



Bureau
Boekhoorn
Sociaal-wetenschappelijk
Onderzoek

Vreemdelingenpolitie in transitie

**Een nadere verkenning
van het operationeel vreemdelingentoezicht**

Paul Boekhoorn
Trees Speller

Nijmegen, juli 2006

Voorwoord

Voor de uitvoering van het toezicht op vreemdelingen in Nederland heeft de politie lange tijd zowel administratieve als operationele taken gekend. Vooral de administratieve controle op de toelating van vreemdelingen heeft tot voor kort veel capaciteit van de politie-organisatie gevraagd.

In het streven om vanuit de primaire politietaak juist het operationele toezicht door de politie op vreemdelingen te activeren en intensiveren, zijn in de afgelopen jaren enkele belangwekkende beleidsmatige ontwikkelingen te signaleren:

- de aanpassing van de wettelijke bevoegdheden van de politie gericht op het verruimen van de mogelijkheden tot staandehouding van vreemdelingen in de Vreemdelingenwet 2000, vooral bedoeld tot activering van het toezicht¹;

- de overdracht van de administratieve toelatings- en verblijfstaak van de politie aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst en gemeenten, waardoor bij de politie de inhoudelijke en organisatorische focus op de operationele toezichtstaak kan worden gericht;

- een substantiële uitbreiding van de politieformatie bedoeld ter intensivering van de toezichtstaak inzake vreemdelingen.

Deze beleidsontwikkelingen rondom het vreemdelingentoezicht zijn aanleiding geweest voor een nadere verkenning van de organisatorische en inhoudelijke stand van zaken bij de vreemdelingenpolitie na de overdracht van de toelatingstaken aan de IND en de uitbreiding van personele capaciteit voor operationeel vreemdelingentoezicht bij de politie.

De verkenning, uitgevoerd in opdracht van Politie en Wetenschap, geeft een beeld van de voorlopige uitkomsten van de transitie van het politieke vreemdelingentoezicht bij zes regiokorpsen.

Het rapport is opgesteld door Paul Boekhoorn en Trees Speller.

¹ Door BBSO is onderzoek gedaan naar de rol van de nieuwe Vreemdelingenwet (Vw 2000) voor het operationeel vreemdelingentoezicht door de politie (Boekhoorn, e.a., 2004).

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Het vreemdelingentoezicht bij de politie in transitie	4
1.2	Doel van het onderzoek	5
1.3	Onderzoeksvragen	6
1.4	Aanpak van de verkenning	7
1.5	Opbouw van het rapport	8
2.	Het beleidskader voor de politie en vreemdelingentoezicht	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Intensivering vreemdelingentoezicht als voornemen	10
2.3	Vreemdelingentoezicht volgens de politie	11
2.4	Criminaliteit en illegaliteit als invalshoeken	12
3.	Werkprocessen vreemdelingentoezicht	15
3.1	Procesbeschrijving politie en vreemdelingentoezicht	15
3.2	Het Kwaliteitsprogramma en de invulling van werkprocessen	19
3.3	Invoering werkprocessen en ontwikkeling deelprojecten	20
4.	Organisatie, inbedding en intensivering vreemdelingentoezicht	24
4.1	Inleiding	24
4.2	Verloop van de reorganisatie en intensivering bij zes VP's	25
4.3	Beleidsmatige (re)organisatie en sturing Vreemdelingenpolitie	39
4.4	Overzicht van de (re)organisatie en intensivering	41
5.	Activiteiten en taakinvulling van het vreemdelingentoezicht	47
5.1	Doelen van het politieel vreemdelingentoezicht	47
5.2	Aandachtsvelden van de Vreemdelingenpolitie	48
5.3	Activiteiten van de VP in de praktijk	50
5.4	Borging van aanpak en werkprocessen	59
6.	Intensivering Vreemdelingentoezicht en bepaling van prestaties	61
6.1	Prestaties van de politie in het vreemdelingentoezicht	61
6.2	Ontwikkelde prestatie-indicatoren	62
6.3	Prestatie-indicatoren en definitieknelpunten	63
6.4	De streefcijfers voor vreemdelingentoezicht	64
7.	Conclusies en aanbeveling	69

Literatuur

Bijlage Geraadpleegde informanten

1 Inleiding

1.1 Het vreemdelingentoezicht bij de politie in transitie

Vreemdelingentoezicht als operationele politietaak

In het beleid van de Nederlandse rijksoverheid ten aanzien van vreemdelingen streeft men al enkele jaren naar een intensivering van de bestrijding van het niet-rechtmatig verblijf van vreemdelingen en naar een effectievere uitzetting van illegalen. Om dit te kunnen bereiken is onder meer een versterking van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie op dit terrein als aandachtspunt geformuleerd². Een verbetering van de aanpak door de politie in het kader van de 'vreemdelingen zorg' zou in dit kader ondersteund kunnen worden door de bestaande politiecapaciteit op de primaire politietaak te concentreren.

De discussie over de kerntaken en het streven van de politie naar een duidelijker omschreven toezichtsfunctie in plaats van een 'administratieve' functie zijn in 2002 enkele van de redenen geweest voor de opzet van het project 'Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht' (RTIT).

Het RTIT-project richtte zich op het reorganiseren van de vreemdelingentaken bij de politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de gemeenten. Deze herverdeling van taken had enerzijds tot doel het toezicht door de politie op vreemdelingen te intensiveren en anderzijds de reguliere toelatingsprocessen via de IND en gemeenten 'sneller, beter en doelmatiger' te laten verlopen.

Deze reorganisatie van de toelatings- en toezichtstaken is in april 2003 in gang gezet en gefaseerd uitgevoerd. Formeel beschouwd heeft men één jaar gereserveerd voor de reorganisatie bij betrokken ketenpartners. De herschikking van taken kent de volgende onderdelen:

- een overdracht van de administratieve toelatingstaken van de vreemdelingendiensten van de politie aan de IND;
- de inrichting van een front office voor eerste reguliere toelatingsaanvragen bij de gemeenten;
- een intensivering van het vreemdelingentoezicht bij de politie door een overheveling van formatiecapaciteit binnen de vreemdelingendiensten van 'toelating' naar 'toezicht'.

De transitie 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 politieke toezichtstaak.

De transitie is bij de betrokkenen in de politieregio's ook in de naamvoering te herkennen: de vreemdelingendienst (VD) is getransformeerd naar een vreemdelingenpolitie (VP; of in sommige regio's in een Vreemdelingenrecherche). In termen van een betrokkene bij de politie: 'van een enigszins suffe, administratieve organisatie naar een operationele politie-eenheid'. Hiermee wordt derhalve ook, in ieder geval op papier, een belangwekkende cultuuromslag binnen deze politieorganisatie gemaakt.

Uitbreiding politiecapaciteit voor actief vreemdelingentoezicht

Naast een herpositionering van de politie op het terrein van het vreemdelingentoezicht, is tevens een intensivering van dit politieke toezicht nagestreefd door middel van een capaciteitsuitbreiding. De Nederlandse politie had tot voorjaar 2003 circa 1500 fte gereserveerd voor zowel het administratieve als het operationele toezicht in het kader van wat men 'vreemdelingen zorg' noemde. Bij een onderverdeling van de capaciteit was circa 900 fte ingezet voor de taken

² De politie heeft in het kader van de 'vreemdelingen zorg' een specifieke taak sinds het ontstaan van de gemeentelijke politiekorpsen en de rijkspolitie op basis van de Politiewet 1954.

gerelateerd aan toelating en regelen verblijf (het ‘papieren’ toezicht) en circa 600 fte voor operationeel toezicht.

De intensivering van de operationele toezichtstaak zou volgens plannen mogelijk moeten worden door de gedeeltelijke inzet van formatiecapaciteit bij de vreemdelingendiensten die niet meer voor de uitvoering van de toelatingstaak nodig is. Met enerzijds de overdracht van de administratieve taken aan IND en gemeenten (en een budgettaire overdracht van 450 fte), werd anderzijds 450 fte gereserveerd voor de gewenste intensivering van de toezichtstaak.

Herinrichting van organisatie en van werkprocessen van de vreemdelingenpolitie

In het kader van de kerntakendiscussie bij de politie, het RTIT-project, de toenemende landelijke druk op zichtbare prestaties en het streven naar een verdergaande professionalisering van de toezichtstaak is een ‘kwaliteitsslag’ gepropageerd. Hiertoe behoort ook een herbeoordeling van de inzet en activiteiten van de vreemdelingenpolitie.

Bij de beschrijving van de toezichtsactiviteiten van de vreemdelingendiensten geldt inmiddels de ‘Bedrijfsarchitectuur Politie Vreemdelingentaak’ 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 wordt vastgelegd.

De landelijk opgestelde werkprocessen gelden in principe voor alle afzonderlijke eenheden vreemdelingenpolitie in de 25 politieregio’s, maar de organisatorische vertaling ervan vindt op regionaal niveau plaats zodat mogelijk ook een ‘lappendeken’ aan VP-organisatievormen is ontstaan.

Een ontwikkeling die we bij de evaluatie van Vw2000 (zijdelings) constateerden betrof de mogelijke (her)overwegingen bij politieregio’s over de vormgeving van ‘vreemdelingentoezicht’ binnen het korps. De transitie van de VD-taak heeft bij verscheidende politieregio’s geleid tot het onderbrengen van de toezichtstaak bij onder meer 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 vreemdelingentoezicht heeft men bij de politieregio’s de optie deze processen bij meerdere afdelingen onder te brengen.

De inzet van de transitie roept de vraag op naar de huidige stand van zaken en vooral naar de wijze waarop de organisatie van het vreemdelingentoezicht binnen de regiokorpsen vorm heeft gekregen en naar de invulling van de nieuwe werkprocessen. In het volgende gaan we nader in op de hoofdvraagstelling van de verkennende studie en op de onderzoeksaanpak.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van de studie is door middel van een verkenning een eerste, kwalitatief beeld te krijgen van de ontstane situatie bij de politie inzake de uitoefening van vreemdelingentoezicht na de afronding van de transitiefase. Met de transitie beoogde men namelijk een aantal belangwekkende wijzigingen aan te brengen in de organisatie, formatie en aanpak van het vreemdelingentoezicht door de politie, te weten:

- een herschikking van taken, met *toezicht* op vreemdelingen als primaire politietaak van de vreemdelingenpolitie;
- een herijking van de taken en activiteiten in het toezicht vanuit een *procesgerichte* benadering;

de uitbreiding van de personele politieformatie als een vorm van *intensivering* van de toezichtsmogelijkheden;
een *verschuiving van accenten en prioriteiten* binnen het toezicht van de politie op vreemdelingen.

De wijzigingen, die leidden tot een transformatie van de vreemdelingendienst in een vreemdelingenpolitie, roepen onder meer de vraag op naar de organisatorische modellen die men voor de nieuwe vormgeving van de vreemdelingenpolitie heeft beoordeeld en geïmplementeerd.

Aangezien de regiokorpsen een relatieve vrijheid hebben in de interne vormgeving van de door hen uitgeoefende toezicht kunnen verschillende organisatiemodellen zich voordoen. De variatie in de structuur vloeit onder meer voort uit een centrale dan wel decentrale benadering en organisatie van het vreemdelingentoezicht: zo kan vreemdelingentoezicht in een politieregio als activiteit zijn ondergebracht bij de taken van de basispolitiezorg, maar ook kan dergelijk toezicht een hoofdonderdeel zijn van een volledig zelfstandige, specialistische VP-eenheid. Ook kunnen hiertussen verscheidene organisatorische mengvormen zijn ontstaan, met een onderscheid naar de handhavings- en opsporingstaken.

De verkenning bij de vreemdelingenpolitie is er bovendien op gericht te beoordelen of een vervolgstudie inhoudelijk relevant en methodisch haalbaar kan zijn indien de effecten van de transitie bij de vreemdelingenpolitie worden onderzocht. Deze effectstudie zou mogelijk nader kunnen ingaan op de resultaten van het politieke vreemdelingentoezicht waarbij relaties worden gelegd met:

- de gekozen organisatievorm voor vreemdelingentoezicht binnen het korps;
- (wijzigingen in) de procesgerichte aanpak (verdeeld naar onderscheiden werkprocessen);
- de (formatieve) intensivering van het toezicht.

1.3 Onderzoeksvragen

In de verkenning stonden, gerangschikt naar enkele hoofdthema's, de volgende vragen centraal:

organisatie en inbedding vreemdelingentoezicht:

op welke wijze is politiek vreemdelingentoezicht in de regio's na de transitie in de politieorganisatie ingebed? Welk organisatiemodel of welke modellen zijn daarin herkenbaar? Welke overwegingen heeft men in de regio's gehanteerd voor de implementatie van het gekozen organisatiemodel? Vloeit het organisatiemodel voort uit een theoretisch, conceptueel kader; welke organisatieprincipes worden gehanteerd? Welke knelpunten speelden of spelen nog bij de implementatie van de nieuwe organisatie, welke oplossingen heeft men bedacht voor deze knelpunten?

vormgeving intensivering toezicht:

hoe wordt de intensivering van het vreemdelingentoezicht gerealiseerd; in welke mate is sprake van uitbreiding van de politiecapaciteit in politieregio's ten behoeve van vreemdelingentoezicht?

(vreemdelingen)toezicht als primaire politietaak:

op welke wijze en in welke mate leidt de overheveling van administratieve taken aan de IND tot een sterkere oriëntatie van de vreemdelingenpolitie op de primaire politietaak, i.c. het operationeel vreemdelingentoezicht?

accenten in het toezicht en werkprocessen:

waar liggen de accenten en prioriteiten van de vreemdelingenpolitie bij het operationeel toezicht? In hoeverre heeft verschuiving hierbinnen plaatsgevonden vanwege de transformatie van de vreemdelingendienst, i.c. vreemdelingenpolitie? Op welke wijze wordt

de voorgestane procesgerichte benadering, aan de hand van nieuw geformuleerde werkprocessen, bij de regiokorpsen organisatorisch en inhoudelijk vertaald? Op welke wijze wordt vreemdelingentoezicht geplaatst binnen de opsporing en handhaving?

borging van werkprocessen:

op welke wijze streeft men naar borging van kwaliteit en expertise binnen het politieke vreemdelingentoezicht; hoe verhoudt dit zich tot de organisatorische vormgeving van dit toezicht?

aanwijzingen voor relevantie en haalbaarheid van (vervolg) effectonderzoek:

welke ontwikkelingen zijn, gezien de opbrengsten van de verkenning, mogelijk relevant voor nader onderzoek in het kader van de intensivering en activering van het politiek vreemdelingentoezicht? Andere (onderzoekstechnische) vragen in dit kader zijn onder meer: welke ijkpunten worden als uitgangspunt genomen, welke kwalitatieve en kwantitatieve meetinstrumenten zijn beschikbaar en bruikbaar voor een meting van resultaten? Wat is de rol van de opgestelde prestatie-indicatoren voor de vreemdelingenpolitie (inzake eerstelijns- en tweedelijns identiteitsonderzoek door de VP) en in hoeverre kunnen registratiegegevens van de PolitieSuite Handhaving Vreemdelingen (PSHV) hierin dienstig zijn?

1.4 Aanpak van de verkenning

Algemene invalshoek

De verkenning betrof een beknopte kwalitatieve studie van de wijze waarop het politiek vreemdelingentoezicht na de transitiefase binnen regiokorpsen is ge(re)organiseerd. Ook is naar mogelijke bouwstenen gezocht die in een vervolgstudie aanwijzingen kunnen opleveren voor verklaringen over de effectiviteit en doelmatigheid van het (al dan niet geïntensiveerde) toezicht gezien de gekozen organisatievorm, de personele capaciteit, inrichting van werkprocessen, e.d.

Zes politieregio's als object van studie

Om voldoende zicht op de organisatie modellen, werkprocessen en inhoudelijke benaderingen inzake vreemdelingentoezicht te verkrijgen, zijn zes politieregio's in de verkenning opgenomen. Bij deze selectie zijn we in eerste instantie uitgegaan van criteria als landelijke spreiding, grootte van de vreemdelingendienst en inhoudelijke accenten bij de vreemdelingenpolitie.

Na een voorinventarisatie bij tien politieregio's is een selectie gemaakt van de vreemdelingenpolitie in de volgende zes regio's: Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Brabant Zuid Oost, Gelderland Zuid, Noord Oost Gelderland en Hollands Midden. Belangrijk criterium bij de selectie van de regio's was uiteindelijk of men bij de vreemdelingenpolitie na de reorganisatie in een redelijk overzichtelijke en (enigszins) stabiele situatie terecht was gekomen zodat de verkenning ook een reëel en zinvol beeld kan geven van de ontstane situatie.

Dataverzameling

Voor de dataverzameling ten behoeve van de verkennende studie zijn vooral individuele interviews met landelijke organisaties en met regionale sleutelpersonen bij de vreemdelingenpolitie afgenomen. Bovendien is bij een groot aantal andere betrokkenen van de vreemdelingenpolitie (telefonisch) informatie opgevraagd over deelonderwerpen binnen het vreemdelingentoezicht. Bij de zes politieregio's en bij relevante landelijke organisaties, waaronder de Taakorganisatie Vreemdelingen (TOV), is daarnaast schriftelijke informatiemateriaal verzameld. Bij enkele politiemedewerkers van de zes VP's is bovendien extra (technische en administratieve) informatie opgevraagd over onder meer de inrichtings- en

jaarplannen en over de mogelijkheden van het registratiesysteem voor de vreemdelingenpolitie, de PolitieSuite Handhaving Vreemdelingen (PSH-V).

In het kader van het ontwerp en de beoordeling van de werkprocessen bij de Vreemdelingenpolitie zijn aanvullende (telefonische) interviews afgenomen met medewerkers en (externe) adviseurs van de VPP en CIP. Om een beeld te krijgen van mogelijke activiteiten van andere onderzoekers op dit terrein is onder meer contact gezocht met wetenschappers van de universiteiten in Leiden, Rotterdam, Groningen en Tilburg. In de bijlage is een lijst met informanten opgenomen.

1.5 Opbouw van het rapport

De verkenning start in *hoofdstuk twee* met een korte bespreking van recente ontwikkelingen in het beleidskader rondom het vreemdelingentoezicht door de politie. Naast de wens om het toezicht te intensiveren en meer aandacht te schenken aan de primaire politietaak, spelen in dit kader ook de verschillende, soms concurrerende, invalshoeken van politie en politiek waar het gaat om bestrijding van criminaliteit en vermindering van het aantal niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen. In het kader van de kerntakendiscussie bij de politie, de vraag naar zichtbare en meetbare prestaties en de behoefte aan professionalisering van het vreemdelingentoezicht is een kwaliteitsverbetering gepropageerd. In *hoofdstuk drie* wordt aangegeven tot welke nieuwe werkprocessen dit in het vreemdelingentoezicht heeft geleid. *Hoofdstuk vier* beschrijft het verloop van de reorganisatie bij de vreemdelingenpolitie in zes regio's en de mate waarin de voorgenomen intensivering gestalte krijgt. Naast de organisatorische inbedding en wijzigingen in personele formatie, wordt ook kort ingegaan op 'cultuuraspecten' die bij het werk van de vreemdelingenpolitie een rol spelen. Om meer zicht te krijgen op het formele functioneren van de vernieuwde vreemdelingenpolitie, wordt in *hoofdstuk vijf* uitgebreid ingegaan op de veelheid aan doelen, aandachtsvelden en activiteiten die men op papier en in de praktijk onderscheidt. *Hoofdstuk zes* behandelt de inzet van de vreemdelingenpolitie in het licht van recentelijk opgestelde prestatie-indicatoren die naar verwachting richting zullen geven aan de inzet van de VP op deelthema's binnen het toezicht. De verkennende en beschrijvende studie over de vreemdelingenpolitie wordt in *hoofdstuk zeven* afgesloten met enkele hoofdconclusies en een aanbeveling voor een vervolgstudie.

2 Het beleidskader voor de politie en vreemdelingentoezicht

2.1 Inleiding

Het binnenlands toezicht op vreemdelingen behoort sinds geruime tijd tot het takenpakket van de Nederlandse politie³. Bij de uitvoering van deze taken door de vreemdelingendiensten (VD)⁴ van de politie is tot voor kort onderscheid gemaakt tussen administratief en operationeel toezicht.

Het *administratief toezicht* door onderdelen van de vreemdelingendiensten betrof 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. Naar mate het aantal naar Nederland komende vreemdelingen in de loop der jaren groter werd, is namelijk ook het aantal toelatingsambtenaren bij de vreemdelingendiensten toegenomen; voor dit administratief toezicht had de politie tot circa voorjaar 2003 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 met steeds grotere achterstanden in de administratieve verwerking van aanvragen en in de informatieverstrekking over lopende procedures te kampen. De vreemdelingendiensten hebben bij de uitvoering van deze toelatingstaak steeds meer problemen ondervonden: met de regelgeving, de samenwerking met de partners in de ‘vreemdelingenketen’, de bereikbaarheid en met de personele bezetting⁵.

Het *operationeel vreemdelingentoezicht* omvat het binnenlandse toezicht door de politie dat er op is gericht het illegale verblijf van vreemdelingen te bestrijden alsmede het toezicht dat er op is gericht het terugkeer- en verwijderingsbeleid te ondersteunen⁶. Bij dit operationeel vreemdelingentoezicht door de politie wordt in de praktijk onderscheid gemaakt 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 (conform artikel 50 Vw2000). In dit actief toezicht zijn onder meer de volgende politie-acties 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 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

³ De politie heeft in het kader van de ‘vreemdelingen zorg’ een specifieke taak sinds het ontstaan van de gemeentelijke politiekorpsen en de rijkspolitie op basis van de Politiewet 1954.

⁴ De VD worden op dit moment aangeduid met Vreemdelingenpolitie (VP). In deze rapportage wordt derhalve in het algemeen gesproken van VP. Als het echter specifiek over de taakoverdracht gaat of een periode vóór de taakoverdracht zal gesproken worden over VD.

⁵ 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.

⁶ Ministerie van Justitie, project Coördinatie Vreemdelingenketen. Beslisdocument Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht. augustus 2002

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.

2.2 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 versterken⁷. Het gevolg hiervan is dat bij de politie de gedachte is ontstaan om het bedrijfsproces 'Regelen Verblijf' van de vreemdelingendiensten, waarbij het gaat om de administratieve toelatingstaken 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 voormalige 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 vreemdelingtoezicht 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 vreemdelingtoezicht 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)⁸.

Het RTIT-project richtte zich op het reorganiseren van de vreemdelingetaken bij de politie, IND en gemeenten om enerzijds het toezicht op vreemdelingen te intensiveren en anderzijds de reguliere toelatingsprocessen '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:

- een overdracht van administratieve toelatingstaken van de politie aan de IND;

⁷ De discussie heeft geleid tot de intentienotitie 'Politiële vreemdelingenzorg' (november 2001) van de portefeuillehouder Vreemdelingenzorg van de Raad voor Hoofdcommissarissen mr. B. Poelert (korpchef Gelderland Zuid).

⁸ Beslisdocument Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht, 30 september 2002. De coördinatie van het RTIT-project was in handen van het Project Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV), inmiddels omgedoopt tot Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) bij het ministerie van Justitie. 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.

- de inrichting van een ‘front office’ voor eerste reguliere toelatingsaanvragen bij de afdelingen Burgerzaken van de gemeenten voor een aantal publieksgebonden taken, zoals het in ontvangst nemen van de aanvraag en verstrekken van documenten;
- 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.

De aanpak in het vreemdelingtoezicht en de noodzaak tot intensivering is als volgt in het ‘Visiedocument Intensivering toezicht’ gemotiveerd:

‘Het toezicht op vreemdelingen wordt thans nog onvoldoende door de politie opgepakt, hetgeen ook blijkt uit de eerder genoemde intentienotitie, waarin wordt aangegeven dat het bedrijfsproces “Toezicht houden” nooit een echt volwassen vorm heeft kunnen aannemen.

De politie moet het vreemdelingtoezicht zo inrichten, dat in het kader van haar kerntaakstelling - de handhaving van de openbare orde en veiligheid, de opsporing - beter en sterker bijgedragen kan worden aan de aanpak van de “criminele” vreemdeling, de criminele circuits daaromheen én aan de bestrijding van de (zwaardere vormen van) criminaliteit, waaronder georganiseerde criminaliteit en onderdelen daarvan, zoals mensenhandel en mensensmokkel. (...) De bestrijding van regionale problemen, zoals grensoverschrijdende drugsoverlast en illegale arbeid, hebben ook duidelijk gemaakt dat in een Europa zonder binnengrenzen binnenlands vreemdelingtoezicht noodzakelijk is (...)

Het is noodzaak om het vreemdelingtoezicht nadrukkelijk te koppelen aan de primaire taakstelling van de politie, waardoor zowel het vreemdelingtoezicht daadwerkelijk op het gewenste peil kan worden gebracht als de veiligheid en de strafrechtelijke handhaving beter kunnen worden gediend. Het is nu het moment om de al jaren gewenste en na 11 september 2001 nog noodzakelijker gevoelde intensivering van het vreemdelingtoezicht te realiseren’⁹.

2.3 Vreemdelingtoezicht volgens de politie

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:

- de aanpak van criminele vreemdelingen, al dan niet rechtmatig (legaal of illegaal) in Nederland verblijvend;
- het optreden tegen 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 bezig houden 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 de politie¹⁰ 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

⁹ Justitie, SCV, 2002, p. 15-16.

¹⁰ TOV, Visiedocument Politie Vreemdelingen zorg 2004-2006, concept november 2003.

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 (concept)document van de Taakorganisatie Vreemdelingen zorg 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'¹¹.

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 overlastgevende vreemdeling, terwijl de VD in Friesland veel meer met asielgerelateerde vraagstukken te maken heeft gehad.

2.4 Criminaliteit en illegaliteit als invalshoeken

Sinds enkele jaren 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 vreemdelingtoezicht 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 vermogensdelicten 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*;
dit betreft onder andere mensenhandel, mensensmokkel, documentfraude, identiteitsfraude en werkgevers die illegalen tewerkstellen. Het betreft primair een rechercheactiviteit (strafrechtelijk toezicht), die onderdeel uitmaakt van de in de nota 'Criminaliteitsbeheersing' beschreven intensiveringen¹²;
- *strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen*;
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 diende volgens de RTIT er voor 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 interviews met leidinggevendenden van

¹¹ TOV, november 2003, p.8.

¹² 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'.

- vreemdelingendiensten in 2002 kwam naar voren dat slechts in beperkte mate door de vreemdelingendiensten aan het naleven van deze meldplicht aandacht werd besteed;
- *toepassen van zogenoemde fraudeblokkades*
dit betreft fraude bij toelatingsprocedures; het gaat hierbij om de inzet die door de VD in het kader van toelatingsaanvragen werd geleverd en die niet aan de IND werd 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*
deze activiteit omhelst het verzamelen van diverse vormen van informatie door 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 vreemdelingentoezicht nadrukkelijk gekoppeld diende te worden aan de primaire taakstelling van de politie, 'waardoor het vreemdelingentoezicht daadwerkelijk op het gewenste peil wordt gebracht en de veiligheid en de strafrechtelijke handhaving beter worden gediend'¹³. Uit de voorgestelde RTIT-verdeling van de beschikbaar komende extra capaciteit voor toezicht kon worden 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.

Dynamiek in prioriteitsstelling

De inzet van de vreemdelingendiensten en haar prioritering in het politieel toezicht is sinds 2003 een redelijk beladen thema geworden vanwege de discussie tussen het 'politieveld' en (vooral) de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (VenI). 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 vooral gericht op de aanpak van criminaliteit en vreemdelingen, die al dan niet rechtmatig in Nederland verblijven. Het vraagstuk van (il)legaliteit staat bij de politie niet voorop, wel het thema criminaliteit en vreemdelingen. Dit heeft volgens geïnterviewde leidinggevendenden van de vreemdelingenpolitie en TOV tot fricties geleid over de oormerking van de inzet van de politie in de uitvoering van het operationeel vreemdelingentoezicht.

In deze prioritering, oormerking en intensivering van de inzet van de vreemdelingenpolitie op bepaalde onderdelen wordt de discussie tussen politie, korpsbeheerders en Justitie, i.c. de minister van VenI, mede bepaald door een 'complexe gezag- en beheersituatie'¹⁴:

'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 - openbare orde handhaving 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

¹³ RTIT-visiedocument, 2002, p. 8.

¹⁴ TOV, april 2004.

over de uitvoering van de Vreemdelingenwet moet verschaffen; Onze Minister de korpschef aanwijzingen 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.

... 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 verantwoordelijke 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'.

Deze gezagsrelatie en het ingezette beleid van VenI hebben in 2003-2004 consequenties gehad voor de opvattingen van de vreemdelingenpolitie over de handhaving van de prioriteiten conform de 'schijf van vijf'. Zo is in beleidsnotities enkele nuanceringen in het bovengenoemde beleid aangebracht. Het betreft onder meer de *Aanwijzing Uitvoering Vreemdelingenwet 2000* (februari 2003), in relatie tot de uitvoering van de vreemdelingenbewaring, en de nota *Terugkeerbeleid* (november 2003) waarin maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid zijn beschreven. In april 2004 is vervolgens de *Illegalennota* verschenen die aanvullende maatregelen bevat voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland.

Het overleg met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft er uiteindelijk toe geleid dat in de aanpak door de Vreemdelingenpolitie rekening zal worden gehouden met nuanceringen in het eerder overeengekomen beleid betreffende de 'schijf van vijf'. De nota *Terugkeerbeleid* en de *Illegalennota* zijn volgens het meest recente visiedocument van de TOV als belangrijke uitgangspunten te zien voor de aanpak en inzet van de politiecapaciteit in het vreemdelingentoezicht in de komende jaren¹⁵. De inzet van de vreemdelingenpolitie lijkt daarmee, in ieder geval op papier, meer in overeenstemming te komen met de landelijke, politieke beleidsinzet van VenI.

¹⁵ TOV, april 2004.

3 Werkprocessen vreemdelingtoezicht

De overdracht van de toelatingstaken aan de IND en gemeenten in de periode april 2003-april 2004 betekende dat de vreemdelingendiensten van de politie zich vanaf dat moment ook dienden te heroriënteren op hun toezichtstaak als politie-onderdeel. Om een start te maken met een andere invulling van taken werd (in de meeste regio's) de naam veranderd van 'Vreemdelingendienst' in 'Vreemdelingenpolitie' of in een enkel geval in 'Vreemdelingenrecherche'.

In het kader van de kerntakendiscussie, het RTIT-project, de vraag naar zichtbare en meetbare prestaties van de politie en de behoefte aan een verdergaande professionalisering van de vreemdelingtoezichtstaak is een 'kwaliteitsslag' gepropageerd. Hiertoe behoorde ook een (her)-beoordeling van de activiteiten van de politie in het vreemdelingtoezicht die tot de vaststelling van nieuw omschreven werkprocessen heeft geleid.

3.1 Procesbeschrijving politie en vreemdelingtoezicht

Bij de beoordeling van de activiteiten in het vreemdelingtoezicht is men uitgegaan van meer algemene organisatieprincipes en modellen die bij de Nederlandse politie ingang hadden gevonden. Daarbij heeft men aansluiting gevonden bij de ontwikkeling van een procesgerichte werkwijze en een op processen gestuurde (politie)organisatie die voortvloeit uit de fasering van het INK-managementmodel¹⁶.

In deze benadering van de activiteiten van de politie zijn vijf hoofdprocessen omschreven, namelijk: *besturen, voorbereiden, uitvoeren, ondersteunen en verbeteren*. De belangrijkste primaire processen waarmee de politie wordt geconfronteerd, hebben een plaats gekregen binnen het landelijke 'Referentiekader Bedrijfsprocessen Politie' (RBP).

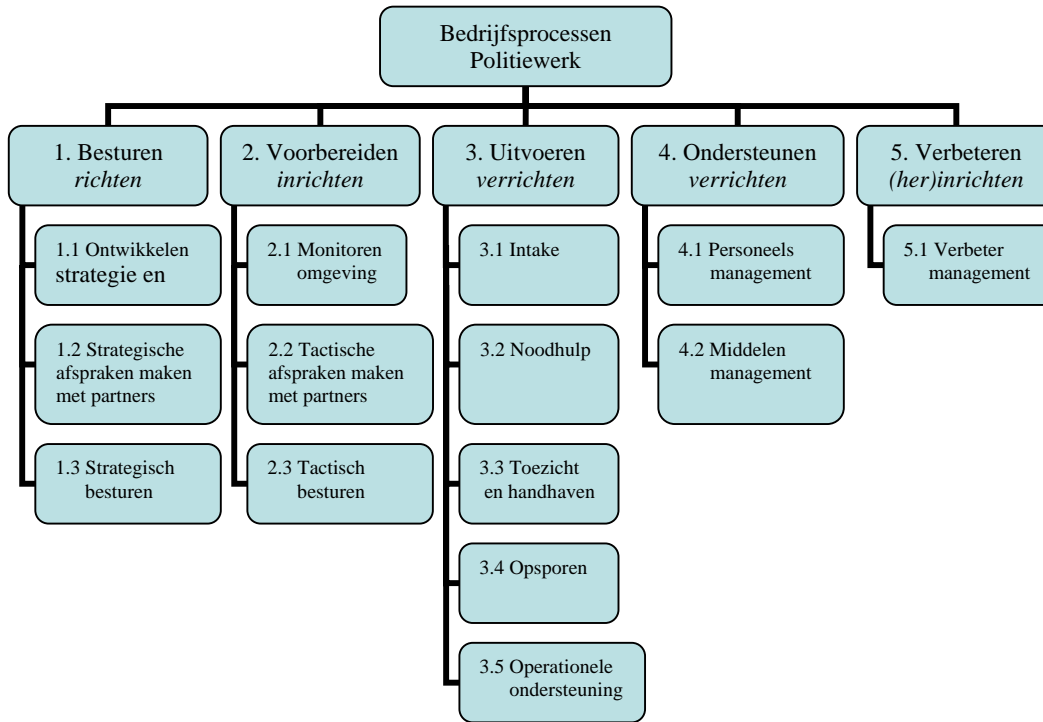
Het RBP-model maakt de besturing van de politie-organisatie inzichtelijk, waarbij de politieprocessen zijn opgedeeld in vijf hoofdprocessen en elk hoofdproces is opgedeeld in subprocessen. Het gaat hierbij om de processen waarbinnen met name de klantcontacten van de organisatie ontstaan en waar in principe de waardering van het totale politieproduct te meten valt. Deze vijf processen zijn bij '*uitvoeren politiewerk*' in het referentiekader apart beschreven als:

- Intake
- Noodhulp
- Toezicht en handhaving
- Opsporing
- Operationele ondersteuning/bedrijfsvoering¹⁷.

¹⁶ Bij het opstellen van de werkprocessen in het vreemdelingtoezicht in 2003 bleek dat veel politiekorpsen zich min of meer in fase 2 van het INK-model bevonden. Deze fase wordt getypeerd door procesgerichtheid (proces georiënteerd). De inrichting van het primaire proces is daarbij leidend. Verbeteringen van de bedrijfsvoering vinden volgens het model plaats op basis van meting en kennis van de processen.

¹⁷ Hieronder vallen onder meer alle activiteiten die te maken hebben met de zorg voor aan de politie toevertrouwde personen en goederen, zoals arrestantenzorg en -transport, schadevergoeding, slachtofferhulp, behandeling in beslag genomen goederen en gevonden/verloren voorwerpen

In een van de eerste ontwerpen is het RBP-model als volgt weergegeven:



Figuur: Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie (RBP-ontwerpfase)

De processen bij 'uitvoeren politiewerk' zijn als volgt te specificeren:

- Intake; de fysieke-, telefonische- en elektronische loketfunctie bij de politie
- Noodhulp; de spoedeisende directe hulp, valt binnen het meldkamerdomein
- Toezicht en handhaving; de inzet voor de openbare orde en wat de vreemdelingenpolitie betreft het organiseren van 'merkbaar toezicht' tijdens het verblijf
- Opsporing; inzake onderzoek naar strafbare feiten
- Operationele ondersteuning; de opbouw van een goede informatiepositie.

'Bedrijfsarchitectuur voor de politieke vreemdelingentaak'

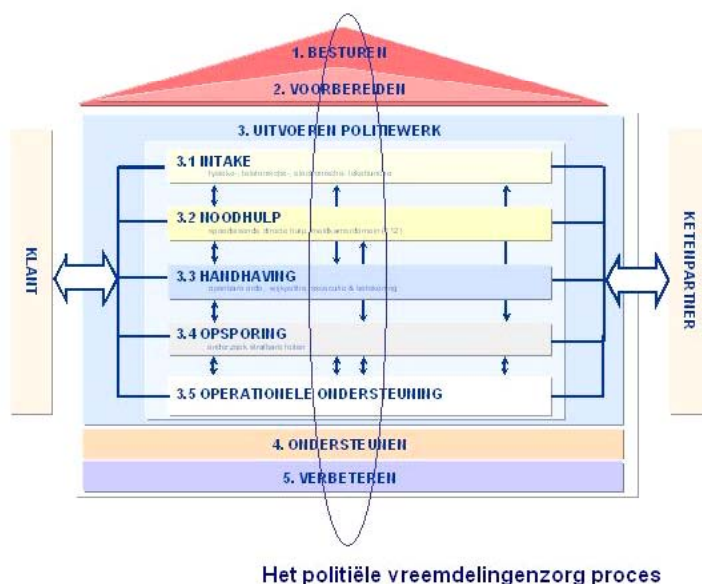
Uitgaande van deze procesmatige benadering van de politie-organisatie en van politieactiviteiten is door de Taakorganisatie Vreemdelingen zorg, in samenwerking met de CIP (Concern Informatiemanagement Politie) en vervolgens enkele hoofden van de vreemdelingendiensten, voorjaar 2003 een voorstel ontwikkeld voor een 'Bedrijfsarchitectuur voor de politieke vreemdelingentaak'¹⁸. Bij de ontwikkeling van deze bedrijfsarchitectuur werd tevens de inhoudelijke bepaling van het toekomstige vreemdelingentoezicht, zoals omschreven in het landelijke Visiedocument Intensivering Toezicht¹⁹, in beschouwing genomen.

¹⁸ TOV, Bedrijfsarchitectuur voor de politieke vreemdelingen zorg, 2003. Deze bedrijfsarchitectuur is juni 2003 door de Raad van Hoofdcommissarissen geaccordeerd.

¹⁹ Zie: Visiedocument Intensivering Toezicht, augustus 2002 en het RTIT-beslisdocument van het Ministerie van

In de bedrijfsarchitectuur politieële vreemdelingentaak zijn derhalve, aan de hand van het thema ‘vreemdelingen’, de daarmee samenhangende politieële taken rond vreemdelingen binnen de hoofdprocessen van de politie beschreven. De bedrijfsarchitectuur omvat daarmee een product- en procesmodel binnen de politie op het thema vreemdelingen dat met behulp van de OMP-methodiek is vastgelegd.

Schematisch beschouwd gaat men uit van de volgende onderdelen in het ‘politieële vreemdelingen zorgproces’:



De processen van de politieële vreemdelingentaak worden (volgens TOV-notities) in de eerste plaats doorlopen in de ‘frontlijn’ van de organisatie: in de basispolitiezorg, in buurten en wijken. Meer specialistische processen binnen ‘handhaving’ en ‘opsporing’ worden in andere korpsonderdelen organisatorisch vormgegeven. Daarbij kan er voor worden gekozen bovenregionaal of landelijk samen te werken.

Hoe de korpsen de doelen op het terrein van de vreemdelingentaak realiseren en welke organisatorische vormgeving daartoe wordt gekozen, valt volgens de politie-organisatie primair binnen de uitvoeringsverantwoordelijkheid van de korpsen. Over de algemene vormgeving van de politieële vreemdelingentaak in de (samenwerkende) korpsen vindt door de regio’s wel onderling afstemming plaats op basis van de door de Taakorganisatie Vreemdelingen ontworpen en onderhouden ‘bedrijfsarchitectuur’.

De ministers die verantwoordelijk zijn voor de taken van de politie kunnen, op grond van de Politiewet en de Vreemdelingenwet 2000, daarbij wel voorwaarden stellen aan de algemene vormgeving van de politieële vreemdelingentaak. In dit kader heeft de Vreemdelingenpolitie te maken met een ‘bijzondere en complexe gezagsrelatie’²⁰ (zie ook hoofdstuk 2).

Justitie, project Coördinatie Vreemdelingenketen, Reguliere Toelating en Toezicht, september 2002

²⁰ De algemene lijnen van gezag en beheer zijn vastgelegd in de Politiewet van 1993 en lopen via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie. Het gezag over de operationele politie-inzet berust bij de plaatselijke burgemeester voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening en bij de officier van Justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 kent de politie nog een derde bijzondere gezagslijn, namelijk de minister die verantwoordelijk is voor de Vreemdelingenwet 2000. Taken in het kader van vreemdelingentoezicht staan onder gezag van de minister voor VenI.

De verschillende onderdelen in deze landelijke procesindeling voor de politie zijn ten tijde van de reorganisatie als volgt te beschrijven voor de Vreemdelingenpolitie²¹:

1. Besturen: dit omvat in het algemeen het managen van de taken van de politieke vreemdelingenzorg.
2. Voorbereiden: hier gaat het om het gehele proces dat behoort bij (het voorbereiden van) Informatiecoördinatie.

Het werkaanbod bestaat hierbij uit velerlei deelactiviteiten: telefonie, balie, operationele post, verzoeken van in en externe partners, screenen, verwerken, voorbereiden en uitzetten naar (de processen) Asiel, Handhaving, Opsporing en Operationele Ondersteuning. De informatie die binnenkomt dient te worden verwerkt, veredeld en uitgezet (landelijk, regionaal of binnen een korps). Bovendien gaat het om gegevensbeheer, planning en control, RBS en BPS en applicatiebeheer PSHV, dossierverwerking, Tobias-HKS-verwerking etcetera.

3. Uitvoeren politiewerk:

(*Proces*) *Asiel*: bij de VP's is vooral in de eerste periode na de reorganisatie ervoor gekozen om dit onderdeel nog apart en zichtbaar in de organisaties te plaatsen vanwege de exogene financiering, de specificiteit van taken en omdat vaak nog veel 'bulkverwerking' gedaan moest worden.

Proces Handhaving: het proces Handhaving bevat alle controletaken. In dit proces ligt de nadruk op het controleren van zaken om de maatschappij zich te laten houden aan regelgeving. Vanuit dit proces wordt de preventie met name bediend.

Proces Opsporing: In het proces opsporing ligt de nadruk op het opsporen en onderzoeken van strafbare feiten. Hierin is het ontwikkelen van de identificatie opgenomen. Het opsporingsproces is met name het repressieve proces.

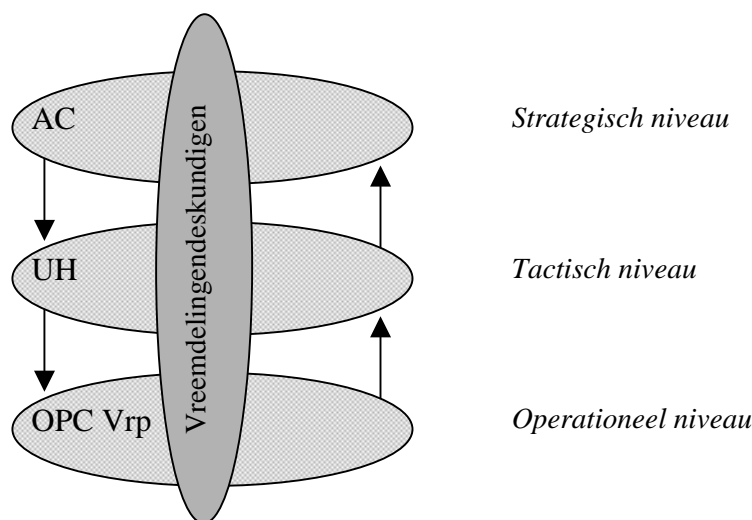
Proces Operationele ondersteuning: dit proces staat ten dienste van de processen Handhaving en Opsporing. Hierin is met name het verwijderingstraject opgenomen.

4. Ondersteunen:

Alle beheersmatige taken binnen de regionale afspraken.

5. Verbeteren:

Vanuit de *cyclus 'plan, do, check and act'* waar de leidinggevendsten sturing aan geven wordt een relatie gelegd met specialisten van de afdeling, die vervolgens het management adviseren en ondersteunen in het aanpassen, verbeteren van de werkprocessen in de afdeling, op operationeel, tactisch en strategisch niveau.



²¹ Deze indeling is mede gebaseerd op inrichtingsplannen van de politieregio's inzake vreemdelingentoezicht.

3.2 Het Kwaliteitsprogramma en de invulling van werkprocessen

Doelstelling Kwaliteitsprogramma

Om de professionalisering van het vreemdelingentoezicht bij de politie een nadere stimulans te geven is door de TOV een Kwaliteitsprogramma²² opgesteld. De ‘zakelijke rechtvaardiging’ van het kwaliteitsprogramma ligt volgens de opstellers ‘besloten in het verhogen van het maatschappelijk rendement met betrekking tot de bestrijding van ongewenste instroom en ongewenst verblijf van vreemdelingen in Nederland. Daarmee wordt de veiligheid vergroot en een directe bijdrage geleverd aan criminaliteits- en terreurbestrijding’. In het vreemdelingentoezicht door de politie dient men deze doelen, volgens het programma, na te streven door het:

- aanbrengen van samenhang tussen de politieprocessen rond het thema vreemdelingen
- oplossen van logistieke knelpunten binnen het verwijdertraject
- professionaliseren van de handhavingmethodes
- instellen van (bestuurlijke) handhavingplatforms op regionaal niveau
- realiseren van bovenregionale voorzieningen rond identiteitsvaststelling
- clusteren van bestaande regionale- en landelijke expertise op het thema vreemdelingen
- verbeteren van de samenwerking binnen de verblijfs-, handhavings- en opsporingsketens
- verbeteren van de informatiehuishouding.

Bij een dergelijke aanpak wordt volgens het programma ‘bereikt dat de effectiviteit van de politieke vreemdelingentaak wordt vergroot, een efficiënter inzet van het (politiële) handhavingspotentieel wordt gerealiseerd en op geloofwaardige wijze uitvoering kan worden gegeven aan het vreemdelingenbeleid, zonder dat daardoor de justitieketen onevenredig wordt belast’.

Definiëring van werkprocessen

De genoemde onderdelen in het ‘politiële vreemdelingen zorgproces’ zijn vertaald in een vijftal werkprocessen. Deze vijf werkprocessen passen binnen de genoemde hoofdprocessen van voorbereiden, intake, noodhulp, handhaving en opsporing:

Hoofdproces Politie	Werkprocessen Politiële Vreemdelingentaak (en BPZ)
Voorbereiden	coördineren informatie (IGH)
Intake	kort verblijf aangifte verlies en diefstal reisdocumenten
Noodhulp	eerstelijns identificatie en verificatie verblijfsrecht
Handhaving algemeen	eerstelijns identificatie en verificatie verblijfsrecht
Handhaving (VP)	politiel vreemdelingentoezicht houden voorbereiden uitzetting identiteitsvaststelling tweedelijns

²² Taakorganisatie Vreemdelingen zorg, Kwaliteitsprogramma politieke vreemdelingentaak 2004-2007, programma initiatie document, april 2004.

Handhaving en uitoefenen vreemdelingentoezicht
 Voorbereiding Uitzetten
 Identificatie en Verificatie
 Migratiecriminaliteit.

In de transitiefase hebben deze omschreven werkprocessen een rol gespeeld in de vraag naar de structurering van de VP-organisaties, met name naar de wijze waarop de nieuwe afdelingen of eenheden van de vreemdelingenpolitie ‘gemodelleerd’ konden worden naar de beoogde werkprocessen (in hoofdstuk vier gaan we nader in op de feitelijke vormgeving van de eenheden van de vreemdelingenpolitie na de reorganisatie).

Aan de zes politieregio's is gevraagd aan de hand van een schema betreffende de werkprocessen aan te geven in welke fase van implementatie de Vreemdelingenpolitie zich voorjaar 2006 bevindt. De volgende tabel is derhalve het resultaat van een *zelfevaluatie* door de VP-chefs over de invoering van de werkprocessen. De gepresenteerde indeling van de hoofd- en subprocessen is afgeleid van een systematiek die door de TOV vanaf 2004 is gehanteerd bij het opstellen van de ‘Vreemdelingenkaart’²³.

Tabel 1 Stand van zaken invoering werkprocessen VP²⁴ (voorjaar 2006)

Hoofdproces en subproces	regio 6	regio 8	regio 13	regio 16	regio 17	regio 22
Voorbereiden:						
coördineren informatie (IGH)	2	2	4	4	4	4
Intake:		4				
kort verblijf	4		4	4	4	4
aangifte verlies en diefstal reisdocumenten	4 (BPZ)	BPZ- gemeent e	BPZ	1	4	4
Noodhulp:		2				
eerstelijns identificatie en verificatie verblijfsrecht	4	(BPZ)	4	4	4	4
Handhaving algemeen:						
eerstelijns identificatie en verificatie verblijfsrecht	4	4	BPZ + 4	4	4	4
Handhaving:		4				
politieel vreemdelingentoezicht houden	4		4	4	4	4
voorbereiden uitzetting	4		4	4	4	4
identiteitsvaststelling tweedelijns	4		4	4	4	4
Opsporing algemeen:		4				
eerstelijns identificatie en verificatie verblijfsrecht	4		BPZ + 4	4	4	4
Opsporing migratiecriminaliteit:		3				

²³ TOV, Rapportage Voortgang en ontwikkeling ‘Vreemdelingenkaart’, december 2004.

²⁴ De cijfers in de tabel geven de volgende situatie over het werkproces weer :

1. nog niet in voorbereiding
2. invoering in voorbereiding; *maken* van (inrichtings)plannen, functie- en AO-beschrijvingen. convenanten en/of regionale afspraken
3. bezig met invoering; inrichtingsplannen, functie- en AO-beschrijvingen. convenanten DVO's en/of regionale afspraken *zijn gemaakt en worden gerealiseerd*
4. volledig ingevoerd; conform inrichtingsplannen, functie- en AO-beschrijvingen. convenanten DVO's en/of regionale afspraken wordt uitvoering gegeven aan het proces.

verblijfs- en id-fraude	3		4	4	4	4
mensensmokkel	3		4	4	4	4
mensenhandel	3		4	4	4	4

Uit de tabel komt naar voren dat de VP-chefs in de zes onderzochte regio's aangeven dat in hun organisatie de onderscheiden werkprocessen inmiddels veelal zijn ingevoerd; bij een aantal onderscheiden werkprocessen is tevens een rol weggelegd voor de basispolitiezorg (BPZ).

Bij een nadere beoordeling zit alleen het werkproces Informatiegestuurde Handhaving verhoudingsgewijs nog het meest in de ontwikkelingsfase. In een vergelijking met de situatie van ruim één jaar daarvoor kunnen we constateren dat, uitgaande van de beoordeling door de VP-chefs, bij de implementatie voortgang is geboekt aangezien men in de voorgaande fase aangaf veelal nog ' bezig te zijn met de invoering' van werkprocessen waarbij de IGH nog 'in voorbereiding' was²⁵. Dit werkproces vraagt in dit opzicht de meeste aandacht, mede gezien de huidige status van invoering bij politieregio's en het belang dat men hecht aan dit werkproces. Bij de TOV geeft men aan dat vooral dit werkproces bij de VP voor een belangrijk deel nog 'in de kinderschoenen staat'.

Uit interviews met externe adviseurs die nauw bij de ontwikkeling en invulling van de bedrijfsarchitectuur voor de vreemdelingenpolitie betrokken zijn geweest, komt naar voren dat men de wijze waarop de bedrijfsarchitectuur bij de vreemdelingenpolitie is geïmplementeerd op enkele aspecten positief en op enkele andere aspecten minder positief beoordeelt. Zo heeft men een positief oordeel over het gegeven dat men zich 'tot de hoofdlijnen heeft beperkt, zonder zich te verliezen in gedetailleerde deelontwerpen' en bovendien 'een standaard begrippenkader' heeft ontwikkeld dat voor de vreemdelingenpolitie als geheel toepasbaar is.

Een belangrijk aandachtspunt, dat men minder positief beoordeelt, is het beeld dat de bedrijfsarchitectuur en de daarbij ontwikkelde werkprocessen slechts in beperkte mate zijn doorgevoerd in de politieregio's: 'op regioniveau is het lang niet overal meegenomen door het management, de nieuwe managers hebben het wel opgepakt, maar de oude managers niet'. Zo kan men volgens deze geïnterviewden constateren dat in sommige regio's ook een minimale doorvoering van de bedrijfsarchitectuur is te herkennen, 'de veranderingsgerichtheid is bij het middle-management soms erg beperkt'. Ook ziet men dat de bedrijfsprocessen niet altijd vertaald zijn in een bepaalde organisatorische vormgeving; dit heeft met onder meer met de mogelijkheden van de VP te maken wat betreft de organieke sterkte, maar volgens de respondenten ook met 'historische oriëntatie' en het ontbreken van een 'veranderingsgerichtheid' bij VP-eenheden.

De gepresenteerde evaluatie van de implementatiestatus van de werkprocessen betreft een subjectieve beoordeling door de VP-chefs, een meer geobjectiveerde meting met aandacht voor een nadere operationalisatie van indicatoren inzake de werkprocessen zou de validiteit en betrouwbaarheid van de beoordeling verhogen.

Kwaliteitsinput door uitvoering deelprojecten

Ten behoeve van de landelijke implementatie bij de vreemdelingenpolitie zijn de onderscheiden werkprocessen in het Kwaliteitsprogramma nader benoemd en door de TOV gespecificeerd naar een groot aantal deelprojecten:

1. vormgeven aan 'tegenhouden' en 'fraudeblokkades'
2. verbeteren van het logistieke proces bij verwijderingen
3. vormgeven Informatiegestuurde Handhaving (IGH)

²⁵ Een eerdere beoordeling van de implementatie van de werkprocessen door de VP-chefs is ontleend aan de rapportage 'Voortgang en ontwikkeling 'Vreemdelingenkaart' van de TOV, december 2004.

4. professionaliseren handhavingmethodes vreemdelingentoezicht
5. vreemdelingentoezicht en terreurbestrijding
6. professionalisering Identiteitsonderzoeken
7. exploiteren cultuur kennis ten behoeve van toezicht en opsporing
8. professionaliseren aanpak migratiecriminaliteit
9. kwaliteitsmonitor politieke vreemdelingentaak

Na de reorganisatie van het vreemdelingentoezicht bij de politie heeft men gekozen voor een prioritering van deze werkprocessen en de volgende vijf deelprojecten:

- professionalisering van identiteitsonderzoeken
- professionaliseren van handhavingmethodes vreemdelingentoezicht
- vormgeven van informatiegestuurde handhaving
- kwaliteitsmonitor politieke vreemdelingentaak
- fraudeblokkades (in samenwerking met IND en SCV)

Voor de ontwikkeling en sturing van deze deelprojecten binnen de VP van de politieregio's is bij de TOV een kwaliteitsbureau opgericht bestaande uit een programmamanager en deelprojectleiders. Het ACV (Adviescommissie Vreemdelingen bij de politie) was opdrachtgever voor de uitvoering van het programma en het programmabureau van de TOV heeft in de periode 2004-2005 zorggedragen voor de uitvoering van (onderdelen van) dit kwaliteitsprogramma.

De verantwoordelijkheid voor de implementatie van de geselecteerde deelprojecten is inmiddels begin 2006 overgedragen aan een vijftal VP-chefs van de politie die zitting hebben genomen in de Strategische Beleidsgroep Vreemdelingen (SBGV, voorheen ACV), onder voorzitterschap van de portefeuillehouder Vreemdelingen zorg binnen de Raad van Hoofdcommissarissen (zie verder hoofdstuk vier).

4 Organisatie, inbedding en intensivering vreemdelingtoezicht

4.1 Inleiding

De Nederlandse politie heeft de beschikking over ruim 47.000 fte aan executieve en administratief-technische (AT) politiefunctionarissen²⁶. In voorgaande jaren is bij de 25 regiokorpsen (tot voorjaar 2003) bijna 1500 fte van deze politiesterke gereserveerd voor het administratieve en operationele toezicht vanuit de politieke vreemdelingentaak die men tot voor kort nog 'vreemdelingen zorg' noemde.

Bij een onderverdeling van de capaciteit naar de administratieve taak en naar het operationele toezicht is 900 fte ingezet voor de taken gerelateerd aan toelating en regelen verblijf, i.c. het 'papieren' toezicht, en 600 fte voor het operationeel toezicht.

De intensivering van de operationele toezichtstaak van de politie 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 bij de politie nodig was.

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 formatieplaatsen zou worden ingevuld voor de intensivering van het operationeel vreemdelingtoezicht.

De capaciteitsuitbreiding zou tot in totaal 1050 formatieplaatsen dienen te leiden voor operationeel vreemdelingtoezicht: 600 fte voor operationeel toezicht van vóór de transitie, aangevuld met 450 fte vanwege de intensivering, zijnde de helft van de overgedragen taken en fte's aan de IND voor toelating.

Voor de Vreemdelingendiensten in de politieregio's betekende dit in de praktijk dat in de periode 2003-2004 circa de helft van de formatie die zich met toelating bezighield (budgettair) overgedragen werd aan de IND en gemeenten (binnen de frontoffice)²⁷ en dat de andere helft van de vrijkomende formatie extra ingezet werd binnen het operationele vreemdelingtoezicht van de nieuw vorm te geven Vreemdelingenpolitie.

De intensivering van dit toezicht zou met andere woorden gerealiseerd worden door een toename van 75% in de formatie specifiek bedoeld voor het operationeel vreemdelingtoezicht (een stijging van 600 fte naar 1050 fte).

Voor dit vreemdelingtoezicht vanuit de eenheden Vreemdelingenpolitie is derhalve, grofweg gesteld, circa 2% van de totale Nederlandse politiesterke beschikbaar.

²⁶ Stand van zaken per 31 december 2004; de functionele inzetbaarheid van aspiranten is hierin niet meegenomen.

²⁷ Inmiddels is bekend geworden dat de frontoffice-taken van de gemeenten bij de toelatingsprocedures vanwege administratieve knelpunten zullen vervallen en in zijn geheel bij de IND zullen worden ondergebracht.

4.2 Verloop van de reorganisatie en van de intensivering bij zes VP's

Aangezien de regiokorpsen van de politie een beleidsruimte hebben in de interne vormgeving van de toezichtsfunctie van de vreemdelingenpolitie kunnen verschillende organisatiemodellen zich voordoen. Hierbij spelen onder meer vragen naar een (de)specialisatie en een (de)centralisatie van het vreemdelingentoezicht door de politie en naar de wijze waarop de vijf benoemde werkprocessen organisatorisch worden ingebed.

Uit de verrichte inventarisatie bij de vreemdelingenpolitie van zes politieregio's komt naar voren dat voorafgaande aan de transitie bij de verschillende korpsen enkele scenario's de revue hebben gepasseerd. In zijn algemeenheid gesteld kan vreemdelingentoezicht in een politieregio als activiteit in zijn geheel zijn ondergebracht bij de taken van de basispolitiezorg, maar ook kan dergelijk toezicht een hoofdonderdeel zijn van een specialistische VP-eenheid. Tevens kunnen hiertussen verscheidene organisatorische mengvormen zijn ontstaan, waarbij de verdeling van werkprocessen op verschillende werkplekken plaatsvindt.

Zo kan bijvoorbeeld de Eenheid Vreemdelingenpolitie dienstverleningsovereenkomsten aangaan met de districten of specialisten van de eenheid detacheren bij operationele teams. Ook kan een deel van de handhavingstaken in het vreemdelingentoezicht zijn ondergebracht bij de basispolitiezorg, terwijl de opsporingstaken bij de vreemdelingenpolitie liggen. De taak van de VP kon derhalve op diverse wijzen binnen de politie-organisatie worden ingebed. Hiervoor waren in principe enkele opties voorhanden:

- een geheel centraal georganiseerde VP;
- een centraal georganiseerde VP met centrale en decentrale taken;
- een districtelijk georganiseerde VP met centrale aansturing en coördinatie;
- een organisatie waarbij de VP-taken zijn ondergebracht bij de districtelijke teams recherche en BPZ-teams met centrale coördinatie;
- de VP als onderdeel van de regionale recherche en researcheteams.

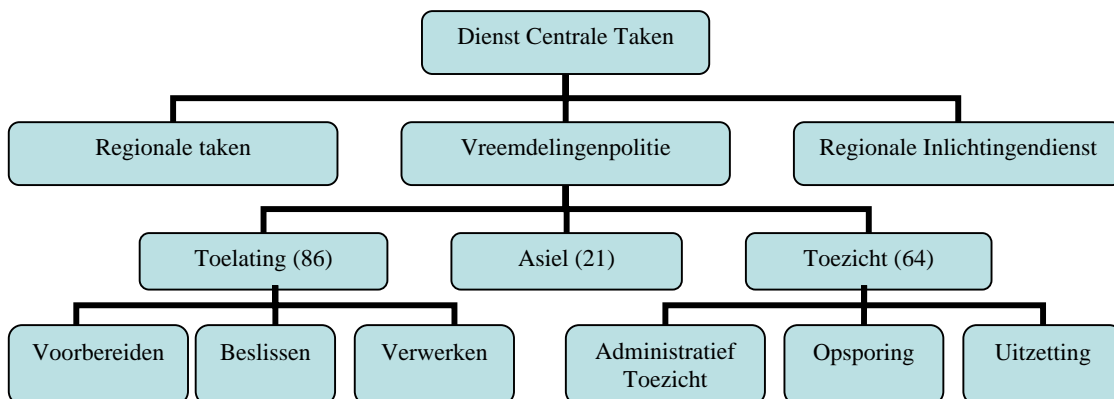
In het volgende zullen we de transitie bespreken ten aanzien van de organisatie en formatie van het vreemdelingentoezicht in de zes politieregio's die we in de verkenning hebben opgenomen. Het betreft een beknopte beschrijving van de organisatie vóór en na de transitie van de Vreemdelingenpolitie in de politieregio's Rotterdam-Rijnmond, Amsterdam-Amstelland, Noord Oost Gelderland, Gelderland Zuid, Hollands Midden en Brabant Zuid Oost²⁸.

²⁸ In de beschrijvingen wordt uitgegaan van door de politieregio's beschikbaar gestelde formatieoverzichten die echter aan veranderingen onderhevig kunnen zijn. De gepresenteerde cijfers geven in dit kader een benadering van de inzet van de vreemdelingenpolitie (voorjaar 2006).

VP Rotterdam-Rijnmond

De vreemdelingendienst van de politieregio Rotterdam-Rijnmond was in 2003 organisatorisch als volgt opgebouwd:

VD Rotterdam-Rijnmond vóór de reorganisatie



Het aantal formatieplaatsen van de vreemdelingendienst in Rotterdam-Rijnmond bedroeg in de situatie vóór de overdracht van toelatingstaken in totaal 171 fte. Toelating beschikte eerst over 86 fte, toezicht over 64 fte en bij Asiel werkte 21 fte. Onder 'toezicht' viel zowel administratief toezicht, als opsporing en uitzetting. Door de overdracht van toelatingstaken naar de IND is het budgettair kader van de VD in Rotterdam uiteindelijk afgenomen met 48 fte.

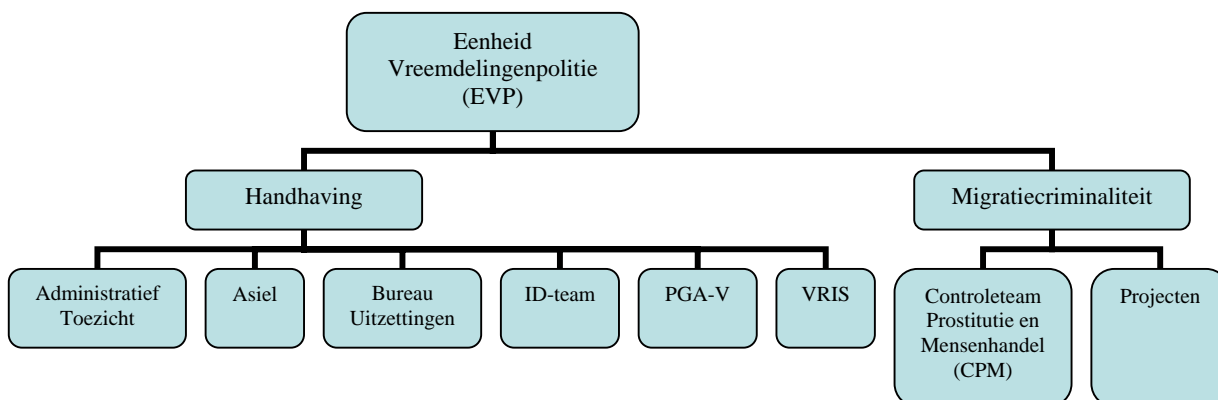
In het kader van de reorganisatie is een intern advies opgesteld door de commissie Stegman die aanbevolen heeft de Vreemdelingenpolitie in Rotterdam-Rijnmond in zijn geheel onder te brengen bij de Regionale Recherche Dienst. Daarbij waren er in eerste instantie argumenten om een substantieel deel van de fte's van de Vreemdelingenpolitie, op het niveau van 'blauw op straat', bij de wijkpolitie te plaatsen in de vorm van taakaccenthouders. Deze keuze zou recht doen aan de visie toezicht zo dicht mogelijk bij de 'bron in de wijk' te brengen (daar waar overlast, criminaliteit, overbewoning, illegaliteit, e.d. plaatsvinden).

In de vormgeving van de organisatie heeft men echter uiteindelijk gekozen voor één herkenbare, eenduidig aangestuurde Vreemdelingenpolitie (met zowel intern als extern één-loket). Een gecentraliseerde VP leidt volgen de VP in Rotterdam tot een grotere effectiviteit waarbij gebruik wordt gemaakt van inspannings- en ondersteuningsafspraken met de geografische districten. In deze keuze is meegenomen de noodzakelijke aanpak van migratiecriminaliteit en 'de prioriteit die de minister van Vreemdelingenbeleid en Integratie heeft gesteld bij de illegale vreemdeling'. Om dit te kunnen bereiken is gekozen voor een organisatie van de 'Eenheid Vreemdelingenpolitie' binnen de Regionale Recherche Dienst (RRD).

De VP in Rotterdam-Rijnmond opereert in dit kader bij de uitvoering van de taakstellingen zowel zelfstandig als ondersteunend aan de districtelijke processen Opsporing, Wijkpolitie en Zeehavenpolitie. Hiertoe worden afspraken gemaakt met de proceseigenaren en districtchefs waarin wordt opgenomen hoeveel controle-uren er van de VP verwacht mogen worden en op welke terreinen deze controles worden uitgevoerd alsmede in welke samenwerkingsvormen wordt gecontroleerd. Hierbij moet gedacht worden aan controles in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), controles van het Westland Interventie Team (WIT), adrescontroles, horeca- en prostitutiecontroles en acties in het kader van het Programma Bureau Veilig van de

gemeente Rotterdam. Dit laatste genoemde programma betreft onder meer een integrale aanpak van ‘hotspots’ in de stad met een coördinatie door de ‘stadsmariniers’.

Na de transitiefase kent de VP Rotterdam-Rijnmond de volgende organisatorische indeling:



De VP in Rotterdam-Rijnmond beschikt daarmee na de reorganisatie over twee units met een formatie van 134 fte (per maart 2006). Handhaving, waaronder toezicht en voorsnog ook asiel is ondergebracht, heeft een formatie van 88 fte en opsporing migratiecriminaliteit beschikt over 46 fte (exclusief ondersteuning). De formatiesterke van de VP in Rotterdam-Rijnmond is, inclusief leiding en beheer, na de reorganisatie in totaal 146 fte.

Unit Handhaving

Binnen de unit Handhaving zijn verscheidene onderdelen en activiteiten ondergebracht. Volgens het Inrichtingsplan van de VP Rotterdam-Rijnmond zal ‘de unit Handhaving kort achter de districten opereren en kan worden gekarakteriseerd als incidentgericht’. Vanuit deze unit worden controles geïnitieerd, uitgevoerd en gecoördineerd.

Binnen de unit Handhaving zijn bij de VP RR 4 werkprocessen ondergebracht: Administratief Toezicht, Asiel, Uitzettingen (inclusief de persoonsgerichte aanpak van criminele illegale vreemdelingen, de PGA-V, en VRIS) en Identiteit (ID-team). Deze activiteiten zijn als volgt te beschrijven:

Administratief Toezicht houdt toezicht op de voorwaarden voor verblijf van vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven, hoort vreemdelingen en referenten waarvan de relatie is verbroken, verricht onderzoek voor de IND indien er fraude-indicatoren aanwezig zijn, verzorgt aanmeldingen en controle op het vertrek van toeristen en onderzoekt schijnrelaties. Bovendien neemt de afdeling tips over onder andere illegaal verblijf, schijnrelaties en illegale arbeid in ontvangst die worden ‘veredeld’ en onderzocht. Tevens wordt toezicht gehouden op het vertrek van uitgeprocedeerde reguliere vreemdelingen;

Asiel verricht de aan de politie opgedragen asieltaken zoals toezicht op de naleving van de meldplicht en adresonderzoeken. Het aantal formatieplaatsen is voorsnog afgebouwd van 21 fte in de situatie vóór de reorganisatie tot 14 fte in 2005; vanwege de daling van de instroom van asielzoekers heeft de VP de opdracht de formatie voor asieltaken gefaseerd terug te brengen tot 0 (in 2008);

Uitzettingen verricht identiteitsonderzoeken die leiden tot een volledige documentatie van de (criminele) illegale vreemdelingen die nodig is voor de uitzetting. PGA-V streeft in Rotterdam-Rijnmond de opbouw na van 50 dossiers in portefeuille (de “top 50” van

overlast veroorzakende en veelal criminele vreemdelingen die zeer moeilijk uitzetbaar zijn, aangeleverd vanuit de districten). VRIS volgt en bewaakt de overgang van gedetineerde vreemdelingen van strafrecht naar vreemdelingenrecht;

het *Identiteitsteam* heeft tot taak vreemdelingen van de medewerkers in de politiedistricten over te nemen en af te handelen in het vreemdelingentraject. Tevens worden hier diverse controles (in het kader van onder andere de Wav, WIT, Horeca, illegale prostitutie) uitgevoerd en gecoördineerd. Deze controles worden zelfstandig, multidisciplinair (met name de Arbeidsinspectie en gemeentelijke interventieteams) of in samenwerking met districten uitgevoerd. Ook worden de verdachten van identiteitsfraude die na ontdekking bij het gemeenteloket worden aangehouden door medewerkers van het ID- team gehoord en zo veel mogelijk met een dagvaarding heengezonden.

Unit Migratiecriminaliteit

De unit Migratiecriminaliteit is in Rotterdam-Rijnmond ingericht als een uitvoerende eenheid en richt zich op de ('meer dan incidentgerichte') bestrijding van vormen van criminaliteit die bestaat uit mensensmokkel en mensenhandel, documentfraude, identiteitsfraude en gelegenheidsgevers (zoals bijvoorbeeld vervalsers, werkgevers bij illegale tewerkstellingen en huisjesmelkers). Tevens zijn er relaties naar de vermissing van Ama's (alleenstaande minderjarige asielzoekers), prostitutie, uitbuiting en terrorisme. De unit migratiecriminaliteit bestaat uit 46 fte's.

Bovendien is sinds mei 2005 in pilotvorm een team binnen deze unit actief (het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel, CPM) dat zich richt op controle en toezicht en in beperkte mate opsporing rondom onder andere illegale prostitutie, escort service en de loverboysproblematiek. Dit team omvat 8 fte en bestaat uit medewerkers van de districten en van de VP.

Bij de reorganisatie is in Rotterdam-Rijnmond een aanzienlijk nieuwe instroom van medewerkers, vooral voor migratiecriminaliteit, gecreëerd van circa 40 fte; deze houden zich vooral bezig met opsporing door middel van recherchewerk. De meeste medewerkers van de voormalige afdeling Toelating zijn binnen het korps herplaatst, enkelen zijn bij de IND geplaatst en circa 20 medewerkers zijn binnen de eenheid van toelating naar handhaving 'doorgeschoven'. De gewenste formatie is (bijna) ingevuld per maart 2006, men heeft nog circa 8 vacatures.

In vergelijking met de situatie vóór de transitie is sprake van een formatieve intensivering van het toezicht van circa 24 fte. Daarnaast is een belangrijk nieuw spoor opgezet binnen de unit migratiecriminaliteit met een totale formatieve sterkte van 46 fte.

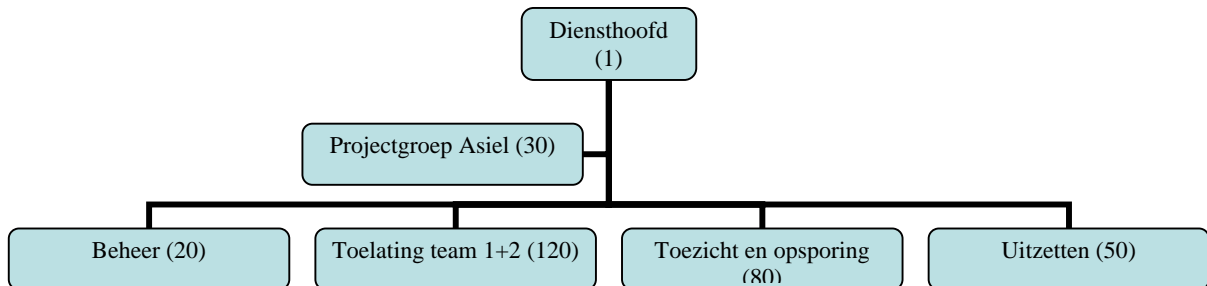
In het kader van 'Coördinatie Informatie' richt men zich nu op een centraal informatieknooppunt voor zowel de handhaving als de opsporing. Deze infodesk voor beide sporen is voorjaar 2006 opgericht waarvoor men vier fte als 'informatiemakelaars' heeft gereserveerd. Het knooppunt is als zodanig belast met de informatiecoördinatie inzake de bedrijfsprocessen van de eenheid Vreemdelingenpolitie.

VP Amsterdam-Amstelland

Bij de regiopolitie Amsterdam-Amstelland bestond vóór de transitiefase de vreemdelingendienst uit vier afdelingen waar men de beschikking had over in totaal 300 fte. Bij de afdeling Asiel waren 30 fte werkzaam, bij Toelating waren er twee teams met gezamenlijk 120 fte, Toezicht en opsporing hadden 80 fte, Uitzetting 50 fte en Beheer 20 fte. Van de beschikbare formatie werd (exclusief de beheerstaken) derhalve de helft ingezet voor toelatings- en asieltaken die werden uitgevoerd door voornamelijk administratief-technisch personeel.

De organisatie van de vreemdelingenpolitie in Amsterdam-Amstelland was in 2003 als volgt (de getallen in de schema's geven het aantal beschikbare formatieplaatsen aan):

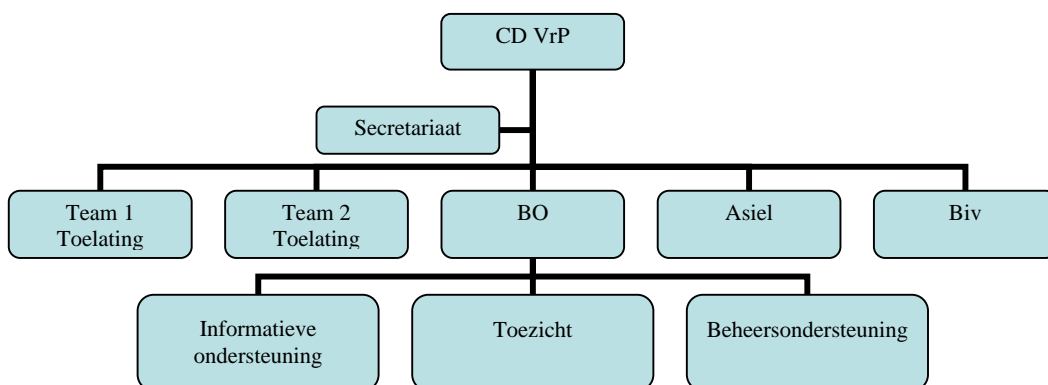
VD Amsterdam-Amstelland vóór de reorganisatie



In de regio Amsterdam-Amstelland zijn de eerste aanzetten tot de reorganisatie van de vreemdelingendienst feitelijk al gedaan in de zomer van 2001 met de overdracht van de taken inzake MVV naar de IND in de vorm van een pilot. In april 2004 is de taakoverheveling afgerond met de overdracht van de administratieve toelatingsprocessen naar de IND en gemeenten. Een en ander leidde volgens het hoofd van de VP geleidelijk tot een feitelijk informele werkstructuur conform de vijf onderscheiden werkprocessen ('de medewerkers vanuit de toelatingsprocessen zaten op dat moment namelijk formeel en feitelijk zonder het eigen werk').

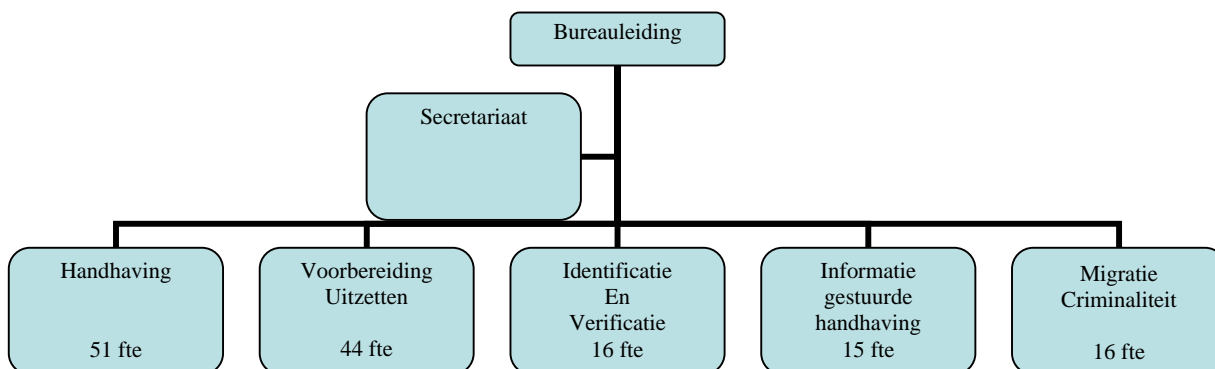
Over een tussenliggende periode (2003-2004) is de volgende organogram van de VP in Amsterdam-Amstelland, als zelfstandige operationele dienst, samen te stellen:

Organogram situatie VP Amsterdam-Amstelland (januari 2004)



De overdracht van toelatingstaken aan de IND en de intensivering van het vreemdelingentoezicht (met een uitbreiding van circa 30 fte voor toezicht) bij de politie hebben na de zomer van 2004 tot de volgende VP-organisatie in Amsterdam-Amstelland geleid:

VP Amsterdam-Amstelland na de reorganisatie



Het Bureau Vreemdelingenpolitie van de regio Amsterdam-Amstelland is na de reorganisatie ingebed in de Dienst Centrale Recherche en kent, conform de indeling naar de omschreven werkprocessen, vijf teams.

Bij het opstellen van de formatieplannen is men in eerste instantie uitgegaan van een totale organieke sterkte van 160 fte. De verdeling tussen de teams is als volgt: handhaving en toezicht 51 fte, voorbereiding uitzetting 44 fte, identificatie en verificatie 16 fte, IGH 15 fte, migratiecriminaliteit (opsporing) 16 fte en ondersteuning/beheer 10,5 fte. De asielwerkzaamheden zijn nagenoeg afgebouwd en zijn bij 'Handhaving' ondergebracht (apart nog 3 fte hiervoor)²⁹.

Na een nadere bestudering van de benodigde formatie is de organieke sterkte bepaald op in totaal 145 fte; de beschikbare formatie lag in maart 2006 op 132 fte, hetgeen betekent dat men op dat moment nog circa 18 fte diende in te vullen.

De personele overgang heeft in Amsterdam-Amstelland voor een deel plaatsgevonden door natuurlijk verloop, door een overstap naar gemeenten/IND en het doorschuiven tussen de afdelingen toelating en toezicht. In totaal had men bij de transitie nog ruim 12 fte ('inactieven') die via TOR, verplaatsings-, ontslag- en afkeuringstrajecten zijn afgevoerd (maart 2006).

De inschatting van de VP-chefs in Amsterdam-Amstelland is dat handhaving en toezicht 'binnenkort op orde is'; een (eerste) indicatie voor de feitelijke intensivering in de werkzaamheden is dat, volgens een VP-chef, nu meer onderzoeken worden gedaan.

Ook bij de VP in Amsterdam-Amstelland is uiteindelijk gekozen voor een centralisatie van de VP-werkzaamheden binnen één organisatie. Volgens het inrichtingsplan van de Vreemdelingenpolitie Amsterdam-Amstelland pleiten 'de onderliggende samenhang van de 5 werkprocessen en de complexiteit van de materie als ook van de vreemdelingenketen (..) voor het blijven bundelen van deze werkzaamheden. Op deze wijze blijft de keten in tact en betekent dit in de praktijk een betere afstemming, kortere communicatielijnen en grotere efficiency en effectiviteit'.... 'In het politiek-maatschappelijk krachtenveld zijn ook ontwikkelingen gaande

²⁹ Bovendien heeft men formatie gereserveerd voor de 'frontoffice/centrale afhandeling van 8 fte en 8 fte voor het vertrekcentrum.

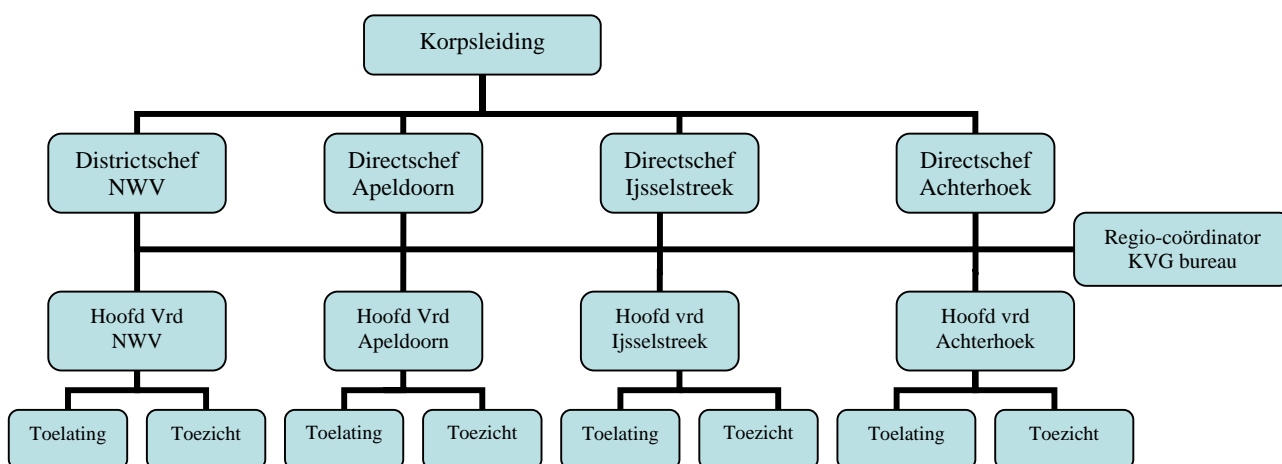
die er voor pleiten de vijf processen van de vreemdelingenpolitie organisatorisch bij elkaar te houden. De minister van Vreemdelingenzaken en Integratie heeft recent meermalen in de volksvertegenwoordiging getuigd van haar standpunt dat zij herkenbare vreemdelingenpolitie wenst en deze aan resultaatinspanningen wenst te koppelen. Deze wens gecombineerd met de indringende politieke ambitie tot het intensiveren van het vreemdelingentoezicht, geven reden de werkprocessen vooralsnog organisatorisch bijeen te houden’.

VP Noord Oost Gelderland

De politieregio Noord Oost Gelderland is de grootste politieregio in Nederland in oppervlakte en heeft in dit opzicht specifieke geografische kenmerken die in voorgaande jaren leidden tot een sterk gedecentraliseerde aanpak binnen de politie. Dit geldt tevens voor de voormalige Vreemdelingendienst met een decentrale aanpak vanuit zes locaties (over 4 districten en 2 bureaulocaties).

In de situatie vóór de reorganisatie was feitelijk sprake van vier ‘vreemdelingendiensten’ die ieder over een VD-chef beschikte, met hiërarchisch beschouwd daarboven één regionaal hoofd. De vreemdelingendiensten opereerden derhalve vanuit vier locaties, met ook vier afdelingen Toelating binnen vier districten. De VD’s vielen formeel onder de Divisie Operationele Ondersteuning in Apeldoorn. In de praktijk had men daarmee vier operationele teams in de districten.

VD Noord Oost Gelderland vóór de reorganisatie

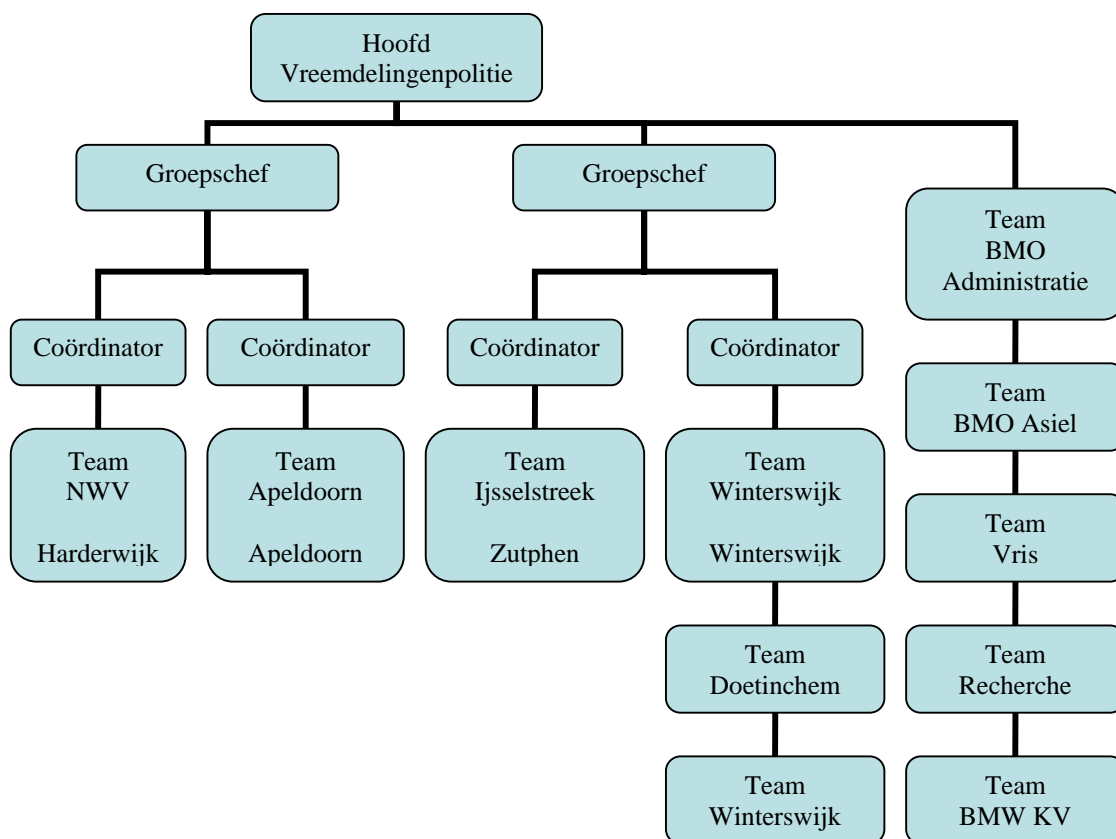


De formatie van deze vreemdelingendiensten binnen de regio Noord Oost Gelderland bedroeg in totaal 65 fte verdeeld over de vier locaties, met een zwaarder accent in de formatie in de Achterhoek. Van deze formatie was 31 fte gereserveerd voor Toelating en Asiel, 24 voor Toezicht, 4 fte voor leiding en 4 voor beheer.

Deze formatiecapaciteit is langzaam afgebouwd in de periode 2002-2004; van 65 fte naar 53,4 fte in 2003. Daarbij is vooral de asiel- en toelatingsformatie verminderd.

De vreemdelingenpolitie van de regio Noord Oost Gelderland is na de reorganisatie een regionale afdeling van de Stafdienst Executieve ondersteuning, centraal georganiseerd, maar decentraal werkend in de vier districten. De regionale vreemdelingenpolitie is derhalve centraal georganiseerd, maar zij verricht haar politieke vreemdelingentaak vanuit de vier regionale districten met een centrale aansturing. Ondersteunende administratieve processen vinden zoveel mogelijk centraal plaats.

VP regio Noord Oost Gelderland na de reorganisatie



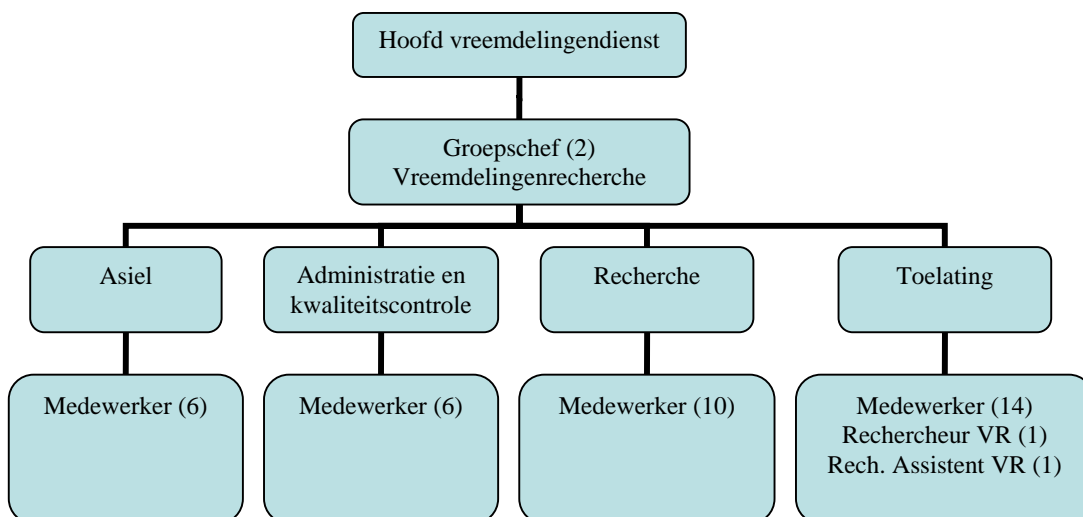
De formatieve sterkte van de VP Noord Oost Gelderland na de reorganisatie bedraagt in totaal 43,5 fte, bestaande uit 38,4 fte en 5 fte extern gefinancierd voor asiel. Bij de reorganisatie is een kleiner deel van de toelatingsmedewerkers overgeplaatst naar andere korpsonderdelen, een klein deel is via natuurlijk verloop afgebouwd, maar een groot deel is overgestapt van toelating naar toezicht (volgens de VP-leiding ‘werken zij ondersteunend voor toezicht’).

De inzet voor de toezichtstaak is enigszins verhoogd, ook door een toename van het aantal rechercheurs: in 2002 beschikte men (feitelijk) over 16 rechercheurs voor toezicht, in 2005 waren dit er 21. Men heeft voorjaar 2006 de beschikking 5 coördinatoren voor toezicht (‘meewerkend voormannen’), 26 rechercheurs, 13 fte ondersteuning en 3 leiding (in totaal 43,5 fte). Voor handhaving en opsporing heeft men formatief ruimte voor in totaal 33,5 fte, waardoor de intensivering van de toezichtstaak (inclusief opsporing) toeneemt met circa 10 fte.

VP Gelderland Zuid

In de regio Gelderland Zuid was bij de politie vóór de reorganisatie sprake van een sectie Vreemdelingenzaken die (formeel) de beschikking over in totaal 39 fte. Van deze formatie was de helft (19 fte) toebedeeld aan toelatingstaken, 6 fte voor asieltaken, 10 fte voor toezichtstaken door rechercheurs en 4 fte voor leiding en beheer.

VD Gelderland Zuid vóór de reorganisatie



Sinds voorjaar 2004 is de vreemdelingenpolitie (i.c. ‘Vreemdelingenrecherche’) in Gelderland Zuid ondergebracht bij de Divisie Centrale Operationele Zaken. Bij deze divisie heeft de politie een aantal taken ondergebracht die team- en districtoverschrijdend zijn. Er zijn binnen deze divisie een groot aantal specialistische diensten die allemaal een ondersteunende taak hebben, vooral bij het rechteproces bij onderzoeken naar georganiseerde misdaad, fraude en milieumisdrijven. De Vreemdelingenrecherche werkt daarbij vanuit twee locaties (Nijmegen en Tiel).

De Vreemdelingenrecherche Gelderland-Zuid kent een nieuwe organisatiestructuur bestaande uit twee ‘hoofdsporen’:

Toeziht, met twee units; bij een van de afdelingen is tevens Asiel, respectievelijk VRIS en verwijdering ondergebracht. De asieltaak van de VP wordt op afzienbare termijn afgebouwd aangezien de AZC’s in de regio bijna alle zijn gesloten

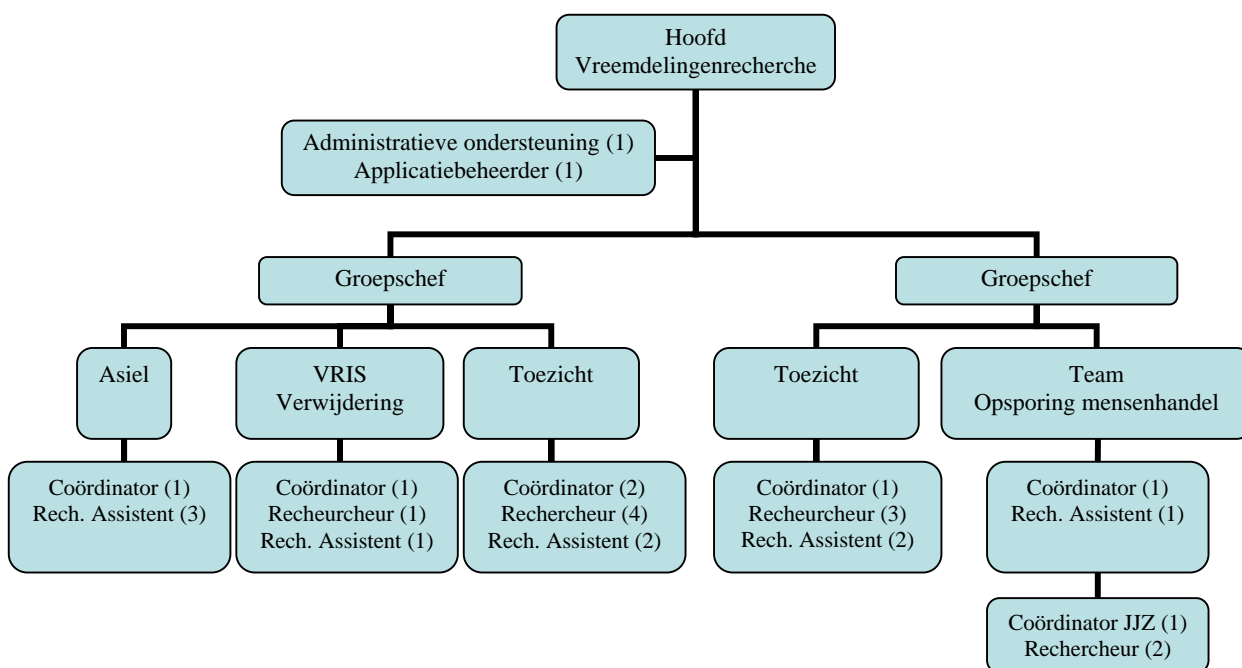
Opsporing; apart hierbinnen is het team opsporing mensenhandel en prostitutie (TOM) opgenomen.

Na de reorganisatie heeft de nieuwe Vreemdelingenrecherche Gelderland Zuid de beschikking

over in totaal 28 fte; 3 fte hiervan zijn vanuit de VP vrijgemaakt voor het team opsporing mensenhandel (migratiecriminaliteit), in totaal 21 fte is bestemd voor de toezicht- en opsporingstaken van de Vreemdelingenrecherche en 4 fte is beschikbaar voor leiding en beheertaken. Bij de 21 fte voor toezicht en opsporing, zijn nog de twee (aparte) sporen asiel (4 fte) en VRIS (2 fte) ingecalculeerd. Dit betekent dat de toezichtsfunctie in vergelijking met de situatie vóór de reorganisatie formatief redelijk is geïntensiveerd (met vijf formatieplaatsen), en dat de opsporingstaak gericht op het bestrijden van migratiecriminaliteit veel aandacht krijgt.

Bij de (voormalige) afdeling Toelating heeft men 20 fte ingeleverd, deze personen zijn bij de politie en elders ondergebracht. Voor de nieuwe invulling van het toezicht heeft men (zes) nieuwe rechercheurs aangezocht, een nieuwe groepschef en (oude) brigadiers ingepast; de VP is nu op sterkte.

VP Gelderland Zuid na de reorganisatie



De vreemdelingenrecherche van Gelderland-Zuid richt zich op de hoofdprocessen ‘handhaven en toezicht’ en ‘opsporen’, met een belangrijk inhoudelijk accent voor het opsporingsdeel. Bij opsporing zet men zich in voor een bijdrage aan:

- participatie in strafrechtelijke onderzoeken met een vreemdeling als betrokkene;
- specifieke onderzoeken inzake migratiecriminaliteit;
- strafrechtelijke onderzoeken met betrekking tot documentfraude bij identiteitspapieren.

Met name de opsporingstaak is relatief nieuw voor de VP en er bestaan dan ook verschillende interne opvattingen over de omvang van de opsporingstaak van de VP (‘kleine’ versus ‘grote’ zaken). De opsporingstaak krijgt op dit moment veel meer aandacht binnen de VP, mede omdat vanuit de korpsleiding hiervoor veel aandacht wordt gevraagd.

Bovendien is de aanpak van opsporing in relatie tot mensenhandel ook relatief nieuw binnen de VP. Op dit moment is de beleidsmatige inkadering hiervan nog niet goed uitgekristalliseerd

aangezien deze bij Jeugdzaken is ondergebracht; feitelijk is het streven deze te plaatsen bij Zeden aangezien ook de aanpak veel ruimer is geworden. Op korte termijn zal een besluit worden genomen over de plaatsing van deze ‘migratiecriminaliteitstaak’ bij de Regionale Recherche dan wel bij Jeugd- en zedenzaken.

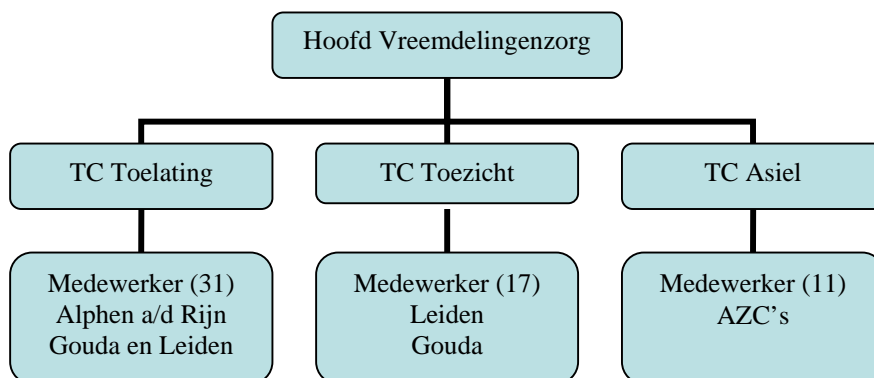
In de opsporing is wel onderscheid te herkennen: de regionale recherche richt zich voornamelijk op ‘forse onderzoeken’ naar criminele samenwerkingsverbanden, terwijl de Vreemdelingenrecherche zich op de ‘middenvorm’ van de criminaliteit richt (‘geen grote ingewikkelde zaken’). Een voorbeeld van dergelijke kleinere onderzoeken hierbij zijn onder andere de prostitutiecontroles als een vorm van bestuurlijke controle.

Opsporing is bij de VP in Gelderland Zuid een aandachtspunt dat nog verder in ontwikkeling is en waarvoor op dit moment nog relatief weinig personen beschikbaar zijn. Eind 2006 dient duidelijk te worden in hoeverre dit VP-onderdeel bij de regionale recherche wordt ondergebracht, dan wel de Vreemdelingenrecherche als geheel onderdeel wordt van de regionale recherche.

VP Hollands Midden

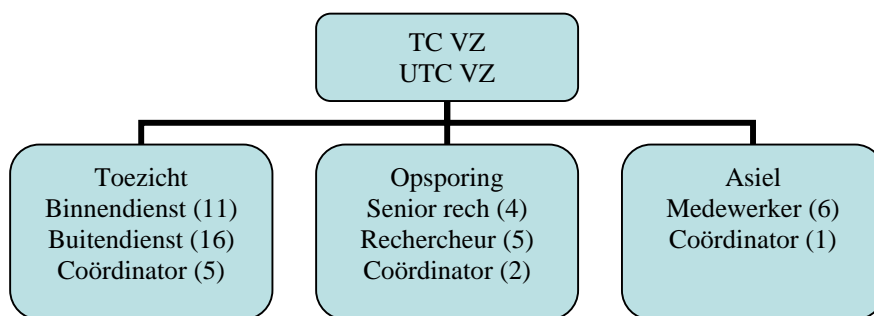
In de politieregio Hollands Midden beschikte de vreemdelingendienst vóór de reorganisatie in totaal over 63 medewerkers (inclusief vier leidinggevendenden) die werkzaamheden verrichtten voor de afdelingen Toelating, Toezicht en Asiel. Voor toelating waren 31 medewerkers beschikbaar (in de plaatsen Alphen aan den Rijn, Gouda en Leiden), voor toezicht 17 medewerkers (in Leiden en Gouda) en 11 medewerkers voor Asiel/AZC’s. Meer dan de helft van de medewerkers was derhalve belast met de toelatingstaak, betreffende administratieve taken bij aanvragen voor verblijfsvergunningen.

VD Hollands Midden vóór de reorganisatie



Na de transitie heeft men bij de politie het gereorganiseerde ‘Team Vreemdelingenzaken’, als eenheid ingebed in de korpsrecherche, ingedeeld in drie (deels) nieuwe afdelingen met in totaal 36 medewerkers: Toezicht (eerst 18 medewerkers), Opsporing (11 medewerkers) en Asiel (afgebouwd tot 7 medewerkers).

VP Hollands Midden na de reorganisatie



Binnen het onderdeel Toezicht onderscheidt men bij de VP Hollands Midden een ‘binnendienst’ en een ‘buitendienst’. De buitendienst is gericht op het toezicht ‘op straat’ door middel van persoons- en objectgerichte controles en staandhoudingen, de binnendienst richt zich meer op de identiteitsonderzoek en -vaststelling en op de aspecten verwijdering en terugkeer.

De buitendienst voor het toezicht is tot de reorganisatie opgesplitst over drie locaties (i.c. districten), namelijk Alphen aan den Rijn, Gouda en Leiden. Na de transitie is de buitendienst gecentraliseerd en gevestigd in Alphen aan den Rijn.

Uit een auditing in 2005 is gebleken dat op basis van de beschikbaar gestelde formatie voor de VP Hollands Midden weliswaar de opsporingstaak beter kon worden ingevuld, maar dat onvoldoende formatie beschikbaar was gesteld voor de intensivering van het toezicht. De VP-leiding stelt dat men in de periode 2004-2005 een tekort van circa 60% van de fte’s heeft gehad vanwege de reorganisatie en te lage inschatting van benodigde capaciteit.

De recente aanvraag voor uitbreiding van het toezicht met 14 fte is begin 2006 door de korpsleiding gehonoreerd hetgeen tot een sterke uitbreiding leidt die voorjaar 2006 is ingevuld. De capaciteit van de VP Hollands Midden bedraagt op korte termijn 53 fte (inclusief leiding), met een formatie van 32 fte voor toezicht.

De formatieve inzet voor operationeel toezicht is daarmee na de reorganisatie in de regio Hollands Midden (bijna) verdubbeld. Bovendien is er meer aandacht voor de opsporingstaak, tot uiting komend in het researchewerk ter bestrijding van migratiecriminaliteit.

Bij de reorganisatie is een belangrijk deel van het personeel binnen de politie-organisatie doorgeschoven in de regio; van toelating naar toezicht en van toezicht naar opsporing; in totaal zijn 13 medewerkers van toelating naar een andere functie binnen de regio geplaatst.

VP Brabant Zuid Oost

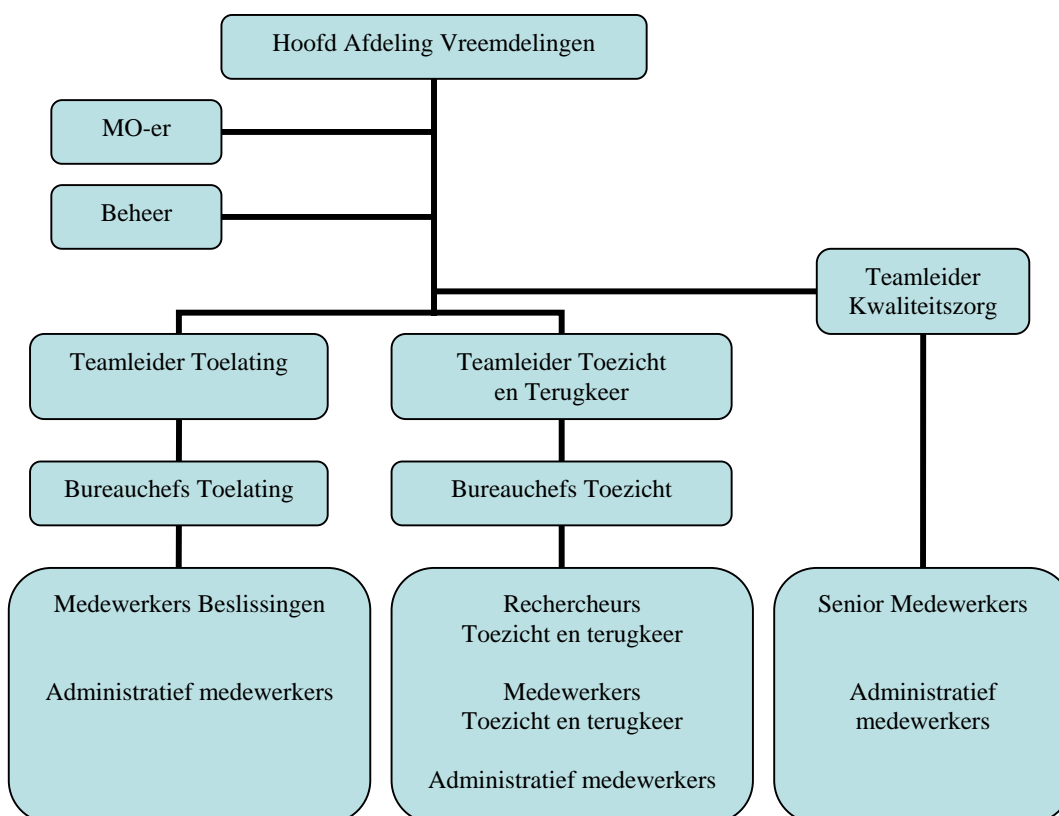
In de regio Brabant Zuid Oost heeft de politie een organisatorische indeling naar 18 territoriale afdelingen, waarbij de afdelingen en hun medewerkers verantwoordelijk zijn voor de volledige politiezorg in hun deel van de regio. Een afdeling kan meerdere gemeenten omvatten. De afdeling de Kempen bijvoorbeeld omvat de gemeenten Bergeijk, Eersel, Bladel en Reusel-De Mierden. Eindhoven is verdeeld in zeven afdelingen, Helmond in drie. Alleen de dienst Recherche en de afdeling Vreemdelingenpolitie zijn als twee functionele afdelingen geheel zelfstandig georganiseerd.

De Vreemdelingendienst van de politie in de regio Brabant Zuid Oost heeft al begin 2000 de eerste stappen genomen voor een reorganisatie van de dienst, aangezien men constateerde dat de

politie noodgedwongen het overgrote deel van haar capaciteit bij de vreemdelingendienst in het Toelatingsproces (i.c. in het vergunningenstelsel) organiseerde. De controlerende- en opsporingstaak, de informatievergaring en de verwijdering van de onrechtmatig verblijvende vreemdeling kwamen volgens de VD daarentegen onvoldoende tot zijn recht.

Omdat de vreemdelingenpolitie reeds een start had gemaakt met de reorganisatie door de scheiding van het toelatingsproces (de administratieve taken) en het proces toezicht en terugkeer (de “blauwe” taken) heeft men in Brabant Zuid Oost al in een relatief vroeg stadium nagedacht over de wijze waarop nieuwe werkprocessen ontwikkeld en geïmplementeerd zouden kunnen worden.

VD Brabant Zuid Oost vóór de reorganisatie

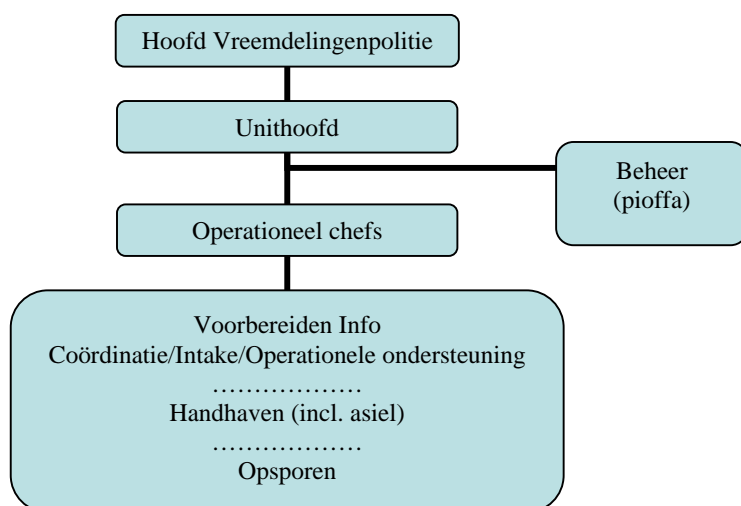


In de regio was de Vreemdelingendienst vóór 2004 vooral belast met toelatingstaken, waarvoor men 73 fte ter beschikking had. Het toezichtsdeel heeft men langzamerhand opgebouwd en omvatte vóór de transitie circa 6 fte.

De toelatingstaak had een grote impact op de VD, gezien de continue instroom van aanvragen en het gegeven dat men hier nauwelijks invloed op had; de afdeling was daarmee zwaar bezet. Onder toelating vielen de taken betreffende de MVV, reguliere aanvragen eerste aanleg, de verlengingen, kort verblijven; de inzet hiervoor was berekend op 68 fte. Voor asiel, met

betrekking tot 2 OC's en 2 AZC's met meldplicht, werden op dat moment (apart gefinancierd) 15 fte ingezet.

VP Brabant Zuid Oost na de reorganisatie



Na de reorganisatie van de VD in een VP bestaat deze in BZO (formeel) uit 60 fte waarbij men organisatorisch een indeling in drie hoofdprocessen hanteert, leidend tot drie bureaus: Intake, Handhaving-toezicht en Opsporing (men heeft asiel inmiddels bij Handhaving ondergebracht). De asieltaak is bijna afgebouwd en er is op korte termijn geen centrale opvang meer (het AZC in Veldhoven sluit), maar men heeft nog wel decentrale opvang met meldplicht. Er worden nu nog 2 à 3 fte ingezet voor de intake en meldplicht inzake de asieltaak.

Op dit moment (voorjaar 2006) zijn bij de VP in Brabant Zuid Oost feitelijk 50 fte ingevuld; circa 10 fte heeft men nog in de werving. Bij de transitie zijn administratieve functies deels doorgeschoven van toelating naar handhaving, een deel daarvan is omgeschoold naar BOA's; anderen zijn overgestapt en herplaatst binnen de politie-organisatie.

Door de transitie is de handhaving/toezicht veel zwaarder ingevuld dan in de oude VD-situatie; de unitchef stelt dat 'er een ruime verdubbeling van het toezicht' is, maar deze kan op basis van de beschikbare cijfers niet goed worden vastgesteld. De formatie is op dit moment, ruwweg, als volgt ingedeeld naar de werkprocessen: Intake 18 fte, Handhaving (circa) 22 fte en Opsporing 8 fte. De VP-leiding streeft er naar meer capaciteit vrij te maken voor de functies van informatiecoördinatie, waardoor een deel van de handhavingscapaciteit zal afnemen.

Door de werving van nieuwe mensen probeert men ook meer dynamiek te brengen in de uitstraling en optreden van de VP; 'jongere mensen die iets willen ...'.

4.3 Beleidsmatige (re)organisatie en sturing Vreemdelingenpolitie

Aansturing binnen de Vreemdelingenpolitie

De transitie van vreemdelingendienst naar vreemdelingenpolitie heeft in de overgangperiode niet alleen tot een ingrijpende reorganisatie bij de toelatings- en toezichtsmedewerkers geleid, ook op leidinggevend niveau zijn veel wisselingen doorgevoerd waarbij VD-chefs zijn opgevolgd door nieuwe VP-chefs. Bij de zes regio's die we in de verkenning hebben betrokken, is bij drie regio's sprake van 'wisseling van de wacht'. De nieuwe VP-chefs hebben volgens een respondent nog een duidelijke inwerkperiode nodig, waardoor in verscheidene regio's een nadere sturing van de inspanningen gewenst is.

In het algemeen komt naar voren dat na de reorganisatie en door meerdere functiewisselingen enige beleidsmatige sturing tijdelijk in het VP-veld heeft ontbroken. Naast het vertrek van verscheidene VD-chefs, hebben in de periode 2004-2005 bijvoorbeeld ook wisselingen bij de Taakorganisatie Vreemdelingen plaatsgevonden, is de Adviescommissie Vreemdelingen (ACV) van de politie opgeheven en is vervanging gekomen van de portefeuillehouder Vreemdelingen zorg binnen de Raad van Hoofdcommissarissen. Een respondent noemt de Vreemdelingenpolitie als politie-organisatie op dat moment enigszins 'verweesd' binnen de politiekorpsen. Volgens een andere respondent is men nu wel beleidsmatig 'op stoom komend' en worden verschillende lijnen uitgezet voor het nader ontwikkelen van de werkprocessen en voor het behalen van de afgesproken prestaties (zie hoofdstuk vijf).

In dit kader is de ACV van de politie vervangen door een 'Strategische Beleidsgroep Vreemdelingen' (SBGV), waarin naast de landelijk portefeuillehouder Vreemdelingen zorg, vijf VP-chefs zijn opgenomen die ieder als portefeuillehouder optreden van een, nader te implementeren en verfijnen, werkproces vanuit de bedrijfsarchitectuur binnen de VP's.

Deze SBGV dient tevens ter opvolging van het programmabureau van de TOV dat zorg heeft gedragen voor de opzet en eerste verspreiding van het Kwaliteitsprogramma. Dit programmabureau is bij de TOV per januari 2006 opgeheven, waardoor de VP-chefs in de SBGV een groter aandeel krijgen in de implementatie van de omschreven werkprocessen. De rol van de TOV zal, mede in het kader van hun veranderende positie als landelijke organisatie, bij de uitvoering van projecten derhalve minder expliciet worden.

De VP-chefs in de SBGV zullen per thema, c.q. werkproces ondersteund worden door enkele TOV-adviseurs en door VP-medewerkers in de regio's met een specifieke expertise. Op deze wijze zijn recentelijk en worden nog enkele expertgroepen samengesteld (met 8-10 leden, afkomstig uit de regionale VP's). Naast deze overlegfora is er een gezamenlijk landelijk

overleg, de Raad van Hoofden Vreemdelingenpolitie, die drie maal per jaar een bespreking heeft.

Dit leidt tot een binnen de politie uitgebreide overlegstructuur die een landelijke spreiding heeft en inhoudelijk, thematisch is ingericht. Deze overlegvormen worden door de VP-chefs gewaardeerd, maar volgens externe adviseurs zijn 'de VP-chefs zijn nog redelijk of vooral op hun eigen regio gericht'. Voor een deel is het VP-leiderschap ook een minder extern gerichte functie geworden en heeft men minder een 'status aparte' binnen het regiokorps. In dit opzicht is, volgens een TOV-adviseur, nog veel aandacht te winnen voor een 'externe, pro-actieve houding binnen de VP', met meer aandacht voor recherchetaken en opsporing die gericht worden op de migratiecriminaliteit. Hiervoor is meer recherchekennis nodig en heeft men andere competenties nodig dan bij handhaving en toezicht.

Samenwerking in de vreemdelingenketen

Naast de landelijke beleidscontext zoals die door de diverse betrokken departementen wordt aangegeven, heeft de VP een positie in een beleids- en uitvoeringscontext waarin men als politie-organisatie met een groot aantal organisaties dient samen te werken. Zo heeft men niet alleen met het politieel toezicht te maken, maar ook met het bestuurlijk en strafrechtelijk toezicht op vreemdelingen.

Het *bestuurlijk toezicht* wordt primair uitgevoerd door de niet-politiële ketenpartners. Hierbij moet ondermeer worden gedacht aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (visa-beleid), de IND (toelatingsbeleid), de Arbeidsinspectie (inzake illegale tewerkstelling) en de gemeenten als 'frontoffices' (inzake document- en verblijfsfraude). Bij dit bestuurlijk toezicht biedt de (vreemdelingen)politie 'daar waar het in de uitoefening van dit toezicht noodzakelijk is' ondersteuning.

De handhaving in de *politiële vreemdelingentaak* betreft het, actief en passief, regulier vreemdelingentoezicht op grond van de Vreemdelingenwet waarvoor prestatie-indicatoren zijn vastgesteld (in hoofdstuk zes wordt uitgebreid op deze taak van de (vreemdelingen)politie ingegaan).

Het uitoefenen van het politieel en *strafrechtelijk toezicht* is een taak voor de politie en de Kmar. Het gaat hierbij om het optreden in het publieke domein, het inzetten van de hen ter beschikking staande middelen en of methodes gerelateerd aan de hen toegekende bevoegdheden. Beide organisaties en het Openbaar Ministerie werken samen in de strafrechtketen en hun werkwijze wordt bijvoorbeeld in de VRIS-procedure met elkaar verbonden.

Bij een beoordeling van de thema's die spelen in het vreemdelingenbeleid (onder andere instroom, verblijf, vertrek en terugkeer) komt derhalve naar voren dat velerlei organisaties betrokken zijn bij de te onderkennen activiteiten die binnen een 'ketenaanpak' dienen te passen³⁰. In het kader van de 'Vreemdelingenketen' zijn door het SCV³¹ negen partners

30 De aansturing van de vreemdelingenketen is een belangrijk knelpunt dat onder meer bij de schakels in de reguliere toelatingsprocedure naar voren is gekomen (zie rapport Rekenkamer over de IND, 2005). Om de complexiteit terug te dringen, de sturingsrelaties te vereenvoudigen en het aantal schakels in de reguliere toelating te verminderen wordt de IND omgevormd tot de enige toelatingsorganisatie voor vreemdelingen. In overleg met gemeenten worden alle lokettaken (de frontoffice-taken) in fasen bij de IND ondergebracht. Dit moet vreemdelingen meer duidelijkheid geven en het risico op fraude verminderen. Uiterlijk eind 2008 moeten de lokettaken van de gemeenten door de IND zijn overgenomen.

onderscheiden: het ministerie van Buitenlandse Zaken, de IND, de Vreemdelingenkamers, de Vreemdelingendiensten (politie), de Kmar, de COA, rechtbanken, Raad van State en de directie Vreemdelingenbeleid van het ministerie van Justitie.

Indien we de werkzaamheden van de politie nader bekijken blijkt bij de Vreemdelingenpolitie dat het aantal partners nog groter is: in de contacten met de IND heeft men te maken met de 'frontoffices' (i.o.) en met de organisatie rond fraudeblokkades, met de Arbeidsinspectie, de SIOD, de Terugkeerorganisatie, de lokale driehoek, het Openbaar Ministerie, het ministerie van Justitie (onder andere VenI en DJI), het ministerie van BZK, andere handhavende instanties (in integrale interventieteams) en de interne politie-organisatie (korpsleiding, andere (recherche)afdelingen en BPZ).

Deze opsomming van ketenpartners geeft niet alleen het beeld van de (gewenste) samenwerkingsvormen tussen organisaties, maar ook van de hoeveelheid 'vragers' die in meer of mindere mate een beroep doen op de inzet van de Vreemdelingenpolitie.

De VP heeft in deze keten een redelijk centrale rol aangezien men ook de verbinding kan leggen tussen bestuurlijk, politieel en strafrechtelijk (vreemdelingen)toezicht. Deze ketenaanpak is in het politieveld uniek en wordt door VP-chefs als positief aspect van het werken van de VP naar voren gebracht, maar in de praktijk kent 'de keten' verschillende knelpunten op de koppelpaatsen en hebben medewerkers van de VP mede vanwege de vele afzonderlijk vragende partijen een reactieve in plaats van een pro-actieve opstelling.

In deze situatie zou mogelijk verbetering gebracht kunnen worden door aan te sluiten bij een al eerder geopperd idee, namelijk de instelling van een operationeel handhavingsplatform op regionaal niveau van relevante ketenpartners³².

4.4 Overzicht van de (re)organisatie en intensivering bij de onderzochte VP's

Om een samenvattend beeld te geven van de omslag die bij de zes onderzochte politieregio's op enkele aspecten is gemaakt als uiting van de transitie van de vreemdelingendienst naar de vreemdelingenpolitie zetten we enkele hoofdelementen van de reorganisatie op een rij.

Vormgeving en inbedding van de VP-organisatie

Bij de organisatorische vormgeving van de zes VP's valt onder meer op dat de reorganisatie in deze regio's geleid heeft tot vooral centraal georganiseerde eenheden die voor een belangrijk deel ingebed zijn in de dienst of divisie Regionale Recherche. In een enkel geval is de VP een geheel zelfstandige functionele afdeling, naast de dienst Recherche (Brabant Zuid Oost). In een ander geval is de regionale vreemdelingenpolitie centraal georganiseerd, maar vindt de uitvoering vooral plaats vanuit vier regionale districten (Noord Oost Gelderland). De VP-chefs in de betreffende regio's zien de centrale organisatie en aansturing van de vreemdelingenpolitie als een uiting van het belang dat binnen het regiokorps gehecht wordt aan een herkenbare operationele eenheid.

De centralisatie van de taken van de VP als operationele politie-eenheid en de concentratie op operationele politietaken als toezicht en opsporing betekent ook dat deze eenheid, meer dan in de situatie van de vreemdelingendienst, als onderdeel meer ingebed wordt binnen het politiekorps. De vooral administratieve taak van de vreemdelingendiensten vóór de overdracht van deze taken aan IND en gemeenten leidde ook tot het beeld van een autonome maar ook geïsoleerde afdeling binnen de politie-organisatie, die bovendien bij executieve

³¹ Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen van het ministerie van Justitie.

³² Zie onder meer TOV, Samenhang, 2004.

politiemedewerkers weinig tot de verbeelding sprak vanwege het gebrek aan ‘operationele uitstraling’. In de praktijk bleek dat politiemedewerkers bij de vreemdelingendiensten werden geplaatst indien men niet meer optimaal in de executieve functie kon presteren, bijvoorbeeld vanwege een opgelopen fysieke beperking (in termen van een medewerker: ‘de kapotte-knieën-club’).

Door de transitie en de nieuwe taakaccenten van de vreemdelingenpolitie is deze eenheid, in principe, meer opgenomen binnen de reguliere politie-organisatie en wordt ook de inzet van de eenheid meer beschouwd als een politie-inzet voor toezicht en opsporing. Vanuit de Vreemdelingenpolitie beschouwd is de inzet van de teams en districten een regiobrede inzet op het terrein van (vreemdelingen)toezicht zodat deze teams dienen bij te dragen aan de regionaal na te streven prestaties in het vreemdelingentoezicht. Dit betekent in de praktijk nog dat de leidinggevendenden van de VP hiervoor aandacht dienen te vragen bij de betreffende proceseigenaren in de korpsen (zie ook hoofdstuk zes over de ‘prestatie-indicatoren’).

Volgens enkele respondenten is de ‘aparte status’ van de VD opgeheven, maar is bij de inbedding van de VP in de politie-organisatie in verscheidene regio’s ‘nog een wereld te winnen’, ... ‘bij verschillende politieregio’s wordt de Vreemdelingenpolitie nog als een stiefkindje behandeld’. Dit vraagt ook om een meer extern gerichte, pro-actieve houding van de leiding van de Vreemdelingenpolitie.

Organisatie van de VP en intensivering toezicht

De transitie heeft bij de betrokken regio’s geleid tot de voorgenomen afbouw van de toelatingstaak, waarbij bovendien de asieltaak vanwege de afname van het aantal asielzoekers en de afbouw van centrale opvangvoorzieningen veel minder capaciteit en inzet van de vreemdelingenpolitie vraagt. Deze asieltaak is momenteel binnen de organisatie veelal opgenomen in de handhavings- en toezichtsafdeling van de VP.

Tegenover de afbouw van de toelatingscapaciteit staat de opbouw van de toezichtstaak van de VP die door het beschikbaar komen van formatie die, landelijk beschouwd, zou toenemen van 600 fte naar circa 1050 fte (derhalve met 75%). In de onderzochte regio’s blijkt dat de verhouding tussen toelating en toezicht ingrijpend is veranderd, eerstens door een sterke reductie van het totaal aantal formatieplaatsen in de regio’s ten opzichte van de voormalige vreemdelingendiensten (soms een halvering) en ten tweede door een toename van de formatie voor toezichtstaken.

Tabel 2 Formatie van de VP voor toezicht vóór en ná reorganisatie ³³

Regio- VP-formatie in fte voor toezicht en totaal	Vóór de transitie; formatie voor toezicht	Totaal 2004	Na de transitie; formatie voor toezicht	VP- formatie voor opsporing	Totaal 2006
Gelderland Noord Oost	24	65	33	5	43,5
Gelderland Zuid	10	39	15	5	28
Amsterdam Amstelland	80	300	88	16	149
Hollands Midden	17	59	32	11	46
Rotterdam Rijnmond	64	171	88	46	136
Brabant Zuid Oost	6	73	22	8	50

³³ In de tabellen wordt uitgegaan van door de politieregio’s beschikbaar gestelde formatieoverzichten die echter aan veranderingen onderhevig kunnen zijn. De gepresenteerde cijfers geven in dit kader een benadering van de inzet van de vreemdelingenpolitie (voorjaar 2006).

Uit de tabel komt naar voren dat de nagestreefde intensivering van het vreemdelingentoezicht, voor zover tot uitdrukking komend in de beschikbaar gestelde formatiecapaciteit, bij de zes VP's in meer of minder mate is gerealiseerd. Iedere regio heeft als het ware, bij een gelijktijdige reductie van het totaal aantal medewerkers, meer formatie ingezet voor dergelijk toezicht. Naast de toename van de formatie voor vreemdelingentoezicht (i.c. handhaving), is bij de VP in de meeste onderzochte regio's ook een (soms sterke) toename van de capaciteit te herkennen voor de opsporingstak binnen de Vreemdelingenpolitie ter bestrijding van migratiecriminaliteit.

De overdracht van de toelatingstaken aan de IND en gemeenten en het intensiveringstreven hebben in de politieregio's tot een ingrijpende reorganisatie geleid waarbij enerzijds een belangrijk deel van de AT-formatie diende te worden afgebouwd en anderzijds een groot deel van de executieve formatie voor het toezicht nog diende te worden opgebouwd. Bij de regio's is bij de invulling van de personele formatie op verschillende manieren gereageerd:

regio's hebben een deel van de AT-formatie van Toelating 'doorgeschoven' naar 'Toezicht' en een deel van de boventallige formatie is elders geplaatst binnen het korps of bij de IND en gemeenten. Uit overzichten van BZK blijkt dat vrijkomend AT-personeel grotendeels in een andere functie werkzaam is gebleven binnen de politiekorpsen; enkele korpsen hebben daarvoor gekozen omdat het alternatief van gedwongen ontslag plus wachtgeldverplichting niet aantrekkelijk was;

regio's hebben gekozen voor een samenstelling van de formatie van de vreemdelingenpolitie met een selectie van nieuwe executieven voor toezichtstaken, waarbij in veel mindere mate medewerkers van Toelating zijn overgegaan naar Toezicht. Dit leidde aan de ene kant tot boventalligheid bij Toelating en anderzijds tot vacatures bij Handhaving/toezicht en opsporing.

De wijze waarop men de werving van personeel voor de nieuwe toezichtsfuncties heeft ingezet, heeft ook consequenties gehad voor de invulling van de intensivering in de periode 2004-2006. In de formatie zijn in meerdere regio's voor een langere tijd vacatures ontstaan die men op dit moment over het algemeen voor een belangrijk deel heeft ingevuld.

Bij een onderlinge vergelijking van de beschikbare capaciteit van de formatie voor de eenheid Vreemdelingenpolitie binnen de regio's ten opzichte van de totale capaciteit van de regio, blijkt dat de onderzochte regio's een enigszins bovengemiddelde bezetting hebben. In de regio Amsterdam-Amstelland wordt absoluut en verhoudingsgewijs de meeste capaciteit vrijgemaakt voor de inzet van Vreemdelingenpolitie, gevolgd door Rotterdam-Rijnmond. In deze twee regio's spelen ook meer 'bijzondere omstandigheden' in het kader van het vreemdelingentoezicht die de inzet van meer formatiecapaciteit verklaren. Deze omstandigheden hebben zich ook vertaald in hogere streefwaarden in het kader van de prestatie-indicatoren voor deze regio's voor vreemdelingentoezicht (zie hoofdstuk zes).

Tabel 3 Formatie van de politieregio en van de VP

Regio's	Totale formatiesterkte politieregio ³⁴	Formatie VP (maart 2006)	
		fte	% aandeel VP in regio
Gelderland Noord Oost	1.581	43	2.7
Gelderland Zuid	1.178	28	2.4
Amsterdam Amstelland	5.063	149	2.9
Hollands Midden	1.847	46	2.5

³⁴ In fte's en exclusief functionele inzetbaarheid van aspiranten, per 31 december 2004.

Rotterdam Rijnmond	5.099	136	2.7
Brabant Zuid Oost	1.913	50	2.6
Totaal 25 regio's	47.342	1.050 (formeel)	2.2

Capaciteit Vreemdelingenpolitie naar werkprocessen

Bij een vertaling van de beschikbare capaciteit van de vreemdelingenpolitie in de zes onderzochte regio's naar de vijf hoofdprocessen conform de opgestelde Bedrijfsarchitectuur voor het vreemdelingentoezicht zien we, globaal, het volgende beeld:

Tabel 4 Formatie van de VP voor toezicht na reorganisatie naar werkprocessen

Hoofdproces en subproces/regio	6 NOG	8 GZ	13 AA	16 HM	17 RR	22 BZO
<i>Hoofdproces Handhaving</i>						
<i>Voorbereiden:</i>						
coördineren informatie (IGH)	1	1	12	infodesk	(4)	18 (9)
<i>Intake:</i>				1		(9)
kort verblijf	2					
aangifte verlies en diefstal reisdocumenten	BPZ		BPZ			
<i>Noodhulp:</i>				APZ		
eerstelijns identificatie en verificatie verblijfsrecht				33		
<i>Handhaving algemeen:</i>			BPZ			
eerstelijns identificatie en verificatie verblijfsrecht						
<i>Handhaving (VP):</i>		22	44		88	22
politieel vreemdelingentoezicht houden	28,5					
voorbereiden uitzetting	5		40			
identiteitsvaststelling (tweedelijns)	2		15			
<i>Hoofdproces Opsporing</i>						
<i>Opsporing algemeen:</i>	5					
eerstelijns identificatie en verificatie verblijfsrecht	(2)	(2)	BPZ			

Opsporing migratiecriminaliteit: verblijfs- en id-fraude mensensmokkel mensenhandel	(1)	3	13	12	46	8
Totaal formatiecapaciteit Vreemdelingenpolitie	43	28	149	46	136	50

De gegevens over de opbouw van de organisatie en over de formatie naar werkprocessen geven vooral aan dat de eenheden van de Vreemdelingenpolitie over het algemeen niet de bedrijfsarchitectuur als strikt uitgangspunt hebben genomen voor de organisatorische indeling van de VP. Bij de bezetting van de VP is, met andere woorden, de bedrijfsarchitectuur niet doorslaggevend geweest voor de toewijzing van formatie aan (sub)processen. Deze indeling blijkt wel stringenter te worden gehanteerd bij de organisatie twee grote VP's waar de vijf werkprocessen (nagenoeg) vertaald zijn in vijf afdelingen. Met name in Amsterdam-Amstelland zijn de Werkprocessen leidend geweest voor de organisatorische indeling van de VP-eenheid, waar men in aansluiting op de vijf werkprocessen vijf teams heeft opgericht. Ook in Rotterdam-Rijnmond hebben de vijf werkprocessen zich, tot op zekere hoogte, vertaald in een organisatorische indeling van de Vreemdelingenpolitie en toewijzing van formatie aan werkprocessen.

Bij de indeling dient te worden opgemerkt dat enkele VP-chefs niet goed in staat waren om de gegevens over beschikbare formatie aan hoofd- en subprocessen toe te delen, mede omdat medewerkers soms werkzaamheden voor meerdere processen verrichten en vanwege de toedeling van formatie aan specifieke activiteiten (soms een inzet voor de Persoonsgerichte Aanpak Vreemdelingen, PGA-V, of voor de bemensing van het VRIS-bureau),

Uit het overzicht kan bovendien, afgaande van de onderlinge verhouding van inzet over de werkprocessen, worden geconstateerd dat regionale verschillen ontstaan in de prioriteiten die men stelt binnen het vreemdelingtoezicht. Zo komt naar voren dat bij de VP's in Rotterdam-Rijnmond en Hollands Midden relatief veel capaciteit wordt vrijgemaakt voor de opsporing en bestrijding van migratiecriminaliteit; in de andere regio's (waaronder ook Amsterdam-Amstelland) lijkt deze opsporing *verhoudingsgewijs* minder aandacht te krijgen. Voor een deel heeft deze toewijzing te maken met een bewuste prioritering (het inbedden van deze taak bij de regionale recherche), voor een ander deel is de opbouw van de inzet afhankelijk gebleken van 'historische ontwikkelingen'. Bij dit laatste komt naar voren dat men graag meer inzet zou willen voor migratiecriminaliteit maar feitelijk nog bezig is om dit spoor 'van de grond te krijgen'.

In de andere politieregio's is deze indeling in werkprocessen minder strikt als leidend principe genomen, maar worden enkele werkprocessen gebundeld tot drie onderdelen, bijvoorbeeld tot Intake, Handhaving/toezicht en Opsporing (bijvoorbeeld Brabant Zuid Oost). De mogelijkheden om een organisatorische indeling te hanteren conform de bedrijfsarchitectuur lijken in dit kader ook afhankelijk van de organieke sterkte van de VP; bij een grote VP, met relatief veel formatiecapaciteit, is een indeling naar werkprocessen consequenter te realiseren dan bij een kleine(re) VP.

Ook bij de regio's met de grotere VP's heeft echter tevens de opvatting terrein dat gewonnen dat gestreefd dient te worden naar een 'optimale flexibiliteit en ontwikkelingsmogelijkheden', waardoor geen vaste capaciteit meer wordt toebedeeld aan werkzaamheden. In deze gevallen hebben de medewerkers veelal wel een 'dominant werkproces' maar met aanvullende

werkzaamheden binnen andere werkprocessen.

Cultuuromslag van vreemdelingendienst naar vreemdelingenpolitie

Uit de documentatie en gesprekken komt naar voren dat de overdracht van toelatingstaken en intensivering van toezichtstaken bij de vreemdelingenpolitie niet alleen consequenties heeft voor de formatie en voor de werkprocessen, maar tevens een ‘cultuuromslag’ teweeg brengt, of liever teweeg dient te brengen, waar het gaat om een andere, meer operationeel gerichte benadering van het werk door het personeel van de Vreemdelingenpolitie. In termen van een betrokkene: ‘van een enigszins suffe, administratieve organisatie naar een operationele politie-eenheid’.

Een van de verwijzingen hiervoor zien we bijvoorbeeld in het Inrichtingsplan van de Vreemdelingenpolitie Amsterdam-Amstelland. Bij deze VP wijst men er op dat de Dienst Vreemdelingenpolitie van oorsprong een dienst is waar veel administratief-technische (AT) medewerkers werkzaam waren. Zo waren bij de beide toelatingsteams in Amsterdam-Amstelland circa 120 AT medewerkers actief. Met het overhevelen van de toelatingstaken zijn zij over de vijf nieuw te vormen werkprocessen verdeeld, waarbij ook een nieuw werkverband diende te ontstaan tussen de AT-medewerkers en executieve medewerkers.

Deze beweging gaf volgens de VP-chef aanvankelijk bij een enkeling wat frictie, maar gaandeweg is men overtuigd geraakt van elkaars meerwaarde en wordt de samenwerking positief ervaren. Voor de medewerkers die werkzaam waren binnen het toelatingsproces vroeg deze beweging ook nog een andere kijk naar de vreemdeling. Daar waar men aanvankelijk een meer ‘vergunningverlenende benadering’ had, is het accent (in meer of mindere mate) verschoven naar een ‘toezicht- en opsporingsgerichte benadering’. Een aantal AT-medewerkers van de Vreemdelingenpolitie ‘nieuwe stijl’ had hier moeite mee en heeft de overstap gemaakt naar ketenpartners (IND, gemeente en Sociale Dienst).

Ook uit de interviews bij de andere VP’s komt naar voren dat een deel van de AT-medewerkers die reeds meerdere jaren bij de afdeling Toelating werkten, moeite hebben met de omschakeling van een administratieve functie naar een executieve functie. Volgens enkele VP-chefs is het belangrijk dat ze het politiewerk van de vreemdelingenpolitie ‘meer tussen de oren krijgen’, andere VP-chefs hebben (voor een deel) meer gestuurd op de werving van nieuwe medewerkers die (vooral) geïnteresseerd zijn in de opsporingstak van de vreemdelingenpolitie.

De nieuwe accenten in de aanpak van de Vreemdelingenpolitie spreekt volgens de VP-chefs wel een nieuwe lichtermedewerkers aan waarbij ook sprake van een ‘upgrading’ van het werk. Door de VP ook meer een ‘duidelijke positionering’ binnen het korps te geven is volgens een VP-chef sprake van een meer actieve betrokkenheid bij en van de VP; deze VP-chef ziet de waardering voor de VP-functies door de medewerkers bijvoorbeeld vertaald in een verlaging van het (hoge) verzuimpercentage van 13% naar 6%. De gewenste omschakeling bij de bestaande formatie van de ‘oude cultuur van de VD naar de nieuwe benadering van de VP’ lijkt bij de vreemdelingenpolitie echter nog niet voltooid.

5 Activiteiten en taakinvulling van het vreemdelingentoezicht

5.1 De doelen van het politieel vreemdelingentoezicht

In de doelen van het politieel vreemdelingentoezicht kunnen we enkele, zeer algemeen gestelde, invalshoeken herkennen en een groot aantal, operationele, uitvoeringsdoelen. In de algemene benadering zien we twee hoofddoelen, namelijk het tegengaan van een ongewenste instroom van vreemdelingen en het bestrijden van het ongewenst verblijf van vreemdelingen in Nederland³⁵. Ook in het Veiligheidsprogramma van het kabinet Balkenende, vervolgens in het Landelijk kader Nederlandse Politie 2003-2006³⁶ en in de Illegallennota van de regering wordt gewezen op de noodzaak tot het versterken van het toezicht op de (criminele) vreemdeling in Nederland.

Bij de vreemdelingenpolitie in de onderzochte regio's ziet men deze algemene doelen vertaald in een groot aantal algemene en operationele doelen. Het succes van de intensivering van het vreemdelingentoezicht binnen de politieregio's zou, volgens de inrichtings- en jaarplannen van de VP's, kunnen worden afgemeten aan hun 'maatschappelijk rendement'. Hiermee wordt bedoeld dat de intensivering van het vreemdelingentoezicht moet leiden tot het:

- inzichtelijk maken en houden van migratiestromen en het toezicht en de controle daarop;
- inzichtelijk maken van het verblijf en de omstandigheden van verblijf van vreemdelingen en het toezicht en de controle op dat verblijf;
- tegengaan van illegaal verblijf;
- het voorkomen van een ongecontroleerde en ongewenste instroom van vreemdelingen;
- beheersen van (migratie)criminaliteit en openbare ordeproblemen in relatie tot in de regio verblijvende vreemdelingen;
- verhogen van de leefbaarheid en de veiligheid door de aanpak van criminele vreemdelingen;
- bestrijden van vormen van sociaal-economische uitbuiting;
- verhogen van de uitstroom van (criminele) illegale vreemdelingen;
- bewaken van de overgang van strafrecht naar vreemdelingenrecht bij criminele vreemdelingen (Vreemdelingen in de Strafrechtketen, VRIS).

In deze doelen van het aanpak van de Vreemdelingenpolitie zijn in meer of minder mate drie hoofdelementen te herkennen: het voorkomen van een ongecontroleerde instroom, het (verscherpt) controleren van verblijvende (vooral van criminele) vreemdelingen en het verhogen van de uitstroom van criminele, illegale vreemdelingen. In een driedeling is dit te hernoemen onder de thema's:

- preventie (bestuurlijk toezicht);
- handhaving (actief en passief politieel toezicht en controle);
- opsporing (strafrechtelijk toezicht).

³⁵ Deze twee aspecten zijn als de (keten)problemen voor het vreemdelingentoezicht in het Kwaliteitsprogramma van de TOV benoemd (2004).

³⁶ Zie onder meer: Staatscourant, 11 april 2003, nr. 72, p. 11.

5.2 Aandachtsvelden van de Vreemdelingenpolitie

In de uitwerking van de doelen geven de VP-chefs aan een groot aantal aandachtsvelden te bestrijken die voor een belangrijk deel volgen uit de in het 'Visiedocument Intensivering Toezicht' en het visiedocument van de TOV over de 'Politiële Vreemdelingentaak 2004-2006' genoemde toezichtstaken. De inzet van VP's kan, volgens de documentatie van de vreemdelingenpolitie van de verschillende regio's, (in meer of minder mate) de volgende aandachtsgebieden beslaan:

Het aanpakken van overlast veroorzakende (criminele) illegale vreemdelingen

De onderzochte regio's, en vooral de grotere, geven vrijwel allen aan te maken te hebben met (illegale) vreemdelingen die structureel overlast veroorzaken, bijvoorbeeld door het plegen van kleine (vermogens)delicten en door overbewoning van panden met de daarbij behorende overlastproblematiek. Deze overlast veroorzakende illegale vreemdelingen dragen volgens de VP's voor een belangrijk deel bij aan de onveiligheidsgevoelens van burgers. Voor enkele politieregio's leidt dit tot een specifieke aanpak gericht op deze vreemdelingen.

Zo heeft men in de regio Rotterdam-Rijnmond in 2003 de Persoon Gerichte Aanpak Vreemdelingen (PGA-V) ontwikkeld. Deze aanpak voorziet in het monitoren en volgen van een continu (maar wisselend) bestand van 50 criminele, moeilijk uitzetbare vreemdelingen. Deze 'top 50' wordt door de medewerkers van de politiedistricten aangeleverd en de VP plant, coördineert en voert samen met de districten de controles en acties uit ten aanzien van deze groep veelplegers.

In de regio Amsterdam-Amstelland noemt men de aanpak van criminele illegalen een speerpunt van de gehele regio (volgens jaarplan politie 2005). De VP zet zich hierbij in op basis van het (nieuwe) werkproces 'Identificatie en Verificatie' (in Amsterdam vanuit het BID) voornamelijk ter identificatie van deze groep. In deze regio maakt men onderscheid tussen: criminele illegale vreemdelingen die voorkomen op de lijst van 100 'niet verwijderbaren'³⁷ en criminele illegale veelplegers voortkomend uit het regioproject 'Veelplegers' (een groep van naar schatting 200 veelplegers die voldoen aan de criteria veelplegers zoals bekend bij de afdeling Informatieve Ondersteuning van de VP). Volgens de medewerkers van de VP is 'het identificeren van deze groep, veelal door de wol geverfde criminele illegalen, een zeer arbeidsintensief en specialistisch proces'.

De intensivering van het vreemdelingentoezicht op dit gebied moet leiden tot het feitelijke vertrek van deze overlast veroorzakende illegalen uit Nederland en derhalve tot een afname van de door hen veroorzaakte overlast in het publieke domein.

Het aanpakken van (illegale) vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS)

Intensivering van het vreemdelingentoezicht moet er volgens de politie onder andere toe leiden dat vreemdelingen die vanwege een strafrechtelijk vergrijp in detentie worden gehouden, nauwlettend worden gevolgd door het vreemdelingentoezicht zodat tijdig begonnen kan worden met de vaststelling van de juiste identiteit en nationaliteit van de vreemdeling en met vervolgens de start van eventuele procedures tot intrekking van de verblijfsvergunning, ongewenstverklaring en verwijdering. De overgang van strafrecht naar vreemdelingenrecht en het (voortgezet) verblijf van criminele vreemdelingen wordt derhalve in de tijd beschouwd zoveel mogelijk verkort. Bijkomend voordeel is volgens de VP's dat de beperkte vreemdelingrechtelijke detentiecapaciteit minimaal wordt belast omdat de voorbereidingen voor de verwijdering van vreemdelingen al gedurende de strafrechtelijke detentie worden gestart.

Aan deze VRIS-procedure wordt ook landelijk veel waarde gehecht getuige het opstellen

³⁷ Inmiddels een groep van ruim 160 criminele veelplegers, veelal ongewenst verklaard ex artikel 67 Vw, die het identiteitsonderzoek volgens de politie 'frustreren' en ondanks vele presentaties niet uitgezet konden worden.

van een uniform VRIS-protocol voor de politie en de IND en de herziening van dit protocol in september 2005³⁸. De afspraken over het herziene VRIS-protocol dienen te leiden tot meer verwijderingen van criminele vreemdelingen zonder verblijfsrecht of na intrekking van hun verblijfsrecht en tot meer ongewenstverklaringen. Ook wordt sterker benadrukt dat de illegale vreemdeling bij onmiddellijke invrijheidstelling altijd wordt overgedragen aan de politie voor verdere vreemdelingenrechtelijke toetsing (zie verder aparte bespreking Vris).

Het verbeteren van de informatiepositie van de Vreemdelingenpolitie

De informatiepositie van de Vreemdelingenpolitie met betrekking tot migratiestromen en – criminaliteit en de verblijfomstandigheden in Nederland kan volgens de VP in zijn algemeenheid worden verbeterd. Hiertoe is extra aandacht nodig voor de kwaliteit van de toezichtstaken en ondersteuning van recherche en inlichtingendiensten, wijkpolitie en overige ketenpartners.

Het opwerpen van fraudeblokkades

De vreemdelingenpolitie kan een rol spelen wanneer sprake is van een redelijk vermoeden of feitelijke constatering van fraude in het vreemdelingenproces. Hierdoor wordt volgens de VP een ongewenste instroom van vreemdelingen voorkomen, wordt de kwaliteit van toelatingsprocedures gewaarborgd, hetgeen ook de geloofwaardigheid van het toelatingsbeleid ten goede komt. De VP neemt hier echter veelal niet het voortouw, maar dit geschiedt vaak door de IND als het documentfraude betreft.

Het vergroten van het merkbaar toezicht op vreemdelingen door controles

Toezichtactiviteiten zijn veelal controleactiviteiten die de (vreemdelingen)politie zelfstandig of met partners uitvoert. Artikel 50 van de Vw2000 is daarbij het formele criterium voor een objectief optreden van de politie en biedt in principe een garantie tegen de mogelijk gevreesde ‘jacht op illegalen’. Met het actief uitvoeren van controles maakt de politie duidelijk dat zij merkbaar toezicht houdt in het publieke domein. De resultaten van deze controles leiden tot staandehoudingen van aangetroffen illegale vreemdelingen, dan wel vreemdelingen die verdacht worden van strafbare feiten.

Het verhogen van de uitstroom van illegale (criminele) vreemdelingen

De VP heeft tot taak (meer) identiteitsonderzoeken te verrichten die moeten leiden tot een volledige documentatie van de (criminele) illegale vreemdelingen die nodig is voor de uitzetting van de persoon uit Nederland. Doel: Daadwerkelijk (doen) uitzetten van niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Uitvoering van de asieltaken

De (vreemdelingen)politie heeft nog een (afnemende) taak op het gebied van asiel, voortkomend uit de Vreemdelingenwet en aanwijzingen van de Minister van Justitie. Het betreft in dit geval het uitvoeren van landelijk beleid volgens landelijk vastgestelde werkprocessen, waaronder het opleggen en afhandelen van een (wekelijkse) meldplicht en het verwijzen naar aanmeldcentra. Bovendien geldt dat als de vreemdeling niet toegelaten wordt als vluchteling, deze dient te worden aangezegd Nederland te verlaten en hierover te rapporteren aan de ketenpartners (zoals COA, IND, gemeenten, IOM.)

Afhankelijk van het aantal asielzoekers binnen een politieregio ontvangt het korps van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) budget ten behoeve van de uitvoering van de asieltaken (het betreft derhalve exogene financiering).

³⁸ Ministerie van Justitie, Rapportage stand van zaken Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS), september 2005.

Het 'natrekken' van vreemdelingen die naar Nederland komen

Vreemdelingen die naar Nederland komen kunnen in principe worden 'nagetrokken' in de politiesystemen om na te gaan of men al dan niet geregistreerd staat vanwege een bepaald (strafbaar) feit. De invulling van deze taakstelling door de VP (de 'openbare orde check') staat al langere tijd ter discussie aangezien de VP 'telkens op deze aanvragen van de IND moet reageren' en relatief veel capaciteit dient in te zetten voor de controles binnen de politiesystemen. Ofschoon de VP daarmee uitvoering zou geven aan de 'door intensivering van de preventieve toezichtstaak zicht en invloed houden op migratiebewegingen', zien de onderzochte VP-eenheden dit niet als een primaire politietaak. De verwachting is dat op korte termijn deze administratieve last voor de politie zal afnemen wanneer medewerkers van de IND de bevoegdheid krijgen de benodigde gegevens over de aanwezigheid van de betreffende vreemdeling in de politieregisters te bevragen. Hierdoor zal het tijdsbeslag van de politie voor het 'natrekken' van de vreemdeling in de politieregisters ten behoeve van de IND-verzoeken in belangrijke mate worden gereduceerd.

Het bestrijden en opsporen van migratiecriminaliteit

Migratiecriminaliteit behelst onder andere mensensmokkel en mensenhandel, documentfraude, identiteitsfraude en activiteiten van gelegenheidsgevers (zoals bijvoorbeeld vervalsers, werkgevers bij illegale tewerkstellingen en huisjesmelkers). Tevens zijn er volgens de VP verbanden aan te geven met de vermissing van Ama's (alleenstaande minderjarige asielzoekers), prostitutie, uitbuiting en terrorisme.

Bij het bestrijden van migratiecriminaliteit geldt in principe een combinatie van rechercheactiviteiten en toegepaste kennis van de Vreemdelingenwetgeving. Deze opsporingstaak is in de structuur van de VP's veelal separaat georganiseerd. Zo wordt bijvoorbeeld bij de VP in Rotterdam-Rijnmond samengewerkt met andere eenheden binnen de RRD, de Zeehavenpolitie en teams binnen districten. Het gaat in deze gevallen om de aanpak van genoemde strafbare feiten, waarbij het Openbaar Ministerie het vervolgtraject start.

5.3 Activiteiten van de VP in de praktijk

Wat betekenen de gestelde doelen en aandachtsvelden voor de praktijk van het toezicht? De invulling van de aandachtsgebieden leidt tot een groot aantal meer of minder specifieke (deel)activiteiten van de Vreemdelingenpolitie. In het volgende geven we de (mogelijke) activiteiten aan binnen de hoofdsporen 'handhaving en toezicht' en 'opsporing'.

Handhaving en toezicht

In de praktijk leiden de taken bij 'Handhaving en toezicht' tot onder meer de volgende acties van de VP:

het ondersteunen van het bestuurlijk toezicht; dit betekent dat men onderzoek verricht op verzoek van de IND ten behoeve van de toelatingsprocedure; dit geschiedt op basis van de dienstverleningsovereenkomsten (DVO's in een IND-convenant in het kader van fraudeblokkades);

het ondersteunen van het decentraal toezicht; dit bestaat uit het verrichten van eerste- en tweedelijns identiteitsonderzoeken, het controleren van het publieke domein, zoals horecagebieden (staande houden, preventief fouilleren), in enkele gevallen (zoals bij de VP Brabant Zuid Oost) in het ondersteunen bij (inter)nationale evenementen (voetbal, popconcerten), het ondersteunen bij acties in het kader van de Openbare Orde en onderzoek doen naar verblijfplaatsen na het staande houden van een illegale vreemdeling. Een categorie die bij veel VP's speciaal aandacht krijgt zijn de (niet-rechtmatig verblijvende)

‘veelplegers’;

het ondersteunen van (integrale) controles zoals onder andere uitgevoerd door regionale interventieteams; dit betekent dat men met diverse ketenpartners en eventueel de basispolitiezorg controles uitvoert bij bijvoorbeeld arbeidsplaatsen (prostitutie, land- en tuinbouw en productiebedrijven), bij (nacht)verblijfsplaatsen (hotels, campings) en overlastpanden met betrekking tot vreemdelingen (woonpanden, coffeeshops, e.d.).

In de praktijk kan het bij de controles van het ‘merkbaar toezicht’ door de Vreemdelingenpolitie gaan om:

uitvoeren van bedrijfscontroles:

in samenwerking met de Arbeidsinspectie, Belastingdienst, Sociale Dienst, Sociale Informatie en Opsporingsdienst (SIOD) worden door de VP’s bedrijfscontroles uitgevoerd. De vreemdelingenpolitie verricht ook zonder genoemde diensten deze controles aangezien de speerpunten van genoemde diensten niet altijd overeenkomen met die van de politieregio’s. In de praktijk kan dit betekenen dat de VP ‘minder op adhoc basis’ wil reageren op de controles die de andere handhavers willen instellen. Met name met de Arbeidsinspectie tracht men vaker een jaarlijkse planning te maken over de te verrichten controles. Ook op ad-hoc basis, naar aanleiding van tips, onderzoek dan wel anders verkregen concrete informatie worden er bedrijfscontroles uitgevoerd.

uitvoeren van prostitutiecontroles:

in verscheidene regio’s worden vaak (ter uitvoering van regionaal vastgesteld beleid) prostitutiecontroles uitgevoerd. Deze controles worden verricht door regionale prostitutieteams bestaande uit medewerkers van de vreemdelingenpolitie en zedenrechercheurs. Zij controleren periodiek, regiobreed en onder verantwoordelijkheid van de coördinator Prostitutie en Mensenhandel, de daarvoor in aanmerking komende seksinrichtingen. Deze controles vinden mede plaats in het kader van het tegenhouden en bestrijden van mensenhandel. In Rotterdam-Rijnmond is daartoe, vanuit de opsporingstak van de VP, bijvoorbeeld een specifiek Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM) opgericht.

uitvoeren van controles op campings, hotels, pensions:

om inzicht te krijgen in de vreemdelingenpopulatie die verblijft op campings, in hotels en pensions wordt (al dan niet structureel) de mogelijkheid toegepast de verblijfsregisters te controleren. Het gaat hier veelal om vreemdelingen die als toerist of voor zakelijke doeleinden in de regio verblijven.

uitvoeren van controles bij uitzendbureaus:

ter bestrijding van illegaal verblijf in combinatie met illegale tewerkstelling en de aanpak van personen die daarvan profiteren worden door de vreemdelingenpolitie controles uitgevoerd bij uitzendbureaus. Deze controles worden al dan niet in samenwerking met de Arbeidsinspectie verricht. Aan de hand van de administratieve controles vinden er gericht bedrijvencontroles plaats.

uitvoeren van adrescontroles bij Kort Verblijf Vreemdelingen (KVV):

bij de overdracht van toelatingstaken naar de IND is besloten de aanmelding, registratie en verdere behandeling van de Kort Verblijvers (vooralsnog) als taak bij de politie te behouden³⁹. Het betreft hier vreemdelingen die al dan niet in het bezit van een visum,

³⁹ In het kader van het programma RTIT is discussie gevoerd over de verantwoordelijkheid voor de vreemdelingen

gedurende een korte tijd rechtmatig verblijf in Nederland hebben. Controle op het vertrek uit Nederland is in principe noodzakelijk ter voorkoming van illegaal verblijf. Adrescontrole vindt plaats in die gevallen waarbij twijfel bestaat of de vreemdeling daadwerkelijk Nederland binnen de wettelijk vastgestelde termijn heeft verlaten. Adrescontrole vindt niet plaats in die gevallen waarbij de vreemdelingenpolitie de door hen aan de vreemdeling uitgereikte afmeldkaart voorzien van een uitreisstempel van de grensautoriteit heeft ontvangen.

uitvoeren adrescontroles (algemeen):

adres- en woningcontroles worden uitgevoerd naar aanleiding van concrete tips met betrekking tot het verblijf aldaar van illegale vreemdelingen. Bij de VP's geeft men aan dat de bijdrage van tips van particulieren in het toezicht en opsporing de afgelopen jaren steeds groter is geworden. Ook worden de controles in principe uitgevoerd in die gevallen waarbij niet wordt voldaan aan de aan vreemdelingen opgelegde meldplicht. In het beleid en de uitvoering is in dit opzicht sprake van een aanscherping van de handhaving van de meldplicht. Het handhaven van de controles worden ook verricht naar aanleiding van uit de politiestructuren (lees BPS /RBS etcetera) verkregen informatie.

het overnemen van vreemdelingen na passief toezicht:

het passief toezicht behoort tot de reguliere politietaken en betreft hier een vorm van toezicht die begint bij het eerste contact met een vreemdeling (bij een verkeerscontrole of bij een 'verstoring van de openbare orde'). Het is derhalve niet alleen het werkkterrein van de vreemdelingenpolitie. Vreemdelingen worden na het eerste contact en toepassing van het eerstelijns identificatie- en verificatieproces zonodig overgenomen door de vreemdelingenpolitie teneinde het verdere onderzoek met betrekking tot de verblijfsrechtelijke positie (tweedelijns identificatie- en verificatieproces) uit te voeren.

Voorbeelden van integrale controles door interventieteams

Het aantal projecten en thema's waarop de vreemdelingenpolitie, mede op instigatie van andere diensten, wordt ingezet neemt de laatste jaren toe. Deze projecten sluiten in meer of mindere mate aan bij de kerntaken van de politie bij vreemdelingentoezicht. Het gaat dan om veiligheid en leefbaarheid in de wijken, vertrek en terugkeer van vreemdelingen, stelselmatige uitbuiting en migratiecriminaliteit⁴⁰.

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. In deze aanpak sluit de VP ook aan bij de onderwerpen die in de Illegallennota (2004) van het kabinet zijn opgenomen.

Er zijn verscheidene voorbeelden van dergelijke integrale aanpakken aan te geven waaraan de Vreemdelingenpolitie in de regio's deelneemt:

met 'kort verblijf' (KVV). Deze discussie heeft ertoe geleid dat de behandeling van de melding kort verblijf (vooralsnog) bij de politie is gebleven. Het rapport van de Algemene Rekenkamer over deze materie (2003) liet zien dat zowel het visumbeleid, als het zicht op de in- en uitstroom van deze categorie vreemdelingen, mede gezien in het licht van terrorismebestrijding, niet werkt. Het blijven uitoefenen van deze taak, vóór de taakoverdracht in hoofdzaak uitgevoerd door toelatingspersoneel, vraagt van de politie een inzet uit het potentieel voor toezicht. Samen met de betrokken departementen en relevante ketenpartners is afgesproken dat wordt gezocht naar mogelijkheden om deze administratieve taak anders vorm te geven. Een onevenredige inzet uit het toezichtpotentieel voor deze taak kan, volgens de politie, dan worden voorkomen (zie ook: TOV, april 2004).

⁴⁰ TOV, 2004.

- is er een bijdrage van de vreemdelingenpolitie in Rotterdam-Rijnmond aan het gemeentelijk project 'Rotterdam Veilig' (mede in het kader van het 'Actieprogramma Rotterdam zet door'). Hierbij reageert de VP onder andere 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. Ook is er een deelname van de vreemdelingenpolitie Rotterdam-Rijnmond aan interventieteams die woningen doorzoeken 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 VP-medewerker overhandigd (die in de nabije omgeving, op het trottoir, aanwezig is) die vervolgens staande kan houden (op grond van artikel 50, lid 1 Vw 2000).

Een volgende stap is 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 laat 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. Dit vergt een uitgebreid vooronderzoek door de politie en andere instanties van mutaties, situaties, e.d.

- in Amsterdam wordt door de VP gewezen op het lokaal Veiligheidsplan, met een aanpak van de vreemdelingenpolitie gericht op prostitutie, overbewoning en illegaliteit binnen specifieke branches onder andere door middel van de 'Spirit- en Ghost-acties'. Deze (grootscheepse) politiecontroles worden sinds enkele jaren door de vreemdelingenpolitie in Amsterdam-Amstelland opgezet om meer greep te krijgen op een specifieke groep illegalen in de stad die zich schuldig maken aan criminele activiteiten of veel overlast veroorzaken. Daarbij wordt gericht gezocht in verdachte horecapanden, in woningen en op bekende prostitutieplekken.

Het gaat vaak om verschillende delicten zoals diefstal, heling, geweldpleging en om openbare ordeproblemen. De Spiritactie in 2005 was bijvoorbeeld gericht op een groep van ongeveer 30 Bulgaren en Roemenen. In juli 2005 is een Ghostactie gehouden rond een aantal horecagelegenheden in de Oosterparkbuurt. Dit gebeurde in samenwerking met het regioteam veelplegers, het Horeca Interventieteam en een aantal wijkteams. Van de 36 aangehouden vreemdelingen zijn in 2005 26 personen verwijderd uit Nederland en enkelen strafrechtelijk veroordeeld. Deze grootschalige acties heeft men ook voor 2006 gepland. Volgens de VP Amsterdam-Amstelland lijken de acties van de afgelopen jaren hun vruchten af te werpen, omdat 'steeds minder mensen worden opgepakt'.

Tot nu toe zijn door de vreemdelingenpolitie en andere diensten in Amsterdam 10 grootscheepse Spirit-acties gehouden. De Spirit-acties worden veelal in combinatie georganiseerd en uitgevoerd met de CIE (criminele inlichtingen eenheid), de 'vliegende brigade' van de ME (inmiddels opgeheven), het HIT-team, de wijkpolitie en de IND.

Het optreden van de vreemdelingenpolitie Amsterdam-Amstelland in de Spirit-acties is in voorgaande jaren overigens niet altijd door de rechtbank van de Vreemdelingenkamer positief beoordeeld getuige de reactie op een 'veegactie' op een tippelzone in Amsterdam (Spirit III) waarbij 'het recht op daadwerkelijke en effectieve rechtsbijstand was geschonden'. De uitspraken van de Vreemdelingenkamer en van de Raad van State inzake enkele grootschalige VP-acties heeft volgens de vreemdelingenpolitie 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.

- in Brabant Zuid Oost kent men sinds 2004 een interventieteam tegen overlast en 'gevaarstelling', ook wel bekend als het BITE-team (Bestuurlijk interventieteam Eindhoven). BITE is een multidisciplinair handhavingsteam dat optreedt 'waar veiligheid en leefklimaat in het geding zijn'. Het interventieteam benut in principe alle beschikbare bestuurlijke handhavinginstrumenten en zoekt daarbij, volgens de evaluatie van de aanpak, de grenzen van de regelgeving op. De interventieprojecten lopen van vooronderzoek tot en met nazorg. Aanvullend kan het team ook veiligheidsmaatregelen treffen. Kenmerkend aan BITE vindt men in Eindhoven is, dat door de integrale handhaving en nauwe samenwerking met de kernpartners (brandweer, (Vreemdelingen)politie, belastingdienst, bouw- en woningtoezicht en milieudienst) overtredingen effectief en veelal zonder procedures worden opgelost.

Voorbeelden van handhavingacties die in 2005 plaatsvonden zijn integrale controle woonwagenkamp, ontruiming onveilig gekraakt bedrijventerrein, integrale controle horecapanden, aanpak overlastpanden en aanpak illegale garagebedrijven. BITE heeft in aansluiting op de evaluatie in 2005 het streven zich verder te ontwikkelen door onder andere intensivering van de samenwerking met de politie- en justitiepartners in het Veiligheidshuis, het toespitsen op complexe en bestuurlijk gevoelige, gebieds-, object- en/of thematisch gerichte handhavingzaken en het aantrekken van nieuwe handhavingpartners. Het voortouw bij deze interventieaanpak ligt bij de gemeenten Eindhoven en Helmond in SRE-verband.

Integrale controles in het kader de Wet arbeid vreemdelingen

Een ander voorbeeld van een integrale aanpak van handhavers en Vreemdelingenpolitie betreft de controle op de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

De Wav legt de werkgever een vergunningsplicht op 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. In de Interventieteams in het kader van de Wav werken onder meer de Arbeidsinspectie, de UWV, de SVB, de vreemdelingenpolitie en de belastingdienst samen aan de opsporing van werkgevers die regels overtreden.

In de praktijk werken AI en vreemdelingendiensten bij Wav-controles al langer 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 hanteert daarbij steeds vaker een branchegewijze aanpak, onder meer voor de tuinbouw (bijvoorbeeld het Westland Interventieteam), bouwsector (BIT), horeca en de uitzendsector. Het aantal controles op illegale arbeid dat de Arbeidsinspectie uitvoerde is in de afgelopen jaren sterk gestegen: van bijna 4.000 in 2003 tot ruim 8.000 in 2005. Dit aantal zal in 2006 met ruim 25% worden verhoogd tot 10.500 controles. Bovendien zijn de boetes voor de werkgever per illegale werknemer met ingang van januari 2005 aanzienlijk bijgesteld: van €900 naar €8000 euro per illegale werknemer. Om de mogelijkheden van bestrijding van illegale arbeid nog verder te stimuleren is bovendien het aantal inspecteurs bij de AI aanzienlijk uitgebreid.

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 de controles

van de SIOD betrokken.

De aanpak van illegale arbeid, vooral via de werkgevers, is verder uitgebreid hetgeen ook consequenties heeft voor de inzet van de vreemdelingenpolitie. In de Illegalennota (2004) zijn aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen aangekondigd en wordt gewezen op de wenselijkheid om de vreemdelingenpolitie (of basispolitie) 'aan zoveel mogelijk werkplekcontroles van de AI' deel te laten nemen.

Uit onderzoek blijkt dat de samenwerking met ketenpartners, waaronder de vreemdelingenpolitie, bij de controle op de naleving van de Wav een belangrijke positieve invloed heeft op de tref- en pakkans⁴¹. Uit het jaarverslag van Westland Interventie Team over 2003 blijkt bijvoorbeeld dat tijdens werkplekcontroles waarbij men samenwerkt met de Vreemdelingenpolitie, 6,5 maal zo vaak een overtreding van de Wav wordt geconstateerd als wanneer de Arbeidsinspectie zelfstandig controleert. Dit vloeit voort uit het feit dat aan controles met de Vreemdelingenpolitie in principe altijd een gerichtere risico-analyse van de Arbeidsinspectie voorafgaat en uit het feit dat de Vreemdelingenpolitie beter in staat is om de identiteit van aangetroffen vreemdelingen vast te stellen⁴². Bij de onderzochte politieregio's geven de ondervraagden bij de VP aan dat men hierin een expliciete taak heeft, maar men streeft er naar concrete afspraken over de inzet op jaarbasis met de AI te maken zodat de VP haar inzet voor deze controles efficiënter kan plannen.

VRIS; Vreemdelingen in de Strafrechtketen

In het kader van de operationele uitvoering van de vreemdelingentaak is sinds enkele jaren ook de VRIS-methode relevant. De VRIS-procedure omvat de vreemdelingrechtelijke aanpak van de vreemdeling die in Nederland criminele activiteiten pleegt. Deze aanpak is in 1998 in eerste instantie als proefproject uitgevoerd in de politieregio Rotterdam-Rijnmond. De procedure is gericht op het terugdringen van de overlast veroorzaakt door (legale en illegale) vreemdelingen die stelselmatig strafbare feiten plegen. Van een deel van de rechtmatig in Nederland verblijvende criminele vreemdelingen kan met gebruikmaking van de zogenaamde glijdende schaal, vastgelegd in de Vreemdelingenwet, de verblijfsvergunning worden ingetrokken waarna verwijdering uit Nederland mogelijk is.

Dit VRIS-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 ongewenst verklaringen en uitzettingen⁴³. De VRIS-aanpak heeft vervolgens bij verscheidene politieregio's ingang gevonden.

Vervolgens is afgesproken dat alle regionale politiekorpsen (met ingang van 2003) de VRIS-werkwijze voldoende ingevoerd zouden hebben en actief zouden toepassen op basis van een landelijk uniform protocol.

Dit protocol is in september 2005 herzien en geïmplementeerd. Bij deze afspraken zijn verschillende partijen betrokken geweest: politiekorpsen, Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Openbaar Ministerie en Dienst Justitiële Inrichtingen. Het herziene protocol legt grote nadruk op het zo vroeg mogelijk vaststellen van de identiteit en nationaliteit en daarmee de verblijfsrechtelijke status van een van criminele feiten verdachte vreemdeling door de politie en de IND. Hiermee wordt in principe het strafrechtelijk en vreemdelingenrechtelijk vervolgetraject, onder voorbehoud van de mate van medewerking van de vreemdeling, vereenvoudigd. Deze aanpak dient vervolgens tot meer verwijderingen te

⁴¹ Mosselman, M. en C. van Rij, Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Een eerste onderzoek onder werkgevers, 2005.

⁴² Zie ook: Benseddik, A. en M. Bijl, Onzichtbaar achter glas; Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland, Den Haag, STEK, 2004

⁴³ Zie onder meer: ACVZ, mei 2002.

leiden van criminele vreemdelingen zonder verblijfsrecht of na intrekking van hun verblijfsrecht en tot meer ongewenstverklaringen. Ook wordt in het herziene protocol sterker benadrukt dat de illegale vreemdeling bij onmiddellijke invrijheidstelling altijd wordt overgedragen aan de politie voor verdere vreemdelingenrechtelijke toetsing.

Bij de vreemdelingenpolitie leidt de VRIS-aanpak in de praktijk tot een apart (klein) bureau binnen de VP waarbij één of enkele medewerkers vreemdelingen monitoren gedurende het hele strafrechttraject en zorgdragen voor de overname naar vreemdelingenbewaring aan het einde daarvan. Deze werkzaamheden verrichten zij ook met betrekking tot gedetineerde vreemdelingen die verblijven in penitentiaire inrichtingen in de regio's. Bij deze aanpak 'scannen' de medewerkers van het VRIS-bureau dagelijks beschikbare politiesystemen.

Voorbeelden van (persoons)gerichte aanpak door identiteitsonderzoek

In enkele van de onderzochte politieregio's (met name Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond) heeft de Vreemdelingenpolitie zich meer toegelegd op de PersoonsGerichte Aanpak Vreemdelingen (PGA-V). Het betreft de aanpak van zeer moeilijk verwijderbare vreemdelingen, met name van veelplegers en vreemdelingen die veel overlast geven.

In Rotterdam worden criminele illegalen bij de PGA-V, met voorrang, in bewaring gesteld, ongewenst verklaard, vervolgd, intensief en regelmatig verhoord en zo mogelijk uit Nederland verwijderd. De PGA-V bestaat uit afspraken tussen de wijkpolitie en de vreemdelingenpolitie, het Openbaar Ministerie, het stadsbestuur en de IND. De gegevens van die diensten over de desbetreffende vreemdeling worden bij elkaar gevoegd en vergeleken. Deze afspraken (vastgelegd in een actieprogramma) moeten leiden tot een intensiever gebruik van het instrument ongewenstverklaring en waar mogelijk tot uitzetting door het intensiever rechercheren in de wijken op nationaliteit en identiteit. Op het moment dat de vreemdeling in aanraking komt met de politie bestaat in principe al een plan van aanpak. De kans dat de vreemdeling moet worden heengezonden vanwege bijvoorbeeld capaciteitsproblemen wordt daarmee geminimaliseerd.

De PGA-V krijgt in Rotterdam politieke steun: in het collegeprogramma van de gemeente is aangegeven dat jaarlijks 25% van de doelgroep 'van straat moet zijn' (i.c. in bewaring gesteld, uitgezet of langer dan 3 maanden niet actief zijn). Eind 2003 is besloten de doelstellingen van de PGA-V verder aan te scherpen en de aanpak in de hele politieregio Rotterdam-Rijnmond in te voeren.

De PGA-V, ondergebracht bij het team Uitzettingen van de VP, heeft in Rotterdam-Rijnmond continu vijftig dossiers van overlastgevende vreemdelingen in onderzoek. Van deze vijftig personen zaten 44 mensen in december 2004 voor langere tijd achter slot en grendel, in totaal 28 personen waren langer dan drie maanden niet actief (i.c. zijn niet meer gesignaleerd in de regio). Daarnaast zijn er in 2004 vijftien criminele overlastgevers uitgezet naar het land van herkomst; deze veelplegers waren goed voor 1510 incidenten.

Er is door de VP in Amsterdam-Amstelland een top-100 samengesteld van deze vreemdelingen, naar wie een intensief identiteitsonderzoek wordt gedaan om hen uiteindelijk uit Nederland te kunnen verwijderen. In de PGA worden in Amsterdam vooral illegale criminele vreemdelingen in onderzoek genomen. Deze personen blijken zich in de praktijk schuldig te maken aan overlast door vermogens- en drugsgelateerde criminaliteit en geven bij aanhouding verschillende valse namen op. Ook gebruiken ze volgens de VP elkaars namen om strafdetentie of identificatie en daarmee uitzetting te voorkomen. Deze groep, waarvan een top-100 is samengesteld uit een totale groep van naar schatting 1000 criminele illegale meer- en veelplegers, werd tot voor kort niet uitzetbaar geacht en na staandehouding/aanhouding of bij strafexpiratie weer de straat

opgestuurd.

Door een intensieve identiteitsvaststelling⁴⁴, startend vanuit het werkproces ‘Identificatie en Verificatie’, door het Bureau ID van de VP tracht men deze criminele illegale veelplegers uiteindelijk door middel van een ongewenstverklaring te laten verwijderen (deze aanpak bij illegale veelplegers staat in Amsterdam bekend als project ‘Route 67’). In 2005 heeft men op deze wijze 28 vreemdelingen (van de 106 onderzochte veelplegers is dit 26%) uitgezet; deze vreemdelingen bleken onder verschillende namen in totaal 996 maal geregistreerd te staan in het BPS-systeem van de politie.

Handhavings- en toezichtstaken Asiel

In de onderzochte politieregio’s bevinden zich nog verschillende opvangcentra voor asielzoekers. Voor deze groep geldt de wekelijkse meldplicht waarvoor medewerkers van de VP werkzaamheden verrichten zoals het administratief voorbereiden, het fysiek uitvoeren en het administratief afhandelen. In de praktijk blijkt dat men de formatiecapaciteit bij de VP sterk aan het reduceren is voor de asieltaak en de inzet voor deze taak organisatorisch bij de unit Handhaving heeft ondergebracht en niet meer als zodanig apart heeft gegroepeerd.

Bij uitgeprocedeerde asielzoekers dient het ‘verwijderproces’ te worden opgestart. Voor de asielzoekers worden formulieren voor het aanvragen van een Laissez Passer opge maakt; indien de asielzoeker onvoldoende meewerkt wordt overgegaan tot inbewaringstelling.

In het kader van het thema ‘asiel’ hebben de VP’s een rol gekregen in het project “26000” van de minister van VenI. Op basis van dit project heeft de VP een taak in de ‘ontruimingen’ die in overleg met de IND en het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) dienen te worden uitgevoerd. Het staandehouden van deze uitgeprocedeerde asielzoekers vormt een van de te ondernemen stappen in het kader van de gedwongen plaatsing in de Vertrekcentra (zie ook ‘verwijderingen en voorbereiden vertrek’).

Opsporing bij de vreemdelingenpolitie

Een tweede hoofdactiviteit binnen de taken van de Vreemdelingenpolitie betreft de ‘Opsporing’ en in het bijzonder de opsporing inzake migratiecriminaliteit. Zo kunnen de uitkomsten van de toezichtscontroles tot nader onderzoek leiden met betrekking tot personen waarbij of omstandigheden waaronder de vreemdelingen zijn aangetroffen. De strafrechtelijk relevante informatie die bij het uitvoeren van het vreemdelingentoezicht wordt gegenereerd kan vervolgens worden gebruikt voor het bestrijden van migratiecriminaliteit, zoals het opsporen van criminele infrastructuur die illegale immigratie en verblijf faciliteren. Binnen dit spoor gaat het bij de VP om:

- uitvoeren van onderzoeken in relatie tot de verblijfstatus van de vreemdeling, waaronder:
 - identiteitsonderzoeken
 - het onderzoeken van specifieke strafbare feiten in relatie met de verblijfstatus gepleegd

⁴⁴ Volgens de VP in Amsterdam- Amstelland wordt in samenwerking met ketenpartners (vooral IND en KMAR) en deskundigen gezocht naar nieuwe wegen en methoden om de identificatie van vreemdelingen te verbeteren; dit gebeurt onder andere met behulp van -ook mobiele- biometrische instrumenten. Bovendien is 2004 een begin gemaakt met de invoer van het Fingerprint Image Transmission (FIT) systeem dat het mogelijk maakt om de door de vreemdeling opgegeven naam vrijwel direct te verifiëren aan de hand van zijn vingerafdrukken. De invoering van het FIT-systeem acht men een belangrijke stap om het vervuilen van de systemen, door het opgeven van verschillende (valse) namen door de vreemdeling, tegen te gaan.

- door vreemdelingen, zoals het stelselmatig vervalsen van verblijfs- en identiteitsdocumenten
- het leveren van een 'vreemdelingentechnische' bijdrage aan de onderzoeken van strafbare feiten van meer dan geringe betekenis, die door vreemdelingen worden gepleegd dan wel waar vreemdelingen bij zijn betrokken

het opsporen van lokale en regionale migratiecriminaliteit:

het betreft in dit kader de strafrechtelijke onderzoeken naar mensensmokkel, mensenhandel en (stelselmatige) documentfraude, waarbij het bereik kan variëren van lokale verdachten tot bovenregionale, criminele organisaties. De focus ligt feitelijk bij die criminaliteit die haar effecten in de lokale gemeenschap heeft (fysiek welzijn, woonomgeving, lokale arbeidsmarkt, etcetera) en volgens een VP-chef 'niet in de toppen van de organisaties die daar wereldwijd achter zouden kunnen zitten'⁴⁵. Migratiecriminaliteit is volgens VP-chefs wel 'een groeimarkt, waarbij de politie haar activiteiten zal moeten intensiveren en verder professionaliseren' (met gebruikmaking van de informatiearchitectuur van de opsporing, Abrio-IGO).

het verifiëren van identiteits- en verblijfsdocumenten; het aanpakken van de identiteits- en documentfraude is een van de taken van de VP

ondersteunen vervolgonderzoek (bestuurlijk) toezicht:

concreet betreft dit vervolgonderzoek naar aanleiding van een fraude-indicatie uit de toelatingsprocessen IND/GBA op de documenten, de identiteit, de titel of de referent. Het is het administratief en/of strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van een vermoeden van misbruik van de toelatingsprocedures. Doel is het voorkomen en tegenhouden van frauduleuze instroom.

tweedelijnsidentificatie en verificatie:

hierbij maakt men gebruik van de mogelijkheden van dactyloscoperen, fotograferen en eventuele andere (biometrische) technieken om de identiteitsgegevens van de vreemdeling vast te stellen. Bovendien kan administratief en technisch onderzoek worden gedaan door middel van de verschillende gegevensbestanden, identiteitsdocumenten en tactisch onderzoek zodat de identiteit van de in bewaring gestelde vreemdeling of in verzekering gestelde niet-Nederlandse verdachte wordt vastgesteld (dit wordt vervolgens vastgelegd in de BasisVoorziening Vreemdelingen (BVV)).

Verwijderingen en voorbereiden vertrek

Het derde spoor in de activiteiten van de vreemdelingenpolitie betreft het arrangeren en toezicht houden op het daadwerkelijke vertrek van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen uit Nederland.

Formeel is deze VP-taak omschreven als: 'Het politionele traject waarbij verwijdering en uitzettingsproces onder politieke dwang dat zich richt op die gevallen waarbij vrijwillig vertrek niet mogelijk is en het bestuursorgaan tot de opsporing, de staande houding en het opleggen van de maatregel van bewaring (OSB) heeft besloten, alsmede al die gevallen waarin de openbare orde en de nationale veiligheid in het geding is (zoals bij het aantreffen van illegalen in het kader van toezicht en de uitzetting van criminele vreemdelingen)'.

In bijna alle gevallen worden illegale vreemdelingen in vreemdelingenbewaring gesteld om uit Nederland te worden verwijderd. De bewaring vindt in afwachting van plaatsing in een

⁴⁵ Zie in dit kader ook: Staring, R. e.a., De sociale organisatie van mensensmokkel, 2005.

Uitzetcentrum of Huis van Bewaring plaats in een politiecel. Uiterlijk op de 10e dag moet uitplaatsing hebben plaatsgevonden. Bij overschrijding van die termijn wordt de vreemdeling in vrijheid gesteld. Door uitbreiding van de landelijke capaciteit komt termijn overschrijding minder vaak voor. De administratieve en feitelijke werkzaamheden worden verricht door de vreemdelingenrechercheur en de HovJ. Het vervoer van de vreemdeling vanuit de politiecel naar de Uitzetcentra of Huizen van Bewaring is in principe een aangelegenheid van de Dienst Vervoer en Ondersteuning van het Ministerie van Justitie.

Indien de vreemdeling niet over reisdocumenten beschikt blijft de vreemdelingenbewaring gehandhaafd ter verkrijging van reisdocumenten (bijvoorbeeld een Laissez Passer of paspoort). In dit geval kan een diepgaand identiteitsonderzoek door de vreemdelingenpolitie worden ingesteld. Om uiteindelijk genoemde documenten te verkrijgen worden de vreemdelingen gepresenteerd bij hun nationale autoriteit, al dan niet door tussenkomst van de IND.

De vreemdelingenbewaring wordt opgeheven indien er een reisdocument beschikbaar is en de vreemdeling uit Nederland is verwijderd. Indien uiteindelijk geen reisdocument wordt verkregen vindt ook de opheffing van de bewaring plaats aangezien er geen zicht op verwijdering is. Deze categorie vreemdelingen wordt aangezegd Nederland op eigen gelegenheid te verlaten.

Het belang van een feitelijk vertrek van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen uit Nederland is de laatste jaren beleidsmatig sterk benadrukt. Ook op de Vreemdelingenpolitie wordt in dit kader vanuit het ingezette beleid van de minister van VenI een groter beroep gedaan sinds de nota *Terugkeerbeleid* (2003) waarin maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid zijn beschreven. In de *Illegalennota* (2004) wordt dit streven met aanvullende maatregelen verder uitgewerkt. In de nieuwe organisatie van de vreemdelingenpolitie in met name de grotere politieregio's kan men de invulling van deze aangescherpte taak herkennen en hebben de bureaus Uitzettingen een aanzienlijke formatiecapaciteit gekregen (bij de VP Amsterdam-Amstelland 45 fte en in Rotterdam-Rijnmond 23 fte).

Een specifieke aanpak bij de verwijderingen waar de VP mee te maken heeft gekregen betreft de projectmatige 'intensivering facilitering terugkeer' (IFT) van circa 26.000 uitgeprocedeerde asielzoekers, met een looptijd van juni 2004 tot medio juni 2007. Daartoe is door de minister voor VenI een projectorganisatie ingericht waaraan ook de vreemdelingenpolitie deelneemt. De politie reserveert in dit kader formatiecapaciteit voor het opbouwen van een identiteitsdossier, voor het opleggen van vrijheidsbenemende maatregelen, voorbereiden van uitzettingen en noodzakelijke inzet bij ontruiming.

Uit de documenten en interviews komt naar voren dat de VP's zich realiseren dat de inzet ten behoeve van dit project 'niet alleen de nodige extra inspanning zal vergen, ... maar voor de politie (ook) aanzienlijke afbreukrisico's kent' en enige spanning vertoont met de eigen prioritering waar het (vooral) gaat om 'de criminele en overlast bezorgende vreemdeling'.

In het beleid van VenI inzake verwijderingen en uitzettingen van (ook overige) niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen streeft men naar een vergroting van de efficiency die tot de opzet van een centrale Terugkeerorganisatie zal leiden. Deze Terugkeerorganisatie dient medio 2006 operationeel te zijn en zal worden opgebouwd worden uit formatiecapaciteit van de IND, Koninklijke Marechaussee en Vreemdelingenpolitie⁴⁶ die daartoe medewerkers bij de nieuwe organisatie zullen detacheren.

⁴⁶ De oprichting van deze centraal aangestuurde terugkeerorganisatie is een reactie op het rapport 'Immigratie- en Naturalisatiedienst' van de Rekenkamer (september 2005) en de bestaande terugkeerproblematiek. Hiermee wordt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie direct verantwoordelijk voor inzet van mensen en middelen van de betrokken overheidsinstanties (IND, Vreemdelingenpolitie en KMar).

5.4 Borging van aanpak en werkprocessen

In de evaluatie van de VW2000 inzake het operationeel vreemdelingentoezicht (BBSO, 2004) kwam naar voren dat, mede vanwege de faciliterende rol van de Taakorganisatie Vreemdelingen, sprake was van een verdergaande professionalisering van het actief vreemdelingentoezicht bij de vreemdelingenpolitie. Indicatoren hiervoor zijn het landelijk standaardiseren van interne procedures en werkprocessen waardoor, in aanzet, de kwaliteit van de aanpak door de VP kan worden geborgd. Het daartoe opgezette Kwaliteitsprogramma heeft hierin een belangrijke functie vervuld.

In het kader van deze eerste verkenning van de VP na de reorganisatie kan vooralsnog alleen worden opgemerkt dat de implementatie van de werkprocessen bij de zes onderzochte regio's leidt tot een eerste verheldering en specificering van de toezichts- en opsporingsfuncties. Daarbij vindt nadere specialisatie plaats op belangrijk geachte thema's, vooral daar waar het 'identiteitsvaststelling' betreft (volgens betrokkenen 'dé primaire insteek van de VP'). De implementatie van de werkprocessen lijkt echter nog niet voltooid en vraagt om een nadere ondersteuning via de opgezette deelprojecten.

Twee knelpunten die in de evaluatie van de VW2000 in het kader van kwaliteitsborging en 'non-discriminatoire toezicht' naar voren kwamen waren de soms beperkte beschikbaarheid van de Hulpofficier van Justitie met kennis van de vreemdelingenwetgeving en de relatief geringe aandacht voor deskundigheidsbevordering.

Uit de documentatie en interviews tijdens de verkenning ontstaat de indruk dat meer aandacht wordt besteed aan deze thema's. Zo wordt in enkele regio's het aantal HovJ's aanzienlijk verhoogd door brigadiers (met een accord van de PG) op te leiden. Voor de VP Rotterdam-Rijnmond betekent dit bijvoorbeeld dat men de huidige negen HovJ's in twee jaar tijd kan uitbreiden tot 25 medewerkers met een (beperkte) HovJ-taak. In het kader van het horen van de aangehouden vreemdeling streeft men in deze regio bovendien naar efficiencyverbetering door het invoeren van 'videoconferencing'. Ook in Amsterdam-Amstelland zijn bij de VP 10 brigadiers in opleiding voor de HovJ-taak, zodat deze capaciteit groeit van acht naar achttien. In deze regio heeft men daarnaast een pilot opgezet voor een centrale afhandeling bij de inbewaringstelling 'zodat men korter in het administratief proces verblijft'. Gezien de prestaties die de VP's dienen te gaan leveren op het terrein van onder meer inbewaringstellingen (zie hoofdstuk 6), wordt in deze regio's veel druk gezet op de invulling van de HovJ-functies.

Een (voorlopig) algemeen beeld ten aanzien van de deskundigheidsbevordering bij de zes onderzochte regio's is dat de reguliere opleiding bij de Politie-academie voor VP-functies weinig animo kent bij de bestaande formatie van de Vreemdelingenpolitie. Er zijn, met andere woorden, slechts enkelen die vanuit de VP-functie deze opleiding volgen; de VP-chefs zien vooral bezwaren in de studieduur, de financiën en het gegeven dat men over minder capaciteit kan beschikken ('teveel studie-uren'). In de onderzochte regio's geeft men aan dat daarentegen wel aandacht is voor 'scholing in huis' en 'training on the job'. Dit betekent in de praktijk dat men soms zelf cursussen verzorgt (bijvoorbeeld via de recherche) of 'in company' door het inhuren van een gastdocent (van de Politieacademie). In sommige gevallen wordt intern een praktijkcoach aangewezen die als mentor optreedt voor een nieuwe collega. De opbrengst van deze inzet op het terrein van de deskundigheidsbevordering zal op termijn duidelijk dienen te worden.

6 Intensivering Vreemdelingentoezicht en bepaling van prestaties

6.1 Prestaties van de politie in het vreemdelingentoezicht

In het Veiligheidsprogramma ‘Naar een Veiliger Samenleving 2002-2006’ heeft het kabinet als doelstelling aangegeven de criminaliteit en de overlast in de publieke ruimte aanzienlijk (20-25%) te willen verminderen. Een andere doelstelling is ook dat de burger zich minder onveilig voelt. De bijdrage van de politie aan deze doelstellingen is onder meer op basis van prestatie-indicatoren vastgelegd in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006⁴⁷ (LKNP) en in regionale convenanten. Ook de te verwachten bijdrage van de politie in het toezicht op vreemdelingen is, na intensieve discussies tussen politieveld en departementen, uiteindelijk in streefwaarden vastgelegd, tot uiting komend in twee prestatie-indicatoren.

In het LKNP is ten aanzien van het vreemdelingentoezicht door de politie 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 kwantitatieve aspecten zoals het aantal staandehoudingen en het aantal detenties als indicatoren zou vastleggen.

Men heeft vervolgens bij de uitwerking van de vreemdelingenparagraaf van het Landelijk Kader andere prestatie-indicatoren vastgelegd die de inspanningen van de politie in het kader van de intensivering van het vreemdelingentoezicht zouden kunnen meten, te weten het *eerstelijns- en tweedelijns identiteitsonderzoek*. Deze indicatoren benaderen volgens de politie het best de feitelijke inzet en te verwachten expertise van de vreemdelingenpolitie, namelijk het zo goed mogelijk vaststellen van de identiteit van een (verdachte) vreemdeling.

Eerstelijns identiteitsonderzoek heeft betrekking op het vaststellen van identiteit door de politie bij staandehouding, ophouding en verlengde ophouding (door de basispolitiezorg en anderen), tweedelijns identiteitsonderzoek geldt op het moment van inbewaringstelling. In het jaarverslag van de politie 2004 is aangegeven dat ‘deze indicatoren dichter liggen bij de kerntaak van de vreemdelingenpolitie dan de indicatoren staandehouding en inbewaringstellingen zoals dat eerder in de afspraak is vast gelegd’⁴⁸.

Bij het formuleren van de streefwaarden voor 2005 kon nog geen rekening worden gehouden met de extra inzet van de politie als gevolg van de taakoverdracht aan IND en gemeenten en daarom is afgesproken de streefwaarden in overleg met betrokken partijen te voorzien van een nieuwe ambitie voor 2006. In de doelstelling is aangegeven dat de ‘vrijgekomen capaciteit bij de politie wordt ingezet op een versterking van het politieel toezicht op (criminele) illegale vreemdelingen, vertrek en terugkeer van vreemdelingen als mede migratiecriminaliteit (mensenhandel en mensensmokkel)’⁴⁹.

⁴⁷ Zie onder meer: Staatscourant, 11 april 2003, nr. 72, p. 11.

⁴⁸ Jaarverslag Nederlandse politie 2004, p.24-25.

⁴⁹ Zie: TOV, Samenhang, 2004.

6.2 Ontwikkelde prestatie-indicatoren politieel vreemdelingentoezicht

In de periode 2004-2005 is een werkgroep actief geweest met het bepalen van de mogelijkheden om tot valide en betrouwbare indicatoren te komen voor de bepaling van de prestaties van de politie in het kader van het (politieel) vreemdelingentoezicht⁵⁰. Dit heeft geleid tot de formulering van de volgende indicatoren:

1^e lijns identiteitsonderzoeken; dit betreft het van een persoon waarvan niet terstond/bij voorbaat de identiteit en het rechtmatig verblijf op grond van de vreemdelingenwet kan worden vastgesteld, onderzoeken, verifiëren en vastleggen van de identificerende gegevens op basis waarvan een eerste toetsing van rechtmatig verblijf in Nederland kan worden uitgevoerd.

Ten aanzien van een persoon waarvan bij een eerste contact met de politie (bijvoorbeeld bij een controle) niet terstond/bij voorbaat de identiteit en het rechtmatig verblijf kan worden vastgesteld wordt een identiteitsonderzoek ingesteld bestaande uit een aantal (meetbare) activiteiten zoals het overbrengen en ophouden van de persoon, verhoor, regelen rechtsbijstand/ tolk en cel, dactyloscoperen, fotograferen, onderzoek kleding/lichaam en zaken en onderzoek registratiesystemen (BVV).

Deze eerstelijns onderzoeken worden, naast een registratie in regionale politiesystemen (BOPS/XPOL/Genesis), vastgelegd in de nieuwe Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSH-V). De indicator wordt gezien als een instrument voor het beoordelen van de prestatie van het gehele regiokorps (en niet van de VP alleen) bij de eerstelijns onderzoeken. Vooral vanuit de vreemdelingenpolitie worden de prestaties op de eerstelijns onderzoeken als een (mogelijk) resultaat beschouwd van een 'brede inzet van al het blauw in de regio', mede omdat men niet alléén, als VP, 'afgerekend' wil worden op het behaalde resultaat;

2^e lijns identiteitsonderzoeken; dit betreft het van een persoon die niet rechtmatig in Nederland verblijft onderzoeken, verifiëren en vastleggen van de identificerende gegevens op basis waarvan deze hetzij uit Nederland kan worden verwijderd, hetzij bij de diplomatieke autoriteiten van het vermoedelijke land van herkomst kan worden gepresenteerd ter verkrijging van (vervangende) reisdocumenten (LP-overdrachtdossier) en uiteindelijke verwijdering uit Nederland. In deze definitie gaat het om een intensief onderzoek naar de identiteit (en nationaliteit) van de vreemdeling nadat het niet-rechtmatig verblijf van de vreemdeling is vastgesteld, teneinde de verwijdering van de vreemdeling uit Nederland te kunnen realiseren.

Om de mogelijke waarde van de indicatoren voor de vreemdelingenpolitie nader te bepalen, zijn in de tweede helft van 2004 in werkgroepverband uitvoerige discussies gevoerd over de inzet van de politie bij eerste- en tweedelijns onderzoeken. Deze exercities hebben tot de volgende landelijke streefcijfers voor de vreemdelingenpolitie geleid⁵¹:

⁵⁰ In een gezamenlijke studie van de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, de Directie Vreemdelingenbeleid, het Ministerie van BZK, het NPI en de Taakorganisatie Vreemdelingzorg zijn (in principe) nulmeting, meerjarige streefgetallen, regionale differentiatie en mogelijkheden tot geautomatiseerde ondersteuning van de registratie uitgewerkt.

⁵¹ Voor de uitgangspositie ten aanzien van de eerstelijns-onderzoeken heeft men (toch) een referentiekader gevonden, namelijk het totaal aantal staandehoudingen zoals in VAS geregistreerd over 2004.

Tabel 5 Prestatie-indicatoren vreemdelingenpolitie 2004-2006

Aantal onderzoeken	basiswaarde 2004	streefwaarde 2005 (+35%)	streefwaarde 2006 (+50%)
1 ^e lijns identiteits- en nationaliteitsonderzoeken	26.500	35.000	40.000
2 ^e lijns identiteits- en nationaliteitsonderzoeken	13.500	17.500	20.000

In de toename van het aantal 1^e- en 2^e-lijnsonderzoeken in de periode 2004-2006 ziet men een uitwerking van het streven naar een intensivering van het vreemdelingtoezicht, leidend tot 40.000 eerstelijns- en 20.000 tweedelijnsonderzoeken in 2006⁵². In globale zin herkennen we in de gewenste toename van het aantal onderzoeken van de VP de vertaling van de beschikbaar gekomen formatiecapaciteit voor vreemdelingtoezicht bij de politie (landelijk beschouwd een toename van 600 naar 1050 fte).

Om deze streefwaarden te bereiken dienen derhalve jaarlijks de prestaties te worden verhoogd, over 2005 met 14%. Ook voor de tweedelijns identiteitsonderzoeken is (in eerste instantie) deze verhoging van de kwantitatieve taakstelling opgenomen.

6.3 Prestatie-indicatoren en definitieknelpunten

In het kader van de te beoordelen prestatie-indicatoren voor het vreemdelingtoezicht door de politie is de definitie van de tweedelijnsonderzoeken gedurende 2005 echter niet (meer) goed hanteerbaar geacht.

Ook uit onderzoek dat de TOV door het bureau Inpact heeft laten uitvoeren bleek dat de definitie van de identiteitsonderzoeken (te)veel ruimte liet aan een eigen interpretatie door de politieregio's waardoor de prestaties van de korpsen op dit terrein niet eenduidig meetbaar waren en derhalve niet op een betrouwbare wijze met elkaar waren te vergelijken. Uit de interviews met de VP's komt naar voren dat vooral in 2005 niet altijd sprake was van helderheid inzake de definities en hantering van de registratiegegevens, waardoor de resultaten tussen de regio's soms sterk uiteenliepen. Bij de onderzochte VP's gaf men aan 'moeite te hebben met de interpretatie van de definities en invulling van de prestatie-indicatoren' waarbij men zich afvroeg welke elementen andere regio's wel of niet in de telling van de streefcijfers meenamen. Deze registratieproblematiek heeft geleid tot een nadere invulling van de definities van de (eerste- en tweedelijns) identiteitsonderzoeken en het (laten) opstellen van meetprotocollen bij de vreemdelingenpolitie in de politieregio's. Bij de eerstelijnsonderzoeken heeft men onder meer aangegeven uit welke elementen het onderzoek (minimaal) dient te bestaan, bij de tweedelijnsonderzoeken heeft men ervoor gekozen een andere, afgeleide indicator te hanteren, namelijk het aantal inbewaringstellingen (IBS) van vreemdelingen.

Deze indicator, die in februari 2006 door het Korpsbeheerdersberaad is geaccordeerd, wordt vooralsnog als een beter meetinstrument beschouwd dan de oorspronkelijke definitie van de '2elijns identiteitsonderzoeken' vooral omdat bij de inbewaringstellingen sprake is van een herkenbaar afgerond proces en bij de tweede-lijnsonderzoeken het proces juist vaak niet goed wordt (of kan worden) afgesloten. Het aantal IBS'en van vreemdelingen wordt tevens in PSH-V geregistreerd.

⁵² Bij de 40.000 eerstelijns-onderzoeken zijn 10.000 onderzoeken gereserveerd voor politieregio's die vanwege 'bijzondere omstandigheden' een belangrijk deel van deze onderzoeken voor hun rekening nemen. Het betreft hier vooral de regio Groningen (7.000 onderzoeken extra vanwege het Aanmeldcentrum Ter Apel), regio Kennemerland (1.000 onderzoeken extra vanwege Aanmeldcentrum bij Schiphol) en de drie grote regio's Amsterdam-Amstelland (700 extra), Rotterdam-Rijnmond (700 extra) en Haaglanden (600 extra).

Het jaar 2005 is daarbij vooral beschouwd als een jaar waarbij men diende ‘proef te draaien’, mede omdat de eerste basiswaarden voor de streefcijfers afgeleid waren van de korte periode van april 2004- januari 2005. Inmiddels wordt door de politie en overige betrokkenen het jaar 2006 als ‘het jaar van de waarheid’ beschouwd.

6.4 De streefcijfers voor vreemdelingentoezicht

De (opnieuw bepaalde) streefcijfers voor de prestaties op het terrein van politieel vreemdelingentoezicht voor 2006 zijn:

Tabel 6 Prestatie-indicatoren vreemdelingenpolitie 2006

Aantal onderzoeken	streefwaarde 2006
1 ^e lijns identiteits- en nationaliteitsonderzoeken	40.000
2 ^e lijns identiteits- en nationaliteitsonderzoeken; i.c. aantal inbewaringstellingen ⁵³	11.883

Deze landelijke streefcijfers van 40.000 eerstelijns-identiteitsonderzoeken en bijna 12.000 inbewaringstellingen in 2006 zijn in het kader van de te behalen prestaties naar regionale streefwaarden vertaald. Daarbij is men voor de regionale verdeling uitgegaan van een mix van verschillende variabelen:

- de regionale verdeling in de politiesterkte (de bve-verdeling, c.q. het bvs-percentage);
- het aantal geregistreerde vreemdelingen en asielzoekers in de politieregio volgens IND-cijfers;
- de verhouding tussen de bve-sterkte van de politie en het aantal vreemdelingen in de betreffende politieregio;
- eventuele bijzondere omstandigheden in de regio inzake vreemdelingentoezicht, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van een asielzoekerscentrum, een uitzetcentrum, van een luchthaven, een aanmeldcentrum, en dergelijke;
- het aantal in het verleden door de regio verrichte staandhoudingen van vreemdelingen, zoals (nog) geregistreerd in het decentraal georganiseerde Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) van de politie over de periode 2003-2004.

Voor het vaststellen van de streefcijfers voor 2006, inclusief de opwaardering met 14%, heeft men eerst de resultaten van de regiokorpsen over 2005 beoordeeld. Hieruit kwam naar voren dat verscheidene politieregio's ruim beneden of ruim boven de verwachte norm scoorden, hetgeen ook consequenties zou hebben voor de nieuwe taakstelling voor 2006. De korpsen die, met andere woorden, ruim boven de norm ('goed') hadden gepresteerd werden –negatief- beloond door een extra hoge taakstelling (van 14%) en de korpsen die ('slecht') hadden gepresteerd werden –positief- beloond door een, absoluut gezien, lage nieuwe taakstelling.

Om te voorkomen dat de korpsen werden bestraft voor hun relatief goede prestaties, is een nieuwe rekenexercitie ondernomen waarbij deze mogelijke 'scheeftrekking' is gecorrigeerd en nieuwe streefcijfers voor de regio's zijn bepaald.

⁵³ Streefwaarde voor 2006 is verkregen op grond van het aantal inbewaringstellingen vreemdelingen in 2005, opgehoogd met 14%.

Ten behoeve van de eerste exercitie inzake taakstellingen ten aanzien van de eerste- en tweedelijnsonderzoeken in het kader van het vreemdelingentoezicht zijn bij de onderzochte politieregio's de volgende streefwaarden vastgesteld:

Tabel 7 *Streefwaarden vreemdelingenpolitie 2005 in onderzochte regio's*

Regio VP streefwaarden 2005	Aantal 1 ^e lijns identiteitsonderzoeken		Aantal 2 ^e lijns identiteitsonderzoeken	
		<i>realisatie</i>		<i>realisatie</i>
Gelderland Noord Oost	795	-	477	+
Gelderland Zuid	629	+	378	+
Amsterdam Amstelland	4.125	-	(-)	-
Hollands Midden	967	-	580	-
Rotterdam Rijnmond	3.570	-	2.076	-
Brabant Zuid Oost	1.030	+	ca 600	-
Totaal 25 regio's	35.000		17.500	

Uit het overzicht in tabel 7 blijkt dat in de zes onderzochte politieregio's vier eenheden van de vreemdelingenpolitie de streefwaarden voor 2005 inzake de eerstelijnsonderzoeken niet hadden gerealiseerd en twee regio's wel aan de norm hadden voldaan. Bij de tweedelijnsonderzoeken komt naar voren dat wederom twee VP's aan de gestelde norm hebben voldaan en vier regio's niet; in dit geval betreft het ook een regio die niet aan norm voor de eerstelijnsonderzoeken had voldaan maar wel aan het 2^e-lijnsonderzoek. Het overzicht over de zes regio's geeft aan dat één van de regio's aan beide criteria in 2005 heeft voldaan.

De gepresenteerde resultaten geven vooral echter aan dat men in 2005 nog zoekende is geweest naar overeenstemming over een registratie die een eenduidig, betrouwbaar beeld geeft van de inzet van de korpsen en van de VP wat betreft de eerste- en tweedelijnsonderzoeken. Zo is bijvoorbeeld nader gekeken naar de 'overgang' tussen eerste- en tweedelijnsonderzoeken en de reikwijdte van de eerstelijnsonderzoeken (de vraag gold bijvoorbeeld of de betreffende vreemdeling feitelijk naar het politiebureau overgebracht diende te worden om meegeteld te kunnen worden)⁵⁴.

Het overleg van de politieregio's en tussen de politie en de departementen over de inzet van de vreemdelingenpolitie bij de identiteitsonderzoeken en over de mate waarin de inzet helder en eenduidig kon worden vastgelegd, heeft geleid tot een aanpassing van de geselecteerde prestatie-indicatoren en van de bijbehorende streefwaarden vanaf het jaar 2006.

⁵⁴ In dit kader heeft het geformuleerde 'eerstelijns-onderzoek' verwantschap met artikel 50, lid 2 en lid 3 Vw2000. Naast de staandehouding in artikel 50, lid 1, zijn in artikel 50 lid 2 en lid 3 Vw 2000 aspecten rond de overbrenging van de vreemdeling voor verhoor geregeld. De staande gehouden 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 I en 2 Vw 2000). Als plaats voor verhoor kunnen 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 staande gehouden 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.

Voor de zes onderzochte politieregio's betekenen de streefwaarden voor het vreemdelingentoezicht voor 2006 het volgende:

Tabel 8 Prestatie-indicatoren vreemdelingenpolitie 2006 in onderzochte regio's

Regio VP streefwaarden 2006	Aantal 1^e lijns identiteitsonderzoeken	Aantal 2^e lijns identiteitsonderzoeken (i.c. aantal inbewaringstellingen)
Gelderland Noord Oost	908	363
Gelderland Zuid	719	184
Amsterdam Amstelland	4.705	1.722
Hollands Midden	1.105	415
Rotterdam Rijnmond	4.070	1.407
Brabant Zuid Oost	1.177	381
Totaal 25 regio's	40.000	11.883

In de streefwaarden voor het eerstelijns onderzoek is in vergelijking met het jaar 2005 een toename van 14% verdisconteerd, bij de 'tweedelijnsidentificatie' is men ('vooralsnog') teruggevallen op het feitelijk aantal inbewaringstellingen in 2005, verhoogd met 14%.

Voor de twee grote regio's, Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond, betekenen de streefwaarden bijvoorbeeld dat men respectievelijk 12-14%, respectievelijk 10-12% van het totaal aantal eerstelijns onderzoek en inbewaringstellingen dient te realiseren. Dit betekent voor de eerstelijns onderzoek in Amsterdam-Amstelland een gemiddelde per maand van bijna 400 en voor Rotterdam-Rijnmond een maandgemiddelde van 340 1^e-lijns onderzoek. In deze regio's dient men bovendien per maand gemiddeld bijna 150, respectievelijk 120 (niet-rechtmatig verblijvende) vreemdelingen in bewaring te stellen.

Aanvullende prestatie-indicatoren vreemdelingentoezicht

Naast het aantal eerste- en tweedelijns onderzoek als de primair te beoordelen prestatie-indicatoren, hanteert men in de politieregio's nog enkele aanvullende indicatoren om meer zicht te krijgen op de activiteiten van de vreemdelingenpolitie. Het gaat om de volgende inzet door de politie:

persoonsgerichte controles; het betreft het aantal in het kader van handhaving vreemdelingen uitgevoerde controles gericht op de persoon waarvan de identiteit bekend is. Deze controle is in dit kader gericht op een 'bekende' persoon, bijvoorbeeld naar aanleiding van een OSB-signalering⁵⁵, het niet nakomen van de meldingsplicht of een controle van het vertrek van een KV-er. Bij de kwantificering van deze indicator gaat men uit van het aantal persoonsgerichte controles, het aantal aangetroffen personen en het aantal staandegehouden personen, op grond van artikel 50 Vw2000. De telling van deze controles is niet in PSH-V opgenomen, maar wel in de decentrale BPS- en VP-systemen, veelal uitgaande van BPS-mutaties, inclusief MOB asielM100 en databases;

objectgerichte controles; het betreft in dit geval het aantal in het kader van handhaving vreemdelingen uitgevoerde controles gericht op een object en de daarbij betrokken of daarbinnen verblijvende personen. De controle is derhalve gericht op een object (woning, bedrijfspand of tuinbouwgebied) zonder dat vooraf bekend hoeft te zijn welke en hoeveel

⁵⁵ Er bestaan in dit kader OSB-dossiers voor Opsporing, Staandehouding en Bewaring.

personen er zullen worden aangetroffen. Bij de kwantificering van deze indicator telt men het aantal objectgerichte controles, het aantal gecontroleerde personen en het aantal staandegehouden personen artikel 50 Vw2000. Ook deze controles zijn niet in PSH-V opgenomen, maar wel in BPS- en VP-Accessdatabases;

voorbereiding uitzetting; van een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft wordt de verwijderbaarheid onderzocht en de uitzetting voorbereid. Nadat het onderzoek naar de verwijderbaarheid van de vreemdeling is afgerond wordt ten behoeve van de overdracht van de vreemdeling aan een ketenpartner ter verwijdering uit Nederland een uitzetdossier samengesteld. De indicator is het aantal afgesloten uitzetdossiers. Deze indicator is niet als 'beoordeelde prestatie' in PSH-V opgenomen, maar wel in BPS, VP-en ketensystemen (aantal M100 met betrekking tot verwijderingen en Accessdatabases).

Realisatie van de streefwaarden?

De formulering van de streefwaarden van het te realiseren vreemdelingentoezicht door de politie past vanuit de rijksoverheid binnen het streven dergelijk toezicht te stimuleren, c.q. intensiveren. Het opstellen van de indicatoren is in eerste instantie een 'prikkelinstrument' waarbij door middel van benchmarking de prestaties kunnen worden bevorderd en 'good practices' zich kunnen aandienen. De indicatoren voor het vreemdelingentoezicht worden bovendien vanaf 2007 opgenomen in de prestatiebekostiging van de politie door de overheid, zodat het belang van deze prestaties (over het jaar 2006) voor de politie ook 'korpsbreed' toeneemt en de korpsleiding een VP-chef kan aanspreken op de behaalde resultaten. Bij de onderzochte VP's geeft men in dit kader aan dat er ook 'behoorlijke politieke druk is om te presteren'.

De mogelijkheden om de te verwachten prestaties te kunnen leveren lijken (echter) onder meer afhankelijk van de ondersteuning die men binnen een korps en binnen een regio ontvangt bij de uitvoering van het vreemdelingentoezicht. Zo geeft men bijvoorbeeld bij de Vreemdelingenpolitie in Rotterdam-Rijnmond aan dat er weliswaar grote politieke verwachtingen zijn over het toezicht, maar men geeft op lokaal-bestuurlijk niveau ook veel beleidsmatige ondersteuning aan het VP-toezicht. De gewenste intensivering past in dit opzicht ook in het lokale beleidsstreven en in de ambities van de VP.

Om het belang van de vreemdelingenpolitie inzake de prestaties te behartigen stelt de portefeuillehouder Vreemdelingenzorg in de Raad van Hoofdcommissarissen zich verantwoordelijk voor het opstellen van 25 prestatieconvenanten en zal deze afspraken vanuit 'het Concern Politie' volgen en beoordelen. Om de prestaties te stimuleren richt men zich op een versterking van de kennisoverdracht over het vreemdelingentoezicht aan de BPZ en op het sluiten van afspraken in regio- en districtsconvenanten die worden gekoppeld aan financiering en aan benchmarkingsmethoden. De verwachting van de portefeuillehouder is dat dit soms tot 'enorme stijgingen van de prestaties zal leiden binnen regiokorpsen'. Het algemene, totale 'prestatievermogen' van de VP zal daarbij nog kunnen verbeteren door een intensivering van de inzet, de verbetering van de procesinrichting in vijf werkprocessen en door de stimulerende waarde van de prestatie-indicatoren ook als streefwaarden te nemen voor 'het blauw op straat'.

Bij de geïnterviewde VP-chefs onderschrijft men het streven naar een verdere intensivering van het vreemdelingentoezicht, maar men is redelijk beducht voor de consequenties van het landelijk ingezette beleid voor de verwachtingen ten aanzien van de prestaties. Een belangrijk, 'gevoelig', punt ligt hier onder meer in de, in de ogen van de VP-chefs ongewenste, landelijke aansturing van de regionale VP-organisatie op grond van de landelijk opgestelde prestatie-indicatoren waardoor men de controle zou kunnen verliezen over de prioritering in het vreemdelingentoezicht door het korps. Vooral daar waar het gaat om de aanpak van criminele, legale vreemdelingen en van niet-criminele, maar niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen

verschillen de meningen tussen ‘de politie’ en vooral het ministerie van VenI over de te hanteren prioriteiten.

Bovendien zijn verschillende ontwikkelingen te herkennen die er op wijzen dat het verwachte potentieel aan niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen minder groot is dan men ‘in Den Haag’ veronderstelt. De VP-chefs van de regiokorpsen stuiten bij het halen van de afgesproken prestaties juist op enkele ‘contra-bewegingen’ die ervoor zorgen dat de ‘vijver eerder wordt leeggevist’:

het directe potentieel aan ‘niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen’ in Nederland is in de afgelopen tijd afgenomen vanwege de uitbreiding van de EU in mei 2004 waardoor de voormalige ‘vreemdelingen’ uit zeven Midden- en Oost-Europese landen (waaronder Polen) voortaan als EU-onderdanen worden beschouwd; zij behoren derhalve niet meer (direct) tot de doelgroep van de VP;

de (opnieuw) in 2005 aan de Kmar toegekende bevoegdheid om in het kader van het mobiel toezicht vreemdelingen in bewaring te stellen, hetgeen ‘concurrerend’ werkt op de IBS-en van de VP (dit heeft bijvoorbeeld grote implicaties voor de VP Midden West Brabant die in voorgaande jaren de inbewaringstellingen uitvoerde na overdracht van staandegehouden vreemdelingen door de Kmar in dit grensgebied). Bovendien heeft de Kmar een wettelijke, zelfstandige taak in het kader van de opsporing gekregen bij de bestrijding van mensensmokkel en van fraude met reis- en identiteitsdocumenten, waardoor men ook op dit aspect concurrerend actief is ten opzichte van VP’s die heeft meer aandacht aan willen geven;

door het stringente beleid ten aanzien van vreemdelingen heeft men bij de VP de indruk dat het aantal niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland al minder hoog is dan men landelijk binnen de politiek veronderstelt;

men komt tot de constatering dat ‘het vinden van de criminele vreemdeling steeds moeilijker wordt’ en de aanpak is, meer dan vroeger, arbeidsintensiever; volgens een VP-chef is het ‘niét zo dat je ze bij bosjes op straat tegenkomt ...’.

De nieuwe prestatie-indicatoren zorgen er op deze wijze voor dat de VP-chefs zich genoodzaakt zien hun inzet en rendement te verhogen.

Bij de eerstelijns-identiteitsonderzoeken wordt daartoe onder andere een grotere betrokkenheid en opbrengst van de BPZ verwacht, hetgeen men steeds meer wil vastleggen op basis van districtsconvenanten. Deze afspraken met districtschefs hebben tot doel de eerstelijns-onderzoeken bij vreemdelingen ‘veel meer een verantwoordelijkheid van de regio, van het korps als geheel’ te laten zijn.

Bij de tweedelijns-onderzoeken wil men zich profileren door een algehele kwaliteitsverbetering die naar voren komt in de aanpak door de medewerkers van de VP maar ook door nieuwe organisatorische en technische toepassingen. Een voorbeeld dat in dit verband door VP’s wordt genoemd is de ‘professionalisering van de identiteitsonderzoeken’, hetgeen in enkele regio’s, als technische oplossing, leidt tot het inrichten van een ‘identiteitsstraat’ op het politiebureau (bijvoorbeeld bij de regiopolitie in Amsterdam-Amstelland en Brabant Zuid Oost).

In een dergelijke ‘identiteitsstraat’ worden bij het identificeren van de binnenkomende verdachten op het politiebureau alle technisch beschikbare mogelijkheden gezamenlijk toegepast om verificatie en identificatie van de verdachte mogelijk te maken (naast het verhoor, onder andere dactyloscoperen en fotograferen). Deze professionalisering van de identiteitsvaststelling ziet men binnen de vreemdelingenpolitie als één van de belangrijkste doelen van hun (op te bouwen) expertise.

7 Samenvattende conclusies en aanbeveling

Het verkennend onderzoek naar de vreemdelingenpolitie in zes regio's had vooral tot doel een eerste beeld te verkrijgen van de ontstane situatie bij deze politie-eenheden na de wijziging van hun takenpakket. Met de doorgevoerde reorganisatie streefde men met name naar een concentratie van activiteiten passend binnen de kerntaken van de politie als toezichthouder en naar een uitbreiding van dit toezicht op vreemdelingen.

In het volgende worden in het kort enkele samenvattende conclusies geformuleerd met betrekking tot de wijzigingen in de organisatie van het vreemdelingentoezicht, de vormgeving, de accenten in het toezicht en de invoering van werkprocessen bij de vreemdelingenpolitie in zes politieregio's. De aanpak en resultaten van de verkenning worden tot slot in dit afsluitende hoofdstuk beoordeeld in het kader van de vraag naar de wenselijkheid en vraagstelling van mogelijk vervolgonderzoek.

Organisatie en inbedding van het vreemdelingentoezicht

Bij de reorganisatie van de vreemdelingendiensten, die een redelijk zelfstandig en enigszins geïsoleerde positie hadden binnen de regionale politiekorpsen, waren verschillende modellen voorhanden voor de vormgeving en inbedding van de vernieuwde eenheid. De opties varieerden van een geheel centraal georganiseerde zelfstandige vreemdelingenpolitie tot een niet meer direct herkenbare eenheid wier taken geheel zijn ondergebracht bij andere teams of eenheden (bijvoorbeeld de recherche of bij districtelijke teams). Hierbinnen zijn verscheidene variaties mogelijk waaronder het districtelijk organiseren van de VP-taken met centrale aansturing of het centraal organiseren van de VP met zowel centrale als decentrale taken.

In het kader van de structuur van de organisatie is bij het merendeel van de zes onderzochte regio's naar voren gekomen dat de vreemdelingenpolitie centraal is georganiseerd, met andere woorden een centrale aansturing kent binnen één organisatorische eenheid. Deze keuze is vooral bij de grotere politieregio's gemaakt om één herkenbare, eenduidig aangestuurde vreemdelingenpolitie te kunnen realiseren. In Amsterdam, Rotterdam en Hollands Midden vormt men in dit opzicht een zelfstandig gecentraliseerd onderdeel (bureau, eenheid, respectievelijk team) dat binnen de regionale korpsrecherche is ingebed. Bovendien vormt het bundelen en 'bijeenhouden' van de ontwikkelde werkprocessen voor het vreemdelingentoezicht in deze regio's een belangrijk argument voor het inrichten van een centrale eenheid. Het voorkomen van versnippering over het korps van taken die in zijn algemeenheid onder vreemdelingentoezicht vallen is derhalve een van de drijfveren van het centraliseren van de VP als eenheid.

Bij één van de regio's vormt de vreemdelingenpolitie (Brabant Zuid Oost) een geheel zelfstandige, centrale functionele eenheid, *naast* de dienst Recherche, die ook ondersteunende activiteiten onderneemt voor andere (territoriale) afdelingen. De centralisatie van het vreemdelingentoezicht in één bureau is op dit moment een uiting van het gewicht dat men in de regio's toekent aan een herkenbare toezichtsfunctie. De positionering van het vreemdelingentoezicht bij de politie in de regio Gelderland Zuid, waar men zich wil profileren als 'vreemdelingenrecherche', is nog nader in ontwikkeling gezien de mogelijke inbedding in de regionale researchedienst.

In de regio Noord Oost Gelderland is feitelijk sprake van een districtelijk georganiseerde VP met, inmiddels, een meer gecentraliseerde aansturing en coördinatie via de Dienst Executieve Ondersteuning. In deze regio is de inbedding van het vreemdelingentoezicht in vergelijking met de andere regio's derhalve het minst gecentraliseerd.

Bij een globale vergelijking tussen de onderzochte regio's naar de organisatorische inbedding van de vreemdelingenpolitie en de keuze van een bepaald organisatie-model hierin, kunnen we constateren dat verschillende aspecten een rol lijken te spelen. We willen ze enigszins tentatief formuleren:

de formatieve sterkte van de vreemdelingenpolitie in een regio heeft mede invloed op de al dan niet centralisering van de functie van het vreemdelingentoezicht; een grote(re) VP heeft meer mogelijkheden om als een zelfstandige eenheid binnen het korps te functioneren dan een kleine(re) VP;

de ontwikkeling van de vreemdelingenpolitie met (meer) aandacht voor de opsporingstaak past bij een reeds ingezette streven bij de betreffende VP om aan te haken bij of minimaal verbinding te leggen met de recherche;

de zelfstandige positie van de VP binnen de regio heeft mede een relatie met het belang dat de korpsleiding toekent aan deze vorm van politietoezicht;

de ervaring en deskundigheid van de betreffende VP-leiding op het terrein van vreemdelingentoezicht en management heeft invloed op de mate waarin de organisatie van het VP als zelfstandige operationele eenheid binnen het korps is ingebed;

de positionering en organisatie van de vreemdelingenpolitie in de regio's is niet direct het resultaat van een analyse van theoretische organisatie-modellen inzake een centrale dan wel decentrale aanpak door de politie van het vreemdelingentoezicht; wel is voor een deel een structurering van de organisatie te herkennen op grond van de bedrijfsarchitectuur die is afgeleid van het 'Referentiekader Bedrijfsprocessen Politie';

de inbedding en vormgeving van de organisatie van de vreemdelingenpolitie lijkt in belangrijke mate te worden bepaald door het streven naar een (al dan niet sterke) bundeling van de ontwikkelde werkprocessen binnen één organisatorische eenheid; bij een sterke bundeling van deze werkprocessen is eerder sprake van één centrale operationele eenheid bij de vreemdelingenpolitie, in andere gevallen zijn de werkprocessen veel minder goed herkenbaar in de organisatie;

de organisatorische inbedding van de vreemdelingenpolitie in de regio's is deels nog gebaseerd op 'historische gronden' en niet (alleen) op organisatieprincipes en visies op professioneel vreemdelingentoezicht;

belangrijkste knelpunten in de organisatorische vormgeving van de vreemdelingenpolitie 'nieuwe stijl' betroffen vooral de werving voor de personele capaciteitsuitbreiding voor de toezichtsfunctie en de 'culturele omslag'; met name op het terrein van de invulling van de functies lijken de grootste problemen opgelost en zijn de VP's op sterkte.

Van toelating naar toezicht als primaire politietaak

De reorganisatie van de vreemdelingendiensten heeft bij alle onderzochte regio's geleid tot de voorgenomen overdracht van administratieve taken aan IND en gemeenten; de vreemdelingenpolitie is daarmee 'verlost' van de toelatingstaak die veel capaciteit en energie van de politie-organisatie vergde en die steeds meer als een taak werd beschouwd die feitelijk niet tot de 'core-business' van de politie behoorde.

Dit betekent niet dat men zich geheel en alleen op de toezichtsfunctie concentreert; in het kader van de afstemming van activiteiten heeft men nog een (administratieve) taak ten aanzien van 'kortverblijvers' en een asielgerelateerde taak met onder andere de handhaving van de (wekelijkse) meldplicht. Met name in die politieregio's waar nog relatief veel asielcentra zijn heeft men ook relatief veel capaciteit vrijgemaakt voor deze handhavingstaak. De toezichtsfunctie is wel de belangrijkste taak van de vreemdelingenpolitie geworden hetgeen aansluit bij de gewenste profilering van de operationele eenheid met een primaire politietaak.

In de oriëntatie van de VP-chefs in de onderzochte regio's wordt ook het belang en de waardering van het vreemdelingentoezicht als politietaak benadrukt. Hierbij komt het streven naar voren vooral de expertisefunctie van de vreemdelingenpolitie op het terrein van identiteitsvaststelling te versterken ten aanzien van (criminele) ongewenste vreemdelingen. In dit kader heeft men als vreemdelingenpolitie tevens het streven ondersteunend te (gaan) werken bij terreurbestrijding.

Vormgeving van de intensivering

Intensivering van het vreemdelingentoezicht is door verscheidene partijen als een belangrijk element beschouwd van de transitie van de vreemdelingendienst naar een vreemdelingenpolitie. Dit zou niet alleen plaatsvinden door een concentratie van de politietaken op de toezichtsfunctie, maar bovendien door een substantiële toename (van totaal 75%) van de formatiecapaciteit voor het toezicht bij de regiokorpsen.

Uit de verkenning bij de zes regiokorpsen komt naar voren dat deze intensivering in deze regio's in meer of minder mate heeft plaatsgevonden; iedere regio heeft in ieder geval meer formatie vrijgemaakt voor toezicht dan in de situatie vóór de transitie en in dit kader is sprake van een uitbreiding van het toezicht. Deze toename is bij enkele regio's bovengemiddeld en bij andere regio's onder het gemiddelde. Bij deze verdeling van de formatiecapaciteit dient te worden opgemerkt dat binnen de regio's soms een (sterke) uitbreiding is gegeven aan de opsporingstaak van de vreemdelingenpolitie zodat meer aandacht kan worden gegeven aan de bestrijding van migratiecriminaliteit.

Deze interne verdeling tussen toezicht/handhaving en opsporing ligt per regio verschillend en is het gevolg van een korpsbrede prioritering maar ook van de prioriteiten van de VP-leiding. Zo wordt bijvoorbeeld in Rotterdam-Rijnmond de opsporingstaak 'zwaar opgetuigd' als een door de VP-chef te controleren onderdeel van de vreemdelingenpolitie, terwijl in Amsterdam-Amstelland de betreffende opsporingstaak verhoudingsgewijs meer ingebed is binnen de dienst Centrale Recherche.

De invulling van de intensivering is bovendien in de periode 2004-2006 mede afhankelijk geweest van de mogelijkheden van de vreemdelingenpolitie om (nieuwe) medewerkers aan te stellen. Bij enkele van de onderzochte regio's is dit een minder groot knelpunt geweest vanwege het 'eenvoudigweg doorschuiven' van medewerkers van de afdeling Toelating naar Toezicht, maar bij andere VP's heeft men, ondanks de ontstane boventalligheid bij Toelating, expliciet naar nieuwe executieve medewerkers gezocht die vanuit een recherchebenadering willen en kunnen werken. In deze politieregio's is bij de vreemdelingenpolitie langere tijd sprake (geweest) van onvervulde vacatures en van onderbezetting.

Implementatie werkprocessen

De aandachtsvelden van de politie in het vreemdelingentoezicht zijn omschreven vanuit een procesgerichte benadering van de kerntaken, leidend tot een vijftal werkprocessen. Deze werkprocessen, die zijn afgeleid van het 'Referentiekader Bedrijfsprocessen Politie', staan centraal in de bedrijfsarchitectuur die ten behoeve van het operationeel vreemdelingentoezicht door de politie is opgezet. De opzet en invoering van deze bedrijfsarchitectuur ten behoeve van een standaardisering van de werkzaamheden en procedures van de vreemdelingenpolitie wordt als een positieve ontwikkeling beschouwd die kan leiden tot een nadere kwaliteitsverbetering van het vreemdelingentoezicht. De vreemdelingenpolitie loopt in dit kader, in vergelijking met andere politieonderdelen, redelijk vooraan bij de invoering van één bedrijfsarchitectuur.

Het betreft bij de politie de hoofdprocessen Voorbereiden, Intake, Noodhulp, Handhaving en Opsporing die bij de vreemdelingenpolitie vertaald zijn naar:

- informatiegestuurde handhaving vreemdelingen
- (intake)procedures rondom kortverblijvers en reisdocumenten
- eerstelijns identificatie en verificatie verblijfsrecht
- politieel vreemdelingentoezicht houden, voorbereiden uitzetting en tweedelijns identiteitsvaststelling
- opsporing migratiecriminaliteit; bestrijding van verblijfs- en identiteitsfraude, mensensmokkel en mensenhandel.

De ontwikkelde werkprocessen voor de vreemdelingenpolitie zijn voor een deel leidend geweest voor de organisatie van het vreemdelingentoezicht. Bij de onderzochte eenheden van de vreemdelingenpolitie blijkt dat vooral de twee grote VP-eenheden beter in staat zijn de organisatie van de VP af te stemmen op de werkprocessen; de organisatiestructuur volgt in dit geval de inhoudelijke accenten in de werkprocessen waarvoor ook separate bureaus zijn opgezet. Bij de andere regio's is in veel mindere mate sprake van een organisatie-indeling naar werkprocessen; de organisatie van de vreemdelingenpolitie wordt in deze regio's vooral bepaald door de mogelijkheden in capaciteit, regiokenmerken van het korps, de optiek van het management en 'historische verbanden' die mede invloed hebben op de veranderingsgeneigdheid van de vreemdelingenpolitie.

De implementatie van de werkprocessen vraagt bij de vreemdelingenpolitie de nodige aandacht, waarbij met name de informatiegestuurde handhaving en opsporing migratiecriminaliteit verhoudingsgewijs zich nog het meest in een ontwikkelingsstadium bevinden. Verdergaande professionalisering lijkt hierbij gewenst, hetgeen men door middel van de implementatie van deelprojecten en de aanstelling van deelprojectleiders vanuit de vreemdelingenpolitie gaat stimuleren.

Borging van werkprocessen en kwaliteit

Bij de vreemdelingenpolitie is het zichtbaar dat een borging van werkprocessen en van procedures wordt nagestreefd. De ontwikkeling van de bedrijfsarchitectuur en van omschreven processen volgens de OMP-methodiek hebben er voor gezorgd dat een zekere mate van standaardisering en handhaving van de kwaliteit in het toezicht over de regio's wordt verspreid en toegepast. Ofschoon de invoering van een dergelijke bedrijfsarchitectuur een algemeen positief kenmerk vormt voor de vreemdelingenpolitie als geheel, lijken er (grote) verschillen te zijn in de mate waarin de werkprocessen over de regiokorpsen zijn geïmplementeerd. Hierin zullen, met andere woorden, bij een nadere beoordeling over meerdere korpsen enkele 'good practices' kunnen worden onderscheiden.

Taakinvulling in het vreemdelingentoezicht en prestaties

De vreemdelingenpolitie heeft een groot aantal taken in het vreemdelingentoezicht omschreven die vallen binnen de driedeling bestuurlijk toezicht (preventie), politieel toezicht (handhaving) en strafrechtelijk toezicht (opsporing). Sinds de transitie is vooral het aantal taken voor de politie in het bestuurlijk, administratief toezicht sterk gereduceerd. Het accent in de taakuitoefening ligt sindsdien op het politieel, operationeel toezicht met, in vergelijking met de fase vóór de reorganisatie, een uitbreiding van taken in de opsporing van migratiecriminaliteit.

Het aantal aandachtsvelden binnen het operationeel toezicht bij de vreemdelingenpolitie is uitgebreid en zeer divers en beweegt zich tussen de (soms concurrerende) invalshoeken van

bestrijding criminaliteit door (al dan niet illegale) vreemdelingen en bestrijding illegaliteit van (al dan niet criminele) vreemdelingen. Bij de vreemdelingenpolitie is in voorgaande jaren vooral het accent gelegd op activiteiten die passen binnen de prioritering van de 'schijf van vijf' waarbij bestrijding van criminaliteit en overlast bovenaan de lijst staan. Sinds de nota Terugkeerbeleid en de Illegalennota van het kabinet ziet de vreemdelingenpolitie zich meer geconfronteerd met het streven van VenI om het aantal verwijderingen te verhogen en zich in te zetten voor (deel)projecten inzake uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze (beleids)aanpassing in de taakaccenten is, ondanks de ook door de politie geconstateerde 'afbreukrisico's', bij de vreemdelingenpolitie in de afgelopen jaren doorgevoerd.

In de concrete activiteiten van de vreemdelingenpolitie komt meer aandacht voor de overlast veroorzakende (criminele) illegale vreemdeling en voor 'merkbaar toezicht' op vreemdelingen. Dit betekent onder meer dat men, vooral in de grote steden, specifieke aandacht heeft voor een 'persoonsgerichte aanpak' van illegale veelplegers die via ongewenstverklaringen uit Nederland worden verwijderd. Hierop aansluitend heeft men ook de VRIS-procedure waarbij na een strafrechtelijk traject voor de vreemdeling ook een vreemdelingenrechtelijk traject volgt die er toe leidt dat niet-rechtmatig verblijvenden met een 'strafblad' ongewenst worden verklaard.

In het toezicht is in principe meer aandacht beschikbaar voor activiteiten die leiden tot meer controles; het betreft zowel persoons- als objectgerichte controles. In de plannen van de onderzochte regio's is bij de vreemdelingenpolitie een zeer breed scala aan controles opgenomen die uiteenlopen van controles met interventieteams, bedrijfscontroles, prostitutiecontroles, controles bij uitzendbureaus, Wav-controles, tot adrescontroles, et cetera. Bij deze activiteiten is bij de vreemdelingenpolitie vaak niet helder welke prioritering of aanpak aan de controles ten grondslag ligt en krijgt men de indruk dat de VP (slechts) reactief optreedt naar aanleiding van allerlei verzoeken van partijen binnen en buiten de vreemdelingenketen. Ook is nog onbekend of de toename van het vreemdelingentoezicht feitelijk plaatsvindt, op welke wijze zich dit manifesteert en of een intensivering van dit toezicht samenhangt met de capaciteitstoename, de reorganisatie, de gekozen organisatievorm, de ingevoerde werkprocessen, een verschuiving van prioriteiten en taken en/of andere factoren.

Om de activiteiten van de gereorganiseerde vreemdelingenpolitie in zekere zin meetbaar te maken zijn na verloop van tijd uiteindelijk enkele prestatie-indicatoren vastgesteld die mede uiting dienen te geven aan de kernactiviteiten van deze politie-eenheden. Voor het bepalen van de landelijke normen gaat men uit van een tweetal prestatie-indicatoren, namelijk het aantal eerste- en tweedelijnsonderzoeken (i.c. inbewaringstellingen) die de politie op regionaal niveau binnen een jaar dient te realiseren. Deze prestaties worden (op basis van regionale politiestystemen) geregistreerd in de Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSH-V). Bovendien hanteert de politie intern nog enkele aanvullende indicatoren om meer zicht te krijgen op de activiteiten van de vreemdelingenpolitie. Het gaat om het aantal persoons- en objectgerichte controles en het aantal uitzetdossiers. Deze indicatoren worden (vooralsnog) niet in PSH-V opgenomen maar wel in de regionale politiestystemen.

De realisatie van de geformuleerde streefwaarden voor de eerste- en tweedelijnsonderzoeken stelt de vreemdelingenpolitie voor een nieuwe opgave, aangezien men in voorgaande jaren geen (landelijke) normering en beoordeling kende voor de activiteiten van de vreemdelingendiensten. Er wordt in dit kader een 'zekere politieke druk' op de vreemdelingenpolitie gelegd die door de VP-chefs wisselend wordt beoordeeld, hetgeen mede afhankelijk is van onder andere de politieke ondersteuning die men van de lokale overheid ontvangt. Bij het al dan niet realiseren van de streefwaarden gelden bovendien ook andere factoren, zoals de afname van het potentieel niet-rechtmatig verblijvenden uit Oost- en Midden Europa (vanwege de uitbreiding van de EU) en de mate waarin de andere politieonderdelen, vooral de basispolitiezorg, feitelijk een bijdrage gaan leveren aan de taakstelling in het vreemdelingentoezicht.

Aanbeveling voor vervolgonderzoek

De verkenning bij zes politieregio's naar het operationeel vreemdelingtoezicht geeft een eerste, globaal beeld van de wijze waarop de vreemdelingendiensten zijn getransformeerd naar operationele eenheden 'vreemdelingenpolitie'. De verkennende benadering van het onderzoek betekent ook dat de rapportage beschrijvend van aard is en vooralsnog alleen algemene ontwikkelingslijnen binnen het vreemdelingtoezicht aangeeft.

De substantiële wijziging van onder meer de taken, invalshoeken en positie van het vreemdelingtoezicht binnen de Nederlandse politie geeft ons inziens aanleiding om de resultaten van deze transitie nader te beoordelen zodat niet alleen een adequaat beeld ontstaat van de activiteiten van de vreemdelingenpolitie maar ook van hun opbrengsten in termen van 'output'. De vreemdelingenpolitie heeft in dit kader ook een nieuwe positie binnen de politie-organisatie als geheel gekregen en dit roept ook de vraag op naar hun 'outcome'.

De ondernomen verkenning biedt in dit kader aanknopingspunten om in een vervolgstudie naar factoren te kijken die invloed kunnen uitoefenen op de opbrengsten van de vreemdelingenpolitie. Uit de verkenning komt bovendien naar voren dat de regiokorpsen (aanzienlijk) kunnen verschillen in grootte, organisatievorm, invoering van werkprocessen, capaciteitstoedeling aan vreemdelingtoezicht, aanpak, accenten et cetera, zodat ook verbanden kunnen worden gelegd tussen de mogelijke verschillende opbrengsten en kenmerken van de vreemdelingenpolitie in onderscheiden politieregio's. De effectstudie zou nader kunnen ingaan op de resultaten van het politieke vreemdelingtoezicht waarbij aldus relaties worden gelegd met onder meer:

- de gekozen organisatievorm voor vreemdelingtoezicht binnen het korps; is bijvoorbeeld een centrale aanpak van het vreemdelingtoezicht binnen de politie-organisatie effectiever en/of efficiënter dan een decentrale aanpak (via districten)?;

- de procesgerichte aanpak (verdeeld naar onderscheiden werkprocessen); in hoeverre zijn, bijvoorbeeld, de werkprocessen feitelijk geïmplementeerd en tot welke kwaliteit van het toezicht leiden deze processen?

- de formatieve intensivering van het toezicht; in welke mate is het toezicht geïntensiveerd, tot welke (uitbreiding van) activiteiten heeft dit geleid en tot welke opbrengsten binnen het toezicht?

Met de vervolgstudie kan een nadere kwalitatieve beoordeling worden gegeven van de relatie tussen aanpak, processen en kwaliteit van het toezicht en tevens kan deze een kwantitatieve component bevatten gezien de input van het toezicht en de geformuleerde prestaties. In het laatste geval bieden niet alleen de prestatie-indicatoren vanuit PSH-V maar ook de aanvullende indicatoren (ten aanzien van de controles) in de regionale politiesystemen een empirische basis voor een meting en vergelijking van de opbrengsten. In de koppeling tussen kwantitatieve én kwalitatieve opbrengsten kan naar 'best practices' worden gekeken maar tevens naar de factoren die hierin een bevorderende dan wel belemmerende rol vervullen.

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

Algemene Rekenkamer, *Visumverlening in Schengenverband*. Den Haag, 2003

Algemene Rekenkamer, *Immigratie- en Naturalisatiedienst*. Den Haag, 2005

Boekhoorn, P.F.M., Speller, T.E.A.M., Kruijssen, F., *Operationeel toezicht vreemdelingen; evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingentoezicht door de politie*. BBSO, Nijmegen. Boom/Den Haag, 2004

Doomen, J. *Behoorlijk blauw. Politieoptreden in Nederland*. Amsterdam/Antwerpen, Contact, 1996

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

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

Leun, J.P. van der, G. Engbersen en P. van der Heijden. *Illegaliteit en criminaliteit. Schattingen, aanhoudingen en uitzettingen*. Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1998

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

Ministerie van Justitie. *Rapportage stand van zaken Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)*, Den Haag, september 2005

Mosselman, M. en C. van Rij. *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Een eerste onderzoek onder werkgevers*. Amsterdam, 2005

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

Staring, R. e.a., *De sociale organisatie van mensensmokkel*. EUR, Rotterdam, 2005

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 vreemdelingentaak: visie en strategie 2004-2006*. Houten, april 2004

Taakorganisatie Vreemdelingen zorg. *Kwaliteitsprogramma politieke vreemdelingentaak 2004-2007*. Houten, april 2004

Bijlage Geraadpleegde informanten

Informanten die in het kader van de voorinventarisatie en verkenning zijn geraadpleegd waren:

- E. Akerboom, korpschef Brabant Noord, portefeuillehouder Vreemdelingen zorg (RvHc)
- W. Schepers, directie TOV Houten
- H. de Bijl, adviseur TOV Houten
- G.J. Lucas, adviseur TOV Houten
- F. Kornaat, adviseur TOV Houten
- G. Mikkers, adviseur TOV Houten

- T. Roselaar, E. Nachbahr, mw. Y. Visser en R. Ploeger, VP Amsterdam-Amstelland
- E. Boer, D. Langenveld en R. Visser, VP Rotterdam-Rijnmond
- P. Kool en R. Lems, VP Hollands Midden
- P. Jans, A. Berkers en mw. E. Brekelmans, VP Brabant Zuid Oost
- W. ter Haar en H. Zwartjes, VP Gelderland Zuid
- B. Leusink en G. van Rijswijk, VP Noord Oost Gelderland

- prof. dr. G.B.M. Engbersen, EUR
- drs. J. de Boom, RISBO, EUR
- mw. dr. J. van der Leun, UL

- T. van Dijk, SCV, ministerie van Justitie
- A. Spaan, NPI/VPP (Voorziening voor Proces- en Productontwikkeling)
- M. Nieuwenhuis, CIP