



Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit

Versienummer 1.0

Datum	17 september 2025
Status	Definitief

Colofon

Projectnaam	Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit
Vergaderplaats	Den Haag
Contactpersoon	Directoraat-Generaal Migratie Directie Migratiebeleid Toezicht, Regulier en Nat. Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 20011 2500 EH

Bijlage(n)	Amendement-Vondeling Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 44
------------	--

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	6
2	Afkortingenlijst	8
3	Inleiding	9
3.1	Aanleiding	9
3.2	Opdracht	9
3.2.1	Afbakening	10
3.3	Voorgestelde wetwijziging en huidige strafbaarstelling	10
3.4	Voorgestelde wijziging in het licht van jurisprudentie EU Hof van Justitie	11
3.5	Opsporings- en vervolgingsbeleid OM	12
3.6	Aanpak en werkwijze	13
3.6.1	Doelgroep	13
3.6.2	Opties	14
3.6.3	Werkgetallen	17
3.6.4	Rollen en verantwoordelijkheden	19
4	Uitvoeringsgevolgen politie	22
4.1	Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie (AVIM)	22
4.1.1	Uitvoeringsgevolgen	22
4.1.2	Personele gevolgen	23
4.1.3	IV	23
4.1.4	Implementatie	23
4.2	Optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie	23
4.2.1	Uitvoeringsgevolgen	23
4.2.2	Personele gevolgen	24
4.2.3	IV	25
4.2.4	Implementatie	25
4.3	Punten van aandacht en risico's	25
4.3.1	Vervolgingsbeleid	25
4.3.2	Verdringingseffect	25
4.3.3	Toename complexiteit	25
4.3.4	Impact op werkzaamheden en legitimiteit politie	25
4.3.5	Juridische vraagstukken	26
5	Uitvoeringsgevolgen KMar	27
5.1	Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door afhandelunit vreemdelingenzaken (KMar)	27
5.1.1	Uitvoeringsgevolgen	27
5.1.2	Personele gevolgen	27
5.1.3	IV	28
5.1.4	Implementatie	28
5.2	Optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie of KMar	28
5.2.1	Uitvoeringsgevolgen	28
5.2.2	Personele gevolgen	29
5.2.3	IV	29
5.2.4	Implementatie	29
5.3	Punten van aandacht en risico's	29
5.3.1	Verdringingseffect	29
5.3.2	Vervolgingsbeleid	29

5.3.3	Toename complexiteit	29
5.3.4	Proportionaliteit	29
6	Uitvoeringsgevolgen DTenV	30
6.1	Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie (AVIM) en afhandelunit vreemdelingenzaken (KMar) en optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie of KMar	30
6.1.1	Uitvoeringsgevolgen	30
6.1.2	Personele gevolgen	31
6.1.3	IV	31
6.1.4	Implementatie	31
6.2	Optie 3: DTenV wordt gevraagd melding te maken indien uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is	32
6.2.1	Uitvoeringsgevolgen	32
6.2.2	Personele gevolgen	32
6.2.3	IV	32
6.2.4	Implementatie	32
6.3	Punten van aandacht en risico's	33
6.3.1	Vervolgingsbeleid	33
6.3.2	Impact op werkzaamheden DTenV	33
6.3.3	Juridische onzekerheden	33
7	Uitvoeringsgevolgen OM	35
7.1	Algemene uitvoeringsgevolgen	35
7.1.1	Uitvoeringsgevolgen	35
7.1.2	Personele gevolgen	35
7.1.3	IV	36
7.1.4	Implementatie	36
7.2	Punten van aandacht en risico's	36
7.2.1	Opsporings- vervolgings- en strafvorderingsbeleid	36
7.2.2	Impact op werkzaamheden OM	36
7.2.3	Kansen	37
8	Uitvoeringsgevolgen Rvdr	38
8.1	Algemene uitvoeringsgevolgen	38
8.1.1	Uitvoeringsgevolgen	38
8.1.2	Personele gevolgen	38
8.1.3	IV	38
8.1.4	Implementatie	38
8.2	Punten van aandacht en risico's	38
9	Uitvoeringsgevolgen COA	39
9.1	Algemene uitvoeringsgevolgen	39
9.1.1	Uitvoeringsgevolgen	39
9.1.2	Personele gevolgen	39
9.1.3	IV	39
9.1.4	Implementatie	39
9.2	<i>Punten van aandacht en risico's</i>	39
9.2.1	Impact op het COA	39
9.2.2	Opvang niet uitgevoerd door COA	40
10	Uitvoeringsgevolgen IND	41
10.1	Algemene uitvoeringsgevolgen	41
10.1.1	Uitvoeringsgevolgen	41

10.1.2	Personele gevolgen	41
10.1.3	IV	41
10.1.4	Implementatie	41
10.2	Punten van aandacht en risico's	42
10.2.1	Aannames	42
10.2.2	Impact op werkzaamheden IND	42
10.2.3	Kansen	42
10.2.4	Consequenties voor toekomstig verblijfsrecht	43
11	Uitvoeringsgevolgen DJI	44
11.1	Algemene uitvoeringsgevolgen	44
11.1.1	Uitvoeringsgevolgen	44
11.1.2	Personele gevolgen	44
11.1.3	IV	44
11.1.4	Implementatie	44
11.2	Punten van aandacht en risico's	44
11.2.1	Detentiecapaciteit	44
12	Gevolgen voor de vreemdeling	45
13	Bijlage	47

1 Samenvatting

In deze uitvoeringstoets 'Strafbaarstelling Illegaliteit' worden mogelijke uitvoeringsgevolgen in kaart gebracht van, het middels het amendement-Vondeling aan de Vreemdelingenwet 2000 toegevoegde, artikel 108a. Met dit artikel wordt een meerderjarige vreemdeling strafbaar als hij in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zijn verblijf niet-rechtmatig is en de vertrektermijn is verstreken, hetgeen bestraft kan worden met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Deze uitvoeringstoets onderzoekt op hoofdlijnen de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en consequenties voor alle betrokken (keten)partners, waaronder politie (AVIM), Koninklijke Marechaussee (KMar), Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), het Openbaar Ministerie (OM), Raad voor de rechtspraak (Rvdr), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Vanwege de beperkte beschikbare tijd is de methodiek van een 'quickscan' benut. Deze aanpak stelt de betrokken ketenpartners in staat om op korte termijn de belangrijkste aandachtspunten en knelpunten in kaart te brengen, zonder direct alle elementen van een volledige ex-ante uitvoeringstoets uit te werken. Voor deze uitvoeringstoets is de tekst van het amendement-Vondeling beschikbaar en de daarin opgenomen korte toelichting op het voorgestelde wetsartikel. Het amendement-Vondeling is door het Directoraat-Generaal Migratie en Directie Wetgeving nader geanalyseerd aan de hand van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Het Europees-juridisch kader stelt dat strafrechtelijke sancties de terugkeerprocedure niet mogen hinderen: pas wanneer de terugkeerprocedure volledig is doorlopen en uitzetting door toedoen van de vreemdeling niet mogelijk blijkt, kan een gevangenisstraf worden opgelegd. De daadwerkelijke uitvoering van de strafbaarstelling van illegaal verblijf staat of valt met het nog op te stellen opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. Omdat het OM zich in dit stadium van het wetgevingsproces niet uitlaat over de precieze invulling hiervan, is in deze uitvoeringstoets gewerkt met een aantal aannames. Daarbij is uitgegaan van het volgende: niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die op grond van artikel 108a Vw worden vervolgd, zullen worden gedagvaard; het OM zal waar mogelijk een gevangenisstraf eisen; en er zullen geen strafbeschikkingen (geldboetes) worden opgelegd. Omdat de omvang van de doelgroep niet exact te kwantificeren is, zijn de (keten)partners door DGM gevraagd te werken met een aantal werkgetallen. De daadwerkelijke impact van de strafbaarstelling illegaliteit voor onder meer de politie, KMar en de DTenV blijft daardoor onzeker.

Er zijn drie uitvoeringsopties uitgewerkt. In optie 1 wordt de voorbereiding van het dossier op grond van artikel 108a Vw belegd bij de politie (AVIM) en afdelingsunit vreemdelingenzaken van de KMar. Eerst wordt beoordeeld of de terugkeerprocedure kan worden opgestart of vervolgd. Deze optie legt het primaat bij vreemdelingenrecht. Gewerkt is met het werkgetal 100 à 300 zaken per jaar. In optie 2 wordt de voorbereiding van het dossier op grond van artikel 108a Vw belegd bij politie en KMar. Iedere aanhouding of staandehouding van een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling kan dan leiden tot strafrechtelijk onderzoek door politie of KMar. Dit betekent een relatief zware belasting van de politie en KMar (gewerkt is met de werkgetallen 1200 zaken voor de KMar en 3000 zaken voor politie per jaar). Dit terwijl het aantal zaken dat daadwerkelijk tot vervolging zal leiden vermoedelijk vergelijkbaar blijft met optie 1 (100 à 300 zaken) vanwege het vereiste dat de terugkeerprocedure doorlopen moet zijn en in de meeste

gevallen de terugkeerprocedure gestart of vervolgd zal kunnen worden. Optie 3 betreft een werkwijze voor DTenV, waarbij DTenV in zaken waarin de vreemdeling de terugkeer actief frustreert en er geen ander handelingsperspectief meer is, melding of aangifte van artikel 108a Vw doet bij de politie. Voor deze optie is gewerkt met 50 à 100 zaken per jaar voor de DTenV.

De politie en KMar voorzien ingrijpende aanpassingen in werkprocessen, de inzet van veel capaciteit en scholing van personeel. Daarbij worden risico's ten aanzien van legitimiteit en proportionaliteit gesignaleerd. De strafbaarstelling illegaliteit veroorzaakt verdringingseffecten voor zowel politie als KMar. Voor de DTenV betekent de regeling – afhankelijk van de optie – een beperkte tot forse toename van informatieverzoeken en daardoor een mogelijke verdringing van de kerntaak om te werken aan vertrek.

Het OM verwacht 100 à 300 extra zaken binnen de huidige personele capaciteit te kunnen opvangen. Uitgaande van ditzelfde werkgetal zijn de gevolgen voor de rechtspraak eveneens beperkt, aldus de Rvdr. Hoewel de IND geen actieve uitvoering geeft aan de strafbaarstelling, kan het tot een zwaardere belasting van de ketenservicelijn en piketdienst leiden. Ook kunnen er extra verblijfsvergunningsaanvragen ingediend worden die bedoeld zijn om procedureel rechtmatig verblijf te creëren om vervolging op grond van artikel 108a Vw te ontlopen. Het COA ziet vooral indirecte effecten, zoals de noodzaak om vreemdelingen beter voor te lichten en mogelijke complicaties bij de opvang van gezinnen. Daarnaast geeft het COA aan dat er onduidelijkheid bestaat over de consequenties van het bieden van onderdak aan vreemdelingen die onder de strafbaarstelling van illegaliteit vallen. DJI voorziet een structurele extra behoefte van 55 tot 165 detentieplaatsen per jaar, terwijl er tot 2030 geen detentiecapaciteit beschikbaar is.

Net als bij de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring (OVR)' leidt de toevoeging van artikel 108a Vw, naast bestaande vreemdelingrechtelijke maatregelen en strafbepalingen, tot meer complexiteit in de regelgeving. Dit vergroot de belasting voor de ketenpartners en raakt de vreemdeling in zijn 'doenvermogen' om de regelgeving te begrijpen. Een aantal ketenpartners wijzen erop dat de legitimiteit van de betrokken organisaties onder druk kan komen te staan. Onnodige of disproportionele aanhoudingen tasten het vertrouwen in de politie en KMar mogelijk aan. De strafbaarstelling, zeker bij uitvoering van optie 3, kan het vertrouwen in de DTenV aantasten, hetgeen kan leiden tot een verminderde bereidheid tot samenwerking aan vertrek.

Voor vreemdelingen betekent de nieuwe strafbaarstelling dat zij, naast de reeds bestaande strafrechtelijke consequenties onder artikel 197 Sr, met aanvullende strafrechtelijke risico's te maken krijgen. Wie niet meewerkt aan vertrek kan worden vervolgd en veroordeeld, met mogelijke vrijheidsstraffen tot gevolg, hetgeen vergaand ingrijpt op hun rechten en vrijheden.

De uitvoeringstoets schetst op hoofdlijnen de mogelijke uitvoeringsgevolgen van artikel 108a Vw. De feitelijke uitvoerbaarheid hangt in belangrijke mate af van het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM en de gekozen inrichting van de ketensamenwerking en sturing.

2 Afkortingenlijst

A&M	Ministerie van Asiel en Migratie
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BRP	Basisregistratie Personen
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DGM	Directoraat-Generaal Migratie
DGO	Duurzame gemeentelijke opvang
DGPenV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DMB	Directie Migratiebeleid
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
GL	Gezinslocaties
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IRV	Inreisverbod
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OVR	Ongewenstverklaring
PV	Proces-verbaal
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RvS	Raad van State
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
TGO	Tijdelijke gemeentelijke opvang
TKB	Terugkeerbesluit
VRIS	Vreemdelingen in de strafrechtketen
Vw	Vreemdelingenwet 2000
Wpg	Wet Politiegegevens
ZoU	Zicht op uitzetting

3 Inleiding

3.1 Aanleiding

Op donderdag 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer, na een hoofdelijke stemming, het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het introduceren van maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (hierna: Asielnoodmaatregelenwet) aanvaard. In dit wetsvoorstel is een wijziging aangebracht door het amendement-Vondeling tot het invoegen van een onderdeel HHa¹. Dit amendement strekt tot het toevoegen van een nieuw artikel 108a aan de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw). Met dit artikel wordt een meerderjarige vreemdeling strafbaar als hij in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zijn verblijf niet-rechtmatig is en de vertrektermijn is verstreken. Dit misdrijf kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 maanden of een geldboete van de tweede categorie.

3.2 Opdracht

In de uitvoeringstoets 'Strafbaarstelling Illegaliteit' wordt de strafbaarstelling van illegaliteit onderzocht. Hierbij wordt gekeken naar de uitvoerbaarheid, praktische haalbaarheid, handhaafbaarheid, benodigde randvoorwaarden en de te verwachten kosten van de implementatie. Deze uitvoeringstoets bouwt voort op de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring (OVR)', waarin de uitvoeringsconsequenties van de uitbreiding van de ongewenstverklaring (artikel 67 Vw) in het licht van de huidige strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf van artikel 197 Wetboek van Strafrecht, worden onderzocht. Beide aanpassingen zijn onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet.

De coördinerende rol voor deze uitvoeringstoets is belegd bij de Directoraat-Generaal Migratie van het Ministerie van Asiel en Migratie (hierna: DGM). DGM brengt samen met de (uitvoerings)organisaties politie (AVIM), de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de uitvoeringsgevolgen in kaart. Dit in afstemming met het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheid (DGPenV) en het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Een uitvoeringstoets wordt in de regel uitgevoerd aan de hand van een conceptwetsvoorstel, inclusief Memorie van Toelichting. Voor deze uitvoeringstoets is de tekst van het amendement-Vondeling beschikbaar en de daarin opgenomen zeer korte toelichting op het voorgestelde wetsartikel. Het amendement-Vondeling is door DGM en Directie Wetgeving nader geanalyseerd aan de hand van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU). Deze uitvoeringstoets is gebaseerd op de tekst van het amendement en deze analyse vanuit DGM (zie hiervoor paragraaf 3.3 en 3.4). Omdat er op het moment van schrijven geen vervolgingsbeleid van het OM beschikbaar is t.a.v. de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf, zijn de ketenpartners door DGM gevraagd de uitvoeringsgevolgen op hoofdlijnen in kaart te brengen op basis van een aantal aannames en middels werkgetallen (zoals toegelicht in paragraaf 3.6).

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 44.

Vanwege de beperkte beschikbare tijd is ervoor gekozen om in deze fase een eerste verkennende analyse op te stellen in de vorm van een 'quickscan'. Deze aanpak stelt betrokken ketenpartners in staat om op korte termijn de belangrijkste aandachtspunten en knelpunten in kaart te brengen. Daarmee geeft deze uitvoeringstoets inzicht in de mogelijke uitvoerbaarheid en belangrijkste aandachtspunten. Het betreft echter geen volledige ex-ante uitvoeringstoets (EAUT).

Deze uitvoeringstoets is onder tijdsdruk tot stand gekomen. Het gaat uit van een aantal beleidskeuzes en sturingskeuzes in de strafrecht- en migratieketen die gedurende het implementatietraject nader moeten worden bepaald. Een deel van de startpunten voor deze analyse zijn noodzakelijkerwijs, gezien de tijdsdruk op dit proces, inschattingen van DGM en ketenpartners.

3.2.1 *Afbakening*

Deze uitvoeringstoets richt zich op de primaire strafbaarstelling van illegaliteit van artikel 108a Vw. Medeplegen en medeplichtigheid zijn uitdrukkelijk geen onderdeel van deze uitvoeringstoets. Dienaangaande heeft de Minister van Asiel en Migratie, naar aanleiding van de op 29 augustus jl. gepubliceerde voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State², besloten een wetsvoorstel (novelle) voor te bereiden om de Asielnoodmaatregelenwet en het in dat wetsvoorstel voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 (strafbaarstelling illegaal verblijf) te wijzigen³. Dit om ervoor te zorgen dat hulpverleners en anderen die hulp verlenen aan vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven, niet strafbaar zijn. Het wetsvoorstel sluit daartoe uit dat iemand strafrechtelijk aansprakelijk kan zijn als medepleger van of medeplichtige aan het in artikel 108a Vw omschreven strafbare feit.

3.3 **Voorgestelde wetswijziging en huidige strafbaarstelling**

Uit de toelichting van het amendement-Vondeling blijkt dat met de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt beoogd het aantal personen terug te dringen dat zonder rechtmatig verblijf in Nederland is. De strafbaarstelling moet tegengaan dat vertrekplichtige vreemdelingen Nederland niet verlaten en zonder verblijfsrecht in Nederland blijven.

Deze nieuwe strafbepaling uit artikel 108a Vw komt te bestaan naast de reeds beschikbare strafbaarstelling van het verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod (misdrijf op grond van artikel 197 Wetboek van Strafrecht, hierna: Sr) en de mogelijkheid tot vervolging ter zake van overtreding van een licht inreisverbod (overtreding op grond van artikel 108 Vw).

In tegenstelling tot de strafbaarstelling uit artikel 197 Sr (ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod) en artikel 108 Vw (licht inreisverbod), is de strafbaarheid van de gedraging zoals bedoeld in artikel 108a Vw niet expliciet verbonden aan een daaraan voorafgaand bestuursrechtelijk besluit. Artikel 197 Sr is daarmee een gekwalificeerde vorm van onrechtmatig verblijf. Voordat een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod kan worden opgelegd, zal de IND eerst een beschikking moeten nemen, toetsend aan de wettelijke voorwaarden volgend uit respectievelijk artikel 67 en artikel 66a Vw. Als de vreemdeling hiertegen in beroep gaat, dan kan de bestuursrechter zich daarover uitlaten. Hierdoor is er een filter: pas als de procedure van het opleggen van een ongewenstverklaring of zwaar

² Advies Afdeling advisering van de Raad van State, kenmerk: W03.25.00207/II, laatste alinea van onderdeel 2a (website Raad van State).

³ Kamerstukken II 2025/26, 36704, nr. 80.

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z15570&did=2025D36011.

inreisverbod is afgerond, is er sprake van een strafbaar feit door de aanwezigheid in Nederland – indien de overige bestanddelen van de delictsomschrijving ook zijn vervuld – dat kan worden vervolgd op grond van artikel 197 Sr. De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zoals in artikel 108a Vw wordt voorgesteld, werkt in beginsel rechtstreeks.

Hierop is wel een nuancering te maken: uit de tekst van het amendement-Vondeling volgt dat een vertrektermijn moet zijn doorlopen alvorens van een strafbaar feit sprake is. Een vertrektermijn volgt in de systematiek van de Vreemdelingenwet uit artikel 62 Vw. Dit zal voor derdelanders onderdeel zijn van een Terugkeerbesluit. Aan vreemdelingen die elders in de EU rechtmatig verblijf hebben, wordt aangezegd binnen een redelijke termijn Nederland te verlaten conform artikel 62a Vw. Dat betekent dat er wel enig besluit of daarmee gelijk te stellen handeling moet zijn verricht, voordat aan de delictsomschrijving is voldaan. Dat betekent dus ook dat als een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling voor het eerst wordt aangetroffen, er nog geen sprake is van een strafbaar feit.

3.4

Voorgestelde wijziging in het licht van jurisprudentie EU Hof van Justitie

Er is voldoende juridische ruimte⁴ om strafbaarstelling van illegaal verblijf op nationaal niveau te regelen. Daarover heeft het HvJ EU diverse uitspraken gedaan. De voorwaarde die het HvJ EU stelt is dat de terugkeerprocedure niet door het strafrecht mag worden gehinderd of vertraagd. Bij niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen heeft de terugkeer prioriteit op het straffen van de illegaliteit.

Een straf die vertrek belemmert, in het bijzonder een vrijheidsontnemende straf, kan alleen worden opgelegd als het gedwongen vertrekproces onverrichterzake is gestopt (de uitzetting is niet mogelijk), en de vreemdeling verkeert niet in een overmachtssituatie (bijvoorbeeld omdat er een 3 EVRM belemmering is bij terugkeer). (Zelfstandig) vertrek moet dus wel mogelijk zijn.

Indien ten aanzien van een vreemdeling zowel een vermoeden van een gepleegd strafbaar feit als van illegaal verblijf geldt, zal in beginsel eerst worden overgegaan tot de opsporing en eventuele vervolging van het strafbare feit alvorens bestuursrechtelijke maatregelen, waaronder het voorbereiden van vertrek en het in dat kader opleggen van een bewaringsmaatregel (vreemdelingenbewaring), te kunnen toepassen. De strafbaarstelling van illegaal verblijf is, in het geval van de mogelijkheid een vrijheidsontnemende straf te eisen en op te leggen, op dit uitgangspunt een uitzondering. Een gevangenisstraf maakt het niet mogelijk om uitvoering te geven aan de terugkeer van de vreemdeling. Dit is anders bij bijvoorbeeld een geldboete.

In de arresten waarnaar in de Memorie van toelichting bij de Asielnoodmaatregelenwet⁵ is verwezen heeft het HvJ er namelijk op gewezen dat ingevolge de Terugkeerrichtlijn⁶ zo spoedig mogelijk moet worden voldaan aan de verplichting om te verwijderen en dit vanzelfsprekend niet het geval is als na vaststelling van illegaal verblijf eerst een strafrechtelijke vervolging en een eventuele gevangenisstraf plaatsvindt die aan vertrek in de weg staat, en daarna (pas) de vaststelling en/of uitvoering van een terugkeerbesluit. Ook heeft het Hof erop gewezen dat met het oog op de voorbereiding en uitvoering van verwijdering hoogstens vreemdelingenbewaring mag worden toegepast. Lidstaten kunnen wel strafrechtelijke bepalingen vaststellen of handhaven die de situatie regelen waarin dwangmaatregelen niet hebben kunnen leiden tot verwijdering. De Terugkeerrichtlijn verzet “zich er niet tegen dat strafrechtelijke sancties worden opgelegd, volgens de

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 704, nr. 3 TK pagina 16 en verder.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 704, nr. 3 TK pagina 16 en verder.

⁶ Richtlijn 2008/115/EG.

ationale regels van het strafprocesrecht, aan onderdanen van derde landen op wie de bij deze richtlijn ingestelde terugkeerprocedure is toegepast en die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven zonder dat er een geldige reden om niet terug te keren is".⁷

Het Hof zegt hiermee dat bij het nemen van strafrechtelijke maatregelen tegen niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die de uitreis belemmeren (i.e. vrijheidsstraffen en mogelijk ook taakstraffen) het vreemdelingenrecht voorrang heeft boven het strafrecht. De aandacht zal moeten liggen bij de terugkeerprocedure als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn. Eerst zal de terugkeerprocedure volledig moeten zijn doorlopen en in dat kader de in die casus toepasbare dwangmaatregelen tevergeefs zijn opgelegd voordat strafrechtelijke maatregelen die de uitreis belemmeren, kunnen worden ingezet. Er wordt daarom verwacht dat vreemdelingen in de praktijk vervolgd kunnen worden – met als strafeis een vrijheidsontnemende straf of maatregel – op grond van artikel 108a Vw als aan (onder meer) de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Er bestaat geen zicht op uitzetting (ZoU), waardoor een vreemdeling niet (meer) in vreemdelingenbewaring kan worden gesteld ter fine van uitzetting;
- vertrek zou mogelijk zijn als de vreemdeling wel zijn medewerking aan terugkeer zou verlenen;
- de betrokkene is meerderjarig;
- er is een terugkeerbesluit; en
- indien van toepassing, is de termijn voor zelfstandig vertrek verstreken.

In gevallen wanneer een vreemdelingenbewaring wordt opgeheven op grond van een belangenafweging kan niet direct aansluitend worden vervolgd op grond van artikel 108a Vw⁸.

Ook als de vreemdeling is veroordeeld op grond van artikel 108a Vw blijft wenselijk dat de vreemdeling zo spoedig mogelijk vertrekt. Onderzocht zal worden op welke wijze in lagere regelgeving mogelijk gemaakt kan worden dat tot strafonderbreking kan worden overgegaan indien de vreemdeling Nederland direct verlaat. Daarbij zal worden onderzocht of op een bepaalde wijze aansluiting gevonden kan worden bij artikel 40a van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

3.5 Opsporings- en vervolgingsbeleid OM

De uitvoering van de strafbaarstelling illegaliteit is grotendeels afhankelijk van het opsporings- en vervolgingsbeleid dat het OM zal schrijven. Het OM kan hier in dit stadium van het wetgevingsproces niet op vooruit lopen. Eveneens is het onzeker hoe de strafrechter zich hierin zal opstellen.

Ten aanzien het opsporings- en vervolgingsbeleid benadrukt het OM dat er op grond van artikel 108a Vw ook sprake kan zijn van strafvervolging en strafoplegging indien de terugkeerprocedure nog niet volledig doorlopen is en de uitzetting wel kan worden gerealiseerd. Dit is het geval indien de gevorderde straf of maatregel niet in de weg staat van de feitelijke terugkeer. Deze voorwaarde uit de jurisprudentie van het HvJ EU geldt namelijk alleen voor het kunnen opleggen van een gevangenisstraf (omdat dit in de weg zou staan van feitelijke terugkeer). Het OM heeft aangegeven de inkadering te volgen van de groep zoals op basis van de EU jurisprudentie is vormgegeven.

⁷ EU HvJ 6 december 2011, C-329/11 (Achughbabian) ECLI:EU:C:2011:807.

⁸ Een voorbeeld hiervan is wanneer een vreemdeling al geruime tijd in vreemdelingenbewaring verblijft terwijl de DTenV nog wacht op een reactie van de autoriteiten naar aanleiding van een verzoek om een vervangend reisdocument.

Hoewel het amendement een maximale gevangenisstraf van 6 maanden voorschrijft, kan de rechter ook een geldboete van de tweede categorie of een taakstraf conform artikel 9 lid 2 Sr opleggen. Dit staat immers niet in de weg aan feitelijke terugkeer, ook al kan het zeer lastig tot onmogelijk zijn om deze te executeren. Dit laatste komt doordat het zeer lastig is een boete te innen van een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling zonder vaste verblijfplaats en zonder een bankrekening noch officieel inkomen. Het OM kan kiezen voor een strafbeschikking (artikel 257a van het Wetboek van Strafvordering, hierna Sv), maar bij niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, in het bijzonder overlastgevende vreemdelingen die misdrijven plegen, wordt dit doorgaans niet gedaan.

Omdat de voorgestelde wettelijke regeling niet expliciteert dat eerst de terugkeerprocedure doorlopen moet worden, zullen er zich ook strafzaken aandienen waarin de terugkeerprocedure – de voorwaarden uit de Terugkeerrichtlijn – nog niet is doorlopen, maar waarbij ingevolge de voorgestelde strafbepaling van artikel 108a Vw wel sprake is van strafbaarheid. In die situatie geldt dat geen gevangenisstraf kan worden opgelegd, maar kan de strafrechter in beginsel wel worden gevraagd een geldboete of taakstraf op te leggen. Of deze zaken zich voordoen is afhankelijk van het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM.

3.6 Aanpak en werkwijze

3.6.1 Doelgroep

Hoewel iedere niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling onder de reikwijdte van artikel 108a Vw valt, zal de doelgroep die daadwerkelijk geraakt wordt door de strafbaarstelling illegaliteit beduidend kleiner zijn dan het geschatte aantal niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.⁹ Het is niet mogelijk de omvang van deze doelgroep vast te stellen. De vreemdelingen die zullen worden geraakt door artikel 108a Vw, en daarmee het aantal vreemdelingen dat zal instromen in de caseload van de ketenpartners van de migratie- en strafrechtketen, is onder andere afhankelijk van het te voeren opsporings- en vervolgingsbeleid. Omdat het OM heeft aangegeven daar in dit stadium niet op vooruit te zullen lopen, wordt in deze uitvoeringstoets met enkele aannames en werkgetallen gewerkt. Deze zijn aan de (keten)partners meegegeven vanuit DGM.

De doelgroep zal in ieder geval gedeeltelijk overeenkomen met de doelgroep van de ongewenstverklaring en mogelijke vervolging op grond van 197 Sr, hetgeen niet-rechtmatig verblijvende criminele vreemdelingen betreffen die de terugkeerprocedure hebben doorlopen. Daarnaast wordt gewerkt met de aanname dat het opsporings- en vervolgingsbeleid vergelijkbaar is met de huidige situatie. Dat betekent dat politie en KMar niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen aantreffen gedurende de uitoefening van hun (politie)taak, bijvoorbeeld door controles op basis van de Vreemdelingenwet (waaronder persoons- en objectgerichte controles door politie (AVIM) en het Mobiel Toezicht Veiligheid door de KMar). Zij zullen *niet* actief opsporen wegens overtreding van artikel 108a Vw. De niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die vervolgd zullen worden op grond van artikel 108a Vw, zullen daarmee instromen in de caseload van de politie of de KMar, hetzij bij aanhouding wegens een ander strafbaar feit, hetzij bij een staandehouding in het kader van een controle op basis van de Vreemdelingenwet.

⁹ In de WODC schatting uit 2020 werd dit aantal geschat op 23.000 tot 58.000 vreemdelingen voor de periode medio 2017 – medio 2018. Zie: [Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017-2018](#).

Ten aanzien van het vervolgings- en strafvorderingsbeleid wordt gewerkt met de aanname dat de niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die vervolgd worden op grond van artikel 108a Vw, gedagvaard zullen worden, dat het OM waar mogelijk een gevangenisstraf zal eisen, en dat aan hen (als hoofdregel) geen strafbeschikking (geldboete) wordt uitgevaardigd. Niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen zullen in de regel geen vaste woon- en verblijfplaats hebben en geen (traceerbare) middelen van bestaan. Dit maakt executie van een boete door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) vrijwel onmogelijk en een dergelijke opvolging van het strafbare feit daarmee zinledig.

Op basis van deze aannames, valt de doelgroep die in aanmerking komt voor als verdachten, voor een deel samen met de doelgroep die kan worden vervolgd onder artikel 197 Sr. Hoewel alle niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen theoretisch gezien onder de reikwijdte van artikel 108a Vw vallen, zal in ieder geval een aanzienlijk deel van de niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen – omdat er niet gericht opgespoord zal worden wegens overtreding van artikel 108a Vw – instromen in de caseload van de politie of KMar vanwege hun criminele en overlastgevende gedragingen.

De doelgroep wordt verder ingekaderd omdat zoals, hierboven toegelicht, uit jurisprudentie van het HvJ EU volgt dat illegaliteit alleen kan worden bestraft met een vrijheidsontnemende straf nadat de terugkeerprocedure is doorlopen, en vertrek niet is gelukt door de aantoonbare schuld van de vreemdeling. De bewijslast hiervan ligt bij het OM. De groep die in beeld komt voor vervolging is op deze manier van rechtswege beperkt tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren.

Tot slot, richt deze uitvoeringstoets zich op de doelgroep niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen. In het implementatietraject zal rekenschap moeten worden gegeven van de overige (kleinere) doelgroepen vreemdelingen die (mogelijk) onder de reikwijdte van de strafbaarstelling illegaliteit vallen, zoals niet-rechtmatig verblijvende Unieburgers, of derdelanders met een verblijfsstatus in een andere EU lidstaat. Deze personen krijgen in de regel geen formele vertrektermijn maar een aanzegging Nederland te verlaten. Zij lijken daarmee niet te voldoen aan de voorwaarden volgend uit artikel 108a Vw en om die reden kan niet met succes tot vervolging worden overgegaan.

3.6.2 *Opties*

Voor deze uitvoeringstoets zijn drie opties uitgewerkt die kunnen leiden tot het vaststellen van het strafbare feit beschreven in artikel 108a Vw. De drie opties sluiten elkaar niet per definitie uit. De opties richten zich voornamelijk op het (vreemdelingenrechtelijke) voortraject en de ketensturing daarin. De opties zijn daarmee met name benut voor het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van de strafbaarstelling illegaliteit voor politie (AVIM), KMar en DTenV.

3.6.2.1 Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie (AVIM) en afhandelunit vreemdelingenzaken (KMar)

In deze optie is vastgesteld op welke wijze opvolging wordt gegeven aan het strafbare feit van niet-rechtmatig verblijf (enkelvoudig delict) door de politie (AVIM) en de Afhandelunit Vreemdelingenzaken van de KMar. De uitvoeringsconsequenties van deze optie zijn door de KMar, politie en DTenV in kaart gebracht.

De optie houdt het volgende in:

Wanneer een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling wordt aangetroffen, wordt deze niet gearresteerd op grond van artikel 108a Vw. In plaats daarvan, enigszins vergelijkbaar met de procedure bij een vals identiteitsbewijs op een luchthaven¹⁰, wordt de vreemdeling door de politie of KMar (na afhandeling van eventuele andere strafbare feiten) overgedragen aan de politie (AVIM) of afhandelunit vreemdelingenzaken van de KMar. De politie (AVIM) of afhandelunit vreemdelingenzaken onderzoekt of de terugkeerprocedure kan worden opgestart of vervolgd. Hierin wordt conform staande praktijk binnen de termijn voor ophouding als bedoeld in artikel 50 Vw (thans 6 uur) onder meer onderzocht of de vreemdeling een terugkeerbesluit heeft, zijn zelfstandige vertrektermijn is verlopen, hij meerderjarig is en/of in vreemdelingenbewaring gesteld kan worden. Indien noodzakelijk, wordt de DTenV geconsulteerd over of uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is.

Indien de terugkeerprocedure kan worden opgestart of vervolgd, wordt de vreemdeling, met uitstel van vervolging ter zake artikel 108a Vw, overgedragen aan DTenV.

Als blijkt dat uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar (zelfstandig) vertrek wel mogelijk is als de vreemdeling medewerking zou verlenen, begint de politie (AVIM) of afhandelunit vreemdelingenzaken met de voorbereiding van een dossier op grond van artikel 108a Vw. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing.

Het uitgangspunt bij deze optie is dat de beleidskeuze is gemaakt dat het vreemdelingenrecht voor het strafrecht van artikel 108a Vw gaat. Als uitgangspunt moet dus worden genomen dat er, met toepassing van artikel 48 Vw, tweede en derde lid Vw 2000, een aanwijzing ligt om het proces zo in te richten dat de politie of KMar in eerste instantie geen opvolging geeft aan artikel 108a Vw, maar de niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling – na afronding van eventuele andere strafrechtelijke stappen – overdraagt aan de politie (AVIM) (of de afhandelunit vreemdelingenzaken van de KMar). De politie (AVIM) beziet, conform bestaande werkwijze, of vreemdelingenbewaring mogelijk is, dan wel of de vreemdeling zelfstandig kan vertrekken. Pas als blijkt dat er geen bestuursrechtelijke vervolgstappen in het kader van de terugkeerprocedure (meer) mogelijk zijn, en de vreemdeling (thans) onverrichter zake heengezonden zou moeten worden, wordt ingezet op opvolging van artikel 108a Vw. In dat kader wordt uiteraard beoordeeld, voor zover nodig in afstemming met de DTenV, of het verwijtbaar is dat de vreemdeling niet vertrekt.

Bij deze optie is uitgegaan van een werkgetal van 100 à 300 zaken per jaar waarin de politie en KMar een dossier voorbereiden op grond van artikel 108a Vw en in dat kader de DTenV consulteren. Dit werkgetal is, met de geschatte aantallen uit de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring (OVR)' in het achterhoofd, een zeer grove schatting. De ketenpartners hebben namelijk aangegeven geen inschatting te kunnen geven van realistische werkgetal omdat de doelgroep onbekend is.

3.6.2.2 Optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie of KMar

In deze optie is vastgesteld op welke wijze opvolging wordt gegeven aan het strafbare feit van niet-rechtmatig verblijf door de politie en KMar. De uitvoeringsconsequenties van deze optie zijn door de KMar, politie en DTenV in kaart gebracht.

De optie houdt het volgende in:

¹⁰ Wanneer een vreemdeling met een vals identiteitsdocument Nederland inreist en vervolgens een asielaanvraag indient, wordt een eventuele strafrechtelijke vervolging aangehouden in afwachting van de asielprocedure.

Bij het aantreffen van een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling wordt door politie of KMar een dossier op grond van enkel artikel 108a Vw opgemaakt. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing. Bij deze optie geldt dat de beleidskeuze is gemaakt dat het strafrecht van artikel 108a Vw voor het vreemdelingrecht gaat. Bij iedere niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling die wordt aangetroffen door politie of KMar wordt onderzocht of opvolging gegeven moet worden aan het strafbare feit van illegaal verblijf.

In de periode na de aanhouding (6 uur bij inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) en 9 uur wanneer de verdachte geen vaste-woon of verblijfplaats heeft) wordt een eerste beoordeling uitgevoerd door contact op te nemen met de politie (AVIM) om te bepalen of een terugkeerprocedure doorlopen is, analoog aan het proces zoals dat nu bij aantreffen vreemdeling met een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring doen.

Indien op basis hiervan de terugkeerprocedure kan worden opgestart of vervolgd, wordt de vreemdeling overgedragen, met uitstel van vervolging op grond van artikel 108a Vw, aan de politie (AVIM) of de afhandelunit vreemdelingenzaken van de KMar, en daarna eventueel aan de DTenV.

Indien de terugkeerprocedure niet kan worden gestart of vervolgd, consulteert politie (AVIM) of KMar voor het dossier op grond van artikel 108a Vw de DTenV over of uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is. In andere woorden; of de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn is doorlopen. De vreemdeling kan worden vastgehouden middels in verzekeringstelling om het dossier binnen 3 dagen gereed te maken. Deze in verzekeringstelling kan, bij tussenkomst van een rechter-commissaris, eenmaal met drie dagen worden verlengd.

Indien DTenV oordeelt dat uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is als de vreemdeling wel medewerking zou verlenen, wordt een dossier op grond van artikel 108a Vw opgemaakt. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing.

Deze optie maakt dat de politie en KMar in het kader van de strafrechtelijke opvolging in samenwerking met de DTenV moeten vaststellen of de terugkeerprocedure is doorlopen in de zin van de Terugkeerrichtlijn. Ook maakt het dat iedere vreemdeling die wordt aangetroffen, en van wie niet direct duidelijk is of zij rechtmatig verblijven, er een redelijk vermoeden zal bestaan van overtreding van artikel 108a Vw.

Het werkgetal voor het in kaart brengen van deze optie ligt dan ook veel hoger dan bij optie 1. Voor de KMar wordt dit geschat op circa 1.200¹¹ extra zaken per jaar, terwijl voor de politie een toename van ongeveer 3.000¹² zaken wordt voorzien. In de meeste zaken zal een start of vervolging van de terugkeerprocedure aan de orde zijn. Het aantal zaken waarbij tot vervolging door het OM kan worden overgegaan omdat het terugkeerproces niet kan worden vervolgd, zal naar verwachting van DGM wel enigszins vergelijkbaar zijn met optie 1, en dus in de orde van 100 à 300 zaken liggen.

3.6.2.3 Optie 3: DTenV wordt gevraagd melding te maken indien uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is

In deze optie is bepaald op welke wijze de DTenV opvolging geeft aan het strafbare feit van niet-rechtmatig verblijf.

¹¹ Eigen inschatting KMar op basis van recente cijfers van aantal staandehoudingen.

¹² Inschatting DGM op basis van cijfers van het aantal inbewaringstellingen.

De optie houdt in:

Als het vertrekproces van de DTenV stopt doordat de vreemdeling niet meewerkt en daardoor niet kan worden uitgezet, kan de DTenV dit melden of aangifte van artikel 108a Vw doen bij de politie¹³. In dergelijke gevallen kan de vreemdeling bij aantreffen worden aangehouden door politie of KMar op grond van artikel 108a Vw. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing.

Er is hierbij uitgegaan van een werkgetal tussen de 50 à 100 zaken per jaar. Bij dit werkgetal wordt uitgegaan van 2 doelgroepen. Enerzijds is dat het aantal vreemdelingen waarvan de uitzetting door toedoen van de vreemdeling niet kan worden gerealiseerd en waarbij de bewaringsmaatregel is opgeheven vanwege het ontbreken van zicht op uitzetting. Anderzijds zijn er ook vreemdelingen die langdurig op een COA-locatie (veelal de gezinslocaties, hierna: GL) verblijven, waarbij door toedoen van de vreemdeling er geen (gedwongen) vertrek kan worden gerealiseerd. Voor deze optie heeft de DTenV de uitvoeringsgevolgen in kaart gebracht. Vreemdelingen die tijdens de vertrekprocedure met onbekende bestemming vertrekken en waarbij de terugkeerprocedure nog niet is afgerond, worden bij deze optie niet meegenomen, omdat voor deze categorie gelet op de hiervoor genoemde jurisprudentie van het EU HvJ niet tot strafvervolgning kan worden overgegaan.

3.6.3

Werkgetallen

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de werkgetallen waarmee de uitvoeringsgevolgen op hoofdlijnen in kaart zijn gebracht. Per optie zijn verschillende werkgetallen aangehouden. Zoals gezegd, sluiten de opties elkaar niet per definitie uit. Opties 1, 2 en 3 gaan over het (vreemdelingrechtelijke) voortraject en de dossiervoorbereiding op grond van artikel 108a Vw door politie en KMar, en de afstemming die daarin wordt gezocht met DTenV.

Voor optie 1 is gewerkt met het werkgetal 100 à 300. Dit getal is, met de aannames zoals toegelicht in hoofdstukken 3.5 en 3.6.1 in het achterhoofd, en de aantallen genoemd in de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring' waarbij het OM tot vervolging kan overgaan (namelijk 400-600) een zeer grove schatting. De aanname hierbij is dat de caseload van het OM voor vervolging enigszins zal toenemen door het de nieuwe strafbepaling uit artikel 108a Vw, maar niet in grote mate. Daaruit volgt dat de caseload van de politie en KMar voor het voorbereiden van het dossier op grond van artikel 108a Vw ook enkel in beperkte mate zal toenemen. Er was onvoldoende tijd dit werkgetal nader te onderzoeken en er was geen mogelijkheid om te bouwen op ervaring met de huidige praktijk anders dan vervolgingen op grond van 197 Sr.

Voor optie 2 was het vooral van belang dat met het werkgetal duidelijk werd gemaakt dat het aantal vreemdelingen waarbij de politie en KMar over zouden gaan tot aanhouding op grond van artikel 108a Vw beduidend hoger zou liggen dan bij optie 1. Dit volgt uit de werkwijze dat de politie en KMar in de uitvoering van hun politietaken een (vermoedelijk) niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling aantreffen en dat dit reeds aanleiding kan zijn om op dat moment het strafrechtelijk onderzoek op grond van artikel 108a Vw te starten. De KMar heeft het werkgetal 1200 aangehouden op basis van de eigen, recente cijfers van het aantal staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet. De politie geeft aan dat het totale capaciteitsbeslag afhangt van het aantal aanhouding en het te hanteren opsporings- en vervolgingsbeleid. Hierdoor kan de politie geen realistische inschatting van

¹³ Volledigheidshalve wordt nog het volgende opgemerkt: in het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring is een bevoegdheid neergelegd om medewerking aan terugkeerhandelingen te vorderen van de vreemdeling. Indien de vreemdeling daaraan geen invulling geeft, vormt dat nalaten een strafbaar feit op basis van 184 Sr. Dit vormt een separaat delict, dat niet primair op het niet-rechtmatig verblijf is gericht.

een werkgetal geven. Daarom is door DGM het werkgetal 3000 geïntroduceerd, hetgeen gebaseerd is op recente cijfers van het aantal inbewaringstellingen. Dit betreft namelijk niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die in de caseload van de politie (AVIM) zijn gestroomd en waarbij vervolgens het terugkeertraject is gestart of vervolgd middels vreemdelingenbewaring. Hoewel niet tot vervolging kan worden overgegaan indien vreemdelingenbewaring mogelijk is, zal conform de werkwijze van optie 2 de politie deze vreemdelingen na aantreffen aanhouden op grond van artikel 108a Vw (waarna in de meeste gevallen het terugkeertraject alsnog gestart of vervolgd zal kunnen worden en enkel in een klein deel tot vervolging overgegaan kan worden door het OM).

Voor optie 3 heeft de DTenV het werkgetal 50 à 100 zaken geïdentificeerd op basis van de eigen caseload. Aangenomen wordt dat als DTenV deze werkwijze zal toepassen, vreemdelingen alsnog door politie of KMar aangetroffen dienen te worden voordat tot aanhouding kan worden overgegaan. De aanname is dat de 50 à 100 zaken daarom niet per se opgeteld hoeven te worden bij de werkgetallen van opties 1 en 2.

Uitgaande van de aanname dat, ongeacht op welke wijze vreemdelingen instromen in de caseload van politie (AVIM) en KMar, het OM enkel in een beperkt aantal zal kunnen overgaan tot vervolging (hetgeen is toegelicht in hoofdstukken 3.4 en 3.6.1) is het OM gevraagd te werken met het werkgetal 100 à 300. Uitgegaan is van een beperkte toename van de aantallen waarbij het OM tot vervolging kan overgaan van artikel 197 Sr (400 à 600 zaken), zoals genoemd in de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring'. Om die reden zijn de andere ketenpartners, namelijk de Rvdr, DJI, COA en de IND, ook gevraagd met dit werkgetal te werken.

Zoals gezegd, betreffen deze werkgetallen zeer grove schattingen. Vanzelfsprekend betekent dit dat als in de praktijk er zich meer of minder zaken zullen voordoen, de uitvoeringsgevolgen zoals beschreven in deze uitvoeringstoets (gedeeltelijk) hun geldigheid verliezen.

Tabel 1: werkgetallen ketenpartners

Ketenpartners	Politie (AVIM)	KMar	DTenV ¹⁴	OM	Rvdr	DJI
	Strafrechtelijk onderzoek		Vervolging, strafzaak en strafexecutie			
Optie 1 <i>Strafrechtelijk onderzoek artikel 108a Vw door politie (AVIM) en afhandelunit vreemdelingenzaken (KMar) na uitlopen vreemdelingrechtelijke terugkeerprocedure</i>	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken	200 à 600 zaken	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken
Optie 2 <i>Strafrechtelijk onderzoek artikel 108a Vw door politie en KMar bij aanhouding ander strafbaar feit of staandehouding vanuit andere politieprocessen</i>	3000	1200	4200	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken

¹⁴ De aantallen van de DTenV is een cumulatie van de politie en de KMar.

Optie 3 <i>De DTenV doet melding of aangifte bij de politie van een vreemdeling die niet meewerkt en daardoor niet uitgezet kan worden bij de politie. Politie kan opvolging geven aan deze melding of aangifte bij aantreffen vreemdeling, conform werkwijze optie 1 of 2.</i>	50 à 100 zaken als onderdeel getallen optie 1 of 2	50 à 100 zaken als onderdeel getallen optie 1 of 2	50 à 100 zaken	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken
---	--	--	----------------	-----------------	-----------------	-----------------

3.6.4

Rollen en verantwoordelijkheden

De uitvoering van artikel 108a Vw kent zowel strafrechtelijke als vreemdelingrechtelijke aspecten. Onderstaand overzicht beschrijft per betrokken organisatie welke wettelijke taak zij vervult en onder welk gezag.

Politie (AVIM)

De politie heeft tot taak de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, onder gezag van het bevoegd gezag en met inachtneming van de geldende rechtsregels. Voor onderdelen van de politietaak op het terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en taken ten dienste van justitie staat zij onder gezag van het OM (artikel 12 Politiewet 2012) en volgt daarbij de aanwijzingen van het OM op. De minister van Justitie en Veiligheid draagt ministeriele verantwoordelijkheid.

Voor wat betreft de uitvoering van de Vw, is de minister van Asiel en Migratie het gezag. Uit artikel 48 Vw volgt dat de Minister aan de korpschef (en de Commandant der Koninklijke Marechaussee) aanwijzingen kan geven over de uitvoering van de Vw en van de Schengengrenscore. Naast individuele aanwijzingen, kan de Minister aanwijzingen geven over de inrichting van de werkprocessen en bedrijfsvoering door tussenkomst van de verantwoordelijke bewindspersoon (artikel 48, lid 3, Vw).

De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie is specifiek belast met de handhaving en toezicht in het kader van de Vw, identificatie- en identiteitsonderzoek, en de opsporing van migratiecriminaliteit. Dit onder het gezag van de minister van Asiel en Migratie.

Artikel 108a Vw is een hybride artikel: het staat in de Vw, maar betreft een strafrechtelijk misdrijf. Dat betekent dat wanneer de politie opvolging geeft aan artikel 108a Vw, enerzijds de aanwijzingen van de minister van Asiel en Migratie over de inrichting van de organisatie leidend zijn, en anderzijds bij de individuele vervolging en de strafeis de aanwijzingen van het OM bepalend zijn.

KMar

De KMar voert limitatief in de wet omschreven politietaken uit onder het gezag van de minister van Justitie en Veiligheid. De KMar voert de grenspolitietaken uit onder het gezag van de minister van Asiel en Migratie.

Voor wat betreft de uitvoering van de Vw, is de minister van Asiel en Migratie het gezag. Uit artikel 48 Vw volgt dat de Minister aan de Commandant der Koninklijke Marechaussee (en de korpschef) en aanwijzingen kan geven over de uitvoering van de Vw en van de

Schengengrenscore. Naast individuele aanwijzingen, kan de Minister aanwijzingen geven over de inrichting van de werkprocessen en bedrijfsvoering aan door tussenkomst van de verantwoordelijke bewindspersoon.

Artikel 108a Vw is een hybride artikel: het staat in de Vw, maar betreft een strafrechtelijk misdrijf. Dat betekent dat wanneer de KMar opvolging geeft aan artikel 108a Vw, enerzijds de aanwijzingen van de minister van Asiel en Migratie over de inrichting van de organisatie leidend zijn. Bij de individuele vervolging, en de strafeis, zullen de aanwijzingen van het OM leidend zijn.

OM

Het OM, als onderdeel van de rechterlijke macht, is verantwoordelijk voor het opsporings- en vervolgingsbeleid van een strafbepaling; zo ook voor de strafbepaling van artikel 108a Vw. Een officier van justitie heeft het gezag over een politieonderzoek van de politie of KMar, en bepaalt of het in een zaak overgaat tot vervolging.

Het OM legt verantwoording af aan:

- de rechter, die toetst of opsporing en vervolging rechtmatig en zorgvuldig zijn uitgevoerd;
- de minister van Justitie en Veiligheid, over de beleidsmatige en bestuurlijke uitvoering.

Rvdr

De Rvdr vormt de schakel tussen de gerechten en de politiek/bestuur en heeft tot taak te bevorderen dat de gerechten hun rechtsprekende taak goed kunnen uitoefenen.

In relatie tot artikel 108a Vw waarborgt de Rvdr dat de gerechten in staat zijn recht te spreken in zaken die voortvloeien uit deze bepaling.

DJI

DJI voert namens de minister van Justitie en Veiligheid de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen uit die door de rechter zijn opgelegd.

In het kader van artikel 108a Vw is DJI verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheidsontnemende straffen, waaronder detentie na strafrechtelijke veroordeling.

DTenV

De DTenV is een taakorganisatie die valt onder het ministerie van Asiel en Migratie. De DTenV regisseert het daadwerkelijke vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. De DTenV is een uitvoeringsorganisatie met als opdrachtgever DGM.

In het kader van de uitvoering van artikel 108a Vw kan de DTenV bevestigd worden over de stand van zaken van de terugkeerprocedure van een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling.

IND

De IND is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Asiel en Migratie, met DGM als opdrachtgever. De IND oordeelt en beslist over alle naturalisatieverzoeken, verblijfsaanvragen en asielaanvragen van mensen die naar Nederland komen, over de verlenging van deze aanvragen en de intrekking van het verblijfsrecht en Nederlanderschap.

De IND stelt de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling vast, hetgeen de politie, KMar en OM kan ondersteunen in de uitvoering van artikel 108a Vw. De IND is tevens verantwoordelijk voor het ongewenst verklaren van vreemdelingen.

COA

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang, begeleiding en uitstroom (uit de opvang) van asielzoekers in Nederland. Als zelfstandig bestuursorgaan voert het COA een politieke opdracht uit en legt verantwoording af aan de minister van Asiel en Migratie.

Het COA heeft geen uitvoerende rol ten aanzien van artikel 108a Vw.

4 Uitvoeringsgevolgen politie

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de politie.

4.1 Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie (AVIM)

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor de politie bij optie 1, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Daarbij is het werkgetal 100 à 300 zaken per jaar gebruikt.

4.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

Optie 1 sluit niet aan bij de huidige strafrechtelijke werkprocessen van de politie (AVIM) en vraagt daarom om een aanpassing hiervan. Met de huidige werkwijze wordt een verdachte van een strafbaar feit direct aangehouden, en niet nogmaals aan het einde van het proces (de terugkeerprocedure). Artikel 108a Vw zou hierop een uitzondering gaan vormen.

Indien een aangehouden of veroordeelde vreemdeling instroomt in de caseload van de AVIM, betekent dit dat de politie begint bij het strafrecht (de strafrechtelijke afhandeling van een strafbaar feit), overstapt naar het vreemdelingenrecht (de terugkeerprocedure) om vervolgens mogelijk over te stappen op het strafrecht (dossier voorbereiden op grond van artikel 108a Vw) als het terugkeerproces niet geëffectueerd kan worden door toedoen van de vreemdeling. Deze overstap van strafrecht naar bestuursrecht en terug naar strafrecht brengt onduidelijkheden met zich mee in taakstelling en bevoegdheden. Dit speelt des te meer omdat sommige AVIM-medewerkers specifiek zijn aangesteld voor (enkel) vreemdelingenrechtelijke taken. De politie constateert dat het onduidelijk is of deze medewerkers met een executieve functie en specifieke inzet (ESI) bevoegd zijn om tevens strafrechtelijke taken uit te voeren. Dit zou in een eventueel implementatietraject nader onderzocht moeten worden.

Ondanks het beperkte werkgetal dat door de DGM is aangedragen en de invloed van het nog op te stellen vervolgingsbeleid vanuit het OM hierop, is de verwachte impact van deze optie op de politie (AVIM) significant.

De werkinstructies voor de AVIM-medewerkers moeten worden aangepast en er dienen nieuwe werkafspraken te worden gemaakt met de keten, met name ten aanzien van de informatiedeling.

Ten aanzien van deze optie wordt op twee momenten (dubbele inzet) vanuit het strafrecht verwacht: eerst volgt de verdachte het strafrechtelijk traject naar aanleiding van het gepleegde delict (bijvoorbeeld diefstal). Na afronding daarvan wordt de betrokkene overgedragen aan de AVIM, waar het vreemdelingenrechtelijke traject (de terugkeerprocedure) volgt. Wanneer verwijdering vervolgens niet mogelijk blijkt door toedoen van de vreemdeling, volgt opnieuw een strafrechtelijke handeling, namelijk aanhouding en voorgeleiding in het kader van een strafrechtelijk onderzoek van artikel 108a Vw. Hoewel hierdoor een beperkter aantal zaken instroomt dan bij optie 2, ontbreekt in deze optie de synergie met andere strafrechtelijke trajecten. De politie signaleert onduidelijkheden in de informatiedeling bij het schakelen tussen de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet Politiegegevens (Wpg), hetgeen in een eventueel implementatietraject nader onderzocht dient te worden. De juridische spanning die politie signaleert moet nader onderzocht worden.

Als blijkt dat uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is, start de politie (AVIM) met de voorbereiding van een dossier op grond van artikel 108a Vw. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing.

Daarbij is het van belang te benadrukken dat, wanneer AVIM de betrokkene opnieuw overdraagt aan het primaire domein (blauw), een verdringingseffect optreedt ten aanzien van de afhandeling van andere strafbare feiten. Indien AVIM de betrokkene daarentegen zelf afhandelt, ontstaat dit verdringingseffect binnen de uitvoering van de vreemdelingenrechtelijke taak.

4.1.2

Personele gevolgen

Voor de strafrechtelijke afhandeling van een aanhouding op basis van artikel 108a Vw is volgens de eigen inschatting van politie **minimaal 16 uur per zaak** nodig vanwege de dubbele inzet van het strafrechtelijke proces. Deze (minimale) 16 uur omvat onder meer systeemonderzoek, verhoor en reistijd, maar nog niet de afhankelijkheid van informatie van organisaties als DTenV en IND. De politie heeft geen berekening gemaakt met het werkgetal 100 à 300, maar vanzelfsprekend betekent dit respectievelijk $16 \times 100 = 1600$ uur (**1-1,5 fte extra**) en $16 \times 300 = 4800$ uur (**3,5-4 fte extra**). De daadwerkelijke capaciteitsbeslag hangt echter af van het aantal aanhoudingen en het te hanteren opsporings- en vervolgingsbeleid.

4.1.3

IV

De wetswijziging vereist een aanpassing van de politie bedrijfsprocessensystemen om het artikel in te kunnen regelen.

4.1.4

Implementatie

Ten behoeve van het implementeren van optie 1 dienen vervolgingskeuzes te worden gemaakt met het OM. Het implementatietraject is hierdoor afhankelijk van het vervolgingsbeleid van het OM, hetgeen nog opgesteld dient te worden.

4.2

Optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor de politie bij optie 2, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Hierbij is uitgegaan van een werkgetal van 3000

zaken per jaar, waarvan de politie opvolging geeft aan het strafbare feit niet-rechtmatig verblijf.

4.2.1 *Uitvoeringsgevolgen*

De uitvoeringsgevolgen van deze optie zijn voor de politie groot. Indien de uitvoering van artikel 108a Vw in het beleid en de ketensturing op deze wijze wordt ingericht, vraagt dit veel van de politie. Het betreft een nieuwe strafbepaling dat complexiteit met zich meebrengt door het vereiste dat de terugkeerprocedure doorlopen moet zijn volgens de Terugkeerrichtlijn.

Bij iedere staandehouding of aanhouding dient te worden onderzocht of sprake is van niet-rechtmatig verblijf en daarmee of er sprake is van het strafbare feit beschreven in artikel 108a Vw. Dit houdt in dat politiefunctionarissen, naast de strafrechtelijke afhandeling, tevens de verblijfsrechtelijke controle uitvoeren (via MEOS in de BVI-IB). Tijdens het strafrechtelijke onderzoek wordt de AVIM gevraagd een sfeer-PV op te maken die de elementen van 108a Vw omvat. Dit zal meer informatie betreffen dan enkel systeem-informatie. Wat het sfeer-PV precies inhoudt, moet nader bepaald worden met het OM en is niet af te leiden uit het werkproces van artikel 197 Sr.

Tijdens dit strafrechtelijke onderzoek be vraagt de politie de AVIM en IND over de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling. De politie (AVIM) levert een sfeer-PV. Dit onderzoek moet binnen een termijn van 6 uur worden afgerond, of binnen 9 uur indien de verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Binnen dit tijdsbestek moet de benodigde informatie van politie (AVIM) DTenV en IND beschikbaar zijn. Indien dit niet mogelijk is kan in verzekeringstelling (uitsluitend bij 9-uurs zaken) worden toegepast. Na afronding van het dossier draagt de politie het dossier over aan het OM.¹⁵

De staandehouding of aanhouding kan op ieder tijdstip en op ieder moment in de week plaatsvinden. Het is voor de politie daarom van belang dat de politie (AVIM), IND en DTenV ook buiten kantooruren beschikbaar zijn.

Niet-rechtmatig verblijf is geen waarneembare fysieke handeling en kan niet direct op straat worden vastgesteld. Pas na onderzoek en afstemming met de DTenV kan worden vastgesteld of een vreemdeling de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn heeft doorlopen en tot de doelgroep behoort. Dit kan leiden tot veel onnodige aanhoudingen, met extra druk op cellencapaciteit en arrestantenafdelingen, gevolgd door vrijlatingen of sepots. Daarom is binnen de opsporing gespecialiseerde kennis en expertise noodzakelijk.

Op basis van de beschikbare informatie schat de politie in dat voor de strafrechtelijke afhandeling van een aanhouding van een vreemdeling o.b.v. verdenking 108a Vw **minimaal 16 uur per zaak** benodigd is. Hierbij wordt uitgegaan van het scenario dat de politie (AVIM), IND en DTenV vrijwel direct de benodigde informatie kunnen leveren als de politie hierom verzoekt. Dit is inclusief factoren zoals het systeemonderzoek door politie, verhoor, reistijd e.d..

4.2.2 *Personele gevolgen*

Bij deze optie gaat de politie ervan uit dat alle mogelijk betrokken operationele collega's, hetgeen er circa 20.000 zijn, bijgeschoold dienen te worden op dit onderwerp. Uit het huidige werkproces blijkt namelijk dat de benodigde kennis niet bij de operationele

¹⁵ Gezien de duur van de strafmaat (6 maanden) is geen voorlopige hechtenis toegestaan, en is 6 uur beschikbaar na aanhouding. Echter als er een kans dat de verdachte vlucht is wel voorlopige hechtenis toegestaan. Dit zal bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn als de persoon geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. In dat geval is kan de verdachte 9 uur worden vastgehouden.

collega's aanwezig is, hetgeen kan betekenen dat aanvullende opleiding voor alle agenten op straat vereist is. Uit de input van de politie volgt dat gedacht moet worden aan een mogelijke kostprijs van **10 tot 15 miljoen euro**.

Het combineren van strafrechtelijke taken met verblijfsrechtelijke controles vergroot de werkdruk bij de politie en kan ook zorgen voor een verdringingseffect van de taken. Bij het werkgetal van 3000 zaken betekent dit 16 uur x 3000 zaken = 48.000 uur benodigd. Hiervoor is **38,4 fte extra** nodig. Het totale capaciteitsbeslag hangt af van het aantal aanhoudingen en het te hanteren opsporings- en vervolgingsbeleid.

- 4.2.3 *IV*
De wetswijziging vereist een aanpassing van de politie bedrijfsprocessensystemen om het artikel in te kunnen regelen.
- 4.2.4 *Implementatie*
De politie geeft aan geen inschatting te kunnen maken van de duur van het interne implementatietraject vanwege het ontbreken van een beleidskader en vervolgingsbeleid. Ten behoeve van het implementeren van optie 2 dienen namelijk vervolgingskeuzes te worden gemaakt met het OM. Het implementatietraject is hierdoor afhankelijk van het vervolgingsbeleid van het OM, hetgeen nog opgesteld dient te worden.
- 4.3 **Punten van aandacht en risico's**
In deze paragraaf worden de punten van aandacht en risico's van de voorgenomen opties besproken.
- 4.3.1 *Vervolgingsbeleid*
De politie voert haar werkzaamheden uit onder het gezag van de officier van justitie van het OM bij strafrechtelijke handhaving en onder dat van de Minister van Asiel en Migratie bij vreemdelingentoezicht. Het OM heeft aangegeven op dit moment niet vooruit te kunnen lopen op het opsporings- en vervolgingsbeleid. Hierdoor kunnen de uitvoeringsgevolgen voor de politie enkel grofmazig ingeschat worden aan de hand van de twee geschetste opties.
- De politie (AVIM) verwacht ten aanzien van optie 1 forse aanpassingen in haar werkprocessen.
- 4.3.2 *Verdringingseffect*
Zoals aangegeven, kunnen de extra strafrechtelijke onderzoeken leiden tot een verdringingseffect op de rest van de operatie. Dit betekent dat middelen, zoals personeel, tijd en capaciteit, die anders zouden worden ingezet voor reguliere taken en controles, nu deels moeten worden aangewend voor deze taak. Hierdoor kan de uitvoering van andere operationele werkzaamheden vertraging oplopen of in beperkte mate plaatsvinden, hetgeen de algehele effectiviteit van de operatie kan beïnvloeden.
- 4.3.3 *Toename complexiteit*
Net als bij de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring (OVR)' geldt dat het strafbaar stellen van illegaliteit, naast de reeds bestaande vreemdelingrechtelijke maatregelen en strafbaarstellingen, betekent dat de complexiteit van de regelgeving toeneemt. Dit geldt voor zowel de politiemedewerker als de vreemdeling zelf. Hoe complexer het werk wordt, hoe meer tijd en scholing dit vereist.

4.3.4

Impact op werkzaamheden en legitimiteit politie

Ten aanzien van de legitimiteit van de politie ziet de politie dezelfde risico's als ook benoemd in uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring (OVR)'. Niet-rechtmatig verblijf is namelijk geen fysieke gedraging die door een agent kan worden waargenomen. Daarnaast kan ook op straat niet worden vastgesteld of de persoon onder de doelgroep valt en houdt in dat pas na onderzoek en afstemming met de DTenV onderkend kan worden of de vreemdeling de Terugkeerrichtlijn heeft doorlopen. Dit kan leiden tot veel onnodige aanhoudingen (inclusief onnodige druk op cellencapaciteit en arrestantenafdelingen) op verdenking van dit misdrijf, die vervolgens resulteren in vrijlatingen of sepots. Dat betekent dat ook binnen de opsporing kennis en kunde aanwezig moet zijn. Het onnodig aanhouden van een vreemdeling kan gevolgen hebben voor de legitimiteit van de politie en de motivatie van haar medewerkers.

De overige risico's die de politie ziet, zijn verwerkt in hoofdstuk 12.

4.3.5

Juridische vraagstukken

Privacywetgeving legt beperkingen op waardoor niet ongelimiteerd persoonsgegevens uitgewisseld kunnen worden tussen de Wpg en AVG en andersom. Hoe de AVG en de Wpg samenkomen in de uitvoering van de politie (AVIM) dient voor beide opties nader onderzocht te worden in een eventueel implementatietraject.

Er wordt daarnaast nog een andere (mogelijke) kwetsbaarheidesignaleerd. In het strafrechtelijke proces voor artikel 108a Vw kunnen Eurodac gegevens worden gebruikt. Om de verblijfsrechtelijke positie van een vreemdeling te kunnen bepalen, en of hij onder de Terugkeerrichtlijn valt, is bevraging van de Eurodac-database essentieel. Echter stelt de Eurodac-verordening randvoorwaarden voor het raadplegen van deze database. De politie wijst er op dat een juridische spanning ontstaat met de Eurodac-verordening, aangezien bevraging in het kader van strafrechtelijke doeleinden (Wpg) aan voorwaarden zijn verbonden.

5 Uitvoeringsgevolgen KMar

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de KMar.

5.1 Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door afhandelunit vreemdelingenzaken (KMar)

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor de KMar bij optie 1, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Daarbij is uitgegaan van het werkgetal 100 à 300 zaken per jaar.

5.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

Voor de KMar geldt dat deze optie voor de uitvoering van de strafbaarstelling illegaliteit een wijziging van het huidige werkproces vereist bij de afhandeling van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen door de afhandelunit vreemdelingenzaken. De interne werkinstructies, met name ten aanzien van het verwerken van de informatie die de DTenV aanlevert over de terugkeerprocedure van de vreemdeling, dienen hierop aangepast te worden. Er zullen tevens aanvullende werkafspraken over de ketensamenwerking gemaakt dienen te worden, in het bijzonder met de DTenV. Met name over de informatiedeling tijdens het ophouden van verdachte en de overdracht van dossiers na strafrechtelijke afdoening dienen afspraken gemaakt te worden. Desondanks het beperkte aantal zaken, is de impact van de wijziging op de KMar significant. De strafrechtelijke onderzoeken zullen naar verwachting ten koste gaan van andere kerntaken van de KMar. Daarom wordt een verdringingseffect op de rest van de operatie verwacht.

Een vreemdeling die bij de afhandelunit vreemdelingenzaken instroomt, wordt conform het staande proces onderworpen aan de controle van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke (INV) positie vastgesteld. De biografische gegevens worden geraadpleegd in de BVI-IB. Indien noodzakelijk, wordt de verblijfsrechtelijke status gecontroleerd door contact op te nemen met de IND. Onderzocht wordt of de terugkeerprocedure kan worden gestart of vervolgd, en of vreemdelingenbewaring mogelijk is. Bij aanwijzingen dat de vreemdeling zou kunnen vertrekken, maar door eigen toedoen niet uitgezet kan worden, neemt de KMar contact op met de DTenV voor informatie over de terugkeerprocedure en de mogelijke strafbaarheid op grond van artikel 108a Vw. Net als voor de politie geldt dat de KMar deze informatie op zeer korte termijn dient te ontvangen van de DTenV. Als blijkt dat uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is, start de KMar met de voorbereiding van een dossier op grond van artikel 108a Vw. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing.

5.1.2 *Personele gevolgen*

Bij een toename van het aantal zaken kunnen capaciteitsproblemen ontstaan, waarvoor functiewijzigingen of extra inzet van medewerkers nodig kan zijn. Op basis van eerste inschattingen leidt dit per zaak tot een extra werklast van 8,75 uur voor de wachtmeesters en 1,5 uur voor de hulpofficier van justitie. Dit betekent dat de KMar **10,25 uur per zaak** nodig heeft. Voor 100 extra zaken per jaar zal er **1 extra fte** nodig zijn en bij 300 zaken per

jaar zal dit gaan om 2 extra fte. Er zijn geen aanvullende opleidingen vereist, maar het strafrechtelijk onderzoek heeft wel een verdringingseffect op de rest van de operatie.

5.1.3

IV

De wetswijziging leidt tot beperkte aanpassingen in de IV-systemen.

5.1.4

Implementatie

Het interne implementatietraject bij KMar wordt geschat op een maand, waarbij de KMar afhankelijk is van ketenpartners.

5.2

Optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie of KMar

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor KMar bij optie 2, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Daarbij is uitgegaan van het werkgetal van 1200 zaken per jaar.

5.2.1

Uitvoeringsgevolgen

Voor de KMar geldt dat deze optie voor de uitvoering van de strafbaarstelling illegaliteit een wijziging van het huidige werkproces vereist bij de afhandeling van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen door de afhandelunit vreemdelingenzaken. De interne werkinstructies, met name ten aanzien van het verwerken van de informatie die de DTenV aanlevert over de terugkeerprocedure van de vreemdeling, dienen hierop aangepast te worden. Er zullen tevens aanvullende werkafspraken over de ketensamenwerking gemaakt dienen te worden, in het bijzonder met de DTenV. Met name over de informatiedeling tijdens het ophouden van verdachte en de overdracht van dossiers na strafrechtelijke afdoening dienen afspraken gemaakt te worden. Vanwege het relatief hoge aantal zaken, is de impact van de wijziging significant vanwege het verdringingseffect op de rest van de operatie.

Bij iedere niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling die de KMar aantreft in de uitvoering van haar taken (van Mobiel Toezicht Veiligheid tot een verkeerscontrole) start de KMar strafrechtelijk onderzoek naar artikel 108a Vw. De verdachte wordt voorgeleid aan de hulpofficier van justitie en kan worden opgehouden voor onderzoek. Gedurende deze periode (van 9 uur) wordt informatie opgevraagd bij DTenV om te controleren of de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn is doorlopen, en of daarmee aan de voorwaarden voor oplegging van een gevangenisstraf is voldaan.

De staandehouding of aanhouding kan op ieder tijdstip en op ieder moment in de week plaatsvinden. Het is voor de KMar daarom van belang dat de politie(AVIM), IND en DTenV ook buiten kantoortijden beschikbaar zijn.

Er bestaat een risico op onnodige aanhoudingen, wat extra druk kan leggen op de beschikbare capaciteit van politiecellen en arrestantenafdelingen. Dit kan leiden tot situaties waarin personen tijdelijk worden vastgehouden, gevolgd door hun vrijlating of een sepot.

Op basis van de beschikbare informatie schat de KMar in dat voor de strafrechtelijke afhandeling van een aanhouding van een vreemdeling o.b.v. verdenking 108a Vw minimaal 1800 uur benodigd is. Hierbij wordt uitgegaan van het scenario dat IND en DTenV vrijwel direct de benodigde informatie kunnen leveren als de KMar hierom verzoekt. Dit is inclusief factoren zoals het systeemonderzoek door KMar, verhoor, reistijd e.d.

5.2.2 *Personele gevolgen*

Op basis van eerste inschattingen leidt dit tot een extra werklast van 10,25 uur voor de wachtmeester en 1,5 uur voor de hulpofficier van justitie. Dit betekent dat de KMar **11,75 uur per zaak** nodig heeft. Hiervoor is **10 extra fte** nodig. De benodigde capaciteit is afhankelijk van het aantal aanhoudingen en het opsporings- en vervolgingsbeleid

5.2.3 *IV*

De wetswijziging leidt tot beperkte aanpassingen in de IV-systemen.

5.2.4 *Implementatie*

Het interne implementatietraject bij KMar wordt geschat op een maand, waarbij de KMar afhankelijk is van ketenpartners.

5.3 **Punten van aandacht en risico's**

In deze paragraaf worden de punten van aandacht en risico's van de voorgenomen opties besproken.

5.3.1 *Verdringingseffect*

Zoals aangegeven, kunnen de extra strafrechtelijke onderzoeken leiden tot een verdringingseffect op de rest van de operatie. Dit betekent dat middelen, zoals personeel, tijd en capaciteit, die anders zouden worden ingezet voor reguliere taken en controles, nu deels moeten worden aangewend voor deze taak. Hierdoor kan de uitvoering van andere operationele werkzaamheden vertraging oplopen of in beperkte mate plaatsvinden, wat de algehele effectiviteit van de operatie kan beïnvloeden.

5.3.2 *Vervolgingsbeleid*

De KMar voert haar werkzaamheden uit onder meerdere gezagen. Het vreemdelingtoezicht onder het gezag van de Minister van Asiel en Migratie en de politieke taken onder het gezag van de officier van justitie van het OM. Op dit moment ligt er geen uitgewerkt opsporings- en vervolgingsbeleid. Derhalve kunnen de uitvoeringsgevolgen enkel op hoofdlijnen uitgewerkt worden.

5.3.3 *Toename complexiteit*

Net als bij de EAUT OVR geldt dat het toevoegen van een strafbaarstelling van illegaal verblijf, naast de reeds bestaande vreemdelingrechtelijke maatregelen en strafbaarstellingen, betekent dat de complexiteit van de regelgeving toeneemt. Dit geldt voor zowel de KMar-medewerker als de vreemdeling zelf.

5.3.4 *Proportionaliteit*

Als de DTenV niet binnen 6 of 9 uur terugkoppelt over de stappen van de terugkeerprocedure en de verwijtbaarheid van de vreemdeling, kan in verzekeringstelling van de verdachte een optie zijn. De KMar ziet dit echter als een te zwaar middel als het alleen wordt toegepast vanwege het ontbreken van informatie (door toedoen van de overheid).

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de DTenV.

6.1 Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie (AVIM) en afhandelunit vreemdelingenzaken (KMar) en optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie of KMar

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor de DTenV bij optie 1, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Daarbij is uitgegaan van het werkgetal 200 à 600 zaken per jaar voor optie 1 en 4200zaken per jaar voor optie 2.

6.1.1 Uitvoeringsgevolgen

De uitvoeringsgevolgen voor DTenV zijn bij optie 1 en optie 2 qua proces vergelijkbaar. Een belangrijk verschil is dat bij optie 2 DTenV naar verwachting vaker bevestigd zal worden door politie, AVIM of KMar om informatie aan te leveren over de stand van zaken en het verloop van de terugkeerprocedure van een vreemdeling dan bij optie 1. Voor optie 2 wordt uitgegaan van een werkgetal van 4200 zaken. Of politie, AVIM en KMar in al deze gevallen de DTenV benaderen is de vraag, omdat gedurende het eigen onderzoek van deze instanties al kan blijken dat de terugkeerprocedure niet is doorlopen. In dat geval hoeft DTenV niet meer geraadpleegd te worden.

Voor optie 1 en 2 geldt dat binnen 6 danwel 9 uur een zo volledig mogelijk overzicht van de stand van zaken van de terugkeerprocedure moet worden opgesteld. Mogelijk kan deze termijn verlengd worden tot 3 dagen in het geval van IVS. De onvoorspelbaarheid van verzoeken en het korte tijdsbestek waarin een reactie gegeven dient te worden, vormen een knelpunt voor DTenV. Regievoerders worden onaangekondigd geconfronteerd met verzoeken, hetgeen de reguliere werkzaamheden kan verstoren en een mogelijk onhaalbare mate van flexibiliteit vraagt van de regievoerders.

Het opstellen van de gevraagde input is arbeidsintensief en leidt in veel gevallen niet tot vervolging, omdat in veel gevallen de conclusie zal zijn dat de terugkeerprocedure niet volledig is doorlopen. Dit betekent dat de inspanning van de DTenV vaak – afhankelijk van het nog nader door het OM op te stellen vervolgingsbeleid – niet tot vervolging op grond van artikel 108a Vw zal leiden. Vooral bij optie 2 zal DTenV vaak worden benaderd om informatie over de terugkeerprocedure te verstrekken.

Voor optie 1 en 2 dienen interne en externe werkwijzen te worden opgesteld. De interne werkwijzen richten zich op de inrichting van het werkproces en het ontwikkelen van een model, vergelijkbaar met het M120-model, waarmee ketenpartners uniforme en tijdige informatie ontvangen over het vertrekproces. Deze informatie omvat ook een impliciet oordeel over de conformiteit van de terugkeerprocedure met de Terugkeerrichtlijn. Alle regievoerders van de DTenV zullen moeten worden opgeleid om deze nieuwe taak uit te oefenen.

Externe werkwijzen worden in afstemming met AVIM, KMar en OM ingericht, met processen voor het opvragen van informatie, zowel binnen als buiten kantoortijden.

Tijdens kantoortijden zou er een frontoffice kunnen worden ingesteld die telefonisch bereikbaar is voor AVIM, KMar en OM. De frontoffice zal verzoeken tot informatie over het terugkeerproces doorgeleiden naar de (laatst) verantwoordelijke regievoerder of diens senior, die de actuele stand van zaken over de terugkeerprocedure verstrekt. Omdat ook buiten kantoortijden verzoeken kunnen worden gedaan, moet de piketdienst van DTenV worden ingericht en getraind om zelfstandig informatie te verstrekken. Momenteel worden deze taken door piketmedewerkers vrijwillig uitgevoerd; bij een toename van het

aantal verzoeken kan dit leiden tot capaciteitsproblemen en functiewijzigingen, waarvoor instemming van de ondernemingsraad vereist is.

Er zullen meer vreemdelingen veroordeeld worden en vanuit het VRIS-proces (vreemdelingen in de strafrechtketen) instromen bij de caseload van DTenV. De impact zal hiervan worden gematigd, omdat vreemdelingen bijna altijd in combinatie met een ander strafbaar feit vervolgd worden. Wel is het zo dat de duur van de opgelegde straf langer zal worden, waardoor een VRIS-zaak langer in de caseload verblijft en dus extra handelingen zal vergen (zoals meer vertrekgesprekken voeren). Er wordt een lichte stijging van het aantal VRIS-zaken en extra werkzaamheden voorzien. De DTenV zal meer VRIS dossiers vanuit de politie (AVIM) en KMar krijgen waarop de DTenV gaat werken aan het vertrek van de vreemdeling.

6.1.2

Personele gevolgen

Op basis van 200 à 600 zaken (100-300 politie + 100-300 KMar) leidt dit, voor optie 1, tot een extra werklast van 800-2400 uren voor regievoerders, waarvoor **1-2 fte** schaal 10 extra nodig zal zijn.

Op basis van 4200 (3000 politie en 1200 KMar) zaken leidt dit, voor optie 2, tot een extra werklast van 16.800 uren voor regievoerders, waarvoor **14 fte** schaal 10 extra nodig zal zijn. Ook zal er bij dit aantal regievoerders **1 fte** voor een senior regievoerder (schaal 11) extra noodzakelijk zijn, en **1 fte** extra voor een senior (juridisch) adviseur (schaal 12).

Daarnaast verwacht de DTenV in 100 à 300 input moeten geven aan het OM (**0,5-1 extra fte** schaal 10). Doordat deze doelgroep straks in strafrechtelijke detentie zit (vanwege een veroordeling op grond van artikel 108a Vw danwel 197 Sr) zal ook de VRIS-caseload toenemen, waarvoor **0,5-1 extra fte** schaal 10 noodzakelijk is.

In totaal betreft dit voor optie 1: **2-4 extra fte** schaal 10.

Voor optie 2 betreft dit in totaal: **15-16 extra fte** schaal 10, **1 extra fte** schaal 11 en **1 extra fte** schaal 12.

6.1.3

IV

Ketenvoorzieningen dienen te worden aangepast zodat gegevensdeling via Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) mogelijk is en er inzicht is in de aantallen.

De doorlooptijd voor de realisatie van ketenvoorzieningen op ICT-gebied betreft een DTenV-overstijgende aangelegenheid en is gezien het beperkte tijdsbestek van deze uitvoeringstoets niet nader onderzocht.

6.1.4

Implementatie

Het interne implementatietraject bij DTenV wordt geschat op minimaal 6 tot 12 maanden, waarbij DTenV afhankelijk is van ketenpartners.

6.2 Optie 3: DTenV wordt gevraagd melding te maken indien uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor de DTenV bij optie 3, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Daarbij is uitgegaan van het werkgetal 50 à 100 zaken per jaar.

6.2.1

Uitvoeringsgevolgen

Ook voor optie 3 geldt dat zowel interne als externe werkwijzen moeten worden opgesteld. De interne werkwijze richt zich op de inrichting van het werkproces en het invullen van het nieuwe model. De externe werkwijze zal in afstemming met AVIM moeten worden ingericht, zoals hoe en waar het model kan worden aangeleverd t.b.v. het doen van een melding (of aangifte van artikel 108a Vw).

Daarnaast moeten de ketenvoorzieningen tussen DTenV en AVIM worden aangepast en zijn werkafspraken met AVIM en OM noodzakelijk om een actualiteitscheck uit te voeren van de geleverde input wanneer een betrokkene opnieuw in toezicht wordt aangetroffen.

Er zijn twee voornaamste doelgroepen die in beeld komen bij de keuze voor optie 3. De eerste zijn meerderjarige vreemdelingen zonder verblijfsrecht waarvan de bewaring is of wordt opgeheven vanwege het ontbreken van zicht op uitzetting. De tweede doelgroep betreft meerderjarige vreemdelingen zonder verblijfsrecht die op gezinslocaties verblijven. Voor overige doelgroepen is niet bij voorbaat duidelijk dat geconcludeerd kan worden dat de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn is doorlopen.

Het kan het gevoelig liggen bij medewerkers van DTenV als zij aangifte zouden moeten doen indien het vertrek van een vreemdeling niet gerealiseerd kan worden. Het doen van aangifte van artikel 108a Vw door DTenV kan namelijk averechts werken op de houding van vreemdelingen tegenover DTenV en kan een angstbeeld creëren dat vreemdelingen ontmoedigt in gesprek te gaan met DTenV over terugkeer. Ook kan het doen van aangifte tot boosheid bij vreemdelingen leiden waarvan de regievoerder hinder kan ondervinden, in de vorm van agressief gedrag, lastig vallen of stalken met intimiderende e-mails of telefoontjes.

6.2.2 *Personele gevolgen*

Het is voor DTenV niet mogelijk om de aantallen voor optie 3 nauwkeurig te kwantificeren. Op basis van de genoemde doelgroepen wordt een richtlijn van ongeveer 50 à 100 zaken per jaar gehanteerd. Dit vertaalt zich in een extra werklast van 200 tot 400 uren, waarvoor **0,5 tot 1 fte** extra op schaal 10 benodigd is.

6.2.3

IV

Ketenvoorzieningen dienen te worden aangepast zodat communicatie via Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) mogelijk is en er inzicht is in de aantallen.

De doorlooptijd voor de realisatie van ketenvoorzieningen op ICT-gebied betreft een DTenV-overstijgende aangelegenheid en is gezien het beperkte tijdsbestek van deze uitvoeringstoets niet nader onderzocht.

6.2.4

Implementatie

Het interne implementatietraject bij DTenV wordt geschat op minimaal 6 tot 12 maanden, waarbij DTenV afhankelijk is van ketenpartners.

6.3 **Punten van aandacht en risico's**

6.3.1

Vervolgingsbeleid

Ook voor de DTenV geldt dat het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM, hetgeen momenteel niet beschikbaar is, impact zal hebben op de daadwerkelijke uitvoeringsgevolgen. Ook is de impact qua aantallen voor DTenV afhankelijk van de inzet

en prioritering van politie en KMar. Naarmate ingezet wordt op actievere handhaving, opsporing en vervolging zullen de effecten voor DTenV groter zijn.

6.3.2 *Impact op werkzaamheden DTenV*

Afhankelijk van de mate van inzet van de politie en het OM, zal er in minder of meerdere mate een beroep worden gedaan op input van DTenV. Hierop aansluitend ontbreken er cijfers over het aantal vreemdelingen dat de politie en KMar aantreffen die onrechtmatig verblijf hebben. Hierdoor kan slechts een zeer grove inschatting gegeven worden van het aantal keer dat de politie of KMar een beroep zal doen op input van DTenV.

Vanuit de DTenV komt het beeld naar voren dat deze beleidsmaatregel de organisatie niet wezenlijk gaat helpen om meer terugkeer te organiseren. Het is maar zeer de vraag of vreemdelingen die echt niet mee willen werken aan vertrek door deze maatregel alsnog zullen meewerken aan vertrek.

Er bestaan met name zorgen dat deze beleidsmaatregel leidt tot nog meer extra werk en administratieve lasten (verdringingseffect), waardoor minder wordt toegekomen aan de kerntaak: het organiseren van vertrek. Daar komt bij dat het verstrekken van informatie over het wel of niet doorlopen zijn van de terugkeerprocedure arbeidsintensief is en in veel gevallen niet zal leiden tot verdere vervolging door het OM als de conclusie zal zijn dat de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn niet volledig is doorlopen. Dit betekent dat de inspanning van de DTenV vaak – afhankelijk van het nog nader door het OM op te stellen vervolgingsbeleid – niet tot vervolging op grond van artikel 108a Vw zal leiden.

Toepassing van optie 3 op de doelgroep die verblijft op gezinslocaties wordt vanuit DTenV onwenselijk geacht vanwege de kwetsbaarheid van gezinnen met minderjarige kinderen. Er wordt dan ook verwacht dat dit zal leiden tot veel negatieve (media)aandacht, wat het effectueren van vertrek niet ten goede komt.

6.3.3 *Juridische onzekerheden*

De DTenV signaleert een aantal juridische onzekerheden. Voor DTenV is het niet duidelijk in welke situaties het terugkeerproces in de zin van de Terugkeerrichtlijn juridisch gezien is doorlopen wanneer een vreemdeling ondanks alle inspanningen van de DTenV ten aanzien van terugkeer nog steeds in Nederland verblijft. Voor de medewerkers van de DTenV zal hier een duidelijk juridisch kader, en daarmee dus ook een duidelijk handelingskader nodig zijn. Dit zal in nadere wet- en regelgeving zorgvuldig uitgewerkt moeten worden, zodat uitvoerend medewerkers een adequaat handelingsperspectief hebben. Zorgvuldigheid is hierbij van belang, omdat anders de aanpassingsdruk op de uitvoering nog verder vergroot wordt indien nieuwe jurisprudentie de uitvoering dwingt een andere werkwijze aan te nemen. Hierbij verwijst de DTenV naar het advies van de Afdeling advisering Raad van State in haar advies van 28 augustus 2025: “Zeker bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarover in de samenleving zeer verschillend wordt gedacht, is het van belang dat de wetgever voor een precieze en duidelijke afbakening kiest en dit niet aan de uitvoeringspraktijk overlaat.”¹⁶

¹⁶ Advies Afdeling advisering van de Raad van State, kenmerk: W03.25.00207/II, laatste alinea van onderdeel 2a (website Raad van State).

De DTenV signaleert een spanning tussen het door de strafrechter opleggen van een gevangenisstraf op grond van artikel 108a Vw indien de terugkeerprocedure is doorlopen in de zin van de Terugkeerrichtlijn, en de gebruikelijke werkwijze van de DTenV (conform de Ketenprocesbeschrijving VRIS) om gedurende de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf een terugkeertraject op te starten of vervolgen. De DTenV signaleert dat een terugkeerprocedure nooit echt beëindigd is, omdat zolang een vertrekplichtige vreemdeling niet-rechtmatig in Nederland verblijft, er zich altijd nieuwe feiten en omstandigheden kunnen voordoen waardoor (gedwongen) terugkeer alsnog mogelijk is.

7 Uitvoeringsgevolgen OM

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor het OM.

7.1 Algemene uitvoeringsgevolgen

Deze paragraaf behandelt de uitvoeringsgevolgen voor het OM.

7.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

De verschillende opties zien voornamelijk op de toezicht en handhaving, voorafgaand aan de strafrechtelijke vervolging. Hierbij heeft het OM slechts een marginale rol heeft. De toename in werklast voor het OM die voortvloeien uit de strafbaarstelling illegaliteit bevindt zich primair in de fase van opsporing en vervolging. Het OM heeft de uitvoeringsgevolgen in kaart gebracht voor de strafvervolging. De opties (1 tot en met 3) zijn hiervoor niet van toepassing.

Het OM verwacht, afhankelijk van een nog nader op te stellen opsporing- en vervolgingsbeleid, dat zaken die momenteel onder artikel 197 Sr instromen bij het OM, in de toekomst zullen instromen op grond van artikel 108a Vw. Dit als gevolg van het laagdrempeliger karakter van deze strafbaarstelling ten opzichte van artikel 197 Sr-zaken, omdat er geen bestuurlijk besluit (een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod) aan voorafgegaan moet zijn en er geen sprake is van een eventueel bijkomende Unierechtelijke openbare orde toets. Het voorgaande betekent dat er sprake kan zijn van een verschuiving van zaken die zonder artikel 108a Vw onder 197 Sr of 108 Vw zouden vallen. In welke mate dit zich zal voordoen, valt op voorhand niet goed in te schatten. Dit betekent echter wel dat de geschatte aantallen van 100 à 300 zaken (108a Vw) wellicht in de praktijk door de hiervoor genoemde verschuiving hoger zal zijn. De geschatte aantallen die onder artikel 197 Sr instromen bij het OM zijn in de EAUT OVR in kaart gebracht.

Het OM wijst erop dat het aantal zaken dat instroomt bij het OM niet gelijk zal zijn aan het aantal zaken waarin oplegging van een straf of maatregel plaatsvindt. Met andere woorden, het aantal zaken waarin de niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling ook daadwerkelijk zal worden vervolgd en een straf of maatregel wordt opgelegd door de strafrechter. Dit is immers afhankelijk van meerdere factoren, waaronder een nog nader in te richten beleid voor vervolging van artikel 108a Vw en de kwaliteit van de dossiers die aan het OM worden toegezonden. Voor succesvolle vervolging in de zin van artikel 108a Vw, waarbij een gevangenisstraf wordt geëist, is het voor het OM van belang, met name de officier van justitie, dat zaken zo compleet mogelijk instromen. Dit wil zeggen dat in het geval van het vorderen van een gevangenisstraf voor het overtreden van artikel 108a Vw duidelijk is omschreven (i) dat de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn is doorlopen en (ii) dat vertrek niet is gelukt door aantoonbare schuld van de vreemdeling. Het opportuniteitsbeginsel kan ertoe leiden dat het OM alsnog besluit om niet verder te vervolgen, bijvoorbeeld in het geval er twijfel is omtrent de aantoonbare schuld van de vreemdeling of over het doorlopen van de terugkeerprocedure.

7.1.2 *Personele gevolgen*

Op dit moment wordt de doorlooptijd van zaken op grond van artikel 108a Vw geschat op **2 tot 4 uur per zaak**, vergelijkbaar met artikel 197 Sr-zaken. De daadwerkelijke tijd is afhankelijk van de complexiteit en eventuele samenloop met andere delicten. Bij een instroom van 100 à 300 extra zaken betekent bovengenoemde doorlooptijd een beperkte

werklasttoename van **200 tot 1.200 uur per jaar**, die naar verwachting binnen de bestaande personele capaciteit van het OM kan worden opgevangen.

De strafbaarstelling dient meegenomen te worden in de bestaande VRIS-opleiding/cursussen. De verwachting is dat er geen projectmanager nodig is om de implementatie van de wijziging te faciliteren bij het OM.

7.1.3

IV

De wetswijziging leidt tot beperkte aanpassingen in de IV-systemen, die binnen het bestaande budget kunnen worden uitgevoerd.

7.1.4

Implementatie

Voor de implementatie is geen projectmanager nodig. Wel moet binnen bestaande opleidingen voor VRIS-officieren aandacht worden besteed aan de wijzigingen en dient de strafvorderingsrichtlijn onwettig verblijf te worden aangepast.

Er zal een beperkt intern implementatietraject voor het OM nodig zijn. Het OM is hierbij uiteraard afhankelijk van de implementatietrajecten van de betrokken ketenpartners.

7.2

Punten van aandacht en risico's

7.2.1

Opsporings- vervolgings- en strafvorderingsbeleid

Het OM zal het opsporings-, vervolgings- en strafvorderingsbeleid nog moeten opstellen. Hier kan niet op vooruit worden gelopen. In algemene zin heeft het OM wel aangegeven de inkadering te volgen van de groep zoals op basis van de EU jurisprudentie is vormgegeven.

7.2.2

Impact op werkzaamheden OM

De strafbaarstelling van 108a Vw leidt in de praktijk tot een mogelijke samenloop met artikel 197 Sr en artikel 108, zesde lid Vw. Hierdoor kan het OM voor een keuze komen te staan bij de vervolgingsbeslissing. Het verschil tussen vervolging op grond van artikel 197 Sr en artikel 108a Vw betreft met name de strafmaat: op basis van een amendement¹⁷ dat ziet op de uitbreiding van de ongewenstverklaring kan bij artikel 197 Sr een gevangenisstraf van maximaal één jaar worden opgelegd, tegenover maximaal 6 maanden bij artikel 108a Vw.

Een ander risico dat de strafbaarstelling van artikel 108a Vw met zich brengt kan een toetsing van de juridische houdbaarheid van de strafbaarstelling zijn. De voorgestelde wijziging kan hernieuwde juridische onzekerheid veroorzaken, hetgeen tot vertraging kan leiden in de opsporing en vervolging. Dit heeft zich in het verleden bij artikel 197 Sr-zaken voorgedaan.

Voor het OM is het van belang om aan te sluiten op de reeds bestaande werkprocessen zoals onder andere volgt uit het VRIS-protocol bij zaken in de zin van artikel 197 Sr.

7.2.3

Kansen

De strafbaarstelling van artikel 108a Vw biedt ook kansen op het gebied van vervolging. Indien er sprake is van een zaak waarin op basis van het dossier vervolging ter zake van

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 47.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2025Z13189&did=2025D29888>

artikel 197 Sr niet opportuun of kwetsbaar wordt geacht, bijvoorbeeld o.g.v. de Unierechtelijke openbare orde-toets, kan mogelijk wel vervolgd worden ter zake van artikel 108a Vw.

8 Uitvoeringsgevolgen Rvdr

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr).

8.1 Algemene uitvoeringsgevolgen

Deze paragraaf behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de Rvdr. De Rvdr verwijst verder naar zijn (nog te verschijnen) wetgevingsadvies

8.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

Het amendement leidt naar verwachting tot een beperkte toename van de werklast voor de Rechtspraak. De structurele personele en financiële gevolgen zijn – uitgaande van 100 tot 300 extra strafzaken (bovenop de OVR-zaken) per jaar – beperkt. Er worden geen significante gevolgen voor de informatievoorziening verwacht.

8.1.2 *Personele gevolgen*

Voor de berekening van de werklast voor de Rechtspraak is uitgegaan van het gemiddelde aantal strafzaken op grond van artikel 108a Vw zoals gehanteerd in deze uitvoeringstoets. Bij dit gemiddelde (200 zaken) wordt de extra werklast geschat op **circa €213.000 per jaar structureel**. Bij 100 extra zaken bedraagt de geschatte werklast circa €106.000, en bij 300 extra zaken loopt dit op tot ongeveer €320.000.

8.1.3 *IV*

De Rvdr verwacht voor de Rechtspraak geen IV-gevolgen als gevolg van het amendement.

8.1.4 *Implementatie*

Er is voor de Rechtspraak geen implementatietraject nodig.

8.2 Punten van aandacht en risico's

Het (vervolgings)beleid van ketenpartners (politie en OM) is sterk bepalend voor de uitvoeringsgevolgen voor de Rechtspraak. Zoals eerder in deze uitvoeringstoets expliciet benoemd, is hier op moment van schrijven (nog) weinig duidelijkheid over.

9 Uitvoeringsgevolgen COA

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor het COA.

9.1 Algemene uitvoeringsgevolgen

9.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

De strafbaarstelling illegaliteit vereist geen directe uitvoering door het COA. Het kan wel indirect gevolgen hebben voor het werk van het COA. Het COA merkt daarbij op dat er onvoldoende duidelijkheid bestaat over de doelgroep vreemdelingen die onder de reikwijdte van artikel 108 Vw valt. In dat kader vraagt het COA zich af of uitgeprocedeerde vreemdelingen die – met instemming van het COA – opvang ontvangen, bijvoorbeeld in een gezinslocatie, onder de strafbaarstelling van illegaliteit kunnen worden gebracht. De oproep van het COA aan de wetgever is dan ook om hier duidelijkheid over te bieden.

9.1.2 *Personele gevolgen*

De mogelijke samenloop van verschillende procedures en maatregelen leidt tot een veelheid aan informatie die door COA-medewerkers verwerkt moet worden. Dit vergroot de complexiteit bij het afstemmen van plaatsing en onderdak.

In de fase-specifieke begeleiding (individuele gespreksvoering en toekomsttraining) en voorlichting (o.a. MyCOA) aan de vreemdeling door COA-medewerkers zal aandacht moeten worden gegeven aan de strafbaarheid bij illegaal verblijf, om de vreemdeling hier goed over te informeren voor het geval zijn asielverzoek wordt afgewezen.

9.1.3 *IV*

Afhankelijk van de ketenafspraken over de uitvoering van de strafbaarstelling illegaliteit en de informatiedeling – mogelijk met het COA – zal de bestaande (keten) informatievoorziening mogelijk aangepast dienen te worden, zoals het BVV en IBIS.

9.1.4 *Implementatie*

Het COA heeft geen uitvoeringstaak in de strafbaarstelling illegaliteit. Het werk van het COA kan wel geraakt worden door de wetswijziging en vereist mogelijk enige aanpassing.

9.2 *Punten van aandacht en risico's*

9.2.1 *Impact op het COA*

Als vreemdelingen asielaanvragen indienen om vervolging voor artikel 108a Vw te vermijden, kan dit leiden tot een toename in de opvangbehoefte. Dit brengt als risico met zich mee dat asielrecht wordt ingezet als instrument om (recht op) opvang te verkrijgen.

Het zal voorkomen dat de personen die strafbaar zijn onder artikel 108a Vw zorgdragen voor minderjarige kinderen, bijvoorbeeld op gezinslocaties van het COA. De juridische en praktische implicaties van gevangenisstraf van de ouder t.a.v. de opvang van de minderjarigen zijn nog onvoldoende in beeld. Dit punt van aandacht staat ook beschreven in hoofdstuk 12.

9.2.2 *Opvang niet uitgevoerd door COA*

Er bestaat een aantal opvangvormen waar COA (al dan niet) eindverantwoordelijk is voor de opvang en begeleiding van asielzoekers, maar waar de opvang (deels) wordt uitgevoerd door andere partijen. Voorbeelden zijn de tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO) en de duurzame gemeentelijke opvang (DGO). Deze partijen zijn niet meegenomen in deze reflectie. In het implementatietraject zullen deze partijen betrokken moeten worden.

10 Uitvoeringsgevolgen IND

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de IND.

10.1 Algemene uitvoeringsgevolgen

10.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

In tegenstelling tot de strafbaarstelling op grond van artikel 197 Sr, waarbij de IND een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod oplegt, vereist artikel 108a Vw geen directe uitvoering door de IND. Wel kan de strafbaarstelling gevolgen hebben voor de werklust van reeds bestaande werkprocessen van de IND.

Het amendement leidt naar verwachting tot een toename van de werklust voor de IND. Het is mogelijk dat vreemdelingen zowel reguliere als asielverblijfsaanvragen zullen indienen om procedureel rechtmatig verblijf te genereren en daarmee vervolging op grond van artikel 108a Vw te vermijden. Het indienen van aanvragen heeft impact op de instroom, werkvoorraad en daarmee capaciteit van de IND. Of en hoe vaak dit zal gebeuren is niet op voorhand te voorspellen. Hierdoor is het niet mogelijk een inschatting te geven van de uitvoerings- en personele gevolgen.

De IND wordt via de ketenservicelijn, Grenskantoor, Desk Juridische Ondersteuning en buiten kantooruren via de piketdienst bevestigd door bijvoorbeeld politie of KMar over de verblijfsrechtelijke status van vreemdelingen. Dit zal ook nodig zijn in de uitvoering van de strafbaarstelling illegaliteit. Afhankelijk van de ketenafspraken die gemaakt zullen worden, zal rekening moeten worden gehouden met een uitbreiding van de piketpool en bereikbare uren.

10.1.2 *Personele gevolgen*

Ten aanzien van informatieverzoeken aan of advies van de ketenservicelijn, het Grenskantoor en de piketdienst, verwacht de IND de werklust die voortvloeit uit optie 1 op te kunnen vangen binnen de huidige bezetting en het budget. Optie 2 zal wel personele gevolgen hebben voor de IND. De verwachting is dat het merendeel van de informatieverzoeken van de ketenpartner tijdens de reguliere werktijden van de ketenservicelijn en Grenskantoor zullen worden gesteld. Hoewel het lastig is om een inschatting te maken van de impact voor Ketenservice en Grenskantoor, zal, indien het daadwerkelijk gaat om 3000 zaken¹⁸ per jaar, dit naar verwachting een uitbreiding met **1 extra fte** betekenen.

Daarnaast kunnen OVR-voorstellen mede vanwege illegaliteit door ketenpartners worden ingediend bij de IND of kan verzocht worden door de IND de vreemdeling hiervoor te verhoren. Dit vraagt scholing van beslismedewerkers en ketenadviseurs. Voor Juridische Zaken (JZ) zijn rechtbankprocedures hierover nieuw en vergen zij extra capaciteit en voorbereidingstijd, vooral in de beginfase. Hoe vaak dit zal voorkomen, valt niet te voorspellen.

10.1.3 *IV*

Er zijn geen wijzigingen in IV voorzien.

10.1.4 *Implementatie*

De wetswijziging vraagt om een beperkt implementatietraject, dat vooral gericht is op externe en interne communicatie, zoals het aanpassen van de website en procesbeschrijvingen.

10.2 **Punten van aandacht en risico's**

¹⁸ Er is hier uitsluitend gewerkt met het werkgetal dat door de politie is gehanteerd. Er is geen rekening gehouden met het werkgetal van 4.200 (1200 KMar + 3000 politie) dat de DTenV ook hanteert, vanwege tijdsbeperkingen.

10.2.1 *Aannames*

De IND merkt op dat de uitvoeringsgevolgen van de wetswijziging mogelijk zullen afwijken, en groter zijn, als de aannames gebruikt in deze verkenning niet blijken te kloppen. De IND zet met name vraagtekens bij de aanname dat de doelgroep die in aanmerking komt voor vervolging onder artikel 108a Vw, voor een deel samenvalt met de doelgroep die kan worden vervolgd onder artikel 197 Sr. De doelgroep van artikel 108a Vw zal naar verwachting groter zijn omdat het in theorie alle niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen kan omvatten die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek. Een belangrijk verschil is dat artikel 108a Vw ziet op niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, wiens vertrektermijn is verstreken. Daarentegen is voor vervolging op grond van artikel 197 Sr een opgelegde OVR of zwaar IRV randvoorwaardelijk. Een OVR of zwaar IRV wordt voornamelijk opgelegd in gevallen waarbij openbare orde of nationale veiligheid speelt. Zeker niet bij alle niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen zal er sprake zijn van openbare orde aspecten, zoals een strafblad.

10.2.2 *Impact op werkzaamheden IND*

De impact op de IND is mede afhankelijk van de keuzes die de politie (AVIM) en KMar zullen maken wat betreft het indienen van voorstellen tot OVR verklaren op basis van artikel 67, eerste lid, onder a, Vw vanwege artikel 108a Vw. Daarnaast is het onbekend hoeveel vreemdelingen een aanvraag zullen indienen om procedureel rechtmatig verblijf te verkrijgen, en welk type aanvraag (asiel of regulier).

10.2.3 *Kansen*

De strafbepaling uit artikel 108a Vw biedt ook mogelijkheden ten aanzien van vreemdelingen die kansarme herhaalde reguliere verblijfsaanvragen indienen en die al een inreisverbod hebben. Deze kansarme aanvragen leggen beslag op de IND capaciteit en hebben vooral tot doel om procedureel rechtmatig verblijf te genereren en uitzetting te voorkomen. De vaststelling dat een vreemdeling bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet strafbaar gesteld feit begaat, is grond voor het opleggen van een ongewenstverklaring (artikel 67 eerste lid onder a Vw). De ongewenstverklaring voorkomt dat procedureel rechtmatig verblijf ontstaat bij een nieuw ingediende reguliere verblijfsaanvraag.

Vanuit de IND is het nog niet duidelijk welke kans de aanpassing van artikel 66a lid 7, Vw, zal bieden. Lid 7 ziet op de rechtsgevolgen van een zwaar inreisverbod (de rechtsgevolgen van een licht inreisverbod staan in artikel 66a, lid 6, Vw). Die rechtsgevolgen treden pas in werking na vertrek uit de lidstaten en tussentijdse inreis. Het uitbreiden van de rechtsgevolgen van lid 7 heeft dus voor die tijd geen effect. Bij een tussentijdse inreis is het effect er in feite ook niet, omdat de andere rechtsgevolgen van artikel 66a, lid 7, Vw al voldoen. Bovendien zal een veroordeling op grond van het toekomstige artikel 108a Vw alleen niet voldoende zijn om een zwaar inreisverbod op te kunnen leggen. Daarvoor geldt het Unierechtelijke openbare orde criterium en daaraan wordt met een enkele veroordeling voor artikel 108a Vw niet voldaan, ook niet bij herhaling. Het opnemen hiervan in artikel 66a, lid 7, zal dus voor het opleggen van een zwaar inreisverbod van weinig betekenis zijn. Er zal daarnaast ernstigere openbare orde moeten spelen, wil een zwaar inreisverbod opgelegd kunnen worden.

10.2.4 *Consequenties voor toekomstig verblijfsrecht*

Op grond van artikel 3.77 Vreemdelingenbesluit (Vb) kan een toekomstige aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning worden afgewezen bij een veroordeling tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, transactie of strafbeschikking. Een veroordeling op grond van artikel 108a Vw kan dus gevolgen hebben voor toekomstige reguliere aanvragen omdat de openbare orde toets het toekennen van een verblijfsvergunning in de weg staat. Voor asielaanvragen is dit naar verwachting niet van toepassing, omdat de

drempel om openbare orde tegen te werpen daar aanzienlijk hoger ligt. Echter is bij elke verblijfsaanvraag een individuele evenredigheidstoets vereist en onzeker is hoe de rechter, gezien de aard van het delict, dit zal wegen.

11 Uitvoeringsgevolgen DJI

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de DJI.

11.1 Algemene uitvoeringsgevolgen

11.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

Uitgaande van 100 à 300 zaken voor het OM per jaar en aansluitend op de uitgangspunten die ook bij de EAUT OVR zijn gebruikt, namelijk dat bij ca. 73% van de instroom daadwerkelijk een dagvaarding volgt en dat in ca. 75% van de dagvaardingen een veroordeling volgt, leidt de strafbaarstelling van illegaal verblijf tot 55 tot 165 extra veroordelingen op grond van artikel 108a Vw. Voor de gemiddelde strafduur wordt uitgegaan van de gemiddelde strafduur voor artikel 197 Sr, namelijk 70 dagen. Deze opgelegde gevangenisstraffen zullen binnen het bestaande stelsel ten uitvoer worden gelegd.

De toename van 55 tot 165 extra veroordelingen met een gemiddelde detentieduur van 70 dagen, leidt tot **1,7 tot 5,4 miljoen euro op jaarbasis in structurele kosten** voor detentiecapaciteit.

55 gedetineerden * (€463,- * 70 dagen) = € 1.782.550,-

165 gedetineerden * (€ 463,- * 70 dagen) = € 5.347.650,-

Dit komt neer op 11 - 32 extra detentiejaren op jaarbasis.

55 gedetineerde * 70 dagen / 356 dagen = 10,5 jaar

165 gedetineerden * 70 dagen / 365 dagen = 31,6,2 jaar

11.1.2 *Personele gevolgen*

De impact van het amendement zit op de toename in de gevraagde detentiecapaciteit en is op deze wijze berekend. Personele gevolgen worden als zodanig niet berekend.

11.1.3 *IV*

Niet van toepassing.

11.1.4 *Implementatie*

De opgelegde gevangenisstraffen zullen binnen het bestaande stelsel ten uitvoer worden gelegd. Er is daarom geen implementatietraject voorzien.

11.2 Punten van aandacht en risico's

11.2.1 *Detentiecapaciteit*

DJI heeft tot 2030 geen detentiecapaciteit beschikbaar. Iedere wetswijziging, zo ook deze, die tot extra strafopleggingen leidt, is voor DJI in ieder geval tot 2030 niet uitvoerbaar.

12 Gevolgen voor de vreemdeling

De strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft als gevolg dat iedere niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling in Nederland mogelijk strafbaar is. De niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling kan strafrechtelijk worden vervolgd, mogelijk met een vrijheidsontnemende straf als gevolg. Dit geldt voor vreemdelingen die door eigen toedoen niet terugkeren naar land van herkomst, en niet voor vreemdelingen met een terugkeerbeletsel die buiten hun toedoen niet kunnen terugkeren. Iedere niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling, ongeacht de mate van medewerking aan diens terugkeer, kan gestraft worden met een geldboete of taakstraf. Dit zal afhangen van het vervolgings- en strafvorderingsbeleid van het OM. Niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen hebben in de regel geen vaste verblijfplaats, geen bankrekening en geen vast inkomen. Het is dan ook zeer aannemelijk dat zij een geldboete niet zouden kunnen betalen en niet kunnen voldoen aan een taakstraf.

Zoals ook in de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gesteld, maakt de inzet van het strafrecht vergaande inbreuk op de rechten en vrijheden van mensen. In het geval van een gevangenisstraf wordt iemands bewegingsvrijheid vergaand beperkt, en het grijpt in op de persoonlijke levenssfeer van een mens.

De politie (AVIM) signaleert dat vreemdelingen nu al moeite hebben met het begrijpen van de regelgeving en de gevolgen van bijvoorbeeld een OVR of IRV, en dat deze problematiek door het strafbaar stellen van niet-rechtmatig verblijf zal toenemen. Dit raakt aan het doenvermogen van de vreemdeling: het vermogen om de regelgeving te begrijpen en na te leven.

De politie wijst tevens op het risico dat niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die hulp behoeven omdat zij bijvoorbeeld slachtoffer zijn geworden van een misdrijf, zich mogelijk – uit angst voor vervolging – niet zullen melden bij de politie. Al kwetsbare groepen in de samenleving zullen daardoor nog kwetsbaarder kunnen worden voor bijvoorbeeld uitbuiting en mensenhandel. Daarnaast kan het strafbaar stellen van illegaliteit ertoe bijdragen dat mensen elkaar vanwege vermeende illegaliteit zullen ‘verklikken’ of melden, hetgeen sociale spanningen binnen en tussen gemeenschappen kan vergroten.

In aanvulling op bovenstaande, zullen niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen mogelijk ook andere voorzieningen mijden. Niet-rechtmatig verblijvende personen in Nederland hebben enkele basisrechten, zoals het recht op medisch noodzakelijk zorg, onderwijs tot 18 jaar en juridische bijstand (zie artikel 10, lid 2, Vw). Door het strafbaar stellen van niet-rechtmatig verblijf kunnen vreemdelingen zich ontmoedigd voelen om aanspraak te maken op hun basisrechten, om zo buiten beeld van de autoriteiten te blijven. De gevolgen van het mijden van dergelijke hulp, bijvoorbeeld in medische (nood)situaties, kan zeer grote gevolgen hebben voor vreemdelingen.

Ook kan de strafbaarstelling illegaliteit vreemdelingen raken met kinderen. Nu al wordt gesignaleerd door ketenpartners dat vreemdelingen die in beeld zijn van de overheid en onder de reikwijdte van de strafbaarstelling vallen, vreemdelingen zijn die op gezinslocaties wonen. Er bestaat een risico dat vreemdelingen veroordeeld worden voor een vrijheidsontnemende straf terwijl zij kinderen hebben die afhankelijk van hen zijn. Daarnaast, hebben niet-rechtmatig verblijvende kinderen recht op onderwijs. Ondanks dat kinderen onder de 18 jaar niet vallen onder de primaire strafbaarstelling illegaliteit, zullen zij toch indirect geraakt kunnen worden. Het is namelijk denkbaar dat de (niet-rechtmatig verblijvende) ouders hun kinderen niet meer naar school zullen laten gaan, uit vrees om in beeld te komen bij de autoriteiten en daarmee strafrechtelijke vervolgd te worden. Een strafrechtelijke vervolging van een ouder zal namelijk zeer grote consequenties hebben

voor de kinderen. Er dient goed overwogen te worden hoe deze wetswijziging uitgevoerd kan worden zonder inbreuk te maken op de rechten van het kind.

Deze punten van aandacht en risico's onderstrepen het belang van een weloverwogen opsporings- vervolgings- en strafvorderingsbeleid en een uitvoeringssystematiek die zo is ingericht dat schrijnende gevallen zo veel mogelijk worden voorkomen.

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL**2**

Vergaderjaar 2024-2025

36 704**Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet)****Nr. 44****GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID VONDELING TER
VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 33
Ontvangen 25 juni 2025**

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel I wordt na onderdeel BB een onderdeel ingevoegd, luidende:

BBa

In artikel 66a, zevende lid, wordt, onder verlettering van de onderdelen a tot en met d tot b tot en met e, een nieuw onderdeel a ingevoegd, luidende:

a. bij herhaling het strafbare feit, bedoeld in artikel 108, zesde lid, of het strafbare feit, bedoeld in artikel 108a, heeft begaan, dan wel achtereenvolgens beide strafbare feiten heeft begaan;

II

In artikel I wordt na onderdeel HH een onderdeel ingevoegd, luidende:

HHa

Na artikel 108 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 108a

1. De meerderjarige vreemdeling die in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie.

2. In afwijking van het eerste lid is de vreemdeling niet strafbaar zolang de voor hem geldende vertrektermijn nog niet is verstreken.

3. Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een misdrijf.

4. Artikel 108, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Toelichting

Wie geen recht heeft om in Nederland te verblijven, moet het land verlaten. Echter, in de praktijk blijkt dat een groot deel van de vertrekplichtige vreemdelingen Nederland niet verlaat, maar in de illegaliteit verdwijnt. Illegaliteit is een groot maatschappelijk probleem, dat veel overlast, criminaliteit en kosten met zich meebrengt.

Het negeren van de wettelijke vertrekplicht kan niet zonder gevolgen blijven. Daarom wordt in dit amendement geregeld dat illegaliteit strafbaar wordt. Door illegaliteit strafbaar te stellen wordt illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland voorkomen en bestreden. Illegaal verblijf in Nederland wordt hiermee onaantrekkelijker. Strafbaarstelling van illegaliteit is een noodzakelijke “stok achter de deur” om illegalen te motiveren Nederland te verlaten.

Personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen helpen onder te duiken zullen op grond van artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht ook strafbaar zijn.

Vondeling