



EAUT Aanpassing Inreisverbod (IRV)

Datum	13 november 2020
Status	Definitief

Colofon

Titel	EAUT Aanpassingen Inreisverbod (IRV)
Status	Definitief
Auteurs	Tycho Walaardt Senior wetenschappelijk medewerker Samira Valkeman Wetenschappelijk medewerker
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Klankbordgroep

Voor het onderzoek werd input geleverd door de klankbordgroep-leden van Directie Migratiebeleid/ afdeling Asiel, Opvang en Terugkeer (DMB/AO&T), Koninklijke Marechaussee (Kmar), Zeehaven Politie Rotterdam (ZHP) en Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) alsmede van diverse IND afdelingen (JZ, A&B, RVN, DV/T&I, DV/GK, DV/I&S, BV/IV ontwikkeling, I&S beslis, FBI, SUA/AA&B en SUA/ARVN).

Inhoud

Colofon—	2
Managementsamenvatting—	4
Afkortingenlijst—	10

1	Inleiding—11
1.1	Aanleiding en achtergrond—11
1.2	Doelstelling—11
1.3	Vraagstelling—11
1.4	Reikwijdte van deze EAUT—12
1.4.1	Het te toetsen document—12
1.4.2	Betrokken organisaties—12
1.4.3	Betrokken IND-onderdelen—12
1.5	Raakvlakken met andere wijzigingen van wet- en regelgeving—12
1.6	Werkwijze en aanpak—13
1.7	Leeswijzer—13
2	Het inreisverbod—14
2.1	Cijfers IRV—15
2.2	Huidige regelgeving IRV—16
2.2.1	Uitvoering van het opleggen van het IRV—17
2.3	Voorgestelde wijzigingen IRV—18
2.3.1	De duur van het IRV vastleggen op standaard vijf jaar—18
2.3.2	Coulancetermijn van drie naar veertien dagen—20
2.3.3	Mogelijk om een IRV aan minderjarige vreemdelingen op te leggen—20
3	Gevolgen van de beleidswijziging voor de IND—24
3.1	Impact op beleid—24
3.2	Gevolgen voor uitvoering—24
3.2.1	Werkproces—24
3.2.2	Bezwaar en beroep—26
3.2.3	Personeel, planning en huisvesting—27
3.3	Handhaving—27
3.4	Impact op IV-systemen—27
3.5	Communicatie—28
3.5.1	Communicatie IND-medewerkers—28
3.5.2	Aanpassing communicatiemiddelen IND—29
3.6	Gevolgen voor de keten—29
3.7	Implementatie—29
3.8	Financiële gevolgen IND—30
3.8.1	Personeel—30
3.8.2	Techniek—30
4	Risico's en randvoorwaarden—31
4.1	Risico's—31
4.2	Randvoorwaarden—31

Bijlage 1. Opdrachtbrief—33

Managementsamenvatting

Op verzoek van de Directeur-Generaal Migratie (DGM) heeft de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A), onderdeel van de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), een ex-ante Uitvoeringstoets (EAUT) verricht naar de aanpassingen die zijn voorgenomen in de toepassing van het inreisverbod (IRV). Deze EAUT richt zich op de impact op de IND van (groot) drie wijzigingen, te weten:

1. De duur van het IRV wordt voortaan standaard vijf jaar. Wel is aftrek van maximaal vier jaar mogelijk wanneer wordt voldaan aan een aantal voorwaarden die te maken hebben met de duur van het illegale verblijf en het overleggen van geldige reisdocumenten.
2. De coulancetermijn van overschrijding van de maximale duur van de vrije termijn in Nederland verschuift van drie dagen naar veertien dagen.
3. Het mogelijk maken dat een IRV aan minderjarigen kan worden opgelegd, indien zij deel uitmaken van een gezin waarvan aan de in Nederland verblijvende ouders een IRV is opgelegd. De huidige regeling, waarin voor minderjarigen in beginsel een uitzondering geldt, kan tot ongewenste uitkomsten leiden wanneer gezinnen die zijn uitgezet hun minderjarige kinderen weer vooruitsturen richting Nederland en daar bijvoorbeeld een asielaanvraag indienen.

In bijlage 1 is een volledige uitwerking van de voorgestelde wijzigingen te vinden.

Het doel van deze EAUT is het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van de wijzigingen in de toepassing van het IRV. Het gaat daarbij om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en kosten van deze aanpassingen. Het gaat in deze EAUT niet om een politieke of maatschappelijke beoordeling van de aanpassingen. Wel is het mogelijk dat wij constateren dat een aanpassing gevoelig ligt bij (een deel van) het maatschappelijk middenveld. De EAUT toetst ook niet de juridische juistheid of de beleidslogica van de aanpassingen van het IRV.

In de opdrachtbrief zijn in totaal vijf vragen opgenomen. Deze vragen worden hieronder beantwoord aan de hand van gesprekken met diverse experts vanuit de uitvoering van de IND en de betrokken ketenpartners.

Deelvraag 1: Wat zijn de uitvoeringstechnische en personele gevolgen van deze drie aanpassingen voor de IND?

De eerste wijziging zorgt voor een lichte toename van de werklust van de medewerkers van de IND. Zij moeten immers in alle zaken waarbij zij een licht IRV opleggen, bepalen of er sprake is van aftrek.

Verschillende medewerkers vanuit de uitvoering geven aan dat een extra tijdsinvestering vereist is. De meningen over de duur van deze tijdsinvestering lopen uiteen (gemiddeld 8-25 minuten). Om te bepalen wat de duur is van de aftrek moeten zij nagaan of de vreemdeling een geldig reisdocument heeft en in totaal niet langer dan 180 dagen illegaal in Nederland en/of in een andere lidstaat verbleef. Een knelpunt (zie ook hieronder) is dat niet altijd het hele paspoort beschikbaar is

voor de beslismedewerker in INDiGO. De duur van het illegale verblijf in de EU is dan niet te bepalen. Uitgangspunt is dat de beslissers bij het bepalen van de duur van de aftrek afgaan op stukken die in het klantdossier (INDiGO) beschikbaar zijn. Zij gaan dus geen nader onderzoek verrichten. Bovendien wordt verwacht dat er meer tijd aan de zienswijzen besteed moet worden omdat er in het nieuwe systeem ruimte is voor discussie over de duur van het IRV.

Indien het door de IND of een ketenpartner opgelegde IRV onherroepelijk is, dient team Titel en Identiteit (T&I) het IRV te registreren in het Schengen Informatie Systeem (SIS). In SIS is het slechts mogelijk om een IRV voor maximaal drie jaar te registreren. Daarna vervalt de registratie van het IRV in SIS indien deze niet verlengd wordt. Of de duur van een IRV is vervallen, moet T&I handmatig checken in expiratielijsten. In de nieuwe situatie moeten IRV van vijf jaar dus na drie jaar worden verlengd en daarna na twee jaar van een lijst worden gehaald. Wanneer na de wijziging het mogelijk is om een IRV op te leggen voor vijf jaar, betekent dit dus dat na drie jaar deze signalering van de vreemdeling met een of twee jaar moet worden verlengd. Om deze verlenging te registreren, moet er na drie jaar automatisch een signaal afgaan. Een verlenging kost T&I gemiddeld 14 minuten per zaak.

De tweede aanpassing richt zich op een wijziging van de coulancetermijn van 3 naar 14 dagen. Deze wijziging heeft geen impact op de IND. In de zaken waarin de IND een IRV oplegt, is geen sprake van een dergelijke korte overschrijding van het legale verblijf in Nederland. Deze wijziging heeft een beperkte impact op ketenpartners (KMar, AVIM en de ZHP).

De derde wijziging maakt het mogelijk om ook aan kinderen, van wie beide ouders een IRV kregen opgelegd, een IRV op te leggen. Dit hoeft niet in alle gevallen. Om te bepalen aan welke minderjarigen een IRV moet worden opgelegd, is door IND/SUA in samenwerking met IND/JZ een voorlopig kader ontwikkeld. Duidelijk is dat om deze toets uit te voeren bij alle minderjarigen van wie de ouders een IRV kregen opgelegd een extra tijdsinvestering nodig is. Medewerkers vanuit de uitvoering schatten dat hiervoor een tijdsinvestering nodig is van 15 minuten per minderjarige. In de zaak van de minderjarige moet een IRV worden aangemaakt en toegevoegd. Het daadwerkelijk registreren van een signalering van een IRV van een minderjarige in SIS kost gemiddeld 10-11 minuten.

Deelvraag 2: Welke specifieke risico's en knelpunten doen zich voor bij de uitvoering van deze aanpassingen en, indien mogelijk, welke oplossingen zijn denkbaar?

Op deze deelvraag is in deze EAUT geantwoord door de randvoorwaarden en risico's/aandachtspunten te inventariseren.

In hoofdstuk 2 (op bladzijde 22) staan enkele voorbeelden, welke laten zien wat gevolgen zijn als de huidige aanpassingen worden doorgevoerd. Omdat de wetgeving nog niet op alle punten helder is, is het voor de uitvoering onduidelijk wat in dergelijke situaties het gevolg dient te zijn. Het meest treffende voorbeeld is dat van een Moldaviër die met een paspoort en direct vanuit zijn land in Nederland arriveert. Voor deze aanpassingen zou aan hem standaard een termijn van twee jaar worden opgelegd. Na de wijzigingen zou aan hem slechts een IRV van een jaar worden opgelegd (omdat hij vier jaar aftrek krijgt).

Beslispunten

- Omdat niet van alle vreemdelingen (volledige) reisdocumenten in het systeem beschikbaar zijn, is het niet altijd mogelijk om de aftrek goed te berekenen. Hier moet nog een beleidskeuze gemaakt worden: in het voor- (wel aftrek) of nadeel (geen aftrek) van de vreemdeling beslissen of herstelverzuim bieden zodat vreemdelingen alsnog reisdocumenten kunnen overleggen. Het bieden van een herstelverzuim werkt echter vertragend.
- Een beslispunt is ook wat er moet gebeuren als een vreemdeling aangeeft dat hij wel documenten heeft, maar dat het tijd kost om deze naar Nederland te krijgen. Momenteel krijgen vreemdelingen met een spoor 2 aanvraag geen herstelverzuim om aan documenten te komen. Een voordeel van het wel bieden van herstelverzuim is dat de DT&V als er documenten zijn makkelijker kan uitzetten.
- In de opdrachtbrief staat vermeld dat informatie in systemen leidend is. Echter, in de praktijk komt het ook voor dat informatie die naar voren is gebracht in een gehoor, relevant is voor de beoordeling van de termijn van het IRV. Dit is vaak het geval geeft de uitvoering aan. Ook bevat Eurodac alleen informatie over wanneer en waar iemand illegaal is binnengekomen of asiel heeft aangevraagd, maar geeft geen informatie aan de hand waarvan je kan bepalen of iemand langer dan 180 dagen illegaal in Europa heeft verbleven. Als de vreemdeling eerder asiel vroeg dan weet je niet hoe lang die procedure heeft geduurd en hoe lang diegene dus legaal verblijf heeft gehad.
- Wat doe je met een asielzoeker afkomstig uit een veilig land van herkomst die al meerdere keren asiel heeft aangevraagd. Deze persoon verblijft dus al lange tijd in Europa, grotendeels legaal, en heeft dus meerdere kansloze aanvragen ingediend. De vraag is of dit dan moet worden beloond met aftrek wanneer de totale duur van het illegale verblijf in Nederland en andere lidstaten niet langer is dan 180 dagen
- Dient de aftrekmogelijkheid van twee jaar ook te worden toegepast indien sprake is van intrekking van een vergunning? Er is dan namelijk niet altijd sprake van illegaal verblijf (in principe wel als met terugwerkende kracht wordt ingetrokken). Ook is het mogelijk dat illegaal verblijf voorafgaand aan de vergunning bekend is. Het is goed om te verhelderen welke vormen van illegaal verblijf bedoeld worden.

Randvoorwaarden

De (rand)voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de conceptregelgeving uitvoerbaar en handhaafbaar te laten zijn, zijn:

- *Communicatie over de maatregelen en de concrete uitvoering richting medewerkers van de IND en van onze uitvoeringpartners AVIM, ZHP en KMar.* Omdat de regelgeving op drie punten ingrijpend wijzigt, is het nodig dat met alle partijen die een IRV opleggen heldere communicatie volgt;
- *Ontwikkeling beleidskader bij beoordeling of IRV moet worden opgelegd aan minderjarigen.*
- *Ontwikkeling bouwstenen voor beslissers.*
- *Voor beslissers is het noodzakelijk dat kopieën van paspoorten in de dossiers worden opgenomen* (niet alleen 1^e pagina). Indien dit niet het geval is, kan de beslisser niet de aftrek berekenen. Bekeken moet worden of de vreemdeling in de gelegenheid gesteld moet worden om informatie te overleggen.

- *Biometrie van minderjarigen dient aanwezig te zijn* om signalering van minderjarigen in SIS mogelijk te maken. Mogelijk is het ook een optie dat deze groep als uitzonderingscategorie vermeld wordt.

Risico's en aandachtspunten

Risico's voor de IND van de wijzigingen van de regelgeving bij het opleggen van een IRV.

- Het is heel belangrijk dat de wijziging goed wordt gedeeld met de andere partijen die het IRV opleggen: AVIM, ZHP en KMar. Er wordt voorgesteld om een roadshow te houden door SUA i.s.m. DMB om alle wijzigingen te delen met de uitvoerders. Er is door geïnterviewden gesteld dat het nodig is dat vooral heel duidelijk wordt gecommuniceerd, wanneer aftrek van maximaal 4 jaar van de standaardtermijn van 5 jaar mogelijk is. En wanneer ook aan een minderjarige vreemdeling wel/niet een IRV wordt opgelegd.
- Er is geen (volledig) paspoort of een heel nieuw paspoort – een paspoort welke bijvoorbeeld in Nederland is verkregen en dus geen stempels bevat welke laten zien wanneer de vreemdeling de EU is ingereisd - beschikbaar voor de beslismedewerker in INDiGO. Er kan dan niet worden bepaald of de vreemdeling in aanmerking komt voor aftrek, omdat niet kan bepaald worden of de vreemdeling maximaal 180 dagen illegaal heeft verbleven in Nederland en in andere Europese lidstaten. Dit zal erin resulteren dat de aftrek niet gegeven kan worden. Zolang er geen digitaal Europees systeem is geïmplementeerd zal dat zo blijven.
- Gelet op de vorige bullet is er communicatie nodig over hoe we omgaan met vreemdelingen die een nieuw reisdocument presenteren dat zij in Nederland hebben verkregen. Zij hebben dan recht op twee jaar aftrek omdat zij een geldig document hebben overlegd. De vraag is dan of zij recht hebben op vier jaar aftrek. De vreemdeling dient dan in de gelegenheid gesteld te worden om aan te tonen dat hij niet langer dan 180 dagen onrechtmatig in Nederland of elders in de EU heeft verbleven. Gezien de verschillende procedures waarin een IRV opgelegd kan worden, is het noodzakelijk om hier één lijn in te trekken. Anders bestaat de mogelijkheid dat er rechtsongelijkheid ontstaat tussen die vreemdelingen die eerst gehoord worden en vreemdelingen die niet gehoord worden.
- Niet alleen is externe communicatie nodig, maar ook bij de interne communicatie moet de werking goed worden uitgelegd. Het is onder meer nodig om beschikkingen aan te passen. Er moet een helder en simpel toepasbaar besliskader opgesteld voor IND-beslismedewerkers om te bepalen of een minderjarige vreemdeling (van ouders die een IRV kregen opgelegd) ook een IRV moet krijgen opgelegd. Het is nodig dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wijzigingen dit besliskader opgesteld door SUA en JZ wordt getoetst door de uitvoering.
- Een IRV-zaak aanmaken bij minderjarigen kan in INDiGO. Het is noodzakelijk dat aangegeven kan worden dat het gaat om een IRV dat is opgelegd aan een minderjarige omdat ook aan beide ouders een IRV is opgelegd (of dat het gaat om minderjarige aan wie zelfstandig een IRV is opgelegd). Vooral omdat je nu moet aangeven in een IRV hoeveel aftrek is geweest van de vijf jaar. Het is nu in de praktijk ook al mogelijk om aan een minderjarige een IRV op te leggen, indien er sprake is van

openbare orde-aspecten van de minderjarige vreemdeling. Dit is in ieder geval sinds 2017 niet voorgekomen.

- Naast het opleggen van een IRV door de uitvoering is in de uitvoeringspraktijk belangrijk dat een IRV wordt gesignaleerd in het SIS. Het is mogelijk om minderjarigen te signaleren in SIS. Het is echter niet mogelijk om gezinsleden aan elkaar te koppelen. Hierdoor zullen andere lidstaten niet in staat zijn om de onderlinge relatie te zien. Mits er geen technische aanpassing in SIS komt, zal er een aanvullende opmerking in SIS geregistreerd moeten worden, via een work-around een link gelegd moeten worden of moeten de andere lidstaten een uitvraag doen.
- Een ander probleem is dat er in Nederland geen biometrie mag worden afgenomen bij kinderen jonger dan zes jaar. Bij SIS is het verplicht om biometrie bij de signalering te voegen. Indien er geen biometrie aanwezig is, wordt de signalering wel geaccepteerd, zo kan bijvoorbeeld in het opmerkingenveld vermeld worden dat er geen biometrie aanwezig is in verband met de leeftijd. Wel is het belangrijk om te bezien hoe aan de verplichting voldaan kan worden; mogelijk kunnen minderjarigen onder de zes jaar als uitzonderingscategorie geregistreerd worden.
- Een risico is ook dat het opleggen van een IRV aan een minderjarige vreemdeling kan stuiten op verzet vanuit de politiek of vanuit het maatschappelijk middenveld. Het is nodig dat de Directie Communicatie goed op de wijzigingen wordt voorbereid. In deze communicatierichtlijn moet ook helder staan hoe deze wijzigingen zich verhouden tot "het belang van het kind". Hierbij moet uiteraard ook het bestuursdepartement en de woordvoering daar worden betrokken.
- Een besliskader moet duidelijk maken wat te doen met kinderen van een ouder die een zwaar IRV krijgt opgelegd, waarbij vooral aandacht is voor de (maximale) duur van het IRV voor de minderjarige (waarschijnlijk maximaal vijf jaar).

*Tijdens deze evaluatie zijn nog andere knelpunten genoemd bij het opleggen van een IRV. Deze knelpunten hebben **niet** te maken hebben met de introductie van deze wijzigingen. Er is gekozen om deze punten **wel** hier te noemen als bijvangst van deze EAUT omdat de geïnterviewde medewerkers het belang benadrukten.*

- Diegenen die uitreizen via digitale poortjes krijgen niet altijd een IRV opgelegd ondanks dat zij dit wel hadden moeten krijgen en ook hadden gekregen als zij via een bemenst loket waren gegaan.
- De voornemenprocedure is te gebruiken op alle luchthavens, maritieme havens en de Internationale trein (Eurostar) waar uitreis aan de buitengrens plaatsvindt. Soms is de tijd tussen melden bij de KMar of ZHP voor uitreis en vertrek vlucht, vaart, trein, heel kort. Zo kort dat zelfs de voornemenprocedure niet haalbaar is. Voor de voornemenprocedure is ongeveer een uur vereist, een half uur is onvoldoende. Als er te weinig tijd is voor de voornemenprocedure, wordt geen IRV opgelegd. De vreemdelingen waarbij opzet in het spel is, houden hier mogelijk rekening mee. En dus moet er gekozen worden of de uitreis van de vreemdeling voorgaat op het opleggen van een IRV.
- Het IRV werkt niet voor alle vreemdelingen. Vreemdelingen afkomstig uit bijvoorbeeld visumvrije landen (m.n. West-

- Balkan) reizen ondanks een IRV vaak in met de auto en worden op die manier niet tegengehouden op de Europese buitengrens.
- Het IRV werkt onvoldoende voor asielzoekers. Indien asiel wordt aangevraagd moet de asielaanvraag in ieder geval beoordeeld worden, ongeacht of de vreemdeling eerder een IRV heeft opgelegd gekregen.
 - Tussen januari 2017 en juli 2020 zijn ruim 10.000 lichte IRV opgelegd door de IND. Het aantal asielaanvragen dat in die periode kennelijk ongegrond verklaard werd (o.a. veilig land van herkomst) ligt al op 9.500. In de meeste van deze gevallen zou een IRV opgelegd moeten worden. Omdat een IRV ook om andere redenen opgelegd kan worden, is de indruk ontstaan dat niet in alle gevallen waarin het mogelijk is, een IRV opgelegd wordt. Het is raadzaam om in een opvolgend onderzoek uit te zoeken of altijd een IRV wordt opgelegd indien dit wettelijke gezien mogelijk is. Indien dit niet het geval is, is goed om te achterhalen waarom in bepaalde gevallen geen IRV wordt opgelegd.

Deelvraag 3: Welke kosten zijn er gemoeid voor de IND met de aangegeven aanpassingen (zowel initiële kosten, als structurele kosten)?

Zoals bij de beantwoording van deelvraag 1 duidelijk werd, vallen de kosten voor de IND mee. Bij zowel aanpassing 1, als aanpassing 3 is enige extra inzet nodig van fte's, afhankelijk van de tijdsinvestering. Voor T&I is er ook extra werk te verwachten doordat minderjarigen ook in SIS moeten worden gesignaleerd. Ook is het nodig, zoals hierboven was uitgelegd, om vaker een signalering in SIS te verlengen omdat de signalering nu maar voor maximaal drie jaar kan en na de aanpassingen het mogelijk is om een IRV voor vijf jaar op te leggen. Het is vooralsnog onmogelijk om in te schatten welke impact dit heeft op het benodigd aantal fte's voor de IND, omdat dit afhankelijk is van het nu nog onbekend aantal IRV dat aan minderjarigen wordt opgelegd en het aantal IRV dat voor meer dan drie jaar wordt opgelegd. Wel is duidelijk dat er een grotere hoeveelheid werk komt voor T&I.

Deelvraag 4. Welke ICT-aanpassingen zijn nodig voor de aanpassingen?

Metten is weten. Het is belangrijk dat het mogelijk wordt om via een SQL Query te kunnen meten hoe vaak een IRV van 5, 3 of 1 jaar is opgelegd en hoe vaak aan een minderjarige een IRV is opgelegd. Deze opgelegde termijnen moeten ook naar het Europoloket t.b.v. de signalering in SIS worden doorgezet. Om bij te houden hoe vaak aftrek is verleend van de standaardtermijn van vijf jaar van een IRV is het nodig dat dit wordt geregistreerd in INDiGO. Alleen op die manier kan er later een SQL Query worden gedraaid. Voor managementinformatie is het nodig dat duidelijk wordt hoe vaak en op welke gronden aftrek is verleend van twee of van vier jaar. Mogelijk kan BIC vanuit Metis ook een rapportage maken van het aantal keer dat een IRV met aftrek is verleend, wanneer dit op de juiste wijze wordt geregistreerd.

Deelvraag 5: Kunnen de benodigde aanpassingen binnen uw organisatie op 1 juli 2021 gereed zijn? Indien niet, welke datum is wel haalbaar?

De wijzigingen die nodig zijn, zo blijkt uit de gesprekken die zijn gevoerd, zijn binnen een implementatietermijn van ongeveer zes maanden door te voeren. Om een tijdige implementatie te kunnen waarborgen is het noodzakelijk dat genoemde punten in de regelgeving verhelderd dienen te worden omdat het voor de uitvoering onduidelijk

is hoe de regels in die situatie concreet uitpakken. De implementatietermijn van 1 juli 2021 is alleen haalbaar wanneer op 1 januari 2021 helderheid is in de beslispunten voor beleid zoals aangedragen in deze EAUT. Om een tijdige implementatie te kunnen waarborgen is het wenselijk dat na de EAUT en na verheldering van de beslispunten, wordt overgegaan tot het indienen van het verzoek tot implementatie. Indien aanvullende gegevens geregistreerd moeten worden voor sturingsinformatie of eventueel toekomstig evaluatieonderzoek, is mogelijk een langere implementatietermijn vereist.

Afkortingenlijst

A&B	Asiel & Bescherming
AA&B	Advies Asiel & Bescherming (onderdeel SUA)
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
ARVN	Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (onderdeel SUA)
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BIC	Business Informatie Centrum
DGM	Directeur-Generaal Migratie
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EAUT	Ex-ante Uitvoeringstoets
FBI	Financiën en Business Informatie
HIK	Handhaving Informatie Knooppunt
HOvJ	Hulpofficier van Justitie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
I&S	Innovatie & Standaardisatie
IBS	Inbewaringstelling
IRV	Inreisverbod(en)
J&V	Justitie en Veiligheid
JZ	Juridische Zaken
KMar	Koninklijke Marechaussee
MOB	Met onbekende bestemming vertrokken
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
O&A	Onderzoek & Analyse (onderdeel SUA)
RVN	Regulier Verblijf en Nederlanderschap
SUA	Strategie en Uitvoeringsadvies
T&I	(Team) Titel & Identiteit
TKB	Terugkeerbesluit(en)
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
VRIS	Vreemdelingen in de strafrechtketen
VtI	Verzoek tot Implementatie (VtI)
VV	Vreemdelingenvoorschrift
VVR	verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd
Vw	Vreemdelingenwet
ZHP	Zeehavenpolitie

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Op verzoek van de DGM heeft de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) een ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) verricht naar de impact van de voorgenomen aanpassingen van regelgeving van het inreisverbod (IRV). In totaal zijn er drie aanpassingen van de bestaande wet- en regelgeving, deze worden verder toegelicht in hoofdstuk 2.

1.2 Doelstelling

Het doel van de EAUT is het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van de aanpassing van het IRV voor de IND en voor de samenwerking tussen IND en de ketenpartners. Het gaat daarbij om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en kosten van deze aanpassingen. Het gaat in deze EAUT niet om een politieke of maatschappelijke beoordeling van de aanpassingen. De EAUT toetst ook niet de juridische juistheid of de beleidslogica van de aanpassingen van de wet- en regelgeving.

In deze EAUT gaat het om drie aanpassingen bij de systematiek voor het opleggen (en de duur) van het IR, te weten:

1. De duur van het IRV wordt voortaan standaard vijf jaar. Wel is aftrek van maximaal vier jaar mogelijk wanneer wordt voldaan aan een aantal voorwaarden die te maken hebben met de duur van het illegale verblijf en het overleggen van geldige reisdocumenten;
2. De coulancetermijn van overschrijding van de maximale duur van de vrije termijn in Nederland verschuift van drie dagen naar veertien dagen; en
3. Het mogelijk maken dat een IRV aan minderjarigen kan worden opgelegd, indien zij deel uitmaken van een gezin waarvan aan de in Nederland verblijvende ouders een IRV is opgelegd en gedragingen van de ouders aanleiding geven tot het opleggen van een IRV aan minderjarigen. De huidige regeling, waarin voor minderjarigen in beginsel een uitzondering geldt, kan tot ongewenste uitkomsten leiden wanneer gezinnen die zijn uitgezet hun minderjarige kinderen weer vooruitsturen richting Nederland.

Voor een verdere uitwerking van de beoogde aanpassingen verwijzen we graag naar hoofdstuk 2.

In deze EAUT is *niet* gekeken naar de gevolgen van deze aanpassingen voor andere betrokken partijen bij de oplegging van het IRV. Wel zijn de ZHP, KMar en AVIM betrokken bij het opstellen van deze EAUT om te bezien of hun werkwijze bij implementatie van deze wijzigingen impact heeft op de IND. De aanpassingen bij de oplegging van het IRV hebben ook gevolgen voor andere partijen, zoals de ZHP, de werkwijze bij bureau Sirene, KMar en AVIM. Deze gevolgen komen in deze EAUT niet aan bod.

1.3 Vraagstelling

In de opdrachtbrief zijn vijf vragen opgenomen (zie ook bijlage 1):

1. Wat zijn de uitvoeringstechnische en personele gevolgen van deze aanpassingen voor de IND?
2. Welke specifieke risico's en knelpunten doen zich voor bij de uitvoering van deze aanpassingen en, indien mogelijk, welke oplossingen zijn denkbaar?
3. Welke kosten zijn er gemoeid voor de IND met de aangegeven aanpassingen (zowel initiële kosten, als structurele kosten)?
4. Welke ICT-aanpassingen zijn nodig voor de aanpassingen?
5. Kunnen de benodigde aanpassingen binnen uw organisatie op 1 juli 2021 gereed zijn? Indien niet, welke datum is wel haalbaar?

Bovenstaande vijf vragen zijn in de EAUT beantwoord.

1.4 Reikwijdte van deze EAUT

1.4.1 Het te toetsen document

In deze EAUT wordt getoetst wat de uitvoeringsgevolgen zijn voor de IND als de werking van het IRV daadwerkelijk wordt aangepast. Zoals hierboven is benoemd, gaat deze EAUT *niet* in op gevolgen voor andere partijen zoals de KMar, ZHP en AVIM.

Het te toetsen document in deze EAUT is:

De vijf vragen opgenomen in de opdrachtbrief van de DG Migratie van 2 juni 2020 (zie bijlage 1). Deze vragen hebben betrekking op drie voorgestelde beleidswijzigingen bij het opleggen van een IRV. In de bijlagen van de opdrachtbrief zijn de drie wijzigingen uitgewerkt. Deze uitwerkingen zijn in deze EAUT meegenomen.

1.4.2 Betrokken organisaties

De EAUT gaat over de uitvoeringsgevolgen van de aanpassingen bij het opleggen van een IRV voor de IND. De Directie Migratiebeleid (DMB), DRM de KMar, AVIM en ZHP zijn gevraagd zitting te nemen in het projectteam.

1.4.3 Betrokken IND-onderdelen

De betrokken IND-onderdelen zijn:

- Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)
 - Afdeling Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (ARVN)
 - Afdeling Asiel & Bescherming (AA&B)
- Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN)
 - Klantgroep Familie en Gezin
- Directie Asiel en Bescherming
- Directie Bedrijfsvoering (BV)
 - Afdeling Financiën en Business Informatie (FBI)
 - Team Business Control
 - Team Business Informatie Centrum (BIC)
 - Afdeling IV ontwikkeling
- Directie Juridische Zaken (JZ)
- Directie Dienstverlening (DV)
 - Team Innovatie & Standaardisatie (I&S) – Dienstverlening
 - Team Klantcommunicatie
 - Team Titel & Identiteit (T&I)
- Team Innovatie & Standaardisatie (I&S) – Beslissen

1.5 Raakvlakken met andere wijzigingen van wet- en regelgeving

Er lopen geen gelijktijdige trajecten.

1.6 Werkwijze en aanpak

Projectteam: samenstelling en rollen

HIND heeft de opdracht aanvaard. Voor de IND heeft O&A de opdracht uitgevoerd. Voor het schrijven van deze EAUT was een kernteam samengesteld. Deze bestond uit twee medewerkers van O&A en medewerkers van SUA/RVN en SUA/A&B.

Vervolgens is een IND-breed projectteam samengesteld. Dit team stond onder voorzitterschap van een senior onderzoeker bij O&A die tevens functioneerde als coördinerend projectleider. In het projectteam hadden medewerkers van de betrokken IND-onderdelen en betrokken ketenpartners zitting.

In verband met de corona-maatregelen hebben er geen fysieke bijeenkomsten plaatsgevonden met het projectteam. De verschillende projectteamleden zijn (individueel) geïnterviewd. Daarna zijn er twee schriftelijke commentaarrondes geweest.

De vier medewerkers van het kernteam hebben samen het werkproces georganiseerd en de EAUT inhoudelijk vormgegeven. De leden van het projectteam hebben in totaal twee keer commentaar kunnen leveren op de uitkomsten van deze EAUT. Het kernteam is verantwoordelijk voor de totstandkoming van de eindrapportage.

Onderzoeksmethode

Om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.3) is gebruik gemaakt van deskresearch en een kwalitatieve onderzoeksmethode. Tijdens het deskresearch zijn relevante beleidsstukken en achtergrondinformatie bestudeerd. Deze stukken geven inzicht in de wet- en regelgeving die van toepassing zijn op het IRV. Kennis is daarnaast opgehaald bij de diverse leden van het kernteam en het projectteam. Zoals hierboven beschreven, zijn hiervoor diverse interviews afgenomen waarbij inhoudelijke experts geraadpleegd zijn. De standaard EAUT-vragenlijst is gebruikt om te bepalen op welke aspecten van het werk van de IND de conceptregelgeving mogelijk impact kan hebben.

1.7 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van deze EAUT volgt een inhoudelijke toelichting op de aanpassingen van het opleggen van een IRV. In dit hoofdstuk is ook aandacht voor de vraag waarom deze aanpassingen nodig zijn. In het derde hoofdstuk gaat het vervolgens om de concrete impact van deze wijzigingen op de werkzaamheden bij de IND. Hoofdstuk 4 beschrijft de randvoorwaarden en risico's.

2 De regelgeving bij het opleggen van een inreisverbod

Eind 2011 heeft Nederland de Terugkeerrichtlijn geïmplementeerd. Dit heeft onder meer geleid tot de introductie van het terugkeerbesluit (TKB) en het IRV. Een IRV kan alleen worden opgelegd in combinatie met een TKB of als er al eerder een TKB is opgelegd. Een vreemdeling die geen recht meer heeft op verblijf of illegaal wordt aangetroffen krijgt een TKB. In een TKB staat dat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland, Nederland moet verlaten en dat binnen een vastgestelde termijn. Binnen deze termijn moet de vreemdeling zelf zijn vertrek regelen.

Als een TKB is of wordt opgelegd, kan een IRV worden opgelegd. Een IRV kan worden opgelegd wanneer de vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten of hij Nederland niet zelf binnen de aan hem opgelegde vertrektermijn heeft verlaten. Daarnaast kan een IRV in bepaalde gevallen worden opgelegd indien de vreemdeling Nederland niet onmiddellijk hoeft te verlaten (bijvoorbeeld bij overschrijding van de vrije termijn). Een zwaar IRV (van 10 of 20 jaar) kan Nederland opleggen aan een vreemdeling wanneer hij/zij in Nederland een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid (denk hierbij ook aan terrorisme). Een IRV kan niet worden opgelegd aan onderdanen en hun familieleden in de zin van richtlijn 2004/38 van een andere lidstaat van de EU, de EER of Zwitserland. Ook kan het niet worden opgelegd aan vreemdelingen die onder de Dublinverordening vallen. Het is mogelijk om af te zien van oplegging van een IRV vanwege humanitaire redenen.

Het doel van het opleggen van een IRV is om ongewenste vreemdelingen voor de duur van een bepaalde periode uit de Europese lidstaten en geassocieerde landen te weren als zij eenmaal zijn uitgereisd. Een achterliggend doel is dat het opleggen van een IRV mogelijk voor vreemdelingen afschrikwekkend werkt. Het idee is dat vreemdelingen, die een vertrektermijn hebben gekregen, geneigd zijn om vrijwillig mee te werken aan hun vertrek om zo te voorkomen dat zij een IRV krijgen opgelegd.

Voor de huidige wijzigingen was de duur van het IRV afhankelijk van individuele omstandigheden. Oorspronkelijk was de duur van het IRV standaard vijf jaar in de Terugkeerrichtlijn. In Nederland is er bij de implementatie voor gekozen om een IRV dat niet is gebaseerd op openbare orde voor de duur van twee jaar op te leggen. Voor inreisverboden die wel waren gebaseerd op openbare orde (of nationale veiligheid) kon de duur variëren van 3 tot 20 jaar. Vanwege rechterlijke uitspraken kan een IRV op grond van de openbare orde echter alleen nog worden opgelegd als wordt voldaan aan het Unierechtelijk openbare orde criterium. Hieraan voldoen alleen de inreisverboden waarbij ernstige openbare orde speelt of nationale veiligheid en die kunnen worden opgelegd voor de duur van 10 of 20 jaar. Voor alle overige inreisverboden kan openbare orde niet langer de grondslag zijn omdat niet wordt voldaan aan de zware motiveringsvereisten. Gelet hierop kan in die gevallen alleen nog een licht IRV met de duur van twee jaar worden opgelegd. Wie zich niet aan dit IRV houdt en in

Nederland verblijft of weer inreist, is strafbaar.¹ Een schending hiervan kan gestraft worden met ten hoogste zes maanden hechtenis of een geldboete. Tegen een TKB en IRV kan in principe bezwaar of beroep worden ingesteld. Dit moet meestal binnen vier weken gebeuren.

De wetenschap en het IRV

Door Nederlandse wetenschappers is in beperkte mate geschreven over de werking en (vermeende) effectiviteit van het IRV. In 2014 (en daarna nog 2 keer herzien) verscheen een studie naar de werking van het IRV van Pahladsingh en Waaldorp.² Zij concluderen dat na de introductie van de Terugkeerrichtlijn en de hiermee samenhangende introductie van het IRV terugkeer en verwijdering van vreemdelingen niet meer louter aangelegenheden van nationaal recht zijn.

In 2014 verscheen een studie van het WODC over de effectiviteit van het IRV. Het WODC concludeerde dat onder sleutelinformanten een vrij grote consensus bestaat dat het IRV niet of nauwelijks een afschrikwekkende werking heeft en zou leiden tot extra zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers.³ Er bleek één categorie vreemdelingen waarvoor het IRV wel zou leiden tot zelfstandig vertrek uit Nederland: vreemdelingen met familie in Nederland zouden in sterkere mate geneigd zijn om Nederland (tijdelijk) te verlaten om een IRV te ontlopen. Deze vreemdelingen hechten belang aan toekomstig legaal verblijf in Nederland en hebben daar vanwege hun familierelaties soms ook uitzicht op. Ze willen niet het risico lopen dat ze Nederland vanwege een IRV niet meer in kunnen reizen en nemen het zekere voor het onzekere.

Internationaal is er meer geschreven over de werking en de effectiviteit van de "entry ban". Een omvangrijke studie betrof de proportionaliteit van het opleggen van IRV. In welke situaties is het opleggen van een bepaalde duur van het IRV proportioneel?⁴ Een ander punt dat is gemaakt is de criminalisering van vreemdelingen aan wie een IRV is opgelegd.⁵

2.1

Cijfers IRV

De aantallen in deze paragraaf hebben vooral betrekking op het lichte IRV omdat de voorgestelde wijzigingen alleen betrekking hebben op het lichte IRV. Tussen januari 2017 en juli 2020 zijn in totaal 10.630 lichte inreisverboden opgelegd aan 10.460 unieke vreemdelingen.

Tussen 2017 en 2019 zijn er 2.820 kinderen met twee ouders aan wie een IRV is opgelegd en zijn er 510 kinderen met één ouder aan wie een IRV is opgelegd (totaal: 3.330). In het laatste geval is er geen tweede ouder geregistreerd in INDiGO als klant-klant relatie (familieband). Na de wijzigingen kunnen ook minderjarigen een IRV krijgen opgelegd, wanneer hun ouders een IRV krijgen opgelegd.

1 Het Gerechtshof heeft geoordeeld dat het mogelijk is om strafbaarheid van illegaal verblijf aan het IRV te koppelen. Vooralsnog is de vreemdeling dus nog strafbaar, in afwachting van de uitspraak van de Hoge Raad.

2 Aniel Pahladsingh, Jim Waaldorp, *Over de doorwerking van deze Unierechtelijke maatregel in het vreemdelingenrecht* (Den Haag; 2014).

3 WODC, Het lot van het Inreisverbod (2014) p. 49.

4 I. Machjer, Conclusion: Schengen-Wide Entry Ban: a Triple Peine, In: *The European Union Returns Directive and its Compatibility with International Human Rights Law*: 45, p. 333-342.

5 A. M. Kosinska, 'The Problem of Criminalisation of the Illegal Entry of a Third-Country National in the Case of Breaching an Entry Ban', *European Journal of Migration and Law* 18: 2, p. 243-257.

Tussen 2017 en 2019 kwam het niet voor dat een aanvraag van een AMV'er werd ingewilligd en ouder(s) via de nareisprocedure naar Nederland getracht zijn te komen terwijl de ouder(s) een IRV had(den).

2.2 Huidige regelgeving IRV

Hieronder wordt de relevante wet- en regelgeving, zoals deze nu geldt, uiteengezet bij de vaststelling van de duur van het IRV. Daarnaast wordt ingegaan op de werkwijze en de huidige ketensamenwerking.

Op grond van de Terugkeerrichtlijn moeten lidstaten in beginsel een IRV opleggen aan vreemdelingen die niet aan hun terugkeerverplichting hebben voldaan. Voor het Nederlandse recht is dit geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb). In artikel 11, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn staat dat de duur van een IRV volgens alle relevante omstandigheden in het individuele geval wordt bepaald en in principe niet meer dan vijf jaar bedraagt. De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

De duur van het IRV wordt langer naarmate de ernst van de omstandigheden daartoe aanleiding geeft. Vreemdelingen krijgen in de huidige situatie standaard een IRV opgelegd van 2 jaar wanneer zij meer dan 90 dagen zonder verblijfsvergunning hebben verbleven in Nederland. Het opleggen van een IRV voor 3 of 5 jaar houdt, in de regeling die Nederland in 2011 heeft ingevoerd, vaak verband met gepleegde strafbare feiten.

In de huidige situatie wordt een IRV van 3 of 5 jaar niet meer opgelegd vanwege de strafbare feiten genoemd in artikel 6.5a, derde en vierde lid, Vb. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft immers bepaald dat het tegenwerpen van strafbare feiten in alle gevallen moet worden gezien als een invulling van het Unierechtelijke openbare-ordecriterium, waarin het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Dit met zware motiveringseisen omgeven criterium moet volgens de richtlijn worden toegepast bij het opleggen van een IRV voor een periode van meer dan vijf jaar. In de huidige praktijk is dit bij het opleggen van een IRV van tien of twintig jaar in het Nederlandse systeem.

De Afdeling bestuursrechtspraak zette deze lijn in vanuit de interpretatie dat in het Europees recht één horizontaal openbare-ordebegrip geldt, dat onder alle omstandigheden identiek moet worden uitgelegd. Dit betekent in de praktijk dat in de huidige regelgeving alle IRV van meer dan twee jaar aan deze toets moeten voldoen. Dat betreft volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet alleen situaties waarin strafrechtelijke veroordelingen zijn tegengeworpen, maar ook situaties waarin sprake is van het schenden van migratieregels (zoals valse reisdocumenten of meerdere TKB). Het gevolg hiervan is, dat er in de praktijk alleen in zware gevallen nog ruimte is om een IRV van langer dan twee jaar op te leggen, waar de richtlijn dat criterium bij een IRV langer dan vijf jaar wil toepassen. Een IRV van langere duur dient immers te voldoen aan het Unierechtelijke criterium dat evenzeer aanleiding vormt om een zwaar IRV van tien of zelfs twintig jaar op te leggen. Effectief worden in Nederland nu alleen IRV van één of twee jaar opgelegd, of van tien of twintig jaar. De voorgestelde

aanpassingen richten zich in het bijzonder op het mogelijk maken van een IRV langer dan 2 jaar en korter dan 10 jaar.

2.2.1 *Uitvoering van het opleggen van het IRV*

Een IRV wordt opgelegd tegelijkertijd (bij asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst) of voorafgegaan door een TKB. Er zijn vier partijen die een IRV kunnen opleggen (IND, KMar, AVIM en ZHP).

IND

A&B

Bij de beslissing tot het opleggen van een IRV wordt eerst een schriftelijk voornemen verzonden en op basis daarvan volgt de beslissing. A&B kan een licht IRV opleggen in onder meer de volgende gevallen:

- Indien al een TKB is opgelegd, maar niet binnen de gestelde termijn voldaan is aan de vertrekverplichting;
- Na afwijzing van of niet-verlengen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (niet in alle gevallen);
- Indien de aanvraag buiten behandeling gesteld wordt (bv. MOB);
- Indien de aanvraag kennelijk ongegrond verklaard wordt (bv. veilig land van herkomst).
- Na intrekkingbesluit op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens tijdens de asielprocedure;
- Bij afwijzing van de aanvraag in de grensprocedure (art. 6-zaken); en
- In vreemdelingenbewaring indien sprake is van risico op onttrekking (art. 59-zaken).

RVN

Bij de beslissing tot het opleggen van een IRV wordt eerst een schriftelijk voornemen verzonden en op basis daarvan volgt de beslissing. Bij intrekkingprocedures wordt na het schriftelijke voornemen een zienswijze ingediend en wordt bekeken of het noodzakelijk is om een hoorzitting te laten plaatsvinden. Tijdens die hoorzitting wordt zowel de intrekkinggrond als het IRV besproken.

Units van A&B en RVN die zich bezighouden met het intrekken van verblijfsvergunningen leggen zware (en soms ook lichte) IRV op wanneer de verblijfsvergunning van een vreemdeling wordt ingetrokken op basis van openbare orde of nationale veiligheidsaspecten.

Bezwaar en beroep

De IND behandelt de bezwaren en JZ treedt op als procesvertegenwoordiging in de beroepen tegen een opgelegd IRV. Volgens BIC is niet op betrouwbare wijze uit INDiGO te halen hoe vaak een vreemdeling bezwaar en beroep heeft aangetekend wanneer een IRV was opgelegd.

T&I

T&I signaleert het door de IND opgelegde IRV en verstuurt deze via Sirene naar SIS. T&I plaatst de door ketenpartners (KMar, ZHP en AVIM) opgelegde IRV in INDiGO. Ook deze zet T&I via Sirene in SIS. Op deze manier hebben andere lidstaten zicht op de in Nederland opgelegde IRV. Per december 2021 is het de bedoeling dat zaken meer geautomatiseerd worden doorgezet in SIS. Vanwege een verwachte

toename aan consultatieprocedures, zal er geen vermindering van werk zijn voor T&I.

KMar

De KMar treft illegaal verblijvende vreemdelingen aan tijdens de uitvoering van de politietaken binnen het Grenstoezicht (buitengrenzen) lucht, maritiem en spoor, het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) (binnengrenzen), asiel en via het strafrecht (VRIS). Aan de hand van een standaard vragenlijst stelt de Hulpofficier van Justitie (HOvJ) of aangewezen ambtenaar van de KMar vast of er voldoende gronden zijn om aan de vreemdeling aan een licht IRV uit te vaardigen. In de huidige wetgeving is het terugkeerbesluit (TKB) randvoorwaardelijk voor een IRV. Het gehoor voor TKB, IRV en inbewaringstelling (IBS) kan gecombineerd plaatsvinden. Bij het uitvaardigen dient wel de juiste volgorde gewaarborgd te worden: eerst een TKB geven, dan een IRV opleggen en dan een IBS vorderen.

Bovenstaande geldt ook voor vreemdelingen die tijdens het grenstoezicht op uitreis aan de Schengenbuitengrens worden aangetroffen waarbij is geconstateerd dat zij de vrije termijn of de duur van het visum hebben overschreden (overstayer) of waarbij is geconstateerd dat zij nooit legaal binnen het Schengengebied hebben verbleven. Indien er onvoldoende tijd is om het IRV op te leggen, wordt de vreemdeling het voornemen tot het opleggen van een IRV schriftelijk medegedeeld (voornemenprocedure). De vreemdeling heeft vier weken de tijd om vanuit het herkomstland te reageren op het voornemen (door het indienen van een zienswijze). Het Grenskantoor van de IND te Schiphol beoordeelt de ontvangen zienswijzen en adviseert de KMar. De KMar vaardigt vervolgens het IRV uit.

AVIM

De vreemdeling komt via regulier toezicht of via het strafrecht terecht bij de AVIM. Aan de hand van een set standaardvragen bepaalt de HOvJ of het opleggen van een licht IRV mogelijk is. Het opleggen van een licht IRV voor de AVIM is vrij eenvoudig en kost ongeveer een uur. In de meeste gevallen wordt de vreemdeling na de uitreiking van het lichte IRV weer op straat gezet. In enkele gevallen wordt een traject voor gedwongen terugkeer in gang gezet in samenwerking met DT&V.

ZHP

De ZHP is verantwoordelijk voor het opleggen van IRV in het havengebied in Rotterdam. Bij het opleggen van een IRV maakt de ZHP gebruik van een standaardformulier.

Het komt zelden voor dat de ZHP een licht IRV oplegt. De ZHP heeft vooral te maken met zeelieden. Deze zeelieden reizen meestal in via Schiphol en reizen dan dezelfde dag of een dag later uit via de haven. Dat er buiten de visum- of vrije termijn uitgereisd wordt, komt in de praktijk niet voor. De personen die in- en uitreizen met de cruiseschepen die aankomen in Rotterdam, verblijven ook niet buiten de termijn omdat ze maar enkele uren/dagen aan land zijn.

2.3 Voorgestelde wijzigingen IRV

2.3.1 De duur van het IRV vastleggen op standaard vijf jaar

De huidige systematiek is aan herziening toe, omdat nationale jurisprudentie op het gebied van het openbare-ordecriterium eisen stelt die het met de huidige regelgeving in de praktijk onmogelijk maakt een IRV van meer dan twee jaar op te leggen, tenzij er sprake is van een

ernstige bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Er is nu voorgesteld om via een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan te sluiten bij de terugkeerrichtlijn die een standaardduur van vijf jaar hanteert (zonder dat er sprake hoeft te zijn van het Europeesrechtelijk openbare orde-criterium), waarbij het mogelijk is om die duur te verlagen. De voorwaarden voor inreisverboden van tien en twintig jaar blijven vooralsnog ongewijzigd.

Aanpassing regeling

Om de Nederlandse overheid meer flexibiliteit te bieden in het opleggen van een IRV tot vijf jaar, is het nodig de systematiek voor de bepaling van de termijnen te herzien, zodat deze minder afhankelijk is van het Unierechtelijke openbare-ordebegrip. In de aangepaste regeling wordt daarom het uitgangspunt van de systematiek omgedraaid: in plaats van een standaardtermijn van twee jaar, die kan worden verhoogd tot tien jaar, wordt uitgegaan van de maximale termijn van vijf jaar van een licht IRV. De beoordeling van de individuele omstandigheden kan vervolgens leiden tot een vermindering van de termijn, vooral als de vreemdeling gewenst gedrag vertoont.

1. *IRV van een jaar bij een overschrijding van 90 dagen of minder.*
Als de vrije termijn, of de termijn waarvoor een visum is afgegeven, wordt overschreden met 90 dagen of minder (maar meer dan veertien dagen), blijft de termijn van het IRV staan op een jaar (geen aftrek mogelijk). In alle andere gevallen geldt in beginsel de standaardtermijn van vijf jaar.
2. *De standaardtermijn van het IRV is vijf jaar.*
Indien een vreemdeling meer dan 90 dagen zonder geldige verblijfstitel in Nederland heeft verbleven, is het redelijk een standaardtermijn van vijf jaar te hanteren in de gevallen waarin geen redenen zijn voor aftrek. Het gaat hier daarom om vreemdelingen die de termijn van 90 dagen hebben overschreden (zie onder 1), die daarnaast nog minimaal 90 dagen illegaal in de EU hebben verbleven (zie onder 3) en die niet tijdig geldige reisdocumenten hebben overgelegd met als doel de terugkeer te waarborgen (zie onder 4), dan wel om vreemdelingen die niet van onbesproken gedrag zijn (zie onder 6). Het risico op herhaling van illegaal verblijf moet dus hoog worden geschat. Om dit tegen te gaan is een IRV van vijf jaar in deze gevallen te rechtvaardigen.
3. *De duur van het IRV wordt met twee jaar verminderd indien de vreemdeling in totaal niet langer dan 180 dagen illegaal in de Europese Unie heeft verbleven.*
Als sprake is van meerdere termijnen van illegaal verblijf, worden deze termijnen bij elkaar opgeteld. Wat bekend is in de systemen is daarbij leidend. Naar analogie van strafbare feiten zal in elk geval niet verder dan vijf jaar worden teruggedaan in de tijd. De informatie in de systemen is tot op heden vooral gebaseerd op informatie die is afgeleid uit het paspoort. Na introductie van het Entry Exit Systeem (EES) verandert dit omdat hier meer informatie wordt opgenomen over de inreis. Duidelijk is op voorhand dat de duur van het illegaal in Europa nu niet uit de systemen gehaald kan worden. In EURODAC staat wel wanneer de vreemdeling is ingereisd, maar niet wanneer zijn aanvraag is afgewezen en dus de duur van het illegaal verblijf ingaat. Deze informatie valt alleen maar te verkrijgen uit gehoren met de vreemdeling.
4. *De duur van het IRV wordt met twee jaar verminderd indien de vreemdeling uiterlijk voorafgaand aan de beslissing in eerste*

aanleg over de duur van het IRV geldige reisdocumenten overlegt waarmee de terugkeer naar land van herkomst is gewaarborgd.

5. *De aftrek genoemd onder [3 en 4] wordt cumulatief gegeven indien beide punten van toepassing zijn.*
6. *De aftrek wordt niet gegeven als de vreemdeling niet van onbesproken gedrag is.*

Van onbesproken gedrag is in elk geval niet de vreemdeling aan wie de afwijzingsgrond in artikel 3.77 Vb (nationaal openbare-ordecriterium) kan worden tegengeworpen. Bezien wordt nog of het opportuun is ook een verdenking te betrekken die nog niet tot een veroordeling heeft geleid. Dit zal in de regeling worden uitgewerkt.

2.3.2 *Coulancetermijn van drie naar veertien dagen*

In de huidige regeling wordt een IRV opgelegd als sprake is van een overschrijding van de vrije termijn, of de termijn waarvoor een visum is afgegeven, met drie dagen of meer. Navraag bij de uitvoering leerde dat een aanzienlijk deel van de vreemdelingen de vrije termijn met maar enkele dagen overschrijdt. Om de werklust te beperken en de inzet te richten op vreemdelingen die moedwillig de vrije termijn overschrijden, wordt sinds 2018 in de nieuwe werkwijze op Schiphol een termijn van veertien dagen gehanteerd. De KMar heeft geconstateerd dat bij een overschrijding van minder dan 14 dagen nog wel eens sprake is van een vergissing en dus minder vaak moedwillig de vrije termijn werd overschreden. Bij deze werkwijze zijn geen problemen naar voren gekomen en wordt het positief ervaren door de KMar.

Aanpassing regeling

De werkwijze die op Schiphol gehanteerd wordt, wordt in algemene zin toegepast. Dit betekent dat als hoofdregel geldt dat bij een termijnoverschrijding van minder dan veertien dagen geen IRV wordt opgelegd. Bij overschrijding van de termijn tussen de veertien en negentig dagen, geldt dan, zowel in het huidige beleid als in het voorgestelde beleid met betrekking tot de duur van het IRV, in beginsel een IRV van een jaar.

2.3.3 *Mogelijk om een IRV aan minderjarige vreemdelingen op te leggen*

Bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn is ervoor gekozen geen IRV op te leggen aan minderjarige vreemdelingen, behalve als er sprake is van schending van de openbare orde. Dit is een nationale keuze geweest, waarvan de exacte overwegingen niet meer zijn te achterhalen. De huidige regeling kan leiden tot ongewenste uitkomsten, zoals kinderen die vooruit worden gestuurd, zodat de ouders, ondanks een IRV, zich bij hen kunnen voegen op grond van gezinshereniging. Dit is in ieder geval voorgekomen in twee gevallen die media-aandacht en vragen vanuit de Tweede Kamer gegenereerd hebben.

Aanpassing regeling

De Staatssecretaris heeft ingestemd met de volgende regeling:

- a) Het wordt mogelijk om aan minderjarigen een IRV op te leggen indien zij deel uitmaken van een gezin waarvan aan de ouders een IRV is opgelegd.
- b) Het IRV wordt ingezet op basis van een individuele beoordeling, onder meer naar aanleiding van de gedragingen van de ouders.
- c) De duur van het IRV is in beginsel gelijk aan de kortste duur van de inreisverboden van de ouders, in lijn met de notie dat

minderjarige kinderen in beginsel samen met (één van) de ouders reizen.

De kern van de bepaling is de notie dat het onwenselijk is dat het beleid prikkels bevat om ouders en kinderen te scheiden. Het belang van het kind is om bij zijn ouders te blijven. Ook in deze gevallen geldt dat het opleggen van het IRV, en de duur ervan, steeds individueel gemotiveerd moet kunnen worden. In het geval dat van (één van) de ouders een bedreiging van de openbare orde uitgaat, kan aan die ouder(s) een IRV van tien of twintig jaar worden opgelegd. Het is dan juridisch niet haalbaar om ook aan de minderjarige een IRV van meer dan vijf jaar op te leggen, omdat de (ernstige) bedreiging van de openbare orde dan niet van de minderjarige zelf uitgaat.

Indien de minderjarige vreemdeling zelf een bedreiging vormt voor de openbare orde, kan de genoemde koppeling met de duur van de inreisverboden van de ouders worden losgelaten. In alle gevallen geldt dat als een (minderjarige) vreemdeling wil inreizen en in aanmerking komt voor één van de in artikel 6.6 Voorschrift Vreemdelingen bedoelde verblijfsvergunningen, een eerder opgelegde IRV wordt opgeheven.

Ook kan het IRV op verzoek worden opgeheven indien dringende individuele omstandigheden daar aanleiding toe geven. In beleidsregels en kunnen de voorwaarden worden gespecificeerd waaronder een IRV kan worden opgeheven, bijvoorbeeld het bereiken van de meerderjarige leeftijd.

Daarmee wordt voorkomen dat een IRV tot vijf jaar, opgelegd vanwege het IRV van de ouder met een duur van tien jaar, nog doorwerkt op de minderjarige vreemdeling nadat hij/zij meerderjarig is geworden en in beginsel zelfstandig kan reizen.

Besliskader opleggen IRV aan minderjarige vreemdelingen

Ook aan minderjarigen wordt een IRV opgelegd als aan de wettelijke voorwaarden is voldaan (artikel 66a, eerste lid, onder a, Vw, artikel 66a, eerste lid, onder b, Vw en artikel 66a, tweede lid, Vw).

Van de mogelijkheid om af te zien van een IRV als bedoeld in artikel 66a, achtste lid, Vw wordt in beginsel gebruik gemaakt als aan één van de hier te lande met het kind verblijvende ouders geen IRV wordt opgelegd. Dit leidt tot uitzondering als het individuele gedrag van de minderjarige vreemdeling aanleiding geeft voor het opleggen van een inreisverbod. De minderjarige vreemdeling krijgt op zelfstandige gronden een IRV als hij/zij een gevaar vormt voor de openbare orde, openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

Het voorlopige beleidskader om aan een minderjarige vreemdeling een IRV op te leggen op grond van het IRV van de ouders, is thans zo geformuleerd dat in aanvulling op het voorgaande één of meer van de volgende omstandigheden zich dient voor te doen:

- er sprake is van illegaal verblijf van meer dan 180 dagen van een gezinslid;
- er onjuiste gegevens of persoonsgegevens zijn opgegeven door een gezinslid;
- gebruik is gemaakt van valse/vervalste documenten door een gezinslid;
- er meer dan één aanvraag is ingediend door een gezinslid die niet tot een inwilliging heeft geleid;
- sprake is van bewaring van één of meerdere gezinsleden;

- sprake is van uitzetting van één of meerdere gezinsleden; of
- sprake is van een JDD-hitmelding van één van de ouders betreffende een misdrijf of verdenking van een misdrijf.

2.4 Enkele concrete voorbeelden welke laten zien dat er nog beslispunten zijn

Hieronder zijn enkele praktijkvoorbeelden opgenomen. Omdat de wetgeving nog niet op alle punten helder is uitgewerkt (m.n. bij wie in welke situatie de bewijslast ligt), is het voor de uitvoering onduidelijk wat in dergelijke situaties het gevolg dient te zijn.

Omdat niet van alle vreemdelingen (volledige) reisdocumenten in het systeem beschikbaar zijn, is het niet altijd mogelijk om de aftrek goed te berekenen. Hier moet nog een beleidskeuze gemaakt worden: in het voor- (wel aftrek) of nadeel (geen aftrek) van de vreemdeling beslissen of herstelverzuim bieden. Het bieden van een herstelverzuim werkt echter vertragend.

Een voorbeeld was genoemd tijdens een interview. Een groep Moldaviërs (of andere nationaliteit van de Westelijke Balkan) komt aan in Ter Apel. De Moldaviërs vragen asiel aan, overleggen reisdocumenten (zonder in- of uitreisstempels, want Moldavië is visumvrij) en zeggen direct met de bus uit Moldavië te zijn gekomen. De Moldaviërs zijn niet geregistreerd in het Eurodac of (EUVIS)-systeem. In dit geval moet volgens de regels een aftrek van vier jaar worden verleend. Immers er zijn geen reisdocumenten overlegd en de vreemdeling heeft minder dan 180 dagen onrechtmatig verbleven in de EU. Deze aftrekmogelijkheid resulteert erin dat deze groep in het nieuwe systeem een korter IRV opgelegd krijgen dan in het huidige systeem.

Een ander voorbeeld gaat over het bieden van herstel om documenten aan te leveren. Een voorbeeld dat op opkwam betreft een asielverzoek. AVIM had, zoals gebruikelijk, alleen de voorkant en de eerste pagina van het paspoort gescand. De vreemdeling is niet bekend in Eurodac of EUVIS. De vraag is of in een dergelijk geval een herstelverzuim geboden dient te worden om de juiste pagina's te kunnen tonen uit het paspoort of direct in het voor- dan wel nadeel van de vreemdeling beslist moet worden. Immers, nu valt niet de duur van het illegale verblijf in de EU te achterhalen.

Een laatste voorbeeld betreft de vraag of alleen de informatie in systemen leidend is. In de praktijk komt het ook voor dat informatie die naar voren is gebracht in een gehoor relevant is voor de beoordeling van de termijn van het IRV. Een voorbeeld is een vreemdeling uit een veilig land van herkomst welke een asielverzoek indient en wordt behandeld in spoor 2. Tijdens zijn gehoor geeft hij aan al meerdere jaren (onrechtmatig) in Europa te verblijven en te werken. Hij staat echter niet geregistreerd in het Eurodac- of EUVIS-systeem. Als de systemen leidend zijn, zou aftrek van twee jaar gegeven kunnen worden. Uit de verklaringen in het gehoor blijkt echter overduidelijk dat de vreemdeling al langer in Europa verblijft.

3 Gevolgen van de beleidswijziging voor de IND

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van de EAUT beschreven.

De volgende paragrafen beschrijven respectievelijk de gevolgen van deze beleidswijziging voor:

- beleid;
- de uitvoeringspraktijk;
- handhaving;
- IV-systemen (INDiGO en METiS);
- communicatie;
- gevolgen voor de keten;
- implementatie; en
- financiële gevolgen.

3.1 Impact op beleid

Een aanpassing van de Vreemdelingencirculaire (Vc) is nodig. Voor de aanpassingen van de Vc dient minimaal drie maanden uitgetrokken te worden.

Voor het opleggen van een IRV aan minderjarigen is een toetsingskader vereist, daar het opleggen van een IRV aan minderjarige vreemdelingen alleen gerechtvaardigd kan worden als aan aanvullende criteria voldaan wordt. Daarnaast dient in een toetsingskader aandacht te worden besteed aan de (maximale) duur van het IRV voor minderjarigen in het geval de ouder(s) een zwaar IRV opgelegd hebben gekregen.

3.2 Gevolgen voor uitvoering

3.2.1 Werkproces

Veranderingen in de geldigheidsduur

Impact voor alle instanties die een IRV kunnen opleggen:

- Voor de eerste aftrekmogelijkheid (minder dan 180 dagen onrechtmatig verblijf in de EU) kunnen enkel de in- en uitreisstempels van het Schengengebied gebruikt worden. De aftrekmogelijkheid gaat echter over onrechtmatig verblijf in de EU. Inreis in lidstaten die niet tot Schengen behoren (Bulgarije, Cyprus, Ierland, Kroatië en Roemenië) kan dus op basis van het huidige systeem niet gecontroleerd worden.
- Indien de vreemdeling een nieuw paspoort heeft – en zijn vorige paspoort niet overlegt – zijn de oude in- en uitreisstempels over het algemeen niet meer te achterhalen. Het bepalen van de duur van onrechtmatig verblijf in de EU kan dan ook niet worden onderzocht. Bepaald moet worden of/hoe (evt. binnen welke termijn) de vreemdeling kan aantonen dat er geen sprake was van verblijf in Nederland zonder verblijfstitel. De vraag is dus waar de bewijslast ligt: bij de vreemdeling of bij de IND.
- Het in het najaar 2021 te implementeren EES (digitale grenscontrolesysteem) kan een uitkomst bieden voor de voornoemde problemen. Echter, in dit systeem worden alleen de nieuwe digitale in- en uitreisstempels geregistreerd.

Terugkijken over een periode van vijf jaar is dan niet mogelijk. Nog niet duidelijk is hoe lang deze informatie in het EES blijft staan.

Impact IND

- De check of een vreemdeling in aanmerking komt voor aftrek zal gemiddeld 8-25 minuten in beslag nemen. De meningen m.b.t. de tijdsinvestering lopen. De verwachting is dat meer afgewogen en gemotiveerd moet worden en er meer discussie tussen advocatuur en IND zal plaatsvinden over de duur van het IRV.
- Beslissers hebben vaak niet de beschikking over het complete paspoort. In de dossiers van MVV'ers is veelal alleen de voorkant en eerste pagina gescand. Bij asiel komt het voor dat er geen reisdocumenten in het dossier zitten. Wanneer er wel een reisdocument beschikbaar is, zijn meestal alle pagina's van het paspoort waarop informatie staat, dus stempels, visa en dergelijke beschikbaar.
- Er is ook nog een vergroting van de tijdsinvestering van team T&I. De signalering in SIS heeft een maximale termijn van drie jaar. Indien een IRV van vijf jaar opgelegd kan worden, komt er een verlengingsmoment in SIS dat uitgevoerd moet worden door T&I.

Impact KMar

- Een overstayer heeft altijd een reisdocument (hij is immers aan het uitreizen), er staan echter niet altijd (alle) stempels in bijvoorbeeld omdat de vreemdeling een nieuw paspoort heeft verkregen (zie hiervoor). Dit kan overigens ook een Laissez-passer zijn of een noodpaspoort. In dat geval is er geen zicht op de verblijfsgechiedenis van de vreemdeling in Nederland en is het niet mogelijk de duur van het illegale verblijf in Nederland te bepalen.

Impact AVIM en KMar

- De nieuwe standaardduur met aftrekmogelijkheden maakt het bepalen van de duur bij opleggen van een IRV complexer. Het is noodzakelijk dat er een goede uitleg komt en het systeem goed aangepast wordt. Op die manier kan bewerkstelligd worden dat het opleggen van een IRV eenvoudig blijft.

Impact ZHP

- De ZHP legt in de praktijk weinig IRV op. Het is noodzakelijk dat de ZHP op de hoogte wordt gesteld van de wijzigingen en er een eenvoudig vernieuwd standaardformulier ter beschikking gesteld wordt.

Coulancetermijn

Impact beslisdirecties IND, AVIM en ZHP

- Deze wijziging heeft geen impact op de IND, AVIM en ZHP omdat deze instanties hebben aangegeven niet/nauwelijks te maken hebben met de overschrijding van de coulancetermijn door de vreemdeling. Uit de interviews blijkt dat de pilot op Schiphol waarbij gewerkt wordt met deze coulancetermijn goed werkt. Aangegeven is dat de grens van twee weken is gekozen omdat vreemdelingen die langer dan twee weken te lang in Nederland verbleven dit vermoedelijk veelal moedwillig deden. Wanneer de duur van het overstay korter dan twee weken was, was er vaak geen sprake van opzet.

Impact KMar

- Deze wijziging heeft geen impact op de huidige werkwijze van de KMar op Schiphol, aangezien deze werkwijze daar al wordt gebruikt. De ervaringen zijn positief. Voor andere (lucht)havens waar de KMar werkzaam is, betreft het wel een nieuwe werkwijze.

Minderjarigen

Impact voor alle instanties die een IRV kunnen opleggen

- Levert meer werk op, zowel administratief als inhoudelijk.
- Voor de minderjarigen moet een zaak worden opgevoerd in INDiGO.
- Per minderjarige vreemdeling dient met behulp van een beleidskader bepaald te worden of hij/zij een IRV krijgt opgelegd.

Impact op de IND

- Omdat er meer IRV zullen worden opgelegd (namelijk aan ouders en aan hun minderjarige kinderen), zullen meer zienswijzen worden ingediend die door de IND beoordeeld moeten worden.
- Omdat er meer IRV zullen worden opgelegd, zullen ook meer zaken door T&I moeten worden geregistreerd in SIS.

Impact ZHP, AVIM

- De ZHP en AVIM geven aan dat zij in de praktijk tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden m.b.t. opleggen van een IRV niet te maken hebben met minderjarige vreemdelingen. Er wordt daarom geen impact verwacht voor de ZHP en de AVIM.

3.2.2

Bezwaar en beroep

Veranderingen in de geldigheidsduur

Impact JZ

- Een hogere standaardtermijn van het IRV zal voor veel vreemdelingen voelen als een zwaardere sanctie. Dit levert mogelijk extra beroepen op bij de rechtbanken en daarmee meer werk voor JZ.
- De werkdruk bij JZ kan toenemen, waardoor mogelijk behoefte kan zijn aan uitbreiding van de capaciteit. Het besluit hierover is aan het management.
- Eventuele nieuwe medewerkers dienen eenzelfde profiel (jurist) te hebben als de huidige JZ-medewerkers.
- Het pleiten in de rechtbank zal (zeker aan het begin) lastig zijn vanwege de politieke en maatschappelijke aandacht. Daarnaast moet nieuwe materie worden uitgelegd aan de rechtbank en de rechtbank moet worden overtuigd van het standpunt. Dat zal niet altijd eenvoudig zijn nu de aanpassing ook een verslechtering voor de vreemdeling kan opleveren (van 2 jaar naar 5 jaar). Aan het begin is er nog geen jurisprudentie waarnaar verwezen kan worden.

Coulancetermijn

Impact JZ

Deze wijziging heeft geen impact op JZ.

Minderjarigen

Impact JZ

- Er is altijd een individuele motivering vereist voor het opleggen van het IRV. Ouders en kinderen gaan vaak gezamenlijk in beroep, wat leidt tot meer zaken bij de rechtbank.
- In INDiGO moet voor elk familielid een zaak worden opgevoerd.
- Een helder en objectief beleidskader is vereist, zowel voor oplegging van het IRV als de beroepen die erop volgen.
- De verwachting is dat rechtbanken kritisch naar deze zaken zullen kijken, nu het gaat om minderjarige vreemdelingen. Dit zal het bepleiten van deze zaken (zeker in het begin) lastig maken. Mogelijk moeten punten worden uitgeprocedeerd tot aan de Raad van State, net als ooit met het kinderpardon.

3.2.3 *Personeel, planning en huisvesting*

De aanvullende werkzaamheden voor de voorgenomen aanpassingen zijn beperkt.

- Berekening termijn IRV: gemiddeld 8 – 25 minuten per IRV. Op jaarbasis legt de IND ongeveer 3.500 IRV op. Het berekenen van de duur van het IRV kost dus tussen de 28.000 en 87.500 minuten op S9/S10 niveau.
- Opleggen IRV aan minderjarige vreemdelingen: gemiddeld 15 minuten per kind. In totaal moeten naar schatting zaken van kinderen worden bekeken: 49.500 op S9/S10. In totaal gaat het afgerond om een extra inzet van 1.300 uur.
- Het registreren van signaleringen voor minderjarige gezinsleden in SIS kost gemiddeld 10 (IND) of 11 minuten (ketenpartners). De extra inzet is nog niet te berekenen omdat onbekend is in hoeveel gevallen aan minderjarige vreemdelingen daadwerkelijk een IRV opgelegd zal krijgen.
- Het verlengen van de registratie in SIS kost gemiddeld 14 minuten. De extra inzet is nog niet te berekenen omdat onbekend is in hoeveel gevallen een IRV van vijf jaar opgelegd zal worden.
- Ter waarborging van de uniforme implementatie en uitleg van de regels is het aan te raden om een “roadshow” bij zowel de IND als de ketenpartners uniform te organiseren. Dit levert incidenteel werk op voor SUA.

3.3 Handhaving

De bovengenoemde wijzigingen hebben beperkte gevolgen voor handhaving.

Als er sprake is van een hit aan de buitengrens, dus wanneer een vreemdeling met een IRV opgelegd door Nederland wil inreizen, ontvangt de IND via Bureau Sirene bericht. De IND dient de betreffende lidstaat te antwoorden via Bureau Sirene. Omdat er meer IRV worden opgelegd (ouders en minderjarigen) en de IRV langer geldig zijn, is het waarschijnlijk dat het aantal hits aan de buitengrens toeneemt.

3.4 Impact op IV-systemen

Zowel in INDiGO en METiS zijn er beperkte aanpassingen nodig voor deze beleidswijzigingen van het IRV (zie hieronder per wijziging).

Indien sturingsinformatie gewenst is over de duur van het IRV, het aantal jaren aftrek, de redenen van aftrek en het aantal kinderen aan wie een IRV is opgelegd, dan zullen wel extra aanpassingen plaats moeten vinden in INDiGO. Een mogelijkheid is om een extra veld “reden aftrek” toe te voegen, met een pull down menu waarin de

redenen voor aftrek opgenomen zijn. Hierbij is het noodzakelijk dat meerdere redenen te selecteren zijn. Daarnaast is het mogelijk om een optie toe te voegen om aan te geven dat het om dezelfde duur als van de ouder gaat. Het is gewenst dat die gevallen zijn te onderscheiden in dit pull down menu wanneer de duur van het IRV dat was opgelegd aan een minderjarige vreemdeling afwijkt van de duur van het IRV dat was opgelegd aan de ouders.

Indien rapportages uit METiS gewenst zijn, dient dit tijdig geprioriteerd te worden via Plaza.

Veranderingen in de geldigheidsduur

- Beperkte aanpassingen in INDiGO zijn vereist, tenzij ook sturingsinformatie gewenst is (zie hiervoor). Er kan gebruik worden gemaakt van de reeds bestaande criteria/bescheiden in INDiGO. Daarnaast moet het mogelijk worden gemaakt om de aftrekmogelijkheden te registreren, zodat deze eventueel gerapporteerd kunnen worden.

Coulancetermijn

- Voor het gestructureerd inzichtelijk maken van de coulancetermijn van 14 dagen is enkel het herschrijven van een reeds bestaand criterium vereist.

Minderjarigen

- Het is in de huidige inrichting mogelijk om een IRV-zaak op te voeren voor minderjarigen.
- Aanvullende aanpassingen voor sturingsinformatie kunnen gewenst zijn. Zo kan het wenselijk zijn om inzichtelijk te maken of het bij een minderjarige gaat om een eigen IRV of een IRV op grond van de ouders.

3.5

Communicatie

Deze paragraaf beschrijft de verschillende aanpassingen die nodig zijn bij de interne en externe communicatie wanneer de regelgeving voor het IRV daadwerkelijk wordt gewijzigd.

3.5.1

Communicatie IND-medewerkers

De IND-medewerkers die in hun werk te maken krijgen met de gevolgen van de voorgestelde drie aanpassingen van het IRV moeten hierover gedetailleerd geïnformeerd worden. Door verschillende geïnterviewden is geopperd dat een roadshow voor IND beslismedewerkers van A&B en RVN en voor KMar, ZHP en AVIM voor de hand ligt om de wijzigingen te delen.

Aanpassen werkinstructie

De relevante werkinstructies, informatieberichten, systeembeschrijvingen en procesbeschrijvingen moeten door SUA, A&B, RVN, DV en I&S worden aangepast. Openbare werkinstructies worden door de webredactie op ind.nl geplaatst. Hiervoor moet de webredactie benaderd worden.

Aanpassen in Atlas

Deze kennisapplicatie voor informatievoorziening van IND-medewerkers met direct klantcontact moet door de afdeling Klantcommunicatie worden aangepast aan de aanpassingen bij het opleggen van een IRV. Vóór de implementatiedatum wordt op Atlas een nieuwsbericht gepubliceerd over de drie wijzigingen. Alleen collega's van de Atlasredactie kunnen Atlas aanpassen. Aanpassingen voor Atlas moeten aangevraagd worden via de e-mailbox van de Atlasredactie.

Toelichting op de wijzigingen door SUA

SUA zal de wijzigingen actief en tijdig communiceren naar de managers en senioren van A&B en RVN. Op deze manier kunnen zij hun medewerkers meenemen in deze wijzigingen en hen adequaat voorlichten. Er is duidelijk tijdens deze EAUT naar voren gekomen dat een roadshow noodzakelijk is bij de uitvoering van de IND, maar ook bij de andere uitvoerende diensten AVIM, KMar en ZHP.

3.5.2

Aanpassing communicatiemiddelen IND

Om te waarborgen dat de informatievoorziening en communicatie door de IND richting de klant en de medewerkers uniform is, moeten de volgende communicatiekanalen aangepast worden:

- *Website:* Op de website van de IND dient gecommuniceerd te worden over de wijzigingen bij het opleggen van een IRV. Klantcommunicatie (KC) is verantwoordelijk voor de inhoudelijke content op ind.nl. KC wijzigt de website n.a.v. (aankomende) veranderingen in wet- en regelgeving via notificaties. Aanpassing van content op ind.nl n.a.v. gewijzigde wet- en regelgeving is onderdeel van het reguliere werk van KC.
- *Publicaties:* KC zal waar nodig de relevante brochures tijdig aanpassen en de brochures op de website publiceren. De publicatiedatum van de gewijzigde brochures valt samen met de implementatiedatum van deze regeling. Verzoeken tot aanpassing van publicaties moeten gestuurd worden naar KC (formuliereninbox).

3.6

Gevolgen voor de keten

Zoals al eerder aangegeven, liggen de gevolgen van deze EAUT voor een deel bij andere uitvoerende instanties. Zie voor de gevolgen per wijziging paragraaf 3.2.

3.7

Implementatie*Tijdsplaan implementatie*

Voor het implementeren van regelgeving wordt binnen de IND het zogenaamde compliancy traject gehanteerd. Het traject start met het indienen van een Verzoek tot Implementatie (VtI) door de directie SUA bij (in dit geval) de directie RVN en A&B. In het MT RVN wordt een opdrachtgever benoemd, waarna een regievoerder van de afdeling I&S Beslissen als opdrachtnemer verantwoordelijk is voor het implementatietraject. De regievoerder is gedurende het hele traject aanspreekpunt en onderhoudt contact met opdrachtgever en stakeholders, monitort de acties van de stakeholders, zorgt ervoor dat de stakeholders gezamenlijk optrekken en dat er efficiënt wordt gewerkt. De implementatie kost over het algemeen ongeveer 6 maanden vanaf het moment dat de EAUT is afgerond.

Om een tijdige implementatie te kunnen waarborgen, is het noodzakelijk dat genoemde punten in de regelgeving verhelderd dienen te worden omdat het voor de uitvoering onduidelijk is hoe de regels in die situatie concreet uitpakken. Daarnaast is het wenselijk dat na de EAUT wordt overgegaan tot het indienen van het verzoek tot implementatie. Gelet op het vorenstaande lijkt inwerkintreding op 1 juli 2021 mogelijk, indien aan de randvoorwaarden wordt voldaan en de beslispunten op 1 januari 2021 zijn verhelderd.

3.8 Financiële gevolgen IND

3.8.1 Personeel

Incidenteel

- Ter waarborging van de uniforme implementatie en uitleg van de regels is het aan te raden om een "roadshow" bij zowel de IND als de ketenpartners uniform te organiseren. Welke incidentele kosten hieraan verbonden zijn, kunnen op dit moment nog niet worden geschat.

Structureel

- Voor het bepalen van de termijn bij het opleggen van een IRV door de IND zal bijna 280 uur structureel extra werk ontstaan voor een medewerker S9/S10.
- Voor het bepalen of een IRV ook aan minderjarige gezinsleden opgelegd dient te worden door de IND zal minimaal 400 en maximaal 1.250 uur structureel extra werk ontstaan voor een medewerker S9/S10. Een punt hier is dat medewerkers momenteel 2 voornemens per dag uitbrengen voor vreemdelingen afkomstig uit veilige landen van herkomst. De mogelijkheid bestaat dat als aftrek moet worden berekend voor alle gezinsleden uit een groot gezin de productie van twee zaken per dag niet wordt gehaald.
- Omdat het opleggen van een IRV bij de IND verdeeld is over de verschillende Directies (en klantgroepen) is lastig te bepalen waar de structureel benodigde Fte's bij de IND ingezet moeten worden.
- Het registreren van signaleringen voor minderjarige gezinsleden in SIS kost gemiddeld 10 (IND) of 11 minuten (ketenpartners). Het aantal FTE is nog niet te berekenen omdat onbekend is in hoeveel gevallen minderjarige vreemdelingen daadwerkelijk een IRV opgelegd zal krijgen. Wel is bekend dat er structureel extra werk ontstaat.
- Het verlengen van de registratie in SIS kost gemiddeld 14 minuten. Het aantal FTE is nog niet te berekenen omdat onbekend is in hoeveel gevallen een IRV van vijf jaar opgelegd zal worden. Wel is bekend dat er structureel extra werk ontstaat.

3.8.2 Techniek

Voor de kosten in INDiGO is de volgende inschatting gemaakt. Het analyseren, ontwerpen, bouwen en testen van de nieuwe functies in INDiGO vereisen ongeveer 160 uur werkzaamheden vermeerderd met kosten voor beheer (20%), opleidingen (10%) en onvoorziene kosten (15%). Dit komt op een totaal bedrag van ongeveer € 29.000,-.

4 Risico's en randvoorwaarden

Dit hoofdstuk beschrijft de risico's en randvoorwaarden van de in hoofdstuk 2 beschreven wijzigingen die raken aan de uitvoeringspraktijk van de IND.

4.1 Risico's

Uniforme implementatie

- Een IRV kan door vier instanties worden opgelegd (IND, KMar, ZHP, AVIM) waardoor een uniforme implementatie een uitdaging wordt. Aangeraden wordt om een "roadshow" te organiseren bij de verschillende instanties om een uniforme implementatie en uitleg van de regels te waarborgen.
- Ketenpartners hebben minder ervaring dan de IND op het gebied van het belang van het kind (EVRM, kinderpardon etc.). Bekeken moet worden welke risico's het met zich meebrengt als ook ketenpartners een IRV aan minderjarigen kunnen opleggen.

Politieke en maatschappelijke weerstand

- Er kan een politieke en maatschappelijke weerstand (advocatuur, rechtbanken, VWN en DfC) verwacht worden voor het IRV voor minderjarigen waarvan de ouders een IRV hebben gekregen, te meer omdat het nauwelijks voor is gekomen dat minderjarigen vooruit gestuurd werden.

Juridische houdbaarheid contra-indicatie

- Er wordt een risico gezien dat de Afdeling mogelijk niet meegaat in de contra-indicatie van de aftrekkeregeling, aangezien deze te maken heeft met openbare orde. De Afdeling heeft immers eerder geoordeeld dat inreisverboden op grond van openbare orde moeten worden beoordeeld aan de hand van het communautaire openbare orde begrip. Weliswaar is de grondslag nu niet de openbare orde, maar het risico bestaat dat de Afdeling er toch moeite mee heeft.

Niet verlengd in SIS na drie jaar

- T&I kan nu in SIS alleen een IRV met een maximale duur van drie jaar signaleren. Dit betekent dat na drie jaar de duur van de signalering van de vreemdeling moet worden verlengd. Het is een risico dat dit niet altijd gebeurt, bijvoorbeeld omdat de zaak niet "oppopt" in het systeem.

4.2 Randvoorwaarden

- Het EES zal de fysieke in- en uitreisstempels vervangen. Hiermee worden problemen ondervangen. Nog niet bekend is wanneer EES operationeel is. Dat is pas het geval wanneer alle lidstaten hun ICT systemen op orde hebben.
- Biometrie van minderjarigen moet in beginsel aanwezig zijn voor een signalering in SIS. Signaleringen worden wel geaccepteerd zonder biometrie, maar er moet wel een duurzame oplossing gevonden worden. Mogelijk is het ook een optie dat deze groep als uitzonderingscategorie vermeld wordt.
- Voor beslissers is het noodzakelijk dat kopieën van paspoorten in de dossiers worden opgenomen (niet alleen 1^e pagina). Indien

dit niet het geval is, kan de beslisser niet de aftrek berekenen. Bekeken moet worden welke handelswijze dan moeten worden gehanteerd.

Bijlage 1. Opdrachtbrief



Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
T.a.v. mevrouw A. van Berckel
Postbus 16275
2500 BG DEN HAAG

Datum 2 juni 2020
Onderwerp Herziening regelgeving inreisverbod

Geachte mevrouw Van Berckel,

Op 24 mei 2020 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid ingestemd met een aantal voorstellen van DMB en IND voor wijzigingen in de regelgeving en het beleid inzake het inreisverbod. Aan de Staatssecretaris is aangegeven dat de IND een ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) zal uitvoeren om te bezien wat de consequenties zijn voor de IND. Indien blijkt dat ook in de praktijk volgens de nu voorgestelde uitgangspunten kan worden gewerkt, zal de regeling in samenwerking met DWJZ worden uitgewerkt in een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en wijzigingen in het beleid.

Met deze brief verzoek ik u deze EAUT uit te voeren. Ik verzoek u daarbij waar nodig KMar en AVIM te betrekken om te bezien hoe een wijziging van de wet- en regelgeving impact heeft op hun werkzaamheden die de IND ook raken.

Te onderzoeken wijzigingen

U wordt verzocht de volgende wijzigingen te onderzoeken:

1. Nieuwe systematiek voor het bepalen van de duur van een opgelegd inreisverbod. De huidige systematiek is aan herziening toe, omdat nationale jurisprudentie inzake het openbare-ordecriterium eisen stelt die het met de huidige regelgeving in de praktijk onmogelijk maakt een inreisverbod van meer dan twee jaar op te leggen. Er is nu voorgesteld om middels een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan te sluiten bij de terugkeerrichtlijn die een standaardduur van vijf jaar hanteert (zonder dat er sprake hoeft te zijn van het Europeesrechtelijk openbare orde-criterium), waarbij het mogelijk is om die duur te verlagen. De voorwaarden voor inreisverboden van tien en twintig jaar blijven vooralsnog ongewijzigd.
2. Opleggen van een inreisverbod pas als sprake is van een overschrijding van de vrije termijn of overschrijding van de termijn waarvoor een visum is afgegeven van veertien dagen of meer (in plaats van de huidige drie dagen).

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Afdeling Asiel, Opvang en
Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon
Mark Kiela
Senior beleidsmedewerker
M 06 528 094 09
m.kiela@minjenv.nl

Ons kenmerk
2928438

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

3. Mogelijk maken dat een inreisverbod aan minderjarigen kan worden opgelegd indien zij deel uitmaken van een gezin waarvan aan de ouders een inreisverbod is opgelegd onder meer naar aanleiding van gedragingen van de ouders. De huidige regeling, waarin voor minderjarigen in beginsel een uitzondering geldt, kan tot ongewenste uitkomsten leiden wanneer gezinnen die zijn uitgezet hun minderjarige kinderen weer vooruitsturen richting Nederland.

Voor een verdere uitwerking van deze wijzigingen verwijs ik naar de bijlagen bij deze brief.

Verzoek tot EAUT

Ik verzoek u om op basis van de in de bijlagen aangegeven aanpassingen een beoordeling te maken van de uitvoerbaarheid via een ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) in het 3^e kwartaal van 2020, bij voorkeur te starten in juni 2020.

Ik verzoek u bij het uitvoeren van de EAUT in te gaan op de volgende vragen:

1. Wat zijn de uitvoeringstechnische en personele gevolgen van deze aanpassingen voor de IND?
2. Welke specifieke risico's en knelpunten doen zich voor bij de uitvoering van deze aanpassingen en, indien mogelijk, welke oplossingen zijn denkbaar?
3. Welke kosten zijn er gemoeid voor de IND met de aangegeven aanpassingen (zowel initiële kosten, als structurele kosten)?
4. Welke ICT-aanpassingen zijn nodig voor de aanpassingen?
5. Kunnen de benodigde aanpassingen binnen uw organisatie op 1 juli 2021 gereed zijn? Indien niet, welke datum is wel haalbaar?

Ik verzoek u om bij de uitvoering van de EAUT ook de andere partijen te betrekken die een rol hebben bij de uitvoering van de beoogde verblijfsregeling, met bijzondere aandacht voor de KMar en AVIM.

Met het oog op beoogde inwerkingtreding per 1 juli 2021 ontvang ik de uitkomsten van de EAUT graag voor 1 november 2020.

Met vriendelijke groet,



J.W. Beaujean
Directeur-Generaal Migratie

Bijlage 1: Aanpassing systematiek termijnen inreisverbod

Probleemstelling

Op grond van de Terugkeerrichtlijn moeten lidstaten in beginsel een inreisverbod opleggen aan vreemdelingen die niet aan hun terugkeerverplichting hebben voldaan. Voor het Nederlandse recht is dit geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb). De individuele omstandigheden worden gewogen en vertaald naar een concrete duur van het inreisverbod, waarbij in Nederland wordt uitgegaan van een standaardduur van twee jaar. De duur van het inreisverbod wordt langer naarmate de ernst van de omstandigheden daartoe aanleiding geeft. De gronden voor het opleggen van een inreisverbod van drie of vijf jaar houden, in de regeling die Nederland in 2011 heeft ingevoerd, vaak verband met gepleegde strafbare feiten.

In de jurisprudentie zijn in toenemende mate extra eisen gesteld aan de genoemde verzwarende omstandigheden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) heeft bepaald dat het tegenwerpen van strafbare feiten in alle gevallen moet worden gezien als een invulling van het Unierechtelijke openbare-ordecriterium, waarin het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde moet vormen die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.¹ Dit met zware motiveringseisen omgeven criterium moet volgens de richtlijn worden toegepast bij inreisverboden voor een periode van meer dan vijf jaar (tien of twintig jaar in het Nederlandse systeem). De Afdeling bestuursrechtspraak zette deze lijn in vanuit de interpretatie dat in het Europees recht één horizontaal openbare-ordebegrip geldt, dat onder alle omstandigheden identiek moet worden uitgelegd.

Dit betekent in de praktijk, dat onder de huidige regelgeving alle inreisverboden van meer dan twee jaar aan deze toets moeten voldoen. Dat betreft volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet alleen situaties waarin strafrechtelijke veroordelingen zijn tegengeworpen, maar ook situaties waarin sprake is van het schenden van migratieregels (zoals valse reisdocumenten of meerdere terugkeerbesluiten).

Het gevolg hiervan is, dat er in de praktijk alleen in zware gevallen nog ruimte is om inreisverboden van langer dan twee jaar op te leggen, waar de richtlijn dat criterium bij inreisverboden langer dan vijf jaar wil toepassen. Een inreisverbod van langere duur dient immers te voldoen aan het Unierechtelijke criterium dat evenzeer aanleiding vormt om een zwaar inreisverbod van tien of zelfs twintig jaar op te leggen. Effectief worden in Nederland thans alleen inreisverboden van één of twee jaar opgelegd, of van tien of twintig jaar.

Aanpassing regeling

Om de Nederlandse overheid meer flexibiliteit te bieden in het opleggen van inreisverboden tot vijf jaar, is het nodig de systematiek voor de bepaling van de termijnen te herzien, zodat deze minder afhankelijk is van het Unierechtelijke openbare-ordebegrip.

In de aangepaste regeling wordt daarom het uitgangspunt van de systematiek omgedraaid: in plaats van een standaardtermijn van twee jaar, die kan worden verhoogd tot vijf jaar, wordt uitgegaan van de maximale termijn van vijf jaar. De beoordeling van de individuele omstandigheden kan vervolgens leiden tot een

¹ Zie met name de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2017, inzake 201604476/1/V1, ECLI:NL:RVS:1725.

vermindering van de termijn, met name als de vreemdeling gewenst gedrag vertoont.

Uitwerking

1. Inreisverbod van een jaar bij een overschrijding van 90 dagen of minder.
Als de vrije termijn, of de termijn waarvoor een visum is afgegeven, wordt overschreden met 90 dagen of minder, blijft de termijn van het inreisverbod staan op één jaar (geen aftrek mogelijk). In alle andere gevallen geldt in beginsel de standaardtermijn.

2. De standaardtermijn van het inreisverbod is vijf jaar.
Indien een vreemdeling meer dan 90 dagen illegaal in Nederland heeft verbleven, is het redelijk een standaardtermijn van vijf jaar te hanteren in de gevallen waarin geen redenen zijn voor aftrek. Het gaat hier derhalve om vreemdelingen die de termijn van 90 dagen hebben overschreden (zie onder 1), die daarnaast nog minimaal 90 dagen illegaal in de EU hebben verbleven (zie onder 3) en die niet tijdig geldige reisdocumenten hebben overgelegd teneinde de terugkeer te waarborgen (zie onder 4), dan wel om vreemdelingen die niet van onbesproken gedrag zijn (zie onder 6). Het risico op herhaling van illegaal verblijf moet dus hoog worden ingeschat. Om dit tegen te gaan is een inreisverbod van vijf jaar in deze gevallen te rechtvaardigen.

3. De duur van het inreisverbod wordt met twee jaar verminderd indien de vreemdeling in totaal niet langer dan 180 dagen illegaal in de Europese Unie heeft verbleven.

Als er sprake is van meerdere termijnen van illegaal verblijf, worden deze termijnen bij elkaar opgeteld. Hetgeen bekend is in de systemen is daarbij leidend. Naar analogie van strafbare feiten zal in elk geval niet verder dan vijf jaar worden teruggegaan in de tijd.

4. De duur van het inreisverbod wordt met twee jaar verminderd indien de vreemdeling uiterlijk voorafgaand aan de beslissing in eerste aanleg over de duur van het inreisverbod geldige reisdocumenten overlegt waarmee de terugkeer naar land van herkomst is gewaarborgd.

5. De aftrek genoemd onder [3 en 4] wordt cumulatief gegeven indien beide punten van toepassing zijn.

6. De aftrek wordt niet gegeven als de vreemdeling niet van onbesproken gedrag is.

Van onbesproken gedrag is in elk geval niet de vreemdeling aan wie de afwijzingsgrond in artikel 3.77 Vb (nationaal openbare-ordecriterium) kan worden tegengeworpen. Bezien wordt nog of het opportuun is ook een verdenking te betrekken die nog niet tot een veroordeling heeft geleid. Dit zal in de regeling worden uitgewerkt.

Bijlage 2: Aanpassing coulancetermijn

Probleemstelling

In de huidige regeling wordt een inreisverbod opgelegd als sprake is van een overschrijding van de vrije termijn, of de termijn waarvoor een visum is afgegeven, met drie dagen of meer. Gebleken is dat een aanzienlijk deel van de vreemdelingen de vrije termijn met maar enkele dagen overschrijdt. Om de werklast te beperken en de inzet te richten op vreemdelingen die moedwillig de vrije termijn overschrijden, wordt sinds 2018 in de nieuwe werkwijze op Schiphol een termijn van veertien dagen gehanteerd. Bij deze werkwijze zijn geen problemen naar voren gekomen.

Aanpassing regeling

De werkwijze die op Schiphol gehanteerd wordt, wordt in algemene zin toegepast. Dit betekent dat als hoofdregel geldt dat bij een termijnoverschrijding van minder dan veertien dagen geen inreisverbod wordt opgelegd. Bij overschrijding van de termijn tussen de veertien en negentig dagen, geldt dan, zowel in het huidige beleid als in het voorgestelde beleid met betrekking tot de duur van het inreisverbod, in beginsel een inreisverbod van een jaar.

Bijlage 3: Inreisverbod minderjarigen

Probleemstelling

Bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn is ervoor gekozen geen inreisverbod op te leggen aan minderjarige vreemdelingen, behalve als er sprake is van schending van de openbare orde. Dit is een nationale keuze geweest, waarvan de exacte overwegingen niet meer zijn te achterhalen.²

De huidige regeling kan leiden tot ongewenste uitkomsten, zoals kinderen die vooruit worden gestuurd, zodat de ouders, ondanks een inreisverbod, zich bij hen kunnen voegen op grond van gezinshereniging. Dit is in ieder geval voorgekomen in twee gevallen die media-aandacht en vragen vanuit de Tweede Kamer genereerden.³

Aanpassing regeling

De Staatssecretaris heeft ingestemd met de volgende regeling:

- a) Het wordt mogelijk om aan minderjarigen een inreisverbod op te leggen indien zij deel uitmaken van een gezin waarvan aan de ouders een inreisverbod is opgelegd.
- b) Het inreisverbod wordt ingezet op basis van een individuele beoordeling, onder meer naar aanleiding van de gedragingen van de ouders.
- c) De duur van het inreisverbod is in beginsel gelijk aan de kortste duur van de inreisverboden van de ouders, in lijn met de notie dat minderjarige kinderen in beginsel samen met (één van) de ouders reizen.

Uitwerking

De kern van de bepaling is de notie dat het onwenselijk is dat het beleid prikkels bevat om ouders en kinderen te scheiden. Het belang van het kind is om bij zijn ouders te blijven. Ook in deze gevallen geldt dat het opleggen van het inreisverbod, en de duur ervan, steeds individueel gemotiveerd moet kunnen worden.

In het geval dat van (één van) de ouders een bedreiging van de openbare orde uitgaat, kan aan die ouder(s) een inreisverbod van tien of twintig jaar worden opgelegd. Het is dan juridisch niet haalbaar om ook aan de minderjarige een inreisverbod van meer dan vijf jaar op te leggen, aangezien de ernstige bedreiging van de openbare orde dan niet van de minderjarige zelf uitgaat.

Indien de minderjarige zelf een bedreiging vormt voor de openbare orde, kan de genoemde koppeling met de duur van de inreisverboden van de ouders worden losgelaten.

In alle gevallen geldt dat als een (minderjarige) vreemdeling wil inreizen en in aanmerking komt voor één van de in artikel 6.6 Voorschrift Vreemdelingen

² Uit onderzoek van het European Migration Network uit 2014 blijkt dat ook België, Cyprus, Estland, Frankrijk, Griekenland, Letland, Litouwen, Polen, Spanje, Tsjechië, Noorwegen en het VK een uitzondering kennen voor minderjarigen. Daarnaast kennen Bulgarije, Ierland, Kroatië, Luxemburg en Slowakije een uitzondering voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

³ Zaken Grigoryan (uitgezet 21 januari 2019, vader en dochter reisden korte tijd later weer in) en Andropov (uitgezet 7 juli 2018, begin september 2018 keerden kinderen terug om naar school te gaan).

bedoelde verblijfsvergunningen⁴, een eerder opgelegd inreisverbod wordt opgeheven. Ook kan het inreisverbod op verzoek worden opgeheven indien dringende individuele omstandigheden daar aanleiding toe geven. In beleidsregels kunnen de voorwaarden worden gespecificeerd waaronder een inreisverbod kan worden opgeheven, bijvoorbeeld het bereiken van de meerderjarige leeftijd. Daarmee wordt voorkomen dat een inreisverbod tot vijf jaar, opgelegd vanwege het inreisverbod van de ouder met een duur van tien jaar, nog doorwerkt op het kind nadat het kind meerderjarig is geworden en in beginsel zelfstandig kan reizen.

De werklast van de IND zal door deze maatregel toenemen omdat voor de kinderen apart gemotiveerd moet worden waarom een inreisverbod voor hen geldt. Dit kan deels worden opgevangen doordat voor de motivatie naar de beschikking van de ouders kan worden verwezen. Desalniettemin zullen voor ieder kind toch aparte handelingen moeten worden verricht.