

Dr. M.J.M. Brand-Koolen  
Drs. F.M.E. Zoete

**W**  
wetenschappelijk

**O**  
onderzoek-en

**D**  
documentatie

**C**  
centrum

# Het functioneren van de vreemdelingendiensten

88743

32

U.S. Department of Justice  
National Institute of Justice

This document has been reproduced exactly as received from the person or organization originating it. Points of view or opinions stated in this document are those of the authors and do not necessarily represent the official position or policies of the National Institute of Justice.

Permission to reproduce this copyrighted material has been granted by  
**Ministerie van Justitie**

to the National Criminal Justice Reference Service (NCJRS).

Further reproduction outside of the NCJRS system requires permission of the copyright owner.

Dr. M.J.M. Brand-Koolen  
Drs. F.M.E. Zoete

Deze reeks omvat de rapporten van door het WODC verricht onderzoek. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

W

wetenschappelijk

O

onderzoek-en

D

documentatie

C

centrum

## Het functioneren van de vreemdelingendiensten

NCJRS

JUN 7 1982

ACQUISITIONS

Ministerie van Justitie

1982

Staatsuitgeverij

's-Gravenhage

32

## INHOUDSOPGAVE

<b>1 Inleiding</b> . . . . .	<b>1</b>
1.1 Opdracht tot onderzoek . . . . .	1
1.2 Het onderzoek. Afbakening van de opdracht. . . . .	2
1.3 Methode van onderzoek . . . . .	3
1.4 Populatie, steekproef en respons . . . . .	4
1.5 Wijze van dataverzameling. . . . .	8
1.6 Analyse en presentatie . . . . .	9
<b>2 Organisatie van de diensten</b> . . . . .	<b>11</b>
2.1 De diensten . . . . .	11
2.2 Activiteiten van de districts bureaus van de rijkspolitie . . . . .	15
<b>3 Wetgeving, beleid en taakopvatting van de ambtenaren</b> . . . . .	<b>17</b>
3.1 Wetgeving en beleid . . . . .	17
3.2 Taakopvatting . . . . .	18
<b>4 De werkzaamheden van de vreemdelingendiensten</b> . . . . .	<b>23</b>
4.1 De tijdsbesteding . . . . .	24
4.2 Frequenties van de activiteiten . . . . .	28
4.3 De deel-handelingen . . . . .	29
4.4 Samenvatting . . . . .	31
<b>5 Kennis en houding</b> . . . . .	<b>33</b>
5.1 Inleiding . . . . .	33
5.2 Kennis . . . . .	34
5.3 Houding . . . . .	36
<b>6 Knelpunten</b> . . . . .	<b>41</b>
<b>7 Motie Kappeyne van de Coppello</b> . . . . .	<b>45</b>
7.1 Inleiding . . . . .	45
7.2 Het standpunt voor of tegen de scheiding . . . . .	45
7.3 Argumenten voor de scheiding. . . . .	46
7.4 Argumenten tegen de scheiding . . . . .	47
<b>8 Slotbeschouwing</b> . . . . .	<b>51</b>
Bijlagen . . . . .	55

Met dank aan:

Mevr. T.A.G. van Hecke, voor het vele werk dat zij ter ondersteuning van dit onderzoek verrichtte;

Drs. J.L.P. Spickenheuer, voor zijn assistentie bij het rapporteren;

Mevr. R. Bakker-Christiaanse, voor de verzorging van het rapport;

en de vele anderen die ons hielpen, in het bijzonder de ondervraagde ambtenaren bij de vreemdelingendiensten.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Opdracht tot onderzoek

De laatste jaren -wellicht dient gezegd het laatste decennium- is de belasting van de vreemdelingendiensten steeds groter geworden. Dit is enerzijds een gevolg van de toename van het aantal naar Nederland komende vreemdelingen en anderzijds een gevolg van een steeds complexer wordend geheel van uit te voeren voorschriften en regelingen. Als gevolg daarvan konden niet alle vreemdelingendiensten optimaal functioneren, en werden van diverse zijden klachten geuit. Zo verscheen onlangs het zwartboek over de Amsterdamse vreemdelingendienst(\*). De diensten zelf -vooral in de grote steden- klaagden over tekort aan personeel. Ook bij het Departement van Justitie -in het bijzonder bij de Directie Vreemdelingenzaken en in de vergadering van Procureurs-Generaal hield men zich reeds geruime tijd bezig met de vraag op welke wijze verbeteringen konden aangebracht worden. Ook de Tweede Kamer wijdde aandacht aan deze materie en nam op 12 februari 1980 een motie van het toenmalige kamerlid Kappeyne van de Coppello aan, waarin gevraagd werd een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van splitsing van administratieve en politieke taken, bijvoorbeeld door eerstgenoemde taken over te brengen naar de Gemeentesecretarieën. Een en ander was voor de Staatssecretaris van Justitie aanleiding tot het instellen van een Stuurgroep Organisatie en Werkwijze Vreemdelingendiensten die tot taak kreeg voorstellen te doen om te komen tot een zo doelmatig mogelijke organisatie en taakuitoefening van de vreemdelingendiensten in de verschillende gemeenten.

Tegelijkertijd werd in het kader van het eerste interdepartementale onderzoekprogramma (1980) besloten het WODC een onderzoek te laten verrichten naar het functioneren van de vreemdelingendiensten. Teneinde een goede afstemming van de werkzaamheden van de Stuurgroep en van het onderzoek te bevorderen werd de Stuurgroep verzocht

---

(\*)'Met de Amsterdamse vreemdelingendienst is toch niet te praten.' Werkgroep vreemdelingenpolitie, z.p., z.j.

tevens de taak van begeleidingscommissie van het onderzoek op zich te nemen. Bovendien werd een van de onderzoekers tot lid van de Stuurgroep benoemd. (De samenstelling van de Stuurgroep is vermeld in bijlage I.)

### 1.2 Het onderzoek. Afbakening van de opdracht.

Bij het nader formuleren van het onderzoek speelden twee factoren een belangrijke rol. Ten eerste was -voor zover bekend- in Nederland nog niet eerder onderzoek bij de vreemdelingendiensten verricht. Daarbij kwam dat door de specifieke, en ook plaatselijk verschillende, positie die de diensten innemen (zie hoofdstuk 2), betrekkelijk weinig basisgegevens bekend waren. Ten tweede diende het onderzoek op korte termijn opgezet en te worden uitgevoerd, zodat de Stuurgroep snel over de nodige gegevens kon beschikken.

Besloten werd daarom het onderzoek breed op te zetten, het een voornamelijk inventariserend - beschrijvend karakter te geven en een methode te kiezen die het mogelijk maakte snel tot materiaalverzameling over te gaan.

Het onderzoek naar het functioneren van de diensten werd vervolgens onderscheiden in een kwantitatief aspect en een kwalitatief aspect. Belangrijke vragen van kwantitatieve aard zijn de vraag naar aantallen en soorten zaken die de diensten ter behandeling krijgen aangeboden, de werkzaamheden die daarmee zijn gemoeid en de tijd die dit alles kost. Het behoeft weinig betoog dat dit soort gegevens voor een Stuurgroep, die zich onder meer met de organisatie van de diensten moet bezig houden, van groot belang zijn. Belangrijke aspecten van kwalitatieve aard zijn de manier waarop de ambtenaar de vreemdelingen tegemoet treedt, zijn kennis van de vreemdelingenwetgeving, zijn taakopvatting, de manier van samenwerken met andere instanties. Voorts lag het voor de hand de ambtenaren te vragen welke knelpunten zij zelf ervaren en wat hun mening is over de in de genoemde motie gevraagde scheiding van taken.

Tenslotte de vreemdelingen zelf, om wie het allemaal begonnen is. Teneinde een goed beeld te krijgen van het functioneren van de diensten is het nodig ook de 'klanten' naar hun ervaringen en meningen te vragen. Dit is des te belangrijker omdat in veel commentaar over de vreemdelingendiensten verwezen wordt naar wat de vreemdelingen verondersteld worden daar te ervaren. Enig -zelfs maar kleinschalig- onderzoek daaromtrent is ons echter niet bekend.

Aldus werd besloten het onderzoek te richten op drie onderwerpen:

- de tijdsbesteding en werkzaamheden van de diensten;
- het kwalitatieve functioneren en de ervaren knelpunten;
- de meningen en ervaringen van de vreemdelingen.

Praktisch gezien viel het onderzoek daarmee in twee delen uiteen, te weten een onderzoek bij de ambtenaren van de diensten zelf (vragen 1 en 2) en een onderzoek onder vreemdelingen (vraag 3). Ten behoeve van dit laatste werden ca. 100 willekeurig gekozen vreemdelingen verspreid over de randstad geïnterviewd. Hierover is een apart deelrapport verschenen (\*). Het laatste hoofdstuk van dit deelrapport, de slotbeschouwing, is als bijlage II in dit rapport opgenomen. Afgezien van een aantal verwijzingen naar dit deelrapport, wordt in het thans voorliggende rapport alleen verslag uitgebracht over het onderzoek bij de vreemdelingendiensten zelf.

### 1.3 Methode van onderzoek

Voor het onderzoek onder de ambtenaren van de vreemdelingendiensten werd gebruik gemaakt van halfgestructureerde vragenlijsten en van tijdschrijfformulieren.

In de vragenlijsten werden vragen opgenomen over een aantal organisatorische aspecten van de diensten, over de ambtenaren zelf, over hun taakopvatting, kennis en houding, hun contacten met andere diensten of groepingen, de door hen ervaren knelpunten, hun mening over meergenoemde motie en enkele andere aspecten. Alvorens de vragenlijsten op te stellen, oriënteerden de onderzoekers zich bij een aantal vreemdelingendiensten en spraken zij met verschillende deskundigen. Een eerste versie van de lijst werd bovendien aan een aantal deskundigen voorgelegd. Aangezien de lijst tamelijk uitgebreid was, werd besloten deze in twee delen uiteen te doen vallen en op verschillende momenten af te nemen. De volledige vragenlijst vindt men in bijlage III. Daarbij is tevens aangegeven hoe deze vragen zijn beantwoord door alle respondenten samen. Bij het bezien van deze aantallen dient men zich echter te realiseren dat de steekproef een zeer specifieke opbouw heeft (zie hiertoe de volgende paragraaf). Wegens gebrek aan tijd is de uiteindelijke vragenlijst alleen uiterst marginaal uitgetest. Dit heeft zich gewroken bij een serie vragen, namelijk de voorgelegde 'gevallen' (deel 1, vraag 30 en

(\*) R.A.Cairo en P.W.N.Smink: "Ervaringen van vreemdelingen met vreemdelingendiensten", een onderzoek naar de ervaringen van Turken, Marokkanen en Surinamers met vreemdelingendiensten. WODC, 1982.

deel 2 vraag 13). Deze vragen werden door vele respondenten als onduidelijk en multi-interpretabel gekwalificeerd. Op welke wijze met deze vragen in de analyse is omgegaan wordt nader aangegeven in hoofdstuk V (kennis en houding). Voor het overige heeft de vragenlijst goed gewerkt en geen bijzondere problemen opgeleverd.

Ten behoeve van het onderzoek naar de tijdsbesteding werd gebruik gemaakt van tijdschrijfformulieren. Op deze formulieren waren de regelmatig voorkomende werkzaamheden van de ambtenaren vreemdelingendiensten opgenomen, onderscheiden naar drie categorieën, te weten:

- Administratieve taken; dit zijn al die werkzaamheden die samenhangen met het verlenen, verlengen, en intrekken van vergunningen, inclusief het daarbij behorende onderzoek en de administratieve werkzaamheden.
- Executieve taken; dit zijn werkzaamheden die samenhangen met toezicht, controle, opsporing illegalen, uitzetting en bewaring.
- Algemene werkzaamheden waaronder vallen die activiteiten met betrekking tot vreemdelingenzaken die niet onder 1 of 2 genoemd zijn zoals voorlichting, bestudering voorschriften en administratieve controle.

Voor de volledige tekst van het tijdschrijfformulier zij verwezen naar bijlage IV. Het lag in de bedoeling gedurende 10 werkdagen tijd te schrijven. Om organisatorische redenen werd dit 9 1/2 dag. De ambtenaren kregen een setje van 10 formulieren, voor elke dag een. Op deze formulieren vulden zij na afloop van elke activiteit op de corresponderende regel het aantal minuten in dat hieraan besteed was. De indeling van de formulieren heeft goed voldaan hetgeen af te leiden is uit het gering aantal malen dat van de verschillende regels 'anders, te weten .....' gebruik is gemaakt. In het algemeen zijn de formulieren tamelijk nauwgezet ingevuld. Een aantal ambtenaren hield zich niet aan de instructie en vulde bijvoorbeeld aantal uren in plaats van minuten in; dit moest dan worden omgezet in minuten. Enkele vulden echter zo grof en slordig in dat hun formulieren terzijde moesten worden gelegd.

#### 1.4 Populatie, steekproef en respons

De populatie waar dit onderzoek zich op richtte bevat alle ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van de vreemdelingenwet en hiertoe een specifieke taak hebben. Dit betekent dat ambtenaren uit andere takken van dienst

(bijvoorbeeld surveillance-dienst, recherche) die op bepaalde momenten in hun werk weleens met de uitvoering van de vreemdelingenwet te maken hebben, niet in het onderzoek zijn betrokken. Dit geldt eveneens voor de ambtenaren belast met grensbewaking. Voorts werden ambtenaren die een ondersteunende taak verrichten (bijvoorbeeld secretaresses, portiers) evenmin in het onderzoek betrokken. Ambtenaren die belast zijn met vreemdelingenzaken kunnen werkzaam zijn bij de gemeentepolitie, de rijkspolitie of bij de gemeentesecretarie. In vrijwel alle plaatsen waar gemeentepolitie is, wordt de volledige taak verricht door ambtenaren van de gemeentepolitie. In plaatsen waar de rijkspolitie werkzaam is, wordt in een klein aantal gevallen de volledige taak door de rijkspolitie verricht. In de meeste van deze plaatsen is evenwel een verdeling van taken aangebracht: daarvoert de gemeentesecretarie de administratieve taken uit (verlenen van vergunningen e.d.) en de rijkspolitie de zogenaamde executieve taken (bijvoorbeeld in bewaring stellen). Het zal duidelijk zijn dat bij de trekking van de steekproef met deze verschillen rekening diende gehouden te worden. Daarnaast werd rekening gehouden met de concentratie van buitenlanders. Ongeveer de helft van de buitenlanders woont in de grote steden. Ook zonder 'zwartboeken' kan worden aangenomen dat dit de diensten aldaar voor geheel andere problemen stelt dan in plaatsen met veel lagere concentraties. Rekening houdend met beide bovengenoemde aspecten, werd de populatie onderscheiden in vijf groepen, te weten:

- Ambtenaren van de vreemdelingendiensten uit de 5 grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven) (\*).
- Ambtenaren van de vreemdelingendiensten van de overige plaatsen met gemeentepolitie.
- Ambtenaren van de gemeentesecretarieën die belast zijn met het uitvoeren van het administratieve deel van de vreemdelingenwet
- Ambtenaren van de rijkspolitie die belast zijn met de uitvoering van het executieve deel van de vreemdelingenwet.
- Ambtenaren van de rijkspolitie die zowel administratieve als executieve taken verrichten.

(\* Bij het trekken van de grens tussen groep 1 en 2 werd aangesloten bij de werkwijze van de Directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie.

De steekproef werd a-select gestratificeerd getrokken. Dit wil zeggen dat uit elk van bovengenoemde groep een steekproef werd getrokken. Op deze wijze werd verzekerd dat elk der verschillende varianten voldoende vertegenwoordigd zou zijn, hetgeen tevens van belang is met het oog op de motie Kappeyne van de Coppello. Bij het trekken van de steekproef is uitgegaan van gemeenten. Gemeenten waar minder dan 5 vreemdelingen woonden werden buiten beschouwing gelaten. Omdat zowel bij de gemeentepolitie als bij de gemeentesecretarieën en de rijkspolitie plaatselijk wordt bepaald hoeveel ambtenaren belast worden met het uitvoeren van de vreemdelingenwet waren onvoldoende gegevens bekend over de totale grootte van elke groep ambtenaren. Deze moest daarom geschat worden. Voorts werden de 5 grote steden alle in het onderzoek betrokken; in deze steden werd binnen de dienst een steekproef getrokken. Voor de overige groepen geldt dat tussen de gemeenten werd getrokken. Het streven was ongeveer 100 personen uit elke groep te benaderen. Rekening houdend met een non-respons van ca. 10%, werd gepoogd uit elke groep ca. 110 ambtenaren te trekken. Dat dit niet geheel gelukt is blijkt uit tabel 1.

Tabel 1. Populatie, steekproeffractie en aantal respondenten

groep	omschrijving	aantal gemeenten	aantal amb. geschat	steekproef fractie	aantal amb. x steekproef fractie	aantal amb. feitelijk in onderzoek
1	5 grote steden	5	+ 190	3 : 5	+ 110	92
2	overige gemeenten met gem. politie	136	+ 270	2 : 5	+ 110	125
3	gemeentesecretarieën	481	+ 480	1 : 4	+ 120	104
4	Rijkspolitie uitsluitend executief *	481				69
5	Rijkspolitie zowel administratief als executief	93	+ 93	1 : 1	+ 90	57

\* Deze Rijkspolitie ambtenaren zijn gekoppeld aan de ambtenaren van de gemeente gemeentesecretarieën in groep 3.

In de laatste kolom van tabel 1 staat vermeld hoe groot de respons was. Hierover kan het volgende vermeld worden.

- In groep 1 was de medewerking van de betreffende personen zeer goed te noemen. Dat het absolute aantal toch onder de honderd kwam te liggen heeft 2 redenen. Ten eerste was het aantal ambtenaren iets kleiner dan verwacht; ten tweede waren enkele ambtenaren langdurig afwezig.
- Van de 54 aangeschreven overige gemeenten met gemeentepolitie werkten 52 aan het onderzoek mee. Het gemiddeld aantal ambtenaren per vreemdelingendienst in de gemeenten was groter dan verwacht namelijk bijna 2 1/2.
- Bij de gemeentesecretarieën klopt het verwachte gemiddeld aantal ambtenaren wel, namelijk een, en was de opkomst zeer redelijk. Enkele gemeenten lieten weten zelden met vreemdelingen te maken te hebben.
- Het verschil tussen het verwachte aantal en het feitelijke aantal respondenten is in de vierde groep groot. Ten eerste lieten een aantal rijkspolitieambtenaren weten nooit iets aan vreemdelingenzaken te doen (dit aantal was groter dan bij groep 3). Ten tweede kwam het herhaaldelijk voor dat een ambtenaar van de rijkspolitie in verschillende gemeenten de executieve taken verrichtte. In een geval betrof dit zelfs zeven gemeenten. Hierdoor is het moeilijk exacte cijfers voor de non-respons te geven. In totaal waren ca. 25 gemeenten door de rijkspolitie niet vertegenwoordigd.
- Met de laatste groep stuiten wij op een probleem. De gegevens op grond waarvan wij deze populatie schatten dateerden uit 1978. Een tiental gemeenten bleek intussen het administratieve gedeelte aan de gemeentesecretarie te hebben overgedragen. Ook hier waren er ambtenaren die de vreemdelingenzaken van meerdere gemeenten bijhielden. De non-respons bedroeg ca. 10 gemeenten.

In het algemeen is de medewerking aan het onderzoek groot genoeg geweest om op grond daarvan uitspraken te kunnen doen. Wel moet worden aangetekend dat gemeenten die erg weinig vreemdelingenzaken behartigen ondervertegenwoordigd zijn. Voorts dient te worden vermeld dat in een van de grote steden niet meegedaan is aan het onderdeel tijdschrijven. In dit korps was onlangs door een eigen afdeling een onderzoek bij de vreemdelingendienst verricht, reden waarom men de ambtenaren niet te veel wilde belasten.

### 1.5 Wijze van dataverzameling.

De dataverzameling vond plaats in de eerste maanden van 1981. Daarbij is voor de vijf grote steden een enigszins andere procedure gevolgd dan voor de overige gemeenten. In de grote steden zijn medewerkers van het WODC bij de diensten geweest. Aldaar werd de steekproef voor de betreffende dienst getrokken. In overleg met de chef van de vreemdelingendienst werd een aantal groepen gevormd. Elke groep kreeg daarna een korte uitleg van het onderzoek en het verzoek persoonlijk het eerste deel van de vragenlijst in te vullen. Tevens werd het tijdschrijfformulier uitgelegd. Deze formulieren werden gedurende 9 1/2 werkdag bijgehouden. Daarna volgde een nieuwe bijeenkomst, tijdens welke de tijdschrijfformulieren werden ingeleverd en deel 2 van de vragenlijst werd ingevuld. In afwijking van alle andere gemeenten, werd door de chef van de dienst geen tijdgeschreven. Voor hen was het formulier ongeschikt. Voorts werd -eveneens in afwijking van alle andere gemeenten- een deel van vragenlijst 1 (vragen 11 tot en met 26) alleen door de chef ingevuld. Dit deel van de vragenlijst bevatte feitelijke vragen over de dienst (bijvoorbeeld aantal aanwezige krachten). Het leek weinig zinvol dit deel door allen te laten invullen; bovendien gaf dit systeem enige tijdsbesparing voor de toch al zwaar belaste ambtenaren. (Bij het coderen zijn deze door de chefs ingevulde feitelijke vragen opgenomen bij de door de ambtenaren ingevulde gegevens. Dit is gedaan om bij eventuele kruistabellen voor de hele steekproef over gelijkwaardige databestanden te kunnen beschikken).

Bij de overige gemeenten zijn de diensten niet bezocht, omdat dit te tijdrovend geweest zou zijn. Deze gemeenten lagen verspreid over het hele land en waren ook niet altijd even gemakkelijk te bereiken. Daarom werd besloten, in analogie met de voorlichtingsbijeenkomsten van de Directie Vreemdelingenzaken, een aantal regiobijeenkomsten te houden. Ambtenaren in plaatsen die in elkaars nabijheid lagen werden verzocht naar een centraal gelegen stad te komen. Aldaar werd dezelfde procedure gevolgd als boven beschreven. Tijdens de eerste bijeenkomst werd deel 1 van de vragenlijst ingevuld en werden de tijdschrijfformulieren uitgedeeld. De vragenlijsten werden na invulling aan de medewerker van het WODC gegeven; de tijdschrijflisten werden mee genomen en gedurende 9 1/2 dag bijgehouden. De tijdschrijfformulieren werden tijdens een tweede bijeenkomst (14 dagen later) door dezelfde medewerker weer ingenomen; tijdens deze bijeenkomst vulde men het 2e deel van de vragenlijst in. In een aantal gevallen, bijvoorbeeld wanneer een ambtenaar niet aanwezig kon zijn, werden -eventueel na telefonisch overleg- de lijsten per post toegezonden.

### 1.6 Analyse en presentatie

Bij de analyse van de gegevens is een sterk accent gelegd op de beschrijving van en vergelijking tussen de vijf beschreven groepen die in het vervolg kortheidshalve 'grote steden', 'overige gemeentepolitie', 'gemeentesecretarieen', 'rijkspolitie' en 'rijkspolitie adm. & ex.' (\*) zullen worden genoemd. Dit is gedaan om verschillende redenen. In de eerste plaats zijn er nu eenmaal grote verschillen in de omstandigheden waarin de verschillende groepen hun werk doen. Het lijkt niet zinnig een ambtenaar ter gemeentesecretaria, die af en toe een vreemdeling voor zich krijgt voor een vergunning, zonder meer gelijk te stellen aan een politieman uit een grote stad. In de tweede plaats kan door vergelijking wellicht worden nagegaan onder welke omstandigheden diensten beter dan wel minder goed functioneren. In de derde plaats dient gewezen te worden op de motie Kappeyne van de Coppello. Aangezien in een aantal plaatsen met rijkspolitie administratieve en executieve taken in een hand zijn, terwijl deze taken in andere plaatsen zijn gesplitst en de motie juist een onderzoek naar de mogelijkheden van een dergelijke splitsing vraagt, kunnen door vergelijking wellicht aanwijzingen gevonden worden over de effecten van een dergelijke splitsing.

Hoewel in de analyse -en daarmee in de presentatie- dus een sterk accent op vergelijking tussen de vijf groepen zal liggen, zal dit achterwege worden gelaten indien er weinig verschillen zijn. Een enkele keer zullen ook andere vergelijkingen gemaakt of verbanden gelegd worden. Hoewel dit onderzoek sterk beschrijvend van karakter is, zal niet al het cijfermateriaal gepresenteerd worden. Niet gepresenteerde cijfers kunnen daarom bij het WODC worden opgevraagd. Tenslotte dient nog te worden opgemerkt dat afgezien is van toetsing op significantie. Door de wijze van steekproef trekken zou dit nogal wat complicaties met zich meebrengen, terwijl -als gevolg van de grote steekproeffracties verwacht mag worden dat alleen erg kleine verschillen wellicht niet significant zullen zijn.

De indeling van het verdere rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 zullen de gegevens over de diensten worden vermeld. Daarna komt het accent meer op de ambtenaren te liggen. Hoofdstuk 3 handelt over de taakopvatting, hoofdstuk 4 over de werkzaamheden, hoofdstuk 5 over kennis en houding, hoofdstuk 6 over de ervaren knelpunten en hoofdstuk 7 over de mening van de ambtenaren over de motie Kappeyne van de Coppello. In hoofdstuk 8, tenslotte, volgt een samenvatting en slotbeschouwing.

(\*) Rijkspolitie die zowel administratieve als executieve taken verricht.

## 2 ORGANISATIE VAN DE DIENSTEN

### 2.1 De diensten

In het voorgaande is het verschil tussen grote en kleine diensten reeds enige malen ter sprake gekomen. In het onderstaande volgt eerst een korte schets van de diensten en de onderscheiden groepen. Deze gegevens zijn grotendeels ontleend aan de antwoorden op de eerste serie vragen van deel 1 van de vragenlijst. Een samenvatting vindt men in tabel 2.

#### Groep 1: De grote steden.

In de grote steden, met een inwoneraantal oplopend tot bijna een miljoen, is bijna 10% vreemdeling. In deze steden zijn dan ook grote vreemdelingendiensten, met een personeelsbestand van ca. 10 tot ca. 75. In Eindhoven en Utrecht -de relatief kleinere diensten- bestaat het merendeel uit politiepersoneel, en een klein aantal burgerambtenaren. Politieambtenaren behandelen zowel administratieve als executieve zaken. In de drie grootste steden zijn ten behoeve van de administratieve werkzaamheden vrij veel burgerambtenaren in dienst. Bij deze diensten is dan ook een verdeling gemaakt tussen degenen die de administratieve taken behandelen en degenen die de executieve taken verrichten. Ook verder treedt veelal nog specialisatie op, bijvoorbeeld voor de behandeling van naturalisaties, asiel-verzoeken, zee-lieden etc. Gemiddeld komen (volgens eigen opgave) bij de grote steden per week ongeveer 385 administratieve en 65 executieve zaken in behandeling. Men ervaart dit als te veel. De chefs vragen om meer personeel (gemiddeld zelfs 8 man extra), de ambtenaren hebben het gevoel overbelast te zijn. De administratieve verwerking van de gegevens geschiedt vaak via tamelijk ouderwetse systemen, men is hier maar matig tevreden over en de chefs vragen om automatisering. In het verleden deden zich op een aantal plaatsen nogal chaotische toestanden voor als lange rijen vreemdelingen stonden te wachten voor de opening van de dienst; sinds Rotterdam en Amsterdam een afsprakensysteem hebben ingevoerd, is dit aanzienlijk beter geworden. De wachttijd is thans onge-

Tabel 2.

	grote steden	overige gemeente politie	Gemeente-secretarieën	Rijks-politie	Rijkspolitie + ex.
Diensten <sup>1)</sup>					
Gemiddeld aantal inwoners stad/regio	100.000	+ 75.000	+ 10.000	+ 14.000	+ 13.000
Gemiddeld aantal ambtenaren per dienst	36	2,4	1 meestal part-time	1 meestal part-time	1 meestal part-time
Gemiddeld aantal zaken per week	+ 385 + 65	+ 100 + 17	4 -	- + 1	+ 4 + 2
Openingsuren	alle werkd. ochtend + middag	alle werkd. 50% alleen 's ochtends soms zaterdagochtend	alle werkd. 70% 's ochtends	-	alle werk. veelal zaterdag
Wachtruimte	voldoende	matig	voldoende	voldoende	voldoende
Meest voorkomende wachttijd	+ 30 min.	0 - 15 min.	0 - 15 min.	0 - 15 min.	0 - 15 min.
Spreekkamer(s)	Ja	meestal	Ja	meestal	meestal
Cellen aantal	matig	redelijk	-	redelijk	redelijk
beoordeling	varieërt	varieërt	-	varieërt	varieërt
Plaats in HvB	soms	soms/ meestal	-	soms/ meestal	soms/ meestal
Adm.verwerking gegevens	matig	redelijk	behoorlijk	goed	redelijk
Ambtenaren					
Ervaringsjaren vr.z.	5	4	7	2	2
Perc.werk gekozen	60%	41%	4%	16%	21%
Perc.werk prettig	82%	86%	38%	62%	70%
Gevoel overbelast	vaak	soms	nee	nee	nee
Beslissingen(accenten)					
Pers.verdeling adm.-ex.	HPP/Chef VD	HPP/Chef VD	Burg/HPP	Burg/HPP	Pers./Chef/ HPP
Prioriteiten	Chef VD	Chef VD/ personeel	Burg/HPP Chef/pers.	- id.	Pers./Chef
Anon. tips	Pers./Chef	Chef/Pers.	-	Pers/Chef	Pers/Chef

1) Volgens opgaven van de ambtenaren, c.q. chefs grote steden.

veer een half uur en er zijn behoorlijke wachtruimten. Wel ondervindt men nog vaak problemen met celruimte. Het aantal cellen op de politiebureaus is onvoldoende en de kwaliteit variërend. Tevens ondervindt men nogal eens problemen doordat de Huizen van Bewaring geen ruimte hebben. De ambtenaren hebben een ervaring van gemiddeld 5 jaar; in veel gevallen kozen zij zelf voor dit werk en zij vinden het, ondanks de overbelasting, prettig werk. De leiding van de dienst ligt vooral bij de chef van de dienst, gedeeltelijk in overleg met het hoofd van plaatselijke politie of het personeel.

### Groep 2: Overige plaatsen met gemeentepolitie.

De grootte van deze plaatsen kan variëren van minder dan 25.000 inwoners tot meer dan 100.000. Het aantal personeelsleden varieert van 1 of 2 tot ruim 10.

De meeste ambtenaren verrichten zowel administratieve als executieve taken en zijn dus politiefunctionarissen. Volgens eigen opgave komen gemiddeld 100 administratieve en ca. 17 executieve zaken per week in behandeling. Vergelijken met de gegevens van het tijdsbestedingsonderzoek (zie hoofdstuk 4) lijken deze schattingen omtrent het aantal zaken echter aan de hoge kant. De overbelasting is veel minder sterk dan in de grote steden; met gemiddeld 1 man extra zou men tevreden zijn. Ook klachten over de administratieve verwerking van de gegevens zijn minder. De omstandigheden waaronder vreemdelingen ontvangen worden laten nog wel wat te wensen over. Hoewel de wachttijd als regel niet langer dan een kwartier is, wordt de wachtruimte vaak als "matig" beoordeeld. Spreekkamers, om een speciaal geval even apart te kunnen behandelen, ontbreken nogal eens. Meestal zijn er voldoende cellen, de kwaliteit daarvan varieert. Ook hier stuit men op plaatsgebrek in de Huizen van Bewaring, doch dit treedt minder frequent op dan in de grote steden. De ambtenaren hebben een gemiddelde werkervaring van 4 jaar; 41% heeft zelf voor dit werk gekozen, 86% vindt het prettig werk. De leiding berust ook hier bij de chef vreemdelingendienst, in overleg met het hoofd van de plaatselijke politie en met iets meer beslissingsruimte voor en inspraak door het personeel.

### Groep 3: De gemeentesecretarieën

Zoals vermeld, wordt in een groot aantal kleinere plaatsen de behandeling van de administratieve taken verricht op de gemeentesecretarie. Gemiddeld komen bij deze secretarieën 4 zaken per week voor. In ca. 90% van deze plaatsen is dan ook slechts een ambtenaar belast met dit soort zaken. In ongeveer 20 a 25% van de gemeenten is dit een full-time baan. In andere gevallen wordt het werk part-time, naast andere werkzaamheden, verricht. In enkele plaatsen houden 2 ambtenaren zich part-time met dit werk bezig. Bij zulke geringe aantallen te behandelen zaken zijn weinig problemen van organisatorische aard te verwachten. De wachttijden voor vreemdelingen zijn gering, er zijn erg weinig klachten over overbelasting of te weinig mankracht, de administratieve verwerking van de gegevens levert weinig problemen op en er zijn voldoende spreekkamers. De ambtenaren hebben gemiddeld 7 jaar ervaring, 4% heeft zelf voor dit werk gekozen (hetgeen voor de hand ligt, aangezien men hier bij de gemeente als ambtenaar zal solliciteren); opvallend is dat een veel kleiner percentage dan bij de politie, namelijk 38% het werk prettig vindt. Bij het nemen van

beslissingen over verdeling van personeel en vaststellen van prioriteiten speelt de burgemeester een belangrijker rol dan bij de vorige twee groepen.

#### Groep 4: De rijkspolitie

Deze groep is complementair aan de zojuist genoemde groep; daar waar de gemeentesecretarie de administratieve taken verricht, verricht de rijkspolitie de executieve taken. Omdat groepen van de rijkspolitie veelal meer dan een gemeente bestrijken, is de gemiddelde regio voor de rijkspolitie groter dan voor de gemeenten. Gemiddeld krijgen de ambtenaren van de rijkspolitie met 1 zaak per week te maken. De organisatie van dit werk is plaatselijk nogal verschillend. In de meeste gevallen houden een of twee ambtenaren per groep zich (als regel part-time) met dit werk bezig, in sommige gevallen is dit werk opgenomen in het gewone politiewerk en verricht iedereen in voorkomende gevallen de werkzaamheden. Ook in deze groep zijn er weinig problemen met betrekking tot personeelstekorten, administratieve verwerking, wachttijden of spreekkamers. Wel komt men af en toe cellen tekort, vindt men de kwaliteit daarvan soms onvoldoende, en kampt men met plaatstekort in de Huizen van Bewaring. De ambtenaren van de rijkspolitie hebben gemiddeld 2 jaar ervaring met het vreemdelingenwerk. Zelf gekozen voor dit werk heeft 16% en 62% vindt het werk prettig. Bij het nemen van beslissingen over personeelsverdelingen en prioriteiten speelt ook hier de burgemeester naast de groepscommandant een rol.

#### Groep 5: Rijkspolitie, administratief + executief.

Deze groep rijkspolitie-ambtenaren, die dus zowel de administratieve als de executieve taken verrichten, verschilt weinig van de vorige groep. Ook hier wordt het meeste werk part-time (dus naast andere werkzaamheden) verricht en ook hier is het aantal zaken waar men mee te maken krijgt erg gering. Wel valt op dat een wat groter aantal (26%) vindt dat er meer mankracht zou moeten komen. Een gevoel van echte overbelasting is evenwel niet geconstateerd. De afhandeling van zaken kan meestal vlot verlopen, maar soms heeft men gebrek aan (goede) cellenruimten of aan mogelijkheden iemand naar het Huis van Bewaring te zenden. Ook de rijkspolitiefunctionarissen hebben een gemiddelde werkervaring van 2 jaar; 21% heeft het werk zelf gekozen en 70% vindt het werk prettig. Volgens eigen opgave heeft het personeel een wat grotere beslissingsvrijheid dan bij de andere 4 groepen.

**2.2 Activiteiten van de districtsbureaus van de rijkspolitie**  
Bij het invullen van de vragenlijsten is gebleken dat de districtsbureaus in sommige gevallen een zeer actieve rol spelen in het hele vreemdelingengebeuren. Het leek daarom belangrijk ook van de kant van de districten enige informatie hierover te verkrijgen. Daartoe is middels een schrijven aan alle districtshoofden gevraagd naar deze informatie en wel speciaal naar

- de taakverdeling met betrekking tot vreemdelingenzaken tussen het district en de verschillende groepen, en
- aard en hoeveelheid van de zaken die door het districtsbureau worden afgehandeld.

Uit de antwoorden op deze vragen blijkt dat de taak van het district veelal van adviserende, coördinerende, begeleidende en soms van assisterende aard is. Slechts een beperkt aantal malen kwam het voor dat het district de zaken zelfstandig afwerkte. Assistentie wordt veelal verleend bij verwijderingsprocedures, advisering bij moeilijke gevallen en aan ambtenaren die, zoals vaak vermeld wordt, niet goed op de hoogte zijn van de vreemdelingenwet. Daarom wordt ook veel tijd besteed aan voorlichting, cursussen en vergaderingen.

Herhaaldelijk komt het voor dat de districtscommandanten in hun brief schrijven dat sinds de komst van een ambtenaar op het districtsbureau die zich speciaal bezighoudt met vreemdelingenzaken de situatie geleidelijk een keer ten goede heeft genomen. Er ontstaat in de groepen meer interesse in het vreemdelingenwerk en op de gemeentesecretarieën worden de zaken beter afgehandeld en knelpunten opgelost.

Er zijn overigens ook een paar districten waar weinig of geen activiteiten plaatsvinden; volgens sommige commandanten is dat omdat de ambtenaar die speciaal belast wordt met dit werk nog moet worden aangetrokken.

## 3.1 Wetgeving en beleid

Als uitgangspunt van het toelatingsbeleid staat een restrictief beleid centraal waarbij rekening wordt gehouden met humanitaire aspecten. Dit uitgangspunt van de regering werd verwoord in de notitie vreemdelingenbeleid (Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15649).

Wat vinden de ambtenaren vreemdelingendienst van dit restrictieve beleid en wat misschien nog belangrijker is, hoe zien zij een toekomstig beleid? In de eerste vragenlijst werd hen de volgende vraag voorgelegd: vindt U dat in de toekomst het accent meer op restrictief of meer op humaan moet liggen? Van de respondenten koos 77% voor een restrictief beleid in de toekomst. De groepen verschillen hierin wel: bij de gemeentepolitie scoort ca. 84% restrictief, bij de rijkspolitie ca. 75% terwijl dat bij de gemeentesecretarie ca. 66% is (tabel 3).

Tabel 3. "Vindt u dat in de toekomst het accent meer op restrictief of meer op humaan moet liggen?"

	grote steden	overige gem.po.	gemeente secr.	R.P.	R.P.adm. + ex.	totaal resp.
Humaan	13.0	13.3	31.6	21.5	25.5	20.2
Restrictief	87.0	80.8	66.3	75.4	74.5	77.2
Beide	0.0	5.8	2.0	3.1	0.0	2.6
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal resp.	92	120	98	65	55	430

Deze cijfers tonen aan dat de meerderheid van de ambtenaren achter het uitgangspunt van het beleid staat en het ook voor de toekomst als beleid voorstaat. Dit wil niet zeggen dat het beleid daarmee voor de ambtenaren ook duidelijk is. Integendeel, 71% vindt dat de wetgeving (\*) (de laatste jaren nogal onduidelijk en ondoorzichtig is geworden, en slechts 32% is het (zeer) eens met de stelling dat het beleid over het algemeen wel duidelijk

is (zie voor deze en volgende uitspraken bijlage III, vragenlijst deel 2, vraag nr. II; wij geven alleen de totaal-cijfers omdat de verschillen tussen de groepen klein zijn). Deze onduidelijkheid wordt waarschijnlijk niet veroorzaakt door een te uitgebreid takenpakket, want dit is bij slechts 26% van de respondenten een klacht. Snelle veranderingen doen zich waarschijnlijk meer gelden, want 36% vindt dat het beleid met de dag verandert en 43% is het (zeer) eens met de stelling dat de wetgeving teveel beheerst wordt door paniek en incidenten. De kroon spant evenwel de complexiteit van de wetgeving: 66% vindt de wetgeving te complex. De vreemdelingencirculaire (waarin voorschriften en aanwijzingen zijn opgenomen) biedt deze ambtenaren ook weinig soelaas: 64% van de respondenten vindt deze matig bruikbaar of ronduit onbruikbaar. Hoewel de Directie Vreemdelingenzaken probeert duidelijkheid te geven en daartoe cursussen en bijeenkomsten organiseert, die zeer positief beoordeeld worden (zie bijlage III, vragenlijst deel 2, vragen nr. 5 t/m 8), dringt zich hier toch het beeld op van 'dweilen met de kraan open'. In de contacten tussen de ambtenaren en de directie komt een soortgelijk beeld naar voren. Hoewel de ambtenaren van de diensten zeker niet negatief staan tegenover de directie (vragenlijst deel 2, vraag nr. 3) is toch 71% het (zeer) eens met de stelling dat als men iets schriftelijk aan de directie voorlegt men geen antwoord krijgt voor er een half jaar voorbij is; 64% is het daarbij (zeer) eens met de stelling dat men het bij de directie ook niet kan helpen dat er altijd zoveel te doen is.

De wetgeving wordt dus door velen als ondoorzichtig en complex gekenschetst, het beleid wordt door weinigen (32%) als duidelijk aangemerkt. Het wekt daarom verbazing dat toch nog 65% van de respondenten zegt over het algemeen wel te weten wat er van hen verwacht wordt en dat slechts 20% van de respondenten de stelling bevestigt dat de taken van de vreemdelingendiensten onduidelijk zijn (vragenlijst deel 2, vraag nr. 2). Kennelijk heeft men een soort algemeen beeld van wat ongeveer bedoeld wordt en waarschijnlijk vult men dit zelf verder in. Over deze taakopvatting handelt de volgende paragraaf.

### 3.2 Taakopvatting

In het onderzoek werden aan de ambtenaren negen mogelijke taken van de vreemdelingendienst voorgelegd. De ambte-

(\*) Strict genomen is hier niet zozeer de wet geving ter sprake alswel de regel geving. Aangezien de term 'wetgeving' in de vragenlijsten is gehanteerd, handhaven wij ook hier de term.

naren werden gevraagd aan te geven in hoeverre zij deze taken als taken van de vreemdelingendienst zagen. Van deze negen taken waren er drie die het accent legden op het aspect van de hulpverlening aan de vreemdeling, drie taken die neutraal waren en het uitvoeren van de wet behelsden, en drie taken die meer de nadruk legden op het beperken van het aantal vreemdelingen in Nederland (zie tabel 4).

Tabel 4. Percentage ambt. dat het(zeer)eens is met de stelling:  
De vreemdelingendiensten hebben tot taak:

	grote steden	overige gem.po.	gem. secr.	R.P.	R.P ex + adm.	totaal resp.
Zoveel mogelijk behulpzaam te zijn voor vreemdelingen	77.8	89.6	91.3	89.7	76.8	86.0
De vreemdelingen steeds te wijzen op hun rechten en mogelijkheden	88.9	88.8	87.5	82.4	84.2	87.0
Te zorgen voor een advocaat voor ingesloten vreemdelingen	68.1	77.4	56.4	73.5	76.0	69.9
Alle verzoeken van vreemdelingen in behandeling te nemen	72.2	81.6	92.3	91.0	82.5	83.8
De regels van het vreemdelingenrecht toe te passen	100.0	98.4	98.1	95.6	93.0	97.6
Het beleid van Justitie naar de letter uit te voeren	56.6	58.0	59.2	48.6	59.7	56.8
Zoveel mogelijk mensen te selecteren die voor de Nederlandse samenleving van nut zijn	43.2	18.0	14.7	14.7	24.5	22.6
Zoveel mogelijk vreemdelingen buiten Nederland houden	44.9	23.1	36.3	41.2	36.9	35.3
Zoveel mogelijk illegalen op te sporen	77.5	66.9	60.6	73.5	68.4	68.8
Gemiddeld aantal resp.	89	124	103	68	57	441

De drie hulpverleningstaken waren als volgt geformuleerd:

De vreemdelingendiensten hebben tot taak:

- zoveel mogelijk behulpzaam te zijn voor vreemdelingen;
- de vreemdelingen steeds te wijzen op hun rechten en mogelijkheden;

- te zorgen voor een advocaat voor ingesloten vreemdelingen.

Deze dienstverlenende taken worden in ruime mate door de ambtenaren van de vreemdelingendiensten onderschreven. Voor de twee eerstgenoemde taken geldt dit in nog sterkere mate. In bijna alle groepen vindt tenminste 80% van de respondenten dat het hun taak is behulpzaam te zijn voor de vreemdelingen en hen steeds te wijzen op hun rechten en plichten. Dit wijst erop dat de vreemdelingendiensten bemand worden met mensen die het dienstverleningsaspect ten behoeve van de vreemdeling belangrijk vinden. Bij de vraag of het zorgen voor een advocaat voor een ingesloten vreemdeling een taak is van de vreemdelingendiensten gaf 70% (zeer) mee eens ten antwoord; alleen de ambtenaren van de gemeentesecretariaten vonden dit minder een taak voor de diensten (\*).

De drie neutrale taken waren:

- alle verzoeken van vreemdelingen in behandeling nemen;
- de regels van het vreemdelingenrecht toe te passen;
- het beleid van Justitie naar de letter uit te voeren.

Algemeen is men van mening dat het de taak van de vreemdelingendiensten is de regels van het vreemdelingenrecht toe te passen. Iets minder eenstemmig is men over de vraag of het een taak van de vreemdelingendienst is alle verzoeken in behandeling te nemen. In de kleinere plaatsen zijn bijna allen deze mening toegedaan, bij de gemeentepolitie (in grote en kleinere plaatsen) vindt ongeveer 77% dit een taak. Hierbij kan worden aangetekend dat het in behandeling nemen van verzoeken, die aan de voorschriften voldoen, is voorgeschreven. 'Het beleid van Justitie naar de letter uit te voeren' vindt 57% een taak voor de vreemdelingendiensten. Gezien het feit dat men praktisch unaniem van mening is dat de regels van het vreemdelingenrecht moeten worden toegepast, is dit een merkwaardig laag percentage. Het is mogelijk dat men de in deze uitspraak de zinsnede 'naar de letter' gelezen heeft als tegenovergestelde van 'naar de geest', en om die reden minder positief heeft gereageerd. Gezien datgene wat in de vorige paragraaf werd vermeld, ondoor-

(\*) Overigens bleek de beantwoording van deze vraag een goede samenhang te vertonen met de beantwoording van vraag 1-g-2 uit vragenlijst deel 2, waarbij gevraagd werd of men in geval van inbewaringstelling een advocaat waarschuwt.

zichtigheid van wetgeving en toch wel een beeld van wat verwacht wordt, ligt eerder de verklaring voor de hand dat men het beleid van Justitie niet altijd precies kan of wil uitvoeren. Dat de voorschriften inderdaad lang niet altijd worden uitgevoerd, zal nog blijken in hoofdstuk 4.3.

De drie beperkende taken waarover een uitspraak werd gevraagd, luiden:

- zoveel mogelijk mensen te selecteren die voor de Nederlandse samenleving van nut zijn;
- zoveel mogelijk vreemdelingen buiten Nederland houden;
- zoveel mogelijk illegalen op te sporen.

Van deze beperkende taken vond de laatste de meeste instemming: 69% van de respondenten vond dit een taak voor de vreemdelingendiensten; zoveel mogelijk vreemdelingen buiten Nederland houden ziet 35% als een taak en het selecteren van mensen die voor de Nederlandse samenleving van nut zijn wordt slechts door 23% als taak aangemerkt. De verschillen tussen de groepen zijn niet erg groot; alleen de ambtenaren in de grote steden onderschrijven de beperkende taken in grotere getale.

Samenvattend kan worden gesteld dat de ambtenaren een restrictief beleid voorstaan en tegelijkertijd een duidelijk accent leggen op de dienstverlening aan de vreemdelingen. In deze zin kan worden gesteld dat zij het beleid onderschrijven. In theorie en als algemeen uitgangspunt is men het hiermee eens en wil men dit ook wel uitvoeren. Door de ondoorzichtigheid en complexiteit van de wetgeving is het beleid echter niet erg duidelijk. De wetgeving wordt nogal eens gezien als teveel beheerst door paniek en incidenten, de vreemdelingencirculaire blijkt (waarschijnlijk door de vele aanpassingen en wijzigingen) niet erg bruikbaar en de Directie Vreemdelingenzaken is door overbelasting vaak niet te bereiken.

In deze situatie kan een neiging ontstaan het beleid in de praktijk van iedere dag dan maar zelf in te vullen en zich niet al te letterlijk aan de regels te houden.

Om een inzicht te krijgen in de werkzaamheden van de vreemdelingendiensten is onder andere gekozen voor een zogenaamd tijdsbestedingsonderzoek. Aan alle in het onderzoek betrokken ambtenaren werd gevraagd gedurende 9 1/2 werkdag -de periode tussen het invullen van de eerste en de tweede vragenlijst- op tijdschrijfformulieren bij te houden welke van de aangegeven activiteiten men verrichtte en hoeveel tijd daaraan per handeling besteed werd. Alle ambtenaren kregen een set van 10 formulieren; voor iedere werkdag diende men een afzonderlijk formulier te gebruiken. Voor het tijdsbestedingsformulier zie bijlage IV (\*).

Vergeleken met het andere onderdeel van het onderzoek -het invullen van de vragenlijsten- is de respons op het tijdsbestedingsonderzoek wat geringer geweest. In de eerste plaats kan dit worden toegeschreven aan het feit dat een van de vijf vreemdelingendiensten in de grote steden niet aan het onderzoek meewerkte vanwege een eerder intern onderzoek. In de tweede plaats worden in het onderzoek die dagen gemist waarop ambtenaren door ziekte of andere redenen niet aanwezig waren.

Na afloop van de onderzoekperiode is voorts een onderscheid gemaakt tussen voor de analyse bruikbare en niet bruikbare formulieren. Formulieren waarop de tijds-eenheden te grof over (een serie van) werkzaamheden waren verdeeld of die zeer slordig waren ingevuld werden uit het bestand verwijderd.

In totaal waren de formulieren van 394 ambtenaren ten slotte bruikbaar voor het onderzoek.

Bij de beschrijving van de resultaten zal zowel aandacht worden geschonken aan de tijd die wordt besteed aan de diverse handelingen als aan de frequentie waarin deze voorkomen. Bij de beschrijving wordt een onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde administratieve werkzaamheden en de executieve werkzaamheden, respectievelijk

---

(\* In deze bijlage is bovendien de procentuele tijdsverdeling voor de vijf onderzochte groepen aangegeven.

werkzaamheden samenhangend met de vergunningen en de werkzaamheden die samenhangen met toezicht, controle, etc. (zie ook hoofdstuk 1.3.). Enigszins verwarrend is dat voor beide soorten werkzaamheden nadere administratieve afwikkeling nodig kan zijn, bijvoorbeeld het maken van aantekeningen voor het dossier. Teneinde misverstand uit te sluiten wordt deze laatste soort werkzaamheden steeds gekoppeld aan het begrip correspondentie en aangeduid als administratie/correspondentie. In het onderstaande zal dus onderscheid worden gemaakt tussen administratieve werkzaamheden (plus nader onderzoek en administratie/correspondentie), executieve werkzaamheden (plus nader onderzoek en administratie/correspondentie) en algemene werkzaamheden.

#### 4.1 De tijdsbesteding

Uitgaande van een full-time werkweek van alle in het onderzoek betrokken ambtenaren zou men mogen verwachten dat ongeveer 30.000 uren op de formulieren verantwoord zouden zijn. Er werden echter 10.400 uren op de formulieren geregistreerd. Het zal duidelijk zijn dat dit aanzienlijke verschil met name toegeschreven dient te worden aan de part-time werkzaamheden met betrekking tot vreemdelingenzaken, zowel bij de rijkspolitie als bij de gemeentesecretarieën. Bovendien was het doel van het onderzoek niet een beeld te krijgen van de totale werktijd van de ambtenaren inclusief bijvoorbeeld pauzes, persoonlijke verzorging en dergelijke, maar van de activiteiten met betrekking tot vreemdelingenzaken sec. Het blijkt dan ook uit de cijfers dat, gebaseerd op een full-time werkweek, de grote steden en de overige gemeentepolitiekorpsen ongeveer 70% op de formulieren verantwoord hebben, terwijl dat voor de rest (rijkspolitie en gemeentesecretarieën) op ongeveer 10% ligt.

##### Administratief-, executief-, algemeen

De verdeling van de tijd over administratieve, executieve en algemene werkzaamheden op basis van de totale tijd die geschreven is, is aangegeven in tabel 5.

Uit deze tabel blijkt dat in het algemeen meer tijd wordt besteed aan administratieve werkzaamheden dan aan executieve werkzaamheden. Alleen bij de rijkspolitie ligt de verhouding -uiteraard- andersom. Opvallend is voorts dat de gemeentesecretarieën een aantal executieve werkzaamheden hebben vermeld en de rijkspolitie een aantal administratieve werkzaamheden. Volgens de taakverdeling zou dit niet kunnen. Wel is het mogelijk dat men bij de werkzaamheden van de ander betrokken wordt in verband met nader onderzoek en administratie/correspondentie.

Tabel 5. Tijd besteed aan vreemdelingenzaken: Totaal bestede tijd over 9½ dag in uren en verdeling in percentages

	grote steden		overige gem.po.		Gemeente secr.		R.P.		R.P. adm. + ex.		totaal resp.		Gem.secr.+ R.P.*	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1. Administratieve werkzaamheden aan de balie	737	24.0	1172	20.4	169	23.7	36	8.9	113	23.3	2228	21.4	205	18.3
1.a. Nader onderzoek adm./correspondentie	772	25.0	2050	35.7	287	40.3	67	16.5	130	26.7	3305	31.7	354	31.7
2. Executieve werkzaamheden	724	23.6	665	11.6	44	6.2	107	26.4	93	19.1	1633	15.7	151	13.5
2.a. Nader onderzoek adm./correspondentie	578	18.8	733	12.8	45	6.3	83	20.5	33	6.8	1473	14.1	128	11.4
3. Algemeen	262	8.5	1128	19.6	168	23.6	112	27.6	117	24.1	1788	17.1	280	25.0
Totaal	3073	99.9	5748	100.1	713	100.1	405	99.9	486	100	10427	100	1118	99.9

\* samengevoegde gegevens van gemeente secretarieën en Rijkspolitie

Aangenomen moet worden dat een aantal ambtenaren deze activiteiten ten onrechte onder de categorie van werkzaamheden in aanwezigheid van betrokkene heeft ingevuld. Om de gegevens geen geweld aan te doen, is hiervoor niet 'gecorrigeerd'(\*). Het gaat hier overigens om een zeer klein gedeelte van de geschreven tijd.

Voorts blijkt uit de tabel dat de grote steden een tijdsbestedingspatroon hebben dat afwijkt van de andere groepen: deze diensten besteden meer tijd aan executieve werkzaamheden en minder tijd aan algemene werkzaamheden.

##### De administratieve werkzaamheden

De administratieve werkzaamheden zijn verdeeld in twee hoofdcategorieën. De eerste categorie bestaat uit werkzaamheden in aanwezigheid van de betrokken vreemdelingen, zogenaamde baliewerkzaamheden. De tweede categorie bestaat uit werkzaamheden ter afhandeling van deze baliewerkzaamheden en betreffen nader onderzoek evenals

(\*) In een enkel geval kan men ook van een taakverdeling zijn afgeweken. Overigens komt het hoogst zelden voor dat een ambtenaar der gemeentesecretarie over bevoegdheden beschikt die het mogelijk maken executieve taken te verrichten.

administratie/correspondentie. In de grote steden en bij rijkspolitie administratief/executief nemen de werkzaamheden aan de balie ongeveer evenveel tijd in beslag als de werkzaamheden die ter afhandeling worden verricht. Bij de overige gemeentepolitie en de gemeentesecretarieen wordt echter aanzienlijk meer tijd besteed aan nader onderzoek en administratie/correspondentie dan aan de baliewerkzaamheden.

Verhoudingsgewijs besteden de ambtenaren van de vreemdelingendiensten de meeste tijd die zij doorbrengen aan de balie aan de verblijfsvergunningen. Dit houdt in het verlenen, verlengen, weigeren of intrekken van een vergunning tot verblijf. Dat de verblijfsvergunningen een aanzienlijk deel van de tijd (38%) aan de balie voor hun rekening nemen geldt voor alle onderscheiden groepen. Drie andere belangrijke activiteiten aan de balie zijn: het opnemen van mutaties, naturalisatie-aanvragen en vestigingsvergunningen. Alle overige activiteiten in de vergunningensfeer zoals visumaanvragen, machtigingen tot voorlopig verblijf, EEG-kaarten, vluchteling- of asiel-aanvragen, en adopties, nemen over het geheel gezien minder tijd in beslag.

Zoals al eerder is aangegeven nemen werkzaamheden ter afhandeling van de baliewerkzaamheden een belangrijke plaats in. Voor de grote steden en de rijkspolitie (administratief en executief) lag de verhouding op ongeveer fifty-fifty; voor de overige groepen namen de ondersteunende werkzaamheden in verhouding meer tijd in beslag dan de directe baliewerkzaamheden. Voor alle groepen geldt dat meer dan driekwart van de ondersteunende werkzaamheden gaat zitten in puur administratief werk: het bijhouden van dossiers, correspondentie etc.. De overige tijd besteden de ambtenaren aan het verrichten van nader onderzoek. Twee groepen besteden hieraan relatief weinig tijd: de grote steden en de rijkspolitie (executief).

#### De executieve werkzaamheden

Voor alle vreemdelingendiensten tezamen gold een tijdsbesteding van om en nabij de 30% voor executieve taken. Opvallend was het hoge percentage voor executieve taken in de grote steden.

Evenals de administratieve werkzaamheden zijn ook de executieve verdeeld in twee hoofdcategorieën. De eerste categorie bestaat ook hier uit werkzaamheden waarbij de vreemdelingen zelf direct betrokken (kunnen) zijn, zoals controles, uitzettingen en dergelijke. De tweede categorie bestaat uit afhandeling van de genoemde activiteiten en ook hier bestaan ze uit nader onderzoek en administratie/correspondentie.

De tijd besteed aan de direct op de vreemdelingen gerichte activiteiten is iets meer dan de tijd besteed aan de daartoe ondersteunende activiteiten. Dit geldt in veel sterkere mate voor de rijkspolitie adm. & ex.. Bij de plaatsen met overige gemeentepolitie is de tijd besteed aan ondersteunende activiteiten, ongeveer gelijk aan de directe activiteiten.

Binnen de categorie van executieve activiteiten die direct zijn gericht op de vreemdelingen nemen er vier een belangrijke plaats in in de tijdsbesteding. Dat zijn algemene controles die bijvoorbeeld op straat plaatsvinden, het overnemen van vreemdelingen van andere politiediensten, gerichte controles, bijvoorbeeld in pensions en tenslotte het uitzetten van vreemdelingen. Voorzover van toepassing (gemeentesecretarieen nemen onder meer geen vreemdelingen over van 'andere' politieonderdelen) spelen deze vier activiteiten voor iedere groep een belangrijke rol, zij het met verschillende accenten. In de grote steden en bij de rijkspolitie adm. & ex. wordt relatief veel tijd besteed aan het overnemen van zaken van andere politieonderdelen en aan algemene controles. Bij de overige gemeentepolitie nemen gerichte controles en uitzettingen een belangrijke plaats in. De ambtenaren van de gemeentesecretarieen vermelden vooral de uitzettingen (aangenomen moet worden dat het hier om bijkomende administratieve handelingen gaat), en de ambtenaren van de rijkspolitie vooral de diverse vormen van controle.

Voor alle respondenten samen nam de ondersteuning in de vorm van nader onderzoek en administratie/correspondentie bijna de helft van de executieve tijd in beslag. Een duidelijke uitzondering hierop vormde de groep rijkspolitie (adm. & ex.) die minder tijd daarin steekt.

Voor alle groepen geldt dat meer tijd wordt besteed aan administratie/correspondentie dan aan nader onderzoek. Dit geldt het sterkst voor de grote steden.

#### De algemene werkzaamheden

De tijd besteed aan de meer algemene werkzaamheden varieert van 9% in de grote steden tot 28% bij de rijkspolitie (executief). Bij de andere groepen ligt het percentage op ongeveer 20.

Een belangrijk onderdeel van de algemene werkzaamheden vormt de categorie vergaderen, voorlichting en bestudering van voorschriften en dergelijke.

Voorts vormt de administratieve controle een belangrijke categorie binnen de algemene werkzaamheden.

#### 4.2 Frequenties van de activiteiten

In de vorige paragraaf is beschreven hoe de tijd die wordt besteed aan vreemdelingenzaken is verdeeld over de verschillende werkzaamheden. Een dergelijke beschrijving laat het niet toe conclusies te trekken over de frequentie waarin diverse handelingen bij de vreemdelingendiensten voorkomen. Ter illustratie een voorbeeld: veel tijd die wordt besteed aan verblijfsvergunningen kan verklaard worden door een hoge frequentie van aanvragen gekoppeld aan een korte tijdsduur voor de afzonderlijke aanvragen; het is echter ook mogelijk te veronderstellen dat veel tijd per behandeling gestoken wordt in relatief weinig aanvragen. Daarom wordt hier ook een beschrijving gegeven van de frequenties van de diverse handelingen waarbij deze dan tevens gerelateerd worden aan de resultaten uit de vorige paragraaf. Ook zal worden aangegeven hoeveel tijd een handeling gemiddeld kost.

Tabel 6. Administratieve en executieve handelingen verricht t.b.v. vreemdelingenzaken: totaal aantal direct op de vreemdeling gerichte handelingen over 9½ dag en verdeling in percentages.

	grote steden		overige Gem.po.		Gem.secr.		R.P.		R.P. adm. + ex.		totaal resp.		Gem.secr.+ R.P. *)	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1. Administratieve werkzaamheden aan de balie	2030	81.2	3650	85.7	530	93.0	90	45.0	370	82.2	6670	83.6	620	80.5
2. Executieve werkzaamheden	470	18.8	610	14.3	40	7.0	110	55.0	80	17.8	1310	16.4	150	19.5
Totaal	2500	100	4260	100	570	100	200	100	450	100	7980	100	770	100

\*) samengevoegde gegevens van gemeentesecretarieën en Rijkspolitie

In tabel 6 is een overzicht gegeven van de gedurende het onderzoek verrichte administratieve en executieve handelingen, voorzover deze een direct contact met de vreemdelingen impliceren. In deze tabel zijn de werkzaamheden ter afhandeling (nader onderzoek en administratie/correspondentie) en de algemene tijd niet opgenomen, omdat bij het tijdschrijven hierbij meestal niet gedifferentieerd is naar het aantal zaken.

In de vorige paragraaf werd vermeld dat meer tijd werd besteed aan administratieve zaken dan aan executieve handelingen. In tabel 6 komt dit beeld terug, maar dan in veel sterkere mate: 84% van alle vermelde handelingen betreffen administratieve zaken, 16% executieve handelingen. Een administratieve handeling kost dan ook minder tijd dan een executieve handeling, namelijk 20 minuten tegen vijf kwartier.

Veel van de administratieve activiteiten aan de balie worden dan ook binnen een kwartier tot twintig minuten

afgedaan. We noemen in de eerste plaats de verblijfsvergunningen en de vestigingsvergunningen; maar ook het uitgeven van EEG-kaarten is binnen twintig minuten afgevoerd. Deze laatste activiteit komt overigens relatief weinig voor. Tussen de twintig minuten en een half uur duren activiteiten in verband met adoptie, visumaanvragen, en machtiging tot voorlopig verblijf.

Baliewerkzaamheden in verband met naturalisaties kosten in verhouding meer tijd: gemiddeld ongeveer drie kwartier, terwijl vluchteling- of asielaanvragen het meeste tijd kosten: ongeveer een uur. Deze laatste aanvragen komen vrijwel uitsluitend voor in de grote steden en bij de overige gemeentepolitiekorpsen.

Bij de executieve werkzaamheden die zijn gericht op de vreemdelingen blijken de handelingen meer verdeeld te zijn over verschillende werkzaamheden. Vijf daarvan kunnen als belangrijk worden aangemerkt: het overnemen van vreemdelingen van andere politiediensten (met name in de grote steden), gerichte controles (met name bij de rijkspolitie), algemene controles, controles naar aanleiding van tips en tenslotte uitzettingen. Bij de tijdsbestedingsresultaten waren de controles naar aanleiding van tips minder belangrijk, hetgeen te verklaren is door het feit dat zij in de reeks van 5 die hier nu genoemd is gemiddeld per handeling de minste tijd kosten. In verhouding worden in de grote steden het minst gerichte controles gehouden.

Signalering als of verklaring tot ongewenste vreemdeling, controles naar aanleiding van tips en in bewaringstelling van vreemdelingen zijn over het algemeen activiteiten die binnen een uur worden verricht. Een uur tot anderhalf uur kosten gemiddeld alle andere executieve werkzaamheden, maar hierop maken met name de grote steden een uitzondering. Zowel gerichte controles als algemene controles kosten in de grote steden gemiddeld ruim twee uur.

#### 4.3 De deel-handelingen

In het bovenstaande is een overzicht gegeven van de werkzaamheden die vreemdelingendiensten verrichten. Bij het tijdsbestedingsonderzoek was het praktisch gezien onmogelijk om de aangegeven activiteiten nog verder te specificeren naar deelhandelingen. Teneinde toch enig inzicht te krijgen in de mate waarin een aantal deel-handelingen verricht wordt is, aansluitend aan het tijdschrijfonderzoek gevraagd deze deel-handelingen nader te specificeren. Bij de vraagstelling werd uitdrukkelijk verwezen naar de tijdschrijfperiode en werd aangegeven dat indien men een bepaalde activiteit niet verrichtte de corresponderende vragen niet dienden te worden beant-

woord (vragenlijst deel 2, vraag 1). Het aantal respondenten bij deze vragen is daarom relatief gering.

Tabel 7. Percentage respondenten dat aangeeft de beschreven deel-handelingen meestal of altijd te (laten) verrichten.

	grote steden	overige Gem.po.	Gem.secr.	R.P.	R.P. adm.+ ex.	totaal resp.	totaal aantal respond. N
a. ingeval van machtiging tot voorlopig verblijf:							
a1. nagaan in opsporingsregister	35.3	58.4	17.0	38.1	54.3	43.9	244
a2. antecedenten formulier laten invullen	45.5	74.7	64.9	20.0	75.8	63.7	234
a3. onderzoek referenties	70.6	77.3	40.0	20.0	47.1	58.8	240
b. ingeval van vergunning tot verblijf							
b1. nagaan in opsporingsregister	46.8	62.3	23.8	39.1	56.8	48.4	283
b2. onderzoek middelen van bestaan	75.0	81.7	68.1	28.6	76.2	72.7	289
b3. onderzoek huisvesting	64.6	77.1	63.2	23.8	73.2	67.2	287
c. ingeval E.E.G.-kaart:							
c1. nagaan in opsporingsregister	38.1	63.4	21.8	36.4	55.6	46.9	256
c2. onderzoek middelen van bestaan	68.8	69.7	64.4	20.0	50.0	61.9	257
c3. onderzoek huisvesting	29.3	55.7	53.4	15.0	57.6	47.8	249
d. ingeval vestigingsvergunning:							
d1. nagaan opsporingsregister	59.5	62.0	28.1	30.4	45.7	49.0	257
d2. nagaan duurzame middelen van bestaan	80.4	85.1	67.2	25.0	77.1	74.6	260
d3. nagaan 5 jaar in Nederland	80.4	88.1	81.0	25.0	90.9	80.6	258
e. ingeval vluchteling/asiel:							
e1. nagaan opsporingsregister	71.0	74.3	23.5	31.8	64.7	57.9	178
e2. controle antecedenten	66.7	67.1	43.8	33.3	56.3	57.6	172
e3. garantie verklaring/waarborgsom	30.0	56.9	37.5	35.0	43.8	44.7	170
f. ingeval naturalisatie:							
f1. antecedenten-onderzoek	73.3	87.8	33.3	51.9	82.4	70.8	209
f2. onderzoek beheersing Nederlandse taal	79.3	87.8	35.5	40.0	65.6	68.8	199
f3. onderzoek voldoende middelen van bestaan	69.0	73.1	35.5	40.0	56.3	59.5	195
g. ingeval in bewaring stellen:							
g1. verhoren van de vreemdeling	75.0	84.8	30.8	57.1	79.2	71.8	206
g2. advocaat waarschuwen	55.3	75.3	16.7	46.2	56.5	58.5	200
g3. verzoek opneming	53.1	69.0	32.0	33.3	65.2	56.5	191
h. ingeval van uitzetting:							
h1. overleg parket politie	67.6	79.8	34.4	46.4	60.0	64.3	213
h2. familie waarschuwen	36.4	65.2	18.5	37.0	33.3	45.9	205
h3. bericht van verwijdering aan Ministerie van Justitie	71.4	93.6	53.3	53.8	73.9	76.9	208

In tabel 7 zijn de percentages respondenten die antwoorden dat een bepaalde deelhandeling meestal of altijd werd verricht, opgenomen. Daarbij dient te worden aangetekend dat, op een enkele na (bijvoorbeeld g2 en h2), deze deelhandelingen zijn voorgeschreven. Het eerste dat opvalt is dat de voorgeschreven handelingen lang niet altijd worden verricht; in de hele tabel komt 100% niet voor en meer dan 90% slechts 2x. Deelhandelingen die wel zeer frequent worden verricht zijn: het controleren van 5-jarige aanwezigheid ingeval

van aanvraag voor vergunning tot vestiging, bericht van verwijdering aan Ministerie van Justitie zenden, het verhoren van de in bewaring gestelde vreemdeling, het nagaan van middelen van bestaan en het antecedentenonderzoek. Met betrekking tot de onderscheiden groepen kan allereerst worden geconstateerd dat de ambtenaren van de overige gemeentepolitie over de hele linie de deelhandelingen het meest verrichten, zeker vaker dan hun collega's in de grote steden. Ook de ambtenaren van de rijkspolitie (administratief + executief) verrichten de voorgeschreven handelingen vaker dan het gemiddelde van alle diensten samen en zeker vaker dan bij de gemeentesecretarieën en rijkspolitie.

Indien men bedenkt dat in grote steden administratieve en executieve werkzaamheden veelal in aparte afdelingen worden verricht, volgt hieruit dat het nader onderzoek frequenter wordt verricht daar waar administratieve en executieve taken in een hand zijn. Opvallend is overigens dat het hier geconstateerde verschil tussen grote steden en overige gemeentepolitie correspondeert met de tijdsbestedingsgegevens, maar dat dit niet geldt voor het verschil tussen gemeentesecretarieën en rijkspolitie enerzijds en rijkspolitie adm. & ex. anderzijds. Bij de overige gemeentepolitie bleek immers relatief meer tijd te worden besteed aan nader onderzoek en administratie/correspondentie dan in de grote steden (tabel 5) en de overige gemeentepolitie verricht ook vaker de voorgeschreven deelhandelingen dan de ambtenaren in de grote steden. In de kleinere plaatsen ziet men echter dat gemeentesecretarieën en rijkspolitie samen relatief meer tijd besteden aan nader onderzoek en administratie/correspondentie dan de rijkspolitie adm. & ex., maar dat de voorgeschreven deelhandelingen door hen juist minder vaak worden verricht. Wellicht speelt hier het verschil in geografische afstand en bereikbaarheid een rol?

#### 4.4 Samenvatting

Concluderend kan allereerst worden gesteld dat de administratieve werkzaamheden een veel groter beslag op de tijd leggen dan de executieve werkzaamheden. Voorts werd duidelijk dat de werkzaamheden ter afhandeling (onderzoek en correspondentie/administratie) erg veel tijd in beslag nemen.

Vergelijken wij de grote steden met de overige plaatsen met gemeentepolitie dan springen twee verschillen in het oog. In de eerste plaats besteden de grote steden duidelijk meer tijd aan de executieve werkzaamheden dan de overige plaatsen met gemeentepolitie. Dit uit zich niet alleen in zaken die de diensten als het ware "opgedrongen" krijgen (bijvoorbeeld overnemen van een zaak van andere politieonderdelen), maar ook in zaken waar men

zelf een zekere keuzevrijheid heeft, zoals de controles. In de tweede plaats valt op dat de overige plaatsen met gemeentepolitie meer tijd besteden aan nader onderzoek en administratie/correspondentie en dat zij de voorgescreven deelhandelingen vaker verrichten. Enigszins polariserend zou men kunnen stellen dat de grote steden meer hooi op de vork nemen, maar slordiger afwerken, terwijl de overige plaatsen met gemeentepolitie minder hooi op de vork nemen, maar netter afwerken.

Geprobeerd is ook een vergelijking te maken tussen de rijkspolitie (adm. & ex.) enerzijds en de combinatie van gemeentesecretarieen en rijkspolitie anderzijds. Deze verschillen zijn echter veel kleiner en bovendien soms tegengesteld. Volgens tabel 5 besteedt de rijkspolitie (adm. & ex.) wat meer tijd aan executieve zaken maar in tabel 6 (handelingen) komt dit verschil niet terug. Wel is duidelijk geworden dat de gemeentesecretarieen en de rijkspolitie meer tijd besteden aan nader onderzoek en administratie/correspondentie. Daar staat tegenover dat de rijkspolitie (adm. & ex.) frequenter de deelhandelingen uitvoert.

## 5 KENNIS EN HOUDING

### 5.1 Inleiding

Teneinde de kennis en de houding na te gaan waren, naast enkele andere vragen die nog ter sprake komen, een groot aantal gevallen omschreven. Daarbij werd een denkbeeldige ambtenaar geconfronteerd met een omschreven zaak waar hij vervolgens een beslissing over neemt. Aan de respondenten werd gevraagd deze beslissing te beoordelen. Twee voorbeelden van dergelijke gevallen zijn: 'een Engelse jongen wil werk zoeken in Nederland; hij krijgt een stempel voor drie maanden' en 'een Marokkaans stel komt vlak voor sluitingstijd binnen en wordt weggestuurd omdat het anders te lang gaat duren' (zie voorts bijlage III, deel 1, vraag 30 en deel 2, vraag 13). Zoals uit deze voorbeelden valt op te maken waren bij deze gevallen zowel kennis- als houdingselementen opgenomen. Dit werd gedaan om de respondenten niet het gevoel te geven een examen af te moeten leggen. De bedoeling was deze vragen na beantwoording te splitsen in kennis- en houdingsvragen en daarna met behulp van statistische technieken (factoranalyse) na te gaan of binnen elke serie nog nadere dimensies te onderscheiden waren. Hoewel de gevallen tevoren waren besproken met een aantal deskundigen, werd toch tijdens de bijeenkomsten waarbij de vragenlijsten werden ingevuld een aantal malen protest tegen deze vragen aangetekend. De bezwaren behelsden of een gebrek aan voldoende informatie over het geval of de mogelijkheid van meerdere interpretaties. Na afloop van de dataverzameling zijn daarom alle gevallen opnieuw aan vier deskundigen voorgelegd; hen werd gevraagd of de beslissing van de denkbeeldige ambtenaar juridisch juist was, dan wel of dit niet te beoordelen was, dan wel of van een juridisch ja of nee geen sprake was (houdingsvragen, bijvoorbeeld wegsturen). De antwoorden van deze deskundigen echter bleken over een aantal gevallen uiteen te lopen. Hoewel dit -als onbedoeld neveneffect- aardig de problemen van de vreemdelingenwetgeving illustreert, was dit voor het onderzoek erg ongelukkig en konden wij niet anders concluderen dan dat de protesten uit het veld gerechtvaardigd waren. Aangezien men moeilijk van ambtenaren kan verwachten dat zij uitspraken doen over zaken

die door deskundigen als multi-interpretabel worden beschouwd, werd besloten in eerste aanleg alleen die gevallen te selecteren waarvan alle vier de deskundigen aangaven dat zij duidelijk waren en over de beantwoording waarvan alle vier de deskundigen het volstrekt eens waren. Dit resulteerde in 8 kennisvragen en 6 houdingsvragen. Als tweede toetsing werd voor beide series apart een factoranalyse uitgevoerd; dit werd gedaan om te controleren of bedoelde vragen inderdaad een kennis-, c.q. houdingsdimensie vertegenwoordigen. Van de 8 kennisvragen bleken er vier goed op een eerste factor te zijn vertegenwoordigd; van de 6 houdingsvragen bleken eveneens vier vragen voldoende op een eerste factor te laden. Uiteindelijk zijn daarom alleen deze acht gevallen gebruikt, vier voor kennis en vier voor houding. Alle andere gevallen zijn buiten de analyse gelaten.

## 5.2 Kennis

De vier gevallen die tenslotte werden geselecteerd staan vermeld in tabel 8.

Tabel 8. Percentage juiste antwoorden op de kennisvragen en verdeling van de kennisscores

	grote steden	overige gem. oo.	gem. secr.	R.P.	R.P. adm. + ex	Totaal resp.
Een Duitser die geen geldige verblijfstitel heeft, en door de Duitse justitie gezocht wordt, wordt op last van het hoofd van de plaatselijke politie overgedragen aan de Duitse autoriteiten (Handelwijze is onjuist)	14.9	42.6	18.8	15.6	22.8	24.8
Een Marokkaans echtpaar verblijft met zoon legaal in Nederland. De man is houder van vestigingsvergunning, vrouw en zoon hebben verblijf voor onbepaalde duur. De zoon trouwt en gaat het huis uit. H.P.P. verklaart bij beschikking het verblijf voor onbepaalde duur vervallen (Handelwijze is onjuist)	29.3	35.5	43.4	51.7	49.1	40.2
Een 16-jarige zoon en 15-jarige dochter van een hier legaal verblijvend Marokkaans echtpaar komen in het kader van gezinshereniging bij de vreemdelingendienst met een verzoek om een verblijfsvergunning; er is geen voldoende huisvesting. De ambtenaar weigert deze vergunning. (Handelwijze is juist)	78.8	72.7	54.1	37.7	40.7	60.6
Een Fransman meldt zich voor een E.E.G.-kaart. Hij blijkt gesignaleerd te staan als ongewenst vreemdeling (signalering OVR). Op grond hiervan wordt tegen hem proces-verbaal opgemaakt; daarna wordt hij heen-gezonden. (Handelwijze is onjuist)	85.7	91.6	65.6	68.3	83.0	79.8
Kennisscore:	kennis is goed 48.9 12.5	61.5 27.9 10.6	34.0 36.9 29.1	27.7 46.2 26.1	35.1 50.9 14.0	41.8 40.0 18.2
Aantal respondenten	100% 88	100% 122	100% 103	100% 65	100% 57	100% 435

Aangetekend kan nog worden dat deze gevallen noch extreem gemakkelijk noch extreem moeilijk te beoordelen zijn; twee gevallen betreffen een administratieve handeling, een geval een executieve handeling en het laatste geval (Fransman) heeft zowel een administratieve als een executieve kant. Van de vier vragen is een schaal gemaakt, zodat aan elke respondent een kennisscore kon worden toegekend. De kennis werd als 'goed' beschouwd indien 3 of 4 vragen goed werden beantwoord, 'matig' indien 2 vragen goed werden beantwoord, en "slecht" indien 0 of 1 vraag goed werd beantwoord. Op deze wijze beoordeeld, blijkt minder dan de helft van de ambtenaren over een goede kennis te beschikken. Vergelijking tussen de groepen leert dat de kennis bij de ambtenaren van de groep overige gemeentepolitie het beste is. Alvorens hier verder op in te gaan is eerst nog gecontroleerd in hoeverre de kennisscore van de groepen 1, 3 en 4 beïnvloed is door de taakverdeling. Het is immers denkbaar dat zij die uitsluitend administratieve werkzaamheden verrichten dat deel van het vreemdelingenrecht wel kennen, maar geen verstand hebben van executieve zaken, en andersom. Uit de resultaten blijkt echter dat de taakverdeling geen invloed heeft op de manier waarop men de vragen heeft beantwoord. De zuiver executieve vraag werd het best beantwoord door ambtenaren die administratieve taken verrichten en door de ambtenaren die zowel administratieve als executieve taken doen; een van de twee zuiver administratieve vragen werd het best beantwoord door ambtenaren die executieve taken verrichten (\*).

Indien de gemeentegrootte in de analyse wordt betrokken, blijkt dat hoe groter de gemeente is, hoe groter de kennis van de ambtenaar is. Dit gaat op tot gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. Wordt het aantal inwoners meer dan 100.000 dan wijzigt dit verband zich: bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners blijkt de kennis minder goed bij groter inwonertal.

Gevraagd is ook in hoeverre de ambtenaren zelf het gevoel hebben meestal direct te weten wat de voorschriften en regels zijn (deel 2 van de vragenlijst, vraag 9). Ruim de helft van de respondenten antwoordt dit (bijna) altijd of vaak te weten (zie tabel 9).

(\* ) Deze wat merkwaardig lijkende verhouding kan wellicht worden verklaard uit het feit dat men - en dit gold voor de hele vragenlijst - de vragen die betrekking hadden op situaties waar men nooit mee te maken had mocht doorhalen. Wellicht is hiervan vaker gebruik gemaakt indien men het antwoord niet wist.

De andere helft ervaart kennelijk regelmatig problemen en dient dan nadere informatie in te winnen. Blijkens de antwoorden op deel 2 van vraag 10 van de vragenlijst zoekt men dan vooral in de vreemdelingencirculaire (die

Tabel 9: In hoeverre hebben ambtenaren het gevoel zelf te weten wat regels en voorschriften zijn (in percentages).

	grote steden	overige groep	gem. secr.	R.P.	R.P. adm. + ex.	totaal resp.
voorschriften bekend	31.5	13.7	4.9	7.2	1.8	12.7
voorschriften vaak bekend	52.7	71.8	29.4	27.5	36.8	46.7
soms wel/ soms niet	12.4	8.9	33.3	20.4	33.3	20.2
voorschriften vaak onbekend	3.4	5.6	20.6	24.6	22.8	13.8
voorschriften heel vaak onbekend	0.0	0.0	11.8	20.3	5.3	6.6
Totaal	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

niet zo erg bruikbaar is, zie hoofdstuk 3) en andere documentatie ofvraagt men advies aan collega's. In de grotere plaatsen wendt men zich ook wel tot de chefs, in kleinere plaatsen informeert men bij naburige gemeenten. Sommigen doen tenslotte nog een beroep op bijvoorbeeld districtcoördinator, bureau van de Procureur-Generaal, of (de consulent van) het Ministerie.

Constaerden wij op grond van de kennisscore, dat nog niet de helft van de ambtenaren een goede -parate- kennis heeft, ook volgens eigen opgave hebben veel ambtenaren lang niet altijd de benodigde kennis. Dit geldt vooral in de kleinere plaatsen. Bij beide groepen van de gemeentepolitie heeft ongeveer 85% volgens eigen zeggen de benodigde kennis wel vaak paraat. Opvallend is daarbij dat men zich in de grote steden zekerder van zichzelf voelt dan in de overige plaatsen met gemeentepolitie, terwijl volgens onze kennisscore dit juist andersom zou zijn (vergelijk de tabellen 8 en 9).

### 5.3 Houding

Zoals vermeld in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk werden tenslotte vier gevallen geselecteerd om te dienen als indicatoren van de werkhouding van de ambtenaren ten opzichte van vreemdelingen. Daarnaast zijn ook een aantal vragen over de algemene -persoonlijke-

houding ten opzichte van vreemdelingen voorgelegd. Deze vragen worden aan het einde van deze paragraaf besproken. Een overzicht van de vier gevallen vindt men in tabel 10 met daarbij de percentages bevestigende, dus negatief voor de vreemdeling uitvallende, antwoorden.

Tabel 10. Percentage bevestigende antwoorden op de houdingsvragen.

	grote steden	overige gem. po.	gem. secr.	R.P.	R.P. adm. + ex.	totaal resp.
Een Marokkaans stel komt vlak voor sluitingstijd binnen en wordt weggestuurd omdat het anders te lang gaat duren	37.2	27.0	16.0	27.7	24.5	26.3
Een Italiaan die hier 5 jaar woont is werkloos en wil een vestigingsvergunning. Hij wordt weggestuurd omdat hij geen schijn van kans maakt.	20.2	18.9	12.9	18.0	21.4	17.9
Een illegale Turk wordt ingesloten in afwachting van zijn uitzetting. Hem wordt gezegd dat hij een advocaat kan krijgen maar dat hij er beter vanaf kan zien omdat hij dan nog langer zitten moet	21.2	10.8	13.1	10.8	7.1	12.9
Een Turk met verblijfsvergunning meldt zich bij de vreemdelingendienst met het verzoek zijn vrouw en kinderen te laten overkomen in het kader van gezinshereniging. De ambtenaar vreemdelingendienst verwijst de betrokkene naar een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland	15.9	6.7	4.0	1.7	11.1	7.7
Houdingscore:	houding is positief	34.1	56.6	64.7	56.1	64.3
	houding is neutraal	34.1	27.0	24.5	30.3	23.2
	houding is negatief	31.8	16.4	10.8	13.6	12.5
						54.8 27.9 17.3
Aantal respondenten	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	88	122	102	66	56	434

Ook in dit geval werden totaalscores gemaakt. In geval van 3 of 4 bevestigende antwoorden werd de houding negatief genoemd, in geval van 2 bevestigende antwoorden neutraal en in geval van 0 of 1 bevestigende antwoorden werd de werkhouding als positief aangemerkt. Ruim de helft van de ambtenaren blijkt een door ons als positief aangemerkte werkhouding ten opzichte van vreemdelingen te hebben. In de kleinere gemeenten komt de positieve houding vaker voor, in de grote steden veel minder. Dit geldt ook voor de overige plaatsen met gemeentepolitie: binnen deze groep is de houding positiever bij kleiner inwonertal. Deze gegevens over de werkhouding stemmen overeen met de conclusies die werden getrokken uit het onderzoek onder de vreemdelingen zelf (zie hoofdstuk 1). De ondervraagde Turken, Marokkanen en Surinamers vonden veelal dat zij redelijk en correct behandeld waren; zij die te maken hadden met vreemdelingendiensten in de grote steden beoordeelden de behandeling negatiever dan

degenen die zich in kleinere plaatsen tot de diensten wendden.

De werkhouding van de ambtenaren zal ten dele worden bepaald door hun algemene houding ten opzichte van vreemdelingen. Daar uit diverse onderzoeken (\*) is gebleken dat de Nederlandse bevolking wel degelijk discriminerende tendenzen ten opzichte van vreemdelingen vertoont, kan gevoeglijk worden aangenomen dat dit ook bij ambtenaren van de vreemdelingendiensten zal voorkomen. Belangrijk is -in dit verband- daarom niet de vraag of zij discrimineren maar de vraag of zij dat in gelijke mate als alle andere Nederlanders doen. Aangezien wij een aantal discriminatievragen hadden doen opnemen in een Nipo-enquete onder de Nederlandse bevolking (\*\*), besloten wij dezelfde vragen op te nemen in de vragenlijst voor de ambtenaren van de vreemdelingendiensten. Goede bijkomstigheid daarbij was dat de materiaalverzameling van de Nipo-enquete en van het onderzoek vreemdelingendiensten in dezelfde periode vielen. Alvorens de resultaten te bespreken dient te worden opgemerkt dat bij het invullen van de lijsten een aantal malen werd opgemerkt dat 'ambtenaren van vreemdelingendiensten niet discrimineren'. Enerzijds blijkt hieruit dat de moraal hoog wordt gehouden, anderzijds kan deze officiële moraal de invulling hebben beïnvloed. (Ook bij de invulling van de Nipo-enquete kan overigens een sociale wenselijkheid hebben meegespeeld.) In tabel 11 worden de belangrijkste gegevens van deze vergelijking gepresenteerd.

Bestudering van tabel 11 leert dat er onderscheid dient te worden gemaakt tussen de eerste drie vragen en de laatste twee. De eerste drie vragen richten zich op een gelijke behandeling van Nederlanders en anderen. De ambtenaren van de vreemdelingendiensten vinden in sterkere mate dan de Nederlandse bevolking dat deze gelijke behandeling er dient te zijn. In de grote steden is men minder sterk geporteerd voor deze gelijke behandeling, zowel bij de vreemdelingendiensten als bij de totale bevolking. De vierde en vijfde vraag betreffen het prive-leven van de respondenten in de kwestie. Nu blijkt

(\*) cf. Bovenkerk, F. (red.), Omdat zij anders zijn, Patronen van rassendiscriminatie in Nederland. Boom, Meppel, 1978.  
 Sociaal en Cultureel rapport 1980, Sociaal en Cultureel Planbureau, Staatsuitgeverij, 1980.  
 Lagendijk, Opinieonderzoek, Publieke meningen over nieuwe landgenoten, i.o.v. AVRO, juni 1980.  
 (\*\*\*) Dr. M.J.M.Brand-Koolen: Discriminatie in de grote steden, in: Justitiele Verkenningen, 1981, nr. 9.

Tabel 11: Discriminatie Vreemdelingendiensten en Nederlandse bevolking.

	Vreemdelingendiensten					Nipo-enquête	
	5 grote steden	overige gem.po.	gem. secr.	R.P. adm. +ex.	R.P. to-taal resp.	to-taal ned. bev.	5 gr. steden
1. Veronderstel dat er twee werknemers zijn, die op een punt verschillen, maar overigens op alle andere punten gelijk zijn. Als een van hen ontslagen moet worden omdat het bedrijf slecht gaat, wie zou dat dan volgens u moeten zijn?							
a) een gastarbeider of een Nederlander?							
% mag geen verschil maken	59.6	76.7	70.6	58.2	70.2	68.1	59.9
b) een Surinamer of een Nederlander?							
% mag geen verschil maken	62.9	79.8	77.5	64.2	71.9	72.4	63.0
2. Veronderstel nu weer eens dat er twee werknemers zijn, die op een punt verschillen, maar overigens op alle andere punten gelijk zijn. Als er maar een van beiden in aanmerking kan komen voor promotie, wie zou dat dan moeten zijn?							
a) een gastarbeider of een Nederlander?							
% mag geen verschil maken	76.1	85.4	80.4	83.6	86.0	82.2	69.5
b) een Surinamer of een Nederlander?							
% mag geen verschil maken	79.5	85.4	81.4	80.6	82.5	82.2	70.9
3. En stel nu eens voor dat er twee gezinnen zijn die op alle andere punten gelijk zijn en die beide in aanmerking komen voor één huis. Wie zou dat huis dan volgens u moeten krijgen?							
a) een gastarbeider of een Nederlander?							
% mag geen verschil maken	56.3	78.9	77.5	70.1	71.4	71.7	54.3
b) een Surinamer of een Nederlander?							
% mag geen verschil maken	58.0	81.3	79.4	68.7	73.2	73.2	58.1
4. Hoe zou u het vinden als in uw straat een aantal gezinnen van gastarbeiders zou komen wonen?							
geen bezwaar	11.4	13.9	23.5	29.4	28.6	20.0	31.0
geen bezwaar, wel gereserveerd	33.0	43.4	41.2	27.9	42.9	38.3	25.2
geen bezwaar, toch niet prettig	47.7	31.1	23.5	27.9	23.2	31.2	22.6
5. En hoe zou u het vinden als in uw straat een aantal Surinaamse gezinnen zou komen wonen?							
geen bezwaar	13.5	10.7	20.6	21.2	28.6	17.5	29.9
geen bezwaar, wel gereserveerd	29.2	41.8	39.2	30.3	37.5	36.5	23.9
geen bezwaar, toch niet prettig	48.3	36.9	27.5	31.8	25.0	34.7	24.1
Aantal respondenten	88	123	102	67	57	437	824

een tegengestelde tendens: de houding van de Nederlandse bevolking blijkt positiever dan die van de ambtenaren van de vreemdelingendiensten. Als algemene typering zou kunnen gelden: "correct, doch koel". De mening van sommigen in den lande dat door de vreemdelingendiensten ernstig wordt gediscrimineerd, wordt echter niet bevestigd.

In vorige hoofdstukken is reeds op verschillende wijzen een aantal knelpunten gesignaleerd. In dit hoofdstuk behandelen wij vooral de knelpunten zoals deze door de ambtenaren zelf gesignaleerd werden. Hiertoe dient vooral vraag 38 uit het eerste deel van de vragenlijst (zie bijlage III). In deze vraag werd een groot aantal personen, instellingen of andere zaken genoemd; aan de ambtenaren werd gevraagd of deze als bevorderend, of als belemmerend worden ervaren.

De eigen dienst wordt door de meeste ambtenaren als redelijk goed ervaren. Wel signaleert men ook bij deze vraag een tekort aan mankracht, maar over de taakverdeling heeft men weinig klachten, terwijl de chef vreemdelingendienst en het hoofd van de plaatselijke politie als neutraal of bevorderend voor het werk worden gezien. Alleen de burgemeester -voor de meesten de hoogste chef- ondervindt in de grote steden wat minder waardering: 22% van de ambtenaren in de grote steden vindt dat hij een belemmerende invloed op het werk heeft.

Met betrekking tot verschillende justitie-aspecten komt ook bij deze vraag een positieve houding ten opzichte van de Directie Vreemdelingenzaken naar voren; de (on)duidelijkheid van het beleid wordt echter door velen als belemmerend ervaren. Over de vreemdelingencirculaire zegt uiteindelijk toch 40% van de respondenten dat deze een bevorderende invloed heeft. Over de relaties met andere vreemdelingendiensten wordt zeer positief geoordeeld. Waardering ondervindt ook de Koninklijke Marechaussee. De districtcoördinator en het bureau van de Procureur-Generaal worden, voor zover daar contact mee is, eveneens als bevorderende factoren ervaren. Dit geldt eveneens voor ambassades en consulaten. De capaciteit in de Huizen van Bewaring wordt ook bij deze vraag als belemmerend vermeld.

Ambtenaren van de vreemdelingendiensten hebben ook regelmatig contact met andere overheidsdiensten. Over het algemeen worden de contacten met deze diensten als neutraal of als bevorderend aangemerkt. Een uitzondering

hierop vormen de ambtenaren van de grote steden die de relaties met Gemeentelijke Sociale Dienst en, in mindere mate, het bureau huisvesting als belemmerende factoren ervaren. Liefst 46% van de ambtenaren in de grote steden schrijft de G.S.D. een belemmerende invloed toe. Gevraagd naar de samenwerking met de G.S.D. (vragenlijst deel 1, vraag 37j.) antwoordt 6% van de ambtenaren in de grote steden dat samenwerking niet nodig is. Voorts vindt ongeveer 30% de samenwerking goed en ongeveer 30% de samenwerking 'matig' of 'slecht', terwijl de overigen aangeven dat samenwerking niet is toegestaan, in een aantal gevallen vanwege een verbod van B & W. Eenzelfde -maar minder sterk- beeld vertoont de samenwerking met de bureau's huisvesting in de grote steden: 20% van de ambtenaren van de vreemdelingendiensten in de grote steden vindt dit een belemmerende factor en eveneens 20% vindt de samenwerking matig of slecht, terwijl 8% vermeldt dat samenwerking niet is toegestaan. Met uitzondering van deze twee knelpunten in de grote steden is de samenwerking tussen vreemdelingendiensten en diverse andere overheidsdiensten goed.

In het patroon van het werk van de vreemdelingendiensten spelen ook advocaten, tolken en belangenverenigingen een rol, met dien verstande dat deze rol in de kleinere gemeenten nogal beperkt is. De rol van advocaten wordt, evenals die van de belangenverenigingen, in een aantal gevallen (ca 20%) als belemmerend gezien (over de tolken zijn helaas geen gegevens). Actiegroepen worden veel sterker als een belemmerende factor ervaren, vooral door de ambtenaren in de grote steden (54%) en in de overige plaatsen met gemeentepolitie (35%).

Tenslotte degenen die het werk van de diensten op afstand volgen: de politieke partijen, de media, de publieke opinie, en, 'last but not least', de houding van de plaatselijke bevolking ten opzichte van vreemdelingen. Om met dit laatste te beginnen: van de houding van de plaatselijke bevolking gaat nauwelijks invloed uit. Dit geldt iets minder wanneer naar de invloed van de "publieke opinie" wordt gevraagd; ongeveer 25% van de respondenten vindt dat hier een belemmerende werking van uit gaat. Dit hangt waarschijnlijk samen met de invloed van de media, die een ongeveer gelijke invloed uit zouden oefenen. Een negatieve beoordeling krijgen de politieke partijen: 30% van de respondenten vindt dat van hen een belemmerende invloed uitgaat; in de grote steden is dit zelfs 45%, en in de overige plaatsen met gemeentepolitie 37%.

Twee andere indicatoren voor knelpunten dienen nog nader te worden toegelicht, namelijk de overbelasting en de taalproblemen. In het voorgaande is regelmatig de over-

belasting -vooral in de grote steden- genoemd. Nu kan overbelasting worden bestreden door meer mankracht (al twijfelen tegenwoordig velen aan dit 'meer van hetzelfde' recept), maar evenzeer en wellicht beter door andere maatregelen. In dit verband is reeds de automatisering van de administratie genoemd. Aan de ambtenaren is voorts gevraagd aan welke taken zij naar hun mening beter minder tijd zouden kunnen besteden. Voorts werd gevraagd welke taken thans noodgedwongen worden verwaarloosd (vragen 34 en 35, vragenlijst deel 1). Dit waren zogenaamde 'open' vragen, hetgeen inhoudt dat de respondent kon opschrijven hetgeen hij nuttig vond.

Allereerst valt op dat voornamelijk de ambtenaren van de gemeentepolitie taken opgeven waaraan minder tijd zou moeten worden besteed. Op hun antwoorden zullen we ons dan ook concentreren. In de eerste plaats worden de administratieve taken als te tijdrovend naar voren geschoven. In de tweede plaats wordt aan verzoeken van of aan het Ministerie van Justitie te veel tijd besteed. Hierbij moet dan worden gedacht aan een heel scala van antwoorden waarin het Ministerie van Justitie met name werd genoemd, uitgaande van het 'opscharrelen van de behandelend ambtenaar van het Ministerie van Justitie' tot het 'beantwoorden van verzoeken om advies door het Ministerie van Justitie in verband met herzieningsverzoeken' toe. Als derde worden de naturalisatieprocedures genoemd. Ze zijn volgens bepaalde ambtenaren te omslachtig en tijdrovend. De rest van de antwoorden is niet meer in bepaalde categorieën of klassen te vatten. Het is een veelvoud van antwoorden dat waarschijnlijk allemaal de specifieke procedure van een bepaalde dienst weerspiegelt maar die niet representatief zijn voor andere diensten. We noemen, om een idee te geven, drie willekeurige antwoorden: 'beroepszaken', 'formulieren bijhouden ten behoeve van Procureur-Generaal', en 'het eindeloos zoeken naar celruimte alsmede het uren reizen voor het halen van 'illegale' arrestanten uit cellen in de verre omtrek'.

Ook op de vraag naar de taken die noodgedwongen worden verwaarloosd, geven ambtenaren van de gemeentepolitie het meest frequent antwoord. In de eerste plaats willen ze meer controle en toezicht uitoefenen, in de tweede plaats wordt het controleren en opsporen van illegalen genoemd. In enkele gevallen wordt ook het contact met de vreemdelingen en het verdiepen in achtergrondinformatie genoemd. Evenals bij de taken waaraan minder tijd kan worden besteed vindt men ook hier een breed scala van antwoorden. Wederom drie willekeurige voorbeelden: 'verdiepen in de vreemdelingenwet', 'contact met bedrijven en instellingen' en 'controle in particuliere pensions'.

Tenslotte de taalproblemen. Volgens de ambtenaren geeft het taalprobleem niet al te veel moeilijkheden. Slechts 7% meldt, ondanks eventueel ingeroepen hulp, erg vaak met taalmoeilijkheden te kampen te hebben (vragenlijst deel 2, vraag 12), 33% overkomt dit soms, en de overigen zelden of nooit. Als men deze moeilijkheden ervaart, komt dit meestal doordat de vreemdeling een speciaal dialect spreekt. De vreemdelingen evenwel ervaren deze problemen veel sterker (zie bijlage II). Aangenomen mag worden dat de perceptie van beide kanten nogal verschilt, mede omdat men een andere rol aan het gesprek toedenkt. De ambtenaar is veelal tevreden wanneer hij de gegevens krijgt die hij nodig heeft, de vreemdeling daarentegen heeft er nogal eens behoefte aan zijn positie duidelijk uiteen te zetten.

## 7 MOTIE KAPPEYNE VAN DE COPPELLO

### 7.1 Inleiding

Op 12 februari 1980 werd in de 2e kamer de motie van het toenmalig kamerlid Kappeyne van de Coppello aangenomen. In deze motie werd verzocht een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van splitsing van de dienstverlenende en administratieve taken enerzijds en executieve taken anderzijds.

Zoals vermeld in de inleiding is aan de respondenten de gelegenheid gegeven hierover hun mening kenbaar te maken (vragenlijst deel 1, vragen 39 t/m 41). De eerste vraag betrof een standpuntbepaling inzake de scheiding van taken. Vervolgens kwamen er 21 argumenten aan de orde, pro en contra scheiding door elkaar, die van te voren waren vernomen in het land. Mochten er nog andere argumenten leven dan konden deze hierna worden genoteerd. Tot slot werden aan 3 deelgroepen aparte vragen gesteld. Die 3 groepen zijn:

- ambtenaren gemeentepolitie alsmede ambtenaren rijkspolitie administratief + executief;
- ambtenaren van gemeentesecretarieen;
- ambtenaren rijkspolitie uitsluitend executief.

Deze vragen vindt men in vragenlijst deel 2, vragen 19 t/m 43.

### 7.2 Het standpunt voor of tegen de scheiding

Van alle respondenten samen blijkt 15% sterk voor de motie te zijn, 22% voor de motie, totaal dus 37%. Deze respondenten zijn dus voor een scheiding van taken. Niet voor en niet tegen was 17%, en het totale percentage tegen de motie was 46% (21% tegen, 25% sterk tegen).

Over de totale groep respondenten bezien lijken de antwoorden niet te wijzen op een duidelijke voorkeur van de ambtenaren. Deze indruk verdwijnt onmiddellijk wanneer de antwoorden worden uitgesplitst naar groep. De duidelijkste voorkeur wordt uitgesproken door de gemeentepolitie in de overige plaatsen. In deze groep zijn de

taken niet gescheiden en dat wil men ook niet: 76% is tegen de motie, 17% is voor. Eveneens tamelijk duidelijk is de mening bij de gemeentesecretarissen en de rijkspolitie. Hier zijn de taken wel gescheiden en zo wil men het ook: in beide groepen is 59% voor uitvoering van de motie.

Naar aanleiding van deze cijfers zou men ook in de grote steden en bij de rijkspolitie adm. & ex. een afwijzing van de motie verwachten; ook bij deze groepen zijn immers administratieve en executieve taken in een hand. Nu is deze voorkeur wel aanwezig maar veel minder sterk dan bij de overige gemeentepolitie. Dit zou veroorzaakt kunnen zijn door twee omstandigheden die voor elk van deze twee groepen verschillen. In de grootste steden is een dergelijke taakverdeling reeds intern aangebracht; men beschouwt dit in een aantal gevallen als een reeds uitgevoerde scheiding (\*). Voorts was bij de rijkspolitie adm. & ex. reeds ten tijde van het onderzoek sprake van een afscheiding van de administratieve taken naar de gemeentesecretarie.

Met het argument van de indienst van de motie dat het samengaan van 'dienstverlenende en administratieve taken' en 'uitvoerende' taken een minder gewenste combinatie van verantwoordelijkheden kan opleveren, was alleen bij de gemeentesecretarissen een zeer krappe meerderheid het eens; bij de rijkspolitie kon iets minder dan 50% dit argument onderschrijven, bij de overige groepen was men het er niet mee eens.

De meeste ambtenaren waren het eens met het argument dat door de scheiding de drukte naar de gemeentesecretarie zou worden verlegd, met dien verstande dat in elke groep ongeveer 20% dit argument niet onderschreef.

De overige argumenten zijn gesplitst naar argumenten voor de scheiding en argumenten tegen de scheiding. Voor zover additionele gegevens bekend zijn, zullen deze bij de bespreking van de argumenten gegeven worden.

### 7.3 Argumenten voor de scheiding.

De ambtenaren van de gemeentesecretarie zouden beter geschoold zijn voor dit werk; voor dit argument is alleen bij de rijkspolitie een krappe meerderheid te vinden, terwijl men het bij de gemeentepolitie duidelijk niet met deze stelling eens is. Opvallend is dat van de ambtenaren van de gemeentesecretarissen zelf niet meer dan 40% dit argument onderschrijft. Ook het argument dat de admi-

(\* ) zie hiertoe ook de reportage over de vreemdelingendienst in Utrecht, in Vrij Nederland van 4/7/81: De vreemdelingenpolitie.

nistratie bij de gemeentesecretarie beter zou zijn georganiseerd wordt niet onderschreven. De angst dat ambtenaren bij de gemeentesecretarissen het niet zo snel zullen merken als er iets mis is met een vreemdeling wordt vooral onderschreven door de gemeentepolitie.

Dat de politie meer tijd zou krijgen voor de executieve taken wordt door de meerderheid wel onderschreven, maar dat de politie de executieve taken ook beter zal uitvoeren wordt lang niet door allen verwacht. Van degenen die momenteel alleen executieve taken verrichten, de rijkspolitie, verwacht 48% een verbetering. Dat er door de scheiding van taken minder illegalen zouden komen, gelooft nog geen 10% van de respondenten. Een volgend argument betreft de veronderstelde drempelvrees: vreemdelingen zouden er minder tegenop zien naar de gemeentesecretarie te gaan dan naar het politiebureau. Dit argument wordt door ongeveer 50% van de respondenten onderschreven. Bij de ambtenaren van de gemeentesecretarissen ligt dit percentage aanzienlijk hoger (77%) en bij de overige gemeentepolitie aanzienlijk lager, namelijk 22%. Aan de vreemdelingen zelf is ook gevraagd wat men van een scheiding van taken zou vinden. Op deze vraag zijn echter weinig antwoorden gekomen, waarschijnlijk omdat men te weinig zicht op de situatie had. Van een extreem hoge drempelvrees is echter weinig gebleken (zie bijlage II). De laatste twee argumenten voor de scheiding, namelijk dat hierdoor beslissingen zouden worden bespoedigd en dat door een scheiding van taken het aantal interpretaties van de vreemdelingenwet zou verminderen, werden in het algemeen slechts zelden onderschreven. (Hierbij dient te worden aangetekend dat deze laatste argumenten in de gesprekken in het veld anders waren opgetekend. Als argumenten tegen de scheiding werd namelijk vertraging en het vermeerderen van het aantal interpretaties genoemd; aangezien er echter veel meer argumenten tegen de motie werden vernomen dan voor, zijn deze beide argumenten opnieuw geformuleerd. Dit werd gedaan om ongewenste beïnvloeding te voorkomen).

### 7.4 Argumenten tegen de scheiding

In de laatste paragraaf bleek dat volgens de respondenten van een scheiding van taken geen bespoediging van het werk mag worden verwacht, noch een grotere eenheid bij het interpreteren van de vreemdelingenwet. In dezelfde lijn ligt het argument dat door scheiding van taken en de daarmee gepaard gaande scheiding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, verwarring zal ontstaan. De helft van de respondenten is het eens met deze stelling. Opvallend is dat de respondenten bij de gemeentesecretarissen en bij de rijkspolitie dit argument veel minder onderschrijven. Zij bestrijden dan ook in veel grotere

getale (40 a 45%) dan de overige groepen dat door de scheiding communicatieproblemen zullen ontstaan. Zij spreken uit ervaring. Uit de beantwoording van vraag 11, l en m (vragenlijst deel 2) blijkt dat 85% van de ambtenaren rijkspolitie zegt weinig of geen communicatieproblemen te hebben met hun collega's van de gemeentesecretarie; andersom is dit 83%. Het argument dat door de scheiding verwarring tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie zal optreden wordt door 31% van alle respondenten onderschreven, maar wederom veel minder door gemeentesecretarieën en rijkspolitie. Daarentegen zijn velen (61%) van mening dat het vaker zal voorkomen dat vreemdelingen langere tijd door de politie worden vastgehouden omdat buiten de kantooruren niemand op de gemeentesecretarie bereikbaar is. Alleen de ambtenaren van de gemeentesecretarieën zelf zien dit risico minder sterk (36%). Voorts is 46% van mening dat directe overdracht van zaken van administratieve naar executieve dienst onmogelijk wordt. Bij de gemeentepolitie is deze angst veel sterker. Van belang is daarbij in hoeverre dergelijke zaken veelvuldig voorkomen. Aan de ambtenaren van de gemeentepolitie en aan die van de rijkspolitie adm. & ex. is de vraag voorgelegd (vragenlijst deel 2, vraag 22) hoe vaak het voorkomt dat in een zaak administratieve en executieve elementen zijn vermengd. In de grote steden antwoordt 52% regelmatig, bij de overige gemeentepolitie is dit zelfs 63% en bij de rijkspolitie adm. & ex. 30%. Bij dezelfde ambtenaren heerst ook de vrees dat door de scheiding de mogelijkheden van controle (bijvoorbeeld raadplegen van opsporingsregister) vervallen. Opvallend is dat dit argument ook door 48% van de ambtenaren van de gemeentesecretarieën wordt onderschreven. Inderdaad blijkt uit hoofdstuk 4 dat de rijkspolitie adm. & ex. de voorgeschreven handelingen vaker verricht dan de rijkspolitie/gemeentesecretarieën en dat de gemeentepolitie in de overige plaatsen dit meer doet dan in de grote steden (waar intern veelal een taakverdeling is aangebracht). Het argument dat de politieman "zijn" buitenlanders niet meer kent wordt onderschreven: wederom zijn het de ambtenaren die beide taken in een hand hebben die dit argument het sterste onderschrijven. Kent men de vreemdelingen ook van gezicht (vragenlijst deel 2, vragen 21 en 40)? In de grote steden kent men sommigen, bij de overige gemeentepolitie de meesten, bij de rijkspolitie kent 50% allen of velen en bij de rijkspolitie adm. & ex. is dit 80%. Nog enkele consequenties voor de politie: 47% van de respondenten onderschrijft de stelling dat de politie bij scheiding van taken beslissingen zal moeten uitvoeren waar men het niet mee eens is; slechts 18% (bij de overige gemeentepolitie 32%) meent dat de politie daardoor meer tegenzin bij uitzettingen en dergelijke krijgt. Tenslotte een laatste

consequentie voor de gemeentesecretarie: 37% vindt dat het teveel gevraagd is van de ambtenaren gemeentesecretarie om naast de gewone zaken ook het vreemdelingenrecht te moeten beheersen. Herinnerd zij daarbij aan het begin van paragraaf 7.3 waarin vermeld werd dat slechts 40% van de ambtenaren gemeentesecretarie van mening is dat zij beter geschoold zijn voor dit werk.

Samenvattend kan worden gesteld dat de beoordeling van de aangevoerde argumenten sterk afhangt van de plaats die men inneemt. Zij die thans de taken in een hand hebben, wijzen veelal de argumenten voor een scheiding af en zij die de taken hebben gesplitst zien minder bezwaren in een scheiding. Enkele tegenargumenten met betrekking tot het vervullen van de executieve taken krijgen evenwel wat meer algemene steun.

## 8 SLOTBESCHOUWING

In het voorgaande is gepoogd een beschrijving te geven van het functioneren van de vreemdelingendiensten in Nederland. Daarbij is naast een aantal positieve bevindingen ook een aantal knelpunten naar voren gekomen. Omdat het doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het functioneren van de vreemdelingendiensten zal in deze slotbeschouwing vooral op de knelpunten worden ingegaan.

Een aantal van de geconstateerde knelpunten zijn van algemene aard. Deze hangen in het algemeen niet samen met de organisatie van de diensten, maar komen als het ware van buiten af. Niettemin hebben zij wel belangrijke gevolgen voor de diensten. We constateerden de volgende algemene knelpunten:

- De wetgeving wordt door velen als complex en ondoorzichtig ervaren. Dit is waarschijnlijk grotendeels een gevolg van de voortdurende wijzigingen die naar aanleiding van veranderde internationale verhoudingen of als gevolg van incidenten zijn en worden aangebracht. Gevolg hiervan is dat de kennis van de voorschriften op een aantal punten te wensen overlaat. Het lijkt daarom van belang te pogen zoveel mogelijk incidentele aanpassingen te vermijden. Aangezien het zich evenwel laat aanzien dat dit -vooral als gevolg van internationale ontwikkelingen- maar beperkt mogelijk zal zijn, zal daarnaast moeten worden gezocht naar een zo duidelijk mogelijk informatiesysteem waarin wijzigingen gemakkelijk zijn in te passen. Wellicht kan hier automatisering (tekstverwerking) uitkomst brengen?
- Waarschijnlijk om dezelfde redenen als hierboven aangegeven, is voor velen het beleid niet erg duidelijk. In grote lijnen heeft men wel een idee wat de bedoeling is, maar in de praktijk moet men dit zelf invullen. Het zal duidelijk zijn dat hierdoor de uitvoering van het beleid in de dagelijkse gang van zaken (te) grote verschillen kan vertonen.

- Een derde knelpunt vormt de administratieve ondersteuning. Hieraan wordt veel tijd besteed, naar de mening van velen te veel tijd. Veel diensten werken nog met complexe registratiesystemen die geheel met de hand worden bijgehouden. Ook het formulierenbestand zou wellicht vereenvoudigd en gesystematiseerd kunnen worden.
- Over het gehele land wordt -in zwakkere of sterkere mate- geklaagd over gebrek aan cellen voor in te sluiten vreemdelingen. Dit geldt zowel voor de politiebureau's als voor de Huizen van Bewaring. Tevens laat de kwaliteit van de cellen op de politiebureau's soms te wensen over.
- Door de vreemdelingen worden de taalproblemen als knelpunt naar voren gebracht. De voor de hand liggende gedachte is dan te pleiten voor meer tolken. De vraag is evenwel of dit een echte oplossing kan zijn daar wij nogal eens de indruk hebben gekregen dat niet alle tolken door vreemdelingen vertrouwd worden.
- Eveneens door de vreemdelingen werd een grote behoefte aan informatie naar voren gebracht. Men wil informatie over bijna letterlijk alles: over vergunningen en voorwaarden, over rechten en plichten en over velerlei aspecten van het maatschappelijk leven. Het komt ons voor dat aan deze behoefte tenminste tegemoet zou kunnen worden gekomen, door het ontwerpen van diverse folders in de meest voorkomende talen. Wellicht zou daarmee tevens een deel van de taalproblemen ondervangen kunnen worden. Daarnaast zal echter ook aan mondelinge voorlichting aandacht gegeven moeten worden.

Tussen de vreemdelingendiensten onderling blijken grote verschillen te bestaan. Voor twee groepen geldt dat bij hen naast bovengenoemde algemene knelpunten nog bijzondere problemen werden gesignaleerd, te weten: de grote steden en de kleine plaatsen.

- De grote steden.  
In de grote steden kampt men met een aantal (extra) problemen. Allereerst is daar het probleem van de overbelasting. Ongeveer 40% van de alloctonen woont in de grote steden, en als gevolg hiervan behandelen de vijf grote steden ook ongeveer 40% van alle vreemdelingenzaken. Bezielt men tabel 1, dan kan men, onder aanname van enige veronderstellingen (\*) een schatting maken van het aandeel van de grote steden in het totale personeelsbestand. Volgens deze schatting zouden de grote steden ongeveer 30% van het

totale personeelsbestand omvatten. Helemaal zuiver is deze schatting evenwel niet, omdat in de grote steden naar verhouding meer ondersteunende ambtenaren (typisten, secretaresses, portiers en dergelijke) aanwezig zijn dan in de andere plaatsen. Deze zijn in ons onderzoek niet meegeteld. Niettemin kan worden verondersteld dat de overbelasting in de grote steden inderdaad groter is. De ambtenaren voelen zich ook overbelast. Voorts werd geconstateerd dat hun houding ten opzichte van de vreemdelingen minder positief is dan in de andere gemeenten en dat hun kennis minder is dan men op grond van hun dagelijkse ervaring zou verwachten. De samenwerking met andere overheidsdiensten, in het bijzonder de G.S.D., blijkt soms te haperen, actiegroepen en politieke partijen worden als 'stoorzenders' ervaren. Aangenomen mag worden dat deze factoren elkaar versterken: het constante gevoel van overbelasting verhindert dat men de tijd neemt zich eens goed op de hoogte te stellen van de voorschriften en de constante stroom van vreemdelingen maakt de contacten niet vriendelijker. Wellicht komt hier nog bij (doch dit is een veronderstelling) dat het kleine aantal malafide vreemdelingen dat ons land kent, bij voorkeur onderduikt in de grote steden, zodat het juist deze ambtenaren zijn die met deze groep geconfronteerd worden. Tenslotte moet opgemerkt worden dat het op grond van ons materiaal niet mogelijk is vast te stellen of de geconstateerde problemen een gevolg zijn van de overbelasting of van de massaliteit; niet onwaarschijnlijk lijkt een combinatie van beide factoren.

- De kleine plaatsen.  
De specifieke problemen in de plaatsen met gemeentesecretarieën en/of rijkspolitie zijn in zekere zin het tegendeel van die van de grote steden: zijn er in de grote steden naar verhouding erg veel vreemdelingen, in de kleine plaatsen zijn er te weinig. Bij het tijdsbestedingsonderzoek bleek dat in deze plaatsen slechts 10% van de werktijd als besteed

(\*) Op grond van de laatste kolom in tabel 1 is aangenomen dat het aantal rijkspolitie-ambtenaren zich verhoudt tot het aantal ambtenaren bij de gemeentesecretarieën als 7 : 10. Voorts zijn op grond van de geschreven tijd (hoofdstuk 4) de ambtenaren bij de gemeentesecretarieën, bij de rijkspolitie en bij de rijkspolitie adm. & ex. geteld als part-timers en wel voor 1/7 van de werktijd.

aan de vreemdelingenzaken is ingevuld. Zelfs al zou dit het dubbele zijn, dan nog is dit erg weinig. Het wekt dan ook weinig verwondering dat de kennis van deze ambtenaren tamelijk gering is. Gezien de ingewikkeldheid van de materie, lijkt het ook niet erg efficiënt zoveel ambtenaren te scholen en te herscholen voor een dergelijk kleine deeltaak.

Uit het bovenstaande volgt dat de middengroep, de overige gemeenten met gemeentepolitie, het minste met problemen te kampen hebben. Ondanks het feit dat ook voor hen de bovengenoemde algemene problemen gelden, blijken zij toch vrij goed te functioneren: de kennis is beter dan in andere plaatsen, de houding vrij positief, de samenwerking met andere overheidsdiensten meestal goed en de voorgeschreven deelhandelingen worden hier het vaakst uitgevoerd.

De conclusie dringt zich op dat te grote en te kleine diensten nadelige effecten oproepen. De vraag doet zich dan voor welke grootte optimaal zal zijn. Aangezien de plaatselijke omstandigheden sterk verschillen en er nu eenmaal geen grote diensten in kleine plaatsen bestaan en evenmin kleine diensten in de grote steden, is dit niet met zekerheid te zeggen. Niettemin menen wij op grond van de hier gepresenteerde gegevens dat een vreemdelingendienst het beste kan functioneren indien het aantal ambtenaren ongeveer tien bedraagt (en het werkaanbod daaraan is aangepast). Dit zou dus pleiten voor een vorm van centralisatie in de kleinere plaatsen en voor een vorm van decentralisatie in de grote steden.

Tenslotte nog een enkele opmerking over de motie Kappeyne van de Coppello. In hoofdstuk 7 is gebleken dat de meeste ambtenaren de situatie het beste vinden zoals zij die uit eigen ervaring kennen. De 'weerstand tegen veranderingen' speelt kennelijk een belangrijke rol.

Met betrekking tot de scheiding van taken kan nog worden opgemerkt dat de ambtenaren zich wel zorgen maken over de positie die het executieve werk dan zal innemen. Op grond van hoofdstuk 4 verwachten wij dat bij een eventuele scheiding enerzijds meer tijd zal (kunnen) worden besteed aan executieve werkzaamheden, maar dat anderzijds het verrichten van de voorgeschreven deelhandelingen problematisch kan worden. Met betrekking tot de gemeentesecretarissen kan nog worden opgemerkt dat de helft van de daar werkende ambtenaren zichzelf niet zo goed toegerust vindt voor dit werk en dat een opvallend laag percentage van hen vermeldde het werk prettig te vinden (tabel 2).

## BIJLAGEN

### Bijlage I:

Samenstelling Stuurgroep Organisatie en Werkwijze Vreemdelingendiensten, tevens begeleidingscommissie van het onderzoek.

### Bijlage II:

Slotbeschouwing van het rapport "Ervaringen van vreemdelingen met vreemdelingendiensten"

door:

R.A. Cairo  
P.W.M. Smerk

Bijlage III en IV op te vragen bij het Ministerie van Justitie, WODC

### Bijlage III:

De vragenlijsten en de beantwoording van de vragen door alle respondenten tesamen.

### Bijlage IV:

Overzicht tijdsbesteding: de tijdschrijfformulieren en de beantwoording door de vijf onderzochte groepen (percentuele verdeling).

BIJLAGE I

Samenstelling Stuurgroep Organisatie en Werkwijze Vreemdelingendiensten, tevens begeleidingscommissie van het onderzoek.

dr. C. Boertien, voorzitter, tevens lid van de Stuurgroep, Commissaris van de Koningin in de Provincie Zeeland.

mr. H.P.A. Nawijn, secretaris, tevens lid van de Stuurgroep, Hoofd van de Afdeling Asielzaken van de directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie.

mevrouw mr. P. van den Berg, adj. secretaris van de Stuurgroep, hoofdamtenaar toegevoegd aan het hoofd van Directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie.

A.J. van Aartsen, hoofd van de Hoofdafdeling Toezicht Vreemdelingen van de Directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie;

mr. W. Blanken, Burgemeester van Lopik;

mevrouw dr. M.J.M. Brand-Koolen, Raadadviseur bij het WODC van het Ministerie van Justitie;

mr. A.W.H. Docters-van Leeuwen, plv. hoofd van de Directie Politie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken; per 1 juli 1981 vervangen door R.W. Jansen, Hoofd van het Bureau Recherchezaken van de Directie Politie van het Ministerie van Binnenlandse zaken.

mr. H.C. Fraaij, hoofd van de Directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie;

drs. M.E.M. van Gils, hoofd van het Stafbureau Organisatie en Efficiency van het Ministerie van Justitie;

mr. G.J. de Graaf, medewerker afdeling Bestuurlijke Organisatie van het Directoraat-Generaal Binnenlands

Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken; per 1 juli 1981 vervangen door mr. H.J.L. van der Linde, medewerker van het Directoraat-Generaal Binnenlands Bestuur, directie Minderhedenbeleid, van het Ministerie van Binnenlandse Zaken;

mevrouw C. de Jongh, Hoofdinspecteur van Politie te Rotterdam;

J.J. Jorritsma, Hoofd van de Inspectie Uitvoerende Diensten van de Algemene Inspectie van het Korps Rijkspolitie;

mr. J. Nicaise, raadadviseur bij de Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving van het Ministerie van Justitie;

mr. A.D. Peiffer, plv. hoofd van de Directie Politie van het Ministerie van Justitie;

mevrouw S.A. de Putter, chef van de Afdeling Bevolking c.a. op de Gemeentesecretarie te Axel;

drs. W.A. Roebroeks, Commissaris der Rijkspolitie te kl. bij het Parket van de Procureur-Generaal te 's-Hertogenbosch;

Tj. de Vries, Hoofdcommissaris van Politie te Tilburg.

## 5 SLOTBESCHOUWING

### 5.1. Het onderzoek

Ten behoeve van dit onderzoek zijn 36 Turken, 33 Marokkanen en 27 Surinamers geïnterviewd. De gesprekken waren vrij open en bevatten vragen over de persoon zelf, de waardering over Nederland, de contacten met de vreemdelingendienst, de mening van de ambtenaar en de dienst en de motie Kappeyne van de Coppello.

De gesprekken met Turken en Marokkanen werden gevoerd met behulp van tolken; de interviews werden afgenomen in buurtcentra, koffie- en theehuizen, cafe's, pensions, woonhuizen, tijdens spreekuren van hulpverleningsinstellingen en op een huwelijksfeest.

In het algemeen waren de gevraagde Turken en Marokkanen zeer bereidwillig aan het onderzoek deel te nemen, van de Surinamers toonden enkelen echter enige reserve. Het onderzoek is beperkt tot de randstad, met een spreiding naar gemeentegrootte. In deze slotbeschouwing zullen we trachten enige overeenkomsten en verschillen die uit het onderzoek naar voren komen te omlijnen.

Tenslotte geven we enige aanbevelingen.

### 5.2 Overeenkomsten en verschillen tussen de drie groepen

#### Rechtspositie

Turken, Marokkanen en Surinamers hebben voor een verblijf van langer dan drie maanden in Nederland naast een geldig paspoort ook een visum nodig voor het verkrijgen van toegang tot Nederland. Voor Surinamers is deze visumplicht, na het aflopen van de overeenkomst inzake het verblijf en de vestiging van wederzijdse onderdanen, ingesteld op 25 november 1980. Voor die datum gold genoemde overeenkomst die resulteerde in een aanmerkelijk betere rechtspositie voor Surinamers dan voor Turken en Marokkanen.

Omdat Surinamers in het Vreemdelingenrecht lange tijd een bevoorrechte groep zijn geweest konden hun bezoeken aan de vreemdelingendienst lange tijd het karakter van het vervullen van enige formaliteiten behouden. De Surinaamse respondenten behoorden in het overgrote deel tot die groep, die onder de "oude" gunstige regeling viel.

Op Turken en Marokkanen wordt het Vreemdelingenrecht onverkort toegepast. Een gunstige naturalisatie regeling, zoals voor Surinamers bestaat, ontbreekt.

#### Werk

De werkgelegenheidssituatie in Nederland is op dit moment slecht te noemen. Het vinden van werk is voor iedereen een probleem, zo ook voor Turken, Marokkanen en Surinamers. Voor hen echter kan het niet vinden van werk grote gevolgen hebben voor hun verblijfsrechtelijke positie. Turken en Marokkanen hebben meestal een lagere opleiding. Dit gegeven, gekoppeld aan een vaak slechte beheersing van de Nederlandse taal, draagt er toe bij dat men hen meestal in laaggekwalificeerde banen tegenkomt. Uit het onderzoek komt naar voren, dat men weinig kans ziet om een betere, prettiger werkkring te verwerven. Zij zijn juist voor laaggekwalificeerd werk aangenomen. Op promotie is weinig kans.

Surinamers hebben een hoger opleidingsniveau, spreken veelal goed Nederlands en komen uit een land waar de maatschappijrichting grote overeenkomsten met de onze vertoont.

Men treft hen dan ook aan in de wat betere banen. Een probleem voor hen is vaak wel dat hun opleiding en ervaring in Suriname lager gewaardeerd worden dan een soortgelijke opleiding en ervaring in Nederland. Hierdoor is men genoodzaakt werk aan te nemen dat een lagere status heeft dan dat wat men in Suriname deed. Hun kansen op promotie lijken echter gunstiger dan die van Turken en Marokkanen. Het onderwijs in Nederland sluit voor Surinamers aan op de scholing zoals die in Suriname gegeven wordt. Alles in aanmerking genomen resulteert dit in een gunstiger toekomstperspectief voor blijvende vestiging van Surinamers dan voor Turken en Marokkanen.

#### Huisvesting

Ook het vinden van passende huisvesting, vooral in het kader van gezinshereniging, is voor Turken en Marokkanen een groter probleem. Voor hen spelen de taalachterstand, de onbekendheid met de inrichting van de Nederlandse samenleving en de meestal niet al te hoge salariering een grote rol. De door hen gezochte (grote) huizen, tegen een

relatief lage huur zijn op de Nederlandse woningmarkt dun bezaaid.

Bijkomende problemen op dit gebied voor alle groepen zijn discriminatie door huiseigenaren, regels waaraan door buitenlanders moeilijker is te voldoen dan door Nederlanders (woningbouwvergunningen, woonruimteveranderingen) en de invulling van het begrip passende huisvesting in het Vreemdelingenrecht.

De Turkse en Marokkaanse respondenten waren zeer spraakzaam over dit onderwerp, het was vaak moeilijk de respondenten weer op het onderwerp vreemdelingendiensten te laten doorpraten.

Surinamers weidden minder uit over huisvestingproblemen. Vele vonden in betrekkelijk korte tijd zelfstandige woonruimte, na veelal eerst door familieleden te zijn opgevangen.

De Marokkaanse respondenten voelden zich in deze duidelijk achtergesteld ten opzichte van Nederlanders. Uit het onderzoek is ons gebleken dat Marokkanen in het algemeen achterstellingsgevoelens hebben. Hiervan geven de Marokkaanse respondenten op vele gebieden blijk.

#### Integratie en acceptatie

De Marokkaanse respondenten voelen zich door Nederlanders sterk gediscrimineerd. Men uit deze gevoelens bij elk onderwerp, dat ter sprake komt. Bij onze vragen over huisvesting werden deze gevoelens met de meeste klem naar voren gebracht. De Marokkanen hebben over het algemeen een negatief beeld van Nederland en de Nederlanders. Bij de geïnterviewde Turken is dit in veel mindere mate het geval, discriminatie werd meer als een bijkomend probleem gezien. De felheid, die de Marokkanen bij de bespreking van dit onderwerp ten toon spreiden ontbreekt veelal bij de Turkse respondenten.

Surinaamse respondenten voelen zich het meest geaccepteerd. Alle drie groepen signaleren een verslechterende verhouding tussen Nederlanders en buitenlanders in het algemeen, men wijt dit veelal aan de slechtere economische vooruitzichten en de toename van de werkloosheid. Vele Nederlanders laten buitenlanders merken dat ze hier niet langer welkom zijn.

#### 5.3. De ervaringen met de vreemdelingendiensten

##### Wachtproblemen

In de grote plaatsen vonden we dat het wachten voordat men geholpen werd voor alle nationaliteiten een probleem was. Door invoering van afspraakregelingen is hier de laatste tijd snel verbetering in gekomen.

#### Taalproblemen

Twee-derde van de Turken hebben taalproblemen. Door Marokkanen de werden deze taalproblemen in mindere mate dan door de Turkse respondenten, genoemd. Het kleiner aantal respondenten met taalproblemen is te verklaren uit het feit, dat de Marokkaanse respondenten gemiddeld langer dan de Turkse respondenten in Nederland verblijven en dat zij daardoor waarschijnlijk over een grotere taalvaardigheid in het Nederlands beschikken. Vanzelfsprekend ondervinden de Surinamers praktisch geen taalproblemen. Wij hebben de indruk dat deze problemen een grote invloed hebben op het contact tussen vreemdeling en ambtenaar vreemdelingendienst.

#### Ambtenaar vreemdelingendienst

Drie-kwart van de Turken, ruim de helft van de Marokkanen en vier-vijfde van de Surinamers is tevreden over gedrag, houding en behandeling door de ambtenaar vreemdelingendienst. In de kleinere plaatsen (minder dan 150.000 inwoners) zijn Turken en Marokkanen aanmerkelijk positiever; de Surinaamse respondenten zijn daar onverdeeld positief.

Hoewel de Marokkaanse respondenten verhoudingsgewijs langer in Nederland verblijven en het aantal houders van een vestigingsvergunningen onder hen groter is (waardoor men sterkere verblijfsrechten bezit) resulteert dit niet in een grotere tevredenheid dan bij de Turken. Onze onderzoeksgegevens steunen de veronderstelling dat men naarmate men hier langer is de vergunning niet meer als een gunst ziet, maar als een (verkrege) recht, waardoor men de ambtenaar "strenger" gaat beoordelen en negatieve beslissingen niet gelaten over zich heen laat komen. De onder Marokkanen algemeen levende achterstellingsgevoelens beïnvloeden het contact met de ambtenaar vreemdelingendienst waarschijnlijk ook.

De Surinamers zijn de meest tevreden groep in het onderzoek. Gewezen moet worden op de tot voor kort bevoorrechte status van deze groep in het Vreemdelingenrecht, in samenhang met de relatief gunstige uitgangspositie die ze in Nederland hebben.

Turkse respondenten ondervinden regelmatig problemen met betrekking tot het terugsturen door de ambtenaar vreemdelingendienst. Bij de Marokkaanse respondenten overheersen verhalen over en zijn de betogen doorspekt met reacties over willekeur door de ambtenaar vreemdelingendienst bij het toepassen van het Vreemdelingenrecht.

Turken en Marokkanen met positieve ervaringen zijn vooral zij, die werk hebben. Bij Surinamers is dit verband minder duidelijk. Ook zij die geen werk hebben en als gevolg daarvan het door hen gevraagde niet kunnen ver-

krijgen, beoordelen hun contact met de ambtenaar vaak positief. Wij hebben de indruk, dat de Surinamers door het goed spreken van de taal en de uitleg van de ambtenaar (die bij Turken en Marokkanen als gevolg van de taalbarriere wellicht veelal achterwege blijft) begrijpen waarom het gevraagde niet kan worden verleend. Hierdoor wordt een eventuele weigering minder vaak als een, de ambtenaar persoonlijk aan te rekenen daad aangemerkt. Ons inziens leidt dit tot een grotere tevredenheid over gedrag, houding en behandeling door de ambtenaar.

#### Instituut vreemdelingendienst

Uit de door vele respondenten gestelde vragen tijdens de interviews en de gegeven antwoorden op onze vragen is een groot gebrek aan kennis over de meest elementaire voorschriften uit het Vreemdelingenrecht te destilleren. Men weet veelal niet meer dan dat men naar de vreemdelingendienst moet voor het halen van de benodigde stempels, die belangrijk zijn voor een verblijf hier te lande. Meerdere respondenten zien de vreemdelingendienst als hulp- en informatie-instituut. Volgens velen schiet de vreemdelingendienst hierin tekort. Men krijgt geen informatie of vraagt er, op het moment dat hiervoor gelegenheid voor zou moeten zijn, niet naar. Men kan dit niet door taalproblemen of men durft het niet uit angst als lastig te worden gezien. Tolken ontbreken veelal. Slechts in uiterste noodzaak worden zij door de vreemdelingendienst ingeschakeld. Sommige Marokkanen klagen bovendien over de partijdigheid van de tolken van de vreemdelingendienst. Surinamers vragen meer, wij hebben de indruk dat de ambtenaar hen in iets meerdere mate dan de Turken en Marokkanen uitleg geeft. De vreemdelingendienst wordt door Turken en Marokkanen geaccepteerd voor zolang het administratieve taken betreft. Bij de executieve taken ligt dat moeilijker. Turkse respondenten klagen regelmatig over de onbeschofte wijze waarop huiscontroles worden uitgevoerd. De Marokkaanse respondenten leggen in deze de nadruk op straatcontroles.

#### Motie Kappeyne van de Coppello

Bij de Turkse respondenten geeft twee-vijfde geen voorkeur op voor een eventuele scheiding van de administratieve en executieve taken van de vreemdelingendienst. Vele respondenten gaven op deze vraag geen antwoord of beargumenteerden hun antwoord niet. De Marokkanen spreken zich in meerderheid uit voor de scheiding. Ook hier werd deze keuze weinig beargumenteerd.

Van zowel Turken als Marokkanen hadden wij vaak de indruk, dat men geen raad wist met deze vraag. De vraag was voor hen waarschijnlijk te abstract. Surinamers beantwoordden deze vraag beter. De helft spreekt een voorkeur uit voor een scheiding. Slechts enige respondenten hebben een voorkeur voor de politie. De rest heeft geen voorkeur.

Uit dit onderzoek blijkt dat het overwegend negatieve beeld in de media niet overeenkomt met de werkelijkheid. Hoewel er ongetwijfeld een aantal

problemen geconstateerd zijn, moet ook opgemerkt worden dat veel vreemdelingen zich correct behandeld voelen. Opvallend is de bevinding dat ontevredenheid vaak samenhangt met het niet voldoen aan de voorwaarden voor het gevraagde. In dit verband moet opgemerkt worden dat degelijke problemen zich ook bij andere diensten dan vreemdelingendiensten kunnen voordoen.

#### 5.4 Aanbevelingen

Op grond van de resultaten van ons onderzoek geven wij enige aanbevelingen.

- Er zou veel meer aandacht besteed moeten worden aan het verstrekken van informatie (brochures etc.) over het Vreemdelingenrecht en het functioneren van de vreemdelingendienst. Voorts zouden alle geschreven informatie en uitgaande stukken in een voor de vreemdeling begrijpelijke taal gesteld moeten worden.

Om de vreemdeling direct terzake in te lichten, zou hij de eerste keer bij de vreemdelingendienst schriftelijk op de hoogte gesteld moeten worden van de voor hem relevante gegevens met betrekking tot zijn verblijfs rechtelijke positie.

Wij stellen ons hierbij een formulier voor dat zowel in het Nederlands als in de desbetreffende taal alle voorwaarden voor toegang en verblijf vermeldt. Hierop kan de ambtenaar aankruisen welke gegevens en bescheiden hij van de desbetreffende persoon nodig heeft. Volgens ons versnelt deze procedure de afhandeling en schept naar twee kanten duidelijkheid. Tevens lost dit al een deel van de taal- (en uitleg) problemen op.

Bij weigeren of intrekken van een vergunning zouden, indien nodig, betrouwbare tolken moeten worden ingeschakeld. Hierdoor zou de vreemdeling altijd in de gelegenheid worden gesteld, zijn eigen standpunt nader toe te lichten.

---

Bovenstaande suggesties zouden zonder veel problemen en financiële offers, gerealiseerd kunnen worden.

- Vele klachten over willekeur in de beslissingen van de ambtenaar zouden kunnen worden ondervangen door de vreemdeling bij zijn eerste contact, door middel van bovengenoemd aankruisformulier, in te lichten over alle door hem te vervullen voorwaarden.
- Het verdient aanbeveling, de klachten over straat- en huiscontroles aan een nader onderzoek te onderwerpen.

**END**