terugkeerbeleid uit Nederland vertrekken. Wel hebben we geconstateerd dat de respondenten ervan uitgaan dat de keuze om wel of niet naar het *land van herkomst* terug te keren voornamelijk is gebaseerd op de perceptie van de asielzoeker van de (veiligheids)situatie in het land van herkomst. De respondenten zijn van mening dat deze perceptie nauwelijks te beïnvloeden is. In de tweede plaats is de mate van inburgering van de afgewezen asielzoeker in Nederland van invloed op de keuze voor al dan niet vertrekken. Ten derde wordt deze keuze voor een klein deel bepaald door de perceptie van de afgewezen asielzoeker van zijn/haar toekomst in Nederland.

De respondenten constateren dat deze laatstgenoemde perceptie wel beïnvloed kan worden. Een afgewezen asielzoeker zal volgens de respondenten Nederland eerder verlaten als hij/zij hier geen toekomstperspectief meer voor zichzelf ziet. Dat perspectief wordt volgens hen met name beïnvloed door de (effecten van) het negatieve instrumentarium. Deze mening kunnen de respondenten echter niet goed onderbouwen met cijfers, feiten of directe ervaringen.

Volgens de meeste respondenten is er voor afgewezen asielzoekers nog te vaak perspectief op een (langer) verblijf in Nederland, onder meer doordat nog geen sprake is van een heldere en korte asielprocedure. Daarnaast wordt aangegeven dat slechts een deel van de negatieve instrumenten helemaal is uitgevoerd, omdat het ontbreekt aan draagvlak voor de uitvoering van dit instrumentarium, in de maatschappij, bij uitvoeringsorganisaties en belangenbehartigers.

Positieve instrumenten dragen volgens de respondenten slechts marginaal bij aan de beïnvloeding van de keuze van de asielzoeker om al dan niet te vertrekken. Deze instrumenten bieden vooral ondersteuning aan asielzoekers die al hebben besloten terug te keren.

Hoewel respondenten de organisatie van het terugkeerproces op operationeel niveau positief waarderen, achten zij verbetering nodig in de aansturing van het totale terugkeerproces en de afstemming tussen beleids- en uitvoeringsniveau. Men is vooral tevreden over de samenwerking en communicatie tussen de uitvoeringsorganisaties op regionaal (RITT) en lokaal (LTG) niveau. Sinds de invoering van het terugkeerbeleid zijn de uitvoeringsorganisaties beter doordrongen van de 'ketengedachte'.

Respondenten verwachten verbetering in de kwaliteit van het cijfermateriaal als gevolg van verbeteringen in registratiesystemen. Echter, kwantitatieve evaluatie van het terugkeerbeleid blijft ook in de nabije toekomst onmogelijk. Uitgaande van de centrale doelstelling van zelfstandig en vrijwillig vertrek, worden geen gegevens bijgehouden over het aantal mensen dat uit Nederland vertrekt en met welke bestemmingen.

1 Inleiding

Dit rapport doet verslag van de resultaten van een documentenanalyse, twee expertmeetings en een aantal interviews in het kader van de evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Dit project is onderdeel van de Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 en betreft de evaluatie van de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99 en de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Het betreft in deze evaluatie alleen het terugkeerbeleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. Het project is uitgevoerd door Kiwa Management Consultants B.V. in opdracht van het WODC. In dit hoofdstuk komen de achtergrond, het doel en de werkwijze van deze evaluatie aan de orde.

1.1 Achtergrond

Voor het Terugkeerbeleid '99 was oorspronkelijk een evaluatieonderzoek voorzien. Daarom heeft het WODC het ITS in 2003 opdracht gegeven een inventariserende studie uit te voeren naar de haalbaarheid van een onderzoek naar de effectiviteit van dit beleid (Wijngaart e.a., 2003). Aan de hand van de inventarisatie kon worden bepaald of, en hoe het mogelijk is het effect – zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin – van het Terugkeerbeleid '99 voor afgewezen asielzoekers te evalueren.

Op basis van de inventarisatie konden de volgende conclusies worden getrokken:

- 1 (Zelfstandige) terugkeer wordt in te geringe mate geregistreerd. Informatie over afgewezen asielzoekers waarbij sprake is van vertrek door middel van uitzetting of vertrek onder toezicht is aanwezig, maar gegevens over mensen die zelfstandig vertrekken zijn nagenoeg niet voorhanden. Alleen de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) beschikt over gegevens die betrekking hebben op zelfstandig vertrek van afgewezen asielzoekers. Dit geldt echter voor een beperkt deel van alle afgewezen asielzoekers, namelijk alleen die mensen die bij de IOM aankloppen. Van het merendeel van de afgewezen asielzoekers – 75 tot 85 procent – is echter niet bekend of zij Nederland hebben verlaten en waar zij heen zijn gegaan.
- 2 De betrouwbaarheid van de beschikbare informatie is twijfelachtig. Bij de registratiesystemen van de ketenpartners is – in meer of mindere mate – sprake van vervuilde gegevens door registratieachterstanden en -fouten. Daarnaast wordt in de meeste informatiesystemen geen onderscheid gemaakt naar de verschillende fases in het terugkeerbeleid. Bovendien overlappen de classificaties elkaar binnen enkele registratiesystemen waaronder die van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Dit heeft tot gevolg dat er doublures zitten in de informatie. Verder worden soms tot regelmatig asielzoekers op een foutieve wijze geclassificeerd. Dit geldt

vooral voor de controleadresverwijderingen. Mensen staan regelmatig als zodanig geregistreerd terwijl zij weer in de procedure opduiken of alleen uitgeschreven zijn uit de opvang.

- 3 De toepasbaarheid en bruikbaarheid van de beschikbare informatie is beperkt. Van enkele organisaties (IOM, KMar en VreemdelingenDienst (VD)) is niet bekend of zij persoonsgegevens ter beschikking willen en/of kunnen stellen voor het onderzoek. Daarnaast zijn de registratiesystemen van diverse uitvoeringsorganisaties (VD en KMar) niet te koppelen aan INDIS (bestand van de IND) vanwege technische belemmeringen of doordat men niet het IND-registratienummer hanteert; of zijn ze slechts in theorie koppelbaar (COA en IOM).

Ook de Rekenkamer (1999) komt tot een vergelijkbare conclusie. In 2003 stelt de Rekenkamer vast dat er sinds 1999 op een aantal punten vooruitgang is geboekt, maar dat nog steeds van het merendeel van de afgewezen asielzoekers onbekend is waarheen zij zijn teruggekeerd of vertrokken.

Kortom, er kunnen geen betrouwbare en valide conclusies worden getrokken over de causale relatie tussen het terugkeerbeleid '99 en veranderingen in het al dan niet zelfstandig terugkeren van asielzoekers. Aangezien een kwantitatieve evaluatie van het terugkeerbeleid in termen van zelfstandige terugkeer vrijwel onmogelijk is, heeft het WODC besloten tot een kwalitatieve evaluatie, waarin deskundigen een subjectief maar deskundig oordeel wordt gevraagd over de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99.

Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) zijn dezelfde onmogelijkheden blijven gelden. Daarom is besloten deze kwalitatieve evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 uit te breiden naar het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 als onderdeel van de evaluatie van de Vw 2000).

1.2 Doelstelling en projectvragen

We formuleren voor dit project de volgende doelstelling:

Het achterhalen van het oordeel van betrokken deskundigen over de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99 met betrekking tot afgewezen asielzoekers en de ontwikkelingen daarin (richting en mate) door/sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).

Op basis van de hierboven geformuleerde probleemstelling onderscheiden we twaalf projectvragen.

Betrokken organisaties

- 1 Welke organisaties/overlegstructuren hebben gewerkt of werken aan de totstandkoming en uitvoering van het terugkeerbeleid (Terugkeerbeleid '99 en Vw 2000)?
- 2 Op welke wijze hebben de betrokken organisaties en overlegstructuren gewerkt aan de totstandkoming en uitvoering van het terugkeerbeleid (Terugkeerbeleid '99 en Vw 2000)?

Doelstellingen en instrumenten

- 3 Welke doelstellingen worden met het Terugkeerbeleid '99 nagestreefd en welke instrumenten worden hiervoor ingezet? Zijn hier veranderingen in opgetreden door invoering van de Vw 2000?
- 4 Zijn deskundigen van mening dat de instrumenten (in combinatie) bijdragen aan het behalen van de geformuleerde doelstellingen? Welke resultaten worden volgens hen met de verschillende instrumenten behaald? In welke richting hebben de resultaten zich ontwikkeld door de uitvoering van het Terugkeerbeleid '99? Welke veranderingen zijn hierin opgetreden door de invoering van de Vw 2000?
- 5 Hoe verloopt de uitvoering van het Terugkeerbeleid '99 in praktijk? Zijn hier veranderingen in opgetreden door de invoering van de Vw 2000?

Organisatie van de uitvoering

- 6 Hoe functioneren de diverse projectorganisaties onder het Terugkeerbeleid '99 en Vw 2000? Wat zijn de verhoudingen tussen de verschillende organisaties, hoe verloopt de samenwerking en communicatie tussen de organisaties/overlegstructuren?
- 7 In hoeverre draagt de manier waarop het Terugkeerbeleid (Terugkeerbeleid '99 en Vw 2000) wordt aangestuurd en uitgevoerd bij aan het behalen van de gestelde ambities en doelstellingen?

Toekomstige evaluatie

- 8 Welke ontwikkelingen op gebied van terugkeer van ex-asielzoekers zouden moeten worden gemonitord om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te kunnen vaststellen?
- 9 Welke (cijfermatige) gegevens/registraties zijn voor een dergelijke monitor reeds beschikbaar en welke nieuwe registratie(s) zou(den) hiervoor moeten worden opgezet?
- 10 Welke acties werden eerder ondernomen naar aanleiding van constatering van/aanbevelingen over ontbrekende informatie over terugkeer van ex-asielzoekers?
- 11 Is deze follow-up voldoende? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet en welke activiteiten zijn nog nodig?

1.3 Informatieverzameling

1.3.1 Documentenanalyse

Voorafgaand aan de raadpleging van deskundigen is een beknopte documentenanalyse uitgevoerd. Gekeken is naar het terugkeerproces en de organisatie van het terugkeerproces onder het Terugkeerbeleid '99 en de (eventuele) veranderingen daarin door invoering van de Vw 2000. Tevens is een inventarisatie gemaakt van de doelstellingen van het Terugkeerbeleid '99 en de Vw 2000 en in hoeverre deze doelstellingen meetbaar zijn. Ten slotte is ook geanalyseerd welke instrumenten zijn ingezet om de doelstellingen te realiseren en welke veronderstellingen hieraan ten grondslag liggen. In hoofdstuk 2 staat een overzicht van de resultaten van deze analyse.

1.3.2 Expertmeetings: methode

Gegeven de uitkomsten van de haalbaarheidsstudie van het ITS en de doelstelling van het huidige project, is gekozen voor een raadpleging van deskundigen via twee expertmeetings. In een expertmeeting is het mogelijk een hoge mate van interactie met en tussen de betrokkenen tot stand te brengen. Deze vorm leent zich voor analyse van procesmatige, organisatorische en communicatieve aspecten. Door het uitwisselen en integreren van verschillende beelden, belangen en meningen is een gezamenlijk oordeel ontwikkeld. We willen hier overigens benadrukken dat niet is gestreefd naar inhoudelijke consensus: deskundigen hoeven geen eenduidig oordeel over de uitvoering en resultaten van het terugkeerbeleid te hebben.

De twee expertmeetings kenden een verschillend karakter. Voor de eerste expertmeeting zijn deskundigen gevraagd die zich meer beleidsmatig met terugkeerbeleid bezighielden en/of -houden. Tijdens de tweede bijeenkomst lag het accent op de uitvoering en zijn deelnemers uitgenodigd die direct te maken hebben met of functioneren in de uitvoeringspraktijk van het terugkeerbeleid.

Om een kwalitatief zo hoog mogelijke opbrengst te krijgen, is een brede groep organisaties uitgenodigd om deel te nemen aan de meetings (in bijlage I staat een overzicht van de uiteindelijke deelnemers). Er is direct contact gezocht met de deskundigen, die veelal in eerste instantie waren voorgedragen door leden van de begeleidingscommissie. Soms werkten de betreffende personen al langere tijd in een ander beleidsveld of waren juist te kort betrokken om een goed oordeel te kunnen geven. In die gevallen en wanneer er geen deskundige op voorhand bekend was, is door de organisaties zelf een deskundige voorgedragen. Het achterhalen van deskundigen bleek een tijdrovend proces. In het bijzonder vertegenwoordigers van enkele

ketenpartners konden niet aanwezig zijn. Mede om die reden zijn aanvullende interviews afgenomen.

Expertmeeting 1: centrale vragen

Tijdens de eerste expertmeeting zijn we vooral ingegaan op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre dragen de instrumenten van het terugkeerbeleid (in combinatie met elkaar) bij aan het behalen van de doelstellingen van dit beleid?

Specifieke aandachtspunten hierbij waren:

- Het functioneren van de diverse (project-)organisaties onder het terugkeerbeleid.
- De ontwikkelingen op gebied van terugkeer van ex-asielzoekers die in de toekomst zouden moeten worden gemonitord om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te kunnen vaststellen.
- De bijdrage van de Vreemdelingenwet 2000 aan het (beter) behalen van de doelstellingen.

Expertmeeting 2: centrale vragen

Tijdens de tweede bijeenkomst zijn we vooral ingegaan op de volgende hoofdvraag:

Hoe verloopt het uitvoeringsproces van het terugkeerbeleid?

Specifieke aandachtspunten hierbij waren:

- Welke knelpunten kunnen we in het uitvoeringsproces onderscheiden?
- Welke ontwikkelingen op gebied van terugkeer van ex-asielzoekers zouden moeten worden gemonitord om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te kunnen vaststellen?
- In hoeverre is het uitvoeringsproces veranderd door de invoering van de Vreemdelingenwet 2000?
- Is deze verandering ten goede geweest?
- Hoe functioneren de diverse (project)organisaties onder het terugkeerbeleid? Hoe verloopt de samenwerking? Hoe zijn de verhoudingen? Hoe verloopt de communicatie?

Voorafgaand aan beide expertmeetings kregen de deelnemers een memo ter voorbereiding van de bijeenkomst met daarin een samenvatting van de doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid (zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreide beschrijving). Na afloop van de bijeenkomsten zijn de resultaten beschreven in een conceptrapport dat ter aanvulling naar alle deelnemers is toegestuurd. Acht deelnemers hebben hierop een reactie gegeven die verwerkt is in het eindrapport.

1.3.3 Interviews

Tijdens de expertmeetings waren niet alle uitvoeringsorganisaties van het terugkeerbeleid vertegenwoordigd en waren ook geen deelnemers aanwezig

namens het Ministerie van Justitie. Daarom zijn vijf individuele interviews gevoerd met deskundigen van de Immigratie- en NaturalisatieDienst (IND), de Vreemdelingendienst (VD), de Directie VreemdelingenBeleid van het Ministerie van Justitie (DVB), het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Buza) en de Staf Coördinatie Vreemdelingenketen van het Ministerie van Justitie (SCV) (zie bijlage I). Dit bood bovendien de mogelijkheid om enkele bevindingen uit de expertmeetings uit te diepen. Voorafgaand aan de interviews kregen zij het conceptrapport op basis van de resultaten van de expertmeetings toegestuurd.

Er hebben geen medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar) geparticipeerd in het project. Door tijdgebrek en reorganisatie kon bij de KMar tijdens de loop van dit project niemand worden vrijgemaakt.

1.4 Opbouw rapportage

In het volgende hoofdstuk geven we een kort overzicht van de asielprocedure en het terugkeerbeleid voor en na invoering van de Vreemdelingenwet 2000, zoals deze uit de documentanalyse naar voren zijn gekomen.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de resultaten van de expertmeetings en individuele interviews. Hoofdstuk vier bevat de conclusies.

2 Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers

In dit hoofdstuk gaan we in op het terugkeerbeleid sinds de Notitie Terugkeerbeleid 1999¹. Aan de orde komen de uitgangspunten en doelstellingen van dit beleid en de instrumenten die hiervoor geïntroduceerd zijn sinds de Notitie Terugkeerbeleid 1999. Zoals we in het eerste hoofdstuk al opmerkten, is in dit onderzoek gekeken naar het terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers en niet naar het terugkeerbeleid ten aanzien van illegalen. Hiervoor is gekozen omdat de instrumenten van het Terugkeerbeleid '99 uitsluitend gericht zijn op afgewezen asielzoekers.

2.1 Hoofdpijnen terugkeerbeleid²

Van alle vreemdelingen die in Nederland asiel aanvragen, krijgt een deel geen verblijfsvergunning. Dat betekent dat dagelijks veel vreemdelingen Nederland moeten verlaten.

In het Regeerakkoord van 1998 is afgesproken het terugkeerbeleid te intensiveren. Om dit te realiseren, is bepaald dat:

'van de vreemdeling, in het geval dat de eerste beslissing op zijn verzoek om toelating negatief is, medewerking zal worden verlangd aan de voorbereiding van de terugkeer; zodat in het geval de negatieve beslissing in de rechterlijke procedure wordt bevestigd, het vertrek ook zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na het in kracht van gewijsde gaan van de rechterlijke uitspraak, kan plaatsvinden' (Tweede Kamer, 26 024, p. 86).

Ditzelfde geldt ook voor de gevallen waarin wordt overgegaan tot intrekking van een eerder verleende verblijfsstatus. Gedurende de voorbereidingsperiode op zijn/haar vertrek mag de vreemdeling verblijven in de opvang. Daarnaast is in het Regeerakkoord bepaald dat organisatorische maatregelen zullen worden getroffen en dat ondersteuning ten behoeve van de terugkeer wordt uitgebreid.

Dit voornemen in het Regeerakkoord is uitgewerkt in de Notitie Terugkeerbeleid van juni 1999. Dit wordt ook wel het Terugkeerbeleid '99 genoemd. Onderdeel van dit beleid is het Stappenplan 2000 dat op 10 februari 2000 in de Staatscourant is gepubliceerd. Vanaf de dag erna, 11 februari 2000, zijn het Terugkeerbeleid '99 en Stappenplan 2000 van kracht geworden. Vóór februari 2000 gold een ander beleid dat zich richtte op de

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 646, nr. 1

2 Primair uitgangspunt voor de beschrijving van het Terugkeerbeleid 1999 is de Notitie Terugkeerbeleid (Ministerie van Justitie, 1999). Daarnaast is gebruikgemaakt van de publicatie: Wijngaart, M., Hulsen, M. & M. Olde Monnikhof (2003). Evaluatie effectiviteit Terugkeerbeleid '99. ITS/Nijmegen.

terugkeer van vreemdelingen. Dit is het Terugkeerbeleid '97³ waarvan het Stappenplan 1999 onderdeel is geweest. Per 1 april 2001 is de nieuwe Vreemdelingenwet (Vw 2000) in werking getreden. Dit betekent dat het Terugkeerbeleid '99 en Stappenplan 2000 van kracht zijn geweest in de periode van 11 februari 2000 – 1 april 2001.

Het Stappenplan 2000 werd van toepassing verklaard op asielzoekers van wie in de periode van 11-02-2000 tot 01-04-2001 een eerste negatieve beslissing op de asielaanvraag is genomen, of:

- 1 een negatieve beslissing op het bezwaar tegen de niet-inwilliging van de asielaanvraag is genomen, of
- 2 de vergunning tot verblijf, daaronder begrepen de voorwaardelijke vergunning tot verblijf, is ingetrokken of niet is verlengd, of de toelating als vluchteling is ingetrokken.

Asielzoekers waarbij bovenstaande beslissingen zijn genomen voor 11 februari 2000 vallen onder het Stappenplan '99 – ook wel Stappenplan III genaamd – van het Terugkeerbeleid '97 of onder de Zorgwet VVTV voor wat betreft de ingetrokken voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Onder de Vreemdelingenwet 2000 zijn er geen stappenplannen meer en hieronder vallen die asielzoekers die na 1 april 2001 een negatieve beschikking op asielaanvraag dan wel in bezwaar hebben ontvangen.

Uit de terugkeernotitie van 1999 kan worden afgeleid dat men op het gebied van terugkeer streefde naar oplossing van de volgende problemen:

- 1 te weinig uitgeprocedeerde vreemdelingen keerden vrijwillig terug naar het land van herkomst;
- 2 technische beletselen voor het realiseren van gedwongen verwijdering waren nog aanwezig;
- 3 vreemdelingen beschikten over een veelheid aan mogelijkheden om tegen op allerlei deelreinen genomen beslissingen door de Nederlandse overheid gerechtelijke procedures aan te spannen;
- 4 vreemdelingen verdwenen met onbekende bestemming voordat verwijdering daadwerkelijk gerealiseerd kon worden;
- 5 de praktische uitvoering van het terugkeerbeleid was voor verbetering vatbaar.

Het centrale uitgangspunt van het Terugkeerbeleid '99 is dat een beslissing tot niet toelaten tot Nederland betekent dat degene ten aanzien van wie een dergelijke beslissing is genomen Nederland dient te verlaten. Zelfstandige terugkeer blijft daarbij de meest wenselijke optie. Conform het Regeerakkoord staat in het Terugkeerbeleid '99 de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling vermeld om zelfstandig uit Nederland te

3 De uitgangspunten van het terugkeerbeleid voor 11 februari 2000 staan integraal beschreven in de Notitie Terugkeerbeleid van 3 juni 1997. Daarom spreken wij in deze rapportage van Terugkeerbeleid '97.

vertrekken. De vreemdeling krijgt een bepaalde periode om zijn vertrek te realiseren, de zogenoemde finale vertrekketermijn. Deze uitgangspunten zijn ook onder de Vw 2000 blijven gelden (zie hieronder).

2.2 Doelstellingen terugkeerbeleid

Centrale doelstelling

Centrale doelstelling van het Terugkeerbeleid '99 en ook van het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 is het bevorderen van (vrijwillige) terugkeer van vreemdelingen die niet (langer) worden toegelaten in Nederland.

Beleidsdoelen

In de periode voorafgaand aan het Terugkeerbeleid '99 is geconstateerd dat te weinig uitgeprocedeerde vreemdelingen vrijwillig terugkeren naar het land van herkomst. Daarom heeft men besloten tot intensivering van beleid dat bijdraagt aan vrijwillige terugkeer. Met de invoering van het Terugkeerbeleid '99 streeft men dan naar de volgende *beleidsdoelen*:

- 1 toename van (vrijwillige) terugkeer;
- 2 versnellen van (vrijwillige) terugkeer.

Einddoelen

Het bereiken van de beleidsdoelen en centrale doelstelling draagt bij aan de einddoelen van het terugkeerbeleid:

- 1 het voorkomen van illegaal verblijf in Nederland;
- 2 het verminderen van het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland.

Daarnaast veronderstelt men dat het bijdraagt aan het bereiken van enkele einddoelen van het totale asielbeleid: het verminderen van de instroom en het vergroten van maatschappelijk draagvlak voor afwijzende beslissingen.

Tussendoelen

In de Terugkeernotitie van 1999 wordt gesteld dat er (groepen) uitgeprocedeerde vreemdelingen zijn die niet terug willen en groepen die niet terug kunnen. Dit wordt door een aantal kenmerken van het beleid in de hand gewerkt. Belangrijkste kenmerk is dat vreemdelingen de terugkeer kunnen vertragen door allerlei gerechtelijke procedures aan te spannen. Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 wordt hiervoor een oplossing gezocht. Daarnaast wordt aangegeven dat de uitvoering van het terugkeerbeleid verbeterd moet worden.

We onderscheiden dan de volgende tussendoelen:

- 1 stimuleren van de medewerking van de asielzoeker aan de eigen terugkeer;

Figuur 1: Schematisch overzicht van de verschillende doelen en instrumenten van het terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vw 2000

Einddoelen		
<ul style="list-style-type: none"> - Voorkomen illegaal verblijf in Nederland - Verminderen van het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland 		
Beleidsdoelen		
<ul style="list-style-type: none"> - Toename (vrijwillige) terugkeer - Versnellen (vrijwillige) terugkeer 		
Tussendoelen		
Terugkeer mogelijk maken	Stimuleren medewerking asielzoeker aan de eigen terugkeer	Verbeteren van de praktische uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid
Instrumenten		
<i>Terugkeerbeleid '99</i>	<i>Terugkeerbeleid '99</i>	<i>Terugkeerbeleid '99</i>
1 IOM-regeling	1 Finale vertrektermijn	1 Organisatorische maatregelen
2 Terug- en overname-overeenkomsten	2 Beëindigen opvangvoorzieningen	2 Vervallen meewerkcriterium
3 Bijdrage Ontwikkelings-samenwerking	3 Gedwongen terugkeer	3 Vervallen beëindiging beschikking
	4 Informeren over en oriënteren op terugkeer	4 Harmonisatie terugkeerbeleid EU
	Vw 2000	Vw 2000
	1 Nieuwe bevoegdheden vreemdelingtoezicht en -bewaring	1 Meeromvattende beschikking
	2 Wettelijke mogelijkheden bewaring	2 Meerdere standaard vertrektermijnen
		3 Verandering organisatie terugkeerproces

- 2 terugkeer mogelijk maken;
- 3 verbeteren van praktische uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid.

De essentie van het terugkeerbeleid en zijn doelstellingen, is met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 niet veranderd. Onder de Vreemdelingenwet 2000 zijn vooral instrumenten ingevoerd die te maken hebben met het versnellen en verkorten van de asielpcedure (zie hiernaast in paragraaf 2.3).

2.3 Instrumenten terugkeerbeleid⁴

Om de hierboven genoemde tussendoelen – vooral vrijwillige/zelfstandige terugkeer – te bereiken, bevat het terugkeerbeleid een aantal instrumenten die we hieronder per tussendoel kort uitwerken (zie figuur 1 voor een schematisch overzicht).

2.3.1 Instrumenten Terugkeerbeleid '99

Tussendoel 1: Stimuleren van de medewerking van de asielzoeker aan de eigen terugkeer

Om de vreemdeling zoveel mogelijk te laten meewerken aan de eigen terugkeer worden de volgende instrumenten ingezet:

- 1 *Finale vertrektermijn.* De vreemdeling ten aanzien van wie uiteindelijk een in rechte onaantastbare beslissing is genomen, krijgt een periode van vier weken om zijn zelfstandige vertrek te regelen. Gedurende deze periode kan de betrokken vreemdeling zijn daadwerkelijke vertrek afronden. Dit betekent dat op het moment dat de vreemdeling een negatieve beschikking krijgt, hij/zij zelf stappen moet ondernemen om de benodigde identiteits- en reisdocumenten te verkrijgen.⁵ Wanneer de vreemdeling niet voldoet aan zijn/haar vertrekverplichting binnen de gestelde termijn, kan hij/zij uit Nederland worden gezet. Gedurende de periode van vertrekvoorbereiding kan de vreemdeling in beginsel in de reguliere opvang verblijven. Nadat de vertrektermijn is verlopen, wordt elke voorziening van overheidswege – dus ook opvangvoorzieningen – beëindigd. Uitzondering hierop wordt gemaakt voor die vreemdelingen die staatloos zijn en daardoor buiten hun schuld niet kunnen vertrekken (buitenschuld criterium). De termijn moet worden gezien als een uiterste termijn in verband met de beëindiging van voorzieningen en laat dus onverlet dat in voorkomende gevallen voor het einde van de finale vertrektermijn gedwongen uitzettingen plaats kunnen vinden.
- 2 *Beëindiging voorzieningen overheidswege:* opvangvoorzieningen, toelage en ziektekostenverzekering. Indien na het verstrijken van de vertrektermijn wordt geconstateerd dat de vreemdeling nog niet is teruggekeerd en er ook geen documenten voorhanden zijn op basis waarvan alsnog uitzetting uit Nederland kan worden gerealiseerd, wordt door het

⁴ In bijlage 3 staat een overzicht van het terugkeerproces.

⁵ De negatieve beschikking is niet de in rechte onaantastbare beslissing. Alleen als geen rechtsmiddelen worden aangewend geldt de einddatum van de indieningstermijn als startdatum voor de vertrektermijn, dus de termijn waarbinnen de asielzoeker zijn vertrek dient te realiseren. Het is omstreven of de asielzoeker geacht wordt zich tot de autoriteiten van zijn land te richten om reisdocumenten te verkrijgen voordat de rechter uitspraak doet over de afwijzing van het asielverzoek.

Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) overgegaan tot het beëindigen van de van overheidswege verstrekte voorzieningen. Hiervoor moet een aantal stappen worden doorlopen (zie bijlage 3).

- 3 *Gedwongen terugkeer: intensiveringen vreemdelingenbewaring.* In het kader van het Terugkeerbeleid '99 is besloten een aantal intensiveringen op het terrein van de vreemdelingenbewaring door te voeren. In de eerste plaats moesten de activiteiten gericht op terugkeer in de detentiecentra te Ter Apel en Tilburg verder worden ontwikkeld. Hiermee werd beoogd de zelfstandige terugkeer van de zich in detentie bevindende vreemdelingen te bevorderen. De tweede intensivering ligt op het gebied van de ongewenstverklaring. Een vreemdeling die zich herhaald niet aan de hem/haar opgelegde meldingsplicht heeft gehouden en illegaal in Nederland wordt aangetroffen, kan ongewenst worden verklaard.
- 4 *Informeren over en oriënteren op terugkeer:* terugkeergesprekken, cursusaanbod gericht op terugkeer naar het land van herkomst vanaf eerste negatieve beschikking. In geval van afwijzing van het asielverzoek moet de asielzoeker op verantwoorde wijze duidelijk gemaakt worden dat zijn/haar toekomstperspectief niet in Nederland ligt. Vanaf het moment van de eerste negatieve beschikking zal het Regionale Integrale TerugkeerTeam (RITT) ervoor zorgdragen dat in individuele gesprekken met de betreffende vreemdeling de zelfstandige terugkeer als nadrukkelijke optie naar voren wordt gebracht. In het kader van de daarop volgende deelname aan dagstructureringsactiviteiten zal alleen nog cursusaanbod gericht op de terugkeer worden aangeboden door het COA. Hierdoor zal het voor de betreffende vreemdeling niet meer mogelijk zijn om op integratie gerichte cursussen te volgen.

Tussendoel 2: Terugkeer mogelijk maken

- 5 *Terugkeerregeling IOM.* De IOM bemiddelt bij de zelfstandige terugkeer van vreemdelingen en biedt daartoe een terugkeerregeling aan. Hieronder valt:
 - a ondersteuning/bemiddeling bij het verkrijgen van reis- en identiteitsdocumenten;
 - b ondersteuning bij verkrijgen vliegticket;
 - c het bieden van eerste opvang bij aankomst in het land van herkomst;
 - d ondersteuning bij de herintegratie;
 - e ondersteuningsbijdrage voor levensonderhoud.
- 6 *Specifieke terug- en overnameovereenkomsten.* In nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken moest een projectteam worden samengesteld voor het voeren van terug- en overnamegesprekken met herkomstlanden.

7 *Bijdrage ontwikkelingsamenwerking (OS)*. Op basis van de uitkomsten van een evaluatie van gefaciliteerde terugkeerprogramma's alsmede het onderzoek naar de mogelijkheden om de OS-bijdrage aan gefaciliteerde terugkeer langs multilaterale kanalen te laten verlopen, moest worden bezien of een verdere inzet van OS-middelen gewenst en haalbaar is. Bij deze evaluatie moest ook de vraag worden betrokken of en, zo ja op welke wijze, de ontwikkelingsrelatie met bepaalde landen van herkomst gekoppeld kan worden aan het vergroten van de terugkeermogelijkheden naar die landen.

Tussendoel 3: praktische uitvoering van het terugkeerbeleid verbeteren

8 *Organisatorische maatregelen* ter verbetering van de samenwerking van de uitvoerende diensten van het terugkeerbeleid. Teneinde het terugkeerbeleid adequaat uit te kunnen voeren, is besloten de wijze van samenwerking tussen de verschillende uitvoerende diensten te intensiveren. Hiervoor is een projectorganisatie opgericht.

9 *Vervallen meewerkcriterium*. Asielzoekers die voor 11 februari 2000 hun laatste IND-beschikking hebben gekregen, vallen onder Stappenplan '99 en het Terugkeerbeleid '97. Onder dit beleid kan alleen tot uitzetting uit de opvang worden overgegaan als de overheid kan bewijzen dat een rechtmatig verwijderbare vreemdeling niet aan zijn of haar terugkeer meewerkt. Dit betekent dat de vreemdeling niet meewerkt aan het verkrijgen van de benodigde reis- en identiteitsdocumenten. Het objectief vaststellen van deze medewerking was erg complex en arbeidsintensief. Onder het Terugkeerbeleid '99 (inclusief Stappenplan 2000) hoeft de overheid niet langer te bewijzen dat de vreemdeling niet meewerkt maar moet de vreemdeling zelf bewijzen dat hij/zij wel meewerkt.

10 *Vervallen beëindigingbeschikking*. Onder Stappenplan '99 was een beëindigingbeschikking nodig om de opvangvoorzieningen te kunnen beëindigen. Deze verdween onder Stappenplan 2000.

11 *Harmonisatie van het terugkeerbeleid in de EU*. Een gemeenschappelijke benadering van landen van herkomst kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de migratiedruk vanuit die landen alsook een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de terugkeermogelijkheden naar die landen.

2.3.2 Instrumenten Vreemdelingenwet 2000

De Vreemdelingenwet 2000 is er in de eerste plaats op gericht om de asielprocedure te verkorten en verbeteren. Zoals we hierboven al opmerkten, is met het in werking treden van de Vw 2000 het Terugkeerbeleid '99 niet

inhoudelijk gewijzigd. Nieuwe elementen in de Vw 2000 zijn mede bedoeld om de uitvoering van het Terugkeerbeleid te ondersteunen.

Tussendoel 1: Stimuleren medewerking asielzoeker aan eigen terugkeer

- 1 Nieuwe bevoegdheden op het gebied van *vreemdelingentoezicht en -bewaring*, met name de bevoegdheid van politieambtenaren om personen staande te houden, over te brengen voor verhoor en op te houden voor onderzoek naar identiteit en verblijfstitel en de bevoegdheid om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner.

Tussendoel 3: Praktische uitvoering van het terugkeerbeleid

- 2 *De meeromvattende beschikking* waarbij de afwijzende beschikking over de verblijfsvergunning automatisch een aantal andere gevolgen heeft. Het afwijzen van de asielaanvraag leidt van rechtswege tot het beëindigen van de opvang. Een ander automatisch gevolg is, dat de vreemdeling Nederland uit eigen beweging dient te verlaten. Doet hij dat niet, dan kan hij – alweer zonder dat daarvoor een aparte beslissing nodig is – worden uitgezet. Anders dan onder de vorige wet is er geen last tot uitzetting meer nodig. Voorts biedt de meeromvattende beschikking van de IND van rechtswege een titel tot huisuitzetting ter beëindiging van de opvang. Door de introductie van de meeromvattende beslissing is de opvangverstrekker ontslagen van de verplichting om een ontruimingstitel bij de rechter te halen.
- 3 Onder het Stappenplan 2000 bestond er één *vertrektermijn* (finale vertrektermijn). Deze termijn ging van start op het moment dat de asielzoeker rechtmatig verwijderbaar was geworden. De Vw 2000 werkt anders. Na iedere negatieve beslissing of uitspraak start een vertrektermijn die 28 dagen duurt. Wanneer tijdig – binnen de termijn die hiervoor geldt, en ook 28 dagen is – het juiste rechtsmiddel is ingediend én de beslissing hierop in Nederland mag worden afgewacht, komt deze vertrektermijn te ‘vervallen’. Vervalt de vertrektermijn niet, dan eindigen na het verlopen van de vertrektermijn van rechtswege de opvangvoorzieningen.
- 4 De *organisatie van het terugkeerproces* is ook na invoering van de Vw 2000 veranderd. Hier gaan we in paragraaf 2.5 nader op in.

2.4 Positieve en negatieve instrumenten

De meeste instrumenten die beschikbaar zijn om de medewerking te stimuleren, zijn bedoeld om de persoonlijke keuze van de asielzoeker – ga ik wel of niet weg uit Nederland – te beïnvloeden. Deze instrumenten zijn onder te verdelen in positieve en negatieve instrumenten.

Met positieve instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het vertrek voor de asielzoekers zo aangenaam mogelijk te maken. Onder positieve instrumenten vallen:

- het informeren over en oriënteren op terugkeer;
- de IOM-regeling (inclusief op individuen afgestemde trajecten);
- terugkeer mogelijk maken: bijdrage aan ontwikkelingssamenwerking ten behoeve van het individu, specifieke plannen van aanpak en specifieke terug- en overnameovereenkomsten.

Met negatieve instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het verblijf in Nederland zo onaantrekkelijk mogelijk te maken. Onder negatieve instrumenten vallen:

- finale vertretermijn;
- beëindigen van de voorzieningen (inclusief ontruiming);
- gedwongen terugkeer (inclusief intensiveringen vreemdelingenbewaring).

In figuur 1 worden de genoemde instrumenten in verband gebracht met de hierboven geformuleerde doelen van het terugkeerbeleid. Zodoende wordt de beleidstheorie gevisualiseerd. De doelen liggen op verschillende niveaus: de instrumenten leiden in veel gevallen tot het bereiken van tussendoelen die op hun beurt zouden moeten bijdragen aan het bereiken van de eigenlijke beleidsdoelen. Ten slotte zijn er verder weg gelegen einddoelen geformuleerd.

2.5 De terugkeerorganisatie⁶

2.5.1 De projectorganisatie onder het Terugkeerbeleid '99

Er is met het Terugkeerbeleid '99 een projectorganisatie opgezet met het doel te komen tot een intensievere samenwerking tussen de uitvoerende organisaties. Deze stond onder directe leiding van de landelijke projectleider Terugkeer. Het project werd strategisch aangestuurd door een stuurgroep waarin de landelijke projectleider zitting had, net als diverse ministeries en andere organisaties. De stuurgroep adviseerde de Directeur-Generaal van het Ministerie van Justitie over de kaders van het managementcontract tussen Politie, COA, IND en KMar en de goedkeuring hiervan.

De projectorganisatie kende meerdere niveaus. Op de eerste plaats was dat het Landelijk Overleg Terugkeer Organisatie (LOTO). Met als voorzitter de landelijk projectleider die tevens werkzaamheden van betrokken organisaties coördineerde. In dit overleg hadden verder zitting: de projectleider

⁶ In bijlage 4 staat een beknopt overzicht van de verschillende organisaties die zijn betrokken bij de uitvoering van het terugkeerbeleid.

terugkeer van het COA, een vertegenwoordiger van de hoofddirectie van de IND, een vertegenwoordiger van de staf van de KMar, een vertegenwoordiger van de Politie (namens de portefeuillehouder Vreemdelingenzorg van de Raad van Hoofddirecties) en een vertegenwoordiger van de IOM. Zij droegen zorg voor de landelijke aansturing van de activiteiten van hun eigen organisaties, voor de informatievoorziening daarover en voor de noodzakelijke afstemming daarvoor met andere organisaties. Het LOTO werd bijgestaan door een projectondersteuningsteam waarin alle uitvoeringsorganisaties participeerden.

Daarnaast waren er vier regionale 'Kwaliteits Platforms Terugkeer' (KPT) gevormd, die bestonden uit vertegenwoordigers van Politie, COA en IND voor het betreffende gebied. De taken waren gelijk aan die van het LOTO, maar hadden in plaats van een landelijke een regionale dekking.

Voor de coördinatie van de uitvoeringsactiviteiten van de betrokken organisaties zijn zogeheten Regionale Integratie Terugkeer Teams (RITT) opgericht. Deze teams zijn verantwoordelijk voor de aansturing van de uitvoering van het terugkeerbeleid, informatievoorziening daarover en de afstemming met andere ketenorganisaties in de desbetreffende politieregio's. Een RITT werd samengesteld uit een vertegenwoordiger van het COA, de IND en het betreffende politiekorps. Deze teams zijn belast met de integrale behandeling van individuele dossiers van vreemdelingen. Ieder RITT kan al naar gelang de regionale problematiek tot specifieke overlegvormen besluiten.

De feitelijke uitvoering van het terugkeerbeleid vindt plaats op lokaal niveau in zogeheten Lokale Taakgroepen (LTG) die bestaan uit opvangmedewerkers van het COA, medewerkers Toezicht en Terugkeer van de IND en de coördinator van de VD. Hierin vinden ook de feitelijke werkzaamheden plaats ten behoeve van de terugkeer van individuele afgewezen asielzoekers. RITT's coördineren de uitvoering van deze LTG's.

2.5.2 Veranderingen door en na Vw 2000

Kort na de invoer van de Vreemdelingenwet 2000 is ook de projectorganisatie veranderd. In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Vw 2000 zijn de voorbereidingen gestart voor het instellen van een project-Directeur-Generaal Vw 2000 bij het Ministerie van Justitie. Daarnaast is in de zomer van 2001 gewerkt aan de inrichting van een project Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV), ter ondersteuning en uitvoering van de verschillende taken van de project-DG. De hoofddirecteur van de IND werd per 1 september 2001 Directeur-Generaal Vw 2000. Per 1 oktober 2001 werd het PCV officieel ingesteld. Vanuit het PCV werden voorstellen gedaan ter verbetering van het functioneren van de vreemdelingenketen.

In de periode voorafgaand aan de oprichting van het PCV voerde de IND de regie binnen de vreemdelingenketen, vooral voor wat betreft de aansturing van de VD en KMar, waarvoor men de gezagsdragersrol vervulde. Doordat het hoofd IND ook DG-Vw 2000 werd, werd hij verantwoordelijk voor het overdragen van de regierol binnen de keten van de IND naar PCV. De gezagsdragersrol richting VD en KMar is formeel echter nog tot 01-01-2004 bij het hoofd IND gebleven. Sinds 01-01-2004 ligt deze bij de Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, en wordt uitgewerkt door de opvolger van het PCV: de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV).

Het DG-schap Vw 2000 liep af op 1 april 2003. Per 1 maart 2003 is het PCV al onder de verantwoordelijkheid van de DGIAV gebracht. Sindsdien is de DGIAV voorzitter van de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen (CGV), waarin de directeuren van de betrokken organisaties binnen de vreemdelingenketen vertegenwoordigd zijn. Per 01-01-2004 is het PCV omgevormd tot SCV.

In de huidige projectorganisatie zijn het LOTO en de KPT's zijn niet meer te onderscheiden als zelfstandige overlegorganen (de KPT's zijn al onder PCV afgeschaft). Zij zijn min of meer vervangen door de huidige Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV). Deze directie heeft echter meer taken. Hij richt zich niet alleen op het terugkeerproces maar ook op de uitvoering van de nieuwe Vreemdelingenwet en ketensturing. Per 1 januari 2004 ligt de centrale regie voor het terugkeerproces bij het SCV. Deze moet ertoe leiden dat taken en verantwoordelijkheden duidelijk worden belegd en dat werkprocessen naadloos op elkaar aansluiten en gericht zijn op het daadwerkelijke vertrek uit Nederland van vreemdelingen zonder verblijfstitel (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 344, nr. 1). De RITT's en LTG's bestaan nog wel in de huidige structuur.

2.6 Cijfers: om hoeveel mensen gaat het eigenlijk?

Tabel 1 laat zien dat het aantal asielaanvragen in de afgelopen twee jaren beduidend lager is geweest dan in de jaren daarvoor. Mede als gevolg van die lage instroom is de bezetting van de opvang verder afgenomen. In totaal verbleven op 31 december 2003 nog 52.780 personen in de centrale opvang, bijna 17.000 minder dan een jaar daarvoor (TK, 19 637, nr. 805).

Kijken we naar de cijfers die bekend zijn op het gebied van terugkeer van afgewezen asielzoekers, dan zien we een bevestiging van de conclusie van

het ITS (Wijngaart e.a., 2003) dat van de overgrote meerderheid van de afgewezen asielzoekers niet bekend is waar zij zijn (tabel 2).⁷

Tabel 1: Aantal asielaanvragen per kalenderjaar

1999	2000	2002	2003
41.306	41.082	18.667	13.402

Bronnen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 805
Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637, nr. 648
Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 19 637, nr. 559

Tabel 2: Aantallen Terugkeer Asiel

	2000	2001	2002	2003
Met onbekende bestemming				
– Controleadres	10.871	11.967	16.875	17.557
– Aanzegging vertrek na vreemdelingenbewaring	–	510	483	351
– Overig	536	–	37	37
Verwijderingen				
– Uitzetting	2.027	2.112	2.276	1.713
– Vertrek onder toezicht	3.188	1.253	1.537	2.221
– Mobiel toezicht vertrek	–	–	47	20

Bronnen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 805
Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637, nr. 648
Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 19 637, nr. 559

Tabel 3: Aantal vreemdelingen dat Nederland verlaat met gebruikmaking van de IOM-regeling

2000	2001	2002	2003
3.220	1.775	2.194	3.010

Bronnen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 344, nr. 1
Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637, nr. 805

Ondanks de inspanningen die sinds de invoering van het Terugkeerbeleid '99 zijn gepleegd, laten de aantallen uitzettingen en vertrek onder toezicht geen stijgende lijn zien. Het aantal MOB-ers (asielzoekers die met onbekende bestemming zijn vertrokken) stijgt juist wel (TK, 2003-2004, 344, nr. 1).

Cijfers die ook mogelijk inzicht kunnen bieden in veranderingen in het aantal personen dat terugkeert naar het land van herkomst zijn afkomstig van de IOM. In tabel 3 staat het aantal vreemdelingen dat Nederland heeft verlaten met gebruikmaking van de IOM-regeling.

⁷ Het gaat in tabellen 1 en 2 niet over dezelfde groep asielzoekers. In tabel 1 geven we een overzicht van de instroom. In tabel 2 geven we een overzicht van de groep afgewezen asielzoekers. Deze laatste kunnen in andere (eerdere) jaren naar Nederland zijn gekomen. Er is hier sprake van een onbekende vertraging.

3 Resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van de expertmeetings en de interviews.

We beschrijven niet alle meningen afzonderlijk maar schetsen een beeld van de gevoerde discussie. Daar waar nodig geven we aan of de meningen van deelnemers erg van elkaar verschillen of juist niet.

Zoals we ook al in hoofdstuk 1 opmerkten, zijn de resultaten die we hieronder beschrijven subjectief. We hebben de deelnemers steeds om hun eigen, subjectieve mening gevraagd. We gaan ervan uit dat hun meningen gebaseerd zijn op hun ervaringen op het gebied van terugkeerbeleid. Om het hoofdstuk leesbaar te houden, schrijven we niet in elke zin 'volgens de deelnemers' of 'de deelnemers zijn van mening'.

In beide expertmeetings zijn we ingegaan op de relatie tussen de instrumenten en de tussendoelen zoals beschreven in het schema terugkeerbeleid. Om de discussie te structureren hebben we ervoor gekozen de instrumenten per tussendoel te behandelen.

3.1 Oordeel van deskundigen over individuele instrumenten

Hieronder gaan we in op de oordelen van de deskundigen over de individuele instrumenten. We behandelen de resultaten per tussendoel. We hebben ervoor gekozen om per tussendoel zowel de instrumenten van het Terugkeerbeleid '99 als die van de Vw 2000 te behandelen. Niet alle instrumenten die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, zijn tijdens de expertmeetings en de daarop volgende interviews aan de orde gekomen. Het gaat om de volgende instrumenten:

- Terugkeerbeleid '99: 'vervallen meewerkcriterium', 'Harmonisatie EU' en 'vervallen beëindigingbeschikking';
- Vw 2000: 'nieuwe bevoegdheden vreemdelingentoezicht en -bewaring' en 'meerdere staandaard vertrektermijnen'.

3.1.1 Tussendoel 1: Stimuleren medewerking asielzoeker aan eigen terugkeer

Finale vertrektermijn

Op zich staan de respondenten achter het feit dat er een vertrektermijn is vastgelegd en dat deze niet al te lang is. Tegelijkertijd geeft men aan dat in de praktijk de vertrektermijn vaak niet wordt gehaald. Dit wordt door de meeste deelnemers aangeduid als een knelpunt. De deelnemers verschillen echter van mening over de reden waarom dit een knelpunt is. Zo geven vooral respondenten die werkzaam zijn bij de belangenorganisaties aan dat de terugkeer nauwelijks tot niet te regelen is binnen 28 dagen, ook niet voor asielzoekers die mee willen werken aan hun eigen terugkeer. Het niet halen

van de vertrektermijn betekent dan dat de voorzieningen worden beëindigd en dat de asielzoeker op straat staat. Respondenten die wel werkzaam zijn binnen de uitvoeringsorganisaties geven aan dat de vertrektermijn bijna nooit wordt gehandhaafd – noch in het geval van een asielzoeker die meewerkt aan zijn/haar eigen terugkeer noch in het geval van een asielzoeker die dat wel doet. Het 'op straat terecht komen' van bereidwillige asielzoekers zien zij in de praktijk dan ook niet terug. Wel vindt deze groep dat er door het niet handhaven van de finale vertrektermijn een verkeerd signaal naar de betreffende én de overige asielzoekers uitgaat. Asielzoekers zouden het niet handhaven kunnen interpreteren als een mogelijkheid of kans tot (langer) verblijf in de opvang of in Nederland.

Beëindigen voorzieningen

Volgens alle respondenten is het beëindigen van voorzieningen een geschikt instrument om zelfstandig vertrek te bevorderen. Als wordt doorgevraagd, wordt echter niet helemaal duidelijk waarop zij die mening baseren. Er is op dit gebied in ieder geval geen cijfermateriaal beschikbaar en – zoals hieronder wordt beschreven – is dit instrument lange tijd niet (voldoende) uitgevoerd.

Ook hier is handhaving een probleem. Volgens respondenten van de uitvoeringsorganisaties is pas sinds het Stappenplan 2000 behoorlijk werk gemaakt van de mogelijkheid om de voorzieningen te beëindigen maar andere respondenten – vooral die niet werkzaam zijn bij uitvoeringsorganisaties – geven aan dat dit pas de laatste tijd goed op gang is gekomen. Net als bij het niet handhaven van de finale vertrektermijn gaat door het niet handhaven van de beëindiging van voorzieningen een verkeerd signaal uit naar asielzoekers. Negatieve instrumenten werken volgens de respondenten alleen als ze ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Een belangrijk probleem bij het beëindigen van de opvangvoorzieningen is het gebrek aan draagvlak, zowel bij enkele uitvoeringsorganisaties (gemeenten) als in de maatschappij. Zo zijn er burgemeesters in diverse gemeenten die in hun functie als korpsbeheerder ontruiming tegenhouden. Sommige burgemeesters doen dit in de vorm van uitzonderingen, anderen doen dit stelselmatig voor bepaalde groepen, bijvoorbeeld gezinnen met kinderen. Daarnaast wordt in sommige gemeenten opvang geboden door de gemeente of andere maatschappelijke organisaties zoals kerken. De respondenten werkzaam binnen de gemeenten geven aan dat gemeenten alleen opvang bieden aan asielzoekers die nog in procedure zijn. Door andere respondenten wordt opgemerkt dat dit dan om asielzoekers gaat die uitgeprocedeerd zijn als het gaat om de asielprocedure maar nog een reguliere procedure – bijvoorbeeld medisch – hebben lopen.

Het maatschappelijk draagvlak voor terugkeerbeleid in het algemeen is in de afgelopen jaren gegroeid. Wel is er nog weerstand tegen maatregelen als het

beëindigen van de voorzieningen. Een aantal jaren geleden konden volgens de respondenten afgewezen asielzoekers niet uit de opvang worden gezet zonder dat daar een storm van protest als reactie op kwam. Vooral de media hebben hier een belangrijke rol in gehad. Door respondenten werkzaam bij de uitvoeringsorganisaties wordt aangegeven dat de media vaak vertekende, onjuiste of onvolledig informatie verschaft over asielzoekers die uit de opvang worden verwijderd. Door de behoorlijke toename in het draagvlak voor een strengere uitvoering van het terugkeerbeleid is het beëindigen van de opvang nu veel beter mogelijk.

Dit instrument heeft volgens veel respondenten – vooral de respondenten die werken met individuele asielzoekers – ook nadelige effecten. Ten eerste verdwijnen asielzoekers tijdens de procedure uit het zicht. Ten tweede geldt dat er in Nederland mogelijkheden bestaan om ook zonder die voorzieningen te blijven (bestaan). Dat gaat ten koste van de werking van dit instrument.

Gedwongen terugkeer (intensiveringen vreemdelingenbewaring)

Volgens veel respondenten is er tot nu toe te weinig uitvoering gegeven aan het 'sluitstuk van het terugkeerbeleid': gedwongen terugkeer. Aangegeven wordt dat medio 2004 nog 3.000 asielzoekers in de opvang zitten die onder de Vw 2000 zijn uitgeprocedeerd. Daar zijn volgens de respondenten wel verklaringen voor. Ten eerste is er een opstopping ontstaan door de zogenaamde 14-1 brieven⁸. Ten tweede geeft een aantal respondenten werkzaam bij uitvoeringsorganisaties aan dat er onvoldoende geld is voor het uitvoeren van gedwongen terugkeer. Ten derde werken asielzoekers volgens de respondenten – en dan vooral die bij de uitvoeringsorganisaties – vaak niet mee zodat niet bekend is naar welk land de gedwongen terugkeer moet worden uitgevoerd.

De mogelijkheid om asielzoekers die niet meewerken aan de eigen terugkeer op te sluiten in vreemdelingenbewaring is volgens veel respondenten nauwelijks effectief. Dit komt doordat het alleen mogelijk is om vreemdelingen in bewaring te stellen als er zicht is op uitzetting.

Door het niet uitvoeren van de mogelijkheden op het gebied van gedwongen terugkeer gaat – net als bij het niet handhaven van de beëindiging opvangvoorzieningen – het signaal uit naar de asielzoekers dat 'het allemaal zo'n vaart niet zal lopen' en dat er misschien toch nog mogelijkheden zijn om in Nederland te blijven.

8 In 2003 heeft de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie aangegeven dat hij gebruik zou maken van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid in geval van humanitair schrijnende zaken. Hij gaf asielzoekers op 14 januari 2003 de mogelijkheid een brief te schrijven op basis waarvan hij tot zijn oordeel zou komen (de zogenaamde 14-1 brieven). Daarbij gaf hij de belofte aan de Tweede Kamer geen onomkeerbare stappen te zetten in de zaken die onder deze regeling vielen.

Informeren over en oriënteren op terugkeer

Vanaf het moment van de eerste negatieve beschikking worden asielzoekers in verschillende gesprekken door het COA – en in een later stadium door de politie – geïnformeerd over terugkeer.⁹ Deze gesprekken ervaren de deelnemers als zeer belangrijk. Het is goed om met de asielzoeker in gesprek te blijven: 'Als je echt wat wilt met terugkeerbeleid, moet je weten waar ze zijn, contact houden'. De bedoeling is dat op een neutrale manier te doen vanuit een voorlichtingsfunctie. De neutraliteit van de gesprekken kan in de uitvoering echter niet altijd gewaarborgd worden. Dit heeft te maken met het feit dat dezelfde uitvoeringsorganisatie – namelijk het COA – sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 verantwoordelijk is voor het op een neutrale manier informeren over terugkeer én het informeren over de negatieve consequenties als asielzoekers niet meewerken. Het COA moet de taak 'het bewegen tot vrijwillige terugkeer' combineren met de negatieve instrumenten en een harde boodschap. Het COA moet daardoor informatie over negatieve instrumenten in het positieve instrument verwerken. Het gevolg daarvan is dat de nadruk van het gesprek steeds meer op het negatieve aspect is komen te liggen. Hierdoor wordt COA niet meer gezien als neutrale gesprekspartner en verliest daardoor het contact met de asielzoeker. COA wordt gezien als de organisatie die ervoor verantwoordelijk is dat mensen op straat worden gezet. Dit heeft gevolgen voor de relatie die medewerkers hebben met asielzoekers. De meningen zijn hierover binnen het COA overigens verdeeld. Er zijn ook medewerkers die melden dat juist de eerlijkheid van de medewerker een goede relatie kan bewerkstelligen.

In het kader van de deelname aan dagstructureringsactiviteiten wordt voor de afgewezen asielzoeker alleen nog een cursusaanbod gericht op de terugkeer aangeboden door het COA (trajectbegeleiding en oriëntatie op de terugkeer). Dit is tot nu toe alleen een optie als afgewezen asielzoekers het echt willen. Alle asielzoekers krijgen terugkeergesprekken aangeboden naar aanleiding van negatieve besluiten. Dat is de minimale variant van trajectbegeleiding. Daarnaast kunnen asielzoekers een uitgebreider traject volgen, waarin de medewerker en de asielzoeker samen tot een realistisch toekomstperspectief komen en mogelijke activiteiten op dat perspectief aanpassen. Het is voor asielzoekers vrijblijvend om gebruik te maken van het aanbod van trajectbegeleiding. De deskundigen vinden dit jammer omdat zij het gevoel hebben dat dit instrument wel degelijk zou kunnen bijdragen aan het toekomstperspectief van de afgewezen asielzoeker in het land van herkomst en daarmee zou kunnen bijdragen aan een toenemende motivatie om terug te keren. Men vindt dat tot nu toe te vrijblijvend met dit instrument is omgegaan. Er zijn te weinig financiële middelen ter beschikking gesteld en ingezet om dit instrument op een goede manier te ontwikkelen en in te zetten. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat hier geen

9 Onder de Vw 2000 informeert de politie de vreemdeling niet meer persoonlijk over terugkeer.

echte opdracht vanuit de politiek ligt en het feit dat de uitvoering van het terugkeerbeleid voornamelijk rondom de negatieve instrumenten is opgebouwd.

Ondanks dat veel deskundigen wel menen dat trajectbegeleiding een positieve bijdrage kan leveren aan het stimuleren van medewerking aan de eigen terugkeer, wordt duidelijk dat over de effectiviteit van dit instrument niet veel informatie beschikbaar is. Er is weinig evaluatiemateriaal beschikbaar en er wordt nauwelijks gebruikgemaakt van opgedane leerervaringen. Daarnaast geeft men aan dat de kwaliteit van de initiatieven niet altijd optimaal is. Men kan veel voorbeelden noemen van projecten die zijn opgestart zonder dat men voldoende verstand had van de situatie in het land van herkomst. Daarnaast wordt aangegeven dat een aantal projecten meer het doel dienen 'dat er tenminste iets gedaan wordt' dan dat terugkeer erdoor wordt gefaciliteerd.

3.1.2 Tussendoel 2: Terugkeer mogelijk maken

Terugkeerregeling IOM

Over het algemeen zijn de respondenten te spreken over de Terugkeerregeling IOM. De asielzoekers die aankloppen bij de IOM lijken in de praktijk goed geholpen te kunnen worden. Wel wordt aangegeven dat deze regeling wordt gebruikt door een klein percentage asielzoekers dat al overweegt terug te keren (de cijfers in hoofdstuk 2 lijken dit te bevestigen). De IOM heeft dan ook niet zoals het COA de taak de asielzoekers te motiveren en stimuleren om mee te werken aan hun eigen terugkeer. De IOM zorgt voor de voorlichting en facilitering van mensen die aangeven geïnteresseerd te zijn. Het voordeel hiervan is volgens de meeste respondenten dat de gesprekken over terugkeer bij de IOM in tegenstelling tot de gesprekken bij het COA wel neutraal zijn.

Aangegeven wordt dat de 'aantrekkingskracht' van dit positieve instrument wel eens groter kan worden als het aanbod aantrekkelijker wordt gemaakt, bijvoorbeeld door een hogere financiële bijdrage¹⁰. Het is volgens de respondenten van belang dat de asielzoeker met opgeheven hoofd kan terugkeren naar het land van herkomst. Men moet daar kunnen aangeven dat de asielaanvraag in Nederland iets heeft opgeleverd. Daarnaast geven de respondenten aan dat de investering die een betere IOM-regeling vraagt, zal zich snel terug betalen. Zeker als je deze afzet tegen kosten van gedwongen uitzetting en verblijf.

¹⁰ Deze aanname lijkt te worden ondersteund door de recente cijfers over het aantal asielzoekers dat gebruik maakt van de IOM-regeling nadat de financiële bijdrage substantieel omhoog is gegaan (Trouw, augustus 2004). Wel moet men voorzichtig zijn met deze aanname omdat voor een onbekend aantal personen geldt dat zij al 'op de rol' stonden voor deelname en hebben gewacht tot zij gebruik konden maken van deze regeling. Het is dus nog de vraag of de toename structureel is.

De IOM helpt de asielzoeker ook met het wegnemen van de zogenoemde technische beletselen, bijvoorbeeld het verkrijgen van de juiste reis- en identiteitsdocumenten. Opvallend zijn de verschillen in perceptie tussen deelnemers werkzaam bij uitvoeringsorganisaties en deelnemers niet werkzaam bij uitvoeringsorganisaties op het gebied van technische beletselen. De eerste groep geeft aan dat als een afgewezen asielzoeker echt wil, terugkeer altijd mogelijk is. De tweede groep geeft aan dat dit niet het geval is. Volgens deze groep zijn er afgewezen asielzoekers die echt niet terug kunnen. Voor een deel heeft dit verschil van mening te maken met het verschil in mening over wanneer een afgewezen asielzoeker terug kan. Deelnemers werkzaam bij belangenbehartigers zijn het niet altijd eens met de beslissing van de Nederlandse overheid dat bepaalde gebieden in het land van herkomst veilig zijn voor de betreffende asielzoeker. Daarnaast geven deze deelnemers aan dat er een groep asielzoekers is waarvoor geldt dat het land van herkomst niet bereid of niet in staat is de juiste documenten voor terugkeer te verschaffen.

Specifieke terug- en overnameovereenkomsten

Er zijn in de afgelopen jaren in verschillende verbanden – EU, Benelux, Nederland – terug- en overnameovereenkomsten gesloten met diverse landen van herkomst.

Het sluiten van specifieke terug- en overnameovereenkomsten pakt niet altijd heel positief uit. Ten eerste lukt het niet altijd om alle technische beletstelen weg te nemen. Zo staan Angolezen bijvoorbeeld lang op een wachtlijst voor een laissez-passer. Ten tweede wordt in het land van herkomst niet altijd zorgvuldig (menselijk) met teruggekeerden omgegaan. Zo worden bijvoorbeeld in Togo de foto's van personen die zijn teruggekeerd nadat ze in een ander land asiel hadden aangevraagd als 'mislukkelingen' op tv getoond.

Bijdrage Ontwikkelingssamenwerking

Volgens de respondenten zijn de maatregelen die waren aangekondigd op het gebied van ontwikkelingsamenwerking nauwelijks van de grond gekomen.

3.1.3 Tussendoel 3: Verbeteren praktische uitvoering terugkeerbeleid

Organisatorische veranderingen

De deskundigen geven aan dat de samenwerking en communicatie tussen de uitvoeringsorganisaties van het terugkeerbeleid, vooral op operationeel niveau, redelijk tot goed is. Toch blijft binnen de vreemdelingenketen nog steeds meer afstemming en informatie-uitwisseling nodig.

Men is vooral tevreden over de samenwerking in de regionale integrale terugkeerteams en de lokale taakgroepen. Ook sinds de Vw 2000 is de

samenwerking op de werkvloer steeds hechter geworden en zijn er contacten aangegaan met andere organisaties, waardoor de keten is verbreed, bijvoorbeeld tot organisaties als Nidos, VVN en IOM. Men heeft respect voor elkaars belangen. Deze ontwikkeling gaat nog steeds door.

Er komen vooral uit de interviews ook signalen dat verantwoordelijkheid voor knelpunten door de diverse uitvoeringsorganisaties naar elkaar worden afgeschoven, wat de onderlinge relatie niet altijd ten goede komt. Vooral de IND en de VD geven wat negatieve signalen over elkaar. Opvallend is dat alle respondenten, maar vooral die werkzaam bij uitvoeringsorganisaties, erg te spreken zijn over de samenwerking met en het functioneren van het COA.

Met de projectorganisatie onder het Terugkeerbeleid '99 was er te weinig ketensturing vanaf het hogere niveau richting het lagere niveau. Knelpunten die niet op regionaal of lokaal niveau konden worden opgelost, werden naar landelijke projectgroepen doorgespeeld maar bleven daar ook vaak hangen. Voor een deel had dit te maken met het feit dat in die projectgroepen vertegenwoordigers van organisaties zaten met te weinig beslissingsbevoegdheid.

De huidige aansturing van SCV op gebied van vertrek en terugkeer wordt ook niet door alle uitvoeringsorganisaties als goed ervaren. Aangegeven wordt dat de SCV nog te veel bezig is met het operationele proces en te weinig met thema's die de uitvoeringsorganisaties overstijgen.

Er is voor de uitvoeringsorganisaties onder andere door de invoering van het terugkeerbeleid een enorme cultuuromslag nodig geweest om tot goede uitvoering te komen. Dit heeft behoorlijk wat tijd gevergd en daardoor heeft het lang geduurd voordat het Terugkeerbeleid '99 op de manier zoals was bedoeld werd uitgevoerd. Men geeft aan dat tot nu toe een evaluatie van de manier waarop de uitvoering is georganiseerd ontbreekt en wordt gemist.

Meeromvattende beschikking

De meeromvattende beschikking is vooral bedoeld om de asielprocedure te verkorten. Veel respondenten geven echter aan dat dat effect tot nu toe voor hen niet zichtbaar is geworden. Aangegeven wordt dat de mogelijkheden om reguliere procedures aan te spannen nu 'optimaal' worden benut door de asielzoeker en zijn/haar rechtshulpverlener. Er zijn respondenten die aangeven dat zij het idee hebben dat de procedure hierdoor langer is geworden. Zij kunnen dit echter niet staven met cijfermateriaal.

Over de meeromvattende beschikking als zodanig is men nog niet positief of negatief. Aangegeven wordt dat het inderdaad scheelt dat bepaalde procedures niet meer gevoerd hoeven te worden maar dat door hierboven al genoemde belemmeringen, de beslissingen nog lang niet altijd (adequaat) worden uitgevoerd.

3.2 Oordeel van deskundigen over het totale instrumentarium

Vrijwel alle respondenten (werkzaam bij uitvoerings- en belangenorganisaties) geven aan dat het pakket van instrumenten onder het Terugkeerbeleid '99 hooguit voor een deel bijdraagt aan het beïnvloeden van de keuze van asielzoekers om wel of niet mee te werken aan de eigen *terugkeer naar het land van herkomst*. Deze keuze is namelijk vooral afhankelijk van variabelen die onbekend zijn of nauwelijks te beïnvloeden. Belangrijk is de perceptie van de asielzoeker over de situatie in het land van herkomst. Als asielzoekers de situatie in het land van herkomst als onveilig of de sociaal-economische situatie als slecht beschouwen, zijn zij nauwelijks bereid mee te werken aan de eigen terugkeer (men wil dan immers niet terug). Ook de perceptie van de mogelijkheid voor gezichtsverlies in het land van herkomst als de asielzoeker terugkeert, is moeilijk te beïnvloeden.

De keuze om wel of niet *uit Nederland te vertrekken* (dus niet per se terug naar het land van herkomst) is gebaseerd op variabelen die in meerdere mate beïnvloedbaar zijn. Dit zijn variabelen die te maken hebben met de perceptie van het toekomstperspectief in Nederland. Zolang asielzoekers mogelijkheden zien om een toekomst in Nederland op te bouwen, zullen zij volgens de respondenten minder gemotiveerd zijn om terug te keren. De maatschappelijke context zoals de uitgedeelde asielzoekers die ervaren, nemen zij mee in de taxatie om wel of niet te blijven. Tijdens de expertmeetings en de interviews komen twee zaken naar voren die ervoor zorgen dat asielzoekers een toekomstperspectief in Nederland (blijven) hebben.

- 1 Ten eerste de lange asielprocedures met allerlei mogelijkheden om in beroep te gaan. Asielzoekers weten dat, na een aantal rechtszaken, de kans op een verblijfsvergunning in Nederland klein is. Een van de deskundigen zegt hierover: 'Al is de kans maar 1%, dan dromen ze zich bij die 1%.' Asielzoekers zullen dus de procedure maximaal benutten, immers hoe langer de procedure duurt, hoe groter de (gedroomde) kans op een verblijfsvergunning.
- 2 Ten tweede het niet handhaven en/of uitvoeren van de negatieve instrumenten. Hierdoor houden asielzoekers hoop dat zij in de opvang kunnen blijven.
- 3 In de derde plaats is het volgens veel respondenten werkzaam bij uitvoerings- en belangenorganisaties in Nederland mogelijk je staande te houden in de illegaliteit. Door veel respondenten werkzaam bij uitvoerings- en belangenorganisaties wordt aangegeven dat een bestaan in de illegaliteit door sommige asielzoekers als aantrekkelijker wordt beschouwd dan een bestaan in het land van herkomst. Omdat het bestaan in de illegaliteit zwaar is, verwachten de deskundigen dat specifieke groepen deze mogelijkheid eerder benutten dan andere. Zij verwachten dat vooral vrouwen, ouderen en gezinnen met kinderen hier eieren voor hun geld kiezen. Jonge(re) mannen nemen eerder de beslissing om de illegaliteit in te gaan.

Er zijn ook andere variabelen denkbaar die het verlaten van Nederland niet in de hand werken. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat men in Nederland is ingeburgerd, dat er kinderen in Nederland zijn geboren of dat er familie in Nederland woont.

De meeste respondenten geven op basis van de bovenstaande redenering aan dat de positieve instrumenten – ook als die wel goed worden uitgevoerd – waarschijnlijk slechts marginaal bijdragen aan de beïnvloeding van de keuze. Zij zijn kwetsbaar omdat de uitvoeringsorganisatie van het terugkeerbeleid voornamelijk is opgezet rondom de negatieve instrumenten. Wel wordt aangegeven dat positieve instrumenten effect hebben op asielzoekers die al terug willen naar het land van herkomst. Men is zoals we hierboven al aangaven vooral positief over de IOM-regeling. De negatieve instrumenten hebben wel invloed op de motivatie van de asielzoeker om Nederland te verlaten.

Vooral door de beleidsmakers wordt aangegeven dat het gaat om de combinatie van positieve en negatieve instrumenten. De meeste afgewezen asielzoekers zijn alleen maar bereid na te denken over terugkeer als er een stok achter de deur is – in de vorm van gedwongen terugkeer of het beëindigen van opvangvoorzieningen. Als deze stok achter de deur ook daadwerkelijk wordt gebruikt, kunnen de positieve instrumenten de asielzoeker motiveren om medewerking aan de eigen terugkeer te verlenen.

3.3 Knelpunten

Tijdens de bijeenkomsten en gedurende de interviews kwam ook een aantal knelpunten naar voren dat vooral betrekking had op de uitvoering van het terugkeerbeleid. Hieronder volgt een overzicht. Deze knelpunten gelden over het algemeen zowel onder het Terugkeerbeleid '99 als onder de Vw 2000. Als hier een verschil in bestaat, wordt dat in de tekst aangegeven.

Lange overgangperiode

In het kader van terugkeer is de lange overgangperiode een knelpunt. Momenteel gelden nog steeds verschillende terugkeerregimes voor verschillende categorieën asielzoekers naast elkaar. Er zijn nog steeds asielzoekers die onder Stappenplan III, Stappenplan 2000 en de Vw 2000 vallen. Dat de wijze van vertrek voor een bepaalde asielzoeker anders is dan voor zijn of haar buurman in hetzelfde centrum heeft negatieve gevolgen voor de onderlinge verhouding tussen bewoners, en is ook voor het personeel van de uitvoeringsorganisaties moeilijk uit te leggen.

Grote groep onder 'oud' beleid

Een tweede knelpunt dat met het vorige samenhangt, is de grootte van de groep die nog onder het beleid van voor de VW 2000 valt. Momenteel zijn volgens de deskundigen nog ongeveer 23.000 asielzoekers in procedure.

Deze bestaande gevallen verstoppen het systeem. De doorstroom in de procedure van huidige asielzoekers wordt hierdoor negatief beïnvloed.

Perceptie kwaliteit asielprocedure

Een derde knelpunt heeft te maken met de manier waarop belangenbehartigers maar ook deelnemers werkzaam bij uitvoeringsorganisaties aankijken tegen de manier waarop asielbeslissingen worden genomen. Er heerst – vooral, maar niet alleen bij deskundigen die de individuele belangen van asielzoekers behartigen – wantrouwen tegen de kwaliteit van asielbeslissingen. Men geeft aan dat de doelstelling niet meer is ‘een zo goed mogelijke beslissing te nemen’ maar om ‘zo weinig mogelijk instroom van asielzoekers in Nederland te krijgen’ en ‘beslissingen zo snel mogelijk te nemen’. Omdat vanuit de politiek nadrukkelijk op deze laatste twee doelstellingen wordt gestuurd en omdat hiervoor zelfs percentages worden benoemd, ervaart men de kwaliteit van asielbeslissingen als twijfelachtig. Ook respondenten werkzaam bij andere uitvoeringsorganisaties dan de IND, geven aan dat er te sterk op kwantiteit wordt gestuurd. De IND wordt afgerekend op productie en niet op kwaliteit.

Vanuit de beslissende uitvoeringsorganisatie – vooral de IND – wordt aangegeven dat er in de asielprocedure zoveel onafhankelijke checks zijn ingebouwd dat deze juist heel zorgvuldig is. De kwaliteit van de beslissingen is volgens deze respondenten juist wel goed. Aangegeven wordt dat de IND intern bijhoudt hoeveel initiële beslissingen in een later stadium van de procedure door de rechter als onjuist worden bestempeld. Dit percentage ligt volgens de respondenten erg laag.

Draagvlak

Het vierde knelpunt heeft te maken met het draagvlak voor het terugkeerbeleid. Dit draagvlak is vooral bij belangenbehartigers maar ook bij bijvoorbeeld gemeenten lang niet altijd aanwezig. Bij de uitvoeringsorganisaties is dat draagvlak de laatste jaren verbeterd omdat veel medewerkers die zich absoluut niet konden vinden in keuzes die met het terugkeerbeleid samenhangen, zijn vertrokken.

Dit gebrek aan draagvlak maakt de uitvoering van het terugkeerbeleid moeilijker. Zo is voor het COA bijvoorbeeld een groot knelpunt dat burgemeesters in diverse gemeenten in hun functie als korpsbeheerder ontruiming tegenhouden. Sommige burgemeesters doen dit in de vorm van uitzonderingen, anderen doen dit stelselmatig voor bepaalde groepen, bijvoorbeeld gezinnen met kinderen. Een ander voorbeeld is een docent van cursussen/opleidingen aan asielzoekers die het er helemaal niet mee eens is dat de groep afgewezen asielzoekers waar hij/zij mee te maken heeft Nederland moet verlaten. Dit gebrek aan draagvlak straalt door op de afgewezen asielzoeker die daardoor weer een dubbele boodschap ontvangt.

Sfeer

De sfeer van wantrouwen en achterdocht ten opzichte van de asielzoeker in de asielpcedure wordt vooral door de belangenbehartigers als probleem ervaren. Dit is het vijfde knelpunt. Er wordt volgens deze informanten op voorhand door de beslissende instanties – vooral de IND – van uitgegaan dat het verhaal van de asielzoeker niet klopt. Door de eerste ontmoeting er één te laten zijn van wantrouwen en achterdocht, wordt de mogelijkheid om in een later stadium op een neutrale en gelijkwaardige manier met de asielzoeker in gesprek te komen over (mogelijke) terugkeer naar het land van herkomst onmogelijk gemaakt. Ook zal de asielzoeker minder bereid zijn tot medewerking aan de eigen terugkeer. De uitvoeringsorganisaties ervaren de wantrouwige sfeer niet als problematisch. Aangegeven wordt dat de asielzoeker zelf moet kunnen bewijzen in aanmerking te komen voor een verblijf in Nederland. Als hij/zij dat niet kan, moet goed worden onderzocht hoe dit komt en of de asielzoeker in aanmerking komt voor verblijf.

Lerend vermogen

Het zesde knelpunt dat wordt benoemd door vooral de belangenbehartigers is het feit dat er voor de uitvoering van terugkeerbeleid geen lessen worden getrokken uit de goede en slechte ervaringen van ander beleid dat mogelijk relevant zou kunnen zijn. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het ama-beleid. Aangegeven wordt dat daar goede ervaringen mee worden opgedaan op het gebied van terugkeer maar dat daar nauwelijks naar gekeken wordt. De respondenten werkzaam bij de uitvoeringsorganisaties maar vooral ook de respondenten werkzaam als beleidsmaker, geven aan dat er wel degelijk lessen worden getrokken uit ander relevant beleid en dat deze lessen worden gebruikt in nieuw beleid. Overigens is niet iedereen van mening dat de terugkeer van ama's goed verloopt. Vooral de problemen rondom de campussen worden door veel respondenten werkzaam in uitvoeringsorganisaties genoemd.

Uit beeld verdwijnen

Het feit dat asielzoekers door het beëindigen van de voorzieningen – vooral de opvangvoorzieningen – uit beeld verdwijnen, is het zevende knelpunt. Hierdoor verliezen hulpverleners maar ook de uitvoeringsorganisaties de asielzoeker uit het oog waardoor hulp niet gegeven kan worden en maatregelen niet meer uitgevoerd kunnen worden.

MOB

Een hiermee samenhangend knelpunt is dat er vaak onzorgvuldig wordt omgesprongen met de term MOB (met onbekende bestemming vertrokken). Aangegeven wordt dat asielzoekers te snel als MOB worden geregistreerd. Als vreemdelingen bij het eerste bezoek van de politie niet thuis zijn, worden ze al als MOB geregistreerd. Andere instanties weten dan heel goed waar deze asielzoekers zijn.

AC-procedure

Tijdens de tweede expertmeeting is veel aandacht geweest voor de AC-procedure (zie voor uitleg bijlage 2). Men ervaart hier de knelpunten die hierboven al zijn genoemd in nog hogere mate. Ten eerste geldt het terugkeerbeleid niet voor asielzoekers die in de AC-procedure worden afgewezen (wel kunnen zij gebruikmaken van de IOM-regeling en worden zij verantwoordelijk geacht voor hun eigen terugkeer). Ten tweede kijkt men nog wantrouwiger aan tegen beslissingen die in deze procedure worden genomen. Er zijn vooral bij belangenbehartigers maar zeker ook bij deelnemers van andere uitvoeringsorganisaties twijfels over de kwaliteit van het eerste en nader gehoor in het AC. Daarnaast leeft bij de respondenten – vooral bij de belangenbehartigers – de perceptie dat vanuit de politiek is bepaald dat een bepaald percentage van de asielaanvragen in het AC moet worden afgedaan. Hier worden percentages van 70% en 80% genoemd. Door belangenbehartigers wordt dan de vraag gesteld waarom dit percentage wordt gehandhaafd terwijl de absolute aantallen asielzoekers zo afnemen. De deelnemers werkzaam bij de IND en DVB geven aan dat niet op aantallen wordt gestuurd. De kwaliteit van de beslissing staat volgens hen voorop. Aangegeven wordt dat de genoemde percentages ondanks ontkenningen hardnekkig genoemd blijven worden door betrokkenen in het terugkeerbeleid.¹¹

3.4 Wat zijn aandachtspunten voor monitoring?

Tot nu toe is er op het gebied van het beschikbare kwantitatieve materiaal nauwelijks verandering opgetreden. Men is wel bezig met de ontwikkeling van de Basisvoorziening Vreemdelingenzorg. Dit is een bestand waarin alle uitvoeringsorganisaties gegevens over de asielzoeker kunnen opzoeken dan wel opslaan. Het is koppelbaar aan INDIS.

Het is nog de vraag hoe de BVV er in definitieve vorm gaat uitzien en welke gegevens daar precies in worden opgeslagen en op welke manier.

De deskundigen vinden het belangrijk dat er verbeteringen optreden in de manier waarop nu de MOB-registratie plaatsvindt. Als andere instanties wel weten waar de vreemdeling is, moet de politie daar informatie over kunnen krijgen dan wel verzamelen zodat de vreemdeling niet als ‘verdwenen’ wordt geregistreerd.

11 Deze hardnekkigheid zou te verklaren kunnen zijn uit het feit dat sinds de invoering van de Vw 2000 het aantal AC-afdoeningen sterk is gestegen. Uit een debat met de Tweede Kamer over beleidsvoornemens op het gebied van vreemdelingen- en integratiebeleid, blijkt dat de minister ernaar streeft het aantal AC-afdoeningen te verhogen. Hier wordt een percentage van 80% genoemd (TK, 1995, Vreemdelingen- en integratiebeleid, 5 september 2002, p. 95). Op 31-10-2002 ontkent de Minister echter dat dit een streefcijfer is. (TK, 2002-2003, 19 637 en 27 557, nr. 696).

De deskundigen geven aan dat er ook mogelijkheden zijn om een idee te krijgen van de resultaten van het terugkeerbeleid door wat meer diepte-onderzoek. Ten eerste is het volgens hen mogelijk om te achterhalen hoeveel uitgeprocedeerde asielzoekers zich onder de groep illegalen bevinden, welke kenmerken deze asielzoekers hebben en welke motieven zij hebben om in Nederland te blijven. Ten tweede zou er onderzoek kunnen worden gedaan bij probleemgroepen als drugsverslaafden en daklozen. Ook hier zou gekeken kunnen worden naar het percentage asielzoekers, de kenmerken en de motieven. Ten slotte geven de deskundigen aan dat het mogelijk ook loont om diepteonderzoek te doen onder asielzoekers die hebben besloten om terug te keren of in ieder geval Nederland te verlaten. Zo zou gekeken kunnen worden naar wat er met deze personen gebeurt nadat zij Nederland hebben verlaten. Het zou ook mogelijk moeten zijn om gesprekken met teruggekeerde asielzoekers te voeren over hun motieven om Nederland te verlaten.

3.5 Wanneer is terugkeerbeleid geslaagd?

Aan het eind van de expertmeetings en van elk interview, vroegen we de respondenten wanneer volgens hen het terugkeerbeleid geslaagd was. Het slagen van terugkeerbeleid zoals geformuleerd door de deskundigen valt uiteen in de volgende dimensies.

- 1 Terugkeerbeleid is geslaagd als afgewezen asielzoekers verdwijnen uit Nederland.
- 2 Terugkeerbeleid is geslaagd als na een heldere en korte procedure een kwalitatief goede beslissing is genomen die door de asielzoeker geaccepteerd kan worden.
- 3 Terugkeerbeleid is geslaagd als de asielzoeker op tijd en volledig is geïnformeerd zodat hij of zij eigen keuzes kan maken voor de toekomst.
- 4 Terugkeerbeleid is geslaagd als daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven aan de door het beleid beoogde gevolgen van een beslissing.

Kijken we terug naar de resultaten van dit project in combinatie met de hierboven geformuleerde definities van succes, dan zien we dat:

- 1 we niet kunnen aantonen hoeveel asielzoekers als gevolg van het terugkeerbeleid uit Nederland vertrekken. Wel hebben we geconstateerd dat het vertrek uit Nederland vooral wordt bepaald door de perceptie van de asielzoeker die niet of nauwelijks is te beïnvloeden.
- 2 er volgens veel respondenten nog geen sprake is van een heldere en korte asielprocedure. Er heerst onder een deel van de respondenten zelfs wantrouwen tegen de oprechtheid van de asielprocedure;
- 3 de informatie over terugkeer die aan asielzoekers wordt gegeven vooral betrekking heeft op (effecten van) het negatieve instrumentarium, en
- 4 onderdelen van het terugkeerbeleid niet uitgevoerd worden of zijn.

4 Conclusies

In dit rapport beschrijven we de resultaten van het project in het kader van de evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. Het gaat in dit rapport steeds alleen over afgewezen asielzoekers.

In eerder onderzoek is geconstateerd dat er geen betrouwbare en valide conclusies kunnen worden getrokken over de causale relatie tussen het Terugkeerbeleid '99 en veranderingen in het al dan niet zelfstandig terugkeren van asielzoekers. Aangezien een kwantitatieve evaluatie van het terugkeerbeleid in termen van zelfstandige terugkeer vrijwel onmogelijk is, heeft het WODC besloten tot een kwalitatieve evaluatie, waarin deskundigen een subjectief maar deskundig oordeel wordt gevraagd over de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99.

Doel van het project is het achterhalen van het oordeel van betrokken deskundigen over de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99 met betrekking tot afgewezen asielzoekers en de ontwikkelingen daarin (richting en mate) sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).

We willen hier benadrukken dat het project een raadpleging van deskundigen betreft. We hebben deskundigen om hun eigen, subjectieve mening gevraagd die is gebaseerd op hun ervaring op het gebied van terugkeerbeleid.

Opzet van het project

Er is gekozen voor een aanpak die uit drie afzonderlijke delen bestaat:

- 1 Een beknopte *documentenanalyse*. De doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid zijn in kaart gebracht evenals het terugkeerproces en de organisatie van de uitvoering.
- 2 Twee expertmeetings. In deze bijeenkomsten werd respondenten gevraagd hun oordeel te geven over een aantal aspecten van het terugkeerbeleid. De twee expertmeetings kenden een verschillend karakter. Voor de eerste expertmeeting zijn respondenten gevraagd die zich meer beleidsmatig met terugkeerbeleid bezighielden en/of -houden. Tijdens de tweede bijeenkomst lag het accent op de uitvoering en zijn deelnemers uitgenodigd die direct te maken hebben met of functioneren in de uitvoeringspraktijk van het terugkeerbeleid.
- 3 Individuele interviews. Omdat vanuit een aantal organisaties geen deelnemer kon participeren in de expertmeeting en ter aanvulling op de resultaten uit de expertmeetings, zijn vijf gesprekken gevoerd met sleutelinformanten van de IND, VD, DVB, Buza en SCV.

Hieronder geven we aan de hand van de onderzoeksvragen een samenvatting van de resultaten.

4.1 De uitvoerende organisaties (projectvragen 1 en 2)

De organisaties die zijn betrokken bij de (totstandkoming van de) uitvoering van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vw 2000 zijn onder te verdelen in twee groepen:

- 1 de uitvoeringsorganisaties (ook wel de ketenpartners genoemd): COA, IND, VD, KMar en gemeenten (inclusief degenen die een coördinerende rol hebben zoals het SCV);
- 2 belangenorganisaties: IOM, VW, Rechtshulpverlening.

De IOM heeft een bijzondere rol. Deze organisatie heeft wel een duidelijke rol binnen het terugkeerbeleid, namelijk de uitvoering van de IOM-regeling maar is geen officiële uitvoeringsorganisatie van de overheid.

4.2 Doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid (projectvraag 3)

Centrale doelstelling van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 is het bevorderen van (vrijwillige) terugkeer van vreemdelingen die niet (langer) recht hebben op verblijf in Nederland.

Met het Terugkeerbeleid '99 is een aantal instrumenten ingezet om:

- 1 de medewerking van de asielzoeker aan de eigen terugkeer te stimuleren;
- 2 terugkeer mogelijk te maken;
- 3 de praktische uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid te verbeteren.

Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is dit instrumentarium uitgebreid.

De meeste instrumenten die zijn ingezet, hebben als doel de medewerking van de asielzoeker te stimuleren. Ze zijn bedoeld om de persoonlijke keuze van de asielzoeker – ga ik wel of niet weg uit Nederland – te beïnvloeden. Deze instrumenten zijn onder te verdelen in positieve en negatieve instrumenten. Met *positieve* instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het vertrek voor asielzoekers zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Met *negatieve* instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het verblijf in Nederland zo onaantrekkelijk mogelijk te maken.

In figuur 1 staat een schematisch overzicht van de doelstellingen van het terugkeerbeleid en de instrumenten die in het Terugkeerbeleid '99 en met de Vw 2000 zijn aangereikt om die doelstellingen te behalen.

De essentie van het terugkeerbeleid en zijn doelstellingen, zijn met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 niet veranderd. Onder de

Vreemdelingenwet 2000 zijn vooral instrumenten ingevoerd die te maken hebben met het versnellen en verkorten van de asielprocedure.

4.3 Bijdrage van de instrumenten aan het behalen van de doelstellingen van het terugkeerbeleid (projectvraag 4)

Constatering 1: De keuze terug te keren naar het land van herkomst en Nederland te verlaten wordt volgens de respondenten voornamelijk bepaald door de perceptie van de afgewezen asielzoekers van de veiligheids- en de sociaal-economische situatie in het land van herkomst.

Constatering 2: Deze perceptie is volgens de respondenten nauwelijks te beïnvloeden door het gekozen instrumentarium.

De keuze om terug te keren naar het land van herkomst hangt volgens de deelnemers aan dit project voor een groot deel af van variabelen die niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn. In de eerste plaats heeft de perceptie van de asielzoeker van de veiligheidssituatie in het land van herkomst grote invloed op zijn/haar beslissing om wel of niet terug te keren. In de tweede plaats heeft de mate waarin de asielzoeker in Nederland is ingeburgerd – en daarmee de mate waarin hij/zij op grotere afstand van zijn/haar eigen land van herkomst is komen te staan – invloed op de keuze al dan niet te vertrekken. De mate waarin een asielzoeker is ingeburgerd, heeft te maken met onder andere de periode van het verblijf in Nederland, de activiteiten die gedurende het verblijf in Nederland zijn ontplooid of de gezinssituatie in Nederland.

Constatering 3: De keuze om in Nederland te blijven of te vertrekken, wordt volgens de respondenten bepaald door de mate van inburgering en de perceptie van het toekomstperspectief in Nederland.

Constatering 4: Een afgewezen asielzoeker zal volgens de respondenten Nederland eerder verlaten als hij/zij geen toekomstperspectief meer voor zichzelf ziet in Nederland.

Constatering 5: Er is voor afgewezen asielzoekers volgens de meeste respondenten nog te vaak perspectief op een (langer) verblijf in Nederland.

Tot nu toe zijn er mechanismen in het asielbeleid – waarvan terugkeerbeleid een onderdeel is – waardoor de asielzoeker op een (langer) verblijf in Nederland kan blijven hopen.

- 1 Het eerste mechanisme wordt gevormd door de lange asielprocedures met allerlei mogelijkheden om in beroep te gaan. De Vw 2000 is bedoeld om deze lange procedures tegen te gaan. Aangegeven wordt echter dat men twijfelt of deze doelstelling wordt behaald. Hoewel de mogelijk-

heden om door te procederen in de asielprocedure wel beperkter zijn, hebben asielzoekers nu de mogelijkheid om reguliere procedures aan te spannen.

- 2 Ten tweede het niet handhaven en/of uitvoeren van de negatieve instrumenten. Hierdoor houden asielzoekers hoop dat zij in de opvang – of zelfs in Nederland – kunnen blijven.
- 3 In de derde plaats is het in Nederland mogelijk je staande te houden in de illegaliteit. Asielzoekers maken een (economische) afweging tussen de mogelijkheden die zij voor zichzelf zien als illegaal in Nederland en de mogelijkheden die zij in het land van herkomst hebben. Aangenomen wordt dat voor een grote groep asielzoekers geldt dat een illegaal bestaan in Nederland altijd nog beter is dan een leven in het land van herkomst. Jonge(re) mannen nemen eerder de beslissing om de illegaliteit in te gaan.

Constatering 6: De perceptie van het toekomstperspectief in Nederland wordt volgens de deelnemers vooral beïnvloed door de negatieve instrumenten van het terugkeerbeleid.

De negatieve instrumenten, zoals het beëindigen van de voorzieningen, de mogelijkheden wat betreft vreemdelingenbewaring en gedwongen terugkeer, hebben invloed op de mogelijkheden die de asielzoeker voor zichzelf ziet in Nederland. Vooral de instrumenten die erop gericht zijn het verblijf in Nederland zo onaangenaam mogelijk te maken, kunnen ertoe bijdragen dat de vergelijking van een bestaan in Nederland met een bestaan ergens anders niet ten gunste van het bestaan in Nederland uitvalt.

Constatering 7: Het stimuleren van de medewerking van de asielzoeker aan zijn/haar eigen terugkeer is volgens de respondenten alleen mogelijk als er een 'stok achter de deur' is in de vorm van negatieve instrumenten als gedwongen terugkeer en de beëindiging van opvangvoorzieningen.

Als de negatieve instrumenten niet zouden bestaan, zou geen enkele asielzoeker overwegen om Nederland te verlaten. Het is echter wel zaak om niet alleen met negatieve instrumenten te dreigen maar deze ook daadwerkelijk uit te voeren.

Constatering 8: Positieve instrumenten bieden vooral ondersteuning aan asielzoekers die al hebben besloten terug te keren.

Positieve instrumenten dragen slechts marginaal bij aan de beïnvloeding van de keuze van de asielzoeker om al dan niet te vertrekken. Als de asielzoeker echter al heeft besloten of de mogelijkheid overweegt om terug te keren naar het land van herkomst, bieden deze instrumenten de asielzoeker wel goede ondersteuning bij het organiseren van de terugkeer en de oriëntatie op het land van herkomst. Deze instrumenten kunnen ertoe bijdragen

dat de asielzoeker bij terugkeer in het land van herkomst niet aan gezichtsverlies lijdt omdat de asielaanvraag in Nederland hem/haar iets heeft opgeleverd.

De positieve instrumenten zijn kwetsbaar omdat de uitvoeringsorganisatie van het terugkeerbeleid voornamelijk is opgezet rondom de negatieve instrumenten en omdat er vanuit de politiek niet nadrukkelijk wordt gestuurd. Daarnaast is de uitvoering van de positieve instrumenten niet altijd optimaal.

4.4 Uitvoering van het terugkeerbeleid (projectvraag 5)

Constatering 9: Omdat veel negatieve instrumenten van het terugkeerbeleid (langere tijd) niet of onvoldoende zijn uitgevoerd, verliest de dreiging die van deze instrumenten uitgaat zijn kracht volgens de respondenten en wordt de asielzoeker niet gestimuleerd mee te werken.

De respondenten geven aan dat veel negatieve instrumenten niet (goed) zijn uitgevoerd. Het lijkt er zelfs op dat het tegenovergestelde gebeurt. Het komt voor dat asielzoekers door niet mee te werken aan het vaststellen van identiteit en nationaliteit niet gedwongen uitgezet kunnen worden en dus langer in Nederland kunnen verblijven.

Constatering 10: Instrumenten worden volgens de respondenten niet (altijd) uitgevoerd omdat het draagvlak daarvoor ontbreekt of ontbrak.

Binnen het terugkeerbeleid heeft men volgens de respondenten te maken (gehad) met gebrek aan draagvlak op drie niveaus. Ten eerste het maatschappelijke draagvlak voor de uitvoering van de regels van het Stappenplan 2000. Dit draagvlak is in de laatste jaren toegenomen waardoor het nu beter mogelijk is om de – soms harde – maatregelen van het terugkeerbeleid uit te voeren. Ten tweede is er niet bij alle uitvoeringsorganisaties draagvlak voor (onderdelen van) het terugkeerbeleid. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is de weerstand bij gemeenten tegen de uitvoering van de maatregel 'beëindigen opvangvoorzieningen'. Ten derde is het draagvlak bij de belangenbehartigers voor (onderdelen) van het terugkeerbeleid niet altijd even groot waardoor de uitvoering van maatregelen vertraging oploopt.

Constatering 11: Omdat belangenbehartigers, asielzoekers – maar ook enkele medewerkers van uitvoeringsorganisaties – de kwaliteit van de beslissingen die in de asielpcedure worden genomen wantrouwen, zijn zij minder bereid mee te werken aan (vrijwillige) terugkeer.

Aangegeven wordt dat in de asielpcedure – en in versterkte mate in de AC-procedure – te veel op kwantiteit en te weinig op kwaliteit wordt

gestuurd. Men geeft aan dat de doelstelling niet meer is 'een zo goed mogelijke beslissing te nemen' maar om 'zo weinig mogelijk instroom van asielzoekers in Nederland te krijgen'. Door het wantrouwen dat er heerst wat betreft de motieven en de 'oprechtheid' van de asielprocedure, twijfelt men aan de kwaliteit van de asielbeslissingen waardoor belangenbehartigers minder bereid zijn mee te werken aan (vrijwillige) terugkeer.

4.5 Oordeel van deskundigen over de organisatie van het terugkeerbeleid (projectvragen 6 en 7)

Constatering 12: De organisatie van het terugkeerproces is goed op operationeel niveau. Er is verbetering nodig in de aansturing van het totale terugkeerproces en de afstemming tussen beleids- en uitvoeringsniveau.

Men is vooral tevreden over de samenwerking en communicatie tussen de uitvoeringsorganisaties op regionaal (RITT) en lokaal (LTG) niveau. Sinds de invoering van het terugkeerbeleid zijn de uitvoeringsorganisaties beter doordrongen van de 'ketengedachte'.

De aansturing behoeft nog verbetering. Tot nu toe is de sturing van beleidsnaar operationeel niveau en andersom niet vlekkeloos verlopen. Er hierin zijn dan ook in de afgelopen jaren wat veranderingen doorgevoerd. Daardoor zijn de gezagsrelaties op dit moment niet bij alle uitvoeringsorganisaties volkomen duidelijk. Of de laatste veranderingen – ingevoerd per 1 januari 2004 – effect hebben, moet nog worden herzien.

4.6 Monitoring en evaluatie van terugkeerbeleid in de toekomst (projectvragen 8, 9 en 10)

Constatering 13: Men verwacht verbetering in de kwaliteit van het cijfermateriaal maar kwantitatieve evaluatie van het terugkeerbeleid blijft in de nabije toekomst onmogelijk.

Men is bezig met de ontwikkeling van de Basisvoorziening Vreemdelingen-zorg (BVV). In dit systeem dat wordt gekoppeld aan INDIS kunnen alle uitvoeringsorganisaties hun gegevens op overeenkomstige manier kwijt. Hierdoor wordt het mogelijk de registratiesystemen van diverse uitvoeringsorganisaties (VD en KMar) te koppelen aan INDIS (bestand van de IND).

Het is nog de vraag hoe de BVV er in definitieve vorm gaat uitzien en welke gegevens daar precies in worden opgeslagen en op welke manier.

Ondanks deze geanticipeerde verbetering van het beschikbare cijfermateriaal, blijft het terugkeerbeleid moeilijk op een kwantitatieve manier te

evalueren. Omdat de centrale doelstelling van het beleid zelfstandige en/of vrijwillige terugkeer is, zal het niet mogelijk zijn om gegevens te verzamelen over hoeveel mensen waarheen vertrekken.

4.7 Tot slot

Het gaat in het beleid niet om (vrijwillige) terugkeer maar om (vrijwillig) vertrek. Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, zijn de meeste instrumenten er volgens de respondenten niet op gericht om de afgewezen asielzoeker te laten terugkeren naar het land van herkomst. Er wordt voornamelijk gestuurd op het vertrek van de afgewezen asielzoeker uit Nederland. Als we kijken naar de redenering die aan het beleid ten grondslag ligt, is dit ook logisch.

De respondenten gaan er namelijk van uit dat de keuze om wel of niet naar het *land van herkomst* terug te keren voornamelijk is gebaseerd op de perceptie van de asielzoeker van de (veiligheids)situatie in het land van herkomst. De respondenten constateren dat deze perceptie nauwelijks te beïnvloeden is.

De keuze om al dan niet *uit Nederland te vertrekken* is voornamelijk gebaseerd op de perceptie van de asielzoeker op zijn/haar toekomst in Nederland. De respondenten constateren dat deze perceptie wel beïnvloed kan worden.

De redenering is dan als volgt: als de asielzoeker geen mogelijkheden (meer) ziet om in Nederland een bestaan op te bouwen dat beter is dan in een ander land, zal de asielzoeker besluiten Nederland te verlaten. Men gaat ervan uit dat het negatieve instrumentarium van het terugkeerbeleid het toekomstperspectief in Nederland zo onaantrekkelijk maakt, dat asielzoekers (eerder) geneigd zijn te vertrekken.

Dit kan echter niet goed worden onderbouwd. De deskundigen komen – allemaal – tot deze conclusie zonder dat daar cijfers, feiten of directe ervaringen aan ten grondslag liggen. Daarnaast wordt door diezelfde deskundigen aangegeven dat slechts een deel van de negatieve instrumenten helemaal is uitgevoerd. De ervaring die men wel heeft, is dat men door uitvoering van de negatieve instrumenten de asielzoeker uit het oog verliest. Aangenomen wordt dat hiervan ten minste een deel besluit ‘eieren voor zijn/haar geld te kiezen’. Op basis van welke motieven de asielzoeker uiteindelijk besluit wel of niet terug te keren is eigenlijk niet bekend.

Een ander opvallend verschijnsel is de negatieve houding van veel betrokkenen – uitvoerenden en belangenbehartigers – ten opzichte van het terugkeerbeleid. Hiermee bedoelen we niet dat betrokkenen niet achter het feit staan dat terugkeerbeleid noodzakelijk is, maar vooral dat veel betrokkenen

vinden dat het terugkeerbeleid tot nu toe niet gelukt is en niet aannemen dat het in de toekomst wel zal gaan lukken. In combinatie met het genoemde gebrek aan draagvlak moet deze houding effect hebben op de uitvoering en het slagen van terugkeerbeleid. Wat voor effect dit heeft, is in deze studie niet duidelijk geworden.

Kijken we terug naar de in paragraaf 3.5 geformuleerde definities van succes dan zien we dat:

- 1 we niet kunnen aantonen hoeveel asielzoekers als gevolg van het terugkeerbeleid uit Nederland vertrekken. Wel hebben we geconstateerd dat het vertrek uit Nederland vooral wordt bepaald door de perceptie van de asielzoeker die niet of nauwelijks is te beïnvloeden.
- 2 er volgens veel respondenten nog geen sprake is van een heldere en korte asielprocedure. Er heerst onder een deel van de respondenten zelfs wantrouwen tegen de oprechtheid van de asielprocedure;
- 3 de informatie over terugkeer die aan asielzoekers wordt gegeven vooral betrekking heeft op (effecten van) het negatieve instrumentarium, en
- 4 onderdelen van het terugkeerbeleid niet uitgevoerd worden of zijn.

Summary

Return migration policy for rejected asylum seekers. Evaluation of the return migration policy '99 and the return migration policy under the Aliens Act 2000

In this document we describe the results of the project 'evaluation of the return migration policy '99 and the return migration policy under the Aliens Act 2000'. The results only concern rejected asylum seekers.

Prior research has shown that it is not possible to draw reliable and valid conclusions about the causal relationship between the return migration policy '99 and changes in the willingness of asylum seekers to return voluntarily to their home country. Because a quantitative evaluation of the return migration policy in terms of voluntarily or independent return is not possible, the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice requested a qualitative evaluation. In this qualitative evaluation we asked experts for their subjective judgment about the execution and results of the return migration policy, based on their expertise in the field.

The main goal of this project is to investigate how experts judge the execution and results of the return migration policy '99 concerning rejected asylum seekers and the development and changes in the way it is being executed as well as the results since the introduction of the Aliens Act 2000.

Through a short analysis of documents we summarized the goals and instruments of the return migration policy as well as the return process and the organization of the execution. After that we held two expert meetings in which experts were asked to judge certain aspects of the return migration policy. During the first meeting we asked which instruments contribute to achieving the goals that are set for the return migration policy. During the second meeting we asked experts for their opinions about the execution of the return migration policy. To verify the results we conducted a select number of interviews.

The main goal of the return migration policy 1999 and the return migration policy since the introduction of the Aliens Act 2000 is to promote the (voluntary) return of asylum seekers who do not have the right to stay in the Netherlands (any more). Based on the expert meetings and the interviews, we concluded that the return migration policy actually aims at (voluntary) leave of the Netherlands, instead of (voluntary) return to the home country.

The goals of most of the policy instruments that are used are to stimulate the cooperation of the rejected asylum seeker and to influence his/her personal choice to leave the Netherlands or to remain. A distinction can be made between positive and negative instruments. Positive instruments intend to increase as much as possible the attractiveness for asylum seekers of leaving

the Netherlands. Negative instruments intend to decrease as much as possible the attractiveness of staying in the Netherlands.

There is no registration of voluntary leave of the Netherlands, which means there is no indication of the number of rejected asylum seekers that leave the Netherlands as a result of the return migration policy. We found that the experts assume that the choice to return to the *home country* depends for a major part on the perception of the asylum seeker of the (safety) situation in the home country. Experts say it is hardly possible to influence this perception. Secondly, the choice to leave (or not) depends on the level of integration of the rejected asylum seeker. Thirdly, for a minor part the choice depends on the perception of the asylum seeker of his/her future in the Netherlands.

Experts say the third perception can be influenced. According to the experts, a rejected asylum seeker will leave the Netherlands sooner when he/she does not see any chance of building a future in the Netherlands. This perspective is, above all, influenced by (the effects of) the negative instruments. However, the experts cannot support this opinion by numbers, facts or their own experience.

According to most experts, rejected asylum seekers too often do see chances to remain in the Netherlands, for example because the asylum procedure is not yet transparent and short. Furthermore, negative instruments are only partly put into practice because of a lack of commitment for their execution in the society, as well as among the organizations that contribute to the execution and interest groups. Positive instruments marginally influence the choice of the asylum seeker to leave or not. These instruments particularly support the asylum seekers who have already decided to return.

While the experts give a positive judgment about the operational organization of the return process, they also state that improvement of the return process as a whole and of the fit between the policy and operational level is needed. They are especially pleased with the cooperation and collaboration at the regional and local level. Since the deployment of the return migration policy the executive organizations are more aware of their interdependency.

Experts expect improvement in the quality of the data as a result of improvements in registration systems. However, quantitative evaluation of the return migration policy will still be impossible in the near future. Because the main goal implies independent and voluntary leave, there is no registration of the number and the destination of people that leave the Netherlands.

Literatuur

Ministerie van Justitie

Stappenplan 2000; uitvoeringsprotocol voor verwijdering van
asielzoekers

Staatscourant, 2000, nr. 29, pp. 10-12

Wijngaart, M. Van den, M. Hulsen, M. Olde Monnikhof

Evaluatie effectiviteit Terugkeerbeleid '99. Een vooronderzoek naar de
(on)mogelijkheden

Nijmegen, ITS, 2003

Kamerstukken

Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 386, nr. 1

Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26 024, nr. 10

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 16 626, nrs. 1-2

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 646, nr. 1

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 732 en 19 637, nr. 13

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 19 637, nr. 559

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637 en 26 646, nr. 648

Tweede Kamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering.*

Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer, vergaderjaar
2002-2003, 28 831, nr. 2

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 805

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 344, nr. 1

Bijlage 1

Overzicht respondenten

Respondenten expertmeeting 1 (beleid)

<i>Naam</i>	<i>Organisatie</i>
Dhr. F. Beijaard	WODC
Mw. M. Brons	IOM
Dhr. J. Damoiseaux	BZ/OS
Mw. A. Diender	COA
Mw. I. Ketelaar	VNG
Mw. M. Kleiboer	IND
Mw. F. Ozgümüç	VON
Dhr. P. van Krieken	ACVZ
Mw. T. Wijn	Vluchtelingenwerk
Mw. A. Weijs	IND

Respondenten expertmeeting 2 (uitvoering)

<i>Naam</i>	<i>Organisatie</i>
Dhr. F. Beijaard	WODC
Dhr. S. Bontekoning	Gemeente Amsterdam
Dhr. M. Berk	Nidos
Mw. A. Jans	COA
Dhr. M. Leijen	Advocatuur
Mw. N. Oepkes	Vluchtelingenwerk
Dhr. G. Oosterholt	SRA Noordoost
Dhr. R. Schoemaker	ACVZ
Mw. L. Vellenga	Advocatuur

Respondenten interviews

<i>Naam</i>	<i>Organisatie</i>
Mw. M. Kleiboer	IND
Mw. A. Weijs	IND
Dhr. J. van Lammeren	DVB
Dhr. J. Damoiseaux	Buza
Dhr. H. Duel	VD
Dhr. C. Hassefras	SCV
Mw. C.L. Suir	SCV

Bijlage 2

Huidige AC-procedure¹²

Voor asielzoekers van wie de aanvraag in het aanmeldcentrum (AC) wordt afgehandeld, gelden afwijkende regels. Voor hen geldt de AC-procedure, ook wel versnelde procedure genoemd. In totaal mag de procedure in het aanmeldcentrum, van het moment van het indienen van de aanvraag tot het moment waarop de beschikking wordt uitgereikt, niet langer dan 48 *procedures* duren. *Procedures* zijn gedefinieerd als uren die beschikbaar zijn voor het onderzoek naar de aanvraag.

Als de IND naar aanleiding van het eerste gehoor van plan is de aanvraag in het aanmeldcentrum af te handelen, wordt de asielzoeker door de IND aangemeld bij de balie van de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA). De asielzoeker heeft dan in beginsel twee uur de tijd om samen met een rechtshulpverlener het verslag van het eerste gehoor na te bespreken en het nader gehoor voor te bereiden. Als de rechtshulpverlener op basis van dit gesprek meent dat de aanvraag van de betrokken asielzoeker niet in de AC-procedure moet worden behandeld, kan hij een zwaarwegend advies indienen bij de IND. De IND kan naar aanleiding hiervan besluiten om de asielzoeker alsnog door te sturen naar de normale procedure.

Als geen zwaarwegend advies is ingediend, of als de IND hierin geen grond ziet de asielzoeker alsnog door te sturen naar de normale procedure, krijgt de asielzoeker in het aanmeldcentrum een nader gehoor. Het nader gehoor wordt zo snel mogelijk na uitreiking van het verslag van het eerste gehoor afgenomen. De IND kan naar aanleiding van het nader gehoor besluiten dat de aanvraag niet geschikt is om verder in het aanmeldcentrum te behandelen. In dat geval zal zij de asielzoeker doorsturen naar een opvanglocatie. Het asielverzoek wordt dan verder in de normale procedure behandeld.

Als de IND van mening is dat de aanvraag zonder verder onderzoek afgewezen kan worden, zal zij een voornemen tot afwijzing opstellen. Dit voornemen wordt samen met het verslag van nader gehoor in het aanmeldcentrum aan de asielzoeker uitgereikt. Deze heeft vervolgens een termijn van drie uur om samen met een rechtshulpverlener het verslag van nader gehoor na te bespreken, eventuele correcties en aanvullingen op het verslag te maken en eventueel een zienswijze op te stellen naar aanleiding van de voorgenomen beslissing.

Als de IND van mening blijft dat de aanvraag zonder verder onderzoek kan worden afgewezen, zal zij een afwijzende beschikking opstellen. Is zij van mening dat een verzoek wellicht inwilligbaar is, of dat nader onderzoek noodzakelijk is, dan zal zij de asielzoeker alsnog doorsturen naar de normale procedure.

¹² Informatie uit: G.G. Lodder (2003). De gevolgen van de jurisprudentie van de Raad van State voor de AC-procedure. Instituut voor Immigratierecht – Universiteit Leiden.

Tegen een afwijzende beschikking kan de asielzoeker beroep aantekenen bij de vreemdelingenkamer van de rechtbank 's-Gravenhage. De termijn voor het instellen van beroep is één week. Het instellen van beroep heeft geen schorsende werking. Om het beroep in Nederland te mogen afwachten moet aan de rechter een voorlopig voorziening worden gevraagd. De asielzoeker krijgt in afwachting van de behandeling van zijn beroep (dit duurt doorgaans ongeveer drie weken) geen opvang. Zowel de asielzoeker als de IND kan tegen een uitspraak van de rechtbank hoger beroep indienen. De termijn hiervoor bedraagt vier weken.

De beslissing op een asielverzoek die in een aanmeldcentrum wordt genomen is altijd *negatief*. In de AC-procedure kan geen aanvraag worden toegewezen. Als wordt gesproken van het 'afdoen' van zaken in het AC wordt dus altijd bedoeld 'afwijzen'.

Bijlage 3

Het terugkeerproces¹³

Hierboven hebben we de doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid geschetst. Om een beter inzicht te krijgen in de manier waarop het terugkeerbeleid in praktijk moet worden uitgevoerd, schetsen we hieronder de basisstappen van het terugkeerproces onder Stappenplan 2000. Hieronder een overzicht van de stappen:

- 1 Bij elke negatieve beslissing in de asielprocedure van een asielzoeker informeert de IND de politie en het COA door middel van het versturen van (een kopie van) de beschikking.
- 2 Als de asielzoeker op het bekende adres aanwezig is, voeren de politie en het COA een aantal handelingen uit.

De politie:

- reikt de beschikking uit;
- deelt de strekking van de beslissing mee;
- licht de gevolgen daarvan toe;
- zegt de asielzoeker aan dat hij/zij Nederland moet verlaten, indien geen schorsende werking is verleend;
- wijst de asielzoeker op bezwaar- en beroepsmogelijkheden (als deze mogelijkheden niet al zijn uitgeput).

Het COA:

- nodigt de asielzoeker (nogmaals) uit voor een gesprek;
- wijst de asielzoeker op de eigen verantwoordelijkheid voor zijn/haar eigen terugkeer;
- informeert hem/haar over de activiteiten die de Nederlandse overheid van hem/haar verwacht;
- informeert hem/haar over de ondersteuning die hij/zij daarbij kan krijgen;
- wijst op de mogelijkheid van zelfstandige terugkeer via de IOM;
- deelt mee dat 28 dagen nadat de beschikking tot niet-inwilliging van de asielaanvraag onherroepelijk is geworden of nadat de betrokkene rechtmatig verwijderbaar is geworden, de opvangvoorzieningen van rechtswege zullen worden beëindigd;
- deelt mee – indien de betrokkene rechtmatig verwijderbaar is – dat hij/zij terugkeer binnen de finale vertrektermijn van 28 dagen dient te realiseren;
- deelt mee dat het een rechterlijk bevel tot ontruiming van zijn/haar woonruimte zal vragen als de betrokkene de woonruimte na afloop van de finale vertrektermijn niet heeft verlaten (dit is onder de Vw 2000 niet meer nodig);
- beëindigt alle activiteiten die op integratie van de betreffende asielzoeker in de Nederlandse samenleving zijn gericht.

¹³ Gebaseerd op de volgende informatie:

- website van het Ministerie van Justitie: www.minjus.nl;
- Ministerie van Justitie (2000). Stappenplan 2000; uitvoeringsprotocol voor verwijdering van asielzoekers. Staatscourant 29, 10-12. Den Haag: Sdu.

- 3 Als de politie de asielzoeker niet aantreft in zijn/haar woonruimte en constateert dat de woonruimte niet meer door hem/haar wordt bewoond, worden de volgende handelingen uitgevoerd:

De politie:

- meldt vertrek van de asielzoeker aan het COA;
- meldt vertrek van de asielzoeker aan de IND.

Het COA:

- beëindigt de RVA-voorzieningen met inachtneming van de bepalingen in de Rva 1997.

- 4 Als de politie de asielzoeker niet in zijn/haar woning aantreft maar constateert dat deze kennelijk nog wel door hem/haar wordt bewoond, gaat men over tot de volgende activiteiten:

De politie:

- nodigt de asielzoeker uit voor een gesprek;
- vordert de asielzoeker (indien nodig);
- meldt het COA als de asielzoeker niet verschijnt.

Het COA:

- beëindigt de RVA-voorzieningen met inachtneming van de bepalingen van de bepalingen in de Rva 1997;
- vraagt zo nodig een ontruimingsbevel van de woonruimte (dit is onder de Vw 2000 niet meer nodig).

De gang van zaken tijdens en na de finale vertrektermijn

Na aanvang van de finale vertrektermijn onderzoeken de IND en de vreemdelingenpolitie de mogelijkheid van gedwongen terugkeer. Door politie en COA worden de volgende activiteiten verricht:

De politie:

- nodigt de asielzoeker uit voor een gesprek;
- vordert de asielzoeker (indien nodig);
- herinnert de asielzoeker eraan dat de finale vertrektermijn is aangevangen en dat hij/zij zelf verantwoordelijk is voor zijn/haar vertrek;
- vraagt de asielzoeker informatie te verstrekken over zijn/haar vertrek.

Het COA:

- wijst de asielzoeker op de eigen verantwoordelijkheid voor vertrek;
- informeert de asielzoeker over de mogelijkheden voor terugkeer met behulp van de IOM;
- stelt de asielzoeker in kennis van het voornemen tot beëindigen van de voorzieningen;
- deelt mee dat zij een gerechtelijk bevel tot ontruiming zal vragen als de asielzoeker deze na afloop van de finale vertrektermijn niet heeft verlaten (dit is onder de Vw 2000 niet meer nodig).

Indien de asielzoeker na het verstrijken van de finale vertrektermijn niet zelfstandig vertrekt, zijn er twee mogelijkheden.

- 1 Gedwongen terugkeer is niet mogelijk. Het COA verzoekt de politie om de woonruimte te ontruimen. De asielzoeker wordt vervolgens door de politie, indien nodig met dwang, uit de opvangvoorziening verwijderd.
- 2 Gedwongen terugkeer is wel mogelijk. De asielzoeker wordt onder toezicht van de Koninklijke Marechaussee uitgezet naar het land van herkomst. Eventueel wordt de asielzoeker in afwachting hiervan in vreemdelingenbewaring gesteld.

Bijlage 4

De organisaties

Bij de uitvoering van het terugkeerbeleid spelen diverse organisaties een rol. Hierna worden deze rollen kort geschetst.

De *IND* oordeelt over het verblijfsrecht van vreemdelingen. In geval van verwijdering coördineert de *IND* in veel gevallen tevens de aanvraag van vervangende reisdocumenten (*laissez-passers*). Tevens heeft de *IND* een belangrijke rol ten aanzien van de diverse met terugkeer samenhangende processen, waarin de hieronder genoemde organisaties een rol spelen, zowel in individuele gevallen als in algemene zin. De *IND* levert namelijk de voor alle partijen in het proces relevante informatie.

Het *COA* verzorgt de opvangvoorzieningen van asielzoekers. Wanneer de vreemdeling daar geen recht meer op heeft, beëindigt het *COA* de voorzieningen. Bovendien heeft het *COA* als taak om de betrokken vreemdeling bij elke negatieve beslissing te bewegen tot terugkeer, door aan te geven dat hij een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het realiseren van zijn/haar terugkeer. Het *COA* heeft hiertoe terugkeerprogramma's opgesteld, die de vreemdeling voorbereiden op terugkeer naar het land van herkomst.

De *vreemdelingendienst van de politie* effectueert zo mogelijk de (gedwongen) terugkeer van betrokkenen. Op grond van de bepalingen van de *Vw 2000* is de vreemdelingendienst bevoegd de woning te ontruimen van vreemdelingen die geen recht meer hebben op opvangvoorzieningen. Daarnaast voorziet de vreemdelingendienst in het toezicht op vreemdelingen, effectueert de aan de vreemdeling opgelegde meldingsplicht en plaatst vreemdelingen in bewaring ter fine van verwijdering, als daartoe aanleiding bestaat.

De *Koninklijke Marechaussee* verzorgt de feitelijke verwijdering van vreemdelingen uit Nederland. Dat vindt plaats door middel van uitoefenen van toezicht (bij de grens) op hun feitelijke vertrek, dan wel het begeleiden en het aan buitenlandse immigratieautoriteiten overdragen van betrokkenen.

Het *Ministerie van Buitenlandse Zaken* faciliteert en/of verzorgt de nodige contacten over terugkeer met buitenlandse autoriteiten, zowel hier te lande als elders, als er sprake is van nieuw maken en/of bij te stellen afspraken over de wijze van samenwerking.

De *IOM* voert sinds 1992 de door het Ministerie van Justitie gefinancierde *REAN*-regeling uit. De *REAN*-regeling biedt vreemdelingen onder bepaalde mogelijkheden hulp bij vertrek. Deze regeling is niet land- of doelgroepgericht. Daarnaast voert de *IOM* een aantal doelgroepgerichte programma's uit, die door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Europees Vluchtelingenfonds worden meegefinancierd.

De *gemeenten* verzorgen opvang voor een gedeelte van de asielzoekers. Wanneer de vreemdeling geen recht op opvang meer heeft, dienen de gemeenten deze voorzieningen te beëindigen. Dit betreft met name de categorie ex-vvtv houders en vreemdelingen die vallen onder de ROA-regeling.

De *vreemdelingenkamers* van rechtbanken oordelen in beroep over de toelatingsbeslissing van de IND. De verwijdering van een vreemdeling kan eerst plaatsvinden nadat de rechter heeft geoordeeld dat de beslissing om de betrokkene niet tot Nederland toe te laten rechtmatig is, dan wel een reeds verleende vergunning terecht is ingetrokken of nadat de beroepstermijn ongebruikt verstreken is. De vreemdelingenkamers toetsen ook de rechtmatigheid van de opgelegde vreemdelingenbewaring.

Bij de *Raad van State* bestaat sinds de invoering van de Vw 2000 in bepaalde situaties de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep.

De *advocatuur* staat de vreemdeling bij in de procedures bij de rechtbanken. Ook is het de taak van de advocaat om de vreemdeling op de hoogte te stellen van de uitkomst van de procedures.

Operationeel toezicht vreemdelingen

Evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingentoezicht door de politie

P.F.M. Boekhoorn

T.E.A.M. Speller

F. Kruijssen

Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek



Bureau
Boekhoorn
Sociaal-wetenschappelijk
Onderzoek

Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek
Postbus 1187
6501 BD Nijmegen

Tel. 024-32 45 102
Fax 024-32 45 103
E-mail info@bbso.nl
Internet www.bbso.nl

Voorwoord

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in werking getreden. Deze vervangt de Vreemdelingenwet van 1965, zoals herzien in 1994 (Vw 1994). In juni 2001 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer een evaluatie toegezegd van onderdelen van de Vw 2000.

De wetsherziening had onder andere betrekking op de regels omtrent het *vreemdelingentoezicht*. De wijziging betrof met name de bevoegdheid van ambtenaren belast met de grensbewaking en van ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

Omdat het criterium voor staandehouding van vreemdelingen onder de oude Vreemdelingenwet, namelijk het beschikken over *'concrete aanwijzingen over illegaal verblijf'*, in de politiepraktijk te veel belemmeringen zou opwerpen voor de uitoefening van een actief vreemdelingentoezicht, is in de nieuwe Vreemdelingenwet het staandehoudingscriterium gewijzigd. In de Vw 2000 is aangegeven dat de staandehouding, beknopt gesteld, verantwoord dient te worden *'op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren'*.

Door BBSO is in de periode september 2003-juni 2004 een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de betekenis van de gewijzigde omschrijving van de bevoegdheid tot staandehouding voor het actief operationeel vreemdelingentoezicht zoals door de politie uitgeoefend. In de evaluatie zijn de effectiviteit en het non-discriminatoire karakter van het operationeel vreemdelingentoezicht nader beoordeeld.

Het onderzoek is uitgevoerd door Paul Boekhoorn, Trees Speller en Froukje Kruijssen.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben wij met vele personen van verscheidene organisaties contacten onderhouden die wij willen bedanken voor hun bereidwillige medewerking aan de evaluatie. Een woord van dank is op zijn plaats voor de constructieve en leerzame bijdrage van de leden van de begeleidingscommissie: mevrouw E. Steendijk, mevrouw J. van der Leun, mevrouw D. Hogervorst, mevrouw J. de Bruijn, mevrouw I. Ketelaar en de heren F. Beijaard, M. Bagchus, J. Snapper en W. Verberk. Ook mevrouw M. Kromhout van het WODC willen wij bedanken voor haar commentaar op de conceptversie van het eindrapport. Ten behoeve van de evaluatie zijn interviews afgenomen met sleutelpersonen die wij willen danken voor hun informatie en aanvullende suggesties in de eerste fase van het onderzoek: mevrouw E. Kalsbeek en mevrouw B. Ficq en de heren T. Quirijnen, B. Poelert, A. Brouwer, A. van Kalmthout, P. Baudoin, T. Kuhlmann, P. Mostert en W. Blaauw.

De heren J. de Bijl, F. Kornaat en G. Mikkers van de TOV willen wij danken voor hun medewerking aan het verzamelen van de registratiegegevens bij de

25 politieregio's en voor de vele malen dat zij ons te woord wilden staan. Een speciaal woord van dank is op zijn plaats voor de leidinggevenden en medewerkers van de zes vreemdelingendiensten bij de politie die wij in het bijzonder onder de loep hebben mogen nemen en die alle medewerking hebben verleend.

Inhoud

Samenvatting	103
1 Inleiding	113
1.1 De nieuwe Vreemdelingenwet en het operationeel toezicht vreemdelingendiensten	113
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	115
1.3 Onderzoeksaanpak	117
1.3.1 Landelijk beeld en selectie vreemdelingendiensten	117
1.3.2 Oriëntatiefase	117
1.3.3 Onderzoeksaanpak effectiviteit VD-toezicht	118
1.3.4 Onderzoeksaanpak (non-)discriminatoire VD-toezicht	119
1.4 Opbouw van het rapport	121
2 Vw 2000 en het wettelijk kader voor vreemdelingentoezicht	123
2.1 Vreemdelingenwetgeving en vreemdelingentoezicht	123
2.2 Wettelijke bevoegdheden Vw 2000 en operationeel vreemdelingentoezicht	126
2.2.1 Staandehouding artikel 50 Vw 2000	127
2.2.2 Binnentreden in woningen artikel 53 Vw 2000	130
3 Politie en vreemdelingentoezicht: taken, activiteiten en visies	133
3.1 Vormen van politieel vreemdelingentoezicht	133
3.2 Intensivering vreemdelingentoezicht als voornemen	135
3.3 Aandachtsvelden van de politie in het vreemdelingentoezicht	137
3.4 Verschuiving in prioriteiten	140
3.5 Conclusie	144
4 Vw 2000 en effectiviteit vreemdelingentoezicht	147
4.1 Inleiding	147
4.2 Indicatoren voor effectiviteit Vw 2000	148
4.3 Staandehoudingen en effectiviteit vreemdelingentoezicht	153
4.3.1 Aantal staandehoudingen van vreemdelingen	153
4.3.2 Reden van staandehouding vreemdeling	155
4.3.3 Staandehoudingen in de drie grote politieregio's	158
4.4 Oordelen van de politie over effectiviteit Vw 2000	161
4.5 Invloed van de transitie en voornemen tot intensivering	166
4.6 Conclusies	168
5 Vw 2000 en (non-)discriminatoire vreemdelingentoezicht	171
5.1 Discriminatie als thema binnen het vreemdelingentoezicht	171
5.2 Toezeggingen over waarborging non-discriminatoire vreemdelingentoezicht	173
5.2.1 Algemene informatieoverdracht introductie Vw 2000	174
5.2.2 Instructie aan vreemdelingendiensten over introductie Vw 2000	174

5.2.3	Introductie Vw-kennis en overdracht aan basispolitiezorg	175
5.2.4	Conclusies over toezeggingen voor waarborging	175
5.3	Huidige borging van non-discriminatoir vreemdelingentoezicht	176
5.3.1	Vreemdelingendiensten over (borging) non-discriminatoir toezicht	176
5.3.2	Interne reguliere toetsing van procedures	178
5.3.3	De bewaking van procedures bij (grootschalige) acties	180
5.3.4	Landelijke kwaliteitsbewaking van het toezichtsproces	182
5.3.5	Opleidingen vreemdelingentoezicht	184
5.3.6	Conclusie borging van non-discriminatoir toezicht	186
5.4	Reacties en klachten over discriminatoire uitoefening van vreemdelingentoezicht	186
5.4.1	Vreemdelingendiensten en regionale klachtencoördinatoren	187
5.4.2	Klachtenmelding bij organisaties en intermediairs	189
5.4.3	Klachten via de Nationale ombudsman	189
5.4.4	Conclusie klachtenregistraties	190
5.5	Jurisprudentie (non-)discriminatoir vreemdelingentoezicht	190
5.5.1	(On)rechtmatigheid van de staandehouding en discriminatie	190
5.5.2	Jurisprudentie over discriminatoir toezicht	190
5.5.3	Conclusie jurisprudentie	192
5.5.4	Staanhouding vreemdeling, strafrechtelijk voortraject en discriminatie?	192
5.6	Conclusies	194
6	Conclusies	197
6.1	Effectiviteit van de staandehoudingsbevoegdheid Vw 2000	197
6.2	Invloed van de transitie en intensivering toezicht	199
6.3	(Non-)discriminatoir vreemdelingentoezicht	199
	Summary	203
	Literatuur	213
Bijlage 1	Samenstelling begeleidingscommissie	216
Bijlage 2	Staanhoudingen van vreemdelingen per politieregio periode april 1998-april 2004	217
Bijlage 3	Organisatie en acties van vreemdelingendiensten	218
Bijlage 4	Afdoening van vreemdelingenbewaringszaken	229
Bijlage 5	Voorbeelden jurisprudentie Vw 2000 en toezicht	230

Samenvatting

Aanleiding

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in werking getreden. Deze vervangt de Vreemdelingenwet van 1965, zoals herzien in 1994. De herziening van de wet had onder andere betrekking op de regels omtrent het operationeel vreemdelingtoezicht. De wijziging betrof met name de bevoegdheid van ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen om personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Omdat het criterium voor staandehouding van vreemdelingen onder de Vw 1994, namelijk het beschikken over 'concrete aanwijzingen over illegaal verblijf' in de politiepraktijk te veel belemmeringen zou opwerpen voor de uitoefening van een actief vreemdelingtoezicht, is in de Vw 2000 het staandehoudingscriterium gewijzigd. In de nieuwe Vreemdelingenwet is, na uitgebreide politieke discussie in de Tweede Kamer, opgenomen dat de staandehouding van een vreemdeling verantwoord dient te worden op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren. De Tweede Kamer achtte met name de noodzaak tot 'objectivering' van de omstandigheden en feiten bij de staandehouding van belang, aangezien het oorspronkelijk wetsvoorstel van het kabinet onvoldoende waarborgen bood voor een non-discriminatoire toepassing van het vreemdelingtoezicht. Het primaire doel van de wijziging van het criterium voor staandehouding in de nieuwe Vreemdelingenwet ligt derhalve in het stimuleren van een actief en effectief vreemdelingtoezicht, de gestelde condities voor objectivering van de staandehouding dienen daarbij een discriminatoir politieoptreden te voorkomen.

Doel van de evaluatie

Kort na de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet in april 2001 is door de toenmalige staatssecretaris aangegeven belang te hechten aan een evaluatie van de Vw 2000. Onderzoek naar het operationeel vreemdelingtoezicht is daarbij als een van de deelonderzoeken voorgesteld. Bij het voorgenomen onderzoek naar het vreemdelingtoezicht zou het volgens de staatssecretaris van belang zijn na te gaan:

- hoe de politiekorpsen omgaan met de gewijzigde bevoegdheid tot staande houden bij vermoeden van illegaal verblijf en of zij de controles op non-discriminatoire wijze gestalte geven;
- of de verruiming van de bevoegdheid tot staandehouding tot een groter aantal controles, vaststellingen van illegaal verblijf en vervolgens tot een groter aantal detenties en uitzettingen leidt.

Na de inwerkingtreding van de Vw 2000 zijn verscheidene nieuwe impulsen aan het vreemdelingenbeleid gegeven, waaronder een intensivering van het

vreemdelingentoezicht. Deze is vooraf gegaan door een reorganisatie van taken en activiteiten bij de vreemdelingendiensten. Gezien de mogelijke invloed van de intensivering, in de vorm van een uitbreiding van de formatiecapaciteit bij de vreemdelingendiensten, op een 'actief en effectief vreemdelingentoezicht' is het aspect 'intensivering' mede in de evaluatie betrokken. De twee gestelde hoofdvragen voor de evaluatie van het operationeel vreemdelingentoezicht zijn derhalve bij de formulering van de onderzoeksaanvraag van het ministerie van Justitie mede in het licht van verscheidene nieuwe ontwikkelingen nader beoordeeld en gespecificeerd. De hoofdvragen van de evaluatie zijn als volgt:

- is de uitvoering van het operationeel toezicht door de vreemdelingendiensten bij politie effectief; is de effectiviteit van het toezicht gewijzigd door de invoering van de Vw 2000 en/of de intensivering van het toezicht?
- wordt het toezicht door de vreemdelingendiensten non-discriminatoire uitgevoerd? Is het non-discriminatoire karakter van het toezicht gewijzigd door de invoering van de Vw 2000 en/of de intensivering van het toezicht?

Aanpak van de evaluatie

Door BBSO is in de periode september 2003-juni 2004 een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van de gewijzigde omschrijving van de bevoegdheid tot staandehouding voor het actief operationeel vreemdelingentoezicht zoals door de politie uitgeoefend. In het onderzoek is een groot aantal dataverzamelingmethoden toegepast om zicht te krijgen op de effectiviteit en het (non-)discriminatoire karakter van het vreemdelingentoezicht.

Om de twee thema's kwantitatief en kwalitatief nader te kunnen duiden, is gekozen voor een landelijke dataverzameling van (registratie)gegevens en voor een meer specifieke informatieverzameling bij geselecteerde vreemdelingendiensten. Dit betekende een verzameling van landelijke totaalcijfers over de inzet van alle vreemdelingendiensten, in combinatie met een kwalitatieve verdieping bij zes vreemdelingendiensten om onder meer zicht te krijgen op de wijze waarop deze diensten opereren. De vreemdelingendiensten zijn zodanig geselecteerd dat regionale, inhoudelijke en organisatorische verschillen tussen de vreemdelingendiensten in principe zijn meegenomen.

Er zijn in een oriëntatiefase interviews afgenomen met 17 sleutelpersonen werkzaam in de politiek en wetenschap, met beleidsmedewerkers bij het ministerie van Justitie, met personen werkzaam vanuit een juridische invalshoek (bij de Vreemdelingenkamers, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), bij Forum en vanuit de advocatuur) en met leidinggevende functionarissen bij de vreemdelingendiensten van de politie.

Voor de beoordeling van de effectiviteit van de gewijzigde staandehoudingsbevoegdheden in de Vw 2000 is op grond van inhoudelijke en methodologische overwegingen gekozen voor het hanteren van één indicator, namelijk het door de politie geregistreerde aantal staandehoudingen van vreemdelingen. Deze indicator sluit aan bij het primaire doel van de aanpassing van de toezichtsbevoegdheden en geeft vooral zicht op het uitgeoefende operationele vreemdelingentoezicht door de politie. Daarmee is de effectiviteit van de gewijzigde staandehoudingsbevoegdheden voor de gehele vreemdelingenketen wat betreft het aantal inbewaringstellingen en uitzettingen niet in de evaluatie betrokken.

De meting van de effectiviteit van de staandehoudingsbevoegdheden van Vw 2000 heeft zowel kwantitatief als kwalitatief plaatsgevonden: landelijke en regionale staandehoudingscijfers van de politie zijn geanalyseerd op trends en gesprekken met in totaal 36 leidinggevenden en executieven van de vreemdelingendiensten geven zicht op een beoordeling van de toepassing van de nieuwe bevoegdheden binnen het operationeel toezicht.

Om een beeld te krijgen van het (non-)discriminatoire karakter van het toezicht zijn onder andere gesprekken gevoerd met juridische experts, is jurisprudentie verzameld over zaken bij de vreemdelingenkamers en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bovendien is via de Nationale ombudsman, de regionale klachtcoördinatoren bij de politie, het Landelijk Bureau Racismebestrijding en Anti-Discriminatiebureaus onderzocht in hoeverre klachten bekend zijn geworden over discriminatoir vreemdelingentoezicht. In het onderzoek is tevens op basis van participerende observaties bij zes regionale korpsen een beeld verkregen van de wijze waarop door politieambtenaren van de vreemdelingendiensten met het staandehoudingscriterium wordt omgegaan.

Wijzingen in het wettelijk kader voor vreemdelingentoezicht

De meest ingrijpende wijzigingen in de nieuwe Vreemdelingenwet ten aanzien van het operationeel vreemdelingentoezicht hebben betrekking op de bevoegdheid van politieambtenaren om personen staande te houden, over te brengen voor verhoor en op te houden voor onderzoek naar identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie (artikel 50) en de bevoegdheid om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner (artikel 53).

Deze artikelen zijn door de wetgever bedoeld ter verruiming van de bevoegdheden van de vreemdelingendienst en derhalve in principe ook van de mogelijkheden tot vreemdelingentoezicht door de politie. Met een uitbreiding van de bevoegdheid tot staandehouding wilde men inspelen op de vooral door de politie geuite wens om het toezicht effectiever te kunnen uitoefenen.

Bovendien vormde het een reactie op een evaluatie van de oude Vreemde-

lingenwet waarin was geconcludeerd dat nauwelijks actief vreemdelingen-toezicht op straat plaatsvond vanwege het als (te) strikt ervaren criterium van 'concrete aanwijzingen over illegaal verblijf'.

Operationeel toezicht vreemdelingen en de rol van de politie

Het binnenlands toezicht op vreemdelingen behoort sinds geruime tijd tot het takenpakket van de politie. In de praktijk worden de activiteiten bij het vreemdelingentoezicht uitgevoerd door ambtenaren van de vreemdelingendienst van het desbetreffende korps. Zo is er in elke politieregio een vreemdelingendienst bij de politie die toezicht houdt op vreemdelingen die in Nederland verblijven.

In dit toezicht waren tot voor kort twee hoofdtaken te onderscheiden: het administratief-bestuurlijk toezicht en het operationeel toezicht. Het administratief toezicht is ook wel omschreven als het 'papieren' toezicht bij de toelating van vreemdelingen, het zicht houden op de meldplicht, de beoordeling van visumaanvragen, en dergelijke. Dit toezicht heeft een lange tijd de hoofdmoot gevormd van de activiteiten van de vreemdelingendiensten. Ondanks een toename van formatiecapaciteit voor dit administratieve toezicht in de afgelopen jaren, is gebleken dat de politie onvoldoende kon inspelen op verschillende gerezen knelpunten in de uitoefening van deze toelatingstaak.

Analoog aan deze ontwikkeling is door de politie op basis van de kerntakendiscussie om meer mogelijkheden voor de uitvoering van de primaire politietaken gevraagd. De politie gaf aan zich meer op de toezichtsfunctie te willen richten en het administratief toezicht te willen overdragen aan de IND en gemeenten. Dit heeft geleid tot de transitie van de vreemdelingendiensten in de periode voorjaar 2003-voorjaar 2004, hetgeen gepaard is gegaan met enerzijds een afbouw van de personeelsformatie voor de toelatingstaak en anderzijds een aanzet tot intensivering door uitbreiding van formatiecapaciteit voor de toezichtstaak.

Het operationeel vreemdelingentoezicht omvat het binnenlandse toezicht door de politie dat erop is gericht het illegale verblijf van vreemdelingen te bestrijden alsmede het toezicht dat erop is gericht het terugkeer- en verwijderingsbeleid te ondersteunen. Dit operationeel vreemdelingentoezicht door de politie wordt in de praktijk onderverdeeld naar actief en passief toezicht:

- het *actief toezicht* omvat het opsporen van illegale vreemdelingen op grond van feiten en omstandigheden die een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren, hetgeen kan leiden tot uitvoeren van locatiecontroles, deelname aan controles op illegale arbeid en toezicht op terugkeer en verwijdering. Ook worden in verscheidene nota's voorstellen voor ongewenstverklaring, intrekking verblijfsrecht en eventuele

ongewenstverklaring bij overlast en criminele activiteiten als voorbeelden van actief toezicht genoemd;

- *passief toezicht* heeft betrekking op het onderzoek naar de rechtmatigheid van het verblijf van de vreemdeling 'op het moment dat de politie daartoe bevoegd is in de rechtmatige uitoefening van haar taak'. Dit toezicht volgt uit artikel 2 van de Politiewet waarin de algemene taak van de politie is omschreven. Dit betekent dat de politie de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van een vreemdeling kan controleren, bijvoorbeeld bij de verdenking van het plegen van een strafbaar feit of bij een verkeerscontrole. Op grond van de aangetroffen omstandigheden en verstrekte informatie kan in deze situaties een redelijk vermoeden van illegaal verblijf ontstaan.

Aandachtsvelden in het actief vreemdelingtoezicht

Het aantal projecten waarop de vreemdelingendiensten, mede op instigatie van andere diensten, worden ingezet neemt de laatste jaren toe. De politie concentreert zich daarbij op thema's die direct of indirect zijn ontleend aan de kerntaak omtrent (vreemdelingen)toezicht. De politie verwijst daarbij naar aspecten als veiligheid en leefbaarheid in de wijken, stelselmatige uitbuiting van vreemdelingen en migratiecriminaliteit. Vooral in de drie grote steden worden de vreemdelingendiensten bij acties betrokken die uit lokaal en landelijk geïnitieerd beleid voortvloeien. Het gaat daarbij vooral om de bestrijding van illegale tewerkstelling, de aanpak van 'huisjesmelkers' en bestrijding van overlast in wijken, mede vanwege overbewoning. De inzet van de politie bij het vreemdelingtoezicht is in de afgelopen twee jaar een beladen thema geworden, mede vanwege de uiteenlopende opinies over de te stellen prioriteiten. Zo is een dringende politieke wens geuit om de vreemdelingendienst een grotere bijdrage te laten leveren aan het uitvoeren van het terugkeerbeleid inzake uitgeprocedeerde asielzoekers, terwijl de politie zelf haar inzet bij het vreemdelingtoezicht vooral wil richten op de aanpak van criminaliteit onder (al dan niet legale) vreemdelingen.

Effectiviteit Vw 2000 voor operationeel toezicht

De analyse van de politiecijfers over staandehoudingen van vreemdelingen in Nederland over de periode april 1998-april 2004 wijst uit dat, na enkele redelijk stabiele jaren, het aantal staandehoudingen fors is toegenomen. Deze toename wordt in de politieregistratie onder twee begrippen geplaatst: er is een stijging van staandehoudingen op grond van de Vw 2000 en er is een toename van aanhoudingen op grond van het strafrecht. Een belangrijk deel van de toename van de staandehoudingen op grond van de

Vreemdelingenwet wordt verklaard door een stijging van het aantal specifieke acties en van het aantal Wav-controles vanaf 2002-2003. Praktische mogelijkheden van de staandhoudings- en binnentredingsbevoegdheden in de Vw 2000 lijken hierin mede een rol te spelen.

Een verklaring voor de toename van het aantal staandhoudingen van vreemdelingen in vervolg op de aanhouding op grond van het strafrecht, lijkt te liggen in een toegenomen alertheid bij de regiokorpsen op de identiteit en verblijfsrechtelijke positie van de aangehouden persoon. De afspraken die bij regiokorpsen zijn gemaakt over de interne communicatie en controle van identiteits- en verblijfsgegevens van een (strafrechtelijk) aangehouden vreemdeling hebben tot een toename geleid van het aantal door de politie geregistreerde vreemdelingen. Ook een bredere implementatie van de VRIS-aanpak binnen regiokorpsen lijkt een belangrijke factor te zijn in de toename in de afgelopen jaren van de aanhouding van vreemdelingen op grond van het strafrecht.

In de beoordeling van de nieuwe Vreemdelingenwet door de politie komt naar voren dat de gewijzigde bevoegdheden tot staandhouding in de Vw 2000 in geringe mate als een verruiming van de mogelijkheden voor vreemdelingtoezicht wordt beschouwd. De politie heeft de nieuwe Vreemdelingenwet niet expliciet als een nieuw instrument beoordeeld dat tot een toename van het aantal staandhoudingen zou kunnen leiden. In de uitvoering van vooral de specifieke grootschalige acties wordt wel gebruikgemaakt van de praktische mogelijkheden van de vreemdelingenwetgeving. De wet biedt daarbij enerzijds meer operationele, praktische mogelijkheden bij grootschalige acties, anderzijds leidt de noodzaak tot objectivering van het redelijk vermoeden tot meer en intensiever vooronderzoek door de vreemdelingendiensten.

De invloed van de nieuwe wetgeving moet worden afgezet tegen de mogelijkheden die men als vreemdelingendienst op andere vlakken al dan niet heeft. Het betreft dan vooral de beschikbare formatiecapaciteit, een al dan niet gecentraliseerde aanpak vanuit de organisatie en prioriteiten van de lokale politiek en van de korpsleiding. Deze aspecten worden door de vreemdelingendiensten met name als verklaring genoemd voor de ontwikkeling van het aantal staandhoudingen van vreemdelingen in hun politieregio. Dit betekent dat meerdere factoren gelijktijdig invloed uitoefenen op het aantal staandhoudingen van vreemdelingen door de politie. De wijziging van het staandhoudingscriterium in de nieuwe Vreemdelingenwet lijkt hierin een beperkte rol te spelen.

Invloed van de transitie en intensivering toezicht

Na de relatief sterke toename in de daaraan voorafgaande jaren is in de periode april 2003-april 2004 sprake van een stabilisatie van het totaal

aantal staandhoudingen van vreemdelingen door de politie. De transitie van de vreemdelingendiensten in deze periode heeft niet alleen gevolgen gehad voor de formatiecapaciteit van de vreemdelingendiensten (in verscheidene regio's vooralsnog leidend tot een vermindering van de capaciteit voor toezicht), maar ook voor de organisatie van taken en werkprocessen binnen het actief vreemdelingentoezicht.

Uit het gegeven dat tijdens deze transitiefase bij bijna 60% van de regio-korpsen zich een daling voordeed van het aantal staandhoudingen van vreemdelingen en tevens het aantal staandhoudingen op grond van de Vreemdelingenwet afnam, concluderen we dat er meerdere belemmerende omstandigheden zijn geweest voor een actiever vreemdelingentoezicht. Het meten van de effectiviteit van een intensivering van het toezicht is in dit opzicht ook prematuur gebleken; naar verwachting zal het vreemdelingen-toezicht feitelijk nader geactiveerd worden wanneer de organisatorische (her)inrichting van het toezicht vaste structuren heeft gekregen en de capaciteitsuitbreiding voor toezicht ook als zodanig herkenbaar wordt ingezet.

(Non-)discriminatoire vreemdelingentoezicht

Het kabinet heeft bij de totstandkoming van de nieuwe Vreemdelingenwet toezeggingen gedaan om het personeel van de vreemdelingendiensten informatie en instructies te geven over onder meer het voorkomen van discriminatie bij de staandhoudingen. De instructie van de vreemdelingendiensten door het LSOP is gezien de deelname van deze politieambtenaren succesvol verlopen waardoor de vreemdelingendiensten in ieder geval op dat moment op de hoogte zijn gebracht van de consequenties van de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet voor hun toezicht.

Aan de overdracht van kennis over de nieuwe Vreemdelingenwet aan de politiefunctionarissen van de basispolitiezorg is op dat moment landelijk geen (structurele) invulling gegeven. De basispolitiezorg is in dit kader ook niet actiever bij het vreemdelingentoezicht betrokken en niet intensief van de nieuwe vreemdelingenwetgeving gebruik gaan maken.

Het optreden van vreemdelingendiensten wordt over het algemeen gekenmerkt door een gerichte benadering van groepen vreemdelingen van wie door uitgebreid vooronderzoek vooraf al een redelijk vermoeden van illegaal verblijf is ontstaan. De noodzaak tot objectivering van het redelijk vermoeden speelt hierin een regulerende rol. Ofschoon dit geen garantie biedt voor een non-discriminatoire benadering van (groepen) vreemdelingen, geeft de operationele inkadering in principe meer bescherming tegen individueel, discriminatoire vreemdelingentoezicht. In het optreden geeft daarbij niet zozeer artikel 50, lid 1 Vw 2000 de richting en (on)mogelijkheden van het toezicht aan, maar eerder geldt dit voor de Vreemdelingen-circulaire

(Vc 2000) die, met de aanvullingen, aan de politie duidelijk maakt in welke situaties het vreemdelingentoezicht kan worden uitgeoefend. Het gebruik van 'ervarings- of omgevingsgegevens' lijkt daarbij in de grootschalige acties van vreemdelingendiensten steeds meer een rol te spelen.

In het streven naar een verdergaande professionalisering van het actief vreemdelingentoezicht door het landelijk standaardiseren van interne procedures en werkprocessen kan een bijdrage worden gevonden aan een borging van een 'non-discriminatoir toezicht'. De interne borging bij verscheidene vreemdelingendiensten is echter niet optimaal, getuige de soms beperkte beschikbaarheid van een hulpofficier van justitie met kennis van de vreemdelingenwetgeving en getuige de wisselende kwaliteit van processen-verbaal.

Een belangrijke tekortkoming in de borging van een professioneel non-discriminatoir toezicht bij de vreemdelingendiensten in de afgelopen twee jaar betreft het thema 'opleidingen'. Bij een groot deel van de vreemdelingendiensten is de deskundigheidsbevordering op het tweede plan gekomen. De nieuwe specialistische opleiding voor de vreemdelingendienst en de opname van het thema 'vreemdelingentoezicht' in het nieuwe politieonderwijs zullen hieraan naar verwachting een positieve wending kunnen geven.

De aanpassing van de bevoegdheden voor staandehouding in de Vw 2000 heeft niet geleid tot meer formele signalen over discriminatoir vreemdelingentoezicht. Gezien de thematiek en een 'ingebouwde drempel' richting formele organisaties dient bedacht te worden dat een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling niet snel zal overgaan tot een officiële klachtenprocedure inzake zijn of haar staandehouding. De informatie van intermediaire organisaties en personen en eigen waarnemingen van het actieve toezicht leiden echter niet tot andere signalen.

De jurisprudentie van de Vreemdelingenkamers en van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake discriminatoir vreemdelingentoezicht is sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet beperkt gebleven tot in totaal drie zaken. De beschikbare jurisprudentie levert in dit kader geen aanwijzingen op van een (ernstige) aantasting van het non-discriminatoire karakter van het vreemdelingentoezicht. De evaluatie wijst derhalve uit dat er weinig formele signalen of aanwijzingen zijn van een discriminatoir vreemdelingentoezicht door de politie. Aangezien discriminatie zich echter voor een belangrijk deel aan het zicht onttrekt, is in de evaluatie slechts een deel van het 'onzichtbare' zichtbaar gemaakt.

Onder invloed van recente landelijke beleidslijnen en van lokale initiatieven op het terrein van veiligheid, overlast en illegaliteit staat het operationeel vreemdelingentoezicht onder druk om tot een uitbreiding van de inzet te komen. De intensivering van het toezicht is tot op heden geen afgerond traject en heeft als zodanig (nog) geen effect op het non-discriminatoire

karakter van het toezicht. De gewenste objectivering van de staandehouding om discriminatoir toezicht te voorkomen kan echter door de activering en door de intensivering op termijn in het gedrang komen. Over de onderzochte periode wordt geconcludeerd dat het streven naar een actiever toezicht op grond van de Vw 2000 'in balans' is gebleven met het gewenste non-discriminatoire karakter van het toezicht. De verschuiving in de prioriteiten en aanpak van het toezicht, waarin meer aandacht komt voor thema's als overbewoning en overlast, geven wel aan dat de 'grenzen van de wet worden opgezocht'.

1 Inleiding

1.1 De nieuwe Vreemdelingenwet en het operationeel toezicht vreemdelingendiensten

Vreemdelingentoezicht Vw 2000: aanpassing van bevoegdheden en non-discriminatoir optreden

De Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000)¹ is per 1 april 2001 in werking getreden om de toegang en opvang van vreemdelingen in Nederland beter te reguleren. In de algemene inleiding van het rapport is nader ingegaan op de voorgeschiedenis van de Vw 2000, op de doelen en de voornaamste instrumenten van de wet. Een van de onderdelen van de wetswijziging betreft de wijze waarop het *toezicht op vreemdelingen* kan plaatsvinden.

In de Vw 2000 zijn ten aanzien van het vreemdelingentoezicht gewijzigde omschrijvingen opgenomen van de bevoegdheid tot staandehouding van vreemdelingen. Omdat het criterium voor staandehouding van vreemdelingen onder de oude Vreemdelingenwet met de wijziging van artikel 19 lid 1 in 1994, namelijk het beschikken over ‘concrete aanwijzingen over illegaal verblijf’ in de politiepraktijk te veel belemmeringen zou opwerpen voor de uitoefening van een actief vreemdelingentoezicht, is in de Vw 2000 teruggegrepen op een tot op zekere hoogte vergelijkbaar criterium dat vóór de Vw 1994 gold, namelijk een ‘redelijk vermoeden over illegaal verblijf’.

Bij het hanteren van het oude criterium in de Vw 1965 kon de politie een persoon staande houden als zij het vermoeden had dat deze vreemdeling was. Op grond van dit criterium was het mogelijk een persoon staande te houden op grond van uiterlijke kenmerken, zoals huidskleur, spraak of andere etnische kenmerken. Dit kon ertoe leiden dat het vreemdelingentoezicht op discriminerende wijze plaatsvond, of dat van het uitoefenen van het vreemdelingentoezicht werd afgezien om een mogelijk discriminerende uitoefening te voorkomen.

Beide situaties werden ongewenst geacht en hebben in 1994 tot de wijziging in artikel 19 geleid. Bij de staandehouding door de politie werd het criterium geformuleerd van ‘concrete aanwijzingen over illegaal verblijf’. Deze wijziging in de wet en de opgestelde uitvoeringsinstructies dienden een gericht en non-discriminatoir vreemdelingentoezicht te waarborgen met een minimum aan hinder voor derden; selectie op huidskleur, spraak of andere etnische kenmerken diende te worden voorkomen.

Signalen van de politie over wettelijke belemmeringen in het vreemdelingentoezicht, nieuwe inzichten over de werking van artikel 19 en politieke

¹ Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000), Staatsblad jaargang 2000, nr. 495; Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000), Staatsblad jaargang 2000, nr. 497. Daarnaast is de Invoeringswet Vreemdelingenwet oktober 2000 opgesteld. De uitvoering van het beleid staat beschreven in de Vreemdelingencirculaire. De Vw 2000, het Vreemdelingenbesluit, de Vreemdelingencirculaire en de Invoeringswet zijn op 1 april 2001 gelijktijdig in werking getreden.

wensen inzake een restrictiever toelatingsbeleid en uitbreiding van het vreemdelingentoezicht eind jaren negentig, hebben vervolgens een rol gespeeld in de wijzingen die in de nieuwe Vreemdelingenwet zijn opgenomen inzake de bevoegdheden tot staandehouding.

De meest ingrijpende maatregelen inzake het vreemdelingentoezicht in de Vw 2000 betreffen:

- de bevoegdheid van politieambtenaren om personen staande te houden, over te brengen voor verhoor en op te houden voor onderzoek naar identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie, zoals geformuleerd in artikel 50;
- de bevoegdheid om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, zoals geformuleerd in artikel 53.

De artikelen 50 en 53 zijn door de wetgever als verruiming van de bevoegdheden van de vreemdelingendienst bedoeld en derhalve in principe ook van de mogelijkheden tot vreemdelingentoezicht door de politie. Het nieuwe criterium voor staandehouding zou daarmee de onder andere door de politie genoemde belemmeringen voor een effectief vreemdelingentoezicht verminderen.

Vreemdelingentoezicht door de politie; gewijzigde bevoegdheden, primaire taken en intensivering

Bij het operationele vreemdelingentoezicht ex artikel 50 Vw 2000 is onderscheid te maken in:

- het toezicht na grensoverschrijding ter bestrijding van illegaal verblijf; deze vorm van toezicht is erop gericht illegaal verblijf door illegale binnenkomst, al dan niet in georganiseerd verband, in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan, tevens ter preventie en ontmoediging van toekomstige illegale immigratie²;
- het toezicht in het binnenland; dit toezicht is erop gericht illegaal verblijf te beëindigen. Het onderhavige onderzoek richt zich op dit binnenlands operationeel toezicht door de vreemdelingendiensten van de politie.

Om het operationeel binnenlands vreemdelingentoezicht bij de politie te versterken is in april 2003 een omvangrijke herschikkingsoperatie in gang gezet, leidend tot een 'transitie van toelating naar toezicht' bij de vreemdelingendiensten. Deze herschikkingsoperatie had onder meer gevolgen voor de inzet en verdeling van personeel en middelen, voor de samenwerking met ketenpartners, voor de toepassing van regelgeving, voor de interne organisatie van de vreemdelingendiensten en voor het gebruik van informatiseringssystemen. Deze transitiefase bij de vreemdelingendiensten viel nagenoeg samen met de evaluatieperiode.

2 Het toezicht bij de grensbewaking en het mobiel toezicht vreemdelingen (MTV) behoren tot het takenpakket van de Koninklijke Marechaussee. De effectiviteit van het MTV is in opdracht van het WODC al eerder geëvalueerd (zie: Witte, R., e.a., 2001).

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Kort na de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet in april 2001 heeft de toenmalige staatssecretaris aangegeven belang te hechten aan een evaluatie van de Vw 2000. Onderzoek naar het operationeel vreemdelingtoezicht is daarbij als een van de deelonderzoeken voorgesteld.

Bij het voorgenomen onderzoek naar het vreemdelingtoezicht zou het, volgens de brief van de staatssecretaris³, van belang zijn na te gaan:

- hoe de politiekorpsen (i.c. vreemdelingendiensten) omgaan met de gewijzigde bevoegdheid tot staande houden bij vermoeden van illegaal verblijf en of zij de controles op non-discriminatoire wijze gestalte geven;
- of de verruiming van de bevoegdheid tot staandehouding tot een groter aantal controles, vaststellingen van illegaal verblijf en vervolgens tot een groter aantal detenties en uitzettingen leidt.

Deze twee hoofdvragen voor de evaluatie van de Vw 2000 in het kader van het operationeel vreemdelingtoezicht zijn bij de formulering van de onderzoeksaanvraag van het ministerie van Justitie mede in het licht van verscheidene nieuwe ontwikkelingen nader beoordeeld en gespecificeerd. Hierbij kunnen we vooral wijzen op een meer uitgesproken politieke context, de herschikking in de toelatings- en toezichtstaken tussen politie, IND en gemeenten en het streven naar een intensivering van het operationeel vreemdelingtoezicht door de politie. Dit betekende dat ten behoeve van de evaluatie van de Vw 2000 ook nieuwe ontwikkelingen in het onderzoek dienden te worden betrokken. Naast een beoordeling van de invloed van de nieuwe wettelijke bevoegdheden, speelt met name de vraag naar de (invloed van de) intensivering van het operationeel vreemdelingtoezicht. In het kader van de evaluatie zijn twee hoofdthema's onderscheiden:

- de effectiviteit van het operationeel toezicht door de vreemdelingendiensten, in relatie tot de invoering van de Vw 2000 en de intensivering van het vreemdelingtoezicht;
- het non-discriminatoire karakter van het operationeel toezicht, in relatie tot de invoering van de Vw 2000 en de intensivering van het vreemdelingtoezicht.

De probleemstelling van de evaluatie is in vier centrale vragen geformuleerd:

- is de uitvoering van het operationeel toezicht door de vreemdelingendiensten bij de politie effectief?
- is de effectiviteit van het toezicht gewijzigd (verbeterd of verslechterd) door de invoering van de Vw 2000 en/of de intensivering van het toezicht?
- wordt het toezicht door de vreemdelingendiensten non-discriminatoir uitgevoerd?

³ TK 2000-2001, 26 732, nr. 94, juni 2001.

- is het non-discriminatoire karakter van het toezicht gewijzigd door de invoering van de Vw 2000 en/of de intensivering van het toezicht?

Effectiviteit vreemdelingentoezicht

Dit deelonderzoek is gericht op het vaststellen van de mate waarin de vreemdelingendiensten een 'effectief operationeel vreemdelingentoezicht' (kunnen) uitoefenen. Deze taakuitoefening van de VD wordt daarbij beoordeeld in het licht van de invoering van de Vw 2000 en de intensivering van het toezicht vanaf 2003. Deze algemene benadering is nader uiteengelegd aan de hand van de volgende centrale vragen:

- welke resultaten behalen de vreemdelingendiensten in het operationeel toezicht?
- in hoeverre is het operationeel toezicht door de VD in dit kader als 'effectief' te benoemen?
- welke factoren spelen een rol in de resultaten van het toezicht door de VD?

In het kader van de evaluatie van de Vw 2000 is onder meer aangegeven dat nader zicht gewenst is op de effectiviteit van het operationeel vreemdelingentoezicht. Van belang is op te merken dat het begrip 'effectiviteit' feitelijk pas goed toepasbaar is indien de inzet van middelen en de resultaten (en effecten) daarvan gerelateerd zijn aan één of meer doelstellingen. Indien de opbrengsten van de inzet en activiteiten niet gerelateerd worden aan bepaalde doelen, kan men beter spreken van 'resultaten'.

Non-discriminatoire karakter vreemdelingentoezicht

Dit deelonderzoek is gericht op het vaststellen van de mate waarin de vreemdelingendiensten van de politiekorpsen met de gewijzigde bevoegdheden van de Vw 2000 in praktijk een non-discriminatoire vreemdelingentoezicht uitoefenen en op het vaststellen van het belang van factoren die hierin een rol spelen. Bij dit deelonderzoek zijn de volgende vragen leidend geweest:

- wat zijn de organisatorische en inhoudelijke condities voor een non-discriminatoire toezicht bij de vreemdelingendiensten; op welke wijze hebben de vreemdelingendiensten zich voorbereid op de wijzigingen in de bevoegdheden volgend uit de Vw 2000; welke voorzieningen hebben de vreemdelingendiensten getroffen om te waarborgen dat het vreemdelingentoezicht in praktijk non-discriminatoire wordt uitgeoefend?
- hoe wordt het non-discriminatoire criterium praktisch ingevuld; hoe hantieren de vreemdelingendiensten in de praktijk van de toezichtsuitoefening het in de Vw 2000 geformuleerde criterium van '...feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren...'; kan de vreemdelingendienst 'uit de voeten' met het gestelde criterium om illegaal verblijf te kunnen vaststellen?
- wordt het vreemdelingentoezicht non-discriminatoire uitgeoefend; zijn er signalen, klachten en/of rechterlijke uitspraken over een discriminatoire uitoefening van het vreemdelingentoezicht?

1.3 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak omvat verscheidene onderzoeksmethoden die zijn afgestemd op de onderscheiden thema's en onderzoeksvragen in de evaluatie. Voor een deel zijn de gepresenteerde onderzoeksmethoden voor beide hoofdthema's bruikbaar gebleken.

1.3.1 Landelijk beeld en selectie vreemdelingendiensten

Om de twee thema's, effectiviteit en non-discriminatoir optreden van de vreemdelingendiensten, kwantitatief en kwalitatief nader te kunnen duiden, is gekozen voor een landelijke dataverzameling van (registratie)gegevens en voor een meer specifieke informatieverzameling bij zes geselecteerde vreemdelingendiensten. Dit betekende een verzameling van landelijke totaalcijfers over de inzet van alle vreemdelingendiensten, in combinatie met een kwalitatieve verdieping bij zes vreemdelingendiensten. Deze vreemdelingendiensten zijn zodanig geselecteerd dat regionale, inhoudelijke en organisatorische verschillen tussen de vreemdelingendiensten in principe zijn meegenomen. De selectie is gemaakt op grond van landelijke spreiding, grootte van de vreemdelingendienst en inhoudelijke accenten bij de VD. Deze procedure heeft geleid tot het selecteren van zes vreemdelingendiensten in de volgende politieregio's:

- Amsterdam-Amstelland, een grote vreemdelingendienst in een 'kleurrijke' stad; deze vreemdelingendienst kent een specifieke inzet in de vorm van Spirit-acties;
- Rotterdam-Rijnmond; een grote vreemdelingendienst met een (in voorgaande jaren) decentrale aanpak en zonder zogenoemde 'veegacties';
- Haaglanden; een relatief grote vreemdelingendienst met specifieke acties (Bulgaren-acties en grote acties in tuinbouw Westland samen met het Westland Interventie Team);
- Midden- en West-Brabant; de 'grote VD van de kleintjes' met specifieke aandacht voor AC Rijsbergen en voor grensoverschrijdingen;
- Limburg-Noord; een vreemdelingendienst met specifieke aandacht voor grensproblematiek, Wav-controles en voor prostitutie-mensenhandel;
- Friesland; een kleinere vreemdelingendienst in het noorden met in het toezicht relatief veel aandacht voor asielzoekers.

1.3.2 Oriëntatiefase

Bij de start van het onderzoek zijn tijdens een oriëntatiefase interviews afgenomen met sleutelpersonen die deskundig zijn op het terrein van vreemdelingenwetgeving en -toezicht. Afhankelijk van hun functie heeft in het interview het accent gelegen op de effectiviteitsvraag, dan wel op de vraag naar het (non-)discriminatoire karakter van het toezicht.

Bij de selectie van sleutelpersonen is gestreefd naar een spreiding in organi-

satie en functies. Zo zijn gesprekken gevoerd met enkele personen uit de wetenschap en politiek, met beleidsmedewerkers bij het ministerie van Justitie, met personen werkzaam vanuit een juridische invalshoek (bij de Vreemdelingenkamer, de IND, bij Forum en vanuit de advocatuur) en met politiefunctionarissen die werkzaam zijn op het terrein van het vreemdelingtoezicht. Het betreft de volgende 17 personen:

- mevrouw E. Kalsbeek, staatssecretaris ten tijde van het evaluatievoornemen inzake de Vw 2000
- de heer B. Poelert, korpschef Gelderland-Zuid en (voormalig) portefeuillehouder Vreemdelingenzorg Raad van Hoofdcommissarissen (ACV)
- de heer A. Brouwer, directeur Taakorganisatie Vreemdelingenzorg (TOV) en de heer H. de Bijl, senior-adviseur TOV
- de heer J. C. Snapper, hoofd unit Vreemdelingenzaken regiopolitie Gelderland Midden
- mevrouw mr. E. Steendijk, Vreemdelingenkamer Zwolle
- prof. mr. A. van Kalmthout, hoogleraar Universiteit van Tilburg en mevrouw A. Graft, onderzoeker UvT
- mevrouw dr. J. van der Leun, universitair docent RU Leiden
- de heer W. Verberk, juridisch beleidsmedewerker Forum Utrecht
- de heer P. Baudoin, advocaat te Den Bosch
- de heren T. Kuhlmann en P.C. Mostert, directie Procesvertegenwoordiging van de IND
- mevrouw mr. B. Ficq en de heer W. Blaauw, advocaten te Amsterdam
- de heer M. Bagchus, directie Vreemdelingenbeleid, ministerie van Justitie
- de heer T. Quirijnen, Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, ministerie van Justitie.

1.3.3 Onderzoeksaanpak effectiviteit VD-toezicht

Analyse van relevante informatie/registratiesystemen

Met de Taakorganisatie Vreemdelingenzorg (TOV) in Houten, als koepelorganisatie van de vreemdelingendiensten, is regelmatig contact onderhouden voor de verzameling van kwantitatieve gegevens over de inzet van de vreemdelingendiensten bij het toezicht. Voor de kwantitatieve dataverzameling is uitgegaan van de mogelijkheid om de toezichtcijfers inzake staandehoudingen landelijk op te vragen vanuit het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) van de politie.

Indien sprake is van staandehoudingen in het kader van het actief toezicht op basis van de nieuwe Vreemdelingenwet of andere wetgeving en als de VD daarbij betrokken is (geweest), worden deze gegevens opgenomen in (d)VAS (i.c. de decentrale versie van VAS op regionaal niveau). Dit betekent dat ook vreemdelingen die niet door de VD maar door een ander onderdeel van de politie (of door inspecties) zijn aangehouden en ten behoeve van een vervolgactie aan de VD zijn overgedragen in het VAS van de VD worden opgenomen.

Een probleem bij VAS is dat dit een relatief bewerkelijk en moeilijk bevroegbaar decentraal opgezet (mutatie)systeem is. VAS zal door een nieuw systeem worden opgevolgd dat alleen nog toezichtsprocessen zal bevatten; de toelatingsprocessen zullen daarmee binnen het registratiesysteem vervallen. Dit nieuwe systeem is in eerste instantie voorgesteld onder de noemer VIKS-pol (Vreemdelingen Informatie- en Kennissysteem voor de politie), maar vervolgens is ingezet op een informatie- en kennissysteem onder de noemer 'Handhaving Vreemdelingen'. Dit systeem zal, volgens mededelingen van de TOV, in oktober 2004 worden geïntroduceerd. Voor de onderhavige evaluatie betekende dit dat de gewenste registratiegegevens van de vreemdelingendiensten (toch) uit de decentrale VAS-bestanden van de 25 regiokorpsen dienden te worden gegenereerd.

Via de TOV heeft BBSO deelbestanden vanuit het VAS ter beschikking gekregen waarin verscheidene relevante gegevens over het VD-toezicht zijn opgenomen. Het betreft met name de datum staandehouding en de reden van staandehouding van de vreemdeling. Deze gegevens hadden in eerste instantie betrekking op de periode 1998–2003. Op verzoek van BBSO is medio april 2004, met coördinatie van de TOV, een nieuwe query bij alle vreemdelingendiensten uitgezet waarbij de verkregen VAS-gegevens zijn aangevuld over de periode april 2003-april 2004. Hierdoor is niet alleen een beeld verkregen van het aantal staandehoudingen drie jaar na de invoering van de Vw 2000, ook kan worden beoordeeld of de ingezette ontwikkeling vanaf 2001 zich heeft doorgezet.

Interviews met leidinggevend en uitvoerend bij vreemdelingendiensten
Om een eerste beeld te krijgen van de organisatie, het beleid en de uitvoering van het vreemdelingentoezicht is bij de zes geselecteerde vreemdelingendiensten gestart met een interviewronde onder de leidinggevende functionarissen.

Deze gesprekken hebben bij de vreemdelingendiensten een vervolg gekregen zodat meer zicht ontstond op de operationele uitvoering van het toezicht. Dit betekent dat op dit onderdeel per vreemdelingendienst gemiddeld met zes functionarissen is gesproken: het hoofd van de vreemdelingendienst, de chef unit toezicht, een teamleider specifieke acties, in bijna alle gevallen met een VAS-specialist en/of een controller en twee executieven over de uitvoering van acties. Gedurende het onderzoek is in totaal met 36 politiefunctarissen van de vreemdelingendiensten gesproken. Deze VD-functionarissen zijn veelal meerdere malen op verschillende aspecten van hun functie bevroegd.

1.3.4 Onderzoeksaanpak (non-)discriminatoire VD-toezicht

In het onderzoek zijn verscheidene methoden toegepast om binnen de gestelde kaders van de evaluatie zo veel mogelijk zicht te krijgen op het al dan niet discriminatoire karakter van het vreemdelingentoezicht. Daarbij is

de aandacht uitgegaan naar het politietoezicht zoals dat door de vreemdelingendiensten wordt uitgeoefend. Tijdens de onderhavige evaluatie zijn derhalve geen specifieke onderzoeksmethoden toegepast om 'in het veld' te beoordelen hoe door het 'blauw op straat' mogelijk discriminatoir tegen vreemdelingen wordt opgetreden.

De reacties van organisaties, indrukken van sleutelpersonen, klachtenregistraties, opinies van medewerkers van vreemdelingendiensten, observaties bij vreemdelingendiensten en jurisprudentie geven in dit kader een *indicatie* van al dan niet discriminatoir optreden tegen vreemdelingen door de vreemdelingendiensten. Het 'onzichtbare' deel van het toezicht is derhalve ten dele zichtbaar gemaakt.

De dataverzameling over het al dan niet discriminatoire karakter van het operationeel vreemdelingentoezicht was als volgt:

- het voeren van gesprekken met juridische experts op het terrein van de Vreemdelingenwetgeving (werkzaam bij Vreemdelingenkamer, universiteit, advocatenkantoor en IND; zie reeds genoemde sleutelpersonen);
- het verzamelen van jurisprudentie inzake de Vreemdelingenwet in relatie tot operationeel toezicht vreemdelingen. De geïnterviewde sleutelpersonen hebben de onderzoekers niet alleen een individueel oordeel gegeven voor de beantwoording van de vraagstelling, maar veelal ook op het juiste spoor gezet voor de toegang tot en verzameling van relevante jurisprudentie. Met name via de vreemdelingenkamer, Forum en IND is informatie verzameld over de jurisprudentie ten aanzien van het non-discriminatoire karakter van het toezicht.

In dit kader is gezocht naar zaken waarin expliciet een oordeel is gegeven over de rechtmatigheid van de toepassing van het staandhoudingscriterium. Als bronnen zijn uitspraken van de vreemdelingenkamers en van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) genomen.

Hiertoe zijn op verzoek van BBSO door het Landelijk Staffbureau Vreemdelingenkamers (LSVK) in Den Haag en Forum in Utrecht 'searches' gedaan in hun databases op enkele trefwoorden. Bij Forum betrof het een search in door de afdeling Juridische Zaken geregistreerde zaken, bij het LSVK is een uitgebreidere search gedaan in de voor hen beschikbare Vreemdelingencollectie. Bovendien is materiaal verkregen van de directie Procesvertegenwoordiging van de IND in Den Haag;

- bij de zes geselecteerde regiokorpsen waar de betreffende vreemdelingendiensten zijn ondergebracht zijn de regionale klachtencoördinatoren benaderd. Aan hen is het verzoek voorgelegd registraties van meldingen bekend te maken inzake klachten die mogelijk zijn ingediend betreffende het optreden in het toezicht door hun regionale VD. Deze vraag naar de mogelijke klachten is ook aan de betreffende zes vreemdelingendiensten zelf voorgelegd;
- aan de Nationale ombudsman is gevraagd informatie ter beschikking te stellen over klachten die in de periode 2001-2003 bij hen zijn ingediend over het toezicht door de vreemdelingendiensten;

- via verscheidene andere kanalen is informatie verzameld inzake mogelijke ingediende klachten of indirecte signalen over al dan niet discriminatoir optreden van Vreemdelingendiensten. Daartoe zijn, naast de eerder genoemde sleutelpersonen en instanties, Forum te Utrecht, het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) en Anti-Discriminatiebureaus op landelijk en lokaal niveau benaderd en om informatie gevraagd. Zo is tevens een vergadering bijgewoond van de landelijke werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken (WRV). Op deze halfjaarlijkse bijeenkomst stond onder meer het project ‘Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht’ (RTIT) en inleidingen van twee VD-chefs op het programma. Tijdens de inleiding op deze bijeenkomst is vermeld dat aanwezige rechtshulpverleners tijdens of na de bijeenkomst bij een onderzoeker van BBSO melding konden maken van gevallen die in hun praktijk naar voren waren gekomen als uitingen van discriminatoir toezicht door de VD;
- het thema ‘non-discriminatoir vreemdelingentoezicht’ is bij de hoofden van de zes geselecteerde vreemdelingendiensten en bij de chefs toezicht van deze vreemdelingendiensten aan de orde gesteld; tevens is bij de zes geselecteerde vreemdelingendiensten aan executieve politiefunctionarissen van de afdeling Toezicht naar hun mening gevraagd over een (non-)discriminatoire aanpak binnen hun vreemdelingentoezicht in relatie tot de beschikbare bevoegdheden vanuit de Vw 2000;
- het samenstellen van overzichten van de afdoening van bewaringszaken naar dictum, gesplitst in afdoening eerste beroep en afdoening vervolgeroep bij de vreemdelingenkamer in de loop der jaren. Deze geven een beeld van de mate waarin de staandehouding en inbewaringstelling van vreemdelingen door de vreemdelingenkamer als rechtmatig (en derhalve als non-discriminatoir) zijn bevonden;
- bij de geselecteerde vreemdelingendiensten zijn op verschillende momenten door onderzoekers participerende observaties uitgevoerd. Dit veldwerk geeft onder andere een beeld van de wijze waarop door politieambtenaren van de vreemdelingendiensten met het criterium van ‘non-discriminatoir toezicht’ wordt omgegaan en (al dan niet) door hen wordt bewaakt. De participerende observaties zijn bij de zes vreemdelingendiensten uitgevoerd bij reguliere controles en bij grootschaliger acties in het kader van het operationeel VD-toezicht. Bij twee vreemdelingendiensten hebben onderzoekers ook de voorbereiding van een grootschalige actie bijgewoond. Het betrof een ‘Spirit-actie’ in Amsterdam en een ‘Bulgaren-actie’ in Den Haag. In bijlage 3 zijn ter illustratie korte beschrijvende overzichten opgenomen van uitgevoerde observaties bij de vreemdelingendiensten.

1.4 Opbouw van het rapport

In *hoofdstuk 2* wordt een bespreking gegeven van het wettelijk kader van de Vw 2000 voor het operationeel vreemdelingentoezicht. Daarbij wordt vooral

ingegaan op de in dit kader relevante verschillen tussen de oude en nieuwe Vreemdelingenwet en de gewijzigde bevoegdheden betreffende het staande houden van vreemdelingen en het binnentreden van woningen op grond van de Vw 2000.

Hoofdstuk 3 behandelt de rol en taken van de politie in het vreemdelingentoezicht en gaat nader in op het onderscheid tussen administratief en operationeel vreemdelingentoezicht en tussen actief en passief toezicht. Bovendien wordt een bespreking gegeven van het RTIT-project waarin de overdracht van toelatingstaken door de politie aan de IND en gemeenten en de intensivering van het vreemdelingentoezicht door de politie zijn voorbereid. Er wordt tevens ingegaan op de prioriteiten die men bij de politie belangrijk acht in het toezicht op criminele (al dan niet rechtmatig verblijvende) vreemdelingen en de verschuiving die in deze prioriteiten is ontstaan vanwege een landelijk beleid dat meer is gericht op vermindering van illegaliteit en versterking van het uitzettingsbeleid.

De effectiviteit van het, op grond van de nieuwe Vreemdelingenwet, uitgeoefende vreemdelingentoezicht door de politie wordt in *hoofdstuk 4* besproken. Daarin wordt eerst nader ingegaan op de beoordeling van mogelijke indicatoren voor de bepaling van de effectiviteit van de Vw 2000. Op basis van zowel kwantitatieve gegevens over het aantal staandehoudingen van vreemdelingen door de politie over de afgelopen zes jaren als kwalitatieve oordelen van betrokkenen bij de politie over de toepassing van de nieuwe Vreemdelingenwet, wordt vervolgens een beeld gegeven van de (toegevoegde) waarde van de Vw 2000 voor het operationeel vreemdelingentoezicht. Tevens worden de invloed van de transitie bij de vreemdelingendiensten in het afgelopen jaar en het voornemen van een intensivering van het vreemdelingentoezicht kort besproken.

De vraag naar het (non-)discriminatoire karakter van het vreemdelingentoezicht door de politie wordt in *hoofdstuk 5* behandeld. Na een korte bespreking van eerder verricht onderzoek naar het thema 'discriminatie en vreemdelingentoezicht', wordt ingegaan op de toezeggingen die ten tijde van de inwerkingtreding van de Vw 2000 door het kabinet zijn gedaan om een non-discriminatoire uitvoering van het vreemdelingentoezicht te waarborgen. Bovendien worden de procedures en instrumenten tot borging van deze uitvoering bij de vreemdelingendiensten over de afgelopen drie jaar beoordeeld. Vervolgens wordt een bespreking gegeven van de informatie over (non-)discriminatoire vreemdelingentoezicht door de politie zoals naar voren komend uit observaties, interviews, klachtenregistraties en jurisprudentie.

Het onderzoeksrapport wordt met enkele hoofdconclusies in *hoofdstuk 6* afgesloten.

2 Vw 2000 en het wettelijk kader voor vreemdelingentoezicht

Om meer zicht te krijgen op het belang van de nieuwe Vreemdelingenwet (Vw 2000), zowel in het licht van de effectiviteit en als van het non-discriminatoire karakter van het vreemdelingentoezicht, is het zinvol eerst de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet onderling te vergelijken. Een korte bespiegeling over het ontstaan van de Vw 2000 kan hierin dienstig zijn. Bovendien wordt nader op de relevante verschillen in de wetgeving in het kader van het toezicht ingegaan. Voor het historisch overzicht is onder meer gebruikgemaakt van de inzichten die zijn verwoord in Beenackers (1997) en Baudoin (2002). In paragraaf 2.1 wordt verwezen naar de Vreemdelingenwet 1965, de Wet op de Identificatieplicht 1994, de wijzigingen in artikel 19 Vw en de bij een deel van de politiek en (politie-)instanties gerezen behoefte om de mogelijkheden voor een vreemdelingentoezicht wettelijk te verruimen. In paragraaf 2.2 volgt een bespreking van de wetsartikelen in de nieuwe Vreemdelingenwet die relevant zijn voor de staandehoudingsbevoegdheden ten behoeve van het vreemdelingentoezicht door de politie.

2.1 Vreemdelingenwetgeving en vreemdelingentoezicht

De Vreemdelingenwet 1965

In de Vreemdelingenwet 1965 beschikte de politie over de bevoegdheid personen staande te houden en naar hun papieren te vragen indien het een 'vermoedelijke vreemdeling' betrof (artikel 19 lid 1 Vw 1965). Staandehouding van een vreemdeling kon daardoor in principe plaatsvinden op grond van etnische kenmerken, zoals huidskleur of spraak. Dit kon volgens Beenackers (1997) bij de politie tot twee uiteenlopende reacties leiden: aan de ene kant waren er signalen dat het vreemdelingentoezicht op discriminerende wijze werd uitgeoefend en aan de andere kant bleek dat vreemdelingentoezicht juist niet werd uitgeoefend om een mogelijk discriminerende benadering te voorkomen. Vreemdelingen waren verplicht om identiteitspapieren waaruit hun verblijfstitel bleek bij zich te dragen en desgevraagd te tonen: de draagen toonplicht.

De Wet op de Identificatieplicht 1994

Bij de Wet op de Identificatieplicht (WID) zijn officiële identiteitsbewijzen aangewezen en is gekozen voor een beperkte identificatieplicht voor bepaalde personen (vanaf 12 jaar) in bepaalde situaties. Het betreft sociale-zekerheidscontroles op de werkvloer, financiële transacties met banken, controle op illegale arbeid en illegaal verblijf, bij het passeren van akten bij de notaris, voetbalsupporters in het betaald voetbal en zwartrijders in het openbaar vervoer. Slechts in die situaties is sprake van een expliciete identificatieplicht: van betrokkene kan zijn identiteitsdocument worden gevorderd en hij is verplicht hieraan te voldoen.

Bij de WID is per 1 juni 1994 het eerste lid van *artikel 19 Vw* ingrijpend gewijzigd waardoor onder meer de voor vreemdelingen geldende draag- en toonplicht van bepaalde identiteitspapieren is vervangen door een bewijsplicht.

Artikel 19 Vw gaf nieuwe regels aan met betrekking tot het staande houden van personen in het kader van het vreemdelingtoezicht teneinde hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie vast te stellen. In het gewijzigde artikel is ook opgenomen dat staande houden ook geoorloofd is ter bestrijding van illegale immigratie zodra dit mogelijk is na grensoverschrijding. De controle hierop vindt plaats vanuit het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV).

Aanvankelijk stelde de regering voor de tekst van het eerste lid van artikel 19 zo te wijzigen dat de politie bevoegd zou zijn personen staande te houden voor zover redelijkerwijs nodig voor de vervulling van hun taak bij de uitoefening van het vreemdelingtoezicht. Onder druk van maatschappelijke organisaties en op aandringen van de Tweede Kamer is een aangepaste concepttekst van de Vreemdelingencirculaire (Vc) voorgelegd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een wijziging van artikel 19 Vw waarbij het criterium *'concrete aanwijzingen over illegaal verblijf'* voor het binnenlandse toezicht een wettelijke verankering kreeg.

Met de wijziging van artikel 19 Vw is naar een scherpe begrenzing in de uitoefening van het vreemdelingtoezicht gestreefd waarvoor ook uitvoeringsinstructies zijn opgesteld. Een en ander diende een gericht en non-discriminair vreemdelingtoezicht te waarborgen met een minimum aan hinder voor derden; selectie op huidskleur, spraak of andere etnische kenmerken diende te worden voorkomen. In verband hiermee konden ook ten aanzien van een Nederlander de identificatiemaatregelen ex artikel 19 Vw worden toegepast. De voorheen uitsluitend voor vreemdelingen geldende draag- en toonplicht van documenten werd vervangen door een bewijsplicht die voor iedereen gold. Niet-Nederlanders dienden hun verblijfsstatus aan te tonen aan de hand van hun verblijfsdocument (paspoort met vergunning, vergunning tot vestiging, w-document voor asielzoekers en document voor grensoverschrijding voor anderen). Nederlanders dienen in bepaalde nader omschreven situaties een geldig identiteitsdocument te overleggen. Over de toepassing van het criterium concrete aanwijzingen over illegaal verblijf is een uitgebreide jurisprudentie ontstaan (zie Baudoin, 2002).

Tijdens de behandeling van de Koppelingswet in 1995 zegde de minister een evaluatie toe van de toepassing van het vreemdelingtoezicht op grond van het gewijzigde artikel 19 Vw. Hierbij speelde een rol dat maatschappelijke organisaties de vrees hadden geuit dat het gewijzigde artikel 19 Vw zou kunnen leiden tot het op grote(re) schaal staande houden van vreemdelingen, terwijl de politie de vrees had uitgesproken dat het gewijzigde artikel juist beperkend zou kunnen werken bij de uitoefening van het vreemdelingtoezicht.

Vreemdelingtoezicht op grond van het gewijzigde artikel 19 Vw

De evaluatie van de wijziging van artikel 19 Vw wees onder meer uit dat deze tot een aanpassing van de werkwijze van de politie bij het binnenlands toezicht had geleid (Beenackers, 1997). Bij het door de vreemdelingendiensten uitgeoefende toezicht werd meer dan voorheen vooronderzoek gepleegd om concrete aanwijzingen te verkrijgen en bij controles werd samengewerkt met andere instanties (de toenmalige Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen, de Belastingdienst, FIOD, GSD). Dit toezicht was gericht geworden in die zin dat controles plaatsvonden waar de kans op het aantreffen van illegale vreemdelingen reëel is.

Van politiezijde is volgens het WODC-rapport aangegeven dat zorgvuldiger met vreemdelingen werd omgegaan; het was wettelijk beschouwd niet meer mogelijk om iemand op grond van zijn uiterlijk staande te houden. Het gegeven dat men over concrete aanwijzingen over illegaal verblijf diende te beschikken om iemand staande te kunnen houden teneinde zijn verblijfstitel te bepalen heeft (echter), volgens het onderzoek, het actief opsporen van illegalen bemoeilijkt.

Het daaraan voorafgaande criterium van 'redelijk vermoeden' was eenvoudiger, waarbij het vermoeden op het uiterlijk van een persoon gebaseerd kon worden of op het feit dat iemand geen of slecht Nederlands sprak. Het nieuwe criterium werd als 'harder' beoordeeld en stelde andere eisen waardoor meer vooronderzoek diende te worden gepleegd. Bij het globale oordeel over de toepasbaarheid van het gewijzigde artikel wijst het WODC-rapport erop dat de politieambtenaren die bij de vreemdelingendiensten werkzaam zijn 'bijna allemaal vinden dat het staande houden moeilijker is geworden, maar dat het wel mogelijk is'.⁴

Het toezicht op vreemdelingen door de basispolitie was volgens het WODC-rapport nauwelijks veranderd: men ging over tot vreemdelingtoezicht indien personen op grond van andere wetgeving werden gecontroleerd en daarbij aanwijzingen over illegaal verblijf naar voren kwamen. In de situatie vóór de wijziging van artikel 19 Vw kon het voorkomen dat het wetsartikel werd gebruikt om een vreemdeling staande te houden en mee te nemen naar het bureau als deze overlast veroorzaakte of als er niet voldoende verdenking was om iemand staande te houden wegens een strafbaar feit. Door de wetswijziging was dit 'oneigenlijk' gebruik van de vreemdelingenwetgeving niet meer mogelijk.

Naast de wettelijke bevoegdheden, die in een later stadium vooral de beleidsmatige aandacht hebben getrokken, speelden volgens het rapport overigens ook andere belangrijke aspecten een rol in het uitgeoefende vreemdelingtoezicht. Zo werd nauwelijks toezicht door de basispolitie uitgeoefend vanwege de reorganisatie van de politie op dat moment.

4 Beenackers (1997), p. 6.

Bovendien waren de vreemdelingendiensten na 1994 formatief sterk uitgebreid (in omvang bijna verdubbeld, van ruim 700 naar 1360 fte) zodat het vreemdelingentoezicht bij de politie intern nog meer dan voorheen als een taak van de vreemdelingendienst werd beschouwd.

De uitkomsten van het WODC-rapport waren voor de staatssecretaris van Justitie aanleiding om de Tweede Kamer te laten weten dat zij artikel 19 Vw niet wilde wijzigen. In een motie van kamerlid Verhagen in 1996 is echter vervolgens voorgesteld om controles in het binnenland ook mogelijk te maken op basis van 'een aan de omstandigheden van het geval ontleend vermoeden van illegaliteit'. Deze motie probeerde een antwoord te geven op het vraagstuk inzake adrescontroles; indien deze werden uitgevoerd in verband met een gezochte illegaal, mochten anderen die zich daar bevinden en waarschijnlijk ook illegaal zijn niet gecontroleerd worden. Een ander gesignaleerd knelpunt was dat andere inzittenden van een auto niet gecontroleerd mogen worden nadat gebleken is dat de gecontroleerde bestuurder illegaal is.

Bovendien was van de zijde van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond een nota uitgebracht waarin werd betoogd dat de opsporingsbevoegdheden van de politie in het kader van vreemdelingentoezicht beperkt waren.⁵

In concreto werd gewezen op:

- artikel 19 Vw inzake staandehouding en ophouden voor verhoor en de verlenging daarvan;
- artikel 26 Vw inzake vreemdelingenbewaring;
- artikel 28 Vw betreffende het binnentreden ter uitvoering last tot uitzetting en ter bewaringstelling.

De politie signaleerde vooral als probleem dat zij in het vreemdelingentoezicht niets kon ondernemen tegen andere personen dan degene ten aanzien van wie concrete aanwijzingen over illegaal verblijf bestonden (bijvoorbeeld anderen dan de 'gezochte' persoon in een woning of andere inzittenden in een auto). De genoemde motie en het signaal van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond hebben uiteindelijk een vertaling gekregen in de nieuwe Vreemdelingenwet.

2.2 Wettelijke bevoegdheden Vw 2000 en operationeel vreemdelingentoezicht

In de Vreemdelingen-circulaire worden de doelen van het vreemdelingenbeleid en van het toezicht op vreemdelingen nader geoperationaliseerd. Volgens de Vc 2000 vergt het algemeen belang dat wordt opgetreden tegen

⁵ Kornaat, F. Politie Rotterdam-Rijnmond, Centrale eenheid vreemdelingen-zorg, De (on)mogelijkheden voor een goed vreemdelingentoezicht, juli 1997.

vreemdelingen die zich in strijd met de wettelijke bepalingen in Nederland bevinden. Omdat volgens de Vreemdelingencirculaire uit illegaal verblijf misstanden kunnen voortvloeien met betrekking tot tewerkstelling van buitenlandse werknemers, volksgezondheid en huisvesting, dient nauwlettend toezicht te worden gehouden op de binnenkomst en aanwezigheid van illegale vreemdelingen. Het operationele vreemdelingtoezicht, aldus de Vc, moet gericht zijn op de bestrijding van illegaal verblijf, met een minimum aan hinder voor derden. Ongerichte uitoefening van toezicht acht men niet doelmatig en de kans op confrontatie met illegaal verblijf moet reëel zijn. Hiermee geeft de Vreemdelingencirculaire ook de belangrijkste uitgangspunten van de Wet op de Identificatieplicht weer. Bij een beoordeling van de effectiviteit en van het non-discriminatoire karakter van het operationeel vreemdelingtoezicht op grond van de nieuwe bevoegdheden vanuit de Vw 2000, is het zinvol stil te staan bij de inhoudelijke reikwijdte van de aanpassingen zoals die in artikel 50 en artikel 53 naar voren komen.

2.2.1 *Staanhouding artikel 50 Vw 2000*⁶

In het wetsontwerp van de Vw 2000 stelde de regering *'een redelijk vermoeden van illegaal verblijf'* als nieuw criterium voor de staandehouding van vreemdelingen voor. Het voorgestelde nieuwe criterium betekende een verruiming ten opzichte van het criterium *'concrete aanwijzingen over illegaal verblijf'* en vertoont enige overeenkomst met het al eerder gehanteerde criterium van *'redelijk vermoeden van vreemdeling'*. Om de belemmeringen voor een effectief vreemdelingtoezicht weg te nemen stelde de regering voor het nieuwe criterium te kiezen.

Bij de voorbereiding van de nieuwe Vreemdelingenwet is echter door de Tweede Kamer aangegeven dat bepaalde criteria bij de staandehouding van vreemdelingen gehanteerd zouden dienen te worden om een discriminatoire toepassing van bevoegdheden te voorkomen. Met name de formulering van het begrip *'redelijk vermoeden'* in plaats van het eerder, als (te) strikt beoordeelde, criterium *'concrete aanwijzingen'* wijst op een

6 Naast de staandehouding zijn in artikel 50 lid 2 en lid 3 Vw 2000 aspecten rond de overbrenging van de vreemdeling voor verhoor geregeld. De staandegehouden persoon mag worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor, indien zijn identiteit niet onmiddellijk kan worden vastgesteld (art. 50 lid 2 Vw 2000); zijn identiteit wel onmiddellijk kan worden vastgesteld, maar niet onmiddellijk blijkt dat hij rechtmatig verblijf heeft; dan wel zijn identiteit wel onmiddellijk kan worden vastgesteld en blijkt dat hij geen rechtmatig verblijf heeft (art. 50 lid 3 Vw 2000). Ook diegene die stelt Nederlander te zijn, maar dat niet kan aantonen, kan worden overgebracht (art. 50 lid 1 en 2 Vw 2000). Als plaats voor verhoor kunnen thans worden aangemerkt een bureau van politie, een brigade of celruimte bij een doorlaatpost van de Kmar of een huis van bewaring (Vc 2000 A3/2.3.5). In beginsel dient de staandegehouden persoon zo spoedig mogelijk te worden overgebracht naar de plaats bestemd voor verhoor. Indien er bijzondere omstandigheden zijn, is enig tijdsverloop in de jurisprudentie geaccepteerd. Bovendien worden in de genoemde artikelen de ophouding en verlenging van de ophouding aangegeven.

aanpassing van het staandehoudingscriterium waarbij in theorie meer ruimte ontstaat voor discriminatoir politieoptreden. In reactie op het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer een amendement ingediend dat beoogde het begrip ‘redelijk vermoeden’ zoveel mogelijk te objectiveren.⁷ In artikel 50, lid 1, Vw 2000 is de staandehoudingsbevoegdheid uiteindelijk als volgt geformuleerd: *‘De ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, zijn bevoegd, hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.’* De objectivering is derhalve vooral te herkennen in de *‘feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten (...)’*.

De formulering van de objectieve maatstaven is erop gericht te voorkomen dat uitsluitend uiterlijke kenmerken, zoals huidskleur of spraak, tot staandehouding van vreemdelingen leiden. Bij een staandehouding waarbij alleen etnische kenmerken van de vreemdelingen als achtergrond van de staandehouding in het opgestelde proces verbaal worden aangegeven kan de rechtmatigheid van de staandehouding worden betwist. Ter voorkoming van discriminatoir handelen zal volgens de Vw 2000 derhalve steeds uit objectieve feiten en omstandigheden moeten blijken waar het redelijke vermoeden van illegaal verblijf op is gebaseerd.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft de staatssecretaris namens de regering nog eens bevestigd dat uitsluitend uiterlijke kenmerken, zoals huidskleur, niet tot staandehouding van vreemdelingen mogen leiden en dat de ambtenaar die de staandehouding toepast dat helder moet kunnen uitleggen.

Het geobjectiveerd redelijk vermoeden van illegaal verblijf

De term ‘redelijk vermoeden van illegaal verblijf’ heeft raakvlakken met het voor de politie vertrouwde begrip ‘redelijk vermoeden’ in artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering.⁸ Ook bij de toepassing van de staandehoudingsbevoegdheid van artikel 50 Vw 2000 moet het vermoeden redelijk zijn en wel naar objectieve maatstaven gemeten. Ter voorkoming van discriminatoir handelen zal steeds uit objectieve feiten en omstandigheden moeten blijken waar het redelijke vermoeden van illegaal verblijf op gebaseerd is

7 Amendement Middel c.s., TK 1999-2000, 26 732, nr. 31. Ook de Staatssecretaris steunde dit amendement: aan de ene kant moet er toezicht zijn en aan de andere kant geen discriminatie. Hij gaf daarbij aan dat een discriminatoire toepassing van het redelijk vermoeden hiermee zo goed mogelijk zou worden uitgesloten en het voor de toezicht uitvoerende ambtenaar mee zou brengen dat hij moet kunnen uitleggen, ook aan een relatieve buitenstaander, wat hij aan het doen is. Handelingen, 8 juni 2000, TK 85-5494. Het amendement is aangenomen, Handelingen, 14 juni 2000, TK 86-5544. Het amendement van Groenlinks om de ‘concrete aanwijzingen’ terug te brengen werd verworpen.

8 Artikel 27 [1.]: ‘Als verdachte wordt vóórdat de vervolging is aangevangen, aangemerkt degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan eenig strafbaar feit voortvloeit.’

geweest. Hierbij kunnen de feiten en omstandigheden van de situatie of de aanwijzingen richting een persoon bepalend zijn.

Een objectief redelijk vermoeden van illegaal verblijf mag mede op basis van ervarings- of omgevingsgegevens volgens de *Vreemdelingencirculaire 2000*⁹ aangenomen worden als bijvoorbeeld sprake is van:

- informatie van overheidsinstanties, zoals de bevolkingsadministratie (GBA), de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD) of de Inspectiedienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (i.c. de Arbeidsinspectie);
- aanwijzingen uit eigen onderzoek van de politie;
- aanwijzingen die de politie verkrijgt bij de controle van persoonsgegevens in het kader van de uitoefening van de politietaken;
- een controle in een woning of een bedrijf waarbij bij een eerdere controle illegale personen aangetroffen zijn;
- het aantreffen van andere personen in dezelfde woning waar een met naam bekende illegale of uitgeprocedeerde vreemdeling ter uitzetting aangehouden wordt of kan worden;
- een controle van inzittenden van een voertuig, waarvan bij een verkeerscontrole is gebleken dat de bestuurder van dat voertuig illegaal in Nederland verblijft;
- voertuigen waarmee personen vervoerd worden naar een bedrijf waar eerder illegale vreemdelingen aangetroffen zijn;
- concrete anonieme tips over illegale vreemdelingen;
- een verdachte van niet-Nederlandse nationaliteit, die zich niet kan identificeren;
- een gelegenheid of plaats waar zich veel vreemdelingen plegen op te houden, en waarvan vermoed wordt of bekend is dat er zich regelmatig illegale vreemdelingen bevinden;
- een redelijk vermoeden van mensensmokkel;
- een redelijk vermoeden van illegale tewerkstelling in het kader van de Wav;
- een redelijk vermoeden van illegaal in Nederland verblijvende prostituees.

Verschillen en overeenkomsten in oude en nieuwe Vreemdelingencirculaire

De eerste vier genoemde punten zijn overgenomen uit de *Vreemdelingencirculaire 1994*, evenals het een na laatste punt (inzake de Wav-controles). In de Vc 2000 hebben de aanpassingen vooral betrekking op:

- een controle van inzittenden van een voertuig;
- een verdachte van niet-Nederlandse nationaliteit;
- plaatsen waar zich regelmatig illegalen bevinden.

De verruiming van het staandhoudingscriterium lijkt derhalve met name vorm te hebben gekregen doordat in situaties of op plaatsen waar in een

⁹ Vc, mei 2002, aanvulling 6.

eerder stadium illegaal verblijf is geconstateerd, eerder een objectief redelijk vermoeden van illegaal verblijf zou kunnen worden aangenomen.¹⁰

2.2.2 Binnentreden in woningen artikel 53 Vw 2000

Vóór de inwerkingtreding van de Vw 2000 was het binnentreden ingevolge artikel 28 lid 2 Vw 1994 slechts toegestaan ter uitvoering van een last tot uitzetting of voor inbewaringstelling.

Het binnentreden op grond van dit wetsartikel kon hooguit plaatsvinden bij een gerichte zoekactie, waarbij de betreffende ambtenaren beschikten over een last tot uitzetting dan wel een bevel tot bewaring van een bij de politie bekende persoon. Binnentreden ter staandehouding van een veelal onbekende vreemdeling op grond van artikel 19 Vw 1994 was een ontbrekende bevoegdheid. Daardoor bestond in de praktijk de binnentredingsbevoegdheid alleen in die gevallen waarin de naam van de vreemdeling bekend was. Dit leidde volgens de nota van de politie Rotterdam-Rijnmond (Kornaat, 1997) tot situaties waarbij de politie, vanuit de Vreemdelingenwet beschouwd, geen binnentredingsbevoegdheid had en haar activiteiten, bij een weigering tot binnentreden door de eigenaar, ter plaatse diende te staken. Dit knelpunt speelde volgens de nota naar aanleiding van tips over (mogelijke) illegale personen in horecagelegenheden, sexclubs, woningen en coffeeshops. Dit probleem kon volgens de politie (ten dele en kunstmatig) worden overwonnen: 'Vaak worden de problemen rondom binnentreden, met het oogmerk van de toepassing van de vreemdelingenwet, afgedekt door toepassing van andere wetgeving. Hierbij valt te denken aan de Drank- en Horecawet of de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). In het kader van de zuivere toepassing van wetgeving levert het toepassen van andere wetgeving om een vreemdelingrechtelijk doel te verwezenlijken een detournement de pouvoir op.'¹¹

In de nieuwe Vreemdelingenwet is de binnentredingsbevoegdheid verruimd omdat hieraan volgens de Memorie van Toelichting in de praktijk een grote behoefte bestond ten behoeve van een geloofwaardig vreemdelingen-toezicht.¹² Deze wijziging is in belangrijke mate geïnspireerd door de genoemde nota van de politie Rotterdam-Rijnmond.

In het eerste lid van artikel 53 Vw 2000 is een nieuwe bevoegdheid neergelegd om een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden, indien op grond van feiten en omstandigheden, naar objectieve maatstaven

10 Voor een ruime interpretatie van het begrip 'plaats' wordt door Baudoin e.a. (2002) verwezen naar een uitspraak van de vreemdelingenkamer Haarlem. Daarin oordeelde deze dat een algemene controle op de Utrechtse automarkt was toegestaan aangezien het de politie uit eigen ervaring bekend was dat zich daar vele illegale vreemdelingen ophielden.

11 Kornaat, 1997, p. 13.

12 MvT TK 26 732, nr. 3, p. 58.

gemeten, een redelijk vermoeden bestaat dat op deze plaats een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft. Met dit criterium is aansluiting gezocht bij het criterium voor staandehouding in artikel 50 Vw 2000 om te waarborgen dat de ambtenaren steeds met hetzelfde criterium te maken hebben bij het uitoefenen van het toezicht.¹³ In artikel 53 lid 2 Vw 2000 is het bepaalde in artikel 28 lid 2 Vw 1994 overgenomen met dien verstande dat de bewoordingen 'ter uitvoering van een last tot uitzetting' zijn gewijzigd in 'ter uitzetting van een vreemdeling'. In de nieuwe Vreemdelingenwet is de last tot uitzetting niet teruggekeerd. De beperking in de binnentredingsbevoegdheid dat de naam van de vreemdeling bekend moet zijn en op de last tot uitzetting moet zijn vermeld, is daarmee feitelijk komen te vervallen.

De gevallen waarin een woning kan worden binnengetrepen zijn in de Vreemdelingenwet 2000 verruimd. Met name de mogelijkheid tot binnentreden om iemand op grond van artikel 50 Vw 2000 staande te kunnen houden zal, volgens Baudoin e.a. (2002), voor de praktijk belangrijk zijn.¹⁴ Daarbij geldt dat een geobjectiveerd redelijk vermoeden dient te bestaan dat zich in de woning een vreemdeling bevindt die geen rechtmatig verblijf heeft.

- 13 Artikel 53: 1. De ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen zijn bevoegd een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, indien er op grond van feiten en omstandigheden, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden bestaat dat op deze plaats een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft. 2 De ambtenaren, bedoeld in het eerste lid, zijn tevens bevoegd elke plaats te betreden, daar onder begrepen een woning zonder de toestemming van de bewoner, voor zover dat nodig is ter uitzetting van de vreemdeling dan wel voor de inbewaringstelling van de vreemdeling op grond van artikel 59.
- 14 Behalve in artikel 53 Vw 2000 is eveneens in artikel 27 en artikel 45 Vw 2000 een binnentredingsbevoegdheid neergelegd. Volgens die artikelen heeft de afwijzende beslissing op een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning of een asielaanvraag van rechtswege tot gevolg (meeromvattende beschikking) dat na het verstrijken van de vertrektermijn de toezichthouders bevoegd zijn elke plaats te betreden, daaronder begrepen ook een woning zonder toestemming van de bewoner, om de vreemdeling uit te zetten.

3 Politie en vreemdelingentoezicht: taken, activiteiten en visies

In de afgelopen vijftien jaar zijn in Nederland enkele onderzoeken naar het vreemdelingentoezicht door de politie verricht (Aalberts 1990, van den Bedem 1991, Clermonts 1994, Beenackers 1997, Engbersen et al. 1999). Uit deze onderzoeken komt vooral naar voren dat ten eerste een aanzienlijke discretionaire ruimte bij medewerkers van de politie bestaat om tegen (niet-rechtmatig verblijvende) vreemdelingen op te treden en ten tweede het opsporen van illegale vreemdelingen in het algemeen geen hoge prioriteit heeft. Volgens een van de respondenten bij de politie heeft het vreemdelingentoezicht 'zich tijden lang in rustig vaarwater' bevonden. Deze situatie is begin jaren negentig, mede onder invloed van het verschijnen van het rapport van de commissie Zeevalking (1991) over illegale tewerkstelling, gewijzigd. Er tekende zich een beleidsomslag af waarbij wetten en andere maatregelen werden ingevoerd om illegaliteit effectiever te bestrijden. Mede in dit kader zijn in de afgelopen tien jaar verscheidene initiatieven genomen om tot een intensivering van het vreemdelingentoezicht te komen. Begin jaren negentig werd bijvoorbeeld de Kmar ingezet om vreemdelingendiensten te ondersteunen bij hun operationele taken en werd meer geld geïnvesteerd in het vreemdelingentoezicht (zie ook Engbersen et al, 2002). Vervolgens is de Vw 2000 in werking getreden en zijn de wettelijke bevoegdheden om illegale vreemdelingen staande te houden aangepast.

In dit hoofdstuk wordt een korte bespreking gegeven van de inhoud en vormgeving van het operationele vreemdelingentoezicht zodat meer zicht ontstaat op de taken en activiteiten van de politie en met name van de vreemdelingendiensten. In concreto wordt op basis van beschikbare documentatie¹⁵ en interviews met leidinggevende functionarissen van de vreemdelingendiensten en de TOV ingegaan op:

- de inhoud van politieel vreemdelingentoezicht;
- de omschakeling van toelating naar toezicht en de intensivering van de capaciteit voor toezicht bij de politie;
- de prioritering van activiteiten bij vreemdelingendiensten in relatie tot landelijk gestelde prioriteiten.

3.1 Vormen van politieel vreemdelingentoezicht

Het binnenlands toezicht op vreemdelingen behoort sinds geruime tijd tot het takenpakket van de politie.¹⁶ Bij de hoofdactiviteiten van de vreemde-

¹⁵ Belangrijke nota's hierbij zijn het RTIT-visiedocument Intensivering Toezicht, augustus 2002 en het RTIT-beslisdocument van het Ministerie van Justitie, project Coördinatie Vreemdelingenketen, Reguliere Toelating en Toezicht, september 2002.

¹⁶ De politie heeft in het kader van de 'vreemdelingenzorg' een specifieke taak sinds het ontstaan van de gemeentelijke politiekorpsen en de rijkspolitie op basis van de Politiewet 1954.

lingendiensten van de politie is een onderscheid gemaakt tussen administratief en operationeel toezicht.

Het *administratief toezicht* door onderdelen van de vreemdelingendiensten betrof tot voor kort vooral het 'papieren' toezicht tijdens de toelatingsprocedure en op eenmaal toegelaten vreemdelingen. Dit toezicht heeft een lange tijd de hoofdmoot gevormd van de activiteiten van de vreemdelingendiensten. Naarmate het aantal naar Nederland komende vreemdelingen in de loop der jaren groter werd, is ook het aantal toelatingsambtenaren bij de vreemdelingendiensten toegenomen; voor dit administratief toezicht had de politie in de afgelopen jaren circa 900 fte tot haar beschikking.

De groei van de formatiecapaciteit voor de uitoefening van de toelatingstaak hield echter geen gelijke tred met de groei van de werklast van de vreemdelingendiensten. Hierdoor kreeg men ook te kampen met steeds grotere achterstanden in de administratieve verwerking van aanvragen en in de informatieverstrekking over lopende procedures.

Vreemdelingendiensten hebben bij deze toelatingstaak steeds meer problemen ondervonden: met de regelgeving, de samenwerking met andere diensten (de ketenpartners), de bereikbaarheid en met de personele bezetting. In een rapport van de Nationale ombudsman (juni 2003) is uitgebreid en kritisch ingegaan op de wijze waarop onder andere vreemdelingendiensten in de periode januari 2001-april 2002 uitvoering hebben gegeven aan de taken met betrekking tot de toelating van vreemdelingen in Nederland.

Het *operationeel vreemdelingentoezicht* omvat het binnenlandse toezicht door de politie dat erop is gericht het illegale verblijf van vreemdelingen te bestrijden alsmede het toezicht dat erop is gericht het terugkeer- en verwijderingsbeleid te ondersteunen.¹⁷

Dit operationeel vreemdelingentoezicht door de politie wordt in de praktijk onderverdeeld naar actief en passief toezicht:

- het *actief toezicht* omvat het opsporen van illegale vreemdelingen op grond van feiten en omstandigheden die een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren. In dit actief toezicht zijn volgens het RTIT-beslisdocument onder meer de volgende politieacties mogelijk: toezicht op verdachte locaties, uitvoeren van locatiecontroles, deelname aan controles op illegale arbeid en toezicht op terugkeer en verwijdering. Ook worden in het RTIT-document voorstellen voor ongewenstverklaring, intrekking verblijfsrecht en eventuele ongewenstverklaring bij overlast en criminele activiteiten als voorbeelden van actief toezicht genoemd;
- *passief toezicht* heeft betrekking op het onderzoek naar de rechtmatigheid van het verblijf van de vreemdeling 'op het moment dat de politie daartoe bevoegd is in de rechtmatige uitoefening van haar taak'. Dit toezicht volgt uit artikel 2 van de Politiewet waarin de algemene taak van de politie is omschreven. De politie treedt daarbij op ter uitvoering van

¹⁷ Ministerie van Justitie, augustus 2002.

de reguliere politietaak zoals bij meldingen over of eigen waarneming van inbraak, overlast, ruzies e.d., waarbij zij de betrokken personen mag aanspreken en naar identiteitspapieren mag vragen. Op grond van de aangetroffen omstandigheden en van de vrijwillig verstrekte informatie kan in deze situaties een redelijk vermoeden van illegaal verblijf ontstaan.

In de praktijk blijkt dat vreemdelingendiensten ‘zelfstandig actief’ worden in het kader van vooronderzoek naar niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen in relatie tot aspecten die criminaliteit en openbare orde betreffen. Voor een ander deel reageert men op zaken die via verschillende kanalen kunnen binnenkomen:

- via de basispolitiezorg, zijnde de surveillancediensten, buurtregisseurs, wijkteams. e.a.;
- via specifieke organisatieonderdelen van de politie, zoals de recherche, verkeer, e.d.;
- via externe (opsporings)diensten zoals de Arbeidsinspectie, Belastingdienst, Gemeentelijke Sociale Dienst, SIOD, e.a.

Het operationeel toezicht door de vreemdelingendiensten kan derhalve voortkomen uit opsporingsonderzoeken, uit controles die voortvloeien uit andere wetten, ambtelijke berichten van andere overheidsorganisaties of uit meldingen van de basispolitiezorg.

3.2 Intensivering vreemdelingtoezicht als voornemen

In het strategisch regeerakkoord tussen de partijen betrokken bij het kabinet Balkenende-I is aangegeven dat men het illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland krachtig zou willen bestrijden en de uitzetting van illegalen effectiever wilde maken. Ook zou de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de politie versterkt moeten worden, onder andere door de bestaande politiecapaciteit op de primaire politietaak te concentreren.

Toezicht als kerntaak van de politie

Eén van de ontwikkelingen die hierbij een rol heeft gespeeld, is de discussie binnen de politieorganisatie in 2001 over de kerntaken van de politie, en daarbinnen, van de vreemdelingenpolitie.

Hieruit volgde de conclusie dat de politietaken in het proces van toelating van vreemdelingen feitelijk administratief van aard zijn en niet tot de kerntaken van de politie behoren.

Daarentegen werd er aanleiding gezien om de inzet van de politie op de toezichttaak, als kerntaak, te versterken.¹⁸ Het gevolg hiervan is dat bij de politie de gedachte is ontstaan om het bedrijfsproces ‘Regelen Verblijf’ van

¹⁸ De discussie heeft geleid tot de intentienotitie ‘Politiële vreemdelingen zorg’ (november 2001) van de portefeuillehouder Vreemdelingen zorg van de Raad voor Hoofdcommissarissen mr. B. Poelert (korpschef Gelderland Zuid).

de vreemdelingendiensten, waarbij het gaat om de administratieve taken en beslissings- c.q. besluitvormende taken, over te dragen aan andere partners in de vreemdelingenketen.

In overleg met de leiding van de IND zijn vervolgens de mogelijkheden verkend om tot een taakoverdracht te komen. Daarbij ontstond het idee dat met deze operatie ook een tweede doel kon worden bereikt. Volgens de portefeuillehouder vreemdelingenzorg van de Raad voor Hoofdcommissarissen werd namelijk algemeen erkend dat het politieel toezicht op vreemdelingen tot onvoldoende resultaten had geleid: 'de politie kon het aan twee kanten niet goed doen; bij toelating schoten we tekort en voor toezicht op criminele vreemdelingen kregen we niet de mogelijkheden, ook omdat de burgemeesters niets met vreemdelingentoezicht hadden'. De overheveling van taken zou, indien de vreemdelingendienst op sterkte zou blijven, tot de gewenste intensivering leiden.

De ontwikkeling van 'toelating naar toezicht' bij de vreemdelingendiensten heeft derhalve tot doel de mogelijkheden van operationeel vreemdelingen- toezicht te vergroten en past volgens de politie ook beter bij de (kern)taken die zij als 'core business' beschouwt.

Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht

De discussie over de kerntaken bij de politie is mede aanleiding geweest voor het opzetten van het project 'Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht' (RTIT).¹⁹

Het RTIT-project richtte zich op het reorganiseren van de vreemdelingen- taken bij de politie, IND en gemeenten om enerzijds het toezicht op vreemdelingen te intensiveren en anderzijds de reguliere toelatingsproces- sen 'sneller, beter en doelmatiger' te laten verlopen. Deze reorganisatie van de toelatings- en toezichtstaken, waarvoor één jaar is gereserveerd, is in april 2003 in gang gezet en gefaseerd uitgevoerd. De herschikking van taken kent de volgende onderdelen:²⁰

- een overdracht van administratieve toelatingstaken van de politie aan de IND;²¹
- de inrichting van een 'front office' voor eerste reguliere toelatingsaan- vragen bij de afdelingen Burgerzaken van de gemeenten voor een aantal publieksgebonden taken, zoals het in ontvangst nemen van de aanvraag en verstrekken van documenten;

19 Beslisdocument Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht, 30 september 2002. De coördinatie van het RTIT-project was in handen van het Project Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV). Aan het project is deelgenomen door vertegenwoordigers van de politie, de IND, de gemeenten, de Koninklijke Marechaussee en van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken.

20 Zie onder meer: Brief van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie met betrekking tot de overdracht van taken en de mvv-procedure aan de TK (20 december 2002) en de Rapportage vreemdelin- genketen september-december 2000 (TK, 2002-2003, 19637, 731), opgenomen als deel 2 in de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer van 24 maart 2003.

21 De overdracht betreft de behandeling van aanvragen MVV (1 april 2003), de aanvragen VVR (1 september 2003) en de verlengingen VVR en visa (1 december 2003).

- de intensivering van het vreemdelingtoezicht bij de politie door overheveling van formatiecapaciteit binnen de vreemdelingendiensten van toelating naar toezicht.

De herschikking betekent derhalve een overdracht van administratieve taken van de vreemdelingendiensten aan de IND en aan de gemeenten zodat bij de vreemdelingendiensten meer aandacht en capaciteit beschikbaar kan komen voor de toezichtstaak.

Uitbreiding politiecapaciteit voor (actief) vreemdelingtoezicht

De Nederlandse politie heeft de beschikking over circa 40.000 politiefunctionarissen, waarvan in voorgaande jaren bij de regiokorpsen in principe bijna 1.500 fte is gereserveerd voor het administratieve en operationele toezicht vanuit de politieke vreemdelingentaak (tot voor kort noemde men dit nog 'vreemdelingenzorg'). Bij een onderverdeling van de capaciteit naar de administratieve taak en naar het operationele toezicht is circa 900 fte ingezet voor de taken gerelateerd aan toelating en regelen verblijf (het 'papieren' toezicht) en circa 600 fte voor operationeel toezicht.

De intensivering van de operationele toezichtstaak zou volgens de plannen mogelijk moeten worden door de (gedeeltelijke) inzet van formatiecapaciteit bij de vreemdelingendiensten die niet meer voor de uitvoering van de toelatingstaak nodig is.

De intensivering van het vreemdelingtoezicht diende in de vorm van de uitbreiding van formatiecapaciteit in de periode april 2003-april 2004 gefaseerd vorm te krijgen. Dit betekent dat gelijktijdig met de overdracht van taken aan IND en gemeenten formatieruimte zou worden ingevuld voor de intensivering toezicht. De capaciteitsuitbreiding leidt tot in totaal 1.050 formatieplaatsen voor operationeel vreemdelingtoezicht (600 fte vóór de transitie, aangevuld met 450 fte vanwege de intensivering).

3.3 Aandachtsvelden van de politie in het vreemdelingtoezicht

In het operationele toezicht door de vreemdelingendiensten laat de politie zich al sinds 1994 leiden door een prioritering van activiteiten die bij de uitbreiding van de politiecapaciteit met de rijksoverheid op dat moment is afgesproken. De afspraken over de prioriteiten hebben geleid tot een lijst van categorieën vreemdelingen en van activiteiten die meer dan wel minder aandacht van de vreemdelingenpolitie krijgen. Deze lijst staat bij de politie bekend als de '*schijf van vijf*'. Het betreft in volgorde van prioriteit:

- criminele vreemdelingen, al dan niet rechtmatig verblijvend;
- vreemdelingen die de openbare orde verstoren of anderszins last veroorzaken;
- de uitzetting en het vertrek onder toezicht van vreemdelingen aan wie (voortgezet) verblijf niet is toegestaan;

- de aanpak van individuen en groepen die voordeel hebben bij illegaliteit van vreemdelingen (onder andere werkgevers van illegale vreemdelingen, huisvesters van illegale vreemdelingen en organisaties die zich bezighouden met prostitutie en vrouwenhandel);
- vreemdelingen die bij onderzoeken of controles op grond van andere wetgeving in aanraking komen met de politie.

Deze 'schijf van vijf' is volgens politie²² door betrokken ministers en korpsbeheerders vastgesteld ten tijde van de uitbreiding van politiecapaciteit bedoeld voor de intensivering van het binnenlands vreemdelingtoezicht. Deze besluiten hebben volgens de VD de aanpak en operationele inzet van de vreemdelingendiensten in de afgelopen jaren sterk bepaald en sluiten aan bij de visie van de politie dat zij als organisatie opereert binnen de thema's veiligheid en openbare orde. Volgens een conceptdocument van de TOV over de visie en strategie voor de periode 2004-2006 zijn deze prioriteiten '...onverkort van kracht... Zij vormen aldus de bakens waarbinnen het Nederlandse vreemdelingtoezicht wordt uitgezet.'²³

De prioritering van aandachtsvelden in het vreemdelingtoezicht door de politie is derhalve de afgelopen jaren vooral bepaald door vraagstukken inzake criminaliteit en openbare orde, waarbij men 'met vreemdelingen te maken krijgt'. Deze prioriteiten liggen per politieregio wel verschillend, aangezien men als politie ook reageert op kenmerken van de vreemdelingenpopulatie in de betreffende regio. Zo is, globaal gesteld, de aandacht van de vreemdelingendienst Amsterdam-Amstelland voor een belangrijk deel gericht op de criminele en overlastgevendende vreemdeling, terwijl de VD in Friesland veel meer met asielgerelateerde vraagstukken te maken krijgt.

Een voorbeeld van een (politie)aanpak gericht op criminele 'veelplegers' onder vreemdelingen is het project *Vreemdelingen in de Strafrechtsketen* (het VRIS-traject) dat in 1998 en 1999 in eerste instantie als proefproject is uitgevoerd in de politieregio Rotterdam-Rijnmond. De aanpak is gericht op het terugdringen van de overlast veroorzaakt door legale en illegale vreemdelingen die stelselmatig strafbare feiten plegen. Dit project heeft geleid tot een rapport met aanbevelingen die betrekking hebben op de vraag hoe illegale vreemdelingen die wegens strafbare feiten tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld, na het uitzitten daarvan, aansluitend het land kunnen worden uitgezet. Geconcludeerd werd dat betere informatie-uitwisseling en samenwerking van de ketenpartners kan leiden tot een substantiële toename van het aantal ongewenstverklaringen en uitzettingen.²⁴

²² TOV, Visiedocument Politie Vreemdelingen zorg 2004-2006, concept november 2003.

²³ TOV, november 2003, p. 8.

²⁴ Zie onder meer: ACVZ, mei 2002.

De VRIS-aanpak heeft vervolgens bij verscheidene vreemdelingendiensten aandacht gekregen. Met behulp van VRIS worden vreemdelingen in het strafrechttraject gevolgd, zodat direct na de aanhouding begonnen kan worden met de vaststelling van de (juiste) identiteit en nationaliteit van de vreemdeling. Daarna kan worden gestart met eventuele procedures tot intrekking van de verblijfsvergunning, ongewenstverklaring en verwijdering. Hiermee wordt voorkomen dat (veroordeelde) criminele (illegale) vreemdelingen na heenzending of detentie terugkeren in de Nederlandse samenleving.

Door de vreemdelingendiensten in de politieregio's Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden en Amsterdam-Amstelland wordt aangegeven dat de VRIS-aanpak rond 2002 'goed is gaan lopen' en tot een sterke toename van het aantal vreemdelingen in de VRIS-procedure heeft geleid (zie ook paragraaf 4.3).

Lokale en landelijke projecten en speerpunten in het vreemdelingentoezicht

Het aantal projecten en thema's waarop de vreemdelingendiensten, mede op instigatie van andere diensten, wordt ingezet neemt de laatste jaren toe. De politie concentreert zich daarbij op thema's die direct of indirect ontleend zijn aan de kerntaak omtrent (vreemdelingen)toezicht. De politie verwijst daarbij naar veiligheid en leefbaarheid in de wijken, vertrek en terugkeer van vreemdelingen, stelselmatige uitbuiting en migratiecriminaliteit.²⁵

Vooral in de drie grote steden worden de vreemdelingendiensten betrokken bij acties die voortvloeien uit lokaal geïnitieerd beleid:

- in Rotterdam is er een bijdrage van de vreemdelingenpolitie aan het project 'Rotterdam Veilig' en aan 'interventieteams woningen';
- in Amsterdam wordt gewezen op het lokaal veiligheidsplan, met een aanpak gericht op prostitutie, overbewoning en illegaliteit binnen specifieke branches door middel van Spirit-acties;
- in Den Haag reageert men op signalen van overlast en overbewoning van panden die onder meer leidt tot de inzet van de VD samen met het 'Amfi-team', inzake de Aanpak van Malafide Infrastructuur.

Thema's die vanuit de lokale en landelijke politiek steeds meer naar voren komen betreffen: de bestrijding van illegale tewerkstelling en de aanpak van 'huisjesmelkers' en bestrijding van overlast in wijken in combinatie met overbewoning. We bespreken even kort de opzet en werking van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De bestrijding van overlast in woonwijken in combinatie met overbewoning en andere vormen van controles worden in hoofdstuk 5 nader aangegeven.

²⁵ TOV, 2004.

De *Wav* legt op de werkgever een vergunningsplicht in het kader van de tewerkstelling van vreemdelingen. De Arbeidsinspectie (AI) van het ministerie van SZW is op basis van de *Wav* belast met de bestrijding van illegale tewerkstelling.

De AI en politieambtenaren, waaronder die van de vreemdelingendienst, zijn op grond van artikel 14 bevoegd tot controles in het kader van de *Wav*. In de praktijk werken AI en vreemdelingendiensten bij *Wav*-controles veelal samen. Daarbij richt de AI zich op de werkgever en de VD zich op de werknemer/vreemdeling. In dit kader komen meerdere multidisciplinaire samenwerkingsvormen voor waarbij de vreemdelingendienst één van de partijen is.

De Arbeidsinspectie gaat daarbij steeds vaker branchegewijs een aanpak volgen, onder meer voor de tuinbouw en bouwsector. Het aantal onderzoeken dat de Arbeidsinspectie bijvoorbeeld in de landbouw uitvoerde is gestegen van 250 in 2001 tot 880 in 2003. Bovendien zullen de boetes voor de werkgevers per illegale werknemer worden verhoogd van € 900 tot € 3.500.

Met de komst van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) van het ministerie van SZW is ook de projectmatige aanpak van zwaardere vormen van illegale tewerkstelling naar deze dienst overgeheveld. De vreemdelingendiensten van de politie worden ook bij controles van de SIOD betrokken.

De aanpak van illegale arbeid, en vooral van de werkgevers, wordt verder uitgebreid hetgeen ook consequenties heeft voor de inzet van de vreemdelingendiensten. In de *Illegalennota* (april 2004) zijn aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen aangekondigd. In bijlage 3 zijn enkele voorbeelden van *Wav*-controles aangegeven.

3.4 Verschuiving in prioriteiten

In de afgelopen twee jaar is een verschuiving in de prioriteitsstelling te herkennen die in eerste instantie tot uiting komt in de aandachtsvelden die in het RTIT-project als prioritair worden benoemd. Voor de mogelijke prioritering is vanuit het RTIT-project met name gewezen op het belang van het toezicht voor de reductie van illegaal verblijf en van de verhoging van de terugkeer en verwijdering.

In het RTIT-project worden de volgende vormen en aandachtspunten in het vreemdelingentoezicht onderscheiden:

- *overlast veroorzakende illegale vreemdelingen*; dit zijn illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die volgens de politie structureel overlast veroorzaken, bijvoorbeeld door het plegen van kleine vermoedensdelicten zoals fiets- of winkeldiefstal. Hierbij is veelal onvoldoende reden (of prioriteit) om over te gaan tot een strafrechtelijke vervolging,

terwijl de overlast bijdraagt aan de onveiligheidsgevoelens van de burgers;

- *migratiecriminaliteit* betreft onder andere mensenhandel, mensen-smokkel, documentfraude, identiteitsfraude en werkgevers die illegalen tewerkstellen. Het betreft primair een rechercheactiviteit (strafrechtelijk toezicht), die onderdeel uitmaakt van de in de nota 'Criminaliteitsbeheersing' beschreven intensiveringen.²⁶
- *strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen* (het reeds genoemde VRIS-traject); in deze aanpak worden strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen (legaal of illegaal) na het einde van hun detentie geconfronteerd met de vreemdelingrechtelijke gevolgen van hun criminele activiteiten en/of antecedenten. Extra inzet van de vreemdelingendiensten dient volgens de RTIT ervoor te zorgen dat in alle gevallen reeds tijdens de strafrechtelijke detentie van een vreemdeling wordt gestart met eventuele procedures tot intrekking van de verblijfsvergunning, de ongewenstverklaring en verwijdering, alsmede tot vaststelling van de identiteit en nationaliteit;
- *merkbaar toezicht op vreemdelingen*; al dan niet tijdelijk toegelaten vreemdelingen zijn verplicht zich (periodiek) bij de Nederlandse autoriteiten te melden. Uit onze interviews met leidinggevend van vreemdelingendiensten komt naar voren dat slechts in zeer beperkte mate door de vreemdelingendiensten aan het naleven van deze meldplicht aandacht wordt besteed (zo is van enkele vreemdelingendiensten bekend dat men de meldplicht voor vreemdelingen had afgeschaft en pas recentelijk weer heeft ingevoerd);
- *toepassen van zogenoemde fraudeblokkades* betreft fraude bij toelatingsprocedures. Het gaat hierbij om de inzet die door de VD in het kader van toelatingsaanvragen wordt geleverd en die niet aan de IND wordt overgedragen. Deze vorm van toezicht is een directe afgeleide van de toelatingsaanvragen. Fraudeblokkades omvatten een veelheid aan criteria op het gebied van controle, registratie en informatie;
- *versterking informatiepositie VD* betreft informatie van de vreemdelingendiensten met betrekking tot de migratiestromen en de verblijfsomstandigheden van vreemdelingen in Nederland.

Bij de voorbereiding van het intensiveringsproject is door de ketenpartners in het RTIT-project aangegeven dat het vreemdelingtoezicht nadrukkelijk gekoppeld diende te worden aan de primaire taakstelling van de politie, 'waardoor het vreemdelingtoezicht daadwerkelijk op het gewenste peil wordt gebracht en de veiligheid en de strafrechtelijke handhaving beter worden gediend'.²⁷ Uit de voorgestelde RTIT-verdeling

26 Bij de afspraken in het RTIT-project is ervan uitgegaan dat de noodzakelijke intensivering op dit punt meegenomen zou worden in het actieplan 'Criminaliteitsbeheersing' en dat extra inzet op dit punt wordt gefinancierd vanuit de zogenoemde 'veiligheidsenveloppe'.

27 RTIT-visiedocument, 2002, p. 8.

van de beschikbaar komende extra capaciteit voor toezicht (zie tabel 1) wordt afgeleid dat binnen de aanpak van de vreemdelingendiensten vooral overlast veroorzakende illegalen, strafrechtelijk vervolgte vreemdelingen en merkbaar toezicht op vreemdelingen relatief veel aandacht dienden te krijgen.

Uitgaande van een toename van circa 450 fte voor het vreemdelingen-toezicht (bij een bestaande capaciteit van 600 fte in 2003 voor toezicht), is volgens de RTIT de verdeling van activiteiten en formatie als volgt voorgesteld. De aanpak van migratiecriminaliteit krijgt daarbij tevens een hoge prioriteit, maar wordt vanuit andere budgetten gefinancierd:

Tabel 1: Planning personeels- en activiteitenoverzicht in VD-toezicht*

Activiteit	VD (gepland aantal fte's na transitie)
Overlast veroorzakende illegalen	372
Migratiecriminaliteit	257
Strafrechtelijk gestrafte vreemdelingen	217
Merkbaar toezicht vreemdelingen	217
Fraudeblokkades	80
Verbetering informatiepositie	50
Totaal	1.193

* RTIT-beslisdocument, 2002, p. 24

Dynamiek in prioriteitsstelling

De prioritering van het toezicht door de vreemdelingendiensten is sinds 2003 steeds meer een politiek beladen thema geworden. Enerzijds is een dringende politieke wens geuit de vreemdelingendienst meer in te zetten voor het reduceren van het aantal niet-rechtmatig verblijvenden in Nederland (i.c. de illegaliteit te verminderen), anderzijds wordt door de politie de aandacht gericht op de aanpak van criminaliteit en vreemdelingen (al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvend). Het vraagstuk van (il)legaliteit staat bij de politie niet voorop, wel het thema criminaliteit en vreemdelingen. Dit heeft volgens geïnterviewde leidinggevenden van de vreemdelingendiensten in de afgelopen twee jaar tot fricties geleid over de inzet van de politie in de uitvoering van het operationeel vreemdelingen-toezicht. Een discussiepunt hierbij is onder meer de oormerking van de inzet van de vreemdelingendiensten voor onderscheiden deeltaken in het vreemdelingentoezicht.

Een belangrijk aspect dat vooral in de afgelopen twee jaar een belangrijke factor heeft gespeeld in de prioritering, oormerking en intensivering van de inzet op bepaalde onderdelen betreft de discussie tussen politie, korpsbeheerders en justitie over de *gezagsrelatie* betreffende de Vw 2000. In dit kader verwijzen we naar tekstdelen uit het visiedocument van de

portefeuillehouder Vreemdelingen­zorg van de Raad voor Hoofd­com­mis­sarissen die deze volgens de politie ‘complexe gezag- en beheersituatie’ weergeven:²⁸

‘Naast het algemene gezag en beheer over de politie zoals dat geregeld is in de Politiewet van 1993, is er een bijzondere gezags- en beheersrelatie ingevolge de Vreemdelingenwet 2000. Voor wat betreft het toezicht op vreemdelingen staan de ambtenaren van politie onder directe leiding van de korpschef, die op zijn beurt, afhankelijk van het terrein waarop de politie zich beweegt – openbareordehandhaving en hulpverlening of strafrechtelijke handhaving – onder gezag staat van respectievelijk de burgemeester of de officier van justitie. Tot zover wijkt de gezags- en beheersrelatie ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 niet af van de Politiewet 1993.

De afwijking van de ‘gewone’ gezags- en beheersrelatie ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 is verwoord in artikel 48. Hierin staat dat: de korpschef Onze Minister door hem gevraagde inlichtingen over de uitvoering van de Vreemdelingenwet moet verschaffen; Onze Minister de korpschef aanwezig kan geven over de uitvoering van de Vreemdelingenwet en individuele aanwijzingen kan geven aan de ambtenaren; Onze Minister de korpschef aanwijzingen kan geven over de inrichting van de werkprocessen en bedrijfsvoering, door tussenkomst van de beheerder van het regionale politiekorps.

Bovengenoemde regeling van artikel 48 is voor een deel gebaseerd op de artikelen 3, 4 en 4a van de Vreemdelingenwet 1965, dus niet volledig nieuw. Wel nieuw in de Vreemdelingenwet 2000 is dat de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister verruimd is: de verantwoordelijke bewindspersoon kan, mede naar aanleiding van de hem verstrekte inlichtingen, algemene en bijzondere aanwijzingen geven over de inrichting van de werkprocessen en de bedrijfsvoering van de diensten die niet direct onder zijn beheer ressorteren, dat wil zeggen de regionale politiekorpsen en de KMar. Deze aanwijzingen zullen voor zover mogelijk altijd vooraf worden afgestemd met de korpsbeheerder. Instemming van de korpsbeheerder is echter geen vereiste voor het geven van de aanwijzing. Dus: naast de twee gezagslijnen in de (sub)regionale driehoek, te weten het openbaar bestuur en het Openbaar Ministerie, is er nog een derde gezagslijn waar de politie mee te maken heeft: de minister die verantwoordelijk is voor de Vreemdelingenwet 2000.’

‘Op landelijk niveau zijn de ministers van BZK en van Justitie verantwoordelijk voor de politietaken; op regionaal niveau is dat de korpsbeheerder. Bijzonder op grond van de Vreemdelingenwet 2000 is dat de verantwoor-

28 TOV, april 2004.

delijke minister aanwijzingen kan geven over de uitvoering van die wet en de inrichting van de werkprocessen en de bedrijfsvoering. Dat betekent voor de politie dat “inmenging van buitenaf” tot de mogelijkheid behoort. Gezien de verantwoordelijkheden van de Minister voor V&I voor de vreemdelingenketen kunnen aanwijzingen met name dan worden verwacht, wanneer het naar de mening van deze minister voor een goed verloop van zaken in de vreemdelingenketen noodzakelijk is dat de politie haar vreemdelingenrechtelijke taken en bevoegdheden op een bepaalde wijze uitvoert en dit niet op basis van samenwerking en afspraken gerealiseerd kan worden. Dit maakt eens te meer dat de politie gebaat zal zijn bij een zorgvuldig afgestemde uitvoering van taken, met aandacht voor de consequenties ervan voor de gehele vreemdelingenketen.’

In de gehanteerde visie van de politie over de aanpak door de vreemdelingendiensten is recentelijk enige verschuiving te ontdekken waarbij de politieke wensen van de minister voor V&I meer herkenbaar zijn. Zo komt uit de eindversie van het visiedocument van de TOV, dat door de Raad voor Hoofdd commissarissen is vastgesteld, naar voren dat in de komende jaren rekening zal worden gehouden met nuanceringen in dit eerder overeengekomen beleid betreffende de ‘schijf van vijf’. De nota Terugkeerbeleid (2003) en de Illegalennota (2004) vormen volgens het nieuwe visiedocument belangrijke uitgangspunten voor de aanpak en inzet van politiecapaciteit in de komende jaren. In het visiedocument wordt over de handhaving door de politie aangegeven dat ‘de speerpunten uit de Terugkeernota (..) in belangrijke mate leidend (zijn) geweest.’²⁹

3.5 Conclusie

In het politieel vreemdelingentoezicht heeft men de afgelopen twee-drie jaar te maken gekregen met verschillende inhoudelijke en organisatorische veranderingen die het beeld van een relatief ‘rustige’, vooral administratief gerichte organisatie heeft gewijzigd. De kerntakendiscussie over de primaire toezichtstaak van de politie, de overdracht van toelatingstaken aan de IND en de gemeenten en de daarmee gepaard gaande reorganisatie spelen hierin een belangrijke rol.

Globaal gesteld streeft men naar een omschakeling van een administratieve vreemdelingendienst naar een operationele vreemdelingenpolitie. Deze ontwikkelingen hebben bij de politie geleid tot een interne herschikking van taken waarbij sommige vreemdelingendiensten na een decentrale aanpak tot een centralisatie van taken bij de vreemdelingendienst komen, terwijl andere vreemdelingendiensten juist binnen een (algemene) rekerchedienst

29 TOV, april 2004.

worden opgenomen en niet meer een direct herkenbare separate vreemdelingentaak hebben.

In de herschikking van taken en organisatie bij de (vreemdelingen)politie speelt bovendien een discussie tussen de politieorganisaties en de minister voor V&I over de stellen prioriteiten binnen het vreemdelingentoezicht en over de feitelijke inzet van politiepersoneel bij onderscheiden deeltaken van de vreemdelingendiensten bij het toezicht. De fricties over de gezagsrelatie en over de inzet van politiepersoneel van de vreemdelingendienst voor specifieke deeltaken hebben bij de politie enige tijd tot onduidelijkheid geleid over de te volgen koers in het operationeel vreemdelingentoezicht.

4 Vw 2000 en effectiviteit vreemdelingentoezicht

4.1 Inleiding

Effecten van de wettelijke bevoegdheden

De herziening van de Vreemdelingenwet had onder meer tot doel de mogelijkheden voor een actief operationeel toezicht door de politie te vergroten. De oude Vreemdelingenwet kende volgens signalen vanuit de politie te veel wettelijke beperkingen om de beoogde effectiviteit van het toezicht te kunnen bereiken. Volgens de Memorie van Toelichting van het kabinet was 'de interpretatie van concrete aanwijzingen (..) in de praktijk zo strikt dat de ambtenaren nauwelijks van hun bevoegdheden gebruik maken' en ... 'wat de regering zorgen baart is dat het als waarborg bedoelde criterium concrete aanwijzingen er in de praktijk onbedoeld toe heeft geleid dat er nauwelijks actief vreemdelingentoezicht wordt uitgeoefend'.³⁰

Bij het onderzoek naar het vreemdelingentoezicht in het kader van de evaluatie van de Vw 2000 zou het, volgens de brief van de staatssecretaris,³¹ van belang zijn na te gaan of de verruiming van de bevoegdheid tot staandehouding tot een groter aantal controles, vaststellingen van illegaal verblijf en vervolgens tot een groter aantal detenties en uitzettingen leidt. De wijziging van de wettelijke bevoegdheden zou een actief en effectief vreemdelingentoezicht dienen te bevorderen. In deze visie zou de wijziging van de *staandehoudingsbevoegdheid* derhalve niet alleen leiden tot een toename van het aantal staandehoudingen door de politie, waar het wettelijk instrument voor is bedoeld, maar, als 'logisch vervolg' hierop, tevens een toename van het aantal detenties en uitzettingen tot gevolg hebben.

Mede vanwege de discussies in de Tweede Kamer over de formulering van het staandehoudingscriterium bij het toezicht ten tijde van de totstandkoming van de Vw 2000 en de politieke en beleidsmatige ontwikkelingen, heeft in een eerste fase van het onderzoek een oriëntatie plaatsgevonden op de mogelijkheden om het begrip 'effectief vreemdelingentoezicht' nader te duiden.

Dit betekent dat onder meer aan de hand van interviews met sleutelpersonen³² is gezocht naar indicatoren om de resultaten van het toezicht empirisch te meten en zo mogelijk met kwantitatieve en kwalitatieve gegevens te onderbouwen. De invalshoek daarbij is de beoordeling van de invloed van de gewijzigde bevoegdheden tot staandehouding in de Vw 2000. In deze context is gekeken naar de beoordeling van de reikwijdte van de mogelijke effecten van de bevoegdheid, aangezien de verruiming van de wettelijke bevoegdheden in haar formuleringen primair gericht is op de mogelijkheden van staandehoudingen en indirect op de mogelijkheden om de inbewaringstelling en de uitzetting van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen te bevorderen.

³⁰ MvT TK vergaderjaar 1998-1999, 26732, nr 3, p. 9.

³¹ TK 2000-2001, 26 732, nr. 94, p. 3.

³² In paragraaf 1.3 is een overzicht van geïnterviewde sleutelpersonen opgenomen.

Invloed van transitie en intensivering

De vraagstelling van de staatssecretaris betreffende de evaluatie van de Vw 2000 is kort na de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet, in juni 2001, geformuleerd en richt de aandacht op de mogelijke invloed van de aangepaste wettelijke bevoegdheden tot staandehouding op het vreemdelingtoezicht. De ontwikkelingen in de beleidsmatige context, met een toenemende aanscherping van het vreemdelingenbeleid³³, de recente herschikking van toelatings- en toezichtstaken tussen politie, IND en gemeenten en de uitvoering van het intensiveringstraject voor toezicht door de vreemdelingendiensten geven aan dat inmiddels verscheidene aanvullende impulsen aan het beleid en aan het vreemdelingtoezicht zijn en worden gegeven.

Dit betekent ook dat het optreden van de vreemdelingendiensten bij het vreemdelingtoezicht niet alleen onder invloed staat van de wettelijke mogelijkheden, maar ook van andere 'inputvariabelen' waaronder landelijke en lokale politieke beleidslijnen, reorganisatietrajecten en wijzigingen in de formatiecapaciteit vanwege een (gewenste) intensivering van het toezicht.

De transitie van 'toelating naar toezicht' bij de vreemdelingendiensten en de intensivering van het vreemdelingtoezicht zijn twee met elkaar samenhangende thema's die vooral sinds voorjaar 2003 aan de orde zijn gekomen. Zij hebben, in de tijd beschouwd, pas een mogelijke invloed op de effectiviteit van het toezicht vanaf de start van de transitiefase in april 2003.

4.2 Indicatoren voor effectiviteit Vw 2000

Oriëntatie op 'effectiviteit'

In de eerste fase van de evaluatie heeft een nadere oriëntatie plaatsgevonden op de mogelijkheden om het begrip 'effectief vreemdelingtoezicht' inhoudelijk en empirisch te duiden. Op basis van interviews met sleutelpersonen uit het 'veld' van wetenschap en politiek, vreemdelingenwetgeving, politie en migrantenorganisaties (zie voor een overzicht paragraaf 1.3) wilden we een beeld krijgen van hun percepties over de wijze waarop 'effectiviteit van het operationeel vreemdelingtoezicht' zo adequaat mogelijk kan worden beoordeeld. In deze interviews zijn de volgende twee hoofdvragen gesteld: waar dient het operationeel vreemdelingtoezicht zich primair op te richten en welke indicator is hierbij ten behoeve van de evaluatie inhoudelijk relevant én empirisch bruikbaar? Deze procedure is vervolgens in een tweede interviewronde onder de deskundigen herhaald om tot een definitieve bepaling van indicatoren te komen.

33 Zie onder meer de Terugkeernota, november 2003 en de Illegalennota, april 2004 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Kwantitatieve indicatoren

In eerste instantie zijn de mogelijke *kwantitatieve indicatoren* die in de oorspronkelijke vraagstelling van de staatssecretaris zijn genoemd beoordeeld. Uit deze vraagstelling wordt afgeleid dat het toezicht door de politie als effectiever kan worden beschouwd indien, vanwege de aanpassing van de bevoegdheden tot staandehouding in de Vw 2000, meer illegale vreemdelingen worden gecontroleerd, staandegehouden, in bewaring gesteld en uitgezet.

Ook in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006³⁴ is in eerste instantie aangegeven dat men, vooruitlopend op een definitieve vaststelling en operationalisatie van indicatoren op dit terrein, bij de beoordeling van de prestatie van de politie in het kader van het vreemdelingtoezicht kwantitatieve aspecten zoals het aantal staandehoudingen en het aantal detenties als indicatoren zou vastleggen.³⁵ De genoemde indicatoren worden in het volgende kort behandeld.

Controles als indicator

Uit de informatieronde bij onder meer de politie bij de start van het onderzoek is naar voren gekomen dat het aantal door de politie *gecontroleerde* vreemdelingen in het kader van het (vreemdelingen)toezicht niet structureel is vastgelegd in een landelijk of regionaal registratiesysteem. Een controleactie van een agent in de basispolitiezorg, die een bepaalde persoon als zijnde 'mogelijk een illegaal' controleert, is in de afgelopen jaren niet door de politie in het VAS geregistreerd indien deze actie geen nader vervolg heeft gekregen bij de vreemdelingendienst. Dit betekent dat in dergelijke gevallen het aantal *gecontroleerde* vreemdelingen in het passief toezicht door de basispolitiezorg niet wordt geregistreerd en ook in deze vorm niet is te bepalen.

Staanhoudingen als indicator

In het VAS worden de regionale gegevens over het operationeel vreemdelingtoezicht door de vreemdelingendiensten over de staandehoudingen van vreemdelingen opgenomen. Deze gegevens kunnen landelijke overzichten opleveren en mogelijke trends in de tijd laten zien. Bovendien is aan de hand van een differentiatie naar staandehoudingen op grond van de vreemdelingenwetgeving en andere wetten de mogelijke invloed van de Vw 2000 aan te geven.

³⁴ Zie onder meer: Staatscourant, 11 april 2003, nr. 72, p. 11.

³⁵ Het beoordelingskader bij het operationeel toezicht is vooral een discussiepunt geweest voor de invulling van de vreemdelingenparagraaf van het Landelijk Beleidskader van de politie. In het Landelijk Kader zullen, naar verwachting, andere prestatie-indicatoren worden vastgelegd die de inspanningen van de politie in het kader van de intensivering van het vreemdelingtoezicht meten, te weten het eerste- en tweedelijns identiteitsonderzoek. Eerstelijns identiteitsonderzoek heeft betrekking op het vaststellen van identiteit bij staandehouding, ophouding en verlengde ophouding (door de basispolitiezorg en anderen), tweedelijns identiteitsonderzoek geldt op het moment van inbewaringstelling. Een werkgroep zal voorstellen voor deze prestatie-indicatoren nader invullen. Op dit moment worden deze activiteiten niet als zodanig herkenbaar opgenomen in een politieregistratie en zijn derhalve (nog) niet meetbaar.

Inbewaringstellingen en uitzettingen als indicatoren

Een aandachtspunt dat door alle sleutelpersonen is genoemd, betreft de vreemdelingenketen en de ketenafhankelijkheid van de verschillende organisaties. Bij een beoordeling van het operationeel vreemdelingentoezicht dient rekening te worden gehouden met de ketenverantwoordelijkheden van de diverse organisaties en het gegeven dat de organisaties niet afgerekend mogen worden op de prestaties van hun ketenpartners. In deze visie 'behoudt iedere partner zijn verantwoordelijkheid voor zijn eigen taken'. Dit betekent volgens de meeste respondenten dat een analyse gemaakt dient te worden van een ketenonafhankelijk element in de toezichtsuitoefening.

Een van de respondenten geeft in dit kader aan dat het van belang is onderscheid te maken in de abstractiegraad en reikwijdte van doelen. In deze opvatting is er een algemeen 'bovenliggend' ketendoel, namelijk 'de verwijdering van illegale vreemdelingen' (i.c. reductie van illegaal verblijf). Daarbinnen zijn afzonderlijke operationele doelen van de diverse ketenpartners te onderscheiden om het ketendoel te kunnen realiseren.

In de praktijk van het vreemdelingentoezicht betekent dit voor de organisaties het volgende: de vreemdelingendienst is verantwoordelijk voor de staandehoudingen en het doen van identiteitsonderzoek, de Dienst Vervoer en Ondersteuning voor het vervoeren van vreemdelingen, de Dienst Justitiële Inrichtingen voor het insluiten van in bewaring gestelde vreemdelingen, de IND voor het toetsen van de gevolgde procedure, voor de procesvertegenwoordiging en het regelen van een 'laissez-passer', de politie en Kmar voor de uitzetting, etcetera. Binnen deze gehele keten kunnen zich bij verscheidene schakels blokkades voordoen, die volgens deze en andere respondenten niet direct te herleiden zijn tot de eerste inzet van de politie bij de staandehouding.

Het aantal inbewaringstellingen en het aantal uitzettingen worden derhalve niet als indicatoren gehanteerd voor het bepalen van de effectiviteit van de gewijzigde bevoegdheden in de Vw 2000 ten behoeve van het operationeel vreemdelingentoezicht.

De effectiviteit van de vreemdelingenketen als geheel blijft daarmee buiten beeld. In deze keten speelt een groot aantal externe factoren een rol waaronder de celcapaciteit³⁶, tolkencapaciteit, vervoerscapaciteit van DVO, capaciteit bij de rechterlijke macht, 'fit to fly' capaciteit, et cetera.

Inhoudelijk spelen bovendien factoren als de problematiek van de identiteitsvaststelling en van de niet-verwijderbare vreemdelingen, hetgeen bij acties leidt tot een concentratie op de relatief makkelijk verwijderbare vreemdelingen. Al deze factoren zorgen ervoor dat slechts een deel van de staandehoudingen van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen uiteindelijk tot inbewaringstellingen en vervolgens uitzettingen leidt.

36 Volgens VD Haaglanden zijn in 2002 226 vreemdelingen heengezonden vanwege cellentekort, in Rotterdam-Rijnmond gebeurde dit bij 208 vreemdelingen.

Staanhoudingen en aantal illegale vreemdelingen

De voornoemde indicatoren geven vooral een beeld van de inzet van de vreemdelingendiensten (en andere ketenpartners) bij de bestrijding van illegaal verblijf; een toename van het aantal staandhoudingen van vreemdelingen door de politie is daarbij vooral een uiting van een intensievere bestrijding van het niet-rechtmatig verblijf van vreemdelingen. De staandhoudingen geven geen inzicht in de bijdrage die zij leveren aan een feitelijke reductie van het aantal in Nederland aanwezige illegale vreemdelingen.³⁷ Bij een beoordeling van deze invalshoek komt naar voren dat de beschikbare gegevens over het aantal illegale vreemdelingen in Nederland niet exact genoeg zijn en niet zodanig over meerdere, voor het onderhavige onderzoek relevante peilmomenten beschikbaar zijn dat hieruit empirisch onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan over de mogelijke effectiviteit van het operationeel vreemdelingtoezicht. Een dergelijke invalshoek werd ook door de meeste respondenten niet goed toepasbaar geacht, mede in het kader van een discussie die veel eerder is gevoerd over de 'schatting van de onschatbaren'.³⁸

Staanhoudingen als kwantitatieve indicator

De interviewrondes en de beoordeling van de mogelijkheden van kwantificering van relevante gegevens hebben tot de conclusie geleid dat het *aantal staanhoudingen* van vreemdelingen, zoals bij de vreemdelingendiensten geregistreerd, een bruikbare kwantitatieve indicator is die ook binnen de gestelde onderzoekskaders haalbaar is. De dataverzameling van VAS-gegevens over staanhoudingen van vreemdelingen over meerdere jaren geeft in dit kader een kwantitatief beeld van een belangrijk aspect in het operationeel vreemdelingtoezicht.

Deze cijfers dienen gerelativeerd te worden indien daarmee (alleen) de inzet van de vreemdelingendienst wordt beoordeeld. In de praktijk worden aan- en staanhoudingen van vreemdelingen door andere diensten (Arbeidsinspectie, WIT, recherche, e.a.) binnen en buiten de politie in VAS geregistreerd en zijn derhalve niet in eerste instantie vanuit de inzet van de VD te beoordelen. De geregistreerde vreemdelingen in VAS vormen derhalve niet alleen een weergave van de inzet van de vreemdelingendiensten, maar ook van een overdracht van vreemdelingen door andere diensten, bijvoorbeeld na aanhouding vanwege de verdenking van een strafbaar feit. Voor de keuze van 'het aantal staanhoudingen' als indicator gelden samenvattend de volgende inhoudelijke en methodologische argumenten:

37 Zie in dit kader: G. Engbersen, e.a., *Illegale vreemdelingen in Nederland; omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, RISBO, Rotterdam, juni 2002. In het RISBO-rapport wordt een schatting gemaakt van 112.000 tot 163.000 illegale vreemdelingen op jaarbasis. Het CBS heeft een schatting gemaakt over 2002 van 46.000 tot 116.000 illegale vreemdelingen. Door het Risbo zijn voorjaar 2004 nieuwe schattingen van het aantal illegalen in Nederland gemaakt. De schatting betreffende de niet-Westerse en Europese illegalen varieert in het totaal tussen de 125.000 en 230.000 personen op jaarbasis (Leerkes, A. e.a., maart 2004). Ook deze schattingen zijn mede gezien de variantie in de ramingen niet goed toepasbaar voor ons doel.

38 Zie Groenendijk en Böcker (1995) en de reactie daarop van Burgers (1996).

- het sluit aan bij de primaire invalshoek van het gewijzigde wettelijk instrument, namelijk de wijziging van de staandehoudingsbevoegdheid;
- de evaluatie betreft het operationeel vreemdelingentoezicht, i.c. de rol van de vreemdelingendienst. Zij is als politieorganisatie verantwoordelijk voor de staandehouding van vreemdelingen en niet (alleen of direct) verantwoordelijk voor ontwikkelingen in de omvang van het aantal inbewaringstellingen en uitzettingen;
- de beschikbare VAS-gegevens uit de politiebestanden geven een empirische basis voor uitspraken over de ontwikkeling van het aantal staandehoudingen in de periode vóór en een periode ná de inwerking-treding van de nieuwe Vreemdelingenwet.

Een kwalitatieve indicator: oordelen van de vreemdelingendiensten

Naast de opinies van externe deskundigen over de mogelijke invalshoeken voor de beantwoording van de effectiviteitsvraag, zijn tevens de percepties en ervaringen van de vreemdelingendiensten over de invloed van staandehoudingsbevoegdheden op hun uitgeoefende toezicht in de analyse betrokken. De wijziging van de bevoegdheden in de Vw 2000 is namelijk in belangrijke mate geïnspireerd door de wettelijke belemmeringen die men in een eerder stadium bij de politie had geconstateerd om tot een actief en effectief vreemdelingentoezicht te komen. Een belangrijke vraag derhalve is of de wijziging van de staandehoudingsbevoegdheid voor de vreemdelingendiensten zelf aanleiding is geweest voor een actiever en effectiever vreemdelingenbeleid en volgens hen de eerder geconstateerde belemmeringen heeft opgeheven.

Bij een beoordeling van de effectiviteit zou volgens enkele geïnterviewde sleutelpersonen goed geanalyseerd dienen te worden waar de feitelijke verruiming van de bevoegdheden uit bestaat; zijn de bevoegdheden uitgebreid of leidt de gestelde noodzaak tot 'objectivering' van het redelijk vermoeden weer tot een beperking waardoor de nieuwe staandehoudingsbevoegdheid in zijn uitstraling voor de uitvoerders geen wezenlijk verschil maakt?

Volgens een van de geïnterviewden is de discussie daarover niet meer dan 'politieke retoriek' aangezien de wijzigingen 'op de keper beschouwd beperkt zijn'. In de benadering van het vraagstuk zou volgens deze geïnterviewden vooral beoordeeld kunnen worden welke activiteiten vreemdelingendiensten ondernemen en hoe zij de bevoegdheden percipiëren; met andere woorden: vinden de vreemdelingendiensten de bevoegdheden verruimd en leidt dit tot ander gedrag? In deze optiek zou in het onderzoek derhalve ook een kwalitatieve indicatie gegeven dienen te worden van de interpretatie van de gewijzigde bevoegdheden op basis van de Vw 2000.

Naast de ontwikkeling van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen over de periode april 1998–april 2004 als kwantitatieve indicator, is derhalve ook de kwalitatieve betekenis van de gewijzigde bevoegdheden voortvloeiend uit artikel 50 en artikel 53 Vw 2000 geanalyseerd. Hiertoe

is aan leidinggevendenden van zes vreemdelingendiensten gevraagd naar hun opvatting over de invloed van de gewijzigde wettelijke bevoegdheden voor hun optreden in het vreemdelingtoezicht (zie paragraaf 4.4).

4.3 Staandehoudingen en effectiviteit vreemdelingtoezicht

Om zicht te krijgen op de staandehoudingen van vreemdelingen zijn verscheidene data uit de VAS-registratie verzameld. Hiertoe is, met coördinatie en ondersteuning van de Taakorganisatie Vreemdelingen zorg (TOV), tweemaal een query uitgevoerd binnen de VAS-registratie zodat ook de meest recente gegevens van de vreemdelingendiensten in de analyse zijn opgenomen. De beschikbare gegevens zijn afkomstig van alle 25 vreemdelingendiensten en hebben betrekking op een periode van zes jaar, te weten april 1998-april 2004. De cijfers betreffen derhalve drie jaren vóór en drie jaren ná de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet.

4.3.1 Aantal staandehoudingen van vreemdelingen

In het VAS zijn over de periode april 1998-april 2004 in totaal bijna 103.000 staandehoudingen van vreemdelingen geregistreerd.

Tabel 2: Aantal staandehoudingen van vreemdelingen (april 1998-april 2004)*

Staandehoudingen vreemdelingen	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Totaal	12.001	12.383	15.172	17.542	22.925	22.958
index (1998-1999=100)	100	103	126	146	191	191

* Gegevens zijn verzameld op basis van de VAS-registratie van de politie, waarbij de jaren zijn ingedeeld in periodes van april tot april om zoveel mogelijk de ontwikkeling vanaf het moment van inwerkingtreding van de Vw 2000 in beeld te kunnen brengen. Ten aanzien van het aantal staandehoudingen wordt opgemerkt dat sommige personen meerdere malen in hetzelfde VAS-bestand zijn opgenomen aangezien men vaker met de politie in aanraking is geweest; de gegevens hebben derhalve niet betrekking op het aantal personen in het VAS-systeem.

In een onderzoek van Engbersen et al (2002) worden de VAS-gegevens over de (kalender)jaren 1997-2000 gepresenteerd. Deze Risbo-cijfers vertonen enige afwijking van onze gegevens, hetgeen voor een deel verklaard wordt door een andere indeling van de (jaar)periodes (te weten: januari-januari en april-april). Een aanvullende verklaring ligt in doorgevoerde tussentijdse mutaties en opschooning van de bestanden tussen de twee uitgevoerde queries van bestanden in.

Uit tabel 2 komt naar voren dat het aantal staandehoudingen, na een redelijk stabiele situatie in de periode 1998-2000, vanaf 2000 een stijgende trend laat zien tot 2003-2004. De toename verloopt van 12.000 staandehoudingen tot

bijna 23.000 staandehoudingen in het jaar 2003-2004. In de periode 1998-2004 is het aantal staandehoudingen derhalve bijna verdubbeld. De eerste duidelijke toename is te vinden in 2000-2001, met 23% ten opzichte van het daaraan voorafgaande jaar. Vervolgens is er een verdere stijging van 16% in 2002 ten opzichte van het daaraan voorafgaande jaar. De grootste stijging vindt plaats in 2002-2003 waarbij 31% meer staandehoudingen plaatsvindt dan het jaar daarvoor.

Ofschoon de stijging zich over de hele linie, dat wil zeggen bij alle vreemdelingendiensten in meer of mindere mate voordoet, komt uit de analyse van de regiogegevens naar voren dat de toename van het aantal staandehoudingen in 2002-2003 voor een belangrijk deel (voor 43%) plaatsvindt bij de drie grote vreemdelingendiensten.³⁹ Andere vreemdelingendiensten die een relatief sterke toename in 2002-2003 te zien geven, zijn onder andere de vreemdelingendiensten in de regio's Midden en West Brabant, Noord Holland Noord, Kennemerland en Limburg Zuid.

De cijfers over de periode 2000-2003 geven in dit verband een ander beeld dan de cijfers over de staandehouding van vreemdelingen in de periode 1997-2000. Zo gaven Engbersen et al (2002) over het aantal staandehoudingen over 1997-2000 aan dat de 'relatief stabiele cijfers [over deze periode] suggereren dat wat betreft de opsporing van illegalen niet zoveel veranderd is in de praktijk'. Zij vinden de cijfers opmerkelijk gezien de retoriek van de intensivering van het vreemdelingentoezicht. Een verklaring wordt door hen gevonden in het feit dat 'waarschijnlijk (...) in Nederland actief opsporen van illegale vreemdelingen nog altijd buiten de orde is. Voorts is dit het gevolg van een relatief stabiele capaciteit wat betreft personeel en celruimte'.⁴⁰

De gegevens over de periode na het jaar 2001 geven aan dat het aantal staandehoudingen op jaarbasis in vergelijking met eerdere jaren relatief fors toeneemt. Zo ligt het aantal staandehoudingen in het jaar 2002-2003 bijna 7800 hoger dan over het jaar 2000-2001.

De ingezette trend heeft zich echter in 2003-2004 niet doorgezet; na de relatief sterke toename over de twee daaraan voorafgaande jaren, is in de periode april 2003-april 2004 sprake van een stabilisatie van het totaal aantal staandehoudingen.

Bij een nadere analyse van de VAS-gegevens over de 25 politieregio's komt naar voren dat in deze periode bij in totaal veertien regio's (56%) het aantal staandehoudingen van vreemdelingen is gedaald. Deze afname van staandehoudingen in de periode april 2003-april 2004 deed zich ook voor bij de drie grote vreemdelingendiensten (zie ook tabel 5).

39 De regio's Amsterdam-Amstelland (regio 13), Haaglanden (regio 15) en Rotterdam-Rijnmond (regio 17); zie bijlage 2.

40 Engbersen et al (2002), p. 23.

4.3.2 Reden van staandehouding vreemdeling

In het VAS is ook de reden van staandehouding van een vreemdeling opgenomen. Deze VAS-gegevens kunnen, zoals in het onderzoek van Engbersen et al (2002), onder meer gebruikt worden om een indicatie te geven van de betrokkenheid van illegale vreemdelingen bij criminele activiteiten. In dit geval wordt aangetekend dat het gaat om (nog) niet bewezen verdenkingen, waarvan ook niet in alle gevallen proces-verbaal wordt opgemaakt. Staandehoudingen zijn derhalve geen equivalent voor criminele betrokkenheid. Uit eerder onderzoek van Engbersen en Van der Leun (1995) is gebleken dat meer dan de helft van de staandehoudingen van illegalen in de grote steden in het kader van de vreemdelingenwetgeving werd verricht (in verband met het overtreden van de Vreemdelingenwet of van de Wet arbeid vreemdelingen). Uit dit onderzoek bleek dat daarnaast illegale vreemdelingen soms tegen de lamp lopen bij verkeerscontroles (Wegenverkeerswet) of bij controles in het openbaar vervoer (Tram en Spoorwegwet).

Het gebruik van de VAS-gegevens voor de onderhavige evaluatie is vooral van belang vanwege het gemaakte onderscheid tussen de staandehouding op grond van de Vreemdelingenwet en aanhoudingen vanwege (het verdacht zijn van) overtredingen van overige wetgeving. De VAS-cijfers over de afgelopen zes jaar geven daarbij een beeld van de mate waarin de oude Vreemdelingenwet is gehanteerd voor staandehouding (de periode april 1998-april 2001) en de mate waarin de nieuwe Vreemdelingenwet als grond voor staandehouding van een vreemdeling is toegepast (periode april 2001-april 2004).

Door in de analyse het absolute aantal en het relatieve aandeel van de staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet in beschouwing te nemen, kan een kwantitatieve beoordeling worden gegeven van de betekenis van de Vreemdelingenwetgeving voor de staandehoudingen van vreemdelingen over de afgelopen zes jaar. Met andere woorden: indien de wijziging van de staandehoudingsbevoegdheden in de Vw 2000 tot doel had onder andere het aantal staandehoudingen van vreemdelingen op grond van de Vreemdelingenwet door de politie te verhogen, dienen de effecten hiervan na april 2001 zichtbaar te worden in de in VAS geregistreerde reden van staandehouding.

Tabel 3 geeft nader inzicht in de reden van staandehouding van een vreemdeling zoals in VAS is opgenomen. Deze redenen van staandehouding zijn, uitgaande van het gemiddelde percentage over de afgelopen zes jaar, naar frequentie gerangschikt.

De cijfers geven aan dat de meeste staandehoudingen van vreemdelingen plaatsvinden op grond van de Vreemdelingenwet. Bovendien is een groot deel van de geregistreerde vreemdelingen in VAS opgenomen vanwege een

**Tabel 3: Reden van staandehouding vreemdelingen
(april 1998-april 2004)***

Reden van staandehouding	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	totaal; gemid. %
Vreemdelingenwet	6.604 55%	6.428 52%	6.978 46%	7.742 44%	10.564 46%	9.629 42%	47.945 47%
Strafrecht	2.859 23%	3.439 28%	5.125 34%	6.667 38%	8.664 38%	9.076 40%	35.830 35%
Opiumwet	1.083 9%	947 8%	1.144 8%	1.600 9%	1.717 7%	2.051 9%	8.542 8%
APV	480 4%	393 3%	545 4%	456 3%	718 3%	780 3%	3.372 3%
Wegenverkeerswet	313 3%	385 3%	562 4%	439 3%	481 2%	557 2%	2.737 3%
Overige wetten** en onbekend	662 6%	791 6%	818 5%	638 4%	781 3%	865 4%	4.555 4%
Totaal (100%)	12.001 (100%)	12.383 (100%)	15.172 (100%)	17.542 (100%)	22.925 (100%)	22.958 (100%)	102.981 (100%)

* De percentages in tabel 3 zijn gebaseerd op het aandeel van de reden van staandehouding in het totaal van staandehoudingen in het betreffende jaar. Hierdoor is het mogelijk de (relatieve) aandelen van de reden van staandehouding tussen de jaren onderling te vergelijken.

** Voor het overzicht in tabel 3 zijn de staandehoudingen op grond van enkele wetten samengevoegd; het gaat om overige bijzondere wetten, Tram en Spoorwegwet, Wet Personenvervoer, Wapenwet/wet Wapens en Munitie.

aanhouding op grond van (een verdenking van) overtredingen of misdrijven die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen.⁴¹ Gezamenlijk maken beide categorieën per jaar bijna 80% uit van de redenen van staandehouding van vreemdelingen.

Het percentage aanhoudingen van vreemdelingen op grond van de Opiumwet (voor lichtere of zwaardere drugsdelicten) ligt op gemiddeld 8% en is over de jaren heen procentueel beschouwd redelijk stabiel.

De toepassing van de APV en van de Wegenverkeerswet ligt op 3% en wijzigt over de jaren heen procentueel beschouwd ook nauwelijks. Ook de overige wetten nemen gemiddeld een klein percentage (4%) van de staandehoudingen voor hun rekening, zonder opmerkelijke fluctuaties in bepaalde jaren. Afgezien van de aanhoudingen op basis van het strafrecht, bedragen

41 Waaronder lichtere en zwaardere delicten als winkeldiefstal, diefstal uit auto's en woningen, diefstal met geweld, vernieling en mishandeling. Ook de aanhoudingen die in enkele politieregio's in VAS zijn gerubriceerd onder de noemer 'na expiratie straf' zijn opgenomen bij de categorie 'strafrecht'.

**Tabel 4: Staandehouding Vreemdelingenwet en overige wetten
(april 1998-april 2004)**

Reden van staandehouding	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Vreemdelingenwet	6.604 55%	6.428 52%	6.978 46%	7.742 44%	10.564 46%	9.629 42%
Overig	5.397 45%	5.955 48%	8.194 54%	9.800 56%	12.361 54%	13.329 58%
Totaal (100%)	12.001 (100%)	12.383 (100%)	15.172 (100%)	17.542 (100%)	22.925 (100%)	22.958 (100%)

deze aanhoudingen door de diender op straat in totaal circa 10% van het totaal aantal geregistreerde staandehoudingen van vreemdelingen. Om de vergelijking tussen de toepassing van de Vreemdelingenwet en andere wetgeving overzichtelijker te presenteren, is in tabel 4 een samenvoeging gemaakt van de aanhoudingen die niet op grond van de Vreemdelingenwet hebben plaatsgevonden. De aanhoudingen op grond van strafrecht, Opiumwet en andere wetten die in tabel 3 zijn genoemd zijn derhalve in tabel 4 samengevoegd onder de noemer 'overig'.

De gegevens over de reden van staandehouding wijzen uit dat, na enkele redelijk stabiele jaren, een toename van het absolute aantal staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet heeft plaatsgevonden. Deze stijging is vooral in de periode 2002-2003, een jaar na de inwerkingtreding van de Vw 2000, herkenbaar.

Naast de toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen op grond van de Vreemdelingenwet, geven de cijfers aan dat ook het absolute aantal aanhoudingen van vreemdelingen op grond van andere wetten in de loop der jaren gestaag toeneemt. De toename in deze aanhoudingen is vooral te herkennen in de aanhoudingen op grond van (het verdacht zijn van) overtredingen en misdrijven die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen en, in mindere mate, op grond van overtreding van de Opiumwet.

Bij de redenen van staandehouding van vreemdelingen concluderen we dat zowel de staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet toenemen, alswel de aanhoudingen op grond van het strafrecht. Ofschoon de meeste staandehoudingen plaatsvinden op grond van de Vreemdelingenwet, is het aandeel van de staandehoudingen op grond van het strafrecht groeiende (zie tabel 3). In het totaalbeeld van de staandehoudingen van vreemdelingen zijn derhalve twee bewegingen herkenbaar: een toename op grond

Tabel 5: Reden van staandehouding vreemdelingen bij drie grote vreemdelingendiensten (april 1998-april 2004)

	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004
Vreemdelingenwet						
Amsterdam-Amstelland	517	651	716	774	1.405	1.135
Haaglanden	640	563	731	685	841	727
Rotterdam-Rijnmond	1.140	1.087	1.301	994	1.266	839
Totaal	2.297	2.301	2.748	2.453	3.512	2.701
Strafrecht						
Amsterdam-Amstelland	707	679	889	1.356	2.002	2.007
Haaglanden	223	230	379	484	769	808
Rotterdam-Rijnmond	441	516	513	704	943	1.027
Totaal	1.371	1.425	1.781	2.544	3.714	3.842
Overige wetgeving						
Amsterdam-Amstelland	424	307	555	347	264	361
Haaglanden	166	189	249	251	317	301
Rotterdam-Rijnmond	457	409	401	385	508	498
Totaal	1.047	905	1.205	983	1.089	1.160
Totaal aantal staandehoudingen						
Amsterdam-Amstelland	1.648	1.637	2.160	2.477	3.671	3.503
Haaglanden	1.029	982	1.359	1.420	1.927	1.836
Rotterdam-Rijnmond	2.038	2.012	2.215	2.083	2.717	2.364
Totaal	4.715	4.631	5.734	5.980	8.315	7.703

van de Vw 2000, vooral in 2002-2003, en een toename van aanhoudingen vanaf het jaar 2000 op grond van het strafrecht.

4.3.3 Staandehoudingen in de drie grote politieregio's

De drie grote vreemdelingendiensten (Amsterdam-Amstelland, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond) nemen circa een derde deel van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen voor hun rekening (in 2002-2003 36%). Ook de toename van de staandehoudingen op grond van de Vw 2000 en aanhoudingen op grond van het strafrecht in 2002-2003 komt voor een belangrijk deel (ruim 40%) voor rekening van de drie grote vreemdelingendiensten.

Gezien het aandeel van de staandehoudingen door deze vreemdelingendiensten op het landelijk aantal staandehoudingen, zijn de gegevens van deze regio's nader geanalyseerd op de reden van staandehouding.

Uit de gegevens van de drie vreemdelingendiensten worden de volgende conclusies getrokken:

- er is een redelijk grote toename van het totaal aantal staandehoudingen in de periode 1998-2004 en de toename van de staandehoudingen is vooral in 2002-2003 opmerkelijk;
- de toename van het aantal staandehoudingen in 2002-2003 vloeit voort uit een stijging van staandehoudingen zowel op grond van de Vw 2000 als op grond van het strafrecht. De toename van beide categorieën liep in het betreffende jaar redelijk synchroon;
- de toename van de staandehoudingen op grond van de Vw 2000 is vooral in 2002-2003 te herkennen;
- in het jaar 2001-2002 registreerden de vreemdelingendiensten in Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond een daling in het aantal staandehoudingen op grond van de Vw 2000;
- de toename van het aantal aanhoudingen op grond van het strafrecht verloopt (meer) gestaag;
- het belang van andere wetten in de aanhouding van vreemdelingen verandert niet of nauwelijks in de loop der jaren.

De toename van het aantal staandehoudingen bij de drie grote vreemdelingendiensten op grond van de Vw 2000 in 2002-2003⁴² bedraagt 37% van de totale toename aan staandehoudingen op grond van de Vw 2000. Dit betekent dat deze vreemdelingendiensten voor meer dan een derde deel voor de toename van deze staandehoudingen zorgdragen.

Toename van de staandehoudingen op grond van de Vw 2000

Bij een nadere analyse van de VAS-registratie over staandehoudingen en van de aanvullende informatie die op basis van managementrapportages van de betreffende vreemdelingendiensten is verkregen, is er een indicatie dat de toename in de drie grote steden in de periode 2002-2003 vooral voortvloeit uit de start van grootschalige controles en specifieke acties.

Deze acties zijn te onderscheiden naar WIT-controles, prostitutiecontroles, horecacontroles, controles van (overlast)panden en specifieke acties (zoals de Bulgaren-acties in de regio Haaglanden en de Spirit-acties in de regio Amsterdam-Amstelland). Ook de toename van het aantal staandehoudingen op grond van de Wav-controles⁴³, waarover we aanvullende informatie

⁴² Een toename van 1.059 staandehoudingen ten opzichte van het voorgaande jaar.

⁴³ De VAS-registratie van de politie is niet helder en eenduidig ten aanzien van (specifieke) acties zoals het optreden van de vreemdelingendiensten in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav). Volgens informatie van de TOV zijn er de volgende omstandigheden en overwegingen bij het al dan niet registreren van de Wav-controles en staandehoudingen:

- een legale vreemdeling die werkend wordt aangetroffen zonder een vergunning te hebben die hem het recht geeft om te werken zal staandegehouden worden volgens de Wav, maar die vreemdeling is vervolgens niet 'interessant' vanuit VD-oogpunt (de werkgever is strafbaar volgens de Wav, de werknemer niet) en zal dus ook niet in VAS worden geregistreerd;
- een illegale vreemdeling die, bij een gezamenlijke controle met de Arbeidsinspectie, werkend wordt aangetroffen, zal worden staandegehouden en opgehouden op grond van de Vreemdelingenwet (reden staandehouding); in dit geval is er (vaak) geen gebruik van een speciale Wav-code binnen de registratie van 'reden staandehouding' omdat de Vreemdelingenwet wordt toegepast.

hebben verkregen en die in de drie regio's vooral vanaf 2002 vaker zijn uitgevoerd, speelt bij de drie grote vreemdelingendiensten een rol. Zo hebben in de regio Haaglanden in 2002 specifieke acties geleid tot 470 staandehoudingen en in 2003 tot 307 staandehoudingen Vw 2000. In de regio Amsterdam-Amstelland hebben in de periode september 2002-juni 2004 acht Spirit-acties plaatsgevonden die in totaal tot 650 staandehoudingen van vreemdelingen hebben geleid. Het aantal staandehoudingen bij deze acties was vooral hoog in het eerste jaar (2002-2003) met 400 staandehoudingen, in het afgelopen jaar lag het aantal staandehoudingen bij de Spirit-acties op 250 personen.

Bij de Wav-controles in de regio Amsterdam-Amstelland hebben in 2002 280 staandehoudingen plaatsgevonden, in 2003 is dit toegenomen tot 574 staandehoudingen. In de regio Rotterdam-Rijnmond, waar in 2001 weinig gezamenlijke acties zijn uitgevoerd, is vanaf 2002 het aantal Wav-, prostitutie-, horeca- en WIT-controles toegenomen.

Deze controles en acties bij de drie vreemdelingendiensten zijn met name in de periode 2002-2003 toegenomen en hebben voor een belangrijk deel tot de stijging van het aantal staandehoudingen op grond van de Vw 2000 geleid.

Toename van aanhoudingen op grond van strafrecht

De stijging van het aantal aanhoudingen op grond van het strafrecht vanaf 2001 vloeit bij de drie grote vreemdelingendiensten onder andere voort uit de toename van het aantal vreemdelingen voor wie de VRIS-aanpak geldt. Zo is bij de vreemdelingendienst in de regio Haaglanden het aantal vreemdelingen dat in de VRIS-procedure is opgenomen in de periode 2001-2003 toegenomen van 145 naar 600. Bij de vreemdelingendienst in de regio Amsterdam-Amstelland is in deze periode het aantal vreemdelingen dat binnen VAS is geregistreerd onder de rubriek 'na expiratie straf' en als VRIS-persoon worden beschouwd (die ook feitelijk gedetineerd zijn geweest) in de periode 2001-2003 toegenomen van 590 naar 1.327 personen. In de regio Rotterdam-Rijnmond is het aantal vreemdelingen dat is staandegehouden op grond van het strafrecht in de periode 2001-2003 toegenomen van 690 naar 1.010 (in de periode 2002-2003 is het aantal personen in de VRIS-procedure in Rotterdam-Rijnmond gestegen van 248 naar 458). Er is derhalve in de afgelopen drie jaar een duidelijke stijging van de aanhoudingen van vreemdelingen op grond van het strafrecht.

In de registratie van de vreemdelingendiensten van VRIS zijn overigens onderlinge verschillen te herkennen waarbij onder meer de definities van 'VRIS-persoon' uiteenlopen. Zo is er een strikte hantering van het begrip VRIS waarbij alleen personen die feitelijk gedetineerd zijn (geweest) binnen de VRIS-procedure zijn opgenomen en een brede hantering van het begrip VRIS waarbij vreemdelingen die op grond van het strafrecht zijn aangehouden ook als een doelgroep van de VRIS-aanpak worden beschouwd. In de toepassing van de registraties door de vreemdelingendiensten ontbreekt hierin de eenheid en consistentie.

Conclusie

De VAS-gegevens van de politie leiden tot de conclusie dat het aantal staandehoudingen een stijgende trend laat zien tot april 2003. In de gehele periode april 1998-april 2004 is het aantal staandehoudingen bijna verdubbeld. De grootste stijging vindt plaats in de periode april 2002-april 2003 waarin 31% meer staandehoudingen plaatsvinden dan het jaar daarvoor. De toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen is te herleiden naar twee instrumenten: de staandehoudingen op grond van de Vw 2000 en aanhoudingen op grond van het strafrecht. Een belangrijk deel van de toename van de staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet kan worden verklaard door een stijging van het aantal specifieke acties en van het aantal Wav-controles. De drie grote vreemdelingendiensten spelen hier een belangrijke rol in, aangezien zij voor ruim een derde deel de staandehoudingen voor hun rekening nemen.

Een verklaring voor de toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen, in vervolg op de aanhouding op grond van het strafrecht, lijkt vooral te liggen in een toegenomen alertheid bij de regiokorpsen op de identiteit en verblijfsrechtelijke positie van de aangehouden persoon. De afspraken die bij regiokorpsen zijn gemaakt over de interne communicatie en controle van identiteits- en verblijfsgegevens van een (strafrechtelijk) aangehouden vreemdeling hebben tot een toename geleid van het aantal in het VAS geregistreerde vreemdelingen. Ook een bredere implementatie van de VRIS-aanpak binnen regiokorpsen lijkt een belangrijke factor te zijn in de toename in de afgelopen jaren van de aanhouding van vreemdelingen op grond van het strafrecht.

4.4 Oordelen van de politie over effectiviteit Vw 2000

Naast een kwantitatieve analyse van de effectiviteit van de nieuwe Vreemdelingenwet voor het operationeel toezicht, is ook de kwalitatieve betekenis van de gewijzigde bevoegdheden voortvloeiend uit artikel 50 en artikel 53 Vw 2000 geanalyseerd. Om zicht te krijgen op de toegevoegde waarde van de 'minder strikte' staandehoudingsbevoegdheden is onder meer aan leidinggevenden van zes vreemdelingendiensten gevraagd naar hun oordeel over de invloed van de gewijzigde wettelijke bevoegdheden voor hun optreden in het vreemdelingtoezicht. Met andere woorden: vinden de politiefunctionarissen die specifiek met vreemdelingtoezicht zijn belast, de nieuwe Vreemdelingenwet effectiever voor het staandehouden van vreemdelingen dan de oude Vreemdelingenwet?

Oordeel over invloed staandehoudingsbevoegdheden Vw 2000

De betrokken vreemdelingendiensten oordelen bijna unaniem dat de

aanpassing van de wettelijke staandhoudingsbevoegdheden nauwelijks tot wijzigingen heeft geleid in het operationeel vreemdelingentoezicht. De meeste geïnterviewden van de VD-leiding beoordelen in het algemeen de wijzigingen van artikel 50 en 53 in hun effecten als 'marginaal'. Volgens een van de hoofden van de VD is 'in de discussies niet voor iedereen altijd duidelijk geworden wat de verruiming feitelijk inhield... en is men met de oude norm doorgedaan'. Volgens enkele geïnterviewden heeft dit bij meerdere vreemdelingendiensten tot gevolg gehad 'dat men aan de veilige kant is blijven werken, bang om teruggefloten te worden'.

Uit de interviews komt naar voren dat men enerzijds in de nieuwe Vreemdelingenwet enige ruimere bevoegdheden herkent, die men anderzijds niet met een 'overtuigende meerwaarde' waardeert. Twee verbeteringen in de nieuwe vreemdelingenwetgeving die men als gematigd positief beoordeelt zijn de mogelijkheden ten aanzien van de verkeerscontroles en van het binnentreden van woningen. Het aangepaste wettelijk kader van de Vw 2000 acht men echter niet 'het startschot' voor het uitvoeren van operationeel vreemdelingentoezicht.

Medebepalende factoren

In de uitvoering van het toezicht worden de 'landelijke politieke druk', 'invloed regionale driehoek', 'overlast en openbareordevraagstukken' en 'organisatie en capaciteit' als trefwoorden genoemd om de achtergronden van een (al dan niet) intensivering van het toezicht te kenschetsen. Men vindt dat het 'maatschappelijk klimaat' inzake het optreden tegen illegalen de laatste twee jaar is veranderd; volgens de leiding van een VD: 'Je kunt er nu makkelijker over praten, je krijgt meer beleidsmatige dekking en de acties worden meer vanuit de lokale situatie gelegitimeerd.'

Bovendien wordt aangegeven dat bij de politie intern de laatste jaren een zekere 'alertheid' is ontstaan die ervoor zorgt dat bij de aanhouding van vreemdelingen op grond van het strafrecht meer controle plaatsvindt van de verblijfsrechtelijke positie van de betreffende persoon. Deze ontwikkeling is te herkennen in de VAS-cijfers, waarbij de aanhouding van de vreemdeling binnen het strafrecht is geregistreerd.

Ook de organisatie van de vreemdelingendiensten in voorgaande jaren gaf in enkele onderzochte gevallen in eerste instantie weinig mogelijkheden om zich actiever met toezicht bezig te houden. In de regio Rotterdam-Rijnmond wordt bijvoorbeeld verwezen naar de voorheen sterk decentrale aanpak van het vreemdelingentoezicht waarbij weinig aandacht was voor gerichte, grootschaliger acties. De centralisatie van de vreemdelingendienst die twee jaar geleden is doorgevoerd biedt deze mogelijkheden wel, hetgeen ook geleid heeft tot een intensivering van bijvoorbeeld horecacontroles en gezamenlijke WIT-acties. In de Rotterdamse situatie leidde de reorganisatie in 2001-2002 in eerste instantie tot een afname van het aantal staandhou-

dingen (zie tabel 5) ; de centralisatie van de aanpak die daarna volgde heeft volgens de VD-leiding vervolgens tot een toename van de verschillende typen controles en van de staandehoudingen vanuit het actief toezicht geleid. In het voorbeeld van de situatie in de regio Rotterdam-Rijnmond is de uitoefening van het vreemdelingtoezicht derhalve (mede) bepaald door verscheidene (re)organisatieontwikkelingen.

Ook in de regio Amsterdam-Amstelland wijst men op andere, niet door de wet bepaalde factoren die mede een verklaring geven voor de toename van de geregistreerde staandehoudingen op grond van de Vw 2000. Naast het starten van de Spirit-acties wijst men op 'pilots' die men in het kader van toezicht binnen de VD heeft ontwikkeld en op de tijdelijke aanvulling van de formatiecapaciteit. Volgens het hoofd van de vreemdelingendienst had men in 2002 de beschikking over vijf groepen 'generalisten in opleiding' (GIO's) die met een bezetting van circa 15 personen per groep voor periodes van circa 8-10 weken mede ingezet werden voor vreemdelingencontroles. Deze tijdelijke extra inzet van capaciteit bij de politie is in de visie van de leiding van de vreemdelingendienst in de regio Amsterdam-Amstelland mede bepalend geweest voor de stijging van het aantal staandegehouden vreemdelingen in de regio.

Vw 2000 en actief toezicht

De vreemdelingendiensten geven aan dat de staandehoudingsbevoegdheid zoals omschreven in artikel 50, lid 1 weliswaar enerzijds meer armslag lijkt te geven, maar anderzijds ook 'beperkingen kent vanwege de objectieve maatstaven ...'. Een van de unithoofden Toezicht noemt de formulering van het artikel 50 'een wangedrocht' en een ander VD-hoofd vindt 'de dubbele boodschap in de omschrijving complicerder dan nodig is'.

De meeste geïnterviewde hoofden van de vreemdelingendiensten stellen dat de bevoegdheden van de Vreemdelingenwet geen toegevoegde waarde hebben (gehad) voor het aantal staandehoudingen door de VD. Het werk-aanbod wordt volgens de vreemdelingendiensten veel meer bepaald door aanhoudingen door wijkbureaus, op grond van strafbare feiten of op grond van overlast.

De toename die uit de VAS-cijfers naar voren komt en die de leidinggeven-den in hun politieregio herkennen, zien zij onder meer als een gevolg van de vergroting van het aantal grootschaliger acties en controles op het terrein van illegale arbeid (vooral Haaglanden, Midden en West Brabant en Limburg Noord), overbewoning en overlast (vooral Haaglanden en Amsterdam-Amstelland), prostitutie (Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Limburg Noord en Friesland) en horeca (Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond). Een aanpak die volgens de VD-chefs de afgelopen twee jaar in sterke mate mede verantwoordelijk is voor de toename van de aanhoudingen (op grond van het strafrecht) is de VRIS-aanpak.

De wijziging van de wet in april 2001 is volgens de vreemdelingendiensten

geen directe aanleiding geweest om het aantal controles of acties te verhogen. Eén van de hoofden van de vreemdelingendiensten stelt in dit kader het volgende: 'We werken niet vanuit de mogelijkheden van de wetgeving, maar vanuit de aanwezige problematiek.'

Een positieve beoordeling van de gewijzigde bevoegdheden ziet men vooral in de 'consequenties' van de wetgeving, waarbij men 'verplicht is strakker en zorgvuldiger te werken'. De wetgeving heeft in dit opzicht ertoe geleid dat procedures helderder zijn geworden waardoor ook het aantal staandehoudingen dat door de vreemdelingenkamers als niet rechtmatig wordt beoordeeld afneemt. Daarbij geldt dat ook de overdracht van zaken van de basispolitiezorg aan de vreemdelingendiensten 'minder losjes is geregeld'. In de praktijk betekent dit dat de vreemdelingendiensten bij de overdracht van zaken van de aanleverende diensten of wijkteams een proces-verbaal van aanhouding eisen voordat men de vreemdeling accepteert.

De 'operationele winst' van artikel 53 inzake de gewijzigde bevoegdheid tot binnentreden ziet men bij de VD-leiding vooral in de *vereenvoudiging* van de procedures aangezien in het optreden en in de machtiging niet op voorhand een naam van een vreemdeling bekend hoeft te zijn bij het binnentreden van een pand. Met name bij de vreemdelingendiensten in de grote steden, waar men in verhouding tot andere vreemdelingendiensten veel vaker overgaat tot het binnentreden van panden en grotere acties onderneemt, acht men de gewijzigde bevoegdheid 'makkelijk toepasbaar'. De verbetering lijkt met name voort te vloeien uit de praktische hanteerbaarheid van de machtiging.

De wijziging van deze bevoegdheid in de Vw 2000 heeft volgens de betreffende VD-leiding echter niet geleid tot een toename van de staandehoudingen, aangezien 'de voorgaande last tot uitzetting ook al meteen werd gegeven' en geen belemmering is geweest voor het operationeel toezicht. Artikel 53 is in deze visie niet (direct) de aanleiding geweest om de activiteiten in de vorm van staandehoudingen te intensiveren. Bij de start van de 'grote veegacties' in Den Haag najaar 2002 en bij 'het opvoeren van deze acties in 2003' is wel gebleken dat de bevoegdheid van artikel 53 tot binnentreden eenvoudiger kan worden toegepast. Ook bij de VD in Rotterdam-Rijnmond beoordeelt men de wijziging als een verbetering die vooral het toezicht eenvoudiger maakt omdat men niet meer exact hoeft te weten met wie men te maken krijgt. Dit heeft in de situatie aldaar geleid 'tot enigszins meer machtigingen bij de VD... de wijkteams echter gebruiken praktisch geen machtiging'.

Bij de VD in Amsterdam-Amstelland acht men de veronderstelde verruiming zoals tot uitdrukking komend in artikel 53 'herkenbaar in praktische zin', maar 'de politie is wel gebonden aan de Algemene wet tot binnentreden' waardoor men altijd een machtiging nodig heeft. Het aantal machtigingen voor het binnentreden op grond van artikel 53 Vw is bij deze VD onder

andere toegenomen in het kader van de Spirit-acties die sinds 2002 in de regio worden uitgevoerd.

Bij de vreemdelingendiensten in Limburg-Noord en Friesland wordt de betekenis van artikel 53 voor het operationele toezicht minder hoog gewaardeerd mede omdat men, in vergelijking met de drie grote steden, minder (grootschalige) acties onderneemt om panden binnen te treden. De wijziging van de binnentredingsbevoegdheid heeft in dit kader geen aanleiding gevormd om het aantal controles door de vreemdelingendienst, op basis van artikel 53, te verhogen: 'Van de machtiging is niet of nauwelijks gebruik gemaakt, ook omdat we niet naar vreemdelingen op zoek zijn geweest.' Bij de vreemdelingendienst in de regio Midden en West Brabant geeft men aan dat relatief vaak in woningen wordt binnengetrepen; artikel 53 is daarbij 'praktisch' aangezien 'we met minder formele handelingen sneller binnen zijn'. Het aantal controles dat de betreffende VD-leiding intern apart registreert, is in deze politieregio ook toegenomen in het afgelopen jaar: 'De effectiviteit van de bedrijvencontrole is echter veel groter dan de woningcontroles.'

Vw 2000 en passief toezicht

Ofschoon de formulering van de objectivering van het redelijk vermoeden van illegaal verblijf in de Vw 2000 meer aansluit bij artikel 27 Wetboek van Strafvordering, heeft dat volgens de functionarissen van de vreemdelingendiensten niet tot een substantieel grotere inzet van de basispolitiezorg op het terrein van vreemdelingtoezicht geleid. Bij de onderzochte vreemdelingendiensten wordt veelal in de interviews en tijdens observaties aangegeven dat de basispolitiezorg in hun regio nauwelijks op de hoogte is van de Vw 2000. In enkele gevallen worden politieagenten uit de basispolitiezorg vanwege stages bij de acties van de VD betrokken en merkt men dat de nieuwe lichte agenten-in-opleiding wel meer in het opleidingspakket over vreemdelingenwetgeving krijgen dan voorheen.

Bij vijf van de zes onderzochte politieregio's heeft vreemdelingtoezicht in de basispolitiezorg geen prioriteit en de nieuwe vreemdelingenwetgeving krijgt in de basispolitiezorg weinig aandacht. Er vinden bij de politieregio's bijvoorbeeld geen gerichte activiteiten in het vreemdelingtoezicht plaats vanuit de surveillancediensten: 'Dit gebeurt alleen door de VD.'

Bij een van de grote vreemdelingendiensten stelt men dat men ook geen voorstander is van een activering van (vreemdelingen)toezicht door de basispolitiezorg op basis van de vreemdelingenwetgeving: 'Wij zeggen als VD tegen de districten en wijkteams dat zij niet vanuit de Vw 2000 moeten gaan werken, maar vanuit andere wetgeving' ... 'bij staandehouding van vreemdelingen pleiten we er bij de basispolitiezorg voor om een strafbaar feit als aanleiding te zien en niet de Vw 2000.' Bij de staandehouding door de basispolitiezorg worden derhalve andere bevoegdheden aangewend dan de bevoegdheden voortvloeiend uit de nieuwe Vreemdelingenwet.

4.5 Invloed van de transitie en voornemen tot intensivering

Capaciteit voor intensivering toezicht

De beoogde intensivering van het toezicht is voorafgegaan door een vrij omvangrijke reorganisatie van de vreemdelingendiensten waarvoor in de planningschema's één jaar is gereserveerd. Een (hoofd)commissaris van de politie die ook nauw bij dit proces is betrokken, noemt de 'overgang van toelating naar toezicht een 'enorme klus met grote kansen, maar op dit ogenblik (begin 2004) zitten we in een dip, we hebben bij de vreemdelingendiensten minder fte's dan ooit'. Een commissaris, hoofd van een grote vreemdelingendienst, noemde eind 2003 de intensivering van het toezicht 'een geweldig spannende illusie', niet alleen vanwege de nog niet beschikbare formatiecapaciteit, maar ook vanwege factoren die, buiten de politie om, 'de werking van de keten verstoren'.

Uit de interviews met vreemdelingendiensten en TOV, observaties bij de VD en uit schriftelijke bronnen komt naar voren dat de voorgenomen capaciteitsuitbreiding voor toezicht nog voor een belangrijk deel dient te worden ingevuld. De inrichtingsplannen van de vreemdelingendiensten, die niet alleen de richting aangeven van de reorganisatie van de vreemdelingendiensten maar ook de formatie voor de komende jaren vaststelt, zijn bij de meeste onderzochte vreemdelingendiensten pas voorjaar 2004 opgesteld (dit betekent niet altijd dat men intern al goedkeuring heeft voor het plan). Ofschoon er een formele, landelijke invulling van de capaciteitsuitbreiding is, bleek in mei 2004 dat bij verscheidene vreemdelingendiensten een groot aantal vacatures nog ingevuld diende te worden.

Aan de andere kant is bij verscheidene vreemdelingendiensten sprake van boventallig personeel van de afdeling Toelating dat niet wordt of niet kan worden ingezet voor de capaciteitsuitbreiding bij Toezicht. De hergroepering van oude VD-taken (Toelating, Asiel en Toezicht) en het feitelijk inzetten van formatie voor toezichtstaken is bij sommige vreemdelingendiensten relatief soepel verlopen, bij andere vreemdelingendiensten is de besluitvorming over de invulling van de nieuwe organisatievorm nog niet afgerond (in bijlage 3 wordt onder meer een korte beschrijving gegeven van de oude en nieuwe situatie bij de zes onderzochte vreemdelingendiensten).

Intensivering en wijziging van organisatie en werkprocessen

De overdracht van toelatingstaken betekende dat de vreemdelingendiensten zich vanaf voorjaar 2003 ook moesten heroriënteren op hun toezichtstaak. In het kader van de kerntakendiscussie, het RTIT-project, de toenemende landelijke druk op 'zichtbare prestaties' en de ook intern gevoelde behoefte aan een verdergaande professionalisering van de toezichtstaak wordt een, door de TOV ondersteunde, 'kwaliteitsslag' gepropageerd. Hiertoe behoort ook een (her)beoordeling van de activiteiten van de vreemdelingendiensten die tot de vaststelling van vijf nieuw omschreven werkprocessen heeft

geleid. Deze werkprocessen zijn opgenomen in de 'Landelijke bedrijfsarchitectuur voor de politieke vreemdelingentaak' die door de TOV voorjaar 2003, als voorstel, is opgesteld.⁴⁴

Het betreft de werkprocessen: Informatiesturing Handhaving, Identificatie en Verificatie, Handhaving, Voorbereiden Uitzetting en Migratiecriminaliteit (deze laatste aanpak zal veelal worden geïntegreerd in de regionale rechediensten). Deze werkprocessen zijn in belangrijke mate leidend geweest voor de reorganisatie van de vreemdelingendiensten april 2003-mei 2004. Uit de interviews en schriftelijke bronnen blijkt dat de verdeling van de personele capaciteit over deze werkprocessen nog niet is vastgesteld.

Een ontwikkeling die we hierbij constateren betreft de mogelijke (her)overwegingen bij politieregio's over de vormgeving van 'vreemdelingtoezicht' binnen het korps. De transitie van de VD-taak heeft bij verscheidende politieregio's geleid tot het onderbrengen van de toezichtstaak bij (vooral) de regionale recherche. Hierdoor kan de feitelijke formatieve inzet voor de vreemdelingentaak diffuus worden omdat de positionering van de vreemdelingendienst binnen het korps soms onherkenbaar is geworden. Volgens VD-functionarissen zijn tijdens het ingezette transitieproces sommige vreemdelingendiensten 'afgebouwd'. Ook ten aanzien van de verdeling van de genoemde werkprocessen in het vreemdelingtoezicht heeft men bij de politieregio's de optie deze processen bij meerdere afdelingen onder te brengen. Eén van de VD-leidinggevenden van een grote vreemdelingendienst gaf hieromtrent het volgende aan: 'het VD-thema heeft intern prioriteit, maar wellicht niet in VD-setting',... 'het korps is volstrekt vrij om dit in te richten'.

In dit kader signaleren we ook de al eerder benoemde dynamiek in prioriteitsstelling als kenmerkend onderdeel van de politieke en beleidsmatige discussie tussen de minister en de vreemdelingenpolitie. Een voorbeeld hiervan is de verwijzing naar 'definitieproblemen' bij de toezichtstaak; een VD-man hierover: 'De herinvoering van de meldplicht is een administratieve en geen toezichtstaak.' en ... 'operationeel toezicht bestaat uit handhaving, terugkeer is geen toezichtstaak.'

Conclusie

De transitie van de vreemdelingendiensten in de periode april 2003-april 2004 heeft niet alleen gevolgen gehad voor de formatiecapaciteit van de vreemdelingendiensten in de betreffende periode, maar ook voor de organisatie van taken en werkprocessen binnen het actieve vreemdelingtoezicht. De verschillende reorganisatieaspecten hebben in het afgelopen jaar een belemmerende rol gespeeld in de uitoefening van het actieve vreemdelingtoezicht door de politie. Zo is bijvoorbeeld het aantal acties bij de vreemdelingendiensten in de regio's Amsterdam-Amstelland en

44 TOV, Bedrijfsarchitectuur voor de politieke vreemdelingenzorg, 2003.

Haaglanden niet meer toegenomen en het aantal staandehoudingen van vreemdelingen op grond van deze acties afgenomen. De transitie heeft ook bij andere politieregio's consequenties gehad voor het actief toezicht: bij in totaal 14 van de 25 regiokorpsen heeft zich in deze periode een daling voorgedaan van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen.

4.6 Conclusies

Effectiviteit van de staandehoudingsbevoegdheden Vw 2000

De analyse van de politiecijfers over staandehoudingen van vreemdelingen in Nederland over de periode april 1998-april 2004 wijst uit dat, na enkele redelijk stabiele jaren, een forse toename in de staandehoudingen is te constateren. In de periode 1998-2004 is het aantal staandehoudingen bijna verdubbeld. De grootste stijging vindt plaats in 2002-2003 waarin 31% meer staandehoudingen plaatsvinden dan het jaar daarvóór.

De toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen in de politieregistratie is onder twee noemers te plaatsen: staandehoudingen op grond van de Vw 2000 en aanhoudingen op grond van het strafrecht. Een belangrijk deel van de toename van de staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet kan worden verklaard door een stijging van het aantal specifieke acties en van het aantal Wav-controles. De praktische mogelijkheden van de staandehoudingsbevoegdheden van de Vw 2000 lijken hierin mede een rol te spelen.

De drie grote vreemdelingendiensten spelen in de toename van de staandehoudingen op grond van de Vw 2000 een belangrijke rol, aangezien zij voor ruim een derde deel de staandehoudingen voor hun rekening nemen.

Een verklaring voor de toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen, in vervolg op de aanhouding op grond van het strafrecht, lijkt vooral te liggen in een toegenomen alertheid bij de regiokorpsen op de identiteit en verblijfsrechtelijke positie van de aangehouden persoon. De afspraken die bij regiokorpsen zijn gemaakt over de interne communicatie en controle van identiteits- en verblijfsgegevens van een (strafrechtelijk) aangehouden vreemdeling hebben tot een toename geleid van het aantal in het VAS geregistreerde vreemdelingen. Ook een bredere implementatie van de VRIS-aanpak binnen regiokorpsen lijkt een belangrijke factor te zijn in de toename in de afgelopen jaren van de aanhouding van vreemdelingen op grond van het strafrecht. Het betreft derhalve geen 'zelfstandig toezichtstraject voor vreemdelingen', maar een (administratieve) controle van gegevens bij de politie van aangehouden vreemdelingen op hun al dan niet rechtmatig verblijf.

In de beoordeling van de effectiviteit van de nieuwe Vreemdelingenwet door leidinggevende en uitvoerende politiefunctionarissen bij de vreemdelingen-

diensten komt naar voren dat de gewijzigde bevoegdheden van de Vw 2000 slechts in geringe mate als een verruiming van de mogelijkheden voor de uitoefening van het vreemdelingtoezicht worden beschouwd. De vreemdelingendiensten hebben de nieuwe Vreemdelingenwet niet expliciet als een nieuw instrument beoordeeld dat tot een toename van het aantal staandehoudingen zou kunnen leiden. In de uitvoering van vooral de specifieke grootschalige acties wordt wel gebruikgemaakt van de praktische mogelijkheden van de vreemdelingenwetgeving. Het oordeel van de leiding van de onderzochte vreemdelingendiensten over de invloed van de wetgeving wordt vooral afgezet tegen de mogelijkheden die men als vreemdelingendienst op andere vlakken al dan niet heeft. Zo worden onder andere de beschikbare formatiecapaciteit, een al dan niet gecentraliseerde aanpak vanuit de organisatie en prioriteiten van de lokale politiek en korpsleiding vaker als factoren genoemd ter verklaring van de ontwikkeling van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen in hun politieregio.

Invloed van de transitie en beoogde intensivering toezicht

De ingezette trend van staandehoudingen heeft zich het afgelopen jaar niet doorgezet; het aantal staandehoudingen ligt op vrijwel hetzelfde niveau als het daaraan voorafgaande jaar. Na de relatief sterke toename over de voorgaande jaren, is in de periode april 2003-april 2004 sprake van een stabilisatie van het aantal staandehoudingen.

De transitie van de vreemdelingendiensten in deze periode heeft niet alleen gevolgen gehad voor de formatiecapaciteit van de vreemdelingendiensten (in verscheidene regio's vooralsnog leidend tot een vermindering van de capaciteit voor toezicht), maar ook voor de organisatie van taken en werkprocessen binnen het actieve vreemdelingtoezicht.

Het reorganisatieproces bij de vreemdelingendiensten dat analoog aan de intensivering is ingezet, heeft in het afgelopen jaar belemmerend gewerkt op de intensiteit van het actieve toezicht, waardoor in het totaal aantal staandehoudingen sprake is van een stabilisatie. Bij meer dan de helft van de vreemdelingendiensten (56%) is in deze periode sprake geweest van een daling van het aantal staandehouden vreemdelingen. De afname van het aantal staandehoudingen op grond van de Vw 2000 in de periode april 2003-april 2004 is daarbij voor een belangrijk deel 'gecompenseerd' door een toename van het aantal aanhoudingen van vreemdelingen die in VAS zijn geregistreerd naar aanleiding van een verdenking van een strafbaar feit. De intensivering van het actief vreemdelingtoezicht is nog niet voldoende zichtbaar en de transitie van de vreemdelingendiensten is gepaard gegaan met een (wellicht tijdelijke) stabilisatie van het aantal staandehoudingen. Het meten van de effectiviteit van een intensivering van het toezicht is in dit opzicht ook prematuur; naar verwachting zal het vreemdelingtoezicht feitelijk nader geactiveerd worden wanneer de organisatorische (her)inrichting van het toezicht vaste structuren heeft gekregen en de capaciteitsuitbreiding voor toezicht ook als zodanig herkenbaar wordt ingezet.

5 Vw 2000 en (non-)discriminatoire vreemdelingentoezicht

Het onderzoek naar het operationeel vreemdelingentoezicht zou, volgens de brief van de staatssecretaris⁴⁵, dienen aan te geven hoe de politiekorpsen (i.c. vreemdelingendiensten) omgaan met de gewijzigde bevoegdheid tot staande houden bij vermoeden van illegaal verblijf en of zij de controles op non-discriminatoire wijze gestalte geven. Een tweede vraag in dit kader is of het (non-discriminatoire) karakter van het toezicht is gewijzigd door de invoering van de Vw 2000 en/of door de intensivering van het toezicht. Bij het beoordelen van het al dan niet discriminatoire karakter van het vreemdelingentoezicht is sprake van discriminatie bij de staandehouding door de vreemdelingendiensten indien in de uitoefening van het toezicht wordt uitgegaan van uiterlijk, spraak of andere etnische kenmerken van een vreemdeling. Bij een staandehouding waarbij alleen etnische kenmerken van de vreemdeling als achtergrond van de staandehouding in het opgestelde proces-verbaal wordt aangegeven zal de rechtmatigheid van de staandehouding worden betwist.

Om de vraag naar het al dan niet discriminatoire karakter van het vreemdelingentoezicht door de vreemdelingendiensten op basis van de gewijzigde bevoegdheden in de Vw 2000 te kunnen beantwoorden, zijn in de evaluatie verscheidene dataverzamelingsmethoden gebruikt zodat het thema vanuit verschillende invalshoeken kan worden beoordeeld (zie paragraaf 1.3).

De evaluatie heeft zich op de volgende aspecten gericht:

- de aangekondigde condities voor de waarborging van een non-discriminatoire toezicht ten tijde van de inwerkingtreding van de Vw 2000 (paragraaf 5.2);
- de procedures en instructies die vreemdelingendiensten al dan niet hanteren voor een borging van rechtmatige staandehoudingen (paragraaf 5.3);
- de reacties of signalen bij verscheidene relevante organisaties over discriminatoire vreemdelingentoezicht (paragraaf 5.4);
- de jurisprudentie over discriminatoire vreemdelingentoezicht zoals bekend bij de Vreemdelingenkamers en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (paragraaf 5.5).

5.1 Discriminatie als thema binnen het vreemdelingentoezicht

Het thema 'discriminatie en vreemdelingentoezicht' krijgt in Nederland sinds begin jaren tachtig enige politieke en beleidsmatige aandacht. Zo wordt in onderzoek van Aalberts (1989) op een Tweede Kamermotie gewezen die mevrouw Van Es in 1984 heeft ingediend waarin gevraagd

⁴⁵ TK 2000-2001, 26 732, nr. 94, juni 2001.

werd een onderzoek te laten verrichten naar de rol die huidskleur en etnische kenmerken spelen bij het operationeel toezicht op vreemdelingen. Het onderzoek van Aalberts, dat betrekking had op het vreemdelingentoezicht waarbij het staandhoudingscriterium gold van 'redelijk vermoeden van vreemdeling', wees uit dat de (gemeente)politie uiterst terughoudend was met het uitoefenen van operationeel vreemdelingentoezicht. In het kader van het minderhedenbeleid trachtte de politie op lokaal niveau een goede verstandhouding met minderheden (i.c. vreemdelingen) te realiseren. Veelvuldige controles zouden niet in dat beleid passen, maar het vertrouwen in de politie juist kunnen schaden. Met betrekking tot het illegalentoezicht bleek dat politiemedewerkers hun discretionaire ruimte doorgaans gebruikten om illegalen *niet* staande te houden. In een onderzoek van Doomen (1996) is op grond van klachten bij de Nationale ombudsman gewezen op enkele gevallen waarbij politiefunctionarissen te snel, alleen op etnische kenmerken, hebben aangenomen dat sprake was van een redelijk vermoeden dat men te maken had met een vreemdeling.

In het onderzoek van Beenackers (1997) naar het staande houden in het vreemdelingentoezicht op grond van het gewijzigde artikel 19, lid 1 van de oude Vreemdelingenwet werd ten aanzien van de vreemdelingendiensten het volgende opgemerkt: 'Al met al zijn noch uit interviews met politie en migrantenorganisaties noch uit het klachtenpatroon signalen opgevangen dat er veelvuldig discriminerend opgetreden zou worden bij het staande houden'. De algemene conclusie over dit thema was dat 'er geen aanwijzingen (zijn) dat er (veelvuldig) discriminerend opgetreden wordt bij het staande houden van vreemdelingen. De wijziging van het artikel heeft het tegengaan van mogelijk discriminerend optreden in het vreemdelingentoezicht bevorderd.' Bij de wijziging van artikel 19 Vw was dan ook gestreefd naar een scherpe begrenzing in de uitoefening van het vreemdelingentoezicht waarvoor ook uitvoeringsinstructies zijn opgesteld. Een en ander diende een gericht en non-discriminatoir vreemdelingentoezicht te waarborgen met een minimum aan hinder voor derden; selectie op huidskleur, spraak of andere etnische kenmerken diende te worden voorkomen. Hendriksen (1996) komt op grond van door hem bestudeerde jurisprudentie op dat moment tot de conclusie dat daaruit niet afgeleid kan worden of het staande houden in het kader van het vreemdelingentoezicht (op basis van het genoemde artikel 19, lid 1) niet-discriminatoir plaatsvindt. Uit zijn analyse van rechterlijke uitspraken komt naar voren dat in een enkel geval afgeleid kan worden dat etnische kenmerken de aanleiding tot de controle zijn geweest: 'Ik heb echter geen aanwijzingen dat het om meer dan een incident zou gaan.'⁴⁶

46 Hendriksen, 1996, p.196.

De algemene conclusie naar aanleiding van voorgaande onderzoeken naar discriminatie en operationeel vreemdelingentoezicht is dat de Nederlandse politie ten tijde van de oude vreemdelingenwetgeving terughoudend optrad en dat er geen tot weinig signalen of aanwijzingen waren van een discriminatoir optreden door de vreemdelingendiensten.

Engbersen et al. (2002) en Van der Leun (2003) geven op basis van de hen bekende studies aan dat, uitgaande van de 'pakkans door de politie van migranten', de beschikbare onderzoeken naar discriminatie en selectie in de politieke uitvoeringspraktijk in Nederland tot op heden niet overtuigend hebben laten zien dat categorisering en stereotypering leiden tot een verhoogde pakkans voor (legale) migranten. Zij wijzen erop dat het toezicht op illegale vreemdelingen vooral voortvloeit uit algemene politietaken en uit invallen met betrekking tot illegaal werk en dat lokale verschillen daarbij aanzienlijk zijn. De pakkans voor illegale vreemdelingen wordt volgens Engbersen (2002) in de eerste plaats bepaald door de activiteiten die zij ontplooiën. Criminele activiteiten, het veroorzaken van overlast en het verrichten van illegale arbeid (vooral op die plaatsen waar meer illegalen werkzaam zijn) verhogen die pakkans.

5.2 Toezeggingen over waarborging non-discriminatoire vreemdelingentoezicht

Naast de wettelijke omschrijving in de Vw 2000 betreffende de noodzaak tot objectivering van het redelijk vermoeden van illegaal verblijf, is ten tijde van de voorbereiding van de nieuwe Vreemdelingenwet door het kabinet aangegeven dat verscheidene activiteiten zouden worden ondernomen om de non-discriminatoire toepassing van het toezichtcriterium door de politie te bevorderen.⁴⁷

In de Nadere Memorie van Antwoord van het kabinet zijn de volgende activiteiten rond de algemene informatieoverdracht en instructie aangekondigd:

- het opstellen van een toelichting, met voorbeelden, in de Vreemdelingencirculaire;
- het uitdragen van ontwikkelingen in de jurisprudentie in te organiseren themadagen;
- de organisatie van een instructiedag 'Toezicht' vóór de inwerkingtreding van de Vw 2000 voor alle circa 1.000 toezichtregisseurs van de vreemdelingendiensten (georganiseerd door het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie, LSOP). Daarbij is tevens gesteld dat 'via de toezichtregisseurs de kennis (zal) worden overgedragen aan de functionarissen belast met de basispolitiezorg'.

⁴⁷ Eerste Kamer, Nadere memorie van antwoord, vergaderjaar 2000-2001, 26 732 en 26 975, nr. 5d, pag. 22.

In de evaluatie is onder meer de uitvoering van de toegezegde activiteiten beoordeeld om zicht te krijgen op de mate waarin en wijze waarop voorgestelde waarborgen ten tijde van de inwerkingtreding van de Vw 2000 zijn ingevuld.

5.2.1 Algemene informatieoverdracht introductie Vw 2000

Ten aanzien van de algemene informatieoverdracht ten tijde van de inwerkingtreding van de Vw 2000, wordt door ons geconstateerd dat het merendeel van de vooraf aangekondigde maatregelen op dit thema ook feitelijk heeft plaatsgevonden:

- in de nieuwe Vreemdelingencirculaire is zoals door het kabinet aangekondigd een toelichting met voorbeelden opgenomen (zie eerdere bespreking van voorbeelden van omstandigheden en situaties zoals opgenomen in de Vreemdelingencirculaire 2000 in paragraaf 2.2);
- ontwikkelingen in de jurisprudentie over vreemdelingenrecht zijn, voor zover bij geïnterviewde betrokkenen bekend is, niet expliciet kort na de invoering van de Vw 2000 via landelijke themadagen aan de orde gesteld. Wel is ten tijde van de invoering van de Vw 2000 en daarna periodiek regionaal overleg tussen IND en vreemdelingendiensten gevoerd over onder meer de jurisprudentie, betreffende uitspraken van de vreemdelingenkamers en van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- om de gevolgen van de invoering van de Vw 2000 en de daaraan gekoppelde regelgeving voor de vreemdelingendiensten onder meer ook voor de basispolitiezorg in beeld te brengen is tussen maart 2000 en juni 2001 het project 'Implementatie nieuwe Vreemdelingenwet' uitgevoerd. Hierover zijn onder meer artikelen verschenen in het Algemeen Politieblad (APB, juni 2000, december 2000 en mei 2001).

5.2.2 Instructie aan vreemdelingendiensten over introductie Vw 2000

Uit gesprekken met de geselecteerde vreemdelingendiensten, met het LSOP (inmiddels tot 'Politie Academie' omgedoopt), met de TOV en uit verzamelde kwantitatieve gegevens (zie verder) komt naar voren dat ook de toezeggingen voor de informatieoverdracht over de Vw 2000 eind 2000-begin 2001 feitelijk zijn ingevuld door de organisatie van een algemene informatiedag voor alle functionarissen van vreemdelingendiensten, gevolgd door twee verdiepingdagen toegespitst op de thema's Toelating en Toezicht.

Ten behoeve van een *algemene instructiedag* inzake de Vw 2000 zijn door het LSOP in januari-februari 2001 71 cursussessies georganiseerd waaraan in totaal 1.960 politiefunctarissen van vreemdelingendiensten hebben deelgenomen. Bij een totaal van circa 1.500 fte op dat moment, nemen we

aan dat de dekkingsgraad van deze instructiedag bij de vreemdelingendiensten volledig is geweest.

Vervolgens zijn in februari-maart 2001 46 maal *verdiepingsdagen 'toelating'* aangeboden met een deelname van in totaal 957 VD-functionarissen (bij een formatiecapaciteit van circa 900 fte voor toelating op dat moment). In maart 2001 is 41 maal een *verdiepingsdag 'vreemdelingtoezicht'* georganiseerd waaraan 814 cursisten vanuit de VD hebben deelgenomen (bij een formatiecapaciteit van circa 600 fte voor toezicht op dat moment). In een later stadium (najaar 2001) heeft het LSOP twee aanvullende bijeenkomsten georganiseerd ten behoeve van de VD-functionarissen die de verdiepingsdagen in een eerder stadium hadden gemist. Uit de gepresenteerde gegevens komt naar voren dat (nagenoeg) alle functionarissen bij de vreemdelingendiensten rond of vlak na de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet aan de algemene informatiedag hebben deelgenomen. Ook de twee specifieke verdiepingsdagen zijn, afgaande op de beschikbare registratiecijfers, door degenen die met Toelating of Toezicht belast waren door het overgrote deel van de VD-functionarissen gevolgd. Door het LSOP is derhalve in 2001 invulling gegeven aan de toezeggingen om de informatie over de bevoegdheden vanuit de Vw 2000 onder de vreemdelingendiensten te bevorderen.

5.2.3 Introductie Vw-kennis en overdracht aan basispolitiezorg

In de genoemde Nadere Memorie van Antwoord is tevens op de overdracht van de opgedane Vw-kennis van de 'toezichtsregisseurs' van de VD aan de functionarissen van de basispolitiezorg gewezen. Hieraan is ten tijde van de inwerkingtreding van de Vw 2000 geen herkenbare landelijke instructie-richtlijn verbonden. In de praktijk blijkt dat de vreemdelingendiensten van de regiokorpsen zelf aan deze overdracht van kennis invulling geven en daar, gezien de beschikbare capaciteit en uiteenlopende prioritering, wisselend mee omgaan (zie verder paragraaf 5.3).

5.2.4 Conclusies over toezeggingen voor waarborging

Uit de verzamelde informatie over de activiteiten die door het kabinet bij de voorbereiding van de nieuwe Vreemdelingenwet zijn toegezegd, wordt geconcludeerd dat een merendeel van deze toezeggingen ook (vroeger of later) feitelijk zijn ingevuld. Dit geldt voor de algemene informatie-overdracht, in de vorm van de Vreemdelingencirculaire 2000 en publicaties via het 'project Implementatie nieuwe Vreemdelingenwet'. De jurisprudentie die is ontstaan naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Vw 2000 heeft haar eigen weg via bestaande kanalen moeten vinden en hieromtrent zijn geen specifieke, landelijk gecoördineerde activiteiten ondernomen. De toezegging om een instructiedag te (laten) organiseren voor alle politie-

ambtenaren die zich bij de vreemdelingendiensten met toezicht bezighielden is in het voorjaar 2001 ingevuld. De deelname van de 'toezichtsregisseurs' van de vreemdelingendiensten aan de instructiedag is, alle informatie overziend, zeer hoog geweest waardoor gesteld kan worden dat de toezichtsambtenaren bij de vreemdelingendiensten in ieder geval op dat moment op de hoogte zijn gebracht van de consequenties van de invoering van de Vw 2000 voor hun vreemdelingentoezicht.

Aan de overdracht van Vw-kennis van de vreemdelingendiensten aan de politiefunctionarissen van de basispolitiezorg, waarnaar in de Nadere Memorie van Antwoord min of meer terloops is verwezen, is daarentegen rond de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet landelijk beschouwd geen structurele invulling gegeven en zijn geen specifieke activiteiten georganiseerd. De invulling van deze activiteiten is aan de regio-korpsen zelf overgelaten. Aan het kennispeil van de politieambtenaren binnen de basispolitiezorg omtrent de (staandehoudings)bevoegdheden zoals geformuleerd in de Vw 2000 is derhalve op dat moment landelijk geen structurele aandacht besteed.

5.3 Huidige borging van non-discriminair vreemdelingentoezicht

Naast de hiervoor genoemde elementen in de kennisverspreiding over de nieuwe Vreemdelingenwet, is in de evaluatie onder andere op basis van interviews en participerende observaties nagegaan welke condities op dit moment door de vreemdelingendiensten worden ingebouwd om een non-discriminair toezicht te bevorderen. Ten aanzien van deze praktische invulling is onder meer bij de zes geselecteerde vreemdelingendiensten gekeken naar de organisatie en procedures die men heeft om onder meer het gewenste non-discriminatoire karakter van het toezicht te bewaken. Hierbij worden de volgende aspecten in het bijzonder beoordeeld:

- de meningen van vreemdelingendiensten over (de borging van) het non-discriminatoire karakter van het actief en passief toezicht;
- de interne, reguliere toetsing bij de vreemdelingendiensten van procedures;
- de toetsing bij (grootschalige) acties;
- ontwikkelingen in de procedurele bewaking van het toezichtsproces;
- de rol van opleidingen.

5.3.1 Vreemdelingendiensten over (borging) non-discriminair toezicht

In de interviews met de leiding van de zes vreemdelingendiensten en hoofden van de units 'Toezicht' komt naar voren dat bij het thema 'non-discriminair toezicht' enige vraagtekens worden gezet. Het belang van het thema voor het toezicht wordt onderkend, maar men merkt ook op dat 'discriminatie' niet (meer) door de politiek prominent als aandachtspunt naar voren wordt gebracht.

Een van de leidinggevenden van een vreemdelingendienst stelt 'enigszins verrast' vast dat het thema 'non-discriminatoire toezicht' onderdeel is van de evaluatie, want '... de politieke druk die vroeger op dit vraagstuk rustte is inmiddels geheel verdamppt.'. De respondent geeft aan dat het 'politieke klimaat duidelijk is veranderd, waardoor de importantie van non-discriminatiepolitiek beschouwd niet meer herkenbaar is'. Een VD-chef geeft aan dat 'de politiek zelf discrimineert... de acties tegen Bulgaren zijn tegen een bepaalde groep gericht, voor andere groepen krijgen we deze opdracht niet'. Een hoofd van een andere vreemdelingendienst verwijst naar de druk die gevoeld wordt om vanuit een actiever toezicht 'meer te presteren', hetgeen een negatieve invloed heeft op non-discriminatoire optreden: 'Verdergaande activering en kwantificering van resultaten stimuleren het risico van discriminatoire optreden.'

De visie van de vreemdelingendiensten op het al dan niet discriminatoire karakter vloeit voort uit hun '*actief toezicht*' op vreemdelingen; in dit toezicht wordt het actieve karakter bepaald door vooronderzoek dat steeds vaker ondersteund wordt door informatie voortkomend uit bijvoorbeeld rechercheonderzoek of onderzoek van inspectie- en opsporingsdiensten. In dit actieve toezicht wordt bovendien gericht gezocht op grond van gestelde prioriteiten, waarbij volgens een VD-chef 'niet de gekleurde man op zich, maar criminele en hardnekkig overlastgevende vreemdelingen voor de vreemdelingenpolitie onderwerp van toezicht zijn'.

De leidinggevenden van de onderzochte vreemdelingendiensten geven over de invloed van de wettelijke bevoegden aan dat de noodzaak tot objectivering van de informatie voor de VD in het actieve toezicht niet belemmerend werkt. De VD-chefs beoordelen de uitbreiding van de bevoegdheden, afgezien van enkele 'vooral praktische, handige aanpassingen', veelal ook als 'marginaal' vanwege de objectiveringsnoodzaak.

De Vw 2000 noopt de vreemdelingendiensten 'strakker en zorgvuldiger' te kijken naar de aanleiding om van de bevoegdheid gebruik te maken, hetgeen ook zorgt voor een terughoudend optreden van de VD 'tegen een willekeurige vreemdeling'. Of zoals enkele malen verwoord: 'We gaan als VD niet op illegalenjacht...' De vreemdelingenwetgeving 'zorgt ervoor dat razzia's tegen illegalen in Nederland niet voorkomen'.

Uit de interviews blijkt dat niet alleen de wet hierin een rol speelt: 'Ook mijn korpschef en mijn burgemeester willen dat niet.' Enkele VD-chefs merken wel op dat hierin een verschuiving optreedt aangezien in de landelijke en lokale politiek meer druk op de vreemdelingendiensten wordt gelegd om op grotere schaal controles uit te voeren en specifieke acties te ondersteunen. Het overgrote deel van de geïnterviewde leidinggevenden geeft aan met de huidige wettelijke bevoegdheden 'goed uit de voeten te kunnen' en geen belemmeringen te zien in de huidige wetgeving in relatie tot non-discriminatoire toezicht. Een van de VD-toezichtchefs stelt 'een batterij

aan bevoegdheden te hebben..' en '..een effectieve aanpak door de vreemdelingendienst en non-discriminatoir toezicht blokkeren elkaar in dit opzicht niet'.

5.3.2 *Interne reguliere toetsing van procedures*

Bij de vreemdelingendiensten heeft men geen uitgesproken beeld van de wijze waarop binnen het *passief toezicht* door de 'diender op straat' (non-)discriminatoir in haar of zijn benadering van of optreden tegen vreemdelingen wordt gehandeld. Om (in ieder geval) zelf het optreden door de vreemdelingendiensten te bewaken, geven geïnterviewde hoofden van vreemdelingendiensten aan dat acceptatie van de vreemdeling door de VD, bij een overdracht van een vreemdeling die is aangehouden door een wijkteam op grond van strafvordering (een verdachte), alleen geschiedt indien daartoe het betreffende wijkteam een volledig proces-verbaal van aanhouding en vervolgens een proces-verbaal overdracht voor de VD heeft opgesteld. Deze worden door de hulpofficier van de vreemdelingendienst onder andere op aanleiding en rechtmatigheid van de aanhouding van de vreemdelingen getoetst. Indien uit identiteitsonderzoek blijkt dat de betreffende persoon niet rechtmatig in Nederland verblijft, wordt vervolgens een proces-verbaal van staandehouding opgesteld op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 50); dit proces-verbaal wordt veelal door de vreemdelingendienst zelf opgesteld en door de hulpofficier bij de vreemdelingendiensten getoetst.

Deze procedure van de vreemdelingendienst zorgt er volgens VD-functienarissen voor dat de 'diender op straat zou kunnen weten wat van hem verwacht wordt'. De hulpofficier, die bij de vreemdelingendiensten als de sluis voor de acceptatie van de vreemdeling fungeert, zal volgens geïnterviewden onder andere het mogelijke discriminatoire karakter van de aanhouding beoordelen en, indien inderdaad alleen uiterlijk of andere etnische kenmerken aanleiding zijn geweest voor de aanhouding, de vreemdeling niet als arrestant accepteren.

In interviews met de leiding van de vreemdelingendiensten en hulpofficieren van justitie bij de VD komt naar voren dat in de interne overdracht van vreemdelingen aan de VD na een aanhouding door dienders op straat 'het niet vaak voorkomt dat in de aanleiding voor het proces-verbaal alleen naar uiterlijke kenmerken van de vreemdeling wordt verwezen'. Volgens een van de hulpofficieren lijken de bevoegdheden in deze context 'op het oog' wel uitgebreid, maar door de omschrijving van objectieve maatstaven en van feiten en omstandigheden 'is het moeilijk om in het pv alleen maar uiterlijke kenmerken te noemen'.

Intern opgestelde werkinstructies voor de basispolitiezorg waarin aanwijzingen staan voor een rechtmatige staandehouding op grond van artikel 50 Vw 2000, zijn bij de vreemdelingendiensten echter veelal niet voorhanden.

Enkele vreemdelingendiensten verwijzen naar de mogelijkheid de noodzakelijke informatie via het regionale intranet en via Politiekennissenet op te vragen, maar men weet bij de vreemdelingendiensten niet of de dienders op straat (regelmatig) van deze informatiebron gebruikmaken.

Uit interviews met de Procesvertegenwoordiging van de IND (PV-IND) komt naar voren dat het geschetste beeld 'te rooskleurig' is: 'Het komt regelmatig voor dat wij na het beoordelen van de ingezonden processen-verbaal bij de vreemdelingendienst om een aanvullend proces-verbaal verzoeken omdat het oorspronkelijke proces-verbaal van de politie onvoldoende onderbouwing geeft van de aanleiding, omstandigheden en dergelijke van de staandehouding.' Volgens de Procesvertegenwoordiging is het cruciaal dat de rechtmatigheid van de staandehouding door de politie in het proces-verbaal goed wordt verwoord: 'Het gaat er uiteindelijk om wat wel of wat niet in het proces-verbaal staat.' In de visie van de Procesvertegenwoordiging is 'de diender op straat nauwelijks op de hoogte van de noodzakelijke aanpak bij staandehouding op grond van de Vreemdelingenwet'. Bovendien '...voorkomt de interne toetsing van het proces-verbaal door een hulpofficier in het regiokorps ook niet altijd dat de pv's onvoldoende onderbouwd en voor ons niet goed bruikbaar zijn'. Volgens informatie van de IND gaat het hier onder meer om formuleringen in processen-verbaal 'waarbij ook wel eens een discriminatoire benadering herkenbaar is'.

Bij de vreemdelingendiensten hebben de *hulpofficieren van justitie* derhalve een belangrijke rol in het toezichtsproces, met name waar het gaat om de toetsing van de rechtmatigheid van de staandehouding in het kader van een inbewaringstelling op het bureau.

De beschikbaarheid van deze hulpofficieren varieert tussen de vreemdelingendiensten en is niet direct gekoppeld aan de grootte van de VD maar aan de rang van inspecteur. Hierdoor hebben enkele vreemdelingendiensten (ruim) voldoende hulpofficieren, terwijl andere vreemdelingendiensten slecht bemand zijn met hulpofficieren. Enkele vreemdelingendiensten hebben ook brigadiers als hulpofficier die daartoe door de procureur-generaal op verzoek van het korps zijn aangewezen. De vreemdelingendienst van de regio Amsterdam-Amstelland heeft de beschikking over 10 hulpofficieren voor inbewaringstelling, de VD van de regio Haaglanden heeft 9 hulpofficieren, de regio Rotterdam-Rijnmond 6, regio Midden en West Brabant 15, regio Friesland 6 (ook voor andere teams) en de regio Limburg Noord 2.

Bij enkele vreemdelingendiensten is het aantal hulpofficieren van justitie dat ten behoeve van de vreemdelingendienst beschikbaar is én bovendien over de gewenste kennis van de Vreemdelingenwet beschikt gezien het aantal inbewaringstellingen aan de lage kant, waardoor men, in situaties van onbereikbaarheid van een ter zake kundige hulpofficier, op een hulp-

officier beroep moet doen die níet over de specifieke kennis van de vreemdelingenwetgeving beschikt. Bij vreemdelingendiensten kan het, volgens mededelingen van executieven bij de VD en van inzichten van de IND, in deze situaties voorkomen dat een gespecialiseerde medewerker van de VD de betreffende hulpofficier 'souffleert' en 'zegt wat hij moet doen'. Een lage bezettingsgraad van op dit terrein deskundige hulpofficieren kan als zodanig negatieve consequenties hebben voor de kwaliteit van de toetsing van de rechtmatigheid van de staandehouding (en derhalve het non-discriminatoire karakter daarvan) en van de inbewaringstelling bij de vreemdelingendienst.

5.3.3 De bewaking van procedures bij (grootschalige) acties

Om het toezichtsproces bij grootschalige acties te bewaken (zoals bij de Spirit-acties in de regio Amsterdam-Amstelland en de Bulgaren-acties in de regio Haaglanden) worden door de vreemdelingendiensten, veelal in samenwerking met en vaak ook op instigatie van andere overheidsdiensten, aparte draaiboeken voor de specifieke acties opgesteld. Bij de vreemdelingendiensten in Amsterdam-Amstelland en Haaglanden heeft men inmiddels hiermee sinds circa twee jaar ervaring opgebouwd waarbij met name de vreemdelingendienst in de regio Amsterdam-Amstelland bij de acties ook te maken heeft gekregen met afwijzende uitspraken van de vreemdelingenkamers (zie bijlage 5). Volgens de politieambtenaren van deze vreemdelingendienst 'werken bepaalde vreemdelingenkamers soms tegen'.

Uit de uitspraken van de vreemdelingenkamer en van de ABRvS heeft men in de loop der jaren als vreemdelingendiensten desalniettemin lering getrokken. Zo blijkt uit interviews met betrokkenen dat bij grootschalige acties, in nauwe samenspraak met de IND Procesvertegenwoordiging, vooraf wordt nagegaan welke (juridische) mogelijkheden al dan niet voorhanden zijn. Het vooroverleg met de Procesvertegenwoordiging bij specifieke acties heeft derhalve de afgelopen twee jaar veelal tot doel gehad het optreden van de vreemdelingendiensten vooraf juridisch optimaal in te kaderen. De PV-IND verspreidt bovendien overzichten aan de vergaderingen van de 'kwaliteitskringen' van de vreemdelingendiensten, waaraan ook een IND-vertegenwoordiging deelneemt, over de resultaten van gevoerde zaken bij de vreemdelingenkamers en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Uit interviews met vreemdelingendiensten en onze participerende observaties van (grootschalige) acties komt naar voren dat in de voorbereiding van de staandehouding van vreemdelingen bij deze acties vooraf al uitgebreid de 'feiten en omstandigheden' en 'objectieve maatstaven' in beschouwing worden genomen. Daarmee tracht men discriminatoir toezicht op grond van uiterlijk, spraak of andere etnische kenmerken van een bepaalde persoon zoveel mogelijk te voorkomen.

De grootschalige groepsgerichte aanpak kent men in Rotterdam-Rijnmond (nog) niet, maar men is in Rotterdam wel mogelijkheden aan het onderzoeken om tot een aanvullende grootschaliger aanpak te komen. Hierbij reageert men op signalen van de wijkpolitie over illegale huisvesting in probleemgebieden als Delfshaven, Spangen, het Oude Noorden, Feyenoord en Charlois. Meestal gaat deze informatie over bewoning door illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Bij het analyseren van deze informatie blijkt het volgens de VD vaak te gaan over *vermeende* illegale vreemdelingen zonder dat sprake is van een redelijk vermoeden daartoe in de zin van artikel 50, lid 1 van de Vw 2000. Dit vermeende niet-rechtmatige verblijf in Nederland is veelal gestoeld op uiterlijke kenmerken van de personen en hun ingeschatte nationaliteit. Zonder nader onderzoek naar hun verblijfsrecht is het aanspreken van de betrokken personen over dat onderwerp niet rechtmatig. Ook volgens de VD zullen, in het kader van de roep om meer gerichte interventies en andere methodes, onduidelijke grenzen over wat wel of niet mogelijk is worden verkend. Bij de VD in Rotterdam zijn in dit kader (nieuwe) werkinstructies opgesteld die de taak en bevoegdheden 'inkaderen' zodat geen vrijheidsbenemingen op grond van de Vw 2000 in woningen plaatsvinden als tevoren geen redelijk vermoeden van illegaal verblijf bestaat.

Inmiddels is er een deelname van de vreemdelingendienst Rotterdam-Rijnmond aan interventieteams in Rotterdam. In deze gemeente is men in 2004 gestart met het doorzoeken van woningen op grond van de GBA-wetgeving. Deze controle 'achter de deur' vindt plaats op grond van signalen over overlast en overbewoning waarbij de gemeentelijke ambtenaar van huisvesting als toezichthouder GBA bij de betreden woning vragen stelt over inschrijving in de gemeente, duur van verblijf in Nederland, e.d. De toezichthouder van de GBA stelt op dat moment een rapport op over een (mogelijk) vermoeden van illegaal verblijf. Dit rapport wordt vervolgens aan een VD-man overhandigd (die in de nabije omgeving, op het trottoir, aanwezig is) die vervolgens staande houdt op grond van artikel 50, lid 1 Vw 2000.

De vreemdelingendienst neemt daar niet het voortouw in, maar wordt door andere partijen gevraagd ondersteuning te geven. Dit kan tot op zekere hoogte bij de politie ook tot interne meningsverschillen over de aanpak in het vreemdelingentoezicht leiden: 'De korpsleiding wil meer, zij stellen dat wij als VD te voorzichtig zijn.' Deze situatie is voor de betreffende VD-leidinggevende een symptoom van het veranderde politieke klimaat binnen de gemeente en binnen de politieorganisatie; ... 'ook bij de rechtelijke macht is overigens het klimaat veranderd'.

Over de inzet van de vreemdelingendiensten bij (overbewonings)acties, die lokaal steeds vaker worden uitgevoerd, bestaat derhalve geen eenduidigheid. Dit geldt onder meer voor de vraag naar de mate waarin en de wijze waarop de inzet van de vreemdelingendiensten bij dergelijke interventies

kan plaatsvinden. Voor vreemdelingendiensten kan een 'spanningsveld' optreden waarin men enerzijds ondersteunend wil werken aan de interventieteams, en anderzijds het risico loopt 'grenzen te overschrijden' ten aanzien van de taak en bevoegdheden van de vreemdelingenpolitie. Een volgende stap wordt gezet in het kader van onderzoek naar illegaliteit op 'hot spots'. Dit betekent dat men bepaalde (delen van) straten in bepaalde wijken door de politie wil laten afsluiten om tot een controle te komen van iedereen die zich daar op straat bevindt. Daarbij is derhalve geen sprake meer van een op de persoon gericht 'vermoeden van illegaal verblijf' maar van groepen personen op een bepaalde plaats van wie men een dergelijk redelijk vermoeden heeft. Om tot een dergelijke controle te kunnen overgaan is het nodig dit vermoeden ten aanzien van een bepaalde plaats juridisch te onderbouwen. Hiertoe wil men een 'sfeerproces-verbaal' opstellen waarin een groot aantal omgevings- en ervaringsgegevens opgenomen dienen te worden. Door allerlei soorten mutaties in verscheidene bestanden te analyseren en in het 'sfeerproces-verbaal' te presenteren wil men aannemelijk maken dat 'de confrontatie met illegaal verblijf reëel is'. Dit vergt een uitgebreid vooronderzoek door de politie en andere instanties van mutaties, situaties, e.d. Deze aanpak is nog in voorbereiding en derhalve ook nog niet door een rechter getoetst. Volgens betrokkenen bij de vreemdelingendienst Rotterdam-Rijnmond en de IND wil men 'voor de rechter een situatie creëren die overeenkomt met een door de rechter al eerder goedgekeurde controle op de Utrechtse automarkt.'⁴⁸

Bij vooral de vreemdelingendiensten in de drie grote steden bemerkt men de invloed van lokale beleidsprioriteiten in de aanpak van 'overlast, veiligheid en illegaliteit' waardoor men ook naar meer mogelijkheden zoekt om de wetgeving (creatiever) toe te passen; daarbij wordt niet geschroomd de 'grenzen van de wet te verkennen' zodat vervolgens bij rechtelijke uitspraak beoordeeld kan worden welke 'rek' er feitelijk in de toekomst is.

5.3.4 Landelijke kwaliteitsbewaking van het toezichtsproces

In de afgelopen jaren heeft men bij de landelijke Taakorganisatie Vreemdelingenzorg (TOV) en vreemdelingendiensten geconstateerd dat het toezichtsproces bij de politieregio's onvoldoende is gestandaardiseerd en tot verschillende interpretaties en werkwijzen tussen regio's kan leiden. Dit betreft niet alleen het (verschillend) gebruik van het VAS als registratiesysteem voor het toezicht ('het VAS heeft zijn eigen eigenaar op regioniveau'), maar geldt ook voor interpretaties over werkwijzen, hetgeen ook tot misverstanden en knelpunten heeft geleid in de communicatie met

48 Dit betrof een (ruime) interpretatie van het begrip 'plaats'. In een uitspraak van de vreemdelingenkamer Haarlem oordeelde deze dat een algemene controle op de Utrechtse automarkt was toegestaan aangezien het de politie uit eigen ervaring bekend was dat zich daar vele illegale vreemdelingen ophielden (zie ook Baudoin, 2002).

andere ketenpartners. Ook kan het onvoldoende borgen van procedures en werkprocessen leiden tot staandehoudingen van vreemdelingen op grond van 'vermoedens van illegaal verblijf' die niet naar objectieve maatstaven adequaat zijn onderbouwd. Discriminatoire handelen en oneigenlijk gebruik van de staandehoudingsbevoegdheid kunnen hiervan het gevolg zijn. Een activiteit die vanaf eind 2001 op het *landelijk niveau* is gestart om het toezicht houden duidelijker te formaliseren en intern te organiseren omvat het nader beschrijven van werkprocessen volgens de OMP-methodiek (Ordenings Methodiek Processen). De TOV heeft hierin een faciliterende en adviserende taak.

Bij de beschrijving van de toezichtsactiviteiten van de vreemdelingendiensten geldt inmiddels het door de TOV opgestelde document 'Bedrijfsarchitectuur Politie Vreemdelingencontrole' (juni 2003) waardoor de stappen die in het toezichtsproces worden gezet worden gestandaardiseerd. De bedrijfsarchitectuur omvat een product- en procesmodel binnen de politie op het thema vreemdelingen dat met behulp van de OMP-methodiek binnen een (automatiserings)programma (Mavim) gedetailleerd wordt vastgelegd. De TOV wil hierdoor 'duidelijkheid verschaffen over de inhoud van de taken, processen en producten van de politieke vreemdelingencontrole en komen tot uniforme werkprocessen binnen de Nederlandse politie die door zowel informatisering als opleidingen optimaal worden ondersteund.'⁴⁹ De landelijk opgestelde werkprocessen gelden in principe voor alle afzonderlijke vreemdelingendiensten in de 25 politieregio's, maar volgens de TOV zal de organisatorische vertaling op regionaal niveau dienen plaats te vinden. In het document over de bedrijfsarchitectuur wordt gewezen op de hoofdprocessen die men bij de VD in de komende jaren als basis voor de inzet wil uitvoeren. Deze betreffen: het Operationeel managen van het vreemdelingenproces, Coördineren van informatie, Politieel vreemdelingencontrole houden, Voorbereiden uitzettingen, Vaststellen identiteit en Opsporen migratiecriminaliteit. Hieruit spreekt een behoefte aan een verdere professionalisering van de politieke vreemdelingentaak in de komende jaren, hetgeen naar voren komt in het recentelijk door de TOV opgestelde 'Kwaliteitsprogramma politieke vreemdelingentaak 2004-2007'.

Binnen het proces Toezicht is 'controleren en staandehouden' een onderdeel. Om de medewerkers van de vreemdelingendiensten en van de basispolitiezorg in de politieregio's ondersteunende informatie te geven over de te nemen stappen bij de controle en het staande houden van vreemdelingen is de daartoe ontwikkelde procesbeschrijving op PolitieKennisNet beschikbaar gesteld. Het biedt als het ware een handvat voor executieven hoe te handelen bij staandehouding van vreemdelingen. De procesbeschrijvingen volgens de OMP-stappen worden op dit moment aangepast en zullen landelijk leiden tot het 'Kennismodel Vreemdelingen'.

49 TOV, Bedrijfsarchitectuur Vreemdelingencontrole, juni 2003.

Ofschoon de landelijk opgestelde beschrijvingen van werkprocessen op het terrein van het operationeel toezicht door de vreemdelingendiensten niet speciaal zijn toegesneden op het thema 'non-discriminatoire optreden', constateren we dat de verdergaande standaardisering van het toezichtsproces bijdraagt aan de noodzakelijke borging en professionalisering van het optreden van de vreemdelingendiensten conform de wettelijk gestelde grenzen.

5.3.5 Opleidingen vreemdelingentoezicht

Over de instructie en opleiding van politiefunctarissen van de VD in het kader van de invoering van de Vw 2000 concludeerden we in het voorgaande dat ten tijde van deze invoering en een korte periode daarna, het overgrote deel van de betrokken politiefunctarissen van de vreemdelingenpolitie door middel van enkele themadagen op de hoogte is gesteld van de hoofdkenmerken van de Vw 2000.

In de daarop volgende fasen, en vooral in 2003, heeft het thema *opleiding* bij de vreemdelingendiensten weinig aandacht gekregen. Uit onze interviews met vreemdelingendiensten en LSOP komt naar voren dat dit voor een deel het gevolg is van de op dat moment in gang te zetten transitie van toelatings- naar toezichtstaken, waardoor ook niet duidelijk was welke functionarissen welke opleidingsonderdelen dienden te volgen.

Ook de wijziging in de financieringsbronnen voor opleidingen heeft hierin een rol gespeeld. Volgens een hoofd van een vreemdelingendienst is 'bij de landelijke afspraken over de overgang van toelating naar toezicht een frictiebudget voor de opleidingen voor vreemdelingentoezicht in het vooruitzicht gesteld, dat later echter niet meer in het LSOP-budget zat'.

De opleidingssituatie leidt tot de conclusie dat in de afgelopen twee jaar een beperkt deel van de (nieuwe) politiefunctarissen van de vreemdelingendiensten via specifieke opleidingen op de hoogte is gesteld en gebleven van de Vw 2000. Bij een belangrijk deel van de vreemdelingendiensten zijn geen mogelijkheden meer geboden voor een extern opleidingstraject via het LSOP.

De reden hiervoor was dat de voorgestelde leergang van het LSOP voor specialist vreemdelingen zorg in 2003 niet meer in het bekostigingsstelsel viel; de bijbehorende kosten van € 25.000 per deelnemer voor één jaar bleek voor veel vreemdelingendiensten een te hoge budgettaire drempel. Bij de meeste vreemdelingendiensten is mede vanwege de kosten het opleidingsaspect in 2003 'op het tweede plan gekomen'.

Op verzoek van zes vreemdelingendiensten heeft het LSOP vervolgens 'op maat gesneden cursussen voor vreemdelingentoezicht' ontwikkeld waarvoor het LSOP een apart aanbod heeft geleverd. Volgens een betrokkene bij een van deze vreemdelingendiensten is 'veel energie gestoken' in

een aangepaste cursus waarbij op verzoek van de regionale vreemdelingendienst vooral het aspect 'staandehouding' extra aandacht kreeg: 'dit is toch een lastig thema ook omdat wij zien dat de collega's op straat gevoelig zijn voor uiterlijk... het gaat vaak fout op straat'.

Bij deze vreemdelingendienst in Friesland hebben alle VD-functionarissen, ook degenen werkzaam bij Toelating, de aangepaste cursus gevolgd, mede om de voorgenomen intensivering van het toezicht met hetzelfde personeel mogelijk te maken. Bovendien geven een brigadier en een hoofdagent van deze vreemdelingendienst continu voorlichting aan alle teams in de basispolitiezorg over de (on)mogelijkheden van staandehouding en over de identiteitsvaststelling van vreemdelingen. Men ziet dit bij de betreffende vreemdelingendienst als 'het investeren in de voorkant'. De inzet van deze vreemdelingendienst op dit terrein wordt ook door andere vreemdelingendiensten als een positief voorbeeld genoemd.

Bij de meeste vreemdelingendiensten heeft men, vooral in de periode 2002-2003, gekozen voor 'interne overdrachtsvormen' die per vreemdelingendienst wisselend zijn ingevuld.

Bij de meer gestructureerde vormen spreekt men van een interne opleiding van zes dagen door materiedeskundigen op het terrein van de vreemdelingenwetgeving en een VAS-cursus; bovendien worden de (vooralsnog enkele) instromers bij toezicht gekoppeld aan een brigadier waardoor sprake is van 'training on the job'. Bij een andere vreemdelingendienst spreekt men over 'casusbesprekingen en het trachten bij te houden van de relevante jurisprudentie'.

Ook bij enkele grote vreemdelingendiensten geeft men aan dat een regulier opleidingstraject in 2003 heeft ontbroken en dat, bij de huidige nieuwe instroom van toezichtspersoneel en overdracht van taken, zeker een nieuwe behoefte ontstaat. Volgens de vreemdelingendiensten zelf hebben de (tijdelijke) beperkingen in de opleidingsmogelijkheden weinig consequenties gehad voor het optreden van de vreemdelingendiensten in het voorgaande jaar. De compensatie is in deze situaties gezocht in intern werkoverleg, briefings en netwerkoverleg tussen regio's.

De gestructureerde overdracht van kennis aan de basispolitiezorg over het vreemdelingentoezicht is daarmee nog niet geregeld. Op de beperkingen die wij in het onderzoek constateren betreffende de overdracht van kennis over de Vw 2000 bij de politieregio's wordt ook in publicaties gewezen. Kuhlmann (2003) heeft bijvoorbeeld zorg geuit over de kennis van de politie over haar bevoegdheden op grond van de Vw 2000: 'Ondanks de wijziging in de nieuwe wet ten gunste van de politiepraktijk (...) ben ik van mening dat in tegenstelling tot hun collega's van de vreemdelingendienst de gemiddelde politieman op straat niet over voldoende kennis beschikt ten aanzien van de bevoegdheden die hij op grond van de Vw 2000 heeft. Hij zal zo kunnen aangeven wanneer hij een verdachte mag aanhouden, maar zal vaak het

antwoord schuldig moeten blijven op de vraag wanneer hij op grond van de Vw 2000 een persoon mag staande houden. Hoewel thans tijdens de politieopleiding door middel van stage bij de vreemdelingendienst aan deze tekortkoming gewerkt wordt, moet mijns inziens veel meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheden en onmogelijkheden die er voor hen op het gebied van de vreemdelingenwetgeving bestaan als zij op straat, in een woning of lokaliteit in aanraking komen met een (mogelijke illegaal verblijvende) vreemdeling'. ... 'De politie zal daarom tijd moeten steken in het instrueren van de politieman op straat die doorgaans als eerste met een vreemdeling geconfronteerd wordt.'

5.3.6 Conclusie borging van non-discriminatoir toezicht

In de borging van non-discriminatoir toezicht worden door de vreemdelingendiensten verschillende initiatieven genomen. Een voorbeeld hiervan is het streven naar verdergaande standaardisering van interne procedures en werkprocessen.

Uit ons onderzoek naar de interne toetsing bij de vreemdelingendiensten van de staandehouding van een vreemdeling concluderen we dat de borging echter niet optimaal is; zo zijn de beschikbaarheid van een hulpofficier van justitie met kennis van de vreemdelingenwetgeving en de kwaliteit van de processen-verbaal voor verbetering vatbaar. Een belangrijke tekortkoming in de borging van een professioneel non-discriminatoir toezicht bij de vreemdelingendiensten in de afgelopen twee jaar betreft het thema 'opleidingen'. Bij een groot deel van de vreemdelingendiensten is de deskundigheidsbevordering op het tweede plan gekomen. De condities voor een borging van een non-discriminatoire aanpak bij de vreemdelingendiensten en bij de basispolitiezorg door middel van scholing, lijken inmiddels verbeterd door de start van een nieuwe specialistische opleiding voor de vreemdelingendienst en door het opnemen van het thema vreemdelingentoezicht in het nieuwe politieonderwijs.

5.4 Reacties en klachten over discriminatoire uitoefening van vreemdelingentoezicht

Eén van de formele methoden om zicht te krijgen op mogelijk discriminatoir optreden van vreemdelingendiensten omvat de verzameling en beoordeling van klachten die zijn ingediend en van (overige) reacties die over dit optreden worden geuit.

Ten aanzien van mogelijke klachten over het vreemdelingentoezicht door de VD is onder meer informatie verzameld bij de Nationale ombudsman, het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR), landelijk secretariaat Anti-Discriminatiebureau (ADB Amsterdam), enkele ADB's op lokaal niveau, bij de regionale klachtencoördinatoren van de geselecteerde VD-korpsen en

bij de leiding van de zes vreemdelingendiensten zelf. In het volgende worden de verzamelde gegevens van de verschillende bronnen kort aangegeven en nader beoordeeld.

5.4.1 Vreemdelingendiensten en regionale klachtencoördinatoren

Politieregio Amsterdam-Amstelland:

de regionale klachtencoördinator geeft aan ten aanzien van de dienst Vreemdelingenpolitie in 2001 16 klachten te hebben ontvangen, in 2002 19 klachten en in 2003 10 klachten. De meeste klachtsoorten betreffen de administratieve procedure, vooral als het gaat om niet-tijdige afgifte van vergunningen, onvoldoende dienstverlening, informatie verstrekken, bejegening, toezegging niet nakomen. Na een beschouwing van de beschikbare dossiers over de periode 2002-2003 blijkt dat deze klachten niet voortkomen uit reacties op toezicht, respectievelijk staandehoudingen.

Politieregio Rotterdam-Rijnmond:

deze politieregio kon vanwege administratieve aanpassingen alleen gegevens beschikbaar stellen over 2002 en 2003. De afdeling Toezicht van de VD heeft in 2002 7 officiële klachten ontvangen; deze klachten houden geen verband houden met het uitgeoefende vreemdelingentoezicht door de politie. In 2003 zijn 11 klachten ingediend bij de afdeling Toezicht inzake gedrag, behandeling, belediging en intrekking mvv-procedure.

Politieregio Haaglanden:

over de vreemdelingendienst in Haaglanden zijn bij de unit Toezicht over de periode 2002-2003 8 klachten ontvangen. De klachten betroffen: vier maal het optreden van politieambtenaren (autoritair, kwetsend gedrag), bezwaar tegen inname paspoort, twee maal bezwaar tegen uitzettingsprocedure en een klacht omtrent de verzorging tijdens piketdienst inzake bezoektijden van cliënt (klacht van advocaat). Zes van de acht klachten zijn na onderzoek ongegrond verklaard, één klacht is doorgestuurd naar Bureau Arrestanten-zorg en één klacht is gegrond verklaard met betrekking tot de schending van het recht op rechtsbijstand.

Politieregio Midden en West Brabant:

de regionale klachtencoördinator geeft aan dat in 2001 één klacht is ingediend over de Vreemdelingendienst (inzake asielaanvraag); in 2002 zijn acht klachten ingediend (alle met betrekking tot afspraken in relatie tot Toelating); in 2003 zijn 10 klachten ingediend, ook alle met betrekking tot VTV-procedures, zoekraken van documenten, te late behandeling aanvragen, e.d.

Politieregio Limburg Noord:

afgezien van twee klachten die via de Nationale ombudsman zijn verzameld (die een situatie vóór de Vw 2000 betreffen), geeft de regionale klachtencoördinator aan dat vanaf april 2001 geen officiële klachten zijn ingediend over het vreemdelingentoezicht in Limburg Noord.

Politieregio Friesland:

de regionale klachtencoördinator in Friesland geeft aan dat ten aanzien van

de Vreemdelingendienst in 2001 3 klachten zijn ingediend, in 2002 ook 3 klachten en in 2003 4 klachten. De klachten gaan vooral over ontevredenheid inzake de afhandeling van toelatings- en verblijfszaken.

Uit deze politieoverzichten betreffende het optreden van de vreemdelingendiensten wordt geconcludeerd dat het aantal ingediende klachten over het actief vreemdelingentoezicht beperkt is. Van de zes onderzochte politieregio's hebben de vreemdelingendiensten in de drie grote steden de meeste klachten ontvangen, gemiddeld circa 10 per jaar. Deze klachten hebben betrekking op procedures die aan de toelatings- of verblijfstaak van de vreemdelingendienst zijn gerelateerd en niet op procedures betreffende de uitoefening van toezicht. Ook bij een beoordeling van het aantal klachten in relatie tot het aantal geregistreerde staandehoudingen van vreemdelingen in de drie grote steden is het aantal klachten niet hoog (zie voor het aantal staandehoudingen van vreemdelingen in deze politieregio's bijlage 2).

Ook in interviews met de chefs van de vreemdelingendiensten en met executieve politiefunctionarissen bij toezicht wordt medegedeeld dat, naar hun oordeel, weinig tot geen klachten worden geuit over een discriminatoir karakter van het uitgeoefende toezicht.

Deze informatie van de politie sluit aan bij het beeld dat in het WODC-onderzoek (Beenackers, 1997) naar voren kwam over mogelijk discriminerend optreden en klachten bij de politie in het kader van artikel 19, lid 1 van de oude Vreemdelingenwet. Het onderzoek van Beenackers had evenwel betrekking op staandehoudingen op grond van het strikte criterium van concrete aanwijzingen, terwijl de huidige staandehoudingen van vreemdelingen door de politie dienen plaats te vinden (of in dit verband eerder: 'mogen' plaatsvinden) op grond van het, in theorie, als minder strikt beoordeelde criterium van redelijk vermoeden van illegaal verblijf. In de klachtenregistratie van de politie heeft de aanpassing van de staandehoudingsbevoegdheid in de Vw 2000 desalniettemin niet tot opmerkelijke wijzigingen geleid.

Ofschoon formele klachten over het door de politie uitgeoefende vreemdelingentoezicht ontbreken, willen wij opmerken dat deze informatie van de politie zelf is verkregen. Tevens is tijdens onze bevraging in het kader van het onderhavig onderzoek bemerkt dat relatief vaak sprake is van een moeizame en beperkte bekendheid en bereikbaarheid binnen het politiekorps van de betreffende functionarissen die de regionale klachtenregeling dienen te bewaken. Op grond van onze ervaring is het goed voor te stellen dat een vreemdeling moeite zal ondervinden met het indienen van een (officiële) klacht bij de politie.

Bovenal dient bedacht te worden dat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen niet zo snel een klacht bij de politie zullen indienen over het uitgeoefende toezicht (zie ook Beenackers, 1997).

5.4.2 Klachten­melding bij organisaties en intermediairs

Klachten over politieoptreden kunnen niet alleen bij de politie zelf worden ingediend, maar ook, en wellicht eerder, bij organisaties die specifiek een klachten­melding op het terrein van discriminatie kennen. In de overzichten die de Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten (LVADB) jaarlijks opstelt inzake klachten en meldingen over ongelijke behandeling komt naar voren dat in 2002 zes procent van het totaal aantal klachten (237 van de in totaal 3.902 klachten) betrekking had op het handelen van politie, het OM en/of de vreemdelingendienst. De gegevens over 2003 van de LVADB zijn redelijk vergelijkbaar: in totaal 3.589 klachten, waarvan 233 (ruim zes procent) over optreden van politie, Openbaar Ministerie en/of de vreemdelingendienst.⁵⁰

Uit informatie van een lokale ADB met een relatief hoog aantal van dergelijke klacht­meldingen komt naar voren dat 'de klachten wel allemaal klachten over de politie betreffen, maar deze zijn niet gerelateerd aan de Vreemdelingenwet'. In een aanvullend gesprek met het landelijk secretariaat van de ADB wordt opgemerkt dat meldingen en klachten over het toezicht door de vreemdelingendiensten bij de ADB niet bekend zijn. Ook uit mededelingen van Forum en uit een bijeenkomst met advocaten, werkzaam op het terrein van vreemdelingenrecht, zijn geen concrete aanwijzingen of signalen naar voren gekomen over meer of minder manifest discriminatoire uitgeoefend toezicht door vreemdelingendiensten.

5.4.3 Klachten via de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft aangegeven dat in rapportages (na april 2001) twee klachten zijn behandeld over de toezichthoudende taak van de vreemdelingendienst. Deze klachten zijn opgenomen in het jaarverslag van de Nationale ombudsman 2002 over toepassing van dwangmiddelen door de vreemdelingendienst Limburg Noord. In het jaarverslag 2001 is hierover niets opgenomen. De bedoelde klachten zijn in het jaarverslag 2002 beschreven maar hadden feitelijk betrekking op een periode vóór de inwerking­tre­ding van de Vw 2000.

In 2003 heeft de Nationale ombudsman tien rapporten uitgebracht naar aanleiding van klachten over gedragingen van, onder andere, de vreemdelingendiensten van de regionale politiekorpsen. De klachten hadden betrekking op de uitvoering van de toelatings- en verblijfstaak van de vreemdelingendiensten en niet op het uitgevoerde operationele vreemdelingen­toezicht (de klachten betroffen de lange duur van de behandeling van de diverse aanvragen, informatie­ver­strekking, bereikbaarheid, zorgvuldigheid en klacht­behandeling).

⁵⁰ Een nadere uitsplitsing naar vreemdelingendiensten bleek niet mogelijk te zijn; bron: LVADB, Kerncijfers 2002 en Kerncijfers 2003.

Er zijn bij de Nationale ombudsman geen klachten behandeld die, na de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet, zijn ingediend vanwege een mogelijke discriminatoire benadering of behandeling bij de uitoefening van toezicht door vreemdelingendiensten.

5.4.4 Conclusie klachtenregistraties

De analyse van de klachtenregistratie van de regionale klachtencoördinatoren van de politie, van anti-discriminatiebureaus, van de Nationale ombudsman en gesprekken met politiefunctionarissen van de geselecteerde vreemdelingendiensten leiden tot de conclusie dat in de *formele* klachtenbehandeling sinds de inwerkingtreding van de Vw 2000 weinig aanwijzingen voorhanden zijn die duiden op discriminatoir operationeel toezicht door de vreemdelingendiensten. Gezien de thematiek dient daarbij bedacht te worden dat een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling niet snel zal overgaan tot een officiële klachtenprocedure inzake zijn of haar staandehouding.

5.5 Jurisprudentie (non-)discriminatoir vreemdelingentoezicht

5.5.1 (On)rechtmatigheid van de staandehouding en discriminatie

Een van de invalshoeken om zicht te krijgen op de beoordeelde rechtmatigheid van de staandehoudingen zijn de gegevens van de afdoening van bewaringszaken naar dictum, gesplitst in afdoening eerste beroep en afdoening vervolgeroep bij de vreemdelingenkamer in de loop der jaren. Deze geven een beeld van de mate waarin de staandehouding en inbewaringstelling door de vreemdelingenkamers als (on)rechtmatig zijn bevonden. Sinds 2001 varieert het percentage gegrondverklaringen van beroepszaken (eerste beroep bewaringszaken) tussen de 11-15%.⁵¹

De beoordeelde (al dan niet) rechtmatigheid van een staandehouding geeft echter slechts een afgeleid beeld van een mogelijke discriminatoire staandehouding; een staandehouding op grond van de uiterlijke kenmerken is met andere woorden een niet rechtmatige staandehouding maar een niet-rechtmatige staandehouding kan meerdere achtergronden kennen en een discriminatoire benadering is daar één van.

5.5.2 Jurisprudentie over discriminatoir toezicht

Aangezien de beschikbare cijfermatige gegevens van de vreemdelingenkamers over de rechtmatigheid van de staandehouding en inbewaring-

51 In bijlage 4 is een tabel gepresenteerd van bewaringszaken Vreemdelingen, afdoeningen Vw over 2000 – eerste kwartaal 2004.

stelling van de vreemdeling slechts een weinig specifiek, indirect beeld geven van (mogelijk) discriminatoire vreemdelingentoezicht, is in het onderzoek een nadere analyse gemaakt van de beschikbare jurisprudentie.

Op basis van de bestanden en aanvullende informatie van het Landelijk Stafbureau van de Vreemdelingenkamer (LSVK), van de IND en van de afdeling Juridische Zaken van Forum is informatie verkregen over jurisprudentie ten aanzien van het (non-)discriminatoire karakter van het toezicht. In dit kader is gezocht naar zaken waarin een oordeel is gegeven over de al dan niet aanwezigheid van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren en waarin uitingen van een discriminatoire benadering (op grond van uiterlijke kenmerken) zijn te herkennen. Uitspraken van de vreemdelingenkamers en van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) zijn hiervoor belangrijke informatiebronnen.

In de collectie Vreemdelingenrecht van het LSVK is gezocht naar relevante jurisprudentie op grond van de trefwoorden staandehouding, redelijk vermoeden illegaal verblijf, discriminatoire handelingen en ophouding. De collectie Vreemdelingenrecht wordt gevormd door een selectie van uitspraken die door alle vreemdelingenrechtbanken en door de ABRvS worden gedaan. In totaliteit beslaat de collectie slechts circa 5% van het totale aantal uitspraken, maar het betreffen wel de meest markante vreemdelingrechtelijke uitspraken. Aan de afdeling Juridische Zaken van Forum is naar de hen bekende markante zaken gevraagd, waarbij tevens gebruik is gemaakt van de kennis vanuit de redactiewerkzaamheden voor JV (*Jurisprudentie Vreemdelingenrecht*).

Staanhouding als trefwoord komt in de collectie Vreemdelingenrecht over de periode april 2001-april 2004 bij 98 uitspraken voor. Bij de zaken die speelden bij de rechtbanken betrof het 76 uitspraken; bij de ABRvS zijn in de betreffende periode 22 zaken aan de orde gekomen. Redelijk vermoeden illegaal verblijf komt als trefwoord bijna altijd in combinatie met staanhouding voor.

Discriminatoire zaken bij Vreemdelingenkamers

Uit de beoordeling van de betreffende zaken bij de vreemdelingenkamers blijkt dat sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet vier zaken aan de orde zijn geweest die een (mogelijke) 'discriminatoire benadering' als achtergrond kennen. Bij één van deze zaken werd het door de vreemdeling ingediende beroep gegrond verklaard. Deze zaken worden met de gehanteerde trefwoorden in bijlage 5 beknopt aangegeven.

Discriminatoire zaken bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)

De analyse van de betreffende uitspraken van de ABRvS leidt tot in totaal twee zaken waarin is aangegeven dat bij de staandehouding discriminatoir is opgetreden. In een van deze gevallen is ook sprake van een relatie met het strafrechtelijk voortraject. Deze uitspraken van de ABRvS zijn tevens in bijlage 5 in beknopte vorm weergegeven.

Ook uit informatie van de IND-Procesvertegenwoordiging komt naar voren dat in de afgelopen drie jaar twee uitspraken van de ABRvS zijn gedaan waarin de Afdeling oordeelt dat er, in combinatie met de staandehouding op (alleen) uiterlijke kenmerken, onvoldoende feiten en omstandigheden aanwezig waren om een redelijk vermoeden van illegaal verblijf aan te nemen. Daarnaast zijn er twee uitspraken van de ABRvS geweest waarbij de betreffende advocaten van oordeel waren dat discriminatoir was opgetreden; de Afdeling beoordeelde echter in beide gevallen het hoger beroep ongegrond.⁵²

5.5.3 Conclusie jurisprudentie

De jurisprudentie bij de vreemdelingenkamers en bij de ABRvS inzake discriminatoir vreemdelingtoezicht bij de toepassing van artikel 50 Vw 2000 leidt ons tot de conclusie dat het aantal zaken waarin het toezicht door de politie sinds de inwerkingtreding van de Vw 2000 aantoonbaar discriminatoir is uitgeoefend, beperkt is gebleven tot in totaal drie gevallen. Gezien dit beperkte aantal zaken concluderen we dat de beschikbare jurisprudentie geen aanwijzingen oplevert dat de invoering van het nieuwe staandehoudingscriterium in de Vw 2000 tot een aantasting van het non-discriminatoire karakter van het uitgeoefende operationele vreemdelingtoezicht heeft geleid.

5.5.4 Staandehouding vreemdeling, strafrechtelijk voortraject en discriminatie?

Aan een vreemdelingenrechtelijke ophouding gaat vaak een ander, strafrechtelijk voortraject vooraf. Uit onze analyse van de registratie van de vreemdelingendiensten blijkt dat meer dan de helft van de staandehoudingen zoals die in VAS wordt geregistreerd niet op basis van de Vreemdelingenwet heeft plaatsgevonden. Staandehoudingen op grond van delicten genoemd in het Wetboek van Strafrecht⁵³ vinden in een derde van

52 De zaken 200104229/1 (datum uitspraak: 26 september 2001) en 200204349/1 (datum uitspraak: 29 augustus 2002).

53 Waaronder lichtere en zwaardere delicten als winkeldiefstal, diefstal uit auto's en woningen, diefstal met geweld, vernieling en mishandeling.

de gevallen plaats, terwijl overige strafbare feiten voortkomend uit de Opiumwet, APV en Wegenverkeerswet voor circa 15 procent als redenen van staandehouding worden aangemerkt (zie paragraaf 4.3).

De ambtenaren belast met vreemdelingencontrole maken van de staandehouding en ophouding van personen op grond van artikel 50 Vw 2000 een proces-verbaal op. Volgens jurisprudentie dient uit een proces-verbaal duidelijk te blijken in welk kader controle heeft plaatsgevonden, onder welke omstandigheden betrokkene is aangetroffen en onder welke omstandigheden vervolgens de staandehouding heeft plaatsgevonden. Met betrekking tot het ontbreken van het proces-verbaal van een strafrechtelijke aanhouding van een vreemdeling (in een eerder stadium), zodat de rechter bij de vreemdelingenkamer niet kan toetsen of de betrokkene rechtmatig als verdachte was aangehouden, oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 26 juli 2001 (enkele maanden na de inwerkingtreding van de Vw 2000) dat dit een niet bij of krachtens de Vw 2000 aangewende bevoegdheid betrof. Slechts indien, aldus de Afdeling, de onrechtmatigheid van de aanwending van die bevoegdheden door een strafrechter is vastgesteld, kan de vreemdelingenrechter zich gesteld zien voor de vraag naar de consequenties daarvan voor de rechtmatigheid van de inbewaringstelling.

Deze uitspraak van de ABRvS heeft consequenties voor de interpretatie van de staandehouding van vreemdelingen vanuit een strafrechtelijk voortraject. Dit zou volgens verscheidene auteurs de ruimte bieden lichtvaardig tot strafrechtelijke staandehouding over te gaan. De uitspraak van de Afdeling betekent namelijk dat het in principe mogelijk is dat het strafrechtelijke voortraject voorafgaande aan de vreemdelingenbewaring zich aan de rechterlijke toets onttrekt.

Volgens Baudoin e.a. (2002) is het onbevredigend dat een rechterlijke toetsing achterwege blijft als de zaak niet voor de strafrechter komt. Op deze manier zou de politie op basis van een strafrechtelijke verdenking kunnen opereren zonder dat dit door de rechter getoetst kan worden, terwijl hieruit wel een langdurige detentie op grond van de Vreemdelingenwet kan voortvloeien. De uitspraak van de Afdeling zou, met andere woorden, mogelijk een vrijbrief voor de politie zijn om personen van wie zij vermoeden dat zij illegaal in Nederland verblijven, doch waar het vreemdelingenrechtelijke toetsingscriterium niet wordt gehaald, strafrechtelijk aan te houden om ze via die weg in het vreemdelingenrechtelijke traject op te nemen.

Volgens enkele geïnterviewde advocaten en onderzoekers heeft de uitspraak van de Afdeling tot gevolg dat een deel van de zaken tegen vreemdelingen aan de controle door de Vreemdelingenrechter wordt onttrokken; 'de controle is nu meer op afstand', hetgeen volgens andere geïnterviewden 'juist goed aansluit op de gewenste bestuursrechtelijke benadering door de Vreemdelingenkamer'. De uitspraak van de ABRvS heeft daarmee volgens

een deel van de geïnterviewden een grotere impact dan de verruiming van de wettelijke bevoegdheden zoals opgenomen in de Vw 2000. Het oordeel van de ABRvS dat de vreemdelingenrechter niet kan oordelen over de aanwending van bevoegdheden die niet bij of krachtens de Vw 2000 zijn toegekend heeft bij betrokkenen in het vreemdelingenrecht veel aandacht gekregen. Ook de meningen over de consequenties van de uitspraak zijn verdeeld, getuige een reactie van Kuhlmann (2003): 'Naar aanleiding van deze jurisprudentie beweerden verschillende tongen dat hierdoor een zekere vrijbrief aan de politie wordt verschaft om via de weg van een gefingeerde strafrechtelijke verdenking bevoegdheden neergelegd in de Vw 2000 toe te passen zonder dat dit traject op zijn rechtmatigheid kan worden getoetst. Ik zou zeggen dat het best wel eens zal voorkomen dat de politie discriminatoir optreedt als zij bevoegdheden van de Vw 2000 toepast, echter niemand heeft tot nu toe kunnen aantonen dat de politie het strafrecht misbruikt om zo 'de vreemdelingenrechtelijke macht' over een niet rechtmatig verblijvende vreemdeling te verkrijgen'. Aangezien de vreemdelingenkamers niet meer bevoegd zijn een dergelijke toetsing uit te voeren, is het aantonen van deze praktijken echter ook niet meer mogelijk. Ook in onderhavig onderzoek kan niet empirisch worden aangetoond dat dergelijke praktijken door de politie al dan niet doelbewust en regelmatig worden toegepast.

5.6 Conclusies

Bij de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet is aan een aantal door het kabinet gedane toezeggingen inzake de informatieoverdracht aan de politie voldaan. Dit geldt voor de algemene informatieoverdracht, in de vorm van de Vreemdelingencirculaire 2000 en publicaties via het 'project Implementatie nieuwe Vreemdelingenwet'.

Ook de toezegging om een instructiedag te (laten) organiseren voor alle politieambtenaren die zich bij de vreemdelingendiensten met toezicht bezighielden is in het voorjaar 2001 ingevuld. De deelname van de 'toezichtsregisseurs' van de vreemdelingendiensten aan de instructiedag is, alle informatie overziend, zeer hoog geweest waardoor gesteld kan worden dat deze toezichtsambtenaren in ieder geval op dat moment op de hoogte zijn gebracht van hun wettelijke bevoegdheden op grond van de nieuwe Vreemdelingenwet.

Aan de overdracht van kennis van de nieuwe Vreemdelingenwet door de vreemdelingendiensten aan de basispolitiezorg, waarnaar in de Nadere Memorie van Antwoord ook is verwezen, is daarentegen rond de inwerking-treding van de nieuwe Vreemdelingenwet geen structurele, landelijke invulling gegeven en zijn geen specifieke landelijke activiteiten georganiseerd. De invulling van deze activiteiten is aan de regiokorpsen zelf

overgelaten. Aan het kennispeil van de politieambtenaren binnen de basispolitiezorg omtrent de (staandehoudings)bevoegdheden zoals geformuleerd in de Vw 2000 is derhalve op dat moment geen structurele aandacht besteed. Bij het ontbreken van structurele kennisoverdracht over de Vw 2000 aan de diender op straat is op dat moment ook geen directe stimulans gegeven aan het door het kabinet gewenste optreden van de basispolitiezorg in het kader van een actief vreemdelingtoezicht op straat. Dit heeft niet alleen consequenties voor een al dan niet discriminatoir optreden door de politieagent, maar ook voor de eerder besproken effectiviteit van de wetgeving.

In de borging van non-discriminatoire toezicht worden door de vreemdelingendiensten verschillende initiatieven genomen die ondersteuning dienen te geven aan een dergelijk toezicht. Een verbetering hierin is te herkennen in het standaardiseren van interne procedures en werkprocessen. De interne borging is echter niet optimaal, gezien de soms beperkte beschikbaarheid van een hulpofficier met Vw-kennis en de wisselende kwaliteit van processen-verbaal. Een belangrijke tekortkoming in de borging van een professioneel non-discriminatoire toezicht bij de vreemdelingendiensten in de afgelopen twee jaar betreft het thema 'opleidingen'. Bij een groot deel van de vreemdelingendiensten is de deskundigheidsbevordering op het tweede plan gekomen. De borging van een non-discriminatoire aanpak bij de VD en bij de basispolitiezorg door middel van scholing krijgt inmiddels wel meer aandacht door de start van een nieuwe specialistische opleiding voor de vreemdelingendienst en door het opnemen van het thema vreemdelingtoezicht in het nieuwe politieonderwijs.

De analyse van de klachtenregistraties en gesprekken met politiefunctionarissen leiden tot de conclusie dat in de *formele* klachtenbehandeling sinds de inwerkingtreding van de Vw 2000 weinig aanwijzingen voorhanden zijn die duiden op discriminatoir operationeel toezicht door de vreemdelingendiensten. Ook uit gegevens van anti-discriminatiebureaus en mededelingen van Forum en van advocatuur zijn geen signalen naar voren gekomen over meer of minder manifest discriminatoir uitgeoefend toezicht door de vreemdelingendienst. Gezien de thematiek en een ingebouwde drempel richting formele organisaties dient daarbij bedacht te worden dat een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling niet snel zal overgaan tot een officiële klachtenprocedure inzake zijn of haar staandehouding.

De jurisprudentie van de vreemdelingenkamers en van de ABRvS inzake discriminatoir vreemdelingtoezicht bij de toepassing van artikel 50 Vw 2000 leidt ons tot de conclusie dat het aantal zaken waarin het toezicht door de politie sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet aantoonbaar discriminatoir is uitgeoefend beperkt is gebleven tot in totaal drie gevallen. Hieruit concluderen we dat de beschikbare jurisprudentie geen aanwijzingen oplevert dat de invoering van het aangepaste staande-

houdingscriterium in de nieuwe Vreemdelingenwet tot een aantasting van het non-discriminatoire karakter van het uitgeoefende operationele vreemdelingentoezicht heeft geleid.

De invloed van de uitspraak van de ABRvS (in juli 2001) over de toetsingsbevoegdheden van de vreemdelingenrechter van het gevolde strafrechtelijk voortraject is echter niet empirisch eenduidig vast te stellen. Er is in theorie door de uitspraak 'ruimte' in het vreemdelingentoezicht om een strafrechtelijk voortraject oneigenlijk en discriminatoir te gebruiken, anderzijds zijn er geen signalen of aanwijzingen dat de VD van deze invalshoek gebruikmaakt. De voorliggende mogelijkheden vanuit de Vw 2000 en de richtlijnen in de Vreemdelingencirculaire lijken in dit kader geen aanleiding te vormen om (regelmatig) van andere wetgeving, via omwegen, gebruik te maken om het doel van het vreemdelingentoezicht te bereiken.

Onder invloed van recente landelijke beleidslijnen en van lokale initiatieven op het terrein van veiligheid, overlast en illegaliteit staat het operationeel vreemdelingentoezicht door de vreemdelingendiensten wel onder druk om tot een actievere inzet te komen. De gewenste objectivering van de staandehouding om discriminatoir toezicht te voorkomen kan daardoor in het gedrang komen. De verschuiving in de prioritering van het toezicht, waarin meer aandacht komt voor thema's als overbewoning en overlast, geven aan dat de grenzen van de wet worden opgezocht.

6 Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk volgen enkele (hoofd)conclusies van de evaluatie van de gewijzigde bevoegdheden tot staandehouding in het operationeel vreemdelingentoezicht. De wetswijziging in de Vw 2000 en de intensivering zijn leidend geweest voor het onderzoek naar de effectiviteit en het al dan niet discriminatoire karakter van het vreemdelingentoezicht. Deze thema's worden in de hoofdconclusies beoordeeld.

6.1 Effectiviteit van de staandehoudingsbevoegdheid Vw 2000

Reikwijdte van de effectevaluatie

Voor de beoordeling van de effectiviteit van de gewijzigde staandehoudingsbevoegdheden in de Vw 2000 is op grond van inhoudelijke en methodologische overwegingen gekozen voor het hanteren van één indicator, namelijk het door de politie geregistreerde aantal staandehoudingen van vreemdelingen. Deze indicator sluit inhoudelijk beschouwd het best aan bij de primaire invalshoek van de aanpassing van de toezichtsbevoegdheden. Bovendien biedt deze indicator de mogelijkheid tot enige kwantificering van het actieve, operationele vreemdelingentoezicht door de politie in het licht van de bestrijding van illegaal verblijf. Het gebruik van de VAS-registratie van de politie hierbij was, ondanks beperkingen in bruikbaarheid, betrouwbaarheid en consistentie, de meest geschikte databron om zicht te krijgen op het uitgeoefende vreemdelingentoezicht over een langere periode. De effectiviteit van de gewijzigde staandehoudingsbevoegdheden voor de gehele vreemdelingenketen wat betreft het aantal inbewaringstellingen en uitzettingen is derhalve niet in de evaluatie betrokken. In de oriëntatiefase van het onderzoek is in dit kader vastgesteld dat de invloed van externe factoren op het eindresultaat in de keten zo groot is, dat het verband hiervan met de wijziging van de staandehoudingsbevoegdheden in de nieuwe Vreemdelingenwet niet in het onderhavige onderzoek meetbaar is.

Ontwikkeling van de staandehoudingen

De analyse van de politiecijfers over staandehoudingen van vreemdelingen in Nederland over de afgelopen zes jaar wijst uit dat, na enkele redelijk stabiele jaren, het aantal staandehoudingen fors is toegenomen. In de periode 1998-2004 is het aantal vreemdelingen dat jaarlijks door de politie is staandegehouden bijna verdubbeld. De meest opmerkelijke toename van deze staandehoudingen is te constateren in 2002-2003 met een stijging van 31% ten opzichte van het daaraan voorafgaande jaar.

Invloed van Vw 2000 en andere wetgeving

De toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen is bij de registratie onder twee rubrieken te herkennen: er is een stijging van staandehoudingen op grond van de Vw 2000 en er is een toename van staandehoudingen die volgen op aanhoudingen van vreemdelingen op grond van het strafrecht. Een belangrijk deel van de toename van de

staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet wordt verklaard door een stijging van het aantal specifieke acties en van het aantal Wav-controles vanaf 2002-2003. De praktische mogelijkheden van de staandehoudingsbevoegdheden van de Vw 2000 lijken hierin mede een rol te spelen.

Een verklaring voor de toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen in vervolg op de aanhouding op grond van het strafrecht, lijkt te liggen in een toegenomen alertheid bij de regiokorpsen op de identiteit en verblijfsrechtelijke positie van de aangehouden persoon. De afspraken die bij regiokorpsen zijn gemaakt over de interne communicatie en controle van identiteits- en verblijfsgegevens van een (strafrechtelijk) aangehouden vreemdeling hebben tot een toename geleid van het aantal door de politie geregistreerde vreemdelingen. Ook een bredere implementatie van de VRIS-aanpak binnen regiokorpsen lijkt een belangrijke factor te zijn in de toename in de afgelopen jaren van de aanhouding van vreemdelingen op grond van het strafrecht.

Oordeel van de politie over effectiviteit Vw 2000

In de beoordeling van de effectiviteit van de nieuwe Vreemdelingenwet door de politie, komt naar voren dat de gewijzigde bevoegdheden in geringe mate als een verruiming van de mogelijkheden voor vreemdelingentoezicht worden beschouwd. De vreemdelingendiensten hebben de nieuwe Vreemdelingenwet niet expliciet als een nieuw instrument beoordeeld dat tot een toename van het aantal staandehoudingen zou kunnen leiden. In de uitvoering van vooral de specifieke grootschalige acties wordt wel gebruikgemaakt van de praktische mogelijkheden van de vreemdelingenwetgeving. De wet biedt daarbij enerzijds meer operationele, praktische mogelijkheden bij grootschalige acties, anderzijds leidt de noodzaak tot objectivering van het redelijk vermoeden tot meer en intensiever vooronderzoek door de vreemdelingendiensten.

De invloed van de nieuwe wetgeving moet worden afgezet tegen de mogelijkheden die men als vreemdelingendienst op andere vlakken al dan niet heeft. Het betreft dan vooral de beschikbare formatiecapaciteit, een al dan niet gecentraliseerde aanpak vanuit de organisatie en prioriteiten van de lokale politiek en van de korpsleiding. Deze aspecten worden door de vreemdelingendiensten met name als verklaring genoemd voor de ontwikkeling van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen in hun politieregio. Dit betekent dat meerdere factoren gelijktijdig invloed uitoefenen op het aantal staandehoudingen van vreemdelingen door de politie. De wijziging van de wettelijke bevoegdheden in de nieuwe Vreemdelingenwet inzake staandehouding van vreemdelingen lijkt hierin een beperkte rol te spelen.

6.2 Invloed van de transitie en intensivering toezicht

De ingezette trend van staandehoudingen heeft zich het afgelopen jaar niet doorgezet; het aantal staandehoudingen ligt op vrijwel hetzelfde niveau als het daaraan voorafgaande jaar. Na de relatief sterke toename over de voorgaande jaren, is in de periode april 2003-april 2004 sprake van een stabilisatie van het aantal staandehoudingen.

De transitie van de vreemdelingendiensten in deze periode heeft niet alleen gevolgen gehad voor de formatiecapaciteit van de vreemdelingendiensten (in verscheidene regio's vooralsnog leidend tot een vermindering van de capaciteit voor toezicht), maar ook voor de organisatie van taken en werkprocessen binnen het actieve vreemdelingentoezicht.

Het reorganisatieproces bij de vreemdelingendiensten dat analoog aan de intensivering is ingezet, heeft in het afgelopen jaar belemmerend gewerkt op de intensiteit van het actief toezicht, waardoor in het totaal aantal staandehoudingen sprake is van een stabilisatie. Bij meer dan de helft van de vreemdelingendiensten (56%) is in deze periode sprake geweest van een daling van het aantal staandegehouden vreemdelingen. De afname van het aantal staandehoudingen op grond van de Vw 2000 in de periode april 2003-april 2004 is daarbij voor een belangrijk deel 'gecompenseerd' door een toename van het aantal aanhoudingen van vreemdelingen die in VAS zijn geregistreerd naar aanleiding van een verdenking van een strafbaar feit.

De intensivering van het actief vreemdelingentoezicht is nog niet voldoende zichtbaar en de transitie van de vreemdelingendiensten is gepaard gegaan met een (wellicht tijdelijke) stabilisatie van het aantal staandehoudingen. Het meten van de effectiviteit van een intensivering van het toezicht is in dit opzicht ook prematuur gebleken; naar verwachting zal het vreemdelingentoezicht feitelijk nader geactiveerd worden wanneer de organisatorische (her)inrichting van het toezicht vaste structuren heeft gekregen en de capaciteitsuitbreiding voor toezicht ook als zodanig herkenbaar wordt ingezet.

6.3 (Non-)discriminatoire vreemdelingentoezicht

Waarborgen vooraf

Het kabinet heeft bij de totstandkoming van de nieuwe Vreemdelingenwet beloofd het personeel van de vreemdelingendiensten informatie en instructies te geven over onder meer het voorkomen van discriminatie bij de staandehoudingen. De instructie vanuit het LSOP is gezien de deelname succesvol verlopen waardoor de functionarissen van de vreemdelingendiensten in ieder geval op dat moment op de hoogte zijn gebracht van de consequenties van de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet voor hun vreemdelingentoezicht.

Aan de overdracht van kennis over de nieuwe Vreemdelingenwet door de

vreemdelingendiensten aan de politiefunctionarissen van de basispolitiezorg is op dat moment landelijk geen (structurele) invulling gegeven, hetgeen betekent dat aan het kennispeil van de politieambtenaren binnen de basispolitiezorg inzake staandhoudingen van vreemdelingen geen aandacht is besteed. Er is op dat moment ook geen directe stimulans gegeven aan het door het kabinet gewenste optreden van de basispolitiezorg in het kader van een 'actief vreemdelingentoezicht op straat'.

Dit heeft niet alleen consequenties voor een al dan niet discriminatoir optreden door de politieagent, maar ook voor de eerder besproken effectiviteit van de wetgeving. We concluderen dat in de terughoudende opstelling van de diender met betrekking tot vreemdelingentoezicht, die al eerder in onderzoek is geconstateerd, niet veel is veranderd. De basispolitiezorg is niet actiever bij het toezicht betrokken en niet intensief van de vreemdelingenwetgeving gebruik gaan maken.

Operationele inkadering

In de uitoefening van het vreemdelingentoezicht wordt het optreden van vreemdelingendiensten over het algemeen gekenmerkt door een gerichte benadering van groepen vreemdelingen van wie door uitgebreid vooronderzoek vooraf al een 'redelijk vermoeden van illegaal verblijf' is ontstaan. De noodzaak tot objectivering van het redelijk vermoeden speelt hierin een regulerende rol. Ofschoon dit geen garantie biedt voor een non-discriminatoire benadering van (groepen) vreemdelingen, geeft de operationele inkadering in principe meer bescherming tegen individueel, discriminatoir vreemdelingentoezicht. In het optreden geeft daarbij niet zozeer artikel 50, lid 1 Vw 2000 de richting en (on)mogelijkheden van het toezicht aan, maar eerder geldt dit voor de Vreemdelingencirculaire (Vc 2000) die, met de aanvullingen, aan de politie duidelijk maakt in welke situaties het vreemdelingentoezicht kan worden uitgeoefend. Het gebruik van 'ervarings- of omgevingsgegevens' lijkt daarbij in de grootschalige acties van vreemdelingendiensten steeds meer een rol te spelen.

Borging

In het streven naar een verdergaande professionalisering van het actief vreemdelingentoezicht door het landelijk standaardiseren van interne procedures en werkprocessen kan ook een bijdrage worden gevonden aan een borging van een 'non-discriminatoir toezicht'. De interne borging bij verscheidene vreemdelingendiensten is echter niet optimaal, getuige de soms beperkte beschikbaarheid van een hulpofficier van justitie met kennis van de vreemdelingenwetgeving en getuige de wisselende kwaliteit van processen-verbaal.

Een belangrijke tekortkoming in de borging van een professioneel non-discriminatoir toezicht bij de vreemdelingendiensten in de afgelopen twee jaar betreft het thema 'opleidingen'. Bij een groot deel van de vreemdelingendiensten is de deskundigheidsbevordering op het tweede plan

gekomen. De nieuwe specialistische opleiding voor de vreemdelingendienst en de opname van het thema 'vreemdelingentoezicht' in het nieuwe politieverwijfs zullen hieraan naar verwachting een positieve wending kunnen geven.

Uitingen van discriminatoir optreden

De aanpassing van de bevoegdheden voor staandehouding in de Vw 2000 heeft niet geleid tot meer formele signalen over discriminatoir vreemdelingentoezicht. Gezien de thematiek en een 'ingebouwde drempel' richting formele organisaties dient bedacht te worden dat een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling niet snel zal overgaan tot een officiële klachtenprocedure inzake zijn of haar staandehouding. De informatie van intermediaire organisaties en personen en eigen waarnemingen van het actieve toezicht leiden echter niet tot andere signalen.

De jurisprudentie van de vreemdelingenkamers en van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake discriminatoir vreemdelingentoezicht is sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet beperkt gebleven tot in totaal drie zaken. De beschikbare jurisprudentie levert geen aanwijzingen op van een (ernstige) aantasting van het non-discriminatoire karakter van het toezicht na de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet.

De evaluatie wijst derhalve uit dat er weinig formele signalen of aanwijzingen zijn van een discriminatoir vreemdelingentoezicht door de politie. Aangezien discriminatie zich echter voor een belangrijk deel aan het zicht onttrekt, is in de evaluatie slechts een deel van het 'onzichtbare' zichtbaar gemaakt.

Grensverkenningen in het toezicht

Recente landelijke beleidslijnen en lokale initiatieven op het terrein van veiligheid, overlast en illegaliteit zetten de vreemdelingendiensten onder druk om tot een actievere inzet te komen. De formatieve intensivering van het toezicht is tot op heden geen afgerond traject en heeft als zodanig (nog) geen effect op het non-discriminatoire karakter van het toezicht. De gewenste objectivering van de staandehouding om discriminatoir toezicht te voorkomen kan echter door de activering en door de intensivering op termijn in het gedrang komen. De uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de beoordeling van het strafrechtelijk voortraject kan daarbij het risico vergroten van een oneigenlijk, mogelijk discriminatoir gebruik van het strafrecht om vreemdelingen in tweede instantie vreemdelingenrechtelijk staande te houden.

Over de onderzochte periode wordt geconcludeerd dat het streven naar een actiever toezicht op grond van de Vw 2000 'in balans' is gebleven met het gewenste non-discriminatoire karakter van het toezicht. De verschuiving in de prioriteiten en aanpak van het toezicht, waarin meer aandacht komt voor thema's als overbewoning en overlast, geven wel aan dat de 'grenzen van de wet worden opgezocht'.

Summary

Operational surveillance of foreign nationals. Evaluation of the powers of the police for the surveillance of foreign nationals in the Aliens Act 2000

Background

On 1 April 2001, the Aliens Act 2000 [*Vreemdelingenwet 2000*] entered into force. This Act replaces the Aliens Act of 1965, as amended in 1994.

Amongst other things, the amendment of the above Act pertained to the rules governing the operational supervision of foreign nationals. The amendment's chief concern was the powers available to police officers responsible for the supervision of foreign nationals, which powers permit them to stop and question individuals in order to establish their identity, nationality and position in terms of the right of residence. Since, in police practice, the criterion stipulated under the Aliens Act 1994 in this respect, i.e. the possession of 'specific indications of unauthorised residence', was said to raise too many obstacles for the performance of active foreign nationals surveillance, the criterion applicable was amended in the Aliens Act 2000. After extensive discussion in the Lower House [*Tweede Kamer*], the new Aliens Act stipulated that the stopping and questioning of individuals would only be justified when made on the basis of verifiable facts and circumstances that constitute a reasonable suspicion of illegal residence, when measured against objective criteria. The Lower House attributed particular importance to the need to 'objectify' the circumstances and facts applicable when a person is stopped and questioned, given the fact that the Cabinet's original legislative proposal provided inadequate safeguards for the non-discriminatory application of foreign nationals surveillance.

Therefore, the primary object of the amendments made in the new Aliens Act regarding the criterion applicable for stopping and questioning individuals lies in the promotion of active and effective foreign nationals surveillance by the Aliens Police. The conditions stipulated for the objectification of these measures are intended to prevent discriminatory police action.

Object of the evaluation

Shortly after the Aliens Act entered into force in April 2001, the State Secretary then in office indicated the importance she attached to the evaluation of the Aliens Act 2000. An analysis of operational foreign nationals surveillance was proposed as one of the sub-studies to be conducted as part

of the evaluation. The State Secretary felt that it would be important, in the study proposed into foreign nationals surveillance, to ascertain:

- how police forces have used the amended powers to stop and question individuals in situations where illegal residence is suspected and whether the checks made are performed in a way that is non-discriminatory;
- whether the extension of powers to stop and question individuals is resulting in an increased number of checks, an increase in the cases of illegal residence detected and, subsequently, to a greater number of detentions and deportations.

After the Aliens Act 2000 entered into force, various new impulses were given to foreign nationals policy, one of which was the intensification of foreign nationals surveillance. This was preceded by the reorganisation of the duties and activities undertaken by the various departments of the Aliens Police. Given the possible consequences of intensification, in the form of the expansion of staff capacity levels at the various Aliens Police departments, for 'active and effective foreign nationals surveillance', the question of 'intensification' was also included in the evaluation. Therefore, when formulating the study brief from the Ministry of Justice, the two central questions raised for the evaluation of the operational surveillance of foreign nationals were further assessed and specified in the light of various new developments. The central questions for the evaluation are as follows:

- is the execution of operational surveillance by the various Aliens Police departments effective? Has the effectiveness of supervision been altered by the introduction of the Aliens Act 2000 and/or the intensification of surveillance?
- is surveillance carried out by the various Aliens Police departments in a way that is non-discriminatory? Has the non-discriminatory nature of the surveillance exercised been affected by the introduction of the Aliens Act 2000 and/or the intensification of surveillance?

Evaluation approach

In the period from September 2003 to June 2004, BBSO conducted an evaluation study into the consequences of the amended definition of the powers to stop and question individuals in the context of active operational foreign nationals surveillance by the police. During the study, a large number of data collection methods were used to gain an insight into the effectiveness and (non-)discriminatory nature of foreign nationals surveillance.

In order to gain a better understanding of the two themes in quantitative and qualitative terms, it was decided to opt for national (registration) data collection, in combination with the more specific collection of information

from selected Aliens Police departments. This approach involved the collection of national totals on the deployment of Aliens Police departments, combined with a further qualitative analysis of six selected Aliens Police departments in order to gain a better insight into the way in which these departments operate, amongst other things. The various Aliens Police departments were selected such that, in principle, any regional, substantive and organisational differences were taken into consideration in the study.

During the orientation stage, interviews were held with 17 key individuals employed in politics and science, with policy officials at the Ministry of Justice, with people involved from a legal perspective (from the Foreign Nationals sections [*Vreemdelingenkamers*], from the Immigration and Naturalisation Service [*Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)*], from Forum [the Institute for Multicultural Development] and from the legal profession) and with managers from various departments of the Aliens Police.

To assess the effectiveness of the powers amended in the Aliens Act 2000, the decision was made, on the basis of substantive and methodological considerations, to use one indicator, i.e. the number of occasions on which foreign nationals have been stopped and questioned, as registered by the police. This indicator corresponds to the primary object of the amendment of supervision powers and, in particular, provides an insight into the operational foreign nationals surveillance exercised by the police. As such, the evaluation of the amended powers did not extend to the foreign nationals chain as a whole, in the sense that it did not include the number of detentions and deportations effected.

Both quantitative and qualitative measurements were taken on the effectiveness of the power that the police have to stop and question individuals, as provided for under the Aliens Act 2000: national and regional police figures pertaining to the number of individuals stopped and questioned were analysed for trends, and interviews with a total of 36 managers and operational executives from various foreign nationals departments provided an insight into the application of the new powers within operational surveillance.

In order to gain an idea of the (non-)discriminatory nature of surveillance, interviews were held with legal experts, amongst other individuals, and case law was collected on cases brought before foreign nationals sections and the Administrative Law Division of the Council of State [*Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*]. In addition, via the National Ombudsman, the regional police complaints co-ordinators, the National Bureau against Racism [*Landelijk Bureau Racismebestrijding*] and anti-discrimination centres, the study sought to ascertain the extent to which complaints have come to the fore in relation to discriminatory foreign

nationals surveillance. During the study, participant observations obtained from six regional forces also made it possible to gain an insight into the way in which police officers from the Aliens Police departments are actually responding to the so-called 'stop and question' criterion.

Changes to the legal framework for foreign nationals surveillance

The most drastic changes to operational foreign nationals surveillance set out in the new Aliens Act relate to the power that police officers have to stop individuals, take them away for questioning and detain them in order to establish their identity, nationality and position in terms of the right of residence (Section 50) and the power to enter a house without the occupant's consent (Section 53).

The legislator intended the Sections above to provide for an extension of the powers available to the Aliens Police and, as such, in principle, for an extension of the possibilities available for the police surveillance of foreign nationals. By extending powers to include the stopping and questioning of individuals, the legislator was seeking to respond to the wish expressed by the police in particular, i.e. that they be able to perform their supervision activities more effectively.

The extension of the above powers also formed a response to an evaluation of the old Aliens Act, in which the conclusion was drawn that very little active foreign nationals surveillance was being exercised on the streets, due to the feeling that the criterion stipulating 'specific indications of illegal residence' was (too) strict.

The operational surveillance of foreign nationals and the role played by the police

For some considerable time now, the domestic supervision, in general, of foreign nationals has been the responsibility of the police. In practice, activities relating to the supervision of foreign nationals are performed by officers from the Aliens Police Department within the police force in question. Each police region has its own police-operated foreign nationals department (Aliens Police) that supervises foreign nationals residing in the Netherlands.

Until recently, two central tasks could be distinguished in the supervision to be executed: administrative supervision and operational supervision (surveillance). Administrative supervision is also defined as the 'paper' surveillance exercised when admitting foreign nationals to the country,

monitoring the obligation imposed upon foreign nationals to report to the Aliens Police Department, the assessment of visa applications, etc. For a long time, this type of supervision dominated the activities undertaken by the Aliens Police departments. Despite increased staff capacity levels for administrative supervision in recent years, it has been found that the police have been unable to respond adequately to various problems that have arisen in the performance of their admission task.

Analogous to this development and on the basis of the 'core-tasks debate', the police have requested that they be given more practical possibilities for the performance of primary police duties. The police authorities indicated their wish to focus more on the surveillance function and to transfer administrative supervision to the Immigration and Naturalisation Service and the municipalities. This resulted in the transfer of (administrative) supervision away from the various Aliens Police departments in the period from spring 2003 to spring 2004, which was accompanied by the reduction of staff capacity levels for the admission task on the one hand and initial steps towards the achievement of intensified surveillance through the expansion of capacity levels for the surveillance task on the other.

The operational surveillance of foreign nationals comprises domestic police surveillance geared towards the combating of illegal residence by foreign nationals, as well as surveillance geared towards the provision of support for repatriation and removal policy. In practice, the operational surveillance of foreign nationals carried out by the Aliens Police is broken down into active and passive surveillance:

- *active surveillance* entails the detection of illegal foreign nationals on the basis of facts and circumstances that give rise to a reasonable suspicion of illegal residence, which may result in the performance of location checks, involvement in checks intended to uncover illegal labour and the supervision of repatriation and removal. In addition, various policy documents identify the following as examples of active supervision: proposals for ministerial orders declaring specific individuals undesirable foreign nationals, the withdrawal of a right of residence and, where appropriate, ministerial orders declaring specific individuals undesirable foreign nationals in the event of nuisance or criminal activities;
- *passive surveillance* pertains to investigations into the legitimacy of a foreign national's residency 'at any time at which the police are authorised to conduct an investigation of this nature as part of the lawful execution of their duties'. This surveillance ensues from Section 2 of the Police Act [*Politiewet*], which describes the general duties to be performed by the police. This means that the police are able to check a foreign national's identity, nationality and position in terms of the right of residence where the said foreign national is suspected of an offence, for example, or in the

event of traffic spot-checks. Based on the circumstances encountered and the information provided, a reasonable suspicion of illegal residence may arise in these situations.

Areas for attention in active foreign nationals surveillance

The number of projects for which the various Aliens Police departments are being deployed, partly at the instigation of other departments, has been increasing in recent years. In these projects, the police concentrate on themes derived directly or indirectly from the core responsibilities arising for them in respect of (foreign nationals) surveillance. The police refer here to aspects such as safety and the quality of life in the local community, the systematic exploitation of foreign nationals and migration crime. In the three major cities in particular, the Aliens Police are being involved in operations resulting from policy initiated at a local and national level. These operations focus primarily on the combating of illegal employment, rack-renters and nuisance arising in local communities partly as a result of overpopulation.

Over the last two years, the use of the police for surveillance of foreign nationals has become an emotionally charged theme, partly due to the diversity of opinions on the priorities to be established. For example, an urgent political request was expressed that the Aliens Police be required to make a bigger contribution to the implementation of repatriation policy in respect of asylum seekers who have exhausted all legal procedures, while the police themselves wish to concentrate their efforts with regard to foreign nationals surveillance on tackling crime committed by (legal and illegal) foreign nationals.

The effectiveness of the Aliens Act 2000 for operational surveillance

The analysis of police figures on the number of foreign nationals stopped and questioned in the Netherlands in the period from April 1998 to April 2004 shows that several reasonably stable years have been followed by a dramatic increase. Two police-registration developments underlie this increase: the number of incidences of stopping and questioning has increased under the Aliens Act 2000 and an increase can be observed in the number of arrests made under criminal law. An important part of the increase observed under the Aliens Act can be explained by an increase in the number of targeted operations undertaken and an increase in the number of checks made under the Foreign Nationals (Employment) Act [*Wet arbeid vreemdelingen (Wav)*] as of 2002-2003. The practical possibilities presented by police powers to stop and question individuals and the powers

of entry provided for in the Aliens Act 2000 would appear to play a role in this context.

An explanation for the increase in the number of foreign nationals referred to the Alien Police for further questioning, subsequent to their being arrested or held for questioning under criminal law, would appear to lie in an increased alertness in regional police forces to the identity of the individual arrested and his position in terms of the right of residence. The agreements made within regional police forces on internal communication and the checks made on the identity and residency data of any foreign national that has been arrested (under criminal law) have resulted in an increase in the number of foreign nationals registered by the police. The broader implementation of the so-called '*VRIS approach*' (an approach governing foreign nationals implicated under criminal law) within regional police forces would appear to be another important factor in the increase observed in the number of foreign nationals arrested under criminal law in recent years.

The police assessment of the new Aliens Act shows that the amended powers provided for in the Aliens Acts 2000 as regards the stopping and questioning of individuals are only perceived to a limited extent as an extension of the possibilities for foreign nationals surveillance. The police have not explicitly assessed the new Aliens Act as a new instrument that could result in an increase in the number of individuals stopped and questioned. However, use is made of the practical possibilities offered by Foreign Nationals legislation in the implementation of specific large-scale operations in particular. The Act offers more operational, practical possibilities for large-scale operations of this nature, while the need to objectify reasonable suspicion is resulting in an increase in preliminary investigations, of a more intensive nature, by the Aliens Police departments.

The influence exercised by the new legislation cannot be viewed in isolation; the possibilities and limitations applicable to the Aliens Police in other areas must also be taken into account. These are primarily the staff capacity levels available, the organisational approach applicable, whether centralised or decentralised, and the priorities established by local government and police force management teams. The various Aliens Police departments have put forward these aspects in particular to explain the development in the number of foreign nationals stopped and questioned in their police regions. As such, various factors are impacting simultaneously on the number of foreign nationals stopped and questioned by the police. The amendment of the 'stop and question' criterion set out in the new Aliens Act would appear to play a limited role in this respect.

Influence exerted by the transition and intensification of surveillance

Following the relatively strong increase observed in preceding years, the total number of foreign nationals stopped and questioned by the police stabilised during the period from April 2003 to April 2004. The transition of administrative supervision away from the Aliens Police departments during this period had consequences for staff capacity levels in the Aliens Police departments (resulting, for the time being, in a reduction in capacity for [supervision] staff in various regions), but also for the organisation of responsibilities and work processes within active foreign nationals surveillance.

The fact that the number of foreign nationals stopped and questioned decreased in almost 60% of regional police forces during the transition phase, and the fact that the number of individuals stopped and questioned under the Aliens Act also fell, leads us to conclude that various circumstances have prevented the more active surveillance of foreign nationals.

In this respect, measurement of the effectiveness of surveillance intensification has also proved premature. The expectation is that the further activation of foreign nationals surveillance will only be achieved when the organisational (re-)establishment of surveillance has taken root and increased staff capacity levels are recognisably deployed for the purpose of surveillance.

(Non-)discriminatory foreign nationals surveillance

When developing the new Aliens Act, the Cabinet undertook to provide staff from the Aliens Police departments with information and instructions on how to avoid discrimination when stopping individuals, amongst other things. Given the participation of these police officers, the instruction of the various Aliens Police departments by the National Police Selection and Training Institute [*Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut voor de Politie (LSOP)*] was successful, as a result of which the various Aliens Police departments were aware, at that time, of the consequences of the new Aliens Act for their surveillance activities.

However, at this time, no (structural) national programme of instruction ensuring the transfer of knowledge on the new Aliens Act to police officers in regular police service has been put into place. The regular police service's involvement in foreign nationals surveillance is no more active than it was before the Act was adopted, nor has it started to make intensive use of the new Foreign Nationals legislation.

In general, the actions undertaken by the various Aliens Police departments are characterised by the adoption of a targeted and specific approach to groups of foreign nationals in respect of whom a reasonable suspicion of illegal residence has already arisen from extensive preliminary investigations. The need to achieve the objectification of reasonable suspicion plays a regulatory role in this approach. Although the above does not guarantee that a non-discriminatory approach will be adopted towards (groups of) foreign nationals, the regulatory framework within which operations unfold does, in principle, provide more protection against an individual, discriminatory type of surveillance of foreign nationals. In the operations undertaken by the Aliens Police departments, the type of supervision and the possibilities that apply are governed not so much by Section 50(1) of the Aliens Act 2000, but more by the Aliens Circular [*Vreemdelingen circulaire (Vc2000)*], which, together with its supplements, clearly sets out for the police the situations in which foreign nationals surveillance can be exercised. In this respect, it would appear that the use of 'experiential or circumstantial information' is playing an increasing role in the large-scale operations undertaken by Aliens Police departments.

The efforts being made to achieve the further professionalisation of active foreign nationals surveillance through the national standardisation of internal procedures and work processes are also contributing towards the safeguarding of non-discriminatory surveillance. However, the internal safeguards of this nature implemented in various Aliens Police departments are not yet optimal, as witnessed by the (on some occasions) limited availability of an Assistant Public Prosecutor familiar with Foreign Nationals legislation and as witnessed by the varying quality of the reports produced by police officers.

An important shortcoming, which is evident in the safeguarding of professional non-discriminatory surveillance by the various Aliens Police departments during the last two years, has to do with training. In a large number of Aliens Police departments, the development of specialist expertise has been given lower priority. It is anticipated that the new specialist training being developed for the Aliens Police, and the inclusion of the 'foreign nationals surveillance' theme in the new police training to be provided, could change this situation for the better.

The amendment in the Aliens Act 2000 regarding the powers that the police have to stop and question individuals has not resulted in an increase in formal signs of discriminatory foreign nationals surveillance. Given the overall context and the 'built-in threshold' for the foreign nationals involved as regards official organisations, it must not be forgotten that an illegal foreign national is unlikely to want to commence an official complaints procedure in relation to an incident in which the said foreign national was

stopped and questioned by the police. However, neither the information obtained from intermediary organisations and individuals, nor the observations made further to active supervision point to different indications.

Since the new Aliens Act entered into force, case law from the Foreign Nationals Section and the Administrative Law Division of the Council of State on the discriminatory surveillance of foreign nationals has been limited to a total of just three cases. The case law available in this respect does not provide any indication of a (serious) violation of the non-discriminatory nature of foreign nationals surveillance. Therefore, the evaluation points to an extremely low level of official signs or indications of discriminatory foreign nationals surveillance by the police. However, since discrimination is largely hidden from view, the evaluation has revealed just part of the problem.

Under the influence of recent national policies and local initiatives on safety, nuisance and illegality, demands are being made for increased deployment as regards the operational surveillance of foreign nationals. Although intensified surveillance has not yet been achieved in full and, as such, does not (yet) have any effect on the non-discriminatory nature of surveillance, the activation and intensification of supervision *may* jeopardise the required objectification of the process of stopping and questioning, designed to prevent discriminatory surveillance. As regards the period studied, the conclusion is drawn that the pursuit of more active surveillance under the Aliens Act 2000 has remained 'in balance' with the aim to achieve surveillance of a non-discriminatory nature. However, the shifts observed as regards the priorities applicable and the approach taken to surveillance, in which more emphasis will be placed on themes such as overpopulation and nuisance, *do* indicate that the 'boundaries of the law' are being explored.

Literatuur

Aalberts, M.M.J.

Operationeel vreemdelingentoezicht in Nederland

Den Haag, WODC/Gouda Quint, 1989

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 94

Aalberts, M.M.J.

Politie tussen discretie en discriminatie, Operationeel vreemdelingentoezicht in Nederland

Arnhem/Antwerpen, Gouda Quint/Kluwer, 1990 (proefschrift)

ACVZ (Adviescommissie voor vreemdelingenzaken)

Vreemdelingen in bewaring, advies over vreemdelingenbewaring en verwijdering van 'criminele' illegalen

Den Haag, 2002

Beenackers, E.M.Th.

Vreemdelingentoezicht sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Identificatieplicht; een verkennend onderzoek naar staande houden op grond van het gewijzigde artikel 10 lid 1 Vreemdelingenwet

Den Haag, WODC, april 1997

WODC-Notitiereeks 1997/2

Baudoin, P., A. van de Burgt, B. Hendriksen en T. Heijmans (eindred.)

Vrijheidsontneming van vreemdelingen

Den Haag, Boom, 2002

Bedem, R. van den, L. Clermonts

Vreemdelingentoezicht in de praktijk; observatie-onderzoek naar de werkzaamheden van vreemdelingendiensten in Amsterdam en Rotterdam.

In: Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (commissie Zeevalking), eindrapport, 1991 (bijlage 3)

Burgers, J.

Natte vingers en vuile handen; over het schatten van het aantal illegale vreemdelingen. Een reactie op Böcker en Groenendijk

Migrantenstudies, jrg. 12, nr. 1, 1996, pp. 14-26

Clermonts, L.

Inzicht in toezicht: de praktijk van het vreemdelingentoezicht in Amsterdam en Rotterdam

Arnhem/Antwerpen, Gouda Quint/Kluwer, 1994

Reeks Politiestudies, nr. 14

Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (commissie Zeevalking)

Eindrapport, 1991

Doomen, J.

Behoorlijk blauw. Politieoptreden in Nederland

Amsterdam/Antwerpen, Contact, 1996

Engbersen, G. et al.

Illegale vreemdelingen in Nederland; omvang, overkomst, verblijf en uitzetting

Rotterdam, RISBO, 2002

Engbersen, G. en J.P. van der Leun

Illegale vreemdelingen en criminaliteit: over de differentiële kansenstructuur van illegalen

Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 37, nr. 3, 1995, pp. 238-256

Groendijk, K. en A. Böcker

Het schatten van de onschatbaren; aantallen illegalen, beeld van een categorie of van de schatter

Migrantenstudies, jrg. 11, nr. 2, 1995, pp. 117-128

Hendriksen, K.E.

Toezicht binnen grenzen; het operationele vreemdelingentoezicht ex art. 19 Vw.

Migrantenrecht, jrg. 10, nr. 9, 1996, pp. 189-196

Kornaat, F.

De (on)mogelijkheden voor een goed vreemdelingentoezicht

Politie Rotterdam-Rijnmond, 1997

Kuhlmann, A.

Intensivering en toetsing vreemdelingenbewaring

Migrantenrecht, jrg. 17, nr. 2-03, 2003, pp. 42-47

Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten

Klachten en meldingen over ongelijke behandeling, kerncijfers 2002

Amsterdam, LVADB, 2003

Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten

Jaaroverzicht discriminatieklachten bij antidiscriminatiebureaus en meldpunten, kerncijfers 2003

Amsterdam, LVADB, 2004

Leerkes, A. e.a.

De ruimtelijke spreiding en huisvesting van illegale vreemdelingen

Rotterdam, RISBO, 2004

Leun, J.P. van der, G. Engbersen en P. van der Heijden

Illegaliteit en criminaliteit. Schattingen, aanhoudingen en uitzettingen

Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1998

Leun, J.P. van der

Looking for Loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands

Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003 (proefschrift)

Ministerie van Justitie, project Coördinatie Vreemdelingenketen

Reguliere Toelating en Toezicht, Visiedocument Intensivering Toezicht

Den Haag, 2002

Ministerie van Justitie, project Coördinatie Vreemdelingenketen

Beslisdocument Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht

Den Haag, 2002

Ministerie van Justitie

Aanwijzing Uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000

Den Haag, 2003

Ministerie van Justitie

Terugkeernota; maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid

Den Haag, november 2003

Ministerie van Justitie

Illegalennota; aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland

Den Haag, april 2004

Nationale ombudsman

Onderzoek uit eigen beweging naar de uitvoering van taken met betrekking tot de toelating van vreemdelingen door de vreemdelingendiensten van de regionale politiekorpsen Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Hollands Midden en Rotterdam-Rijnmond, door de Staatssecretaris van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken. Rapport 2003/160

Den Haag, 2003

Poelert, B.

De politieke vreemdelingen zorg verandert

Tijdschrift voor de Politie, jrg. 64, nr. 7/8, 2002, pp. 10-14

Taakorganisatie Vreemdelingen zorg

Vreemdelingen zorg; een visie 1999-2002

Houten, maart 1999

Taakorganisatie Vreemdelingen zorg

Visiedocument Politieke Vreemdelingen zorg 2004-2006 (concept)

Houten, november 2003

Taakorganisatie Vreemdelingen zorg

Samenhang; de politieke vreemdelingen taak: visie en strategie 2004-2006

Houten, april 2004

Witte, R. e.a.

Effectief mobiel toezicht vreemdelingen; eindrapportage

Den Haag, ES&E, 2001

Bijlage 1

Samenstelling begeleidingscommissie

Ten behoeve van het onderzoek naar het operationeel toezicht vreemdelingen is een begeleidingscommissie ingesteld die de volgende samenstelling kende:

mw. mr. E. Steendijk (voorzitter)	Vreemdelingenkamer Zwolle
mw. dr. J.P. van der Leun	Universiteit Leiden
mw. D. Hogervorst	Algemene Rekenkamer
mw. mr. J. de Bruijn	Nationale Ombudsman
mw. I. Ketelaar	VNG
dhr. J. C. Snapper	Politie Gelderland Midden
mr. W. Verberk	FORUM
drs. M.J. Bagchus	Ministerie van Justitie
dr. F.W. Beijaard	WODC, ministerie van Justitie

Bijlage 2

Staandehoudingen van vreemdelingen per politieregio periode april 1998-april 2004

Totaal aantal staandehoudingen per regio*

VD- politieregio	Oude Vw			Nieuwe Vw			Totaal
	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	
1	301	387	482	534	699	647	3.050
2	122	134	169	154	214	197	990
3	122	132	134	102	126	167	783
4	134	146	201	253	263	310	1.307
5	330	406	348	398	407	391	2.280
6	350	427	445	456	541	672	2.891
7	294	306	352	345	439	375	2.111
8	255	150	179	179	244	302	1.309
9	529	585	790	1.116	1.316	1.285	5.621
10	414	652	469	456	680	531	3.202
11	66	111	85	67	152	172	653
12	1.067	1.271	2.057	2.514	2.867	2.823	12.599
13	1.648	1.637	2.160	2.477	3.671	3.503	15.096
14	82	74	91	122	162	154	685
15	1.029	982	1.359	1.420	1.927	1.836	8.553
16	432	395	433	387	509	409	2.565
17	2.038	2.012	2.215	2.083	2.717	2.364	13.429
18	143	138	147	240	326	358	1.352
19	88	96	153	140	207	458	1.142
20	425	436	617	1.312	1.831	1.878	6.499
21	269	176	241	412	609	656	2.363
22	687	549	620	703	825	1.440	4.824
23	456	495	544	587	653	521	3.256
24	626	612	795	984	1.391	1.350	5.758
25	94	74	86	101	149	159	663
Totaal	12.001	12.383	15.172	17.542	22.925	22.958	102.981

*De cijfers over de jaren hebben betrekking op de periodes april tot en met maart.

Bijlage 3

Organisatie en acties van vreemdelingendiensten

In deze bijlage is een bespreking aan de onderzochte vreemdelingendiensten gewijd, waarbij beknopt wordt ingegaan op enkele organisatorische kenmerken. Ook komen specifieke acties van de betreffende vreemdelingendiensten aan de orde.

Organisatie en aanpak van de onderzochte vreemdelingendiensten

VD Amsterdam-Amstelland

De VD van de politieregio Amsterdam-Amstelland behoort tot de executieve ondersteuning en werkt vanuit drie locaties binnen de politieregio. De vreemdelingendienst is in 1998 gereorganiseerd waardoor zij een uitbreiding van de personeelssterkte kreeg. Deze uitbreiding heeft op dat moment vooral geleid tot een uitbreiding van de administratieve functies. De executieve functies bij de VD zijn in die periode niet uitgebreid omdat dit volgens het korps ten koste zou gaan van de executieve sterkte van de wijkteams. In de situatie vóór de transitie van toelating naar toezicht bestond de VD Amsterdam-Amstelland uit vier afdelingen waar men de beschikking had over in totaal 300 fte. De betreffende afdelingen waren de afdeling Asiel (30 fte), Beheer (20 fte), Toelating (120 fte), Toezicht en opsporing (80 fte) en Uitzetting (50 fte).

Na de huidige reorganisatie wordt de capaciteit van de afdelingen Asiel en Toelating sterk teruggebracht en krijgen Toezicht en Terugkeer meer aandacht in de VD-aanpak. Een belangrijk element in de aanpak in Amsterdam is bovendien de decentrale aanpak vanuit de wijkteams die sinds 1995 is ingezet en als 'passief' toezicht is omschreven terwijl de centrale aanpak door de VD als actief toezicht wordt beschouwd. De invalshoek van de VD is de inzet bij toezicht 'nog verder dóór te decentraliseren' naar de wijkteams.

In Amsterdam worden sinds enkele jaren grootscheepse politiecontroles uitgevoerd die bekend staan als 'Spirit-acties'. Deze worden door de vreemdelingendienst opgezet om meer greep te krijgen op illegalen in de stad die zich schuldig maken aan criminele activiteiten of veel overlast veroorzaken (in deze gevallen is volgens de VD ook sprake van straatroof, prostitutie en vrouwenhandel). Daarbij wordt gericht gezocht in verdachte horecapanden, in woningen en op bekende prostitutieplekken. Tot nu toe zijn door de vreemdelingendienst en andere diensten in Amsterdam acht grootscheepse Spirit-acties gehouden. De zevende actie, in februari 2004, betrof bijvoorbeeld een politieoptreden waarbij in Zuid-Oost 55 West-Afrikanen zijn gearresteerd en in bewaring gesteld. Deze personen, voornamelijk uit Nigeria, hielden zich volgens de VD bezig met criminele activiteiten, zoals het inrichten van woningen als horecagelegenheden en met fraude. De Spirit-acties worden veelal in combinatie georganiseerd en uitgevoerd waarbij sprake is van de

inzet van de VD, CIE (criminele inlichtingen eenheid), de vliegende brigade van de Kmar, de HIT-team, wijkpolitie en IND.

Het optreden van de vreemdelingendienst Amsterdam-Amstelland in de Spirit-acties is niet altijd door de rechtbank van de vreemdelingenkamer 'positief beoordeeld' getuige een veegactie op een tippelzone in Amsterdam (Spirit III) waarbij 'het recht op daadwerkelijke en effectieve rechtsbijstand was geschonden' (zie bijlage 5). In een ander geval (voortvloeiend uit 'Spirit V') heeft de VD Amsterdam-Amstelland volgens de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State onvoldoende het redelijk vermoeden van illegaal verblijf inzichtelijk gemaakt (zie ook bijlage 5).

De uitspraken van de vreemdelingenkamer en van de Raad van State inzake enkele grootschalige VD-acties heeft volgens de vreemdelingendienst onder meer geleid tot een betere voorbereiding op de actie, waarbij ook meer vooroverleg met de IND Procesvertegenwoordiging plaatsvindt over het 'juridische kader' waarbinnen de actie kan plaatsvinden.

VD Rotterdam-Rijnmond

Na de vorming van de regiokorpsen in 1994 heeft het korps Rotterdam-Rijnmond gekozen voor een decentrale inbedding van de vreemdelingendienst in elf districten. Deze decentralisatie kreeg in 1995 zijn beslag. Om meerdere redenen, waaronder de sterk oplopende achterstanden bij de afdeling Toelating, is vervolgens in 1999 besloten de Vreemdelingendienst weer te centraliseren, gepaard gaande met een reorganisatie. De VD in Rotterdam-Rijnmond was op 1 januari 2001 nog opgebouwd uit negen districtelijke diensten Vreemdelingenpolitie.

Vervolgens is een reorganisatie doorgevoerd die heeft geleid tot de dienst Centrale Taken. Deze dienst komt voort uit de voormalige Regionale Operationeel Ondersteunende Dienst (R.O.O.D.) R.O.O.D. is vanuit de historie primair opgezet om de operationele uitvoering van de districten te ondersteunen. De opgezette Dienst Centrale Taken bestaat uit onder meer de Vreemdelingenpolitie (Toelating, Toezicht en Asiel) en Regionale Inlichtingendienst. De splitsing van R.O.O.D. heeft een (personele) reorganisatie tot gevolg gehad.

De veelvuldige reorganisaties hebben onder meer hun weerslag gehad op het functioneren en motivatie van de medewerkers, hetgeen gepaard is gegaan met een relatief hoog personeelsverloop en ziekteverzuim. De vreemdelingenpolitie heeft dit reorganisatieproces in 2003 afgerond, maar is inmiddels in het kader van de overdracht van toelatingstaken en intensivering toezicht in een nieuwe reorganisatie beland.

Het aantal formatieplaatsen van de vreemdelingendienst bedroeg in de situatie vóór de overdracht van toelatingstaken 193 fte. Het team Toezicht heeft een formatie van vierentachtig fte. Het toezichtswerk valt uiteen in twee taakvelden: administratief toezicht en opsporing. Na de transitiefase valt de VD Rotterdam-Rijnmond onder de Regionale Recherchedienst.

Een van de kenmerken van de huidige benadering in Rotterdam-Rijnmond is de Persoons Gerichte Aanpak (PGA) die erop gericht is om veelplegers en overlastgevende (criminele) vreemdelingen uit Nederland te verwijderen naar het land van herkomst en/of de vreemdeling ongewenst te verklaren. Hiertoe zijn aparte top-50 lijsten opgesteld van (illegale) veelplegers. Bovendien wordt in Rotterdam op instigatie van de lokale politiek (mede) door de VD formatie vrijgemaakt voor acties die zich richten op het bestrijden van 'overlast en overbewoning' in panden in bepaalde wijken. De vreemdelingendienst in Rotterdam is daarbij één van de partijen.

VD Haaglanden

De VD Haaglanden is januari 2002 gereorganiseerd en valt direct onder de directeur Recherche en Vreemdelingenpolitie. De vreemdelingendienst kende voor de overdracht van toelatingstaken vier units: unit Asiel, unit Toezicht, unit Toelating en een Bijzondere Ploeg, die zich bezighoudt met de voor het primaire proces ondersteunende activiteiten. De totale formatieve sterkte was in april 2002 225 fte. Ten behoeve van vreemdelingentoezicht zal de intensivering in Haaglanden vorm krijgen door (uiteindelijk) een formatie-uitbreiding van 42 fte voor toezicht naar 125 fte.

De VD Den Haag heeft in samenwerking met andere diensten in Den Haag ook specifieke '*Bulgaren-acties*' opgezet. Zo is met onder meer de gemeente Den Haag een projectgroep opgericht voor de 'Aanpak van de malafide infrastructuur rond illegalen' (bij de politie spreekt men in dit kader van het 'Amfi-team'). Een van de acties die vanuit deze werkgroep wordt ondernomen is het aanpakken van de overbewoning en de daarmee gepaarde overlast en gevaar. Bij de aanpak door de VD is gekozen om te werken met een charter waardoor een effectieve en snelle uitzetting van een grote groep personen mogelijk is. Het betreft voornamelijk Bulgaren die volgens de VD de grootste groep illegalen vormt in de stad Den Haag. Bovendien worden ook op kleinschaliger niveau andere panden met andere nationaliteiten aangepakt.

VD Midden West Brabant

Bij de reorganisatie van de politie in 1994 is de vreemdelingendienst in Midden West Brabant in de vorm van afzonderlijke units ondergebracht bij de zes districten. Als uitkomst van de samenvoeging in 1998 tot 4 districten verminderde ook het aantal vreemdelingendiensten tot vier. In 2002 zijn deze vier vreemdelingendiensten samengevoegd tot één regionale vreemdelingendienst. Na een groei in voorgaande jaren kent de Vreemdelingendienst nu een afnemende instroom van met name asielzoekers hetgeen ook consequenties heeft voor de formatie. De formatie voor asieltaken nam in 2 jaar af van 55 naar 25 fte in 2004.

Sinds 1994 is binnen de Regio Midden en West Brabant achtereenvolgens gesproken over de Vreemdelingendienst, Team Vreemdelingenzaken en

sinds 2002 over het Regionale Unit Vreemdelingendienst. Door de taakoverheveling naar de Immigratie en Naturalisatiedienst is de afdeling Toelating met ingang van 1 januari 2004 verdwenen. Kern van de activiteiten die resteert is de toezichttaak en de intensivering daarvan.

VD Friesland

Na een discussie over meer invloed van burgemeesters op politie is de regio Friesland medio jaren negentig opgedeeld in zes districten, met een centraal aangestuurde VD. Vervolgens is in 1998 gekozen voor een centraal aangestuurde VD met vier plekken in de regio (Midden-Leeuwarden, Sneek, Heerenveen, Drachten) met gedeconcentreerde werkplekken (voor toezicht) en twee districten zonder vaste werkplekken.

Een omslag in het werken en in de organisatie bij deze VD wordt weergegeven in de naamswijziging: het 'Bureau Vreemdelingenzaken' dekt niet meer de lading, liever hanteert men de benaming 'cluster Vreemdelingenpolitie'. In de nieuwe indeling zonder toelating zal het werk van de VD Friesland geclusterd worden naar de bedrijfsprocessen toezicht en asiel met in totaal 59 formatieplaatsen. Naast het overhevelen van toelatingspersoneel naar toezicht zal toezicht worden uitgebreid met meerdere jongere politieambtenaren.

Een belangrijk aandachtspunt voor de VD Friesland blijft daarom vooralsnog de uitvoering van een asieltaak. Per asielzoekerscentrum zijn vaste medewerkers van het bureau Vreemdelingenzaken, op verschillende functie-niveaus aangewezen. De Vreemdelingenpolitie Friesland is ook vertegenwoordigd in overleggen verband houdende met het Gezamenlijk Procedure Beheer, waarin (uitgeprocedeerde) asielzoekers worden besproken, zaken worden uiteengezet en afspraken worden gemaakt over verwijdering en uitzetting.

VD Limburg Noord

De VD Limburg Noord is na verschillende reorganisaties onderdeel geworden van de dienst Executieve ondersteuning (Exo) en kende in 2003 vier units: unit Toelating, unit Asiel, unit Toezicht en een unit Procesondersteuning en dossierbeheer.

Gezien de aanwezigheid van onder andere drie grotere asielcentra in Limburg Noord (met een capaciteit van ongeveer 1.400 tot 1.500 asielzoekers) is een belangrijk deel van de inzet gericht geweest op het thema 'asiel'. Deze AZC's blijven vooralsnog bestaan en hiervoor zijn vooralsnog circa 10 formatieplaatsen bestemd.

Voor de verschillende VD-taken had men bij de VD Limburg Noord in 2000 in totaal 43 fte; deze formatiecapaciteit is in de periode 2001-2003 toegenomen naar 58 fte.

Door een afname van capaciteit bij 'toelating' is de totale capaciteit voor de VD voor 2004 berekend op 41 fte. Bij de opnieuw ingerichte unit 'toezicht en terugkeer' zal een deel van de capaciteit voor asiel worden ingezet, terwijl de

accenten gelegd zullen worden op operationeel toezicht, migratiecriminaliteit en terugkeer en verwijdering.

Een belangrijk aandachtspunt in Limburg Noord zijn de controles in het kader van de Wav samen met de Arbeidsinspectie. Naar schatting zijn er 10.000 tot 15.000 illegale werkzoekenden in de regio. Zij vinden voornamelijk werk in de land- en tuinbouwsector. De gemeenten waren in eerste instantie geen voorstander van controle op land- en tuinbouw vanwege de moeite die eigenaren in deze sector hadden om werknemers te vinden. Mede vanwege de openbare orde (alcohol, onverzekerde auto's, en dergelijke) en gezondheid is echter een specifiek project opgezet, waarvoor gemeenten in de regio een convenant hebben ondertekend ('Legale arbeid: adequate handhaving en goede huisvesting', december 2002). De controle op de uitvoering van de doelstellingen van dit convenant is in handen van de Samenwerkende Partners Legale Arbeid (SPLA). In dit kader heeft de VD jaarlijks samen met de arbeidsinspectie een programma van controles. De concentratie ligt op Oekraïners en Polen die in principe met het vliegtuig worden uitgezet. In de zomer wordt er ongeveer twee maal per week een grote of kleinere actie uitgevoerd.

Een ander aandachtspunt in Limburg Noord betreft het thema prostitutie-mensenhandel, waartoe de Vreemdelingendienst samen met de regionale recherche regelmatig controles uitoefent bij sexinrichtingen in Limburg Noord (project Handhaving Prostitutie-Mensenhandel).

Bloemlezing uit observaties bij controles en acties Vreemdelingendiensten

Observatie Wav-VD controle

Aan deze actie namen deel: VD, Arbeidsinspectie (2 personen), KMar (2 personen gedetacheerd bij VD)

Het eerste bedrijf dat gecontroleerd wordt is uitgekozen op grond van het vermoeden dat hier een grote preicarrousel zou staan waar veel mensen aan het werk zouden zijn. Er worden drie Polen aangetroffen die door de AI om hun legitimatiebewijs worden gevraagd. Zij hebben deze niet bij zich en worden daarom alle drie meegenomen naar hun camping waar men op hun aanwijzingen terechtkomt. De AI blijft achter om de gegevens te noteren van een persoon die aanwezig was in het kantoor van het gecontroleerde bedrijf. De man zegt niet bekend te zijn met het bedrijf maar wordt aangetroffen zittend in het kantoor gebogen over papieren. Na aandringen door de AI wordt duidelijk dat het hier gaat om een zogenoemde 'Safie'-constructie. Dit wil zeggen dat de eigenaar van het bedrijf zijn product op stam verkoopt aan een Poolse koper die vervolgens met Poolse werknemers het komt oogsten. De werkgever zal een boete krijgen voor het tewerkstellen van illegale Polen zonder tewerkstellingsvergunning.

De camping waar men heen geleid wordt door de drie Polen blijkt een bekend adres te zijn van de AI; men is daar de week ervoor nog geweest samen met medewerkers van de gemeente Roermond. Het is een grote loods waar, in de hoek, een aantal caravans in een hoek geschoven staan met daaromheen hekken beveiligd met een ketting. De gemeente heeft dat de week ervoor afgesloten op verzoek van de AI. De mensen slapen nu in stapelbedden boven in de loods. Er staan ook vijf auto's met Poolse nummerplaten in de loods. De drie Polen die zijn aangetroffen in het preibedrijf worden verzocht hun paspoort te overhandigen. Telefonisch wordt getracht te verifiëren of deze Polen zich hebben aangemeld bij aankomst in Nederland. Omdat er in eerste instantie geen gegevens van deze Polen worden gevonden en ervan uitgegaan kan worden dat zij illegaal in Nederland verblijven, wordt aan hen verzocht hun spullen in te pakken en vervolgens in hun auto mee te rijden naar het politiebureau. Op het bureau worden de gegevens opnieuw gecontroleerd in het d-VAS systeem. Het blijkt dat de drie al eens eerder aangetroffen zijn en toen onder toezicht zijn vertrokken. Het beleid van de regio is om vreemdelingen die al eerder zijn aangetroffen in bewaring te stellen en uit te zetten. Er zijn echter op het moment geen cellen beschikbaar. Er wordt daarom voor gekozen de vreemdelingen opnieuw onder toezicht te laten vertrekken. Voordat dit gebeurt worden de drie eerst gehoord door de AI via een tolkentelefoon en de VD deelt hen via dezelfde tolkentelefoon mee wat er gaat gebeuren en wat er van hen verwacht wordt.

Het vertrek onder toezicht is een makkelijk middel voor het district omdat het ongeveer 10 kilometer bij de grens vandaan ligt. Het bestaat eruit dat de auto van de Polen wordt gevolgd tot de grens alwaar de paspoorten worden teruggegeven. Een van de VD-ers rijdt nog mee tot aan het begin van de Duitse Autobahn. Met de andere 4 Poolse auto's gebeurt niets vanwege tijdgebrek.

Observatie Spirit-actie VD Amsterdam-Amstelland (Spirit VI):

Eind november 2003 heeft een grootschalig politieoptreden plaatsgevonden dat gericht was op de staandehouding, inbewaringstelling en uitzetting van illegale vreemdelingen uit Bulgarije en Roemenië. Uit informatie is gebleken dat deze doelgroep, afgekort met de naam BAR (Bulgaren, Albaniërs en Roemenen, waarbij Albaniërs in de onderhavige actie niet zijn meegenomen), zich bezighoudt met illegale straatprostitutie of het regelen hiervan en verblijft en zich ophoudt in een 11-tal woningen en 6-tal horeca in Amsterdam en daar overlast veroorzaakt. De actie maakt onderdeel uit van een constante 'vreemdelingenactie' op de genoemde doelgroep en is de regio uitgevoerd onder de naam Spirit VI.

De actie had volgens de VD tot doel te komen tot de uitzetting van 50 tot 100 tot de doelgroep BAR behorende (criminele) illegale vreemdelingen, die overlast veroorzaken en derhalve de openbare orde verstoren.

De actie is verdeeld over drie dagen; de actie eindigde met het vertrek van

een charter. De afhandeling van de actie is gedaan aan het district en de opgehouden vreemdelingen zijn naar het wijkteam overgebracht waar zij in bewaring zijn gesteld; na de IBS zijn zij in de loop van de nacht overgebracht naar het uitzetcentrum Schiphol Oost.

De taak van de VD tijdens de actie is volgens de politie het identificeren, vaststellen van de nationaliteit en het vaststellen van de verblijfsrechtelijke status van de staande gehouden vreemdelingen; het regievoeren over het in vreemdelingenbewaring doen stellen van deze vreemdelingen op locatie Schiphol Oost en het verzorgen van de dossiers en voorwaarden die benodigd zijn voor uitzetting van de vreemdelingen.

Voor elke staandehouding op grond van de Vreemdelingenwet 2000 is in principe vooraf een dossier aangelegd dat voorkomt uit een eerste, zogenoemd 'proces-verbaal van bevindingen'. De redelijke verdenking van illegaal verblijf komt derhalve voort uit de feiten en omstandigheden ter plaatse, waarbij de aanleiding van de controle is gebaseerd op informatie over personen en omstandigheden welke is vastgelegd in een proces-verbaal (pv van bevindingen). Voor wat betreft het betreden van panden dat in gebruik is bij deze doelgroep en de staandehoudingen in deze panden is vooraf ter legitimatie een proces-verbaal opgemaakt met daarin omschreven het redelijk vermoeden dat in het betreffende pand illegale (criminele) vreemdelingen verblijven.

AI-VD actie januari 2004

Aan deze actie namen deel: Arbeidsinspectie (3 personen), Belastingdienst (4 personen), UWV (2 personen), VD (4 personen) en agenten basispolitiezorg (6 personen)

Er worden visafslagen en visfileerbedrijven in Harlingen gecontroleerd. Omdat de Belastingdienst bij de actie aanwezig is, worden alle personen die in het bedrijf aan het werk zijn gecontroleerd. Het personeel van de Belastingdienst stelde zich op in de kantine en liet de medewerkers één voor één langskomen. Zij dienen een legitimatiebewijs te tonen en hiervan wordt een (digitale) foto gemaakt. Verder wordt er een formulier ingevuld met daarop de verscheidene (legitimatie- en arbeids)gegevens.

Eenieder die gecontroleerd is, krijgt een sticker waarop de gecontroleerde persoon een handtekening moet zetten, bij twijfel kan dan gevraagd worden om opnieuw een handtekening te zetten.

De gegevens van de loonadministratie worden gecontroleerd waarbij gekeken wordt of er afwijkend lage lonen voorkomen. Als dit het geval is, zal dit later nog worden gecontroleerd met de gegevens van de belastingaangifte van deze persoon.

Het eerste adres dat gecontroleerd wordt, is op grond van controles van de douane op de lijst gezet. De douane heeft het bedrijf in de gaten gehouden en meerdere malen dezelfde auto's met buitenlandse nummerborden aangetroffen bij het bedrijf.

In het totaal worden er 4 bedrijven en 89 personen gecontroleerd. Er worden 2 vreemdelingen aangetroffen met een geldig W-document maar waarvoor de werkgever geen werkvergunning heeft aangevraagd. Deze mensen worden naar huis gestuurd, de werkgever krijgt een boete.

'Bulgaren-actie' Amfiteam en VD Haaglanden, november 2003

In totaal zijn er 23 woningen in de Schilderswijk, Transvaal, het Valkenbos-Regentessekwartier en Rustenburg Oostbroek bezocht. De woningen zijn in bezit van particuliere eigenaren (22 woningen) en in bezit van HaagWonen (1 woning).

In 19 woningen is illegale kamerverhuur c.q. beddenverhuur aangetroffen. In totaal zijn er 146 slaappleaatsen, gemiddeld 8 slaappleaatsen per woning aangetroffen. In 1 woning zijn bijvoorbeeld 17 slaappleaatsen aangetroffen. Van de 19 woningen met illegale kamerverhuur zijn er 6 woningen direct, geheel of gedeeltelijk gesloten en verzegeld op advies van de brandweer vanwege brandgevaar door het ontbreken van voldoende vluchtwegen, een onvoldoende brandwerende constructie of zelfs het ontbreken van (voldoende en deugdelijke) blusmiddelen.

Van de overige 13 woningen waar illegale kamerverhuur c.q. beddenverhuur is aangetroffen is geen direct levensbedreigend gevaar geconstateerd, deze woningen zijn niet gesloten.

In 7 woningen is sprake van een slechte hygiënische (vervuiling en of ongedierte) situatie. De eigenaren worden aangeschreven om deze woningen te laten reinigen en te ontsmetten, alsmede het ongedierte te laten bestrijden. In 4 woningen is de gas- en elektra installatie afgesloten vanwege zeer ondeugdelijke installaties, door geknoei aan de installaties en of illegale aansluitingen (fraude). Met de Eneco is afgesproken dat zij van gevallen van fraude aangifte doen bij de politie.

Alle eigenaren van de 19 woningen worden aangeschreven om de illegale kamerverhuur te beëindigen en de woningen in orde te brengen voor een reguliere bewoning door een huishouden en als zodanig ook in gebruik te doen nemen. Voor 9 woningen zal hiervoor de spoedprocedure worden gevolgd in verband met (brand)gevaarlijke situaties. Daarnaast worden de eigenaren aangeschreven (indien noodzakelijk) om achterstallig onderhoud op te heffen. Pas als deze zaken in orde zijn, worden de woningen vrijgegeven.

In de woningen zijn circa 95 personen aangetroffen, waarvan door de Vreemdelingenpolitie 67 personen zijn staandegehouden vanwege het ontbreken van een geldige verblijfstitel. Deze personen waren van Bulgaarse (54), Turkse (12) en Roemeense (1) afkomst. De overige bewoners met een geldige verblijfstitel hadden diverse nationaliteiten, zoals bijvoorbeeld de Portugese. Drie personen met de Turkse nationaliteit zijn in vreemdelingenbewaring gesteld; negen personen met de Turkse nationaliteit zijn in verband met cellengebrek heengezonden. Daarbij bleken na onderzoek vijf personen

rechtmatig in Nederland te verblijven, de meeste in afwachting van een beslissing op een aanvraag verblijfsvergunning. Zij zijn heengezonden. De vreemdelingendienst had reeds 4 Bulgaren en 4 Roemenen in vreemdelingenbewing zitten welke ook met dezelfde charter zijn uitgezet. Met een 'zelfmelder' is daarmee het aantal personen voor de charter op 59 gekomen. Een aantal vreemdelingen uit vooraf geselecteerde panden is gehoord door rechercheurs van het projectteam Amfi om verklaringen tegen huisjesmelkers te verzamelen.

Actie met Westland Interventie Team, december 2003

De actie werd aangestuurd door het WIT. Aan de actie namen deel: UWV (4 personen), Belastingdienst (5 personen), Arbeidsinspectie (3 personen) en Vreemdelingendienst (4 personen)

Er waren 4 adressen beschikbaar waarvan het vermoeden bestond dat vreemdelingen aan het werk waren. De eerste twee adressen waren op verzoek van de arbeidsinspectie op de lijst geplaatst vanwege een onderzoek tegen een bepaald uitzendbureau. De andere twee adressen waren eerder in de week bezocht. Het WIT verzamelt de informatie en betreedt het pand. De VD zorgt voor de afscherming (voorkomen van het vluchten van mogelijke vreemdelingen). Bij de briefing werd van een tweetal panden een plattegrond getoond met daarbij de indicatie van mogelijke vluchtwegen die afgeschermd moesten worden.

Het eerste adres op de lijst dat werd bezocht was een tomatenkas. Bij het betreden van het pand werden vier personen werkend aangetroffen. Van hen werden de papieren gecontroleerd. Een van hen was een Duitse pool met de benodigde papieren.

Het tweede bedrijf dat bezocht werd, een bedrijf dat op dat moment kerststerren kweekte, daarvan werd de achterkant naar aanleiding van de verzamelde informatie van het WIT afgeschermd door een drietal mensen van de VD. Bij betreden van het pand aan de voorzijde probeerde een viertal mensen weg te vluchten via de achterzijde. Alle medewerkers werden vervolgens verzocht in de kantine plaats te nemen. De vier die probeerden te ontvluchten bleken niet in het bezit te zijn van een geldige verblijfsvergunning. Deze mannen waren van Turkse nationaliteit. Ze zijn allen later overgebracht naar het bureau.

Het tweede adres op de lijst werd niet meer bezocht omdat men eerst een adres wilde bezoeken waarbij de kans groot was dat er veel vreemdelingen zouden worden aangetroffen.

Het tweede adres dat gecontroleerd werd stond niet op de lijst maar werd gecontroleerd omdat men daar mensen zag wegduiken toen men controle uitvoerde op het tweede bedrijf. Hier bleek twee maanden eerder ook al een controle te zijn uitgevoerd en alles was in orde. Het vierde adres op de lijst werd niet meer bezocht omdat het te ver weg gelegen was.

De vier vreemdelingen worden gehoord door VD en arbeidsinspectie. Vervolgens stelde de hulpofficier van justitie ze in bewaring na een kort verhoor door middel van de tolktelefoon. De vreemdeling wordt op de hoogte gesteld van het recht op een advocaat en hoger beroep.

Observatie Horeca-controle RR november 2003

Aan deze actie namen deel: GAK, opsporing (1 persoon), Eneco, fraude (2 personen), Brandweer (3 personen), Bijzondere wetten (3 personen), Vreemdelingendienst (3 personen) en Wijkteam (7 personen)

In twee teams werden 18 horeca-ondernemingen bezocht. Hierbij controleerde iedere groep hun eigen discipline. Er is per onderneming informatie aanwezig van de afgelopen vier jaren. Naar horen zeggen is de actie al uitgelekt bij de ondernemers.

De insteek van de VD is de Wav. Bij betreding van de horeca-onderneming wordt van iedereen die werkend wordt aangetroffen de legitimatie gevraagd en telefonisch gecontroleerd in het d-VAS indien noodzakelijk.

In een Chinees restaurant wordt een man aangetroffen die geen papieren kan tonen. Hij lijkt van Chinese afkomst te zijn. Hij wordt overgebracht naar het bureau. Daar wordt hij gehoord door middel van de tolktelefoon en vervolgens heengezonden omdat voor hem geen LP te krijgen zal zijn. Vooraf geeft een medewerker aan dat de overbrenging alleen gedaan wordt vanwege de mogelijkheid de werkgever te bestraffen. Het verhoor gaat daarom voornamelijk over de duur van de werkzaamheden en de verdiensten e.d. De man heeft geen paspoort en geeft aan al sinds 1995 in België te zijn en sinds 2000 in Nederland. De staande gehouden man geeft aan terug te zullen gaan naar België omdat hij daar nooit eerder in aanraking is geweest met de politie.

Gedurende de gehele actie worden 5 mensen staande gehouden, 2 Bulgaren 2 Chinezen, 1 Roemeense. De Chinezen worden heengezonden, de Bulgaren worden in bewaring gesteld en de Roemeense blijkt nog in de procedure te zitten maar geen werkvergunning te hebben. Zij wordt nog in het café gehoord over haar werkgever en niet overgebracht.

Actie met Arbeidsinspectie Bergen op Zoom, oktober 2003

De actie was erop gericht een arbeidsinspectie uit te voeren. Hierbij waren 4 personen van de vreemdelingendienst en 3 van de arbeidsinspectie betrokken. Dit soort controles worden ongeveer 1 keer per maand uitgevoerd. Deze controle werd uitgevoerd op grond van de Wet Arbeid Vreemdelingen.

De arbeidsinspectie neemt een verhoor af met iedere vreemdeling die aan het werk is zonder (tijdelijke) werkvergunning. In het verhoor wordt gevraagd naar: de duur van het werk, verdiend bedrag, sofi-nummer, hoe

het werk verkregen is, andere bijzonderheden over de betrokkenheid van de werkgever. De werkgever ontvangt een boete per werkende illegale vreemdeling.

Bij aanvang van de actie was een lijst aanwezig met een aantal bedrijven waar door eerdere controles en observeren in de dagen duidelijkheid was voorafgaande aan de actie. Deze lijst was echter niet voldoende dus uiteindelijk werd er afgegaan op tips.

Bij controle van een boomkwekerij werden drie Armeniërs staande gehouden. Zij kwamen met modder aan hun laarzen uit een veld. De vrouw die erbij liep, werd gevraagd of deze mannen aan het werk waren, toen zij dit bevestigde was dat voldoende om deze mannen staande te houden en papieren te controleren. Ze verklaarden vader en zijn 2 zoons te zijn. Zij werden gevraagd om hun papieren die zij niet bij zich hadden en die volgens zeggen door hun moeder/vrouw meegenomen waren om te stempelen in Harderwijk. Via telefoon zijn de namen opgezocht in d-VAS. De namen zoals op dat moment opgegeven kwamen niet voor in d-VAS. De mannen zijn vervolgens meegenomen naar het bureau alwaar verhoor is afgenomen. Onder andere werd hen ook gevraagd hoe ze aan het werk waren gekomen op de boomkwekerij. Zij verklaarden door een vriend te zijn gebracht. Deze zou hen ook betalen. Daar bleek dat ze wel degelijk bekend waren in d-VAS. De vader bleek in Nederland te mogen verblijven in afwachting van een medische behandeling, zijn zoons in afwachting van de behandeling van hun vader. Zij zijn nog in een procedure en mogen in Nederland blijven. Zij hebben echter geen werkvergunning. Ze worden heengezonden.

Bij een garagebedrijf werd binnengetreden op grond van een tip. Hier werden van alle personen die aan het werk waren op het moment van binnentreden van het pand de legitimatiepapieren gecontroleerd. De werknemers bleken allemaal Nederlanders en een Belg te zijn.

Een broccoliteeltbedrijf werd gecontroleerd naar aanleiding van een tip. Op het bedrijf bleken 13 Polen aan het werk te zijn die allen een tijdelijke werkvergunning hadden. Van iedereen die aan het werk was op het moment van betreden van het bedrijf werden de papieren gecontroleerd.

Een garagebedrijf werd gecontroleerd op grond van een tip. Hier werd enkel de eigenaar aangetroffen en geen werknemers. Van de aanwezige auto's werden nog de nummerplaten genoteerd om te controleren in het politie-systeem.

Een autopoetsbedrijf had al eerder een controle gehad waarbij illegale vreemdelingen werden aangetroffen. Bij deze controle werden 9 Bulgaarse vreemdelingen aangetroffen zonder verblijfsvergunning. Al deze mensen kregen een aanzegging om Nederland een dag later te verlaten. Dit werd op deze manier opgelost omdat er geen cellen genoeg beschikbaar waren om deze mensen in bewaring te stellen.

Bijlage 4

Afdoening van vreemdelingen- bewaringszaken

Een aanvullende informatiebron vormen de overzichten van de afdoening van bewaringszaken naar dictum, gesplitst in afdoening eerste beroep en afdoening vervolgeroep bij de vreemdelingenkamer in de loop der jaren. Deze geven ook een beeld van de mate waarin de staandehouding en inbewaringstelling als rechtmatig zijn bevonden. Sinds 2001 ligt het gemiddelde percentage van ongegrondverklaringen van beroepszaken op circa 85%.

Uit het overzicht komt naar voren dat het percentage gegrondverklaringen van beroepen bij bewaringszaken bij de vreemdelingenkamer in de periode 2000-2002 geleidelijk is afgenomen. In het jaar 2003 is er echter een lichte toename van het percentage gegrondverklaringen; deze lijn wordt in het eerste kwartaal van 2004 voortgezet.

Bewaringszaken Vreemdelingen, afdoeningen Vk over 2000 – eerste kwartaal 2004*

	gegrond	ongegrond	niet ontvankelijk/ onbevoegd
Totaal 2000	18%	81%	1%
2001			
Eerste beroep bewaringszaken	15%	82%	3%
Volgend beroep bewaringszaken	12%	86%	2%
Totaal 2001	14%	83%	3%
2002			
Eerste beroep bewaringszaken	11%	82%	7%
Volgend beroep bewaringszaken	7%	90%	2%
Totaal 2002	9%	86%	5%
2003			
Eerste beroep bewaringszaken	14%	80%	6%
Volgend beroep bewaringszaken	8%	89%	3%
Totaal 2003	11%	85%	4%
2004			
Eerste beroep bewaringszaken	14%	80%	6%
Volgend beroep bewaringszaken	10%	86%	4%
Eerste kwartaal 2004	12%	83%	5%

* Gegevens zijn exclusief bewaringszaken op grond van artikel 6 Vw 2000 betreffende grensdetentie. Data zijn verkregen van Bestuurlijke Informatievoorziening, Landelijk stafbureau Vreemdelingenkamer Den Haag.

Bijlage 5

Voorbeelden jurisprudentie Vw 2000 en toezicht

Jurisprudentie VK; discriminatoire zaken bij vreemdelingenkamers

Bewaring / Staandehouding / Redelijk vermoeden illegaal verblijf

Eiseressen stellen dat ten tijde van de staandehouding er geen sprake was van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf. Gelet op het feit dat de in het proces-verbaal genoemde mutaties van recente datum zijn, alsook op de bevinding dat ten aanzien van een groot aantal van deze mutaties is gebleken dat zij betrekking hadden op vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verbleven, is de rechtbank van oordeel dat dit stuk, in samenhang met de overige gedingstukken bezien, voldoende basis biedt voor een redelijk vermoeden van illegaal verblijf. De keuze om uitsluitend de aldaar te voet aanwezige personen aan te houden, is op een functionele, niet-discriminatoire maatstaf gebaseerd. Niet is gebleken dat selectie heeft plaatsgevonden op grond van uiterlijke kenmerken dan wel andere willekeurige criteria. Het feit dat de politie beschikt over verschillende wettelijke bevoegdheden brengt niet met zich mee dat de gehanteerde bevoegdheid, te weten de vreemdelingrechtelijke, onrechtmatig is. De omstandigheid dat de onderhavige actie mede is ingegeven door aspecten van openbare orde, brengt niet met zich mee dat het de politie niet vrij stond te kiezen voor een actie op vreemdelingrechtelijke grondslag.

(Rb 's-Gravenhage zp Amsterdam, 09.10.2002, AWB 02/73601)

Bewaring / Staandehouding / Redelijk vermoeden illegaal verblijf

Eiser is staande gehouden omdat hij een verwarde indruk maakte en bij verbalisanten – op grond van het feit dat eiser hen niet verstond en een Zuid-Europees uiterlijk heeft – het vermoeden rees dat hij vreemdeling is. Dit is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende om een redelijk vermoeden van illegaal verblijf op te leveren. Beroep gegrond.

(Rb 's-Gravenhage zp Groningen, 19.06.2002, AWB 02/44048)

Bewaring / Staandehouding / Redelijk vermoeden illegaal verblijf

De rechtbank is van oordeel dat de maatregel van staandehouding op rechtmatige wijze is toegepast. Blijkens het proces-verbaal van staandehouding constateerden de verbalisanten dat de vreemdeling (...) in strijd met de kennelijk van toepassing zijnde verkeersmaatregel heeft gehandeld. Het stond de verbalisanten vrij om de vreemdeling hierop aan te spreken en hem te vragen naar zijn identiteitspapieren. Het enkele stellen van de vraag of de vreemdeling zich kan legitimeren levert naar vaste jurisprudentie geen onrechtmatigheid op. De vreemdeling heeft aan dit verzoek gevolg gegeven. Van een discriminatoir optreden van de verbalisanten is de rechtbank niet gebleken. De aanleiding om de vreemdeling te volgen hield immers verband met het verdachte gedrag van de vreemdeling zelf, zoals in het proces-verbaal omschreven. Nu uit het gesprek met de eigenaar van de pizzeria

bleek dat de vreemdeling illegaal in Nederland verbleef en de vreemdeling zelf desgevraagd geen paspoort kon overleggen, waren er voldoende feiten en omstandigheden die naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren, zodat de verbalisanten op grond van artikel 50 lid 1 Vw 2000 bevoegd waren de vreemdeling staande te houden. Beroep ongegrond.

(Rb 's-Gravenhage, 10.12.2001, AWB 01/62027)

Bewaring / AC-procedure / Discriminatoire handelingen / Redelijk vermoeden illegaal verblijf

Tijdens de AC-procedure is de identiteit van eiser bekend geworden en na afloop van de AC-procedure is hij in bewaring gesteld. Eisers gemachtigde betoogt dat tijdens de AC-procedure sprake is van een niet op de wet gebaseerde, dus onrechtmatige vrijheidsontneming en dat een daaropvolgende inbewaringstelling ook onrechtmatig is. De rechtbank volgt deze stelling niet en overweegt dat een in het algemeen aan de ophouding voorafgaande staandehouding dient te zijn gegrond op feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren. De betekenis hiervan is dat geen sprake mag zijn van een staandehouding die een element van discriminatie in zich heeft. Hoewel in casu geen sprake is van een staandehouding geldt ook hier de eis van non-discriminatie. Op het moment dat de ophouding inging, was de identiteit van eiser bekend en was gebleken dat hij geen rechtmatig verblijf genoot. Niet als gevolg van de onrechtmatige vrijheidsontneming, maar naar aanleiding van de asielpcedure in AC-verband, is verweerder op de hoogte gekomen van eisers identiteit en verblijfspositie. Er is derhalve geen sprake van discriminatoire handelingen voorafgaande aan de ophouding. Ook de ophouding heeft niet langer geduurd dan de wet stelt. Beroep ongegrond.

(Rb 's-Gravenhage zp Groningen, 15.12.2002, AWB 02/88674)

Jurisprudentie ABRvS; discriminatoire zaken bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Bewaring / Staande houden / Redelijk vermoeden illegaal verblijf

Uit het proces-verbaal heeft de Afdeling niet opgemaakt dat verbalisant en zijn collega-appellant hebben aangesproken wegens het veroorzaken van overlast of het plegen van strafbare feiten. De Afdeling maakt hieruit op dat appellant is aangesproken in het kader van de aandacht die uitgaat naar de aanwezigheid van illegale vreemdelingen. Dat vindt bevestiging in het feit dat appellant is gevraagd naar papieren met zijn naam. Hieruit leidt de Afdeling af dat appellant direct vreemdelingrechtelijk staande is gehouden krachtens artikel 50 lid 1 Vw 2000. Uit het proces-verbaal valt verder op te maken dat redengevend voor het kennelijk ontstane vermoeden van illegaal verblijf was dat appellant een Noord-Afrikaans uiterlijk had en plotseling

achter een muur vandaan kwam. Dit is onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren, zodat deze staandehouding en in dit geval ook de daarop volgende inbewaringstelling onrechtmatig is. Hoger beroep gegrond; vernietigt VK Maastricht, 30 juli 2003, AWB 03/39106; beroep gegrond; beveelt opheffing maatregel, wijst zaak terug voor behandeling verzoek schadevergoeding.
(ABRvS, 15.09.2003, 200305196/1; JV 2003/485)

Bewaring / Staande houden / Redelijk vermoeden illegaal verblijf

De rechtbank heeft terecht overwogen dat op het proces-verbaal een redelijk vermoeden van illegaal verblijf mocht worden gebaseerd, op grond waarvan appellant mocht worden staandegehouden. Dat het onderzoek slechts wees op de aanwezigheid van illegale vrouwen in de betrokken inrichting, maakt dat niet anders. Dit geldt te meer nu, naar in A3/2.2.2 Vc 2000 als uitgangspunt is neergelegd, in het geval het redelijk vermoeden betrekking heeft op een plaats of ruimte, iedereen die zich daar bevindt daadwerkelijk wordt gecontroleerd teneinde uit te sluiten dat bij die controle een keuze op uiterlijke kenmerken plaatsvindt. Gelet op het grote belang dat moet worden gehecht aan het vrijwaren van controles als de onderhavige van discriminatoire elementen ligt het in de rede dat in de verslaglegging wordt vermeld of en op welke wijze aan evenbedoeld uitgangspunt is vastgehouden. In het onderhavige geval kan aan het ontbreken van zodanige vermelding voorbij worden gegaan nu appellant in zijn grief niet klaagt over discriminatoir toezicht en ter zitting van de zijde van de minister is verklaard dat iedereen die zich in de inrichting bevond aan controle is onderworpen. Hoger beroep ongegrond.
(ABRvS, 04.09.2003, 200304675/1; JV 2003/477)

Redelijk vermoeden illegaal verblijf (en strafrechtelijk voortraject)

De enkele aanwezigheid van een persoon, die zelf geen verdachte is, in een woning waar een huiszoeking in het kader van een strafrechtelijk onderzoek plaatsvindt, kan op zich geen redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren. Nu verder ervarings- of omgevingsgegevens ontbraken, kan uit het proces-verbaal niet anders worden afgeleid dan dat het uiterlijk van appellant een bepalende factor is geweest om redelijk vermoeden van illegaal verblijf aanwezig te achten. Nu uiterlijke kenmerken, zoals ook door de minister ter zitting in hoger beroep is toegegeven, geen, naar objectieve maatstaven gemeten, redelijk vermoeden van illegaal verblijf kunnen opleveren, ontbrak de bevoegdheid om appellant krachtens artikel 50 lid 1 Vw 2000 staande te houden. Hoger beroep gegrond; vernietigt uitspraak VK Dordrecht, 14 november 2002, AWB 02/82695; heft de bewaring op.
(ABRvS, 19.12.2002, nr. 20026208/1 JV 2003/72)

Voorbeelden jurisprudentie inzake redelijk vermoeden illegaal verblijf en staandehouding vreemdeling⁵⁴

Voorbeeld artikel 50, lid 1 en staandehouding Wav-controle (JV 2002/341)

Partijen: Appellant (Staatssecretaris van Justitie) tegen uitspraak van rechtbank van 3 juli 2002 in het geding tussen appellant en B. B. is bij besluit van 24 juni 2002 in vreemdelingenbewaring gesteld. Beroep hiertegen van B. is door de rechtbank op 3 juli 2002 gegrond verklaard en de bewaring is opgeheven. Staatssecretaris heeft bij brief bij Raad van State binnengekomen op 10 juli 2002 hoger beroep ingesteld tegen uitspraak.

Verbalisanten reden op zondag 23 juni 2001 omstreeks 21.30 uur over de openbare weg en troffen daarbij een bedrijfspand aan met geopende ramen. Bij het bedrijfspand gekomen rees het vermoeden dat het ging om een inbraak. Verbalisanten troffen bij het betreden van het pand drie mannen aan die zij niet konden verstaan. De drie mannen droegen geen identiteitspapieren bij zich. Een Nederlandse man, waarmee telefonisch contact werd gezocht op instigatie van een van de drie mannen, verklaarde dat de drie mannen van Chinese afkomst waren en voor hem aan het werk waren in zijn bedrijfshal. Omdat de mannen van buitenlandse afkomst aan het werk waren en niet over identiteitspapieren beschikten, zijn zij staande gehouden op grond van artikel 50 lid 1 Vw 2000.

In de eerste grief klaagt de staatssecretaris dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit de gedingstukken niet is kunnen blijken dat de staandehouding heeft plaatsgevonden tijdens een controle in kader van naleving van de WAV. Verbalisanten hebben na betreding van het bedrijfspand op grond van een vermoeden van inbraak gebruikgemaakt van hun bevoegdheid om in kader van controle op naleving van de WAV naar identiteitsdocumenten te vragen. De grief slaagt, op grond van aangetroffen omstandigheden en de informatie die vrijwillig aan hen is verschaft, konden zij concluderen dat er sprake was van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf (artikel 50 lid 1 Vw 2000).

In de tweede grief klaagt de staatssecretaris dat in de aangevallen uitspraak ten onrechte is vermeld dat niet overeenkomstig artikel 8:77 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht is gehandeld. Op grond daarvan is het beroep gegrond verklaard. Deze grief slaagt ook. Het hoger beroep is gegrond verklaard en aangevallen uitspraak van 3 juli 2002 wordt vernietigd.

Voorbeeld informatie van derden (JV 2002/382)

Partijen: Appellant C. tegen uitspraak van rechtbank van 17 juli 2002 in het geding tussen appellant en Staatssecretaris van Justitie. C. is bij besluit van 2 juli 2002 in vreemdelingenbewaring gesteld. Beroep hiertegen van C. is door de rechtbank op 17 juli 2002 ongegrond verklaard. Appellant heeft bij

⁵⁴ Selectie uit collectie Vreemdelingenrecht LSVK en databank afdeling Juridische Zaken Forum; periode april 2001-april 2004.

brief bij Raad van State binnengekomen op 24 juli 2002 hoger beroep ingesteld tegen uitspraak.

Appellant is op 2 juli 2002 van Curaçao naar Nederland gereisd. Bij aankomst op de luchthaven van Schiphol is hij door een ambtenaar belast met grensbewaking (artikel 50 lid 1 Vw 2000) staande gehouden op grond van aanwijzingen uit eigen onderzoek naar aanleiding van informatie van derden. Bij controle van identiteitsdocumenten is gebleken dat het Nederlandse paspoort waarover appellant beschikte niet zijn eigen paspoort was zodat zijn identiteit en nationaliteit niet konden worden vastgesteld. De informatie van derden leverde een redelijk vermoeden van illegaal verblijf op (artikel 50 lid 1 Vw 2000).

In de tweede grief klaagt de appellant dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de staandehouding van de appellant niet onrechtmatig was omdat voorafgaande aan de staandehouding geen feiten en omstandigheden bestonden die naar objectieve maatstaven een redelijk vermoeden van illegaal verblijf (artikel 50 lid 1 Vw 2000) opleveren. Deze grief faalt op basis van de bovenstaande feiten vermeld in onder andere het proces verbaal van de staandehouding.

In de eerste grief klaagt de appellant dat de rechtbank heeft miskend dat, nu aan appellant niet krachtens artikel 3 Vw 2000 de toegang is geweigerd en hem geen vrijheidsontnemende maatregel, als bedoeld in artikel 6, lid 1 en 2 Vw 2000 is opgelegd, hem evenmin een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in artikel 59 Vw 2000 kon worden opgelegd. Deze grief faalt ook. Ter beoordeling bij de rechtbank stond alleen de aan appellant opgelegde vrijheidsmaatregel krachtens artikel 59 Vw 2000. Het hoger beroep is ongegrond verklaard. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

Voorbeeld VAS-registratie en artikel 50, lid 1 (JV 2002/441)

Partijen: Appellant D. tegen uitspraak van rechtbank van 20 augustus 2002 in het geding tussen appellant en Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. D. is bij besluit van 4 augustus 2002 in vreemdelingenbewaring gesteld. Beroep hiertegen van D. is door de rechtbank op 20 augustus 2002 ongegrond verklaard. Appellant heeft bij brief bij Raad van State binnengekomen op 26 augustus 2002 hoger beroep ingesteld tegen uitspraak. De eerste grief van de appellant is reeds eerder beantwoord. Appellant heeft de daarop gegeven toelichting niet afgedaan. De grief faalt.

In de grieven 2, 3 en 4 klaagt appellant dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat tijdens het strafrechtelijk voortraject voldoende feiten en omstandigheden aanwezig waren, die naar objectieve maatstaven gemeten, het redelijk vermoeden opleveren dat hij illegaal in Nederland verblijft. Daartoe voert appellant aan dat uit de stukken niet blijkt dat zijn verblijfs-status is onderzocht in VAS. Volgens het proces-verbaal van de staandehouding bevond appellant zich achter het omheinde gedeelte van een bouwterrein waar veelvuldig werd ingebroken, sprak een onbekende

taal en kon zich niet identificeren. Deze omstandigheden leveren naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden van illegaal verblijf op, op grond waarvan appellante (krachtens artikel 50 lid 1 Vw 2000) kon worden staandegehouden. Het hoger beroep is ongegrond verklaard. De aangevallen uitspraak is bevestigd.

Voorbeeld van feiten en omstandigheden/tippelzone (JV 2003/20)

Partijen: Appellante E. tegen uitspraak van rechtbank van 10 oktober 2002 in het geding tussen appellante en Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. E. is bij besluit van 24 september 2002 in vreemdelingenbewaring gesteld. Verzoek om schadevergoeding van E. is door de rechtbank op 10 oktober 2002 ongegrond verklaard. Appellante heeft bij brief bij Raad van State binnengekomen op 24 oktober 2002 hoger beroep ingesteld tegen uitspraak.

In de eerste grief klaagt appellante dat het pv te algemeen is om tot een concrete aanwijzing van illegaal verblijf te komen en dat niet is komen vast te staan omdat er geen pv is waaruit blijkt dat appellante daadwerkelijk aan het werk was en zij dit ontkent. Dit pv vermeldt dat gedurende de periode van 1 juli tot en met 1 september 2002 90 incidentmeldingen zijn ingevoerd in het politiesysteem die betrekking hadden op de tippelzone waar appellante is staandegehouden. In het merendeel van deze incidenten werden illegale vreemdelingen genoemd. Het pv vermeldt ook dat de tippelzone bij de politie bekend staat als een plaats waar illegaal verblijvende vrouwen hun diensten als prostituee aanbieden. Bovendien vermeldt het pv dat het redelijk vermoeden van illegaal verblijf gebaseerd is op aanwijzingen uit eigen onderzoek van de politie die zij heeft gekregen bij de controle van persoonsgegevens en op een redelijk vermoeden van illegaal in Nederland verblijvende prostituees. De rechtbank is terecht afgegaan op de juistheid van het pv en heeft terecht overwogen dat het pv in samenhang met andere gedingstukken voldoende basis geeft voor een redelijk vermoeden van illegaliteit. De grief faalt.

De tweede en derde grief van de appellante werpen geen vragen op die beantwoording behoeven. Deze grieven falen eveneens.

In de vierde grief klaagt appellante dat de rechtbank slechts op het verzoek om schadevergoeding heeft beslist en ten onrechte niet op het beroep. De grief slaagt omdat de rechtbank ten onrechte heeft nagelaten het beroep ongegrond te verklaren. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak dient vernietigd te worden voor zover daarbij het beroep van appellante niet ongegrond is verklaard. Het door appellante ingestelde beroep zal alsnog ongegrond worden verklaard. Voor het overige wordt de aangevallen uitspraak bevestigd. Het door appellante in die zaak ingestelde beroep wordt ongegrond verklaard.

Voorbeeld jurisprudentie optreden VD in Spirit-actie tippelzone

Bewaring / Ophouding / Uitzetting / Rechtsbijstand / Redelijk vermoeden illegaal verblijf.

De rechtbank is van oordeel dat eisers na een veegactie op een tippelzone in Amsterdam in de gelegenheid hadden moeten worden gesteld tijdens de ophoudingsfase toegang te verkrijgen tot de rechtshulpverlening. Dat de ophoudingsfase werd afgebroken door uitzetting doet daar niet aan af. Er is sprake geweest van misleiding door de verbalisanten. Eisers zijn eerst na het gehoor ervan op de hoogte gesteld dat zij nog diezelfde nacht zouden worden uitgezet. Voor de verbalisanten was het dus op voorhand duidelijk dat de eisers, die tijdens het gehoor hadden aangegeven dat zij geen advocaat bij het gehoor wensten, maar wel rechtsbijstand gedurende de verdere bewaringsprocedure, geen toegang zouden krijgen tot een raadsman alvorens zij zouden worden uitgezet. Ook zijn de eisers, die hadden aangegeven geen advocaat bij het verhoor te willen, tijdens het gehoor niet volledig geïnformeerd omtrent de aanstaande uitzetting. Eisers zijn hierdoor niet zonder meer in staat geweest een goede beoordeling te maken van hun behoefte aan rechtsbijstand. Dit klemt te meer nu tussen de ophouding en de uitzetting een duidelijke relatie bestaat. Eisers is de mogelijkheid ontnomen een rechtskundig oordeel in te winnen over de uitzetting en eventuele rechtsmiddelen tegen de uitzetting aan te wenden. Het recht op uitoefening van daadwerkelijke en effectieve rechtsbijstand ex art. 4.18 lid 1 Vb 2000 is geschonden. De rechtbank oordeelt voorts dat ervaringsgegevens ook een redelijk vermoeden van illegaal verblijf kunnen opleveren. Het proces-verbaal biedt voldoende basis voor een redelijk vermoeden van illegaal verblijf ten aanzien van eisers die zich op de tippelzone bevonden. Beroepen grotendeels gegrond onder toekenning schadevergoeding. (Rb 's-Gravenhage zp Amsterdam, 15.07.2003, AWB 03/3219 e.v.)

Voorbeeld van binnentreden (artikel 53)

In een geval (voortvloeiend uit 'Spirit V') heeft de VD Amsterdam-Amstelland volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State onvoldoende het redelijk vermoeden van illegaal verblijf inzichtelijk gemaakt: 'De rechtbank heeft terecht overwogen dat het proces-verbaal onvoldoende inzichtelijk maakt welke feiten en omstandigheden met betrekking tot de binnentreden woning een naar objectieve maatstaven gemeten, redelijk vermoeden van illegaal verblijf hebben doen ontstaan. In het proces-verbaal wordt slechts vermeld via welke lijnen informatie is verkregen en dat die informatie is getoetst. Deze enkele vermelding verklaart niet waarom een redelijk vermoeden is gerezen, omdat niet is geconcretiseerd wat de met behulp van de vermelde bronnen verkregen informatie inhoudt. Dat de minister tijdens de zitting heeft gesteld over onderliggende stukken te beschikken, die nadere informatie bevatten over de bevindingen van het onderzoek leidt niet tot een ander oordeel, nu de minister bij de rechtbank noch eerder in de procedure deze stukken heeft overgelegd, de rechtbank deze stukken niet heeft opgevraagd en de minister hiertegen geen grieven heeft gericht. Hoger beroep ongegrond'. (ABRvS, 03.09.2003, 200304708/1; JV 2003/476)