

# Hoofdstuk 1 Conclusies en aanbevelingen

Om overlap te voorkomen tussen de samenvatting en de meestal aan het eind van een rapport opgenomen conclusies en aanbevelingen, zijn beide in afwijking van het gangbare patroon geïntegreerd in dit eerste hoofdstuk. Het bevat een synthese van het onderzoek naar de besturing ‘door en van’ de Taskforce<sup>1</sup> mensensmokkel. De belangrijkste conclusies zijn geaccentueerd. Voor onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen of verwijzingen naar gehanteerde bronnen, wordt verwezen naar de achterliggende hoofdttekst.

---

## 1.1 Probleemstelling

Het onderzoek heeft zich gericht op besturing. Dit verslag gaat derhalve niet in op de inhoudelijke resultaten die zijn geboekt in de aanpak van mensensmokkel, maar op de wijze waarop de organisaties die betrokken zijn bij die aanpak worden aangestuurd. Besturing is daarbij gedefinieerd als *gerichte beïnvloeding*. In het dagelijks spraakgebruik is besturing een abstract begrip. Activiteiten als bijvoorbeeld sturen, coördineren, en afstemmen zijn gangbaarder termen. In de besturingstheorie die ten grondslag ligt aan de belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn al deze activiteiten samen te vatten onder het begrip besturing. Net als opleiden, het schrijven van beleidsplannen, het kiezen van doelstellingen etc. Dat verklaart ook de formulering van de onderstaande probleemstelling van waaruit het onderzoek is vertrokken.

*Er wordt een onderzoek verricht naar en er worden aanbevelingen gedaan over de sturing, coördinatie, facilitering, afstemming en control van de bestrijding van mensensmokkel (zowel repressie als preventie) aan de hand van het in beeld brengen van:*

- *de feitelijke en gewenste functionele betrekking (inrichting en werkwijze) tussen IAM, KMar, UMS, politieregio's en IND;*
- *het sturend en coördinerend vermogen op de bestrijding van mensensmokkel (de beleidsontwikkeling, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie) zoals dat uitgaat van de coördinatiestructuur (OGO en AOM) en de gezagsstructuur (Landelijk Parket en arrondissementsparketten);*
- *de te verwachten effecten van de door de Landelijk OvJ mensensmokkel geplande wijzigingen van het AOM op afstemming en uitvoering van beleid;*
- *de voorwaarden om te komen tot eenduidige rapportages die de verschillende rollen van betrokkenen bij de aanpak van mensensmokkel faciliteren.*

De probleemstelling heeft betrekking op de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de aanpak van mensensmokkel zoals die worden gerekend tot de Taskforce Mensensmokkel. In de diverse hoofdstukken passeren deze actoren één voor één de revue en worden ze besproken vanuit hun bijdrage aan het gericht beïnvloeden van de aanpak van mensensmokkel. Dit eerste hoofdstuk beperkt zich tot de belangrijkste conclusies die dat heeft opgeleverd.

---

## 1.2 Doelstelling Taskforce

Aanvankelijk is in 1997 het initiatief voor de oprichting van een Taskforce genomen om de verwachte toestroom

---

<sup>1</sup> De aanduiding Taskforce wordt in verschillende documenten wisselend geschreven. In dit onderzoeksverslag wordt de aanduiding ‘Taskforce’ gehanteerd.

van asielzoekers uit Irak en Afghanistan te bezweren. In de besprekingen die op basis van die gedachte op gang kwamen werd het voorstel om te komen tot een Taskforce gecombineerd met de ideeën die er al sinds het Plan van aanpak mensensmokkel bestonden om de bestaande GOC's (teams Grensoverschrijdende Criminaliteit) en de 'Unit Mensensmokkel-oude stijl' (voorloper van het IAM: Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel) te versterken. Ook het idee van een afzonderlijke eenheid voor de behandeling van kernteamwaardige onderzoeken is op het Plan van aanpak mensensmokkel terug te voeren. Het heeft tot begin 1999 geduurd voor alle Taskforce-onderdelen operationeel waren.

**Door de lange implementatieperiode vormde de Taskforce niet het snelle antwoord op de problematiek op basis waarvan ze oorspronkelijk in het leven werd geroepen.**

Tijdens de uitwerking van de plannen voor de Taskforce is het oorspronkelijke uitgangspunt gaan schuiven. De Taskforce kwam te rusten op twee pijlers:

- verbetering van de informatiehuishouding, en
- uitbreiding van de opsporingscapaciteit.

Deze gedachten waarop de Taskforce was gebaseerd zijn deels wel en deels niet overeend gebleven. De capaciteit voor de opsporing van mensensmokkel is daadwerkelijk vergroot. Met drie extra GOC's, de permanente inzet van nog eens vijf GOC's op uitsluitend de aanpak van mensensmokkel, en een UMS zijn er (de uitbreiding op basis van terrorismebestrijding niet meegerekend) ongeveer 100 fte's exclusief beschikbaar gekomen voor de operationele aanpak van mensensmokkel. De fte's die vanuit de politieregio's zijn toegevoegd (waar o.a. de respectievelijke GOC's qua beheer zijn ondergebracht), moeten hier nog bij worden geteld. Daarnaast zijn gerelateerd aan de aanpak van mensensmokkel (preventief en repressief) op het terrein van informatie-inwinning, analyse, veredeling en informatie-uitwisseling bij het IAM, de IND en de BVD een kleine 40 fte's beschikbaar gekomen.

**Als resultaat van hun besturing, zijn de besturende organen erin geslaagd om de opsporings- en analysecapaciteit voor de aanpak van mensensmokkel fors te vergroten.**

De tweede gedachte betrof de verbetering van de informatiehuishouding. Dat is gedurende de looptijd van de Taskforce en ook tijdens het bestaan van het AOM in de jaren daarvoor, een voortdurende bron van zorg geweest. Informatie-uitwisseling lijkt bijna een doel op zich geworden. De aanpak van het informatievraagstuk werd steeds vertaald in instrumentele oplossingen. Te weinig is stilgestaan bij twee fundamentele besturingsvragen:

1. de vraag of er überhaupt wel bruikbare informatie was en kon zijn;
2. de onderliggende mechanismen als gevolg waarvan instrumentele oplossingen niet werkten zoals verwacht, waaronder het niet *willen* uitwisselen van informatie.

**De niet-instrumentele problemen met betrekking tot de informatie-uitwisseling zijn door de besturende organen onvoldoende onderkend, gediagnosticeerd en aangepakt.**

---

### 1.3 De reikwijdte van de Taskforce Mensensmokkel

Nergens staat helder gedefinieerd wat onder de Taskforce moet worden begrepen. Dat de UMS en het IAM eronder vallen is wel duidelijk. Maar bij de GOC's wordt het al lastiger. Welke van de in totaal 13 GOC's onder de Taskforce vallen en welke niet, is onduidelijk. Mogelijk zijn het de drie die er extra zijn bijgekomen nadat tot de oprichting van de Taskforce was besloten. Of het betreft tevens de vijf teams die steeds wisselend met een onderzoek naar mensensmokkel bezig zijn. Ook is onduidelijk of de Unit die als onderdeel van het arrondissementsparket Zwolle de zaken behandelt van de UMS, onder de Taskforce valt. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de functie van Landelijk Officier van Justitie Mensensmokkel (mensenshandel en kinderporno).

De vraag is welke betekenis het voor een onderdeel heeft wanneer het wordt geacht onder of buiten de Taskforce te vallen. De uitvoerende onderdelen, als UMS en GOC's, zijn ieder ingekaderd binnen een reguliere structuur met een afzonderlijke besturing waarover de besturende organen binnen de Taskforce geen zeggenschap hebben.

Ten aanzien van de onderdelen buiten de Taskforce is de vraag in hoeverre ook zij worden geacht te worden beïnvloed door het OGO (Opdrachtgeversoverleg mensensmokkel) en het AOM (Afstemmingsoverleg mensensmokkel). Van de meeste onderdelen die buiten de Taskforce vallen, en sturing behoeven in het kader van de aanpak van mensensmokkel, beperkt de taak zich niet tot dit aspect mensensmokkel. De organisatorische onderdelen vormen elementen van een groter geheel en zijn direct of indirect en meestal slechts voor een klein deel van de totale kerntaak, betrokken bij de bestrijding van mensensmokkel. Dit geldt met name de regiopolitie en de arrondissementsparketten. Een vrij fundamentele conclusie dient zich daarmee aan.

**Het is niet duidelijk wat tot de Taskforce moeten worden gerekend en wat niet. Ook is niet duidelijk tot hoever de invloed van OGO en AOM zich diende uit te strekken. Daarmee is ook onduidelijk wat en wie door het OGO en AOM worden bestuurd.**

De Taskforce heeft steeds gebalanceerd tussen het aan de ene kant zich richten op de onderdelen van de Taskforce sec, en aan de andere kant op de totale aanpak van de mensensmokkel in Nederland. Ook al wilde men zich beperken tot alleen de aandacht voor de Taskforce-onderdelen, dan nog was dat niet mogelijk omdat de inhoudelijke analyses van IND en IAM betrekking hadden op het totaal aan mensensmokkel en niet uitsluitend op een voor de Taskforce relevant deel. Ook de samenstelling van het OGO en het AOM leidden tot een soort spagaat tussen Taskforce en de omgeving van die Taskforce. Die omgeving bestond uit zowel vertegenwoordigers met sec een oriëntatie vanuit het hen toevertrouwde deel van de Taskforce, als met een brede oriëntatie op het totale aandachtsgebied van vluchtelingenbeleid, waarvan mensensmokkel maar een deel vormde.

---

## 1.4 Het besturend vermogen

Om te kunnen spreken van effectieve besturing moet er volgens de besturingstheorie naast het uitgangspunt van bestuurbaarheid, zijn voldaan aan vijf voorwaarden. Deze voorwaarden bepalen met elkaar het *besturend vermogen*. Om effectief te kunnen besturen dient ieder orgaan dat zich als bestuurder ten opzichte van anderen gedraagt te beschikken over:

1. *besturingsdoelen* met een daaraan gekoppeld *evaluatiemechanisme*. Zodat men als een bepaalde koers is gekozen, ook weet of die koers wordt gevolgd en tot de gewenste effecten leidt.
2. een *beeld van het besturingssysteem* en de wijze waarop het werkt ('hoe de hazen lopen') en van de wijze waarop het systeem er actueel voor staat, omdat anders de effecten van besturingsmaatregelen niet kunnen worden voorspeld;
3. *informatie over de omgeving* en de wijze waarop en kracht waarmee, die invloed uitoefent (bestuurt);
4. een *toereikend aantal sturingsinstrumenten*, zodat op ieder sturingsvraagstuk een antwoord mogelijk is;
5. voldoende *capaciteit voor het verwerken van besturingsinformatie* die gegenereerd wordt als aan de voorwaarden 1 t/m 4 is voldaan.

**Op de vijf voorwaarden voor effectieve besturing scoren het OGO en het AOM als besturende organen negatief.**

Alle verslagen van het Afstemmingsoverleg met de vaste Kamercommissie voor Justitie en de beleidsverklaringen van achtereenvolgende kabinetten over het vluchtelingenbeleid en het beleid ten aanzien van mensensmokkel vanaf 1996, zijn in het kader van dit onderzoek doorgenomen. Achteraf blijkt in deze stukken een te effectief beeld te zijn geschetst van het sturingspotentieel van het OGO, AOM en van het IAM. Wat dat betreft lijkt er bijna sprake van een traditie bestaande uit repeterende beloftes ten aanzien van een weinig variërend scala aan sturingsinstrumenten. Herhaaldelijk zijn de UMS, het IAM en de GOC's genoemd als het antwoord op de mensensmokkel, en is met name het AOM geprofileerd als het centraal coördinerend orgaan. Over de loop der jaren zijn op verschillende niveaus toezeggingen gedaan over wat het OGO, AOM en IAM aan intensivering van de aandacht voor mensensmokkel zouden bijdragen. Voorzover het de UMS betreft zijn die toezeggingen waargemaakt. Maar dat is minder het gevolg van de inspanningen van het OGO, AOM en IAM, dan van de UMS zelf.

Het onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd voor een bewust andere voorstelling van zaken. Vanuit hun grote betrokkenheid bij het vraagstuk wensten betrokken ambtenaren oprecht dat de maatregelen zouden leiden tot een toenemende effectiviteit. Men geloofde ook (soms tegen beter weten in) de werkelijkheid te kunnen beïnvloeden. Zoals speelt ten aanzien van veel veiligheidsvraagstukken, is het vanwege het complexe geheel van oorzaken ook niet eenvoudig om aan te geven waardoor het vraagstuk van mensensmokkel ontstaat en welke maatregelen tot succesvolle bestrijding of voorkoming zullen leiden. Het is begrijpelijk dat men desondanks niet stil gaat zitten, maar toch maatregelen voorstelt waarvan men op zijn minst hoopt dat die leiden tot het gewenste resultaat. Het probleem begint pas wanneer men dat wellicht optredende resultaat als zekerder voorstelt dan het is. Dan doet men alsof er wel over inzicht in de onderliggende complexe oorzaken wordt beschikt. En alsof men weet dat wanneer maatregel 'X' wordt uitgevoerd dat leidt tot 'Y%' meer zaken. De toezegging om zoveel % meer zaken te zullen leveren, waarvan nog een bepaald deel zwaardere zaken, als antwoord op de motie Albayrak/Hoekema getuigt van dit opportunisme. En ook dat is weer terug te voeren op het oprecht tegemoet willen komen aan de wensen van de Tweede Kamer. Die Kamer heeft overigens ook zelf aan het opportunisme bijgedragen door nogal dwingend bewindslieden te verleiden tot toezeggingen die achteraf niet konden worden waargemaakt.

Onder invloed van het VBTB-denken ('van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording') kan het risico van het in het vooruitzicht stellen van resultaten zonder dat men voldoende inzicht heeft in het verband tussen de in te zetten maatregelen en die resultaten, toenemen. Niet dat hier de VBTB-ontwikkeling terzijde wordt geschoven. Maar uit de organisatiekunde is bekend dat het maken van output- of outcome-afspraken alleen zin heeft wanneer men beschikt over inzicht hoe die output of outcome kan worden beïnvloed. Ontbreekt dat inzicht dan valt men noodgedwongen terug op een ander type 'resultaatafspraak': dat op het niveau van de inspanningsverplichting. Hoe onbevredigend dat ook moge zijn.

**Er zijn in de aanpak van mensensmokkel toezeggingen gedaan zonder dat er inzicht bestond in de wijze waarop die konden worden waargemaakt. In de gevallen waarin de toezeggingen niet gestand konden worden gedaan leidde dat tot excuses en uitvluchten ter verklaring.**

Komt men reële afspraken overeen, dan zijn uitvluchten niet nodig en is ook bij het niet halen van prestaties een transparante uitleg mogelijk. De toezeggingen als reactie op de motie Albayrak/Hoekema zijn verklaarbaar maar houden ook het omschreven risico in. Uit de interviews blijkt dat men een toename van o.a. zwaardere mensensmokkelzaken heeft beloofd in een mate die met enige extra inspanning wel gehaald moest kunnen worden. Met andere woorden: men valt er zich waarschijnlijk geen buil aan. Op de korte termijn heeft deze beïnvloedingsstrategie succes en zeker met verkiezingen in het zicht bestaat er een gerede kans dat na het aantreden van een nieuw parlement en een nieuwe regering niet op de afspraak teruggekomen hoeft te worden. Maar de vraag is of de besturing van de aanpak van de mensensmokkel er ook mee is gediend.

**Het OGO moet niet alleen volgend zijn op de politiek, maar bijdragen aan het inzicht van de politiek in de besturingsvraagstukken en wat wel of geen oplossingsrichting inhoudt.**

Een heel ander vraagstuk is nog in hoeverre het aantal onderzoeken naar mensensmokkel iets zegt over de impact op het uiteindelijke verschijnsel. De MKZ-crisis blijkt bijvoorbeeld gunstige effecten te hebben gehad op de toestroom van asielzoekers, net als de Dover-zaak.

Een structureel probleem dat zich binnen de besturende organen manifesteert is een gebrek aan een gezamenlijke voorstelling van de mate waarin voorgenomen besturingsmaatregelen ook kans geven op een bepaald effect. Individueel blijken betrokkenen wel degelijk over voorstellingen daaromtrent te beschikken. Ook weet men behoorlijk in te schatten 'hoe de hazen lopen'.

**De deelnemers aan het OGO en AOM hebben hun beelden over de doorwerking van belangen en machtsconfiguraties op de aanpak van mensensmokkel en de consequenties daarvan voor een effectieve besturing van de aanpak van die mensensmokkel, te weinig geëxpliciteerd en gedeeld**

Dat is ook te verklaren, omdat in de Taskforce zelf die belangen bijna één op één waren gerepresenteerd. De besturende organen binnen de Taskforce waren qua samenstelling een volstrekte afspiegeling van de reguliere

structuur waaruit ze waren gerekruteerd. Ze waren in feite de reguliere structuur. De tactische opstellingen en manoeuvres in het reguliere veld werden op deze manier in de besturende organen binnengehaald. Men stond als stuurgroep (want zo werd het OGO in een enkel document beschreven) niet boven de partijen maar bestond uit de partijen. Op zich wordt dat vaker aangetroffen in projectachtige structuren. Ten aanzien van de stuurgroep Financieel Rechercheren zijn dezelfde constatering gedaan. Alleen stond daar nog als een vorm van compensatie een projectbureau 'tegenover' met een exclusieve taak in het kader van het project. Bezet door medewerkers die waren losgemaakt van hun moederorganisatie om zich (zij het tijdelijk) volledig te wijden aan de projectopdracht. Dat helpt mee om te voorkomen dat belangen van afzonderlijke actoren al te zeer direct doorwerken op een project. In de Taskforce mensensmokkel heeft het aan dergelijke compensatie vanuit een soort projectbureau ontbroken. In de Taskforce zaten geen krachten die zich aan de invloed van het veld konden onttrekken vanwege bijvoorbeeld een projectmatige opdracht waardoor men enigszins los kwam te staan van de partijen. Alleen de functie van de LOvJ zou men formeel kunnen beschouwen als projectcapaciteit voor de besturing. Hoewel ook die capaciteit op enig moment merkwaardig genoeg moest worden gedeeld met andere beleidsthema's (mensenhandel en kinderporno).

**De LOvJ was behalve ten aanzien van het IAM niet met bevoegdheden bekleed om de bestrijding van mensensmokkel en de organen die zich daarmee bezig hielden, te kunnen sturen.**

Desalniettemin werd de functie van de LOvJ wel als dé exponent gezien van het AOM die de hoge verwachtingen ten aanzien van de besturing van de deelnemende instellingen moest zien waar te maken. Alle 'opdrachten' aan het AOM werden gericht aan de LOvJ. Terwijl de diensten op wie de opdrachten betrekking hadden gewoon in het OGO aanwezig waren. De op het hoogste niveau in het OGO vertegenwoordigde diensten leken daardoor toe te staan dat de LOvJ de besturing van hun organisatie overnam. Feitelijk lag het anders. De onmacht van de LOvJ om te sturen werd in feite gebruikt om het onderwerp van het eigen bordje te verleggen naar dat van iemand anders. Soms wel degelijk in de hoop dat het iets zou opleveren, maar bij doorvragen blijkt dat men daar lang geen hoge verwachtingen van had. Wederom een voorbeeld van hoe de deelnemende instanties binnen het OGO de verantwoordelijkheid voor het mobiliseren van hun eigen dienst, extern neerlegden. Het houderschap van besturingsprobleem ten aanzien van de eigen achterban werd daarmee verschoven naar de LOvJ. De LOvJ en ook het AOM hadden dit niet moeten accepteren en besturings- en strategische vraagstukken die alleen konden worden opgelost op het hoogste niveau, terug moeten leggen in het OGO. Maar eerder het tegenovergestelde was het geval. Mede gedreven door de opvatting dat als het AOM goed functioneerde het OGO weinig te doen zou hebben, vertilde het AOM zich aan bepaalde materie. Het AOM of de LOvJ wilde over teveel zaken gaan. Het gevolg is dat bepaalde vraagstukken een hoog repeterend karakter hebben gekregen en nog steeds niet, of half zijn opgelost.

**Door toe te geven aan het gedrag van het OGO om vraagstukken neer te leggen bij het AOM terwijl het niet in de macht lag van het AOM om die vraagstukken op te lossen doch bij het OGO zelf, is het sturingspotentieel van het OGO onvoldoende benut. Het OGO heeft dit ten onrechte laten gebeuren.**

Het OGO heeft hierin niet gehandeld op basis van een collectieve afspraak. Maar het kwam de vertegenwoordigde instellingen individueel per saldo niet slecht uit dat de complexiteit van een aantal bestuurlijke vraagstukken waarvan de oplossing vooral ook geblokkeerd werd door de eigen tactische opstelling, op deze wijze terecht kwam bij een weinig bedreigend overlegorgaan. Een orgaan (het AOM) waarin de strategische positie van de eigen dienst ook nog eens werd bewaakt door een vertegenwoordiger op vrijwel hetzelfde niveau als de vertegenwoordiging in het OGO.

**Velen kwamen luisteren en weinigen kwamen toezeggen, zo valt de gemiddelde positionering van de vertegenwoordigers binnen het AOM te karakteriseren.**

Vanuit de analyse is het verklaarbaar dat de LOvJ het IAM, dat zich tenslotte als enige instelling betrokken bij de bestrijding van mensensmokkel in haar directe invloedssfeer bevond, is gaan gebruiken als beleidsvoorbereidend orgaan. Enigszins vergelijkbaar met een projectbureau dat beleidsvoorbereidend werk deed en opdrachten van het AOM uitvoerde. Het IAM had hierin niet moeten toestemmen, maar uit de studie naar machtsconfiguraties is bekend dat de mindermachtige tot veel bereid is om de toegevoegde waarde aan de meermachtige te bewijzen. Dat is overigens ook de verklaring waarom de agenda van het OGO in toenemende

mate 'vervuild' raakte met onderwerpen en uitwerkingen die weinig met het niveau van de aanwezigen van doen had. Het IAM wilde tot op het hoogste niveau illustreren dat ze er wel degelijk toe deed; eenzelfde belang overigens als de LOvJ had.

**Door beleidsvoorbereiding te projecteren op het IAM, werd het aangesproken op een abstractieniveau waarvoor het niet was ingericht, waartoe het niet was geëquipeerd, en waarvoor medewerkers niet werden betaald. Daarmee stond eigenlijk bij voorbaat vast dat het IAM in de uitvoering van deze taak niet kon slagen.**

Dat werd pijnlijk duidelijk toen een aantal beleidsondersteunende producten van het IAM door het AOM als onder de maat werd beoordeeld. Ter compensatie werd door het AOM een redactieraad benoemt om hierop te corrigeren. Een sturingsmaatregel die niet echt aangrijpt op, of getuigt van inzicht in, het onderliggende besturingsvraagstuk.

Feitelijk blijken vooral de beleidsadviseurs binnen het MvJ een belangrijke rol te hebben gehad in de besturing van de Taskforce en het informeren van de opdrachtgevers (de DGIvA en de DGRh) over de werking en opstelling van actoren binnen het complexe besturingssysteem. In de besturingstheorie wordt dat metabesturing genoemd: het besturen van degene die besturen. Overigens hebben deze adviseurs een juiste opvatting gehad over waarvoor het OGO eigenlijk bedoeld was en alleen bedoeld kon zijn: metabesturing. Alleen was hun advisering te incidenteel en te weinig gestructureerd en gesystematiseerd om die metabesturing voldoende te kunnen ondersteunen. Hun informatie diende de tactiekbepaling van de opdrachtgevers maar werd niet collectief gedeeld.

**Er heerst impliciet een taboe binnen het OGO (en in mindere mate in het AOM) om het te hebben over de echte motieven en opvattingen van degenen die aan tafel zitten of ook maar te suggereren dat de echte motieven mogelijk verborgen blijven.**

Een voorbeeld dat het taboe illustreert, evenals de wijze waarop ermee werd omgegaan, is de reactie van het OGO op het verschijnen van het boek 'Mensensmokkel' van Godfroid en Vincks. De uitlatingen van betrokkenen bij de aanpak van mensensmokkel die in het boek waren opgetekend en het gebruik van vertrouwelijke stukken deed nogal wat stof opwaaien. Los van de beleidsregels en fatsoensnormen die werden geschonden (en niet zijn goed te praten) is wel opvallend hoe het vraagstuk in het OGO werd gedefinieerd als 'gebrek aan duidelijkheid aan afspraken over hoe met journalisten moest worden omgegaan'. Geen woord over de inhoud van de uitlatingen die waren gedaan ten opzichte van de journalisten en de kennelijke behoefte die de betrokkenen hadden om hun hart te luchten. Het OGO vroeg zich niet af welk signaal het inhield wanneer niet de eerste de besten dit type uitlatingen deden aan journalisten. Uitlatingen die (los van de toonzetting zoals die uit het boek blijkt) qua inhoud overigens behoorlijk overeenkwamen met hetgeen uit dit onderzoek naar de besturing naar voren komt over vooral de periode van 1999-2000. De besturing lijkt in dit opzicht dubbel te hebben gefaald: men heeft geen eensgezindheid naar buiten kunnen uitstralen en toen dat vervolgens overduidelijk bleek, was men niet in staat om het ontstane spanningsveld te benutten en het er inhoudelijk met elkaar over te hebben.

Constateringen als hiervoor gedaan en opgenomen in dit rapport druisen in feite al in tegen een binnen en rondom het OGO en AOM ervaren norm. Dat is ook de reden dat een aantal betrokkenen nogal heeft aangedrongen op een extern onderzoek naar de wijze van besturing. Men lijkt binnen de formele besturende organen van de Taskforce in een situatie terecht te zijn gekomen dat het kennelijk niet mogelijk wordt geacht om zelf de zaken aan te kaarten die aangekaard dienen te worden. Net als via het boek van Vincks en Godfroid, projecteren respondenten ook via dit onderzoek hun ervaringen. Wanneer dat om één observatie zou gaan is de waarde ervan beperkt, en zou er in het kader van dit onderzoek waarschijnlijk ook niet bij stil zijn gestaan. Maar een conclusie van het onderzoek is ook dat veel betrokkenen (ondanks inhoudelijke meningsverschillen) dezelfde mening zijn toegedaan over de kwaliteit van het besturingsproces. Maar omdat niemand de eigen observaties als eerste aan de groep toevertrouwde, kreeg men ook geen positieve bevestiging van die eigen opvatting. Het dempen als reactie op de uitlatingen in het aangehaalde boek in plaats van ze open te bespreken, heeft negatief gewerkt op de sfeer en het vermogen van mensen om hun echte opvattingen aan de orde te stellen.

**Het OGO (en ook het AOM) beschikken over geen andere sturingsinstrumenten dan het door middel van overleg uitnodigen tot, al dan niet gezamenlijke, actie.**

Die actie moest vervolgens komen van de individuele organisaties die in de besturende organen waren vertegenwoordigd. OGO en AOM beschikten niet over daarboven uitstijgende bevoegdheden. Er was wat dat betreft geen sprake van een projectorganisatie met mogelijkheden om buiten de reguliere lijnen om op de bestaande organisaties in te grijpen. De deelnemers aan het OGO en het AOM waakten als een soort poortwachter ook nauwlettend over de mate waarin toezeggingen werden gedaan die de achterban zouden kunnen binden.

**In feite hebben OGO en AOM nooit als besturend orgaan naast de reguliere structuur bestaan. Het waren overleggen van vertegenwoordigers van besturende organen uit de reguliere structuur.**

Voor de feitelijke opdrachtgever (hier in de betekenis van het ministerie van Justitie) lijkt met name het OGO overigens desondanks voldoende meerwaarde te bieden. Reden ook dat bijvoorbeeld nooit echt moeilijk is gedaan over het veelvuldig sturen van vervangende leden zonder mandaat en van een lager hiërarchisch niveau. Het belang van de opdrachtgever bestond vooral uit het hebben van de mogelijkheid tot directe beïnvloeding en wat misschien nog wel belangrijker was, de directe beschikbaarheid over informatie. Informatie die kon worden gebruikt om de bewindsliden (minister en staatssecretaris) op de hoogte te houden ten aanzien van een politiek gevoelig dossier met als onderdeel de aanpak van mensensmokkel. Het OGO was voor de opdrachtgever een efficiënt middel omdat met een geringe tijdsinvestering een breed scala aan besturende organen uit de reguliere structuur kon worden bereikt. Dit ter compensatie van de abstracte besturingsinstrumenten als een Beleidsplan Nederlandse Politie met een veel te trage werking. Het is begrijpelijk dat het ministerie van Justitie ook een positiever beeld van met name het OGO heeft dan de andere deelnemers.

**Het totaal van de besturingsinspanningen door het OGO en AOM in aanmerking genomen, is het rendement afgemeten aan de invloed op organisaties die zich met de repressieve kant van de bestrijding van de mensensmokkel bezig houden, mager te noemen.**

Ook zonder de inspanningen van OGO en AOM zou de UMS tot haar productie zijn gekomen. En hoewel het IAM het laatste jaar inmiddels tot wederzijdse tevredenheid participeerde in de projectvoorbereiding van de UMS, was die UMS daartoe ook zonder het IAM in staat geweest. Omgekeerd was het IAM veel meer afhankelijk van o.a. de UMS. De GOC's hebben gezien hun integratie binnen de politieregio's nauwelijks of niets van het OGO en AOM gemerkt. De KMar was weliswaar vertegenwoordigd in het OGO maar ging feitelijk niet over de inzet van de GOC's. Het college van PG's stelde de inzetcriteria vast, maar daaraan werd in de praktijk weinig de hand gehouden. De politieregio's en arrondissementsparketten die er wel over gingen waren niet in het OGO en AOM vertegenwoordigd. De samenwerking van de GOC's met de andere onderdelen van de Taskforce was minimaal.

**Wanneer de vertegenwoordigers van regiopolitie en arrondissementsparketten die in dit onderzoek zijn betrokken representatief mogen worden geacht voor het veld, dan heeft men daar weinig gemerkt van de invloed van de besturende organen binnen de Taskforce.**

Daarmee komt een ander besturingsvraagstuk in beeld dat de hele looptijd van de Taskforce heeft gespeeld. Het betreft de doelstelling waarop de Taskforce zou moeten zijn gericht. De discussie daarover ging over de dimensies 'repressie versus preventie', en 'mensensmokkel versus mensenhandel'. Met op de achtergrond de vraag waarvoor de bestrijding van mensensmokkel überhaupt goed was. Twijfel over het antwoord op die vraag leidt in de politieregio's en arrondissementsparketten over het algemeen tot het toekennen van een lage prioriteit aan deze delictsoort.

**De hoge prioriteit die buiten de Taskforce-onderdelen aan mensensmokkel in Nederland zou worden toegekend, heeft het karakter van een papieren tijger.**

Ten onrechte wordt verondersteld dat het uitspreken van een prioriteit ook leidt tot prioritering. Prioriteiten stapelen zich in de politieregio's op. Gezamenlijk overtreffen ze de beschikbare capaciteit waardoor OM en

politie in tegenstelling tot de bedoeling juist gelegitimeerd worden om binnen de vele prioriteiten weer eigen keuzes te maken.

Vanaf de eerste plannen heeft de IND benadrukt dat de Taskforce zich vooral zou moeten richten op preventie. Met lede ogen zag zij ook aan dat het AOM en in tweede instantie het OGO, werd bemenst met vertegenwoordigers uit kringen van opsporing en vervolging. Met preventie bedoelde men een veel fundamentele oriëntatie op het fenomeen mensensmokkel en de gelegenheid daartoe, dan een preventieadvies naar aanleiding van een concreet onderzoek (wat op zich overigens ook belangrijk werd gevonden maar waarvoor geen afzonderlijk besturingssysteem hoefde te worden opgetuigd). De destijds gedane voorspelling dat het karakter van het overleg zou verschuiven naar repressie en daarmee samenhangende praktische vraagstukken, is ook bewaarheid. Daardoor is de toegevoegde waarde van deelname aan de Taskforce (zeker waar het de besturende organen betreft) voor bijvoorbeeld de IND, BZ, BZK, en de BVD niet in overeenstemming geweest met de verwachting. Het is zeker denkbaar dat hoewel de invloed van een OGO en het AOM op de repressieve aanpak van mensensmokkel als laag worden ingeschat, ten aanzien van preventie een grotere effectiviteit is bereikt. Wanneer dat zou kunnen worden afgemeten aan de vele analyses en rapportages die zijn geschreven en uitgewisseld dan is het antwoord daarop bevestigend. Stuk voor stuk zijn het analyses waar veel energie aan is besteed en die trachten het inzicht te vergroten en meer grip te krijgen op de achtergronden van het fenomeen mensensmokkel.

**Ook al hadden de deelnemers aan de Taskforce een andere verwachting, en ook al is niet vast te stellen wat uiteindelijk de bijdrage is geweest van de vele nota's op de omvang van de mensensmokkel; vanuit het oogpunt van de besturing is het gelukt om producten als preventie-inspanning voort te brengen.**

Blijvend bij de oriëntatie op de doelstelling, is ook een constatering dat de Taskforce zich te weinig heeft bezig gehouden met ontwikkelingen in de omgeving die consequenties hadden voor de besturing van de aanpak van mensensmokkel. Daarvan zijn algemene voorbeelden te noemen, als de discussie over de aansturing van de landelijke en bovenregionale recherche. Ook meer specifieke voorbeelden zijn te noemen zoals de mogelijke taakoverheveling van vreemdelingendiensten naar de IND en de wellicht daardoor beschikbaar komende opsporingscapaciteit voor toezicht en aanpak van mensensmokkel. Als het meest in het oog springende gemis komt uit dit onderzoek het gebrek aan aandacht naar voren dat is uitgegaan naar internationale ontwikkelingen. Mogelijk vanuit een wat strikte oriëntatie op de Taskforce-onderdelen zelf, lijken de internationale ontwikkelingen aan het collectief van OGO en het AOM voorbij te zijn gegaan. Deze vaststelling vormt de opstap naar een bredere constatering.

**De agenda van het OGO en het AOM zijn te weinig bepaald door inhoudelijke gedachtewisseling over strategische vraagstukken en te veel door uitvoerings- en bedrijfsvoeringskwesties.**

---

## 1.5 De bestuurbaarheid

Het arsenaal aan denkbare sturingsinstrumenten is in feite bijzonder groot. De kunst van het besturen bestaat o.a. uit het kiezen van het juiste instrument in relatie tot hetgeen men wil beïnvloeden. Dat kan alleen als men daadwerkelijk over die instrumenten beschikt. In de besturingstheorie worden organisaties als *bestuurbaar* aangemerkt als er voor ieder besturingsvraagstuk dat zich aandient ook een adequaat instrument *bestaat*. Een bewust gekozen formulering, want ook al bestaan er beïnvloedingsinstrumenten dan wil dat nog niet zeggen dat degene die bestuurt ook over die instrumenten beschikt. Instrumenten kunnen bijvoorbeeld verspreid zijn over verschillende bestuurders (in de besturingstheorie aangeduid als 'besturende organen'). En dat blijkt in de bestrijding van mensensmokkel ook zo te zijn.

**De instrumenten waarmee een samenhangende aanpak van de mensensmokkel kan worden beïnvloed zijn verspreid over verschillende besturende organen die deze instrumenten te weinig samenhangend inzetten ten behoeve van het doel: de aanpak van mensensmokkel.**

Men kan de conclusie ook nog anders formuleren. Om de aanpak van mensensmokkel effectief te kunnen besturen beschikten de organen die daartoe specifiek in het leven zijn geroepen (het OGO en het AOM) over onvoldoende sturingsinstrumenten. Men had ook geen inzicht in wie welk sturingsinstrumentarium tot beschikking had en hoe dat zou kunnen worden aangewend voor het oplossen van bepaalde besturingsvraagstukken. Vanuit die optiek is het ook onbegrijpelijk dat juist het ministerie van BZK zo laat is betrokken bij de ontwikkeling van de Takforce-plannen en uiteindelijk toen ze betrokken werd zelf heeft gekozen voor een rol op afstand. Terwijl juist BZK als beheerder beschikt over een belangrijk deel van het besturingsinstrumentarium.

**Ten onrechte heeft BZK haar toegevoegde waarde aan de Taskforce te veel beoordeeld vanuit de inhoudelijke bijdrage aan de aanpak van het delict mensensmokkel (die is inderdaad beperkt) en te weinig vanuit haar waarde voor de besturing op de onderdelen die zich met die bestrijding bezig hielden c.q. bezig zouden moeten houden.**

De besturing van bijvoorbeeld de Nederlandse politie en van het OM speelt zich af buiten de invloedssfeer van een OGO en een AOM. Ook wanneer de focus wordt beperkt tot de drie operationele onderdelen van de Taskforce of tot de delictsoort mensensmokkel, dan nog gaat die conclusie op. De GOC-teams bevinden zich vooral in de invloedssfeer van de politiekorpsen waarvan ze min of meer integraal onderdeel zijn gaan uitmaken. Ondanks de al enige tijd bestaande plannen om een deel van de capaciteit ter beschikking te stellen van de LOvJ.

**Voor OGO en AOM waren de in hun geledingen vertegenwoordigde diensten niet bestuurbaar. OGO en AOM beschikten onvoldoende over instrumenten om buiten de reguliere gezagslijnen besturingsvraagstukken in de aanpak van mensensmokkel op te lossen.**

De UMS valt onder de gezags- en beheersautoriteiten zoals die ook gelden voor de politieregio waar de UMS is ondergebracht. Alleen het IAM is onder de directe invloedssfeer gebracht van het AOM wat overigens tot de nodige spanningen en afstemmingsproblemen heeft geleid met het KLPD, waar het IAM beheersmatig is ondergebracht. De aandacht van OGO en AOM is onevenredig veel uitgegaan naar het IAM en bijvoorbeeld nauwelijks naar de afzonderlijke GOC's. Terwijl die GOC's een groot onderzoekspotentieel vertegenwoordigen dat niet in onderlinge samenhang of in samenhang met de onderdelen van de Taskforce wordt ingezet. De GOC's zijn ingelijfd door de politieregio's. De KMar gaat er alleen nog beheersmatig over en is in feite een soort uitzendbureau ter assistentie van de politie. Bestudering van het ruim voorhanden zijnde onderzoeksmateriaal leidt in het verlengde daarvan tot een volgende conclusie.

**De besturingsaandacht van OGO en AOM is ongelijkwaardig verdeeld over de eenheden die zich met de bestrijding van mensensmokkel bezighouden, zonder dat hieraan een analyse van de besturingsbehoeften grondslag lag.**

Nu was het IAM naar de overtuiging van de initiatiefnemers tot de Taskforce ook de *spil* van de Taskforce. Dat zou kunnen verklaren waarom de aandacht zich daarop heeft geconcentreerd. Maar desondanks heeft men te weinig aandacht gehad voor de oorzaken als gevolg waarvan herhaaldelijk werd vastgesteld dat het IAM niet functioneerde. Merkwaaardig genoeg heeft men bij de instelling van de Taskforce het IAM tot spil gemaakt terwijl dat op basis van het eigen primair proces niet of nauwelijks over informatie (zowel operationele als strategische) ter zake mensensmokkel beschikte. Om als spil te kunnen functioneren, was het volstrekt afhankelijk van bijdragen van andere actoren. Het moest eerst informatie krijgen alvorens iets te kunnen brengen. Informatie die beperkt beschikbaar kwam (er werd buiten de operationele diensten die de Taskforce vormden weinig betekenis gehecht aan de bestrijding van mensensmokkel) en waarvan op zichzelf ook nog eens 'weinig koek kon worden gebakken'. Bij de actoren in het veld die wel interesse toonden voor de aanpak van mensensmokkel, heeft dat het beeld opgeroepen van 'wat hebben wij aan een IAM als wijzelf de informatie moeten aanleveren, en vervolgens ook onze eigen informatie terug krijgen'.

**Door de besturende organen zijn de besturingsvraagstukken rond de informatievoorziening ten aanzien van mensensmokkel te veel geprojecteerd op het IAM als een soort kop van jut.**

In besturingstermen verwoord, was voor het IAM een groot deel van de relevante omgeving niet bestuurbaar

omdat ze niet beschikte over beïnvloedingsinstrumenten om medewerking af te dwingen of uit te lokken. Los van bevoegdheden, ontbeerde het IAM de mogelijkheid om met informatie aanleverende instanties tot ruil te komen. In tegenstelling tot de GOC's en de UMS die direct of indirect menskracht hadden om 'in ruil voor informatie' in te zetten. In dat geval was voor de leveranciers ook feitelijk zichtbaar dat er met de informatie wat werd gedaan, in tegenstelling tot bij het IAM. Als tweede mechanisme speelde dat het IAM vanwege de afstand tot de daadwerkelijke operatie (daar waar de rechercheonderzoeken zich afspelen) niet helemaal voor vol werd aangezien. Historische ervaringen, of beelden daaromtrent, van respondenten in het veld met andere onderdelen van de toenmalige dCRI hebben als negatieve 'mond tot mond reclame' dat beeld versterkt.

De problemen van het functioneren van het IAM zijn te oppervlakkig en onjuist gediagnosticeerd als een probleem dat uitsluitend lag bij het IAM. Het IAM gaf daartoe overigens ook aanleiding door belangrijke bedrijfsvoeringsvraagstukken niet goed of niet op tijd voor elkaar te hebben. Daardoor was moeilijk aan te voeren dat knelpunten in de uitvoering van de belangrijkste taak rond de informatievoorziening te wijten waren aan andere factoren dan die bedrijfsvoering. In zoverre kregen de besturende organen de bal teruggekaatst van de bijzondere positionering van het IAM onder de directe aansturing van de LOvJ. Ten overstaan van het KLPD werd duidelijk gemaakt dat het IAM eigenlijk viel onder de sturing van het AOM en dat het KLPD slechts als beheerder optrad. Dat daarom de zorg van dat KLPD voor het IAM minder was dan voor de 'eigen' onderdelen is daarmee niet vergoelijk maar wel te verklaren.

De aandacht voor het functioneren van het IAM heeft afgeleid van andere besturingsvraagstukken zoals de wijze waarop bijvoorbeeld de politie en het OM zouden kunnen worden beïnvloed in het geven van prioriteit aan het delict mensensmokkel. Ten onrechte werd aangenomen dat het Beleidsplan Nederlandse Politie en de Planningsbrief van het OM als sturingsinstrumenten van niet specifiek voor de aanpak van de mensensmokkel in het leven geroepen organen, voldoende zouden werken. Eigenlijk wist men wel dat bepaalde instrumenten weinig effect zouden sorteren. Tegen beter weten in blijkt aan o.a. deze instrumenten een grotere betekenis te zijn toegekend dan feitelijk zou mogen worden verwacht.

**Naar elkaar als deelnemende organisaties en zo ook naar de politiek is ten opzichte van de werkelijke opvattingen en inzichten over de potentiële effectiviteit van besturingsmaatregelen een te rooskleurig beeld geschetst van de besturingspotentie.**

---

## 1.6 De verbeterplannen van de LOvJ

Een groot deel van de conclusies uit de vorige paragraaf is niet nieuw. Zij het in andere bewoordingen, kwam de nieuwe LOvJ na haar aantreden in oktober 2001 op basis van een gespreksronde en een enquête tot een aantal soortgelijke vaststellingen. Er is in het veld respect voor de daadkracht en openheid, waarmee zij aan de slag is gegaan. Houding en bejegening vormden een trendbreuk ten aanzien van de periode daarvoor. Het feit dat een groot aantal oplossingen werd aangedragen paste wel in het patroon dat inmiddels gebruikelijk was. Daarmee heeft ook de nieuwe LOvJ zich kwetsbaar in de positie gebracht van degene die de problemen te lijf zou gaan. Begrijpelijk en ook te waarderen vanuit het enthousiasme, maar gezien het geringe sturingsinstrumentarium dat haar ter beschikking stond was er weinig kans op succes. Qua veranderingsmethodiek hadden de gesignaleerde knelpunten op het niveau van het OGO moeten worden neergelegd, gecombineerd met een analyse van de onderliggende mechanismen. Wil men op steeds terugkerende thema's echt iets bereiken dan zal het gesprek moeten gaan over belangen. Die discussie ligt op het niveau van OGO-vertegenwoordigers en niet dat van de LOvJ of het AOM. Waar men zich op OGO-niveau daaraan niet heeft willen vertillen, was de LOvJ kansloos om het op AOM-niveau opgelost te krijgen.

De inhoudelijke verbetervoorstellen bestonden vooral uit aanpassingen in de overlegstructuur. Instrumentele oplossingen voor niet-instrumentele problemen. Bovendien zou uitvoering van de voorstellen leiden tot een overlegcircus wat niet in verhouding zou staan tot het geringe gevoel voor prioriteit bij politie en arrondissementsparketten voor mensensmokkel. De gedachte dat meer overleg dit gevoel zou kunnen veranderen berust op een onderschatting van het krachtenveld waarbinnen in regio's prioriteiten tot stand komen en in de

praktijk al dan niet worden opgevolgd. Het besturingssysteem loopt als gevolg van de voorgestelde oplossingen het risico dol te draaien in de coördinatie. Dat risico wordt versterkt met het toevoegen van nog meer actoren (alle parketten, alle politieregio's). Men moet een afweging maken: wat kost het aan bestuurlijke inspanning en wat zal het aan effect opleveren. Elke toegevoegde actor vraagt ook een veelvoud van coördinatie met de al bestaande actoren. Zolang de ernstbeleving in het veld niet verandert, zal mensensmokkel op zich een lage prioriteit blijven houden.

---

## 1.7 Aanbevelingen

De conclusies zoals in de vorige paragrafen zijn verwoord leiden tot een groot aantal aanbevelingen. Aanbevelingen die onderling in belangrijke mate samenhangen en die wanneer ze zouden worden geïsoleerd tot hier en daar een afzonderlijke actie, zeker niet zullen leiden tot het gewenste effect: versterking van de besturing op de aanpak van de mensensmokkel. Maar ook bij gezamenlijke uitvoering is het de vraag of het te verwachten effect zal worden bereikt.

### **Zolang de ernstbeleving ten aanzien van het delict mensensmokkel laag blijft, zullen intensiversingsinspanningen waarschijnlijk maar weinig resultaat opleveren.**

De aanbevelingen staan gegroepeerd naar de actor op wie ze betrekking hebben. Alleen de actoren met een directe relatie tot de opsporing en vervolging en de beleidsbepaling daaromtrent zijn als adressant van de aanbevelingen gebruikt. Vanuit het oogpunt van de verantwoordelijke voor de belangrijkste besturingvraagstukken is deze selectie gemaakt. Dat wil niet zeggen dat er geen aanbevelingen te richten zouden zijn aan het adres van bijvoorbeeld BZ, IND, en BVD. Maar in de formele besturing zijn hun rollen meer bescheiden. In de hoofdtekst van dit onderzoek komen overigens wel beschouwingen voor van hun bijdrage.

De adressanten van de aanbevelingen zijn:

- de opdrachtgevers, bestaande uit het ministerie van Justitie, het ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie (co-relatie met het MvJ), en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- het OM, met een accent op het college van PG's
- de politie, waaronder mede begrepen de UMS en het IAM;
- de KMar.

---

### 1.7.1 Opdrachtgevers

1. Maak duidelijk wie de opdrachtgevers zijn. In het OGO is de beeldvorming ontstaan dat de naamsaanduiding alle deelnemers betrof. Relateer het opdrachtgeverschap aan de verantwoordelijkheid van de drie meest betrokken bewindslieden. Maak het ministerie van Justitie tot het coördinerend departement.
2. Laat de opdrachtgevers zich uitsluitend bezig houden met metabesturing:
  - het beïnvloeden van degenen die als tussenliggend besturend orgaan verantwoordelijk zijn voor een bepaald beleidsveld (dat is ook meer in overeenstemming met het sturingsinstrumentarium waarover opdrachtgevers beschikken) opdat deze (gaan) sturen in de gewenste richting;
  - het oplossen van strategische vraagstukken die voor de afzonderlijke onderdelen niet beïnvloedbaar zijn.
3. Richt de besturing op mensensmokkel en mensenhandel. Drie argumenten liggen ten grondslag aan deze aanbeveling:
  - de verwevenheid van beide delictsoorten in de dagelijkse praktijk;
  - de mogelijkheid om via de ene delictsoort bij de andere uit te komen;
  - de kansen die koppeling biedt om wel aandacht te krijgen van politieregio's en arrondissementsparketten voor mensensmokkel omdat het mede betrokken wordt op mensenhandel wat op meer prioriteit van deze actoren kan rekenen.

4. Handhaaf het OGO, maar pas de samenstelling aan. Laat het OGO bestaan uit vertegenwoordigers met eindverantwoordelijkheid of mandaat voor de brede aanpak van mensensmokkel en mensenhandel met een (inter)nationaal blikveld. Werk met een exclusief lidmaatschap waarin alleen vervanging op hetzelfde niveau is toegestaan met volledig mandaat. Vanuit de gewijzigde optiek van een overleg van opdrachtgevers met tussenliggende besturende organen uit het veld, kan de naam Opdrachtgeversoverleg overigens blijven bestaan.
5. Ontkoppel de relatie van het OGO naar de onderdelen van de Taskforce, en verbreed daarmee de aandacht via de tussenliggende besturende organen tot alle onderdelen die zich bezig houden met mensensmokkel en mensenhandel.
6. Richt de aandacht vooral op preventie. De besturende organen hebben maar weinig directe toegevoegde waarde voor de operationele uitvoering van rechercheonderzoeken. Laat dat vooral over aan de operationele onderdelen en het over hen gestelde reguliere gezag. Voor zover die bestrijding vraagstukken met zich mee brengt die niet binnen de eigen invloedssfeer kunnen worden opgelost, komen het OGO of de afzonderlijke opdrachtgevers mogelijk in beeld.
7. Verlaat het Taskforce-criterium. Beperk de aandacht niet tot drie onderdelen maar laat de invloed van de metabesturing zich uitstrekken tot alle onderdelen die zich bezighouden met de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel.
8. Leg het vraagstuk van de operationele informatie-uitwisseling terug waar het thuishoort: bij de UMS, de GOC's, het IAM, de politieregio's en de KMar. Laat daar eventuele nieuwe initiatieven ontstaan. Geef als opdrachtgevers vanuit het eigen primair proces van beleidsvoorbereiding, advisering en informatieverstrekking aan de ministers, de tussenliggende besturende organen criteria mee. Vooral over de informatie die de opdrachtgevers willen ontvangen om hun besturende taak te kunnen vervullen.
9. Spreek als opdrachtgevers met alle tussenliggende besturende organen af welke informatie op welk moment dient te worden aangeleverd. Kies daarbij als criterium het eigen primair proces van de opdrachtgevers, wat een ander is dan dat van de uitvoerende diensten.
10. Maak als opdrachtgevers ook gebruik van het besturingsinstrumentarium waarover wordt beschikt. Niet voor niets is de behoefte gevoeld voor de aanpassing van de Politiewet 1993 met name waar het gaat om sturing op de aandacht voor landelijke beleidsthema's. Kennelijk is het scheppen van voorwaarden iets heel anders dan er ook daadwerkelijk gebruik van te maken. Maar men wil aangesproken worden op resultaten: doe dat dan ook.
11. Reik het veld niet alleen prioriteiten aan maar ook keuzes. Zodat opdrachtgevers de tussenliggende besturende organen ook daadwerkelijk kunnen aanspreken op resultaat en niet worden geconfronteerd met de stapel eigen prioriteiten die onmogelijk gelijktijdig kunnen worden uitgevoerd.
12. Het inzicht in het krachtenveld rondom de aanpak van mensensmokkel moet toenemen, meer met elkaar worden gedeeld en constant worden gemonitord. Dat is een voorwaarde voor effectiviteit van de belangrijkste taak van de opdrachtgevers: metabesturing. Die taak vraagt om eigen capaciteit voor informatieverwerking om tot de juiste besturingsdoelen te komen en ook te kunnen evalueren in welke mate die worden bereikt. Geef het coördinerend departement (het MvJ) deze taak en capaciteit. Laat het departement, vanuit de wetenschap die dat oplevert, alle voorgenomen besturingsmaatregelen voorzien van een effectanalyse en een inschatting van de veranderkundige implicaties. Bewaak de transparantie door deze analyse en oordelen openlijk te delen en te bespreken met de tussenliggende besturende organen in het OGO.
13. Kom als OGO gezamenlijk tot een inventarisatie van de besturingsinstrumenten die een ieder tot zijn beschikking heeft en geef aan hoe die wellicht ook ten voordele van anderen kunnen worden aangewend in het kader van de besturing. Verken de grenzen van het bestel en kom tot een gezamenlijke besturingsstrategie vanuit het perspectief mensenhandel en mensensmokkel.
14. Het ministerie van BZK moet zich nadrukkelijker als medeopdrachtgever opstellen. Niet primair vanuit de inhoudelijke betrokkenheid bij de aanpak van mensensmokkel, maar als belangrijk besturend orgaan.
15. Hef het AOM op. Het AOM kan geen verantwoordelijkheid dragen voor de besturing van diensten en organen. Deze ligt op het niveau van de afzonderlijke deelnemers aan het OGO. Laat het vacuüm dat door opheffing ontstaat in de netwerkvorming, oplossen door het veld. Creëer geen koppelingen tussen deze oplossingen en het OGO.
16. Waarschijnlijk zal de beschikbare capaciteit voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel nooit voldoende zijn om het fenomeen uit te bannen. Definieer daarom als opdrachtgevers een gewenst niveau aan opsporingsinspanning of, als men tenminste over dat inzicht beschikt, een niveau aan output. Oormerk de

daarmee samenhangende capaciteit om ervan verzekerd te zijn dat de gewenste aandacht niet verdwijnt te midden van andere prioriteiten.

---

### **1.7.2 OM**

17. Leg de taak ten aanzien van beleidsontwikkeling voor landelijke prioriteiten als mensensmokkel en mensenhandel terug van de LOvJ naar waar ze in feite thuishoort: bij het Parket-Generaal. Op deze manier is de PG als vertegenwoordiger in het OGO ook direct aanspreekbaar. De integratie met andere prioritaire beleidsthema's is verzekerd evenals de sturingslijn via planningsbrief en daarop terugkomende verantwoording.
18. De PG is verantwoordelijk voor het oppakken van zaken waaraan landelijk prioriteit is gegeven door de arrondissementsparketten, en niet het Landelijk Parket of de LOvJ. Voor de laatstgenoemden is het veld op dat punt niet bestuurbaar omdat men niet beschikt over beïnvloedingsinstrumenten.
19. Breng de capaciteit die is geormerkt voor de bovenregionale en landelijke bestrijding van mensensmokkel binnen één gezagsregime: dat van het Landelijk parket. Als het Landelijk parket daartoe niet in staat wordt geacht (hetgeen rond de oprichting van het Functioneel OM viel te beluisteren) dan moet men het daarover hebben en die problemen oplossen. Het instellen van bypasses kent het grote risico dat ze over dezelfde kenmerken beschikt als hetgeen de bypass tracht te omzeilen.
20. Voer de verbetervoorstellen van de LOvJ niet uit. Het zijn te instrumentele oplossingen voor niet-instrumentele vraagstukken. Bovendien moet de LOvJ niet in de positie worden gebracht alsof deze verantwoordelijk kan worden gehouden voor het aandragen van oplossingen. Het OGO moet de vraagstukken voor zijn rekening nemen.
21. Geef de LOvJ de rol van coördinerend officier voor alle bovenregionale operationele aandacht voor mensenhandel en mensensmokkel. Laat haar functie zich concentreren op operationele zaken binnen de kaders zoals aangereikt door het OM-gezag.
22. Laat de toewijzing van onderzoeken aan de bovenregionale capaciteit plaatsvinden via de normale weg waar het kernteamonderzoeken betreft, en via de Landelijk officier waar het niet-kernteamwaardige onderzoeken betreft.
23. Het informatiemanagement is het domein van de politie. De OvJ stelt zich dienaangaande eisend maar niet oplossend op.

---

### **1.7.3 KMar**

24. Wijs een deel van de GOC-capaciteit aan als exclusief bestemd voor het uitvoeren van bovenregionale onderzoeken naar mensensmokkel en/of mensenhandel. Bespreek het vraagstuk als gevolg waarvan deze beslissing uitblijft in het OGO. Los het vraagstuk op als opdrachtgevers in samenspraak met het ministerie van Defensie.
25. Versterk de sturing op de GOC's door ze in de gezagsmatige invloedssfeer te brengen van de LOvJ.
26. Leg het beheer van de GOC's feitelijk terug bij de KMar. Formeel ligt het daar nog steeds maar de feitelijke situatie is anders. Op die manier kan de KMar ook in het OGO als tussenliggende besturend orgaan op het functioneren van de GOC's worden aangesproken.
27. Overweeg integratie van het Bureau Migratie Criminaliteit met het IAM. De taakstelling van beide organen is redelijk vergelijkbaar, alleen het domein wisselt. Het multidisciplinaire karakter van de aanpak van mensensmokkel zou er mee zijn gediend en er door worden onderstreept.

---

### **1.7.4 Politie**

28. Breng de UMS onder het gezag van de LOvJ mensensmokkel en mensenhandel, met handhaving van het regime voor de toewijzing van onderzoeken volgens de kernteamcriteria.

29. Handhaaf gedeconcentreerde huisvesting van de UMS. De eenheid is op orde, functioneert naar behoren en zit niet op onrust te wachten met alle neveneffecten in het geval van een eventuele verplaatsing. Zie dit als een experimentele voorloper voor een nieuwe vorm van landelijke en bovenregionale sturing: landelijk gezag en gedeconcentreerd beheer. Monitor dit experiment op zijn werking.
30. Hef de bijzondere sturingsrelatie van de LOvJ ten aanzien van het IAM op. Breng het IAM normaal onder het beheer van een betrokken partij die in staat wordt geacht het overeenkomstig de doelstellingen te laten functioneren.
31. Richt het IAM uitsluitend op operationele ondersteuning en niet op beleidsondersteuning. Deze taak is meer in overeenstemming met de positionering en deskundigheid binnen het IAM. Bovendien zit het veld daar meer op te wachten.
32. Handhaaf de multidisciplinaire samenstelling van het IAM. Geef de beheerder van het IAM ook de bevoegdheid om het IAM als ware het één entiteit zonder verschillende moederorganisaties, aan te sturen.
33. Breng de verantwoordelijkheid voor strategische analyse onder bij de IND. Dat laat onverlet dat anderen (waaronder het IAM) desgewenst bij de uitvoering kunnen worden betrokken. Maar qua verantwoordelijkheid past ze beter bij een organisatie die over een groot deel van de informatie en over deskundigheid beschikt.
34. Voeg als consequentie van de koppeling mensensmokkel en mensenhandel, het IAM en IEM samen.
35. Voeg medewerkers van het IAM/IEM toe aan operationele rechercheonderzoeken naar mensensmokkel of mensenhandel. Dat heeft verschillende voordelen. De status van het IAM neemt toe door deelname aan de operatie, de informatiepositie van het IAM/IEM neemt toe en men is verzekerd van een afzetgebied van kennis en informatie. Wat wellicht nog belangrijker is: er ontstaat een ruilrelatie tussen IAM en het veld. Het IAM brengt capaciteit en deskundigheid in wat altijd het centrale probleem van de politie is bij het samenstellen van onderzoeksteams.
36. Het is belangrijk om operationele onderzoeken te gebruiken voor preventieadviezen. Dat geldt niet alleen voor de UMS maar ook voor alle GOC's. Op zich is dat geen reden om deel te moeten nemen aan een overkoepelend overleg. De ingeslagen weg van protocollering is wellicht een meer efficiënte oplossing.

---

## 1.8 Verandercondities

Een lange lijst met belangrijkste aanbevelingen waarop naar aanleiding van de volgende hoofdstukken nog zeker zou kunnen worden aangevuld. Het is een stevige analyse geworden.

Één van de voorwaarden voor effectieve besturing komt er op neer dat men moet beschikken over inzicht hoe het veld waarop de besturing is gericht in elkaar steekt; welke mechanismen er actief zijn, en hoe het veld er op enig moment bij staat. Consistent met die besturingsvoorwaarde wordt tot slot van het hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen kort stilgestaan bij het veranderingsklimaat en het veranderingsvermogen van degene aan wiens adres de aanbevelingen zijn gericht.

Voor elke verandering geldt dat de vraagstukken die tot de verandering noodzaken ook actief doorwerken op het veranderingsproces. Het is niet denkbeeldig dat dit onderzoeksverslag, consistent met de analyse die eruit spreekt, een aantal blokkades zal ontmoeten. Waar het onderzoek over het OGO en AOM terughoudendheid constateert ten aanzien van het bespreken van onderwerpen die volgens de heersende dominante cultuur als impertinent worden beschouwd, ligt wellicht afwijzing van de onderzoeksuitkomsten voor de hand. Dit type blokkade wordt een *waardenblokkade* genoemd: het hoort niet om over bepaalde zaken te spreken. Evenzeer zal het onderzoek kunnen stuiten op:

- strategische blokkades wanneer de analyses en daaraan verbonden aanbevelingen als slecht voor de eigen organisatie worden beoordeeld, en
- emotionele blokkades wanneer de analyse en conclusies een negatieve beoordeling in lijken te houden van de eigen inspanningen van één of meerdere actoren. Zeker als verwachtingen zijn gewekt over de effectiviteit van besturingsinspanning is het niet altijd gemakkelijk om daarop terug te komen.

Het feit dat respondenten zeer openhartig zijn geweest in de interviews en er over het geheel aan interviews een behoorlijke gelijke gestemdheid naar voren kwam is gunstig voor de ontvangst. In het veld zit men eigenlijk te

wachten op een interventie op de huidige gang van zaken.

Maar dan nog is de vraag of men in staat zal zijn (besturend vermogen) het veld te beïnvloeden (bestuurbaarheid). De opstelling van de opdrachtgevers is hiervoor cruciaal. Zij zijn het meest in staat en gelegitimeerd om richting te geven. Het wordt ook van hen verwacht. Het nieuw aangetreden kabinet vormt daarvoor wellicht een positieve voorwaarde. Zowel waar het de te verwachten aanpassing betreft in de sturing op de landelijke en bovenregionale recherche, als de drive om het vraagstuk van asiel te willen oplossen. Ongunstig op de aandacht voor de bestrijding van mensensmokkel werkt de afname van het aantal asielzoekers die al enige tijd wordt gesignaleerd. Een positieve ontwikkeling uiteraard, die echter niet zal bijdragen aan de 'ernstbeleving' van mensensmokkel in het veld. De overdracht van administratieve vreemdelingentaken van politie naar de IND is mogelijk weer een gunstige factor. Wellicht levert dit vrijkomende capaciteit op voor intensivering van de opsporing van mensensmokkel.

De sleutel tot besturingssucces in relatie tot de aanpak van mensensmokkel ligt in de mate waarin men weet om te gaan met belangen. Het moet usance worden dat wanneer men het gevoel heeft dat om de hete brij wordt heen gedraaid er stop wordt geroepen. Dat wanneer problemen worden verschoven van het niveau waarop ze moeten worden opgelost naar het ondergelegen niveau, dat ondergelegen niveau begripvol maar beslist het probleem terugverwijst. Juist de relatief kleine gemeenschap van bestuurders op de aanpak van mensensmokkel zou men in staat achten om de besturingsvraagstukken op dit niveau te tillen.

De Taskforce heeft een beeld opgeroepen van een project maar is het niveau van de reguliere structuur niet ontstegen. *De macht over het stuur* is verdeeld over verschillende bestuursorganen. Meer dan om instrumentele oplossingen zal het succes van de aanbevelingen afhangen van het vermogen van besturenden om hun macht te delen en gezamenlijk in te zetten.