Adviesraad Migratie

aan Minister van Asiel en Migratie
M.H.M. Faber-van de Klashorst
Per email: minister.aenm@minjenv.nl

contactpersoon mr. D.J. de Jong
telefoon 06-46840910

datum 28 april 2025
ons kenmerk AM/ADV/2025/005
uw kenmerk -
bijlage(n) -

onderwerp Advies over nota van wijziging bij de novelle bij het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Geachte mevrouw Faber-van de Klashorst,

Het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb) kent een lange ontstaansgeschiedenis. Op 6 maart 2014 heeft de adviesraad voor het eerst advies uitgebracht over dit wetsvoorstel.[1] Nadat het wetsvoorstel is gewijzigd met het oog op het handhaven van de mogelijkheden om maatregelen te nemen ten aanzien van overlastgevende vreemdelingen,[2] heeft de adviesraad op 13 oktober 2020 een aanvullend advies uitgebracht.[3] In een nota van wijziging is het wetsvoorstel nu opnieuw gewijzigd.[4] Daarom geeft de adviesraad u dit aanvullende advies.

Verboden voorwerpen

De nota van wijziging voorziet in wijziging van artikel 429, eerste lid, wetboek van Strafrecht (Sr). Door deze wijziging blijft de strafbaarstelling voor het binnenbrengen van verboden voorwerpen in een inrichting ook van toepassing op inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. Uit de toelichting blijkt dat het hierbij niet alleen om voorwerpen gaat die in de vrije maatschappij ook illegaal zijn, zoals wapens en drugs, maar dat het ook voorwerpen betreft die verboden zijn op grond van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet Justitiële jeugdinrichtingen, in combinatie met huisregels.

[1] Advies: Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring | Publicatie | Adviesraad Migratie.
[2] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35501-2.pdf.
[3] Advies wijziging Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring | Advies | Adviesraad Migratie.
[4] Documenten bij Novelle bij Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring | Overheid.nl | Wetgevingskalender.

Als voorbeelden worden genoemd mobiele telefoons, andere informatiedragers en 'gereedschappen'.

Door artikel 429, eerste lid, Sr ook van toepassing te verklaren in een inrichting voor vreemdelingenbewaring, wordt het regime dat geldt voor strafrechtelijk gedetineerden tevens toegepast op vreemdelingen in bewaring. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is benadrukt dat vreemdelingenbewaring zich dient af te spelen in een bestuursrechtelijk kader, waarbij bepaalde inbreuken op grondrechten niet zijn toegestaan.[5] De vreemdeling wordt in bewaring geplaatst om hem beschikbaar te houden voor gedwongen terugkeer. Het uitgangspunt daarbij is dat de vrijheidsbeperking zo minimaal mogelijk is om het beoogde doel te bereiken.[6] De inzet is een rechtvaardig en humaan regime met oog voor de menselijke maat.[7]

Vreemdelingenbewaring dient plaats te vinden in een gespecialiseerde bewaringsaccommodatie.[8] Als dezelfde regels voor strafdetentie van toepassing zijn op vreemdelingenbewaring is dit een indicatie dat vreemdelingenbewaring niet plaatsvindt in een daarvoor geschikte accommodatie.[9] De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde op 29 januari 2025 dat het Justitieel Complex Schiphol een gespecialiseerde bewaringsaccommodatie is omdat het regime voldoende verschilt van strafrechtelijke detentie.[10] Het voorstel om artikel 429, eerste lid, Sr van toepassing te verklaren op vreemdelingenbewaring draagt bij aan het gelijktrekken van de regimes, wat de beoordeling van de geschiktheid van een instelling voor vreemdelingenbewaring als gespecialiseerde accommodatie kan beïnvloeden.

De adviesraad vindt het, gelet op dit uitgangspunt, niet wenselijk om voorwerpen die in de vrije maatschappij niet verboden zijn in een inrichting voor vreemdelingenbewaring te verbieden, voor zover die voorwerpen geen risico vormen voor de veiligheid in de inrichting.

Aanbeveling 1
Maak terughoudend gebruik van de bevoegdheid om voorwerpen in de bewaringsaccommodatie te verbieden. Beperk dit tot voorwerpen die een reëel risico voor de veiligheid in de accommodatie vormen.

Verlenging van de ophoudingstermijn

Op grond van artikel 50 Vw 2000 hebben de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en de Koninklijke Marechaussee (hierna 'de uitvoeringsdiensten') de bevoegdheid om de vreemdeling gedurende ten hoogste zes

[5] *Kamerstukken II,* 2015/16, 34 409, nr. 3, p. 5.
[6] *Kamerstukken II,* 2015/16, 34 409, nr. 3, p. 7.
[7] *Kamerstukken II,* 2015/16, 34 409, nr. 3, p. 6.
[8] Artikel 16, eerste lid, Terugkeerrichtlijn.
[9] Zie HvJ EU 10 maart 2022, Landkreis Gifhorn, para 55.
[10] ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:258, *Jv* 1015/64, m.nt. S.J. Koolen.

uur op te houden. Gedurende die termijn kunnen zij de identiteit van de vreemdeling en zijn verblijfsrechtelijke positie vaststellen en onderzoeken of het opleggen van vreemdelingenbewaring dan wel een alternatieve maatregel aan de orde is. Indien die termijn onvoldoende is om het onderzoek af te ronden kan de ophoudingstermijn met ten hoogste achtenveertig uur worden verlengd. Onder verwijzing naar een advies van de adviesraad[11] heeft de regering in 2015 voorgesteld de ophoudingstermijn te verlengen van ten hoogste zes naar negen uur en de verlengde ophoudingstermijn te verkorten van achtenveertig naar vierentwintig uur.[12] De verlenging van de ophoudingstermijn is bedoeld om de uitvoeringsdiensten meer tijd te geven om zorgvuldig af te wegen of vreemdelingenbewaring of een lichter middel aan de orde is. De verwachting werd uitgesproken dat de voorgestelde negen uur voldoende zou zijn om het onderzoek af te ronden. Verlenging van de ophouding werd aangemerkt als een uitzondering. Daarom werd voorgesteld de termijn te verkorten naar maximaal vierentwintig uur.

De nota van wijziging gaat nader in op de voorgestelde wijzigingen in artikel 50 Vw 2000. De regering stelt voor de verlengingstermijn op achtenveertig uur te houden.
Door de vele wijzigingen in het wetsvoorstel is lastig te achterhalen hoe de wetsteksten luiden die nu worden voorgesteld. Dit kan worden opgelost door een bijgewerkt voorstel van wet aan het wetgevingsdossier toe te voegen. De voorgestelde tekst van de leden 1 tot en met 4 en 6 van artikel 50 Vw 2000 luidt nu als volgt:

Artikel 50 Vw

1. De ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, zijn bevoegd, hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Degene die stelt Nederlander te zijn, maar dat niet kan aantonen, kan worden onderworpen aan de dwangmiddelen als bedoeld in het tweede en vijfde lid. Bij algemene maatregel van bestuur worden de documenten aangewezen waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

2. Een persoon mag worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor en vervolgens aldaar worden opgehouden, indien:
a. de identiteit van een persoon niet onmiddellijk kan worden vastgesteld; of
b. de identiteit onmiddellijk kan worden vastgesteld en blijkt dat de persoon geen rechtmatig verblijf heeft, dan wel rechtmatig verblijf niet onmiddellijk blijkt.

3. De ophouding, bedoeld in het tweede lid, duurt ten hoogste negen uur en is gericht op identiteitsvaststelling, het bepalen van de verblijfsrechtelijke status van betrokkene en de afweging

[11] Advies ACVZ, *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?*, 29 mei 2013, Advies: Vreemdelingenbewaring of een lichter middel | Publicatie | Adviesraad Migratie.
[12] *Kamerstukken II*, 2015/16, 34 309, nr. 3, p. 124.

om al dan niet vreemdelingenbewaring als bedoeld in artikel 59 toe te passen. De tijd tussen middennacht en negen uur voormiddags wordt hierbij niet meegerekend.

4. Indien nog grond bestaat voor het vermoeden dat de opgehouden persoon geen rechtmatig verblijf heeft ***danwel de afweging om al dan niet vreemdelingenbewaring als bedoeld in artikel 59 toe te passen nog niet is afgerond****, kan de in het derde lid bedoelde termijn door de Commandant der Koninklijke marechaussee respectievelijk de korpschef in het belang van het onderzoek* ***met ten hoogste achtenveertig uur*** *worden verlengd.*

(…)

6. De in het eerste lid bedoelde ambtenaren hebben de bevoegdheden, bedoeld in het vijfde lid, eveneens ten aanzien van een in vreemdelingenbewaring gestelde vreemdeling, voor zover dit noodzakelijk is voor het verkrijgen van informatie omtrent de identiteit, de nationaliteit en de verblijfsrechtelijke positie van de desbetreffende vreemdeling.

Uit de toelichting bij de nota van wijziging blijkt dat met name de AVIM en de KMar moeite hebben om de ophoudingsprocedure tijdig te doorlopen. Deze diensten kunnen zich niet van te voren voorbereiden op (groepen) vreemdelingen die worden aangetroffen. De ophoudingstermijn is ook na verlenging tot ten hoogste negen uur naar verwachting van de uitvoerende diensten te kort om de ophoudingsprocedure te kunnen doorlopen. De regering stelt dat deze verwachting wordt bevestigd door onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het WODC.[13] De reden voor de ervaring dat de ophoudingstermijn (nog steeds) te kort zal zijn is de toegenomen complexiteit van het motiveren van een bewaringsmaatregel. De regering heeft besloten aan het vierde lid van artikel 50 Vw 2000 toe te voegen dat verlenging van de ophouding mogelijk is als de afweging om al dan niet vreemdelingenbewaring toe te passen nog niet is afgerond. Ook wordt de verkorting van de verlengingstermijn van achtenveertig naar vierentwintig uur teruggedraaid. De onderzoekers hebben meerdere oplossingen voor de geconstateerde problemen voorgesteld. Ondanks dat deze oplossingen wel worden opgepakt, kiest de regering onverkort voor handhaving van de ophoudingstermijn van ten hoogste achtenveertig uur.

De grond die wordt toegevoegd is echter zo ruim geformuleerd, dat die vrijwel altijd kan worden toegepast. Hierdoor zou er ook gebruik van kunnen worden gemaakt in situaties waarin het wel mogelijk is het onderzoek binnen de nieuwe termijn van 9 uur ophouding af te ronden. Dat is onwenselijk, zeker omdat de verlengingstermijn niet wordt verkort van achtenveertig naar vierentwintig uur. Het gevolg is dat vreemdelingen lopende een ophoudingsprocedure gedurende meer dan twee dagen in een politiecel kunnen verblijven voordat ze formeel in bewaring worden genomen. En verlenging kan ook het gevolg zijn van onvoldoende personeelscapaciteit bij de uitvoeringsdiensten. Ontoereikende personeelscapaciteit mag geen reden zijn om een ophoudingsprocedure

[13] Universiteit Leiden in opdracht van het WODC, rapport 17 oktober 2022, Tijdsdruk bij opleggen vreemdelingenbewaring, dr. drs. M. Klaassen en prof. mr. P. Rodrigues.

niet binnen de ophoudingstermijn af te ronden. Verlenging van de ophoudingstermijn moet - zoals ook is gemotiveerd in de memorie van toelichting - een uitzondering blijven.

Tegelijkertijd is het een reëel probleem in de uitvoering dat er grotere groepen vreemdelingen tegelijk worden aangetroffen waardoor het praktisch moeilijk te realiseren is om binnen de ophoudingstermijn een bewaringsbesluit te nemen, ook als de ophoudingstermijn wordt verlengd naar 9 uur.

De adviesraad beveelt daarom aan om in artikel 50 Vw 2000 op te nemen dat *in het geval van bijzondere omstandigheden* de ophoudingstermijn met achtenveertig uur kan worden verlengd. Deze bijzondere omstandigheden dienen wel altijd verband te houden met de vaststelling van de identiteit en verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling of het onderzoek naar het opleggen van vreemdelingenbewaring dan wel een alternatieve maatregel. Hierin kan expliciet worden gemaakt dat er aanleiding is om bijzondere omstandigheden aan te nemen op het moment dat er een grotere groep vreemdelingen tegelijkertijd wordt aangetroffen. Op deze manier kan de brede bevoegdheid tot verlengen beter worden ingekaderd.

Aanbeveling 2
Formuleer het vierde lid van artikel 50 Vw 2000 als volgt:
In het geval van bijzondere omstandigheden kan de in het derde lid bedoelde termijn door de Commandant der Koninklijke marechaussee respectievelijk de korpschef in het belang van het onderzoek met ten hoogste achtenveertig uur worden verlengd. Deze bijzondere omstandigheden dienen verband te houden met de vaststelling van de identiteit en verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling of het onderzoek naar het opleggen van vreemdelingenbewaring dan wel een minder dwingende maatregel. Bijzondere omstandigheden kunnen onder meer verband houden met het aantal vreemdelingen dat tegelijkertijd wordt aangetroffen.

Wij zijn graag bereid om met u over dit advies nader van gedachten te wisselen.

Met vriendelijke groet,

Monique Kremer,
voorzitter

Sander Vergeer,
wnd. secretaris