Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Verkenning uitvoeringsconsequenties aanpassing wet ongewenstverklaring

Datum Juni 2022
Status Definitief

Colofon

Titel	Verkenning uitvoeringsconsequenties aanpassing wet ongewenstverklaring
Status	Definitief

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

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3
Managementsamenvatting 5
Afkortingenlijst 13
1 Inleiding 15
2 Huidige situatie en voorgestelde wijzigingen 18
2.1 Huidige werking 18
2.1.1 Huidige uitvoering IND, DT&V en OM 21
2.2 De 3 wijzigingen op hoofdlijnen 22
2.2.1 De 3 modaliteiten 22
2.2.2 Duur van de OVR en rechtsmiddelen 27
2.2.3 Raakvlakken met andere wijzigingen: nieuwe SIS verordening 28
2.2.4 Beleidsmatige vraagstukken 29
3 Impact van modaliteit 1 33
3.1 Uitvoeringsgevolgen IND 33
3.1.1 Impact Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) 33
3.1.2 Impact Directie Dienstverlenen (DV) 35
3.1.3 Impact Directie Juridische Zaken (JZ) 36
3.1.4 Impact Directie Asiel & Bescherming (A&B) 37
3.1.5 Impact Directie Informatievoorziening (IV) 37
3.2 Uitvoeringsgevolgen DT&V 39
3.3 Uitvoeringsgevolgen OM 39
3.4 Financiële gevolgen 40
3.4.1 Structurele financiële gevolgen 40
3.4.2 Incidentele financiële gevolgen 42
4 Impact van modaliteiten 2 en 3 44
4.1 Uitvoeringsgevolgen IND 45
4.1.1 Impact Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) 45
4.1.2 Impact Directie Dienstverlenen (DV) 47
4.1.3 Impact Directie Juridische Zaken (JZ) 48
4.1.4 Impact Directie Asiel en Bescherming (A&B) 49
4.1.5 Impact Directie Informatievoorziening (IV) 49
4.2 Uitvoeringsgevolgen DT&V 50
4.2.1 Impact DOVT en DTM 50
4.2.2 Impact IV-systemen 53
4.3 Uitvoeringsgevolgen OM 53
4.4 Financiële gevolgen 54

4.4.1 Structurele financiële gevolgen 54
4.4.2 Incidentele financiële gevolgen 59
5 Impact keten en vreemdeling 62
5.1 Gevolgen voor de keten 62
5.2 Gevolgen voor de vreemdeling 63
6 Communicatie en implementatie 66
6.1 Communicatie 66
6.2 Implementatie 66
6.2.1 Benodigde medewerkers 66
6.2.2 Releaseplanning IV-systemen 68
6.3 Randvoorwaarden 69
6.4 Risico’s en knelpunten 70
7 Conclusie 73
Bijlage A. Opdrachtbrief en memo 76
Bijlage B. Overzicht geïnterviewde organisatieonderdelen 87
Bijlage C. Overzicht werkproces DT&V bij modaliteiten 2 en 3 88

Managementsamenvatting

1. Aanleiding en achtergrond
In het coalitieakkoord van d.d. 15 december 2021 staat vermeld dat in de komende kabinetsperiode de wet wordt aangepast zodat de ongewenstverklaring (OVR) een breder toepassingsbereik krijgt en deze ook betrekking kan hebben op uitgeprocedeerde vreemdelingen die niet meewerken aan hun vertrek uit Nederland en in het bijzonder op diegenen die overlast veroorzaken. Het doel van de voorgestelde wetswijziging is om de OVR, en daaropvolgend de strafvervolging, weer als instrument te introduceren om de problematiek aan te pakken rondom overlastgevende en criminele vreemdelingen.

De OVR is een maatregel tegen personen die een gevaar zijn voor Nederland en wordt opgelegd in een besluit. Een vreemdeling die ongewenst is verklaard, heeft geen recht op opvang en komt niet in aanmerking voor andere (financiële) voorzieningen. Het doel van de OVR is om iemand uit Nederland te weren die niet meer in Nederland mag zijn. Momenteel wordt in de meeste gevallen een OVR opgelegd aan iemand die een misdrijf heeft gepleegd.

De directeur-generaal Migratie (DGM) heeft drie juridische modaliteiten in kaart gebracht om de OVR te versterken en heeft de directeur-generaal van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (DG IND) verzocht een Verkenning te doen naar de uitvoeringsconsequenties van de drie modaliteiten voor de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en het Openbaar Ministerie (OM). Deze Verkenning past bij de rijksbrede koers om, in lijn met Werk aan de Uitvoering, de reactie op de Toeslagenaffaire en de EY-rapporten van medio 2021, bij beleidsvorming meer ruimte te geven aan het onderzoeken van uitvoeringsgevolgen al voordat een wetsvoorstel concreet is uitgewerkt.
De drie juridische modaliteiten omtrent de wijziging van de OVR zijn:

- ➔ **Modaliteit 1: OVR op grond van openbare orde**
- ➔ **Modaliteit 2: OVR op grond van openbare orde en/of niet meewerken aan vertrek**
- ➔ **Modaliteit 3: OVR op grond van niet meewerken aan vertrek**

Bij alle modaliteiten kan de vreemdeling enkel een beroepschrift bij de rechtbank indienen tegen een opgelegde "losse" OVR. De huidige bezwaarmogelijkheid vervalt.

Voor deze Verkenning is om input gevraagd van een projectteam (bestaande uit verschillende IND-afdelingen, DT&V-afdelingen, het OM), DMB en DWJZ (J&V).

2. Belangrijkste conclusies
De Verkenning naar de uitvoeringsgevolgen van de drie juridische modaliteiten laat zien dat:

- ➔ Juridische modaliteit 1 **uitvoerbaar** wordt geacht mits voldaan wordt aan de in kaart gebrachte randvoorwaarden. Onder andere moet er ruimte zijn voor een ketenbrede EAUT.

- ➔ Juridische modaliteiten 2 en 3 worden nu **niet uitvoerbaar** geacht voor de IND en de DT&V. Dit vanwege de hoge aantallen nieuwe medewerkers die geworven, opgeleid én ingewerkt zouden moeten worden. Dit gelet op de hoge aantallen vreemdelingen waarbij een OVR-beoordeling en -oplegging plaats zou kunnen vinden. Voor het OM lijkt de impact bij modaliteiten 2 en 3 beperkt en zijn de uitvoeringsgevolgen naar verwachting beheersbaar. Daarbij is nu geen inschatting mogelijk of modaliteiten 2 en 3 inhoudelijk uitvoerbaar zijn vanwege de hoeveelheid openstaande beleidsmatige vraagstukken en complexiteit.
  Indien toch opdracht wordt gegeven om modaliteit 2 of 3 uit te voeren, dan is in lijn met Werk aan Uitvoering en de reactie op de Toeslagenaffaire, een aanvullende ketenbrede EAUT vereist met als doel meer inzicht te bieden in consequenties, risico's en randvoorwaarden voor alle ketenpartners. Zowel de IND, DT&V en het OM achten meer ruimte en tijd nodig **om op basis van een concreet**

wetsvoorstel, inclusief concrete lagere regelgeving, inzichtelijk te maken op welke termijn en onder welke voorwaarden dit eventueel wel al dan niet gedeeltelijk uitvoerbaar zou kunnen zijn. Met deze EAUT zouden dan ook de gevolgen voor de vreemdeling (menselijke maat) en de mate waarin vreemdelingen daadwerkelijk begrijpen en om kunnen gaan met de concept regelgeving (doenvermogen) meer gedetailleerd in kaart gebracht kunnen worden.

- ➔ Er zal duidelijkheid moeten bestaan over een aantal openstaande **beleidsmatige vraagstukken**, voordat de uitvoering opdracht gegeven kan worden tot een EAUT en tot het implementeren van een modaliteit. De vraagstukken zien hoofdzakelijk toe op de: juridische haalbaarheid; overgangsrecht; duur van de OVR; vertrektermijnen; combinatie OVR openbare orde en OVR 'niet-meewerken'; categorieën vreemdelingen; het meewerkcriterium; en de onduidelijkheid van bewijslast bij meewerken aan terugkeer.

3. Inschatting extra OVR-zaken op jaarbasis
Tijdens dit onderzoek is uitgegaan van de globale inschatting dat modaliteit 1 ongeveer 400 extra OVR IND-breed per jaar tot gevolg heeft. Ten aanzien van modaliteiten 2 en 3 is verzocht in kaart te brengen hoeveel extra zaken op jaarbasis in aanmerking zouden komen voor een OVR op grond van 'niet meewerken'. Voor de inschatting van het aantal extra zaken per jaar is gebruik gemaakt van data van de DT&V. Omdat er geen vergelijkingsmateriaal is, is het moeilijk te voorspellen hoeveel extra OVR te verwachten zijn op basis van deze nieuwe grond. Daarnaast kunnen de concept wetsvoorstellen onder modaliteiten 2 en 3 breed worden geïnterpreteerd en moet lagere regelgeving, met name de inkadering van het "meewerkcriterium", nog gevormd worden. Daarom zijn in deze Verkenning twee scenario's gebruikt:

- ➔ **Scenario A:** Extra 7.500 mogelijke OVR-zaken per jaar, gebaseerd op een brede lezing van het wetsvoorstel waar alle vreemdelingen onder vallen die zijn uitgeprocedeerd en die niet meewerken aan terugkeer/vertrek en die wel kunnen vertrekken.
- ➔ **Scenario B:** Extra 3.500 mogelijke OVR-zaken per jaar, gebaseerd op een meer smalle lezing van het wetsvoorstel waarbij de doelgroepen Dublinclaimanten, gezinnen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn uitgesloten, ten opzichte van scenario A.

De genoemde aantallen in de twee scenario's worden gebruikt voor zowel modaliteit 2 als 3.

Hieronder wordt eerst de impact van modaliteit 1 beschreven. Vervolgens wordt de impact op modaliteiten 2 en 3 beschreven.

4. Impact op de uitvoering modaliteit 1
Vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, kunnen naast een terugkeerbesluit (TKB)/IRV óók in aanmerking komen voor een OVR op grond van openbare orde feiten.

TKB/IRV **+** **OVR openbare orde**

Impact IND – modaliteit 1
De totale impact van modaliteit 1 bij de IND is **beperkt**. Ingeschat is dat 7 extra fte nodig is.

Directie RVN, Klantgroep Familie en Gezin (F&G), cluster Openbare Orde (OO): Modaliteit 1 heeft op het OO-cluster een **grote impact**. Ingeschat is dat 4 extra fte nodig zullen zijn. Bij deze modaliteit hoeft het werkproces niet gewijzigd te worden. Echter de inhoudelijke complexiteit neemt wel toe. De bevraging door ketenpartners en collega's zal eveneens toenemen. Onderzocht moet worden of de huidige normtijd voor het beoordelen van een OVR moet worden aangepast.

Directie Juridische Zaken (JZ): Modaliteit 1 heeft een **beperkte impact** op de Generieke Teams (GT) en Specialistische Teams (ST) van JZ. De werklast neemt wel toe omdat de

bezwaarmogelijkheid wordt afgeschaft waardoor vaker in beroep zal worden gegaan. Ook zal de nieuwe werkwijze om naast een IRV ook een OVR op te leggen tot inhoudelijke complexiteit en meer vragen vanuit IND-collega's en rechtbanken leiden. De extra werklast voor JZ is afhankelijk van veel factoren. JZ GT zal 2,5 fte extra nodig hebben.

Overige impact IND – modaliteit 1

- *Impact overig RVN en Directie Asiel en Bescherming (A&B)*: beslismedewerkers zullen bij de behandeling van zaken ook moeten beoordelen op OVR indien sprake is van openbare orde feiten. De inhoudelijke complexiteit neemt daarmee toe. Omdat dit enkel in voorkomende gevallen zal zijn, blijft de impact overall beperkt.
- *Impact Dienstverlenen (DV)*:
  -Medewerkers van *team Titels & Identiteit (T&I)* zullen de extra 400 verwachte vreemdelingen met OVR per jaar handmatig in E&S moeten signaleren en beheren. Ook kan T&I meer vragen van ketenpartners en collega's over signaleringen en titelbepalingen verwachten. De extra werklast voor T&I is met 0,1 fte **beperkt.**
  - *Team JUDOKA (K&C):* beperkte impact. De verwachting is een kleine toename in het aantal zaken dat naast een intrekking, ook kan leiden tot een OVR. Geen extra fte nodig.
  - *Afdeling Klantcommunicatie en Corporate Communicatie* zullen worden betrokken bij het opstellen van de interne en externe communicatie.
  - *Afdeling Ketenservice en IND brede piketdienst* kunnen meer vragen van ketenpartners verwachten.
  -*Afdeling Handhaving (HIK/HTO)*: geen impact verwacht; wellicht lichte toename van vragen naar aanleiding van de wijziging.
  - *Afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV)*: geen impact verwacht.

<u>Impact DT&V – modaliteit 1</u>
Directie Ondersteuning en Voorbereiden Terugkeer (DOVT) en Directie Toezicht en Maatregelen (DTM): Modaliteit 1 heeft voor DOVT en DTM met 0,3 extra fte een **beperkte impact**. Er is geen nieuw werkproces nodig. De inhoudelijke beoordeling wijzigt met deze modaliteit evenmin. De werklast neemt beperkt toe door de verwachte extra verzoeken om input van het OM in het kader van strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 197 Wetboek van Strafrecht (Sr).

<u>Impact OM – modaliteit 1</u>
De uitvoeringsgevolgen voor het OM zijn **beperkt**. Er zijn geen extra fte of nieuw werkproces nodig. De inhoudelijke beoordeling voor het OM wijzigt met deze modaliteit evenmin. Bij 400 extra OVR op jaarbasis, stromen er naar verwachting – globaal ingeschat – gemiddeld 100 zaken per jaar bij het OM in.

5. Impact op de uitvoering modaliteiten 2 en 3
Modaliteit 2: Vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, kunnen naast een TKB/IRV óók in aanmerking komen voor een OVR op grond van openbare orde feiten én een OVR op grond van niet meewerken aan terugkeer of vertrek:

TKB/IRV + **OVR openbare orde** + **OVR niet meewerken**

Modaliteit 3: Vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, kunnen naast een TKB/IRV óók in aanmerking komen voor een OVR op grond van niet meewerken aan terugkeer of vertrek.

TKB/IRV + **OVR niet meewerken**

De nieuwe grond tot het opleggen van de losse OVR 'niet meewerken' zal op voorstel van de DT&V door de IND, OO-cluster (RVN) behandeld worden. Dit cluster behandelt nu ook de voorstellen IRV/OVR van de AVIM en KMar.

Impact IND – modaliteiten 2 en 3
De totale impact van modaliteiten 2 en 3 bij de IND is **groot**. Naar schatting is 146 extra fte nodig is voor scenario A en 71 voor scenario B.

Directie RVN, OO-cluster (klantgroep F&G): De extra aantallen en complexe inhoud van modaliteiten 2 en 3 heeft een **grote impact** op het OO-cluster. De gevolgen zoals aangegeven bij modaliteit 1 vinden ook bij modaliteit 2 plaats. Daarnaast wordt bij modaliteiten 2 en 3 een nieuwe grond tot het opleggen van OVR toegevoegd. Hiertoe is een nieuw werkproces (met de DT&V) nodig. Deze nieuwe voorstellen OVR zullen complexe beoordelingen betreffen, waarbij continue afstemming met de ketenpartners noodzakelijk is. Naar schatting zal het beoordelen OVR 'niet meewerken' een werklast van 540 minuten per zaak hebben. De specialistische aard van deze werkzaamheden heeft tot gevolg dat de IND niet flexibel is in het type beslismedewerker die deze zaken kunnen afhandelen. De werklast wordt daarbij verhoogd door de aantallen verwachte voorleggingen van de DT&V (scenario A: 7.500 – scenario B: 3.500 zaken per jaar). Ook wordt de werklast verhoogd door meer verzoeken tot opheffing van de OVR die ook door het OO-cluster zullen worden beoordeeld. Voor scenario's A en B zijn respectievelijk 43 tot 87 extra fte nodig.

Directie JZ: De extra aantallen en complexe inhoud in modaliteiten 2 en 3 (scenario A: 7.500 en scenario B: 3.500) hebben een potentieel **grote impact** op de afdeling JZ en de werklast van JZ GT. De gevolgen zoals aangegeven bij modaliteit 1 vinden ook bij modaliteit 2 plaats. Daarnaast wordt bij modaliteiten 2 en 3 een nieuwe grond tot OVR toegevoegd. Hierdoor wordt ten opzichte van modaliteit 1 een toename van complexiteit en vragen verwacht van de rechtbanken, DT&V en IND-collega's. Voor scenario's A en B zijn respectievelijk 26 tot 55 extra fte nodig.

Directie DV – T&I: De extra aantallen van modaliteiten 2 en 3 heeft een **gemiddelde impact** voor T&I. De gevolgen zoals aangegeven bij modaliteit 1 vinden ook bij modaliteiten 2 en 3 plaats. Voor scenario's A en B zijn respectievelijk 1 tot 2 extra fte nodig.

Directie DV – DRV: De extra aantallen van modaliteiten 2 en 3 heeft een **beperkte impact** voor DRV. Voor scenario's A en B zijn respectievelijk 1 tot 2 fte nodig.

Overige impact IND – modaliteiten 2 en 3
- *Impact overig RVN en Directie Asiel en Bescherming (A&B)*: gelijk modaliteit 1.
- *Impact overig Dienstverlenen (DV)*: gelijk modaliteit 1.

Impact DT&V – modaliteiten 2 en 3
Directie Ondersteuning en Voorbereiden Terugkeer (DOVT) en Directie Toezicht en Maatregelen (DTM): Voor DOVT en DTM is er een **grote impact** waarbij naar verwachting beide directies evenredig geraakt worden. Voor de DT&V is een voorstel tot OVR 'niet meewerken' een nieuwe opdracht met bijbehorende nieuwe werkzaamheden. Dit vereist een nieuw werkproces tussen de DT&V en IND. Naar schatting zal het voorstel OVR 'niet meewerken' een totale extra werklast van 11 uur per zaak hebben. Voor scenario's A en B zijn respectievelijk 50 tot 97 extra fte nodig.

Impact OM – modaliteit 2 en 3
Het OM verwacht een **beperkte impact**. Bij 7.500 of 3.500 extra OVR op jaarbasis, stromen er naar verwachting – globaal ingeschat – gemiddeld respectievelijk 1.875 of 875 zaken per jaar bij het OM in. Hiervoor is naar inschatting geen extra fte nodig.

6. Impact op de IV-systemen
De aanpassingen in IV-systemen zijn in kaart gebracht voor de IND, DT&V en het OM.
- *IND*: De modaliteiten hebben **meerdere wijzigingen in INDiGO** tot gevolg, waarvan sommige **zeer complex** zijn. Voor modaliteiten 2 en 3 zijn twee wijzigingen méér nodig in vergelijking met modaliteit 1, waaronder het automatiseren van het werkproces tussen IND en DT&V.

- *DT&V*: Er zijn op het moment van schrijven voor modaliteit 1 geen IV-aanpassing en voor **modaliteiten 2 en 3 één kleine tot gemiddelde aanpassing in ISTV** voorzien. DT&V heeft de wens dat het werkproces tussen het OM en de DT&V geautomatiseerd wordt, waarvoor aanpassingen bij DT&V nodig zullen zijn.
- *OM:* Voor het OM worden behalve het vorenstaande **geen IV-aanpassingen** voorzien.

7. Impact op de keten en vreemdeling

Keten
De impact op de inhoud, werkprocessen en (personele) capaciteit bij de verschillende ketenpartners zijn divers en complex doordat de vreemdelingenketen op verschillende manieren met elkaar verbonden is. Respondenten van de IND, DT&V, het OM en DMB verwachten bij de drie voorgestelde modaliteiten in ieder geval impact voor:

- *Politie (AVIM), Zeehavenpolitie en de Koninklijke Marechaussee (KMar):* in geval van modaliteiten 1 en 2 moeten medewerkers horen op OVR én IRV (in plaats van enkel IRV). In dagelijkse werkzaamheden komen zij meer vreemdelingen tegen waarbij een OVR maatregel is opgelegd (modaliteiten 2 en 3).
- *Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI):* door een toename van het aantal vreemdelingen met een OVR en opvolgende vervolging, kunnen meer vreemdeling in bewaring worden gesteld of in strafrechtelijke detentie (VRIS) terechtkomen.
- *de Rechtspraak:* door het wegvallen van de bezwaarmogelijkheid, wordt bij rechtbanken extra werklast verwacht door een toename aan ingestelde beroepen. Gelet op de impact voor DJI wordt ook een toename aan bewaringszaken verwacht.
- *Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA):* toename aan vreemdelingen met een OVR waardoor zij niet in aanmerking komen voor opvang en financiële voorzieningen, waar het COA op moet acteren.
- *Gemeenten:* vreemdelingen die door een OVR maatregel niet in aanmerking komen voor opvang en financiële voorzieningen, kunnen mogelijk leiden tot overlast binnen gemeenten.

Bovengenoemde ketenpartners vallen buiten de scope van deze Verkenning. Bij een volledige impactanalyse (EAUT) is van groot belang dat *alle* betrokken ketenpartners meegenomen worden in het onderzoek.

Vreemdeling (menselijke maat)
Vreemdelingen komen onder de drie modaliteiten eerder in aanmerking voor een OVR.[1] Door de grootte van de doelgroep is het van belang dat de beleidskaders helder en duidelijk zijn om het risico op willekeur en het onjuist toekennen van verblijfs- en/of verwijderbaarheidstitels te voorkomen.

Een OVR heeft op hoofdlijnen de volgende (verstrekkende) gevolgen voor de vreemdeling:

- Het recht op opvang en gelden vervalt.
- De vreemdeling kan in bewaring worden gesteld.
- De vreemdeling kan strafrechtelijk vervolgd worden met detentie tot gevolg.
- De vreemdeling is uitzetbaar en de maatregel heeft invloed op of de vreemdeling in de toekomst Nederland nog mag inkomen.
- De vreemdeling wordt gesignaleerd, wat de inreis in Nederland en/of andere EU-landen belemmert.
- De mogelijkheid tot het indienen van bezwaar vervalt. De vreemdeling kan tegen een los opgelegde OVR enkel een beroepschrift indienen bij de rechtbank.
- De OVR wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Voor de vreemdeling is het van belang dat duidelijk is wat de gevolgen zijn en wat zijn rechten en plichten zijn. Het is van belang dat de (nog uit te werken) lagere regelgeving en procedures doenbaar zijn voor de vreemdeling, zodat het zo laagdrempelig mogelijk is waardoor de regelgeving ook nageleefd kán worden.

[1] Voor een volledig overzicht van categorieën vreemdelingen die naar verwachting geraakt worden door de modaliteiten wordt verwezen naar tabel 5.1. in het onderzoeksrapport.

8. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen voor de inzet van personele capaciteit zijn in kaart gebracht. Ten aanzien van modaliteiten 1, 2 en 3 wordt in de tabellen hieronder weergegeven wat voor de IND (tabel 1) en voor de DT&V (tabel 2) de ingeschatte extra uren, fte en kosten zijn per jaar.[2] Het OM verwacht geen extra fte en kosten.

Tabel 1 – Ingeschatte extra uren, fte en kosten per jaar voor de IND.

IND	Modaliteit 1 400 extra OVR		Modaliteiten 2 en 3 Sc A - 7.500 extra OVR		Modaliteiten 2 en 3 Sc B - 3.500 extra OVR	
Afdeling	**Extra fte**	**Extra kosten**	**Extra fte**	**Extra kosten**	**Extra fte**	**Extra kosten**
RVN Cluster OO	4 fte S10	€ 308.000	75 fte S10	€ 5.775.000	35 fte S10	€ 2.695.000
			3 fte S13	€ 351.000	2 fte S13	€ 234.000
			6 fte S11	€ 534.000	4 fte S11	€ 356.000
			3 fte S6	€ 156.000	2 fte S6	€ 104.000
Totaal RVN	**4 fte**	**€ 308.000**	**87 fte**	**€ 6.816.000**	**43 fte**	**€ 3.389.000**
JZ (GT)	2,5 fte S11	€ 222.500	45 fte S11	€ 4.005.000	21 fte S11	€ 1.869.000
			2 fte S13	€ 234.000	1 fte S13	€ 117.000
			4 fte S12	€ 412.000	2 fte S12	€ 206.000
			2 fte S8	€ 126.000	1 fte S8	€ 63.000
			2 fte S6	€ 104.000	1 fte S6	€ 52.000
Totaal JZ	**2,5 fte**	**€ 222.500**	**55 fte**	**€ 4.881.000**	**26 fte**	**€ 2.307.000**
DV (TT&I)	0,1 fte S8	€ 6.300	2 fte S8	€ 126.000	1 fte S8	€ 63.000
DV (DRV)			2 fte S6	€ 104.000	1 fte S6	€ 52.000
Totaal DRV	**0,1 fte**	**€ 6.300**	**4 fte**	**€ 230.000**	**2 fte**	**€ 115.000**
TOTAAL IND	**7 fte**	**€ 536.800**	**146 fte**	**€ 11.927.000**	**71 fte**	**€ 5.811.000**

Tabel 2 – Ingeschatte extra uren, fte en kosten per jaar voor de DT&V.

DT&V	Modaliteit 1 400 extra OVR		Modaliteiten 2 en 3 Sc A - 7.500 extra OVR		Modaliteiten 2 en 3 Sc B - 3.500 extra OVR	
Afdeling	**Extra fte**	**Extra kosten**	**Extra fte**	**Extra kosten**	**Extra fte**	**Extra kosten**
DOVT/ DTM	<1 fte S10	€ 22.000	65 fte S10	€ 5.005.000	33 fte S10	€ 2.541.000
			10 fte S11	€ 890.000	5 fte S11	€ 445.000
			3 fte S13	€ 351.000	2 fte S13	€ 234.000
			2 fte S7	€ 114.000	1 fte S7	€ 57.000
			13 fte S6	€ 676.000	7 fte S6	€ 364.000
Totaal DOVT/DTM	**<1 fte**	**€ 22.000**	**93 fte**	**€ 7.036.000**	**48 fte**	**€ 3.641.000**
SAJZ			2 fte S12	€ 206.000	1 fte S12	€ 103.000
BV			2 fte S12	€ 206.000	1 fte S12	€ 103.000
TOTAAL DT&V	**<1 fte**	**€ 22.000**	**97 fte**	**€ 7.448.000**	**50 fte**	**€ 3.847.000**

[2] Voor de berekening van de aantallen fte is gebruik gemaakt van ingeschatte normtijden en is op basis van de Handleiding Overheidstarieven 2022 (HOT). Zie ook paragraaf 3.4 en 4.4. van het onderzoeksrapport.

In verband met de benodigde aantallen extra fte voor modaliteiten 2 en 3 zijn ook voor HR/BV/IND meerdere fte nodig. Een inschatting van deze extra personele kosten voor is ten tijde van de Verkenning nog niet bekend.

In onderstaande tabel staan de ingeschatte totale kosten van de IV-aanpassingen.

Tabel 3 – Ingeschatte totale IV-kosten IND en DT&V.

Organisatie	IV-kosten modaliteit 1	IV-kosten modaliteiten 2 en 3
IND (INDiGO)	€ 79.500	€ 98.320
DT&V (ISTV)	-	€ 15.440
Totaal IND + DT&V	**€ 79.500**	**€ 113.760**

In bovenstaande is uitgegaan van de gegevens die ten tijde van de Verkenning bekend zijn, waarbij de toekomstige benodigde aanpassingen zijn geschat.

9. Randvoorwaarden

Onderzocht is onder welke voorwaarden de modaliteiten uitvoerbaar zijn voor de IND, DT&V en het OM. Samenvattend geldt voor de drie modaliteiten het volgende:

- De wet- en regelgeving, inclusief het beleid en uitvoeringswijze dient vast te staan vóórdat er met implementatie kan worden begonnen.
- Een ketenbrede EAUT zal uitgevoerd moeten worden, nadat een concreet wetsvoorstel met lagere regelgeving bekend is en vóór de start van het implementatietraject.
    - Een randvoorwaarde voor de EAUT dat de openstaande beleidsmatige vraagstukken die genoemd zijn in paragraaf 2.2.4 zijn beantwoord en zijn uitgewerkt in lagere concept regelgeving.
- De financiële dekking voor de implementatie en uitvoer van een van de voorgestelde modaliteiten moet vóór de start van het implementatietraject rond zijn.
- Voldoende personeel dient aangetrokken te zijn. Dit nieuwe personeel dient opgeleid en ingewerkt te zijn vóórdat er met implementatie kan worden begonnen.
- Voldoende opleidings- en resumptiecapaciteit dient beschikbaar te zijn.
- Een tijdige aanpassing van de IV-systemen waarbij rekening wordt gehouden met reeds voorgenomen/lopende automatiseringstrajecten (met name het programma Grenzen en Veiligheid).
- Tijdige aanpassingen interne en externe communicatie.
- De uitvoering is conform de AVG en voldoet aan de voorwaarden voor wat betreft informatiebeveiliging.
- Tijdig informeren en meenemen van alle betrokken ketenpartners bij de uitwerking van het wetsvoorstel.
- De (uiteindelijk) gekozen juridische modaliteit is helder en doenbaar voor de vreemdeling.

10. Risico's en knelpunten

De volgende risico's en knelpunten worden verwacht bij de voorgestelde modaliteiten:

- De extra werklast valt mogelijk hoger uit en de geschetste aantallen OVR kunnen afwijken (modaliteiten 1, 2 en 3). Dit komt omdat de aantallen gebaseerd zijn op inschattingen.
- Het werven van de benodigde extra (personele) capaciteit gelet op de huidige arbeidsmarkt (modaliteiten 2 en 3) en het ontbreken van voldoende opleidings- en resumptiecapaciteit (modaliteiten 1, 2 en 3) vormen grote knelpunten.
- Er is een risico op een verdringingseffect voor het uitvoeren van de overige kerntaken van de IND en de DT&V – dit is een risico op de huidige compliancy verplichting (modaliteiten 2 en 3).

- Inhoudelijke en technische complexiteit vormen een knelpunt (modaliteiten 1, 2 en 3). Met name bij modaliteit 2 vormt dit een risico van onduidelijkheid voor de uitvoerende diensten.
- Er bestaat een risico op willekeur bij onduidelijke en brede beleidskaders (modaliteiten 2 en 3).
- Er bestaat een risico op onduidelijkheid én verstrekkende gevolgen voor de vreemdeling (modaliteiten 2 en 3).
- Het beoogde effect van de gekozen modaliteit (toename van het aantal vreemdelingen dat uit Nederland vertrekt c.q. wegblijft en een vermindering van het aantal overlastgevende vreemdelingen) valt buiten de scope van deze Verkenning. Echter, de ondervraagde partijen hebben aangegeven vraagtekens te hebben of het wetsvoorstel het gewenste effect zal bereiken, met name bij modaliteiten 2 en 3.

11. Tijdspad

Modaliteit 1
De ingeschatte benodigde personele capaciteit (afgerond 7 fte voor de IND en minder dan 1 fte voor DT&V) wordt haalbaar geacht. Wel is hierbij van belang dat wordt begonnen met de werving zodra de wetgeving vaststaat, vanwege de opleidingsduur van minimaal 1 jaar voor nieuwe medewerkers. De IV-aanpassingen kunnen binnen 7 maanden gereed zijn. Samengenomen is de inschatting dat de IND en de DT&V binnen 15 maanden gereed kunnen zijn.

Modaliteiten 2 en 3
Het werven van de ingeschatte benodigde personele capaciteit (respectievelijk 243 fte in geval van scenario A voor de IND en DT&V; 121 fte in geval van scenario B voor de IND en de DT&V) wordt niet haalbaar geacht. Deze aantallen zijn dermate hoog dat deze nieuwe wervingsopgave voor de IND en DT&V niet te combineren is met de wervingsopgave die er al ligt. Daarnaast is er sprake van zeer beperkte opleidings- en inwerkcapaciteit bij RVN in verband met de complexiteit van deze specialistische werkzaamheden. Indien toch opdracht gegeven wordt tot implementatie van modaliteiten 2 of 3 zijn de eerder genoemde risico´s en randvoorwaarden aan de orde. Van diverse afdelingen binnen de IND en DT&V zullen deze extra benodigde fte capaciteit en keuzes vragen om dit te bewerkstelligen. Bij deze modaliteiten is er daarom **sprake van een verdringingseffect bij de IND en DT&V.** Het werven van extra 20 tot 40 geschikte (RVN/IND) medewerkers voor 1 januari 2024 ligt meer voor de hand, maar wordt eveneens moeilijk gezien de krapte op de arbeidsmarkt. Voor de grote ingeschatte aantallen benodigde medewerkers JZ/IND is aangegeven dat deze nu al niet haalbaar zijn. Indien onvoldoende fte beschikbaar is om de verwachtte werklast uit te voeren, zullen andere (primaire) taken blijven liggen waardoor er eveneens sprake is van een groot verdringingseffect.

Afkortingenlijst

ABRS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
A&B	Directie Asiel en Bescherming (IND)
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
AAEB	Afdeling Advies Asiel en Bescherming (IND)
ARVN	Afdeling Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BIP	Beschikking in primo
BIS	Afdeling Business Innovation & Support (IND)
BOB	Beschikking op bezwaar
BV	Directie Bedrijfsvoering (IND of DT&V)
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DG-IND	Directeur-Generaal Immigratie- en Naturalisatiedienst
DGM	Directeur-Generaal Migratie
DMB	Directie Migratiebeleid (J&V)
DOVT	Directie Ondersteuning en Voorbereiden Terugkeer (DT&V)
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DTM	Directie Toezicht en Maatregelen (DT&V)
DV	Directie Dienstverlenen (IND)
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken (J&V)
EAUT	Ex-ante Uitvoeringstoets
EER	Europese Economische Ruimte
E&S	Executie en Signalering systeem
EU	Europese Unie
FBI	Afdeling Financiën en Business Informatie (IND)
GL	Gezinslocatie
HIK	Afdeling Handhaving Informatie Knooppunt (IND)
HTO	Afdeling Handhaving, Toezicht en Onderzoek (IND)
IBS	Inbewaringstelling
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IRV	Inreisverbod
ISTV	Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek (DT&V)
IV	Directie Informatievoorziening (IND)
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
KC	Team Klantcommunicatie (IND)
KMar	Koninklijke Marechaussee
LTO	Lokale terugkeer overleggen
MOB	Met onbekende bestemming
O&A	Afdeling Onderzoek & Analyse (IND)
OM	Openbaar Ministerie
OO	Openbare Orde
OVR	Ongewenstverklaring
PH	Afdeling Productiehuis (IND)
PR&A	Afdeling BIS Projecten, Regie en Advies (IND)
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SAJZ	Stafdirectie Juridische Zaken (DT&V)
SIS	Schengen Informatie Systeem
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)

TKB	Terugkeerbesluit
Tri	Europese Terugkeerrichtlijn – Richtlijn 2008/115/EG
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
Vovo	Voorlopige voorziening
VRIS	Vreemdeling in de Strafrechtketen
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000
WSO	Afdeling Werving, selectie en ondersteuning (IND)

1 Inleiding

De ongewenstverklaring (OVR) is een maatregel van de Nederlandse overheid tegen personen die een gevaar zijn voor Nederland en kan worden opgelegd in een besluit. Een vreemdeling die ongewenst is verklaard, heeft geen recht op opvang en komt niet in aanmerking voor andere (financiële) voorzieningen. Het doel van de OVR is om iemand uit Nederland te weren die niet meer in Nederland mag zijn. In de meeste gevallen wordt momenteel een OVR opgelegd aan iemand die een misdrijf heeft gepleegd.

Op 16 december 2020 is aan de Tweede Kamer reeds een plan van aanpak van illegaliteit gezonden.[3] Een aangekondigde maatregel was dat de toenmalige Staatssecretaris zou laten onderzoeken onder welke juridische mogelijkheden het zinvol zou zijn om de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) zo te wijzigen dat de OVR breder ingezet kan worden. De OVR kan onder de huidige wetgeving worden opgelegd aan personen met de nationaliteit van een land van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland (vanaf nu: EU) en hun familieleden of aan derdelanders[4] die niet onder de Europese Terugkeerrichtlijn (Tri) vallen.[5]

In het coalitieakkoord van d.d. 15 december 2021 staat vermeld dat in de komende kabinetsperiode de wet wordt aangepast zodat de OVR een breder toepassingsbereik krijgt en deze ook betrekking kan hebben op uitgeprocedeerde vreemdelingen die niet meewerken aan hun vertrek uit Nederland en in het bijzonder op diegenen die overlast veroorzaken.[6]

De voorgestelde wijziging is van belang vanwege drie redenen. De eerste en tweede reden houden verband met de implementatie van de Tri in 2011. Op dat moment zijn in het Nederlandse vreemdelingenrecht het terugkeerbesluit (TKB) en het inreisverbod (IRV) geïntroduceerd. Een IRV wordt opgelegd in een besluit en daarin staat dat een persoon voor een bepaalde duur niet mag reizen naar Nederland, andere landen van de EU en EER, en Zwitserland (vanaf nu: EU). De betreffende persoon mag als gevolg van het TKB ook niet in deze landen zijn. Bij de implementatie in 2011 was de verwachting dat de OVR en het IRV in dezelfde gevallen opgelegd kon worden en hetzelfde (rechts)gevolg hadden. Om deze reden is de beleidskeuze gemaakt om de (nationale OVR) enkel toepasbaar te maken voor vreemdelingen die niet onder de Tri vallen, namelijk derdelanders die niet in Nederland zijn en EU-burgers evenals diens familieleden. Hierdoor kan aan derdelanders die al in Nederland zijn wel een IRV maar geen OVR opgelegd worden.

De wijziging is daarnaast van belang, omdat voor het opleggen van een IRV met een langere duur (10 of 20 jaar) door (Europese) jurisprudentie nu een veel indringendere openbare orde toets noodzakelijk is dan oorspronkelijk voor een OVR nodig was. Door de steeds hogere eisen die er gesteld werden aan het opleggen van een IRV is in de loop der jaren het aantal opgelegde IRV gedaald. Voor het opleggen ervan geldt namelijk het

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2688.
[4] Een derdelander is een burger afkomstig uit een land dat buiten de EU, EER of Zwitserland valt.
[5] De Tri regelt de terugkeer van vreemdelingen uit niet EU-lidstaten die zich "illegaal" in Nederland bevinden. De richtlijn verplicht Nederland om tegen illegale derdelanders een terugkeerbesluit uit te vaardigen. Ook wordt het verbod op het inreizen of verblijven in een EU-lidstaat geïntroduceerd. Daarnaast bevat de richtlijn regels voor de bewaring van vreemdelingen met het oog op uitzetting.
[6] Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' d.d. 15 december 2021 pg. 42: "Als sluitstuk van een zorgvuldig proces wordt in de wet het middel van de ongewenstverklaring aangepast zodat deze ook betrekking kan hebben op uitgeprocedeerde asielzoekers die weg moeten, die weg kunnen, maar die niet meewerken aan hun terugkeer of vertrek en daarbij richten we ons in het bijzonder op diegenen die overlast veroorzaken."

zwaardere Unierechtelijk openbare orde criterium[7], wat een zwaarder criterium is dan het nationale openbare orde criterium voor een OVR.
Ten derde is het onder de huidige wetgeving niet mogelijk om uitgeprocedeerde vreemdelingen die niet meewerken aan hun terugkeer of vertrek ongewenst te verklaren.

Het doel van de voorgestelde wetswijziging is om de OVR, en daaropvolgend de strafvervolging, weer als instrument te introduceren om de problematiek aan te pakken rondom overlast gevende en criminele vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven. De directeur-generaal Migratie (DGM) heeft hiertoe drie juridische mogelijkheden in kaart gebracht om de OVR te versterken, die in het volgende hoofdstuk nader toegelicht worden. De eerste modaliteit richt zich op het juridisch loskoppelen van het IRV en de OVR. De tweede modaliteit doet dit eveneens, maar bevat daarnaast een nieuwe grond voor het opleggen van de OVR wegens niet meewerken aan terugkeer. Bij de derde modaliteit blijft de huidige wetgeving in stand waardoor het IRV en de OVR niet losgekoppeld wordt, maar er wordt enkel een nieuwe grond tot OVR toegevoegd wegens het niet meewerken aan terugkeer.

De DGM heeft de directeur-generaal van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (DG-IND) verzocht een verkenning te doen naar de uitvoeringsconsequenties voor de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en het Openbaar Ministerie (OM) (zie de opdrachtbrief en bijbehorende memo in Bijlage A). In deze verkenning worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Wat zijn de financiële gevolgen van de verschillende modaliteiten voor de inzet van personele capaciteit van de IND, DT&V en het OM?
2. Welke aanpassing van ICT is nodig voor de wijzigingen en wat zijn daarvan de kosten?
3. Onder welke voorwaarden zijn de wijzigingen uitvoerbaar voor de IND, DT&V en het OM?
4. Welke risico's en knelpunten zijn te verwachten bij de voorgestelde wijzigingen?
5. Op welk moment kunnen de benodigde aanpassingen binnen de IND, DT&V en het OM gereed zijn?

Bij de beantwoording van bovenstaande vragen (1 t/m 5) is door DGM verzocht om uit te gaan van een caseload van ongeveer 600 OVR gemiddeld per jaar ten aanzien van modaliteit 1. Dit aantal is gebaseerd op het aantal OVR dat de IND gemiddeld tussen 2005 en 2010 verwerkte.

Voor modaliteiten 2 en 3 is de volgende aanvullende onderzoeksvraag geformuleerd:

6. Hoeveel extra zaken zouden op jaarbasis in aanmerking komen voor een OVR, indien een aanvullend criterium wordt gehanteerd dat uitgeprocedeerde vreemdelingen van wie komt vast te staan dat zij kunnen terugkeren, maar dat het door hun toedoen niet mogelijk is dat te realiseren (modaliteit 2 en 3)?

Deze Verkenning past bij de rijksbrede koers om, in lijn met Werk aan de Uitvoering, de reactie op de Toeslagenaffaire en de EY-rapporten van medio 2021, bij beleidsvorming meer ruimte te geven aan het onderzoeken van uitvoeringsgevolgen al voordat een wetsvoorstel concreet is uitgewerkt.

[7] Als **Unierechtelijk criterium** geldt dat een vreemdeling een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen om een inreisverbod op te leggen. Dit is een zwaarder criterium dan het nationale openbare orde criterium voor een OVR.

Werkwijze en aanpak
Om antwoord te geven op de gestelde vragen hebben we gesprekken gevoerd met personen van organisatieonderdelen binnen verschillende directies van de IND, DT&V en het OM, die naar verwachting geraakt worden door de drie modaliteiten. Een overzicht van bevraagde organisatieonderdelen per directie en organisatie, is opgenomen in bijlage B. Van bijna alle onderdelen trad één persoon op als vertegenwoordiger van het betreffende organisatieonderdeel dan wel de betreffende organisatie. In sommige gevallen waren er meerdere vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers hebben hun bijdragen waar nodig afgestemd binnen de eigen directies.

Daar waar mogelijk worden in deze verkenning de gevolgen voor de vreemdeling in kaart gebracht, waarbij expliciet wordt gekeken of de vreemdeling de (concept) regelgeving kan naleven of uitvoeren (doenvermogen). De verkenning gaat niet om een politieke of maatschappelijke beoordeling of om een toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van de beoogde wetswijziging. Evenmin gaat dit onderzoek in op de gevolgen voor andere ketenpartners, zoals de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en Koninklijke Marechaussee (KMar), vanwege beperkte doorlooptijd van het onderzoek.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 6 is een kwantitatieve analyse gedaan. Hiervoor zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de DT&V opgevraagd bij het Team Planning en Control (Directie Bedrijfsvoering, DT&V). Het uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse zijn alle in- en uitstroomgegevens op zaaksniveau van vertrekprocedures in de periode van 1 januari 2019 tot 1 januari 2022.[8]

Leeswijzer
Deze verkenning bestaat uit 7 hoofdstukken. In hoofdstuk 2 schetsen we de huidige situatie en op hoofdlijnen de drie voorgenomen wijzigingen in wetgeving. Vervolgens wordt in hoofdstukken 3 en 4 per modaliteit aangegeven wat bij de IND, DT&V en het OM de te verwachten uitvoeringsconsequenties, personele, ICT- en financiële gevolgen zijn. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de gevolgen voor de overige ketenpartners en de vreemdeling zelf. In hoofdstuk 6 worden de implementatie met de gezamenlijke risico's, knelpunten en randvoorwaarden beschreven. Hoofdstuk 7 vormt de conclusie met daarin aanbevelingen die meegenomen kunnen worden in het verdere wetgevingsproces.

[8] De keuze voor de periode 1 januari 2019 tot 1 januari 2022 brengt het risico met zich mee dat door de pandemie COVID-19 (Corona) een ander beeld naar voren komt dan indien er gekozen zou worden voor een tijdsbestek pre-COVID-19. In deze Verkenning wordt uitgegaan van de huidige realiteit, waar corona nog steeds een rol speelt. In meerdere landen van de wereld zijn nog steeds reisrestricties van kracht. Tevens is bij de ingeschatte aantallen van de opgelegde OVR/IRV door de IND uitgegaan van dezelfde periode. Zie hiertoe ook de opdrachtbrief en bijbehorende memo (bijlage A). Om deze redenen is ook voor de cijfers van de DT&V gebruik gemaakt van dezelfde periode.

2 Huidige situatie en voorgestelde wijzigingen

In dit hoofdstuk zal allereerst de huidige werking van het terugkeerbesluit (TKB) met het inreisverbod (IRV) en van de ongewenstverklaring (OVR) samengevat worden aangegeven. Daarna wordt de rol van de IND, DT&V en het OM met betrekking tot de huidige uitvoering van een TKB/IRV en OVR kort beschreven. Dan zal op hoofdlijnen worden ingegaan op de drie verschillende mogelijke wijzigingen (modaliteiten) van de OVR wet- en regelgeving zelf. Ook komen de rechtsmiddelen en de duur van de gewijzigde OVR aan bod. Tenslotte wordt stilgestaan bij de (geplande) wijzigingen van andere wet- en regelgeving waarmee rekening is gehouden tijdens dit onderzoek.

2.1 Huidige werking

TKB/IRV – Vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen
Als het verblijfsrecht van een vreemdeling eindigt, wordt ingetrokken of een verblijfsaanvraag wordt afgewezen, moet de vreemdeling Nederland verlaten, tenzij hij een andere procedure start. Bij (een eerste) afwijzing van een aanvraag of intrekking van een verblijfsvergunning, is de beschikking van de IND in beginsel tevens een terugkeerbesluit (TKB). De politie (AVIM)[9], Zeehavenpolitie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) kunnen eveneens een TKB opleggen als een illegale vreemdeling door hen wordt aangetroffen. In het TKB wordt vastgesteld dat het verblijf illegaal is, wordt een terugkeerverplichting benoemd, staat naar welk land de vreemdeling moet terugkeren en binnen welke termijn hij[10] Nederland en de EU[11] moet verlaten. De vertrektermijn wordt individueel bepaald en is meestal 28 dagen, maar kan ook verkort worden tot 0 dagen.[12] De vreemdeling moet dan direct de EU verlaten en krijgt meestal ook een inreisverbod (IRV). Een IRV kan ook worden opgelegd als er een (langere) vertrektermijn is.

Een IRV kan pas worden opgelegd als er een TKB is. Dit gebeurt los (als er al een TKB was) of tegelijkertijd met een TKB in één beschikking. Een IRV is meestal 'licht' als het voor maximaal 2 jaar is opgelegd[13] en meestal 'zwaar' als het voor meer dan 2 jaar is opgelegd.[14] De IND legt lichte en zware IRV's op. De AVIM, Zeehavenpolitie en de KMar leggen enkel lichte IRV's op en kunnen de IND verzoeken om een zwaar IRV op te leggen. In het besluit aan de vreemdeling staat hoe lang het inreisverbod duurt. Dit is standaard 2 jaar. Het hangt van de situatie van de vreemdeling af of het inreisverbod korter of langer is:

Duur IRV	Reden IRV o.a.
1 jaar	Overstay van meer dan 3 tot 90 dagen
2 jaar	Overstay van meer dan 90 dagen, niet voldoen aan de vertrekverplichting, bij onthouden vertrektermijn (vertrektermijn van 0 dagen) en bedreiging openbare orde die niet ernstig is (niet voldoet aan EU openbare orde criterium)
10 jaar	Ernstige bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid (EU openbare orde criterium)
20 jaar	Ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid of vanwege (andere) zwaarwegende belangen

[9] De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de Nationale Politie.
[10] Overal waar 'hij' staat kan in dit onderzoeksrapport ook 'zij' gelezen worden.
[11] Onder EU wordt in dit rapport verstaan: EU/EER en Zwitserland.
[12] Op grond van artikel 62, tweede lid, Vw.
[13] Op grond van artikel 66a, lid 1 en lid 6 Vw.
[14] Op grond van artikel 66a, lid 1 en lid 7 Vw.

Het IRV treedt pas in werking op het moment dat de vreemdeling de EU heeft verlaten. Zolang de vreemdeling nog niet aan zijn vertrekplicht heeft voldaan, kan een vreemdeling rechtmatig verblijf krijgen in Nederland als hij bijvoorbeeld een verblijfsaanvraag indient. De vreemdeling met een IRV wordt geregistreerd in het Schengen Informatie Systeem (SIS).[15] Vreemdelingen met verblijfsrecht in een andere lidstaat worden niet in het SIS geregistreerd maar in het Executie & Signaleringssysteem (E&S).[16] De geldigheidsduur van het IRV loopt door tot het einde van de termijn dat in het besluit is genoemd. Deze termijn wordt berekend vanaf de datum waarop de vreemdeling (gecontroleerd) het grondgebied van de EU daadwerkelijk heeft verlaten; bijvoorbeeld via de luchthaven Schiphol.[17] Als het TKB/IRV eenmaal in werking treedt of als de rechtsgevolgen daarvan intreden (i.e. de vreemdeling heeft de EU verlaten), mag de vreemdeling zich niet bevinden binnen de EU, kan de toegang aan de grens worden geweigerd en mag de vreemdeling op basis van het TKB zich niet bevinden in Nederland. Als de vreemdeling met een IRV (weer) in Nederland verblijft, is de vreemdeling strafbaar en kan hij worden veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of een geldboete. Dit kan op grond van overtreding van artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) bij een "licht" IRV óf artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) bij een "zwaar" IRV. Op grond van het Unierecht dient voor een succesvolle strafvervolging voor 197 Sr vast te staan dat de stappen van de terugkeerprocedure (conform de Terugkeerrichtlijn) bij de DT&V zijn doorlopen maar daadwerkelijke terugkeer niet heeft plaatsgevonden.

Bij afloop van de duur van het IRV vervalt deze naar verwachting vanaf eind september 2022 automatisch, ook in het SIS. Op dit moment zijn alle SIS-registraties nog handmatig. Het vertrek van de vreemdeling moet dan wel bekend zijn bij de IND en er mogen geen indicaties zijn van tussentijdse inreis. De vreemdeling kan eveneens verzoeken om (tijdelijke) opheffing van het IRV. De IND beoordeelt deze verzoeken.

Als het IRV *geen* onderdeel is van een negatieve beslissing in een verblijfsprocedure (zgn. "losse IRV"), dan kan de vreemdeling tegen dit besluit direct beroep instellen bij de rechtbank. Als het IRV onderdeel is van een negatieve beslissing in een verblijfsprocedure dan zijn de rechtsmiddelen (bezwaar/beroep) van de bovenliggende beslissing van toepassing.

De meeste vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, vallen onder de Terugkeerrichtlijn (Tri) en kunnen daarmee te maken krijgen met een TKB en IRV. In de huidige Vw zijn het TKB/IRV en de OVR aan elkaar "gekoppeld". Deze systematiek heeft als gevolg dat als een vreemdeling onder de Tri valt, deze enkel een TKB/IRV opgelegd kan krijgen en geen OVR. Indien een vreemdeling niet onder de Tri valt, dan is het opleggen van de (nationale) OVR pas een optie.[18]

OVR
Vreemdelingen die aan de grens toegang is geweigerd (toegangsgeweigerden), EU/gemeenschapsonderdanen, (Dublin)claimanten en vreemdelingen die asielverblijfsrecht hebben in een ander EU-land e.a. vallen niet onder de Tri en kunnen daarom geen TKB/IRV krijgen.[19] Vreemdelingen die niet onder de Tri vallen kunnen wel een OVR krijgen. De OVR

[15] Het SIS II is een gemeenschappelijk register dat in de Schengenlanden wordt gebruikt voor politiële en justitiële doeleinden. De vreemdeling wordt in het SIS II gesignaleerd met het doel 'weigeren toegang'. Dit betekent dat hij tijdens de geldigheidsduur van het inreisverbod geen toegang krijgt tot alle landen van het Schengengebied. Grensbewakers van de Schengenlanden kunnen SIS controleren.
[16] E&S is een informatiesysteem van de Nationale Politie. Alleen de Nederlandse politie en de KMar kunnen E&S controleren.
[17] In het geval een vreemdeling verblijfsrecht in een andere lidstaat heeft, begint de termijn pas te lopen bij vertrek naar die lidstaat óf bij verlaten van de EU.
[18] Zie hiertoe artikel 67 Vw.
[19] Derdelanders met verblijfsrecht in een andere lidstaat welk verblijfsrecht op grond van het gemeenschapsrecht is verleend én die dat gemeenschapsrecht ook in NL uitoefenen vallen eveneens niet onder de Tri en kunnen daarom geen TKB/IRV krijgen.

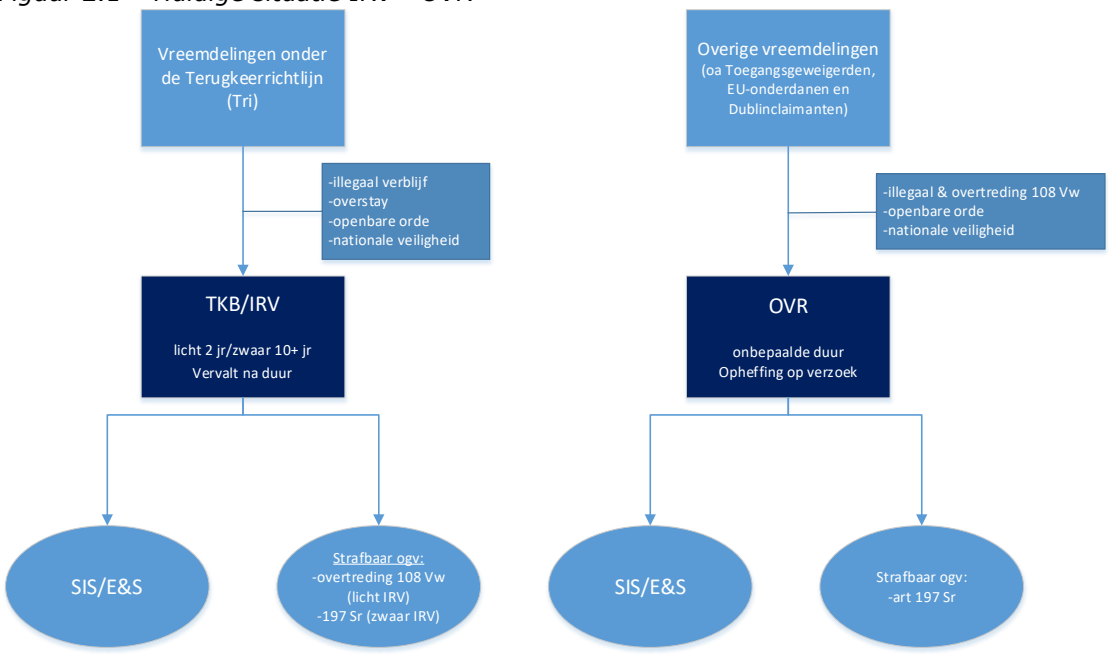
is een nationale maatregel en heeft een directe werking. In beginsel staat de OVR rechtmatig verblijf dan ook in de weg. De OVR kan – gelijk de systematiek van het IRV – als onderdeel van een negatieve beslissing in een verblijfsrechtelijke procedure of los (zgn. "losse OVR") worden opgelegd. De IND beoordeelt of een OVR wordt opgelegd. De AVIM, Zeehavenpolitie en de KMar kunnen de IND verzoeken om een OVR op te leggen.
Een OVR kan op grond van artikel 67 Vw worden opgelegd in globaal de volgende situaties:

- De vreemdeling verblijft illegaal in Nederland en heeft meerdere keren een overtreding begaan van artikel 108 Vw.
- De vreemdeling is onherroepelijk veroordeeld voor een misdrijf.
- De vreemdeling is een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid en is illegaal in Nederland.
- Op grond van een verdrag.
- In het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.

De duur van de OVR is in principe voor onbepaalde tijd en kan op verzoek van de vreemdeling (tijdelijk) worden opgeheven door de IND.[20] Als een verblijfsaanvraag wordt ingediend, wordt de aanvraag ambtshalve aangemerkt als een verzoek tot opheffing van de OVR. De vreemdeling met een OVR wordt gesignaleerd in het SIS of E&S. De vreemdeling met een OVR kan geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland.[21] Als de vreemdeling met OVR in Nederland verblijft, kan hij worden veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of een geldboete op grond van artikel 197 Sr.

Als de OVR *geen* onderdeel is van een negatieve beslissing in een verblijfsprocedure (zgn. "losse OVR"), dan kan de vreemdeling tegen dit besluit bezwaar instellen bij de IND. Als de OVR onderdeel is van een negatieve beslissing in een verblijfsprocedure dan staat hier eveneens bezwaar tegen open. Hieronder in figuur 2.1 staat de werking van het TKB/IRV en de huidige OVR **beknopt** schematisch weergegeven.

Figuur 2.1 – Huidige situatie IRV - OVR



[20] Op grond van artikel 6.6 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) kan een OVR onder voorwaarden worden opgeheven na 10 jaar (bij zeer ernstige misdrijven), 5 jaar (bij minder ernstige openbare orde) of na 1 jaar bij een OVR opgelegd wegens illegaliteit en in overtreding van artikel 108 Vw.
[21] Kanttekening hierbij is dat de OVR wordt opgeschort indien de vreemdeling een nieuwe verblijfsaanvraag indient. In het kader van een asielaanvraag is er sprake van rechtmatig verblijf in afwachting van het besluit.

2.1.1 Huidige uitvoering IND, DT&V en OM

IND
Binnen de IND zijn grofweg drie processen te onderscheiden waarbij een IRV/OVR opgelegd kan worden. Allereerst kunnen beslismedewerkers van de directies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) en Asiel & Bescherming (A&B) bij een negatieve beslissing op een verblijfsrechtelijke procedure een TKB/IRV of OVR opleggen.
Daarnaast zijn er de "losse" (zware) IRV's en OVR's, die meestal binnenkomen op verzoek van de AVIM en KMar, alsook de verzoeken tot opheffen van de OVR/IRV. Deze worden door het cluster Openbare Orde (OO) binnen de klantgroep Familie & Gezin (F&G) van RVN afgehandeld. Zowel de "losse" IRV en OVR die binnenkomen op verzoek van AVIM/KMar als de verzoeken tot opheffing betreffen meestal illegale vreemdelingen en EU gemeenschapsonderdanen.

Met betrekking tot vreemdelingen met Nederlands verblijfsrecht die in aanraking met het strafrecht zijn gekomen, beoordeelt tenslotte het team JUDOKA (onderdeel van de afdeling Keteninformatie en Controle (K&C), directie Dienstverlenen) in eerste instantie of een verblijfsrecht voor intrekking in aanmerking komt.[22] Deze zaken geleidt JUDOKA dan door naar het team Herbeoordelingen Asiel (A&B) en het cluster Intrekkingen Regulier verblijf o.g.v. Misdrijven (IRM – Klantgroep F&G, RVN). Deze handelen de zaak verder af en bij een intrekking leggen zij in voorkomende gevallen eveneens een IRV/OVR op.

Bij de beoordeling van het opleggen (of opheffen) van een IRV of OVR wordt een individuele belangenafweging gemaakt.

De bezwaarprocedures tegen het opleggen van een IRV/OVR worden door de betreffende beslisdirecties behandeld. De directie Juridische Zaken is verantwoordelijk voor de procedures bij de rechtbank. Dat zijn niet alleen procedures tegen het IRV en de OVR opgelegd door de IND, maar ook het IRV opgelegd in het toezicht door de AVIM/KMar.

Als een IRV of OVR is opgelegd, dan registreert het Team Titels & Identiteit (T&I, Directie Dienstverlenen) de vreemdeling middels een signalering in het SIS of E&S, afhankelijk van de opgelegde maatregel en instructie vanuit de beslisdirectie. T&I is verantwoordelijk voor het beheren van de signalering en verwijdert deze als de maatregel is opgeheven of vervallen. Ook bekijkt T&I of verlenging van de signalering nodig is en handelt het de bevragingen van ketenpartners en lidstaten af. T&I neemt geen beslissing over de maatregel (IRV/OVR) zelf. De registratie in SIS gebeurt nu nog handmatig. De verwachting is dat de registratie van vreemdelingen in SIS vanwege een TKB/IRV vanaf september 2022 automatisch gebeurt. De registratie in E&S blijft handmatig, alsook de OVR in SIS.

DT&V
Bij de DT&V bereidt de Directie Ondersteuning en Voorbereiden Terugkeer (DOVT) het vertrek uit Nederland voor van (uitgeprocedeerde) asielzoekers en andere vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Deze vreemdelingen verblijven vaak op de locaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Het grootste deel van de vreemdelingen die Nederland onder toezicht verlaten, vertrekt zelfstandig. De Directie Toezicht en Maatregelen (DTM) van de DT&V bereidt het vertrek uit Nederland voor van vreemdelingen die een vrijheidsbeperkende of -ontnemende maatregel opgelegd hebben gekregen of een straf uitzitten. Deze vreemdelingen verblijven op een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) of een gezinslocatie (GL) van het COA; in vreemdelingenbewaring of komen uit strafrechtelijke detentie. Deze vreemdelingen vertrekken doorgaans niet zelfstandig,

[22] De IND ontvangt op basis van abonnementen met de Basisvoorziening Vreemdelingenregistratie (BVV) standaard een bericht in INDiGO als een vreemdeling in Nederland veroordeeld is voor een misdrijf.

maar gedwongen. De vreemdelingen hebben een TKB eventueel met een IRV (als zij onder de Tri vallen), of soms een OVR.

De DT&V heeft momenteel geen actieve rol bij het opleggen van een IRV/OVR.[23] De DT&V speelt wel een rol indien een illegaal verblijvende vreemdeling met een IRV/OVR om deze reden door het OM wordt vervolgd (op grond van artikel 197 Sr – zie paragraaf 2.1). De DT&V zal in die gevallen op verzoek van de AVIM of het OM een overzicht moeten opmaken van de terugkeeractiviteiten en toegepaste dwangmiddelen, waaronder bewaring. Het opleggen van een straf vanwege een OVR danwel een IRV is volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie enkel mogelijk als alle stappen van de terugkeerprocedure zijn doorlopen en dwangmaatregelen (zoals bewaring) niet hebben kunnen leiden tot verwijdering.[24]

<u>OM</u>
Het OM is (o.a.) belast met de vervolging van strafbare feiten. Op grond van artikel 197 Sr is een vreemdeling strafbaar als hij ondanks een zwaar IRV of OVR in Nederland verblijft, terwijl de vreemdeling weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat hij een zwaar IRV of OVR opgelegd heeft gekregen. De zogenoemde 197 Sr zaken stromen op reguliere wijze bij het OM in, middels de reguliere opsporingsactiviteiten van de AVIM. Op dit moment geldt er vanuit het OM geen bijzonder opsporingsbeleid voor overtreding van 197 Sr.

De vervolging voor 197 Sr is complex. In afwachting van prejudiciële vragen die door de Hoge Raad zijn gesteld in november 2018[25], zijn veel 197 Sr zaken aangehouden waarbij sprake was van een IRV. Naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad in december 2020[26], wordt sinds januari 2021 het reguliere strafvervolgingsbeleid voor 197 Sr weer toegepast. Het Europese Unierecht blijft echter een grote complicerende factor in de vervolging voor 197 Sr.

Het OM is voor de (succesvolle) vervolging van 197 Sr veelal afhankelijk van informatie vanuit de vreemdelingenketen. Bij vreemdelingen die onder de Tri vallen, is vervolging alleen mogelijk als vast is komen te staan dat alle stappen van de terugkeerprocedure (conform de Tri) zijn doorlopen. Dit wordt nagevraagd bij de DT&V.

2.2 De 3 wijzigingen op hoofdlijnen

Bij alle drie de modaliteiten geldt dat bij een vreemdeling zowel de OVR als het IRV beide (los van elkaar en op een verschillend moment) opgelegd kunnen worden. De drie modaliteiten wijzigen onder welke omstandigheden de maatregel OVR opgelegd kan worden aan vreemdelingen die geen/niet langer rechtmatig verblijf in Nederland hebben. De gronden om een verblijfsvergunning in te trekken, wijzigen niet met deze concept wetsvoorstellen.

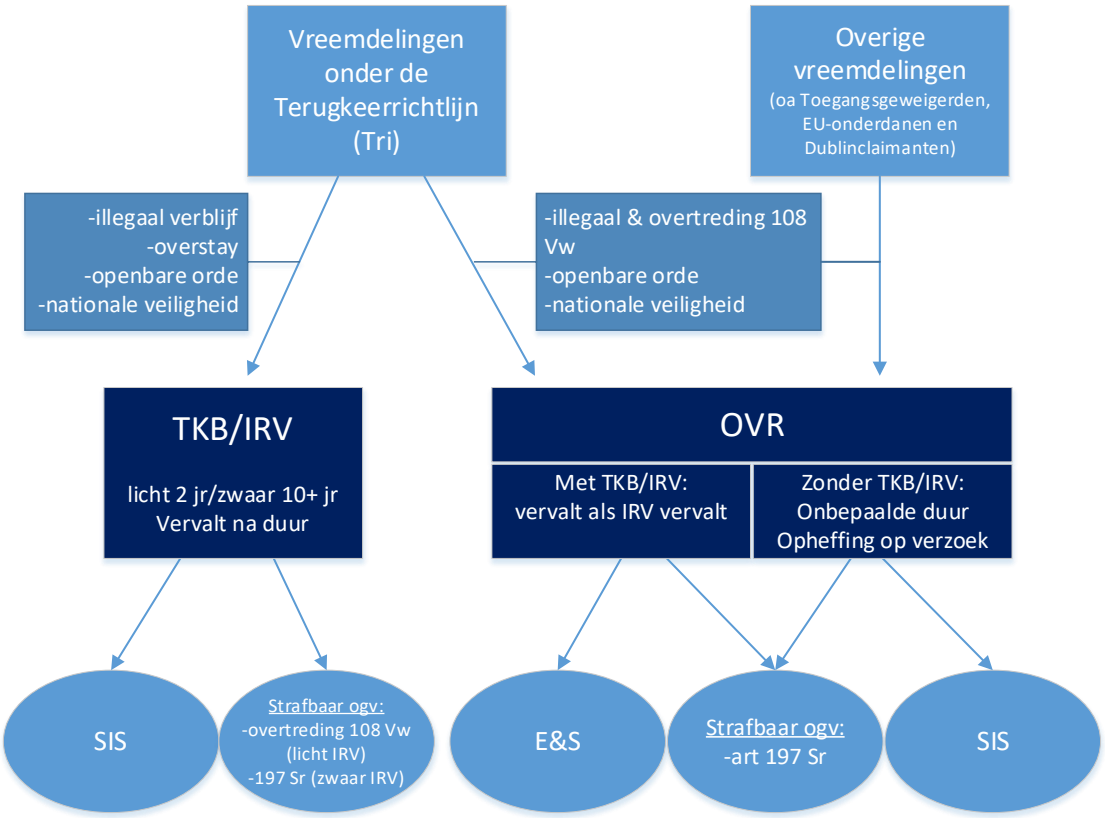
2.2.1 De 3 modaliteiten

<u>Modaliteit 1</u>
Deze wijziging houdt in dat de koppeling in de Vw tussen de ongewenstverklaring en het inreisverbod, die in 2011 aan de Vw is toegevoegd bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn, ongedaan wordt gemaakt.

[23] De DT&V monitort wel dat aan vreemdelingen die uit (strafrechtelijke) detentie komen een IRV/OVR wordt opgelegd voorafgaand aan vertrek.
[24] ECLI:EU:C:2011:807 d.d. 6 december 2011 (zie: r.o. 46)
[25] ECLI:NL:HR:2018:2192 d.d. 17 november 2018
[26] ECLI:NL:HR:2020:1893 d.d. 1 december 2020

Hiertoe worden de volgende wetsartikelen gewijzigd: 27, 45, 66a, 67, 68 Vw. De uitwerking van de conceptwijzigingen van deze artikelen staat in de memo behorende bij de opdrachtbrief die is opgenomen in bijlage A.

Figuur 2.2: Werking IRV – OVR Modaliteit 1



De Vw wordt zo gewijzigd dat de vreemdeling naast een TKB/IRV óók een nationale OVR opgelegd kan krijgen. Het volgende is dan mogelijk:

1) Vreemdelingen (ook degenen die onder de Tri vallen) kunnen in principe ongewenst worden verklaard vanwege openbare orde-aspecten. Dit komt omdat met deze wijziging ook derdelanders, die nu nog enkel een TKB/IRV kunnen krijgen vanwege het feit dat de Tri van toepassing is, ongewenst verklaard kunnen worden. Bovendien is het zwaardere/EU openbare orde criterium niet van toepassing bij het opleggen van een OVR (zoals wel bij het opleggen van een IRV vanwege openbare orde), waardoor eerder aan een OVR gekomen wordt dan aan een zwaar IRV.[27] Wel moet een belangenafweging blijven gemaakt worden in het kader van 8 EVRM en moet het besluit proportioneel zijn.

2) Vreemdelingen - ook degenen die onder de Tri vallen – kunnen (op grond van artikel 67, eerste lid onder a Vw) ongewenst worden verklaard als zij bij herhaling in overtreding zijn van de strafbepalingen in artikel 108 Vw, zoals bijvoorbeeld het niet houden aan de meldplicht. De verwachting is dat de doelgroep die niet meewerkt aan terugkeer of vertrek en/of overlast geeft[28] in aanmerking kan komen om op deze grond ongewenst verklaard te worden, omdat deze doelgroep in veel gevallen ook meermalen toezichtsmaatregelen (108 Vw) overtreedt.

[27] Behoudens EU gemeenschapsonderdanen waarbij standaard het (zwaardere) EU openbare orde criterium geldt.
[28] Voor het begrip overlast wordt verwezen naar de opdrachtbrief de Verkenning in bijlage A.

In figuur 2.2 staat de werking van het IRV en de OVR onder modaliteit 1 **beknopt** schematisch weergegeven.

Bij deze modaliteit is het (juridisch) mogelijk om als vreemdeling wel een TKB te hebben, geen IRV maar wel een OVR opgelegd krijgen wegens openbare orde.

Modaliteit 2
Deze wijziging houdt – gelijk modaliteit 1 – in dat de koppeling tussen de OVR en het IRV ongedaan wordt gemaakt.

Daarnaast wordt een extra grond tot OVR onder artikel 67, eerste lid Vw, toegevoegd. De extra grond ziet toe op het niet meewerken aan terugkeer of vertrek en is een bredere lezing dan bij de huidige strafbepalingen (artikel 108 Vw) mogelijk is. Deze grond is van toepassing op alle vreemdelingen na afloop van een reguliere- of asielprocedure die een terugkeerprocedure bij de DT&V hebben doorlopen, waarbij aantoonbaar is gebleken dat de vreemdeling niet heeft meegewerkt aan zijn/haar terugkeer of vertrek.

Hiertoe worden de volgende wetsartikelen gewijzigd: 27, 45, 66a, 67, 68 Vw. De uitwerking van de conceptwijzigingen van deze artikelen staat in de memo behorende bij de opdrachtbrief die is opgenomen in bijlage A.

De Vw wordt zo gewijzigd dat de vreemdeling naast een TKB/IRV óók een nationale OVR opgelegd kan krijgen. Het volgende is dan mogelijk:

1) Vreemdelingen (ook degenen die onder de Tri vallen) kunnen in principe ongewenst worden verklaard vanwege openbare orde-aspecten, gelijk modaliteit 1. Omdat het zwaardere/EU openbare orde criterium niet van toepassing is bij het opleggen van een OVR (zoals wel bij het opleggen van een IRV vanwege openbare orde), wordt eerder aan een OVR gekomen dan aan een zwaar IRV. Ook het opleggen van een OVR op grond van overtreding van artikel 108 Vw is voor deze vreemdelingen (weer) mogelijk.

2) Alle uitgeprocedeerde vreemdelingen die niet meewerken aan vertrek of terugkeer (ook degenen die onder de Tri vallen), van wie is vastgesteld dat zij kunnen terugkeren, kunnen eveneens een OVR opgelegd krijgen.

Voor beide mogelijkheden, OVR wegens openbare orde en OVR wegens 'niet meewerken', geldt dat een belangenafweging gemaakt moet worden.

Ten aanzien van 2) – het opleggen van een OVR wegens niet meewerken – staan in de concept wetswijziging de volgende cumulatieve voorwaarden genoemd:

1) De gehele terugkeerprocedure moet doorlopen zijn.
2) Aangetoond moet zijn dat de Minister alle mogelijke inspanningen heeft geleverd.
3) Aangetoond moet zijn dat de vreemdeling heeft nagelaten alle mogelijke stappen te zetten om vertrek mogelijk te maken.

Dit zijn globaal dezelfde voorwaarden die worden gehanteerd als maatstaf voor strafrechtelijke vervolging op grond van 197 Sr door het OM (zie paragraaf 2.1).

Het onder punt 3) genoemde criterium dat de vreemdeling aantoonbaar niet heeft meegewerkt aan vertrek of terugkeer is tijdens deze Verkenning nog niet in lagere regelgeving ingekaderd. Daarom is tijdens deze Verkenning gewerkt met het "meewerkcriterium" – later "beschikbaarheidscriterium" – dat voorheen (2019) in hoofdstuk B9/6.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) stond met betrekking tot de regeling langdurig verblijvende kinderen (Kinderpardon - zie ook de opdrachtbrief in bijlage A). Hier stond het volgende in:

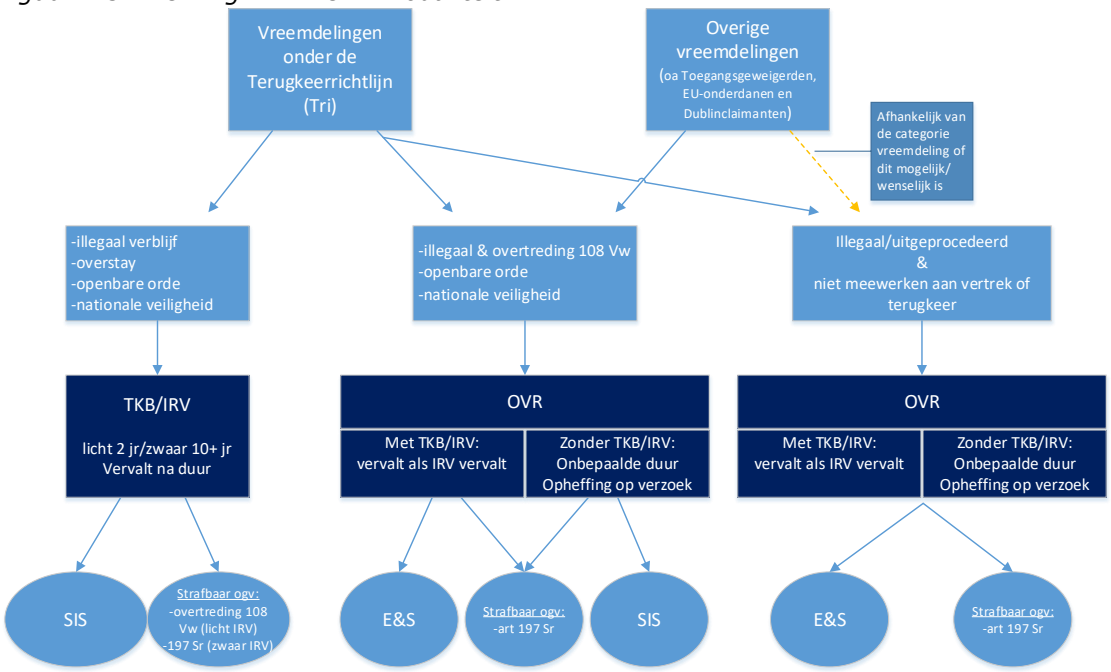
Voor de vaststelling of een vreemdeling al dan niet heeft meegewerkt aan zijn vertrek beoordeelt de Staatssecretaris of die vreemdeling in redelijkheid de vereiste stappen heeft ondernomen om invulling te geven aan de wettelijke vertrekplicht.

Hierbij wordt in elk geval van een vreemdeling verlangd dat hij aannemelijk maakt dat hij zich, met het oog op zijn vertrek, heeft gewend tot:
1. de vertegenwoordiging van de eigen autoriteiten of die van een ander land waartoe toegang kan worden verkregen;
2. de Internationale Organisatie voor Migratie, en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek te realiseren om redenen gelegen buiten de invloedssfeer van de desbetreffende vreemdeling; en
3. de DT&V, ten behoeve van facilitering bij het verkrijgen van de vereiste (reis)documenten, en deze dienst heeft aangegeven dat dit niet is geslaagd om redenen gelegen buiten de invloedssfeer van de desbetreffende vreemdeling.

De bewijslast of de vreemdeling heeft meegewerkt aan terugkeer of vertrek ligt in eerste instantie bij de vreemdeling zelf.

Hieronder in figuur 2.3 staat de werking van het IRV en de OVR onder modaliteit 2 **beknopt** schematisch weergegeven.

Figuur 2.3: Werking IRV – OVR Modaliteit 2



Bij deze modaliteit is het (juridisch) mogelijk dat een vreemdeling een OVR opgelegd kan krijgen wegens openbare orde én (wellicht in een later stadium) een OVR opgelegd kan krijgen wegens niet meewerken aan vertrek, of andersom.

Ook is het bij deze modaliteit mogelijk om als vreemdeling wel een TKB te hebben, er geen IRV mogelijk is, maar wel een OVR wegens openbare orde.

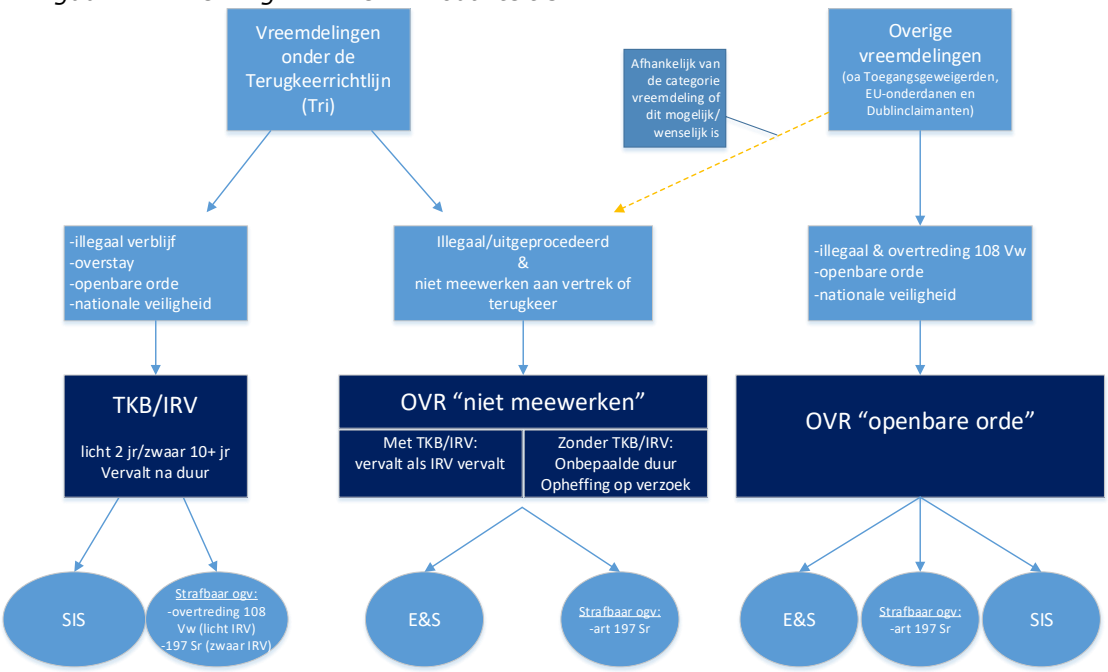
Bij een OVR 'niet meewerken' zal – bij vreemdelingen die onder de Tri vallen – in de regel ook een TKB en IRV opgelegd zijn, dan wel moeten worden.[29]

Doordat er verschillende combinaties denkbaar zijn en rekening gehouden moet worden met wel/niet eerdere gedane opleggingen, bestaat er een risico op grote complexiteit in de uitvoering (zie ook paragraaf 2.2.4). Heldere lagere regelgeving is daarom noodzakelijk.

Modaliteit 3
Deze wijziging houdt in dat een separate grond tot OVR wordt toegevoegd. De separate grond ziet toe op het niet meewerken aan terugkeer of vertrek. Deze grond is van toepassing op alle vreemdelingen (ook degenen die onder de Tri vallen) na afloop van een reguliere- of asielprocedure die een terugkeerprocedure bij de DT&V hebben doorlopen, waarbij aantoonbaar is gebleken dat de vreemdeling niet heeft meegewerkt.

Hiertoe wordt in de wet een artikel toegevoegd: artikel 67a Vw. De uitwerking van deze toevoeging staat in de memo behorende bij de opdrachtbrief die is opgenomen in bijlage A.

Figuur 2.4: Werking IRV – OVR Modaliteit 3



De Vw wordt zo gewijzigd dat de vreemdeling naast een TKB/IRV óók een nationale OVR opgelegd kan krijgen. Het volgende is dan mogelijk:

- Alle uitgeprocedeerde vreemdelingen die niet meewerken aan vertrek of terugkeer (ook degenen die onder de Tri vallen), van wie is vastgesteld dat zij kunnen terugkeren, kunnen eveneens een OVR opgelegd krijgen.

De huidige koppeling tussen IRV en OVR wordt met deze modaliteit **niet** ongedaan gemaakt. Het is – in tegenstelling tot modaliteit 1 en 2 – daarmee niet mogelijk om een OVR wegens openbare orde bij een vreemdeling die onder de Tri valt op te leggen.

[29] Ingevolge de Tri moet er ook een IRV worden opgelegd vanwege het niet voldoen aan de terukeerverplichting (art. 11, eerste lid, onder b, Tri).

Het "niet meewerken aan vertrek of terugkeer" in deze modaliteit is hetzelfde als het "meewerkcriterium" van modaliteit 2. Gelijk modaliteit 2 is lagere regelgeving nog niet aanwezig. Voor het in kaart brengen van de uitvoeringsconsequenties naar aanleiding van modaliteit 3 is daarom gebruik gemaakt van hetzelfde conceptkader als in modaliteit 2.

In figuur 2.4 staat de werking van het IRV en de OVR onder modaliteit 3 **beknopt** schematisch weergegeven.

2.2.2 Duur van de OVR en rechtsmiddelen

Alle drie de modaliteiten hebben tot gevolg dat voor vreemdelingen die onder de Tri vallen naast een TKB/IRV ook een OVR opgelegd kan worden.

Duur OVR en vertrek
Voor alle drie de modaliteiten geldt dat als een TKB/IRV is opgelegd (of opgelegd moet worden) én er wordt een OVR opgelegd, de geldigheidsduur van het IRV leidend is. Indien *geen* IRV is opgelegd, dan is de nationale regelgeving (het huidige artikel 68 Vw) leidend: enkel op verzoek kan de OVR worden opgeheven.

Bij een OVR 'niet meewerken' (modaliteiten 2 en 3) is het echter vanwege de proportionaliteit waarschijnlijk wenselijk om de duur van de OVR te beperken voor bijvoorbeeld 5 jaar na vertrek. Dit is een wijziging van het huidige beleid en moet voor de uitvoering en registratie in de systemen echter wel in lagere regelgeving helder worden opgenomen.

De OVR kan dus nooit langer van toepassing zijn dan het IRV, anders is dit in strijd met de EU regelgeving. Als de duur is verstreken (termijn is volgelopen), dan vervalt het IRV automatisch. In de conceptwetsvoorstellen wordt de OVR dan ook (van rechtswege) opgeheven.

Hieruit volgt eveneens dat als uit EU recht dwingend volgt dat in Nederland verblijf moet worden verleend, dit ook tot van rechtswege opheffing van de OVR leidt. Dit moet voor de uitvoering en registratie in de systemen echter wel in lagere regelgeving helder worden opgenomen.

Echter, in het geval dat een IRV moet worden ingetrokken (vanwege bijvoorbeeld een juridisch gebrek), dan kan de OVR zijn rechtsgeldigheid behouden. Dit moet voor de uitvoering en registratie in de systemen echter wel in lagere regelgeving helder worden opgenomen. Eveneens moet in dergelijke gevallen duidelijk zijn wat de duur is van de OVR.

Ten aanzien van het vertrek van de vreemdeling is het uitgangspunt van de conceptwijzigingen dat een vreemdeling met OVR terugkeert naar het land van herkomst of vertrekt buiten de EU. Als er geen IRV is en/of de vreemdeling heeft verblijfsrecht in de EU, dan wordt vertrek uit Nederland verlangd. Dit is een wijziging van het huidige beleid.

Bovenstaande systematiek met betrekking tot de duur van de OVR en het vertrek van de vreemdeling vereist aanpassing van artikel 6.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) en nadere aanpassing van artikel 68 Vw.

Rechtsmiddelen OVR
Uit de concept wetsvoorstellen blijkt dat de OVR dezelfde werkwijze zal volgen als het IRV. De bezwaarmogelijkheid tegen een los opgelegde OVR vervalt; de vreemdeling kan direct een beroep indienen bij de rechtbank tegen een OVR die bij separaat besluit is genomen.

De regeling verbonden aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet hiertoe gewijzigd worden.

Duidelijk moet worden of een opgelegde OVR die onderdeel is van een besluit op een verblijfsprocedure, de rechtsmiddelen die openstaan voor dat bovenliggende besluit kan blijven volgen.

2.2.3 *Raakvlakken met andere wijzigingen: nieuwe SIS verordening*

De nieuwe SIS-verordeningen[30] worden in september 2022 geïmplementeerd. Dit heeft het volgende tot gevolg:

- Vreemdelingen met een TKB worden separaat in SIS geregistreerd als "signalering inzake terugkeer" (met of zonder IRV);
- Als de vreemdeling uitreist (uit de EU) wordt de "signalering inzake terugkeer" automatisch uit SIS gewist;
- Als ook sprake is van een IRV dan wordt de "signalering inzake terugkeer" automatisch in SIS "omgeklapt" naar "signalering ter fine van weigering van toegang en verblijf" als de vreemdeling uit de EU vertrekt.[31]
- Er is maar **één signalering mogelijk in SIS**. Dit houdt in dat een vreemdeling **niet** vanwege een OVR samen met een TKB en/of IRV in SIS kan worden geregistreerd.
- Hieruit volgt bij een combinatie van TKB/IRV en OVR het volgende: de vreemdeling wordt met de OVR handmatig in het nationale E&S geregistreerd (waarbij de duur van het IRV leidend is) en met de TKB/IRV in het Europese SIS.
- Een OVR 'niet meewerken' kan **niet** in SIS worden gesignaleerd gelet op artikel 24 Vo 1861.[32]

Bovenstaande houdt in dat de volgende combinaties kunnen ontstaan:

Tabel 2.1: Combinaties TKB/IRV – OVR in SIS en E&S

Combinaties	**SIS=automatisch** **IRV=vertrekdatum +duur**	**E&S=handmatig** **OVR=onbepaalde duur bij OO** **OVR=5 jaar bij 'niet meewerken'**
TKB - geen OVR Derdelanders na/zonder rechtmatig verblijf in NL	SIS - inzake Terugkeer	nvt
TKB - wel OVR Derdelanders na/zonder rechtmatig verblijf in NL	SIS - inzake Terugkeer	E&S ter fine Signalering vanwege OVR 'openbare orde' kan bij vertrek uit EU overgezet worden naar SIS
TKB/IRV - geen OVR Derdelanders na/zonder rechtmatig verblijf in NL	SIS - inzake Terugkeer SIS - ter fine (na vertrek)	nvt
TKB/IRV - wel OVR Derdelanders na/zonder rechtmatig verblijf in NL	SIS - inzake Terugkeer SIS - ter fine (na vertrek)	E&S ter fine Einddatum gekoppeld aan IRV

[30] (EU) 2018/1860 en (EU) 2018/1861.
[31] "Ter fine" is de juridische term die gebruikt wordt en betekent "ten behoeve van" of "met als doel om".
[32] Verordening (EU) 2018/1861.

Alleen OVR		
1. Derdelanders die niet onder Tri vallen wiens vvr in NL wordt ingetrokken	1) SIS - ter fine Enkel bij openbare orde	1) E&S ter fine Bij 'niet meewerken'
2. EU-onderdanen en Derdelanders die niet onder Tri vallen met verblijf als gemeenschapsonderdaan in NL[33]	n.v.t.	2)E&S ter fine Bij openbare orde (EU-criterium)
3. Derdelanders die niet onder Tri vallen met verblijf andere lidstaat ogv asiel of gemeenschapsrecht en dit gemeenschapsrecht ook in NL uitoefenen	3) nvt	3) E&S ter fine Bij openbare orde en 'niet meewerken' Na bevel tot terugkeer
4. Derdelanders met verblijfsrecht in andere lidstaat op nationale gronden (niet-asiel) of gemeenschapsrecht niet uitgeoefend in NL	4) nvt	4) OVR in E&S ter fine Bij openbare orde en 'niet meewerken' Na bevel tot terugkeer
5. Derdelanders met Dublin-akkoord in EU	5) nvt	5) E&S ter fine Bij openbare orde en 'niet meewerken'

2.2.4 *Beleidsmatige vraagstukken*

Tijdens deze Verkenning zijn een aantal beleidsmatige vraagstukken cq. moeilijkheden geconstateerd. Deze moeten nader (juridisch) worden onderzocht en zo nodig moeten hierin keuzes gemaakt worden. Vervolgens moeten de uiteindelijke inzichten duidelijk vóór het implementatietraject in lagere regelgeving (Vreemdelingenbesluit, Voorschrift Vreemdelingen of Vreemdelingencirculaire) worden opgenomen.

- *Juridische haalbaarheid (modaliteiten 1, 2 en 3)*

In het gekozen wetsvoorstel dient aandacht te zijn voor de juiste terminologie in het kader van juridische haalbaarheid. Daarbij moet strafvervolging bij de uiteindelijk gekozen modaliteit een mogelijkheid blijven (aandacht voor art. 197 Sr). Dit speelt voornamelijk bij modaliteiten 2 en 3.

- *Overgangsrecht (modaliteiten 1, 2 en 3)*

Duidelijk moet zijn hoe lopende procedures moeten worden afgehandeld. Dit geldt met name voor bezwaarprocedures tegen een los opgelegde OVR.

- *Aanpassing strafbepalingen in Vw (modaliteiten 1 en 2)*

Bezien moet worden of artikel 108 Vw aangepast moet worden. Ook moet bekeken worden of dit artikel nadere uitleg behoeft in de lagere regelgeving.

[33] Indien de intrekking van het gemeenschapsrecht is gebeurd omdat de derdelander geen familielid is van de EU-onderdaan, dan zijn dezelfde combinaties van maatregelen (TKB/IRV-OVR) als bij andere derdelanders **met (nationaal) verblijfsrecht** in Nederland mogelijk.

- *Duur (modaliteiten 1,2 en 3)*

De duur van het IRV gaat pas in na vertrek uit de EU en de duur van de OVR gaat onder het huidige beleid in na vertrek uit Nederland. De OVR is immers een nationale maatregel die voorschrijft dat iemand het Nederlands grondgebied moet verlaten. Daarbij heeft de OVR een onbepaalde duur. Dit kan moeilijkheden opleveren bij het registreren van de OVR. Als de OVR alleen gekoppeld blijft aan het vertrek uit Nederland, kan het voorkomen dat de duur van de OVR (m.b.t. moment verzoek tot opheffing OVR) eerder verstrijkt dan de duur van het IRV. Dit pleit ervoor om de duur van de OVR – gelijk het IRV – te laten ingaan bij vertrek uit de EU. Complicerende factor hierbij is als sprake is van tussentijdse inreis of als het IRV is ingetrokken en het OVR wel kan blijven bestaan. Daarbij moet besloten worden of er een vaste duur aan de OVR gekoppeld wordt (bijvoorbeeld 5 jaar bij OVR 'niet meewerken'). Artikel 6.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) en artikel 68 Vw moeten nader worden aangepast omtrent de duur van de OVR.

Idealiter zou bij een combinatie IRV/OVR systeemtechnisch het volgende gebeuren:

1) De einddatum OVR wordt automatisch geregistreerd als de einddatum van het IRV bekend is; en
2) tot dat moment is de OVR voor onbepaalde tijd actief/geldig (of 5 jaar als het gaat om een OVR niet-meewerken).

Onderzocht moet worden of dit technisch mogelijk is. Randvoorwaarde is dat de juridische haalbaarheid omtrent de duur van de OVR duidelijk in kaart wordt gebracht, waarbij de gevolgen voor EU-onderdanen niet vergeten moeten worden.

- *Vertrektermijnen (modaliteiten 1,2 en 3)*

Afhankelijk van de reden van een TKB/IRV en OVR kunnen verschillende vertrektermijnen aan de vreemdeling worden gegeven. Het kan juridisch niet zo zijn dat een vreemdeling wordt geconfronteerd met twee verschillende vertrektermijnen als naast een TKB/IRV ook een OVR wordt opgelegd. In de wet- en regelgeving moet daarom worden opgenomen hoe de vertrektermijn van de OVR eruit gaat zien als er eveneens sprake is van een TKB/IRV.

Het is daarbij wenselijk dat als een OVR wordt opgelegd, óók een TKB/IRV wordt opgelegd indien mogelijk als deze er nog niet is. Anders bestaat het risico dat er knelpunten ontstaan met betrekking tot de einddata, vertrektermijnen, rechtsgevolgen en (verwijderbaarheids)titels in de verschillende systemen (SIS, E&S en INDiGO).

- *Combinatie OVR openbare orde en OVR 'niet-meewerken' (modaliteiten 2 en 3)*

Onder modaliteiten 2 en 3 is het mogelijk dat een vreemdeling twee verschillende soorten OVR opgelegd kan krijgen, op verschillende momenten. Dit wordt echter niet wenselijk geacht: als een vreemdeling al een OVR heeft, is het van weinig toegevoegde waarde om dezelfde maatregel nog eens op te leggen. Wel is het wenselijk om in de voorkomende gevallen de tweede OVR-grond op enige wijze te registreren in de systemen. Dit is nu niet mogelijk. Daarnaast bestaat het risico dat de rechtbank oordeelt dat een tweede OVR-besluit niet gericht is op rechtsgevolg en daarmee geen besluit is. Dit kan anders liggen als de twee OVR met verschillende duur wordt/kan worden opgelegd. Dan zou bijvoorbeeld de ene OVR kunnen "omklappen" naar de andere OVR.

- *Categorieën vreemdelingen (modaliteiten 1, 2 en 3)*

Verschillende categorieën vreemdelingen kunnen in theorie worden geraakt door de wijziging. Zie hiertoe het schema in paragraaf 5.1. De vraag die gesteld moet worden, is of dit voor alle categorieën wenselijk is. Met de conceptwijziging kunnen in theorie ook minderjarigen, gezinnen en Dublinclaimanten geraakt worden. Het moet duidelijk in de lagere regelgeving vermeld worden hoe en of de verschillende categorieën vreemdelingen

geraakt worden. De categorie vreemdelingen met verblijfsrecht in een andere lidstaat is hierbij een complexe categorie.

- *Kadering begrip "alle mogelijke inspanningen Minister" (modaliteiten 2 en 3)*

In de concept wetswijziging staat nu: *Aangetoond moet zijn dat de Minister alle mogelijke inspanningen heeft geleverd*. Dit zou kunnen betekenen dat elke individuele zaak tot op het hoogste niveau inspanningen worden ondernomen. Dit is in strijd met het uitgangspunt dat de vreemdeling zelf verantwoordelijk is voor zijn vertrek. Tekstsuggestie: "Aangetoond moet zijn dat de Minister voldoende inspanningen heeft ondernomen teneinde het vertrek van de vreemdeling te effectueren."

- *Objectiveerbare criteria meewerkcriterium (modaliteiten 2 en 3)*

Het meewerkcriterium zoals gebruikt in het kader van deze Verkenning, is een heel breed en fluïde begrip. Het is van belang dat er duidelijke objectiveerbare criteria komen die bepalend zijn voor de beoordeling of een vreemdeling wel/niet meewerkt. Als het meewerkcriterium niet goed ingekaderd wordt in wet- en lagere regelgeving, zal er naar verwachting onduidelijkheid bij de vreemdeling, DT&V, IND en rechtbank zijn. Hierdoor zal veel juridische discussie ontstaan of de vreemdeling wel/niet meewerkt met wisselende uitkomsten.

In het juridisch kader zou bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat van niet meewerken aan terugkeer sprake is als één van onderstaande situaties zich voordoet:

- De uitzetting van een vreemdeling is geannuleerd vanwege fysiek verzet van de vreemdeling.
- De vreemdeling is gewezen op de mogelijkheden tot ondersteuning bij terugkeer door IOM, maar heeft geweigerd hiervan gebruik te maken.
- De vreemdeling weigert mee te werken aan een coronatest (indien dit door het bestemmingsland als inreisvoorwaarde wordt gesteld).
- De vreemdeling weigert paspoort of andere ID-documenten te overleggen (als de vreemdeling heeft aangegeven deze te bezitten).
- De vreemdeling weigert een aanvraag voor een vervangend reisdocument in te vullen of vult deze slechts zeer summier in.
- De vreemdeling weigert om in gesprek te gaan met DT&V of is zonder verschoonbare reden niet verschenen bij vertrekgesprekken.
- De vreemdeling weigert zonder verschoonbare reden om mee te gaan naar een presentatie t.b.v. de afgifte van een vervangend reisdocument.

Eveneens moet duidelijk worden hoe de (individuele) belangen van de vreemdeling tegenover de belangen van de Staat gewogen moeten worden, met name als het gaat om gezinnen.

DT&V heeft de voorkeur om enkel over te gaan tot mogelijke oplegging van een OVR als het evident is dat een vreemdeling zijn terugkeer <u>actief</u> frustreert en als duidelijk is dat het OM actief gaan vervolgen.

- *Cumulatieve criteria meewerkcriterium (modaliteiten 2 en 3)*

Daarbij is het problematisch dat het gaat om cumulatieve criteria. De lat voor oplegging van een OVR is dan erg laag en zeer veel vreemdelingen zullen aan de hand van deze criteria een OVR kunnen krijgen. Het is juridisch gezien de vraag of bij de mogelijke oplegging van een OVR van de vreemdeling verlangd mag worden dat hij voldoet aan alle drie de criteria van het meewerkcriterium.[34] Zo geldt dat het IOM niet naar alle landen van

[34] Zie paragraaf 2.2.1. De drie criteria van het meewerkcriterium zijn dat van een vreemdeling verlangd wordt dat hij aannemelijk maakt dat hij zich, met het oog op zijn vertrek, heeft gewend tot:
1. de vertegenwoordiging van de eigen autoriteiten of die van een ander land waartoe toegang kan worden verkregen;
2. de Internationale Organisatie voor Migratie, en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek te realiseren om redenen gelegen buiten de invloedssfeer van de desbetreffende vreemdeling; en

herkomst terugkeer faciliteert, wat de vraag oproept in hoeverre deze voorwaarde altijd kan worden tegengeworpen. Ook kan het problematisch zijn om van de vreemdeling daarnaast te verlangen dat hij zich zelfstandig wendt tot de ambassade (veel ambassades zijn niet in NL gevestigd of vreemdelingen hebben geen geld om te reizen).

- *Moment voorstel OVR (modaliteiten 2 en 3)*

Duidelijk moet worden wanneer het moment is waarop een voorstel OVR door de DT&V bij de IND moet worden ingediend. In de conceptwetsvoorstellen wordt aangegeven dat *alle stappen van het terugkeerproces* doorlopen moeten zijn. Inbewaringstelling is qua dwangmiddelen de laatste stap die in het terugkeerproces gezet wordt. Betekent dit dat enkel de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld in aanmerking komen voor een OVR? Als een vreemdeling juridisch gezien niet in bewaring kan worden gesteld (bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van zicht op uitzetting, omdat het land van herkomst (lvhk) niet meewerkt aan gedwongen terugkeer), hoe dient hier dan mee te worden omgegaan?

Een complicerende factor is hierbij de duur van onderzoeken in het land van herkomst in verband met ingediende aanvragen voor een vervangend reisdocument. Dit kan maanden/jaren in beslag nemen. Hoe verhoudt dit gegeven zich tot het doorlopen hebben van alle stappen van het terugkeerproces? Kan in deze gevallen geen OVR opgelegd worden, omdat het onderzoek nog loopt? Dit lijkt zich moeilijk te verhouden tot vreemdelingen waarvan duidelijk is dat zij ondanks de nog lopende aanvraag voor een vervangend reisdocument niet meewerken (ze weigeren bijvoorbeeld in gesprek te gaan met DT&V, of weigeren met IOM contact op te nemen).

- *Schorsende werking beroepen/voorlopige voorzieningen (vovo's – modaliteiten 2 en 3)*

Voor de uitwerking van het juridisch kader is het van belang hoe de opstelling van de vreemdeling beoordeeld moet worden hangende beroepen/vovo's in verblijfsrechtelijke procedures die schorsende werking hebben. De terugkeerverplichting van de vreemdeling wordt dan opgeschort. In hoeverre kan gedurende deze periode het niet meewerken aan de voorbereiding van een eventuele terugkeer aan de vreemdeling tegengeworpen worden? Met name speelt dit in zaken van vreemdelingen die in de COA-opvang verblijven bij spoor 2 zaken vanwege de 0 dagen vertrektermijn en uit de opvang ontruimd worden zodra de terugkeerverplichting in werking treedt.

- *Onduidelijkheid bewijslast bij meewerken aan terugkeer (modaliteiten 2 en 3)*

Er wordt vanuit gegaan dat de bewijslast van wel/niet meewerken aan terugkeer bij de vreemdeling ligt. Dat was logisch in het kader van het Kinderpardon, omdat het daar gaat om een begunstigend besluit (de vreemdeling vraagt om een verblijfsvergunning, en moet aantonen dat hij voldoet aan de voorwaarden). In het geval van een OVR is er sprake van een belastend besluit, en ligt de bewijslast bij de Staatssecretaris.

- *Werkwijze vastleggen hoe te handelen als vreemdeling na een OVR verblijfsrecht krijgt.*

Een OVR wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Als de vreemdeling vervolgens verblijfsrecht krijgt, kan deze openbare publicatie problemen opleveren in het dagelijks leven. Een vreemdeling kan dan verzoeken om deze publicatie te verwijderen dan wel rectificeren. Nu komt dit niet vaak voor. Als er meer OVR'en opgelegd worden, zal dit ook vaker voorkomen. Een eenduidige werkwijze is daarom belangrijk.

3. de DT&V, ten behoeve van facilitering bij het verkrijgen van de vereiste (reis)documenten, en deze dienst heeft aangegeven dat dit niet is geslaagd om redenen gelegen buiten de invloedssfeer van de desbetreffende vreemdeling.

3 Impact van modaliteit 1

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoeringsgevolgen van modaliteit 1, waarbij vreemdelingen die onder de Tri vallen naast een TKB/IRV, ook een OVR wegens openbare orde opgelegd kunnen krijgen. Hierbij wordt uitgegaan van het proces en de uitgangspunten van modaliteit 1 zoals beschreven in het vorige hoofdstuk.

Achtereenvolgens komt per paragraaf de impact voor de IND, DT&V en het OM aan de orde. Per organisatie wordt ingegaan op de impact op de uitvoering, inclusief de IV-systemen. Tenslotte komen de financiële gevolgen van modaliteit 1 aan bod.

Aantallen
Met modaliteit 1 wordt een stijging van het aantal opgelegde OVR verwacht. Tijdens dit onderzoek is uitgegaan van de globale inschatting dat modaliteit 1 ongeveer 400 extra ongewenstverklaringen IND-breed per jaar tot gevolg heeft. Dit betekent niet dat 400 extra OVR-opleggingen ook 400 extra zaken betreffen, omdat er naar verwachting ook meer zaken binnenkomen die uiteindelijk niet tot een OVR leiden. De inschatting is gebaseerd op het verschil tussen het gemiddelde aantal opgelegde OVR aan derdelanders in de periode 2005-2010 (gemiddeld 600 per jaar – vóór de implementatie van het IRV) en het gemiddelde aantal opgelegde zware IRV in de periode 2019-2021 (200 per jaar).[35]

3.1 Uitvoeringsgevolgen IND

In deze paragraaf worden de gevolgen voor de directies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN), Dienstverlenen (DV), Juridische Zaken (JZ), Asiel en Bescherming (A&B) en Informatievoorziening (IV) besproken.

3.1.1 Impact Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN)

Cluster openbare orde – Klantgroep Familie en Gezin
De impact van modaliteit 1 op het cluster Openbare Orde (OO) – klantgroep Familie en Gezin (F&G) is groot. Hoewel de extra ingeschatte 400 OVR-opleggingen een IND-brede inschatting is en daarom niet volledig op het conto van het cluster OO zal komen[36], is bij het aangeven van de extra werklast voor het cluster OO wel van 400 extra zaken uitgegaan, omdat:

- ingeschat wordt dat veel extra OVR-zaken bij dit cluster terechtkomen, omdat zij alle losse IRV/OVR en losse verzoeken tot opheffing behandelen;
- eveneens ingeschat wordt dat de AVIM/KMar ook veel zaken zullen voordragen die uiteindelijk *niet* tot een OVR zullen leiden (i.v.m. de individuele belangenafweging). Deze zaken moeten ook beoordeeld worden en kosten daarom capaciteit. De OVR-verzoeken die niet leiden tot een oplegging, zijn niet meegenomen bij de inschatting van het aantal van 400 extra zaken. Immers, de verwachte extra 400 OVR-zaken zijn gebaseerd enkel op het aantal opgelegde OVR in het verleden.
- Bij *alle* zaken van het OO-cluster, naast de IRV-beoordeling, *ook* beoordeeld moet worden of een OVR opgelegd kan worden. Dit betekent dat de inhoudelijke complexiteit per zaak toeneemt. Wellicht moet hier de normtijd per zaak op worden aangepast (risico).
- Ook het aantal verzoeken tot opheffing OVR zal stijgen. Op dit moment wordt naar schatting in ongeveer 75% van de zaken een verzoek tot opheffing ingediend. Dit kost eveneens personele capaciteit.

[35] Zie hiertoe ook de opdrachtbrief in bijlage A.
[36] Zie paragraaf 2.1.1 voor de huidige uitvoering van het behandelen van IRV/OVR-zaken.

- Aan de andere kant zal met deze wetswijziging de mogelijkheid om bezwaar in te dienen tegen een losse OVR, en daarmee deze werkzaamheden voor het OO-cluster, verdwijnen.

Doordat het OO-cluster nauw samenwerkt met ketenpartners zoals de AVIM of de KMar, wordt tevens extra inzet verwacht om de voorgestelde wetswijziging toe te lichten en vragen te beantwoorden van de genoemde ketenpartners. Daarnaast wordt input vanuit het cluster OO verwacht bij het opstellen van werkinstructies, de proces- en systeembeschrijving en het aanpassen van de correspondentie in INDiGO.

Bij deze modaliteit hoeft het werkproces niet gewijzigd te worden. De inhoudelijke complexiteit neemt toe, maar met duidelijke (lagere) regelgeving wordt dit relatief beperkt ingeschat. Onderzocht moet worden of de huidige normtijd voor het beoordelen van een OVR moet worden aangepast.

Personele gevolgen
Indien er per jaar gemiddeld 400 extra verzoeken tot OVR binnenkomen bij het cluster OO, betekent dit een verdubbeling van het aantal zaken op jaarbasis. Uitgaande van de huidige 540 minuten voor het behandelen van een OVR-zaak, levert dit op jaarbasis 3.600 additionele uren aan extra werk op. Ingeschat is dat in ca. 75% van de huidige opgelegde IRV/OVR wordt verzocht om opheffing. Het beoordelen van een losse opheffing IRV/OVR heeft een normtijd van 400 minuten. Hiervan uitgaand levert het opheffen van de extra verwachten OVR 2.000 additionele uren aan extra werk op. Dit betekent dat het OO-cluster 4 extra fte aan schaal 10 medewerkers nodig heeft.[37] Deze 4 extra fte is echter gebaseerd op normtijden, die wellicht aangepast moeten worden naar aanleiding van modaliteit 1. Dit zal dan ook een toename in de benodigde extra fte betekenen (risico).
Voor RVN is het van belang dat onderzocht moet worden of de normtijden opleggen IRV/OVR aangepast moeten worden. Als een concreet wetsvoorstel met lagere regelgeving bekend is, is een uitgebreide impactanalyse (EAUT) nodig om deze uitvoeringsgevolgen meer inzichtelijk te maken.

<u>Overige impact RVN</u>
De gevolgen voor het cluster IRM (F&G) worden ingeschat als gemiddeld. De voorgestelde wetswijziging zal niet leiden tot extra intrekkingen. Immers, de grond om verblijfsrecht in te trekken wijzigt niet met de voorgestelde wetswijziging. Bij de inhoudelijke beoordeling van de intrekkingszaak zal echter vaker de conclusie zijn dat de vreemdeling eveneens een OVR opgelegd kan krijgen. Hoewel het maken van een dergelijke beoordeling behoort tot de standaardwerkzaamheden van het cluster IRM, betekenen de extra mogelijke OVR en daadwerkelijke opleggingen wel een toename van de complexiteit in de beoordeling van de zaken. In elke zaak van het IRM is er immers sprake van openbare orde feiten. Indien de normtijden hiertoe moeten worden aangepast, dan kan dit een toename van het aantal benodigde fte betekenen (risico).

De impact op de overige beslisafdelingen van RVN is klein. Als in voorkomende gevallen openbare orde feiten bekend zijn, moet nu al bij de beoordeling van de aanvragen afgewogen worden of een maatregel opgelegd kan worden. Met de wijziging zal casuïstisch vaker voorkomen dat een OVR opgelegd kan worden. Zoals bij de clusters OO en IRM betekent dit in voorkomende gevallen een toename van de complexiteit van de beoordeling. Omdat deze beoordeling niet in alle reguliere zaken gedaan hoeft te worden (enkel als een vreemdeling strafbare feiten heeft gepleegd) is op het moment van de Verkenning onwaarschijnlijk dat hiertoe de normtijden op hoeven te worden aangepast.

[37] Het aantal fte's is op basis van de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2022, waarin wordt uitgegaan van 1.409 direct productieve uren per 1 fte (36 uur) per jaar.

Als een concreet wetsvoorstel met lagere regelgeving bekend is, is een uitgebreide impactanalyse (EAUT) nodig om de uitvoeringsgevolgen voor RVN, inclusief de clusters OO en IRM, meer inzichtelijk te maken.

3.1.2 Impact Directie Dienstverlenen (DV)

Team Titels en Identiteit (T&I)
De impact op T&I is bij modaliteit 1 klein. Uitgaande van 400 extra opgelegde OVR per jaar, betekent dit dat de werklast van T&I met 400 signaleringszaken verzwaard wordt. Deze zullen naar verwachting allen handmatig in E&S opgevoerd moeten worden (normtijd 11 minuten per zaak). Daarnaast kost het beheren van E&S (ca. 25 minuten per zaak per drie jaar) en de bevragingen (ca. 18 minuten bij 2 op de 10 zaken per jaar) capaciteit.[38] Dit levert op jaarbasis ca 155 additionele uren aan extra werk op. Dit betekent dat T&I 0,1 extra fte aan schaal 8 medewerkers nodig heeft.[39]

De gevolgen op T&I van de (volledige) implementatie van de SIS-verordeningen en de geautomatiseerde signaleringen van vreemdelingen met een TKB/IRV in SIS zijn niet meegenomen met bovenstaande impact. Dit ligt buiten de scope van dit onderzoek.

Titelbepaling
Naast de registratie in SIS en E&S is T&I ook belast met het titelbeheer (van verblijfs- en verwijderbaarheidstitels van een vreemdeling in de systemen) en informatieverzoeken van IND collega' s en ketenpartners (AVIM, KMar, gemeentes) rondom verblijfstitels. Voor T&I is het daarom een randvoorwaarde dat de opgelegde maatregelen (TKB/IRV en OVR) in INDiGO de juiste titelbepaling bij de vreemdeling genereert. Verwarring over en/of onjuiste registratie van verblijfs- en verwijderbaarheidstitels kunnen grote gevolgen hebben voor de vreemdeling. Afhankelijk van deze titels wordt namelijk bepaald of de vreemdeling verblijfsrecht heeft of juist uitzetbaar is maar ook of de vreemdeling bijvoorbeeld recht heeft op een uitkering van de gemeente of toeslagen van de belastingdienst. Door de koppeling van deze titels met de systemen van o.a. de politie, KMar en de gemeentes, maken deze ketenpartners hun eigen beslissingen met betrekking tot deze rechten en plichten van de vreemdeling. Onjuiste titelbepaling kan daarom naast grote gevolgen voor de vreemdeling ook grote gevolgen hebben voor de IND en ketenpartners.

Naast het beantwoorden van vragen over de titelbepaling (waarbij een titelanalyse door T&I volgt), herstelt T&I de titelbepaling als blijkt dat deze onjuist is. Hierbij bestaat een volledige afhankelijkheid van de juiste techniek in INDiGO. Omdat de nodige aanpassingen in INDiGO nog verder uitgewerkt moeten worden, is het aantal te verwachten vragen, analyses en herstelacties van T&I momenteel niet in te schatten.

Een uitgebreide impactanalyse (EAUT) is daarom voor T&I wenselijk.

Overige impact DV
- *Team JUDOKA (K&C):* kleine impact. De verwachting is een kleine toename in het aantal zaken dat naast een intrekking, ook kan leiden tot een OVR. Bij deze toename wordt vooralsnog geen extra fte nodig geacht.[40]
- *Afdeling Handhaving (HIK/HTO)*: geen impact; wellicht lichte toename van vragen naar aanleiding van de wijziging.

[38] Zie paragraaf 2.1.1. voor de rol van T&I in het werkproces IRV/OVR.
[39] Het aantal fte's is op basis van de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2022, waarin wordt uitgegaan van 1.409 direct productieve uren per 1 fte (36 uur) per jaar.
[40] Zie paragraaf 2.1.1. voor de rol van JUDOKA in het werkproces IRV/OVR.

- *Afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV)*: geen impact. Bij een toename van 400 OVR gemiddeld op jaarbasis is geen extra inzet voor wat betreft personele capaciteit nodig.
- *Afdeling Klantcommunicatie en Corporate Communicatie* zullen worden betrokken bij het opstellen van de interne en externe communicatie (zie ook paragraaf 3.5).
- *Afdeling ketenservice en IND brede piketdienst* wellicht een toename van vragen. De verwachting is dat AVIM en KMar meer vragen zullen hebben over OVR. Hoeveel vragen en de extra werklast aangaande de afhandeling van de inkomende vragen is onbekend en niet te bepalen.

3.1.3 Impact Directie Juridische Zaken (JZ)

Generieke Teams (GT)
De verwachting is dat modaliteit 1 en een toename van 400 OVR op jaarbasis een relatief beperkte impact heeft op JZ GT. De werklast neemt wel toe.

Inhoudelijk
Inhoudelijk betekent modaliteit 1 een extra werklast voor JZ GT. Het betreft een nieuwe werkwijze om naast een IRV ook een OVR op te leggen. Zeker in de beginfase zullen rechtbanken mogelijk veel vragen hebben en zullen standpunten uitgeprocedeerd en uitgezocht moeten worden door procesvertegenwoordigers. Het is niet ondenkbaar dat er eerst geprocedeerd zal moeten worden tot en met de Afdeling aan toe voor er meer duidelijkheid komt over bepaalde kwesties. Hoe groot die werklast zal zijn, valt nog niet te voorzien. De werklast bij een meeromvattende beschikking is naar inschatting mogelijk lager dan bij "losse" OVR' en nu dit geen aparte zelfstandige beroepsprocedure op zal leveren maar gelijktijdig met de verblijfsrechtelijke procedure kan worden behandeld.

Aantallen
JZ GT behandelt de procedures bij de rechtbank en de Afdeling van alle werksoorten binnen de IND. De werklast van JZ GT is afhankelijk van de aantallen procedures die bij de rechtbank worden ingediend en van de capaciteit/planning van de rechtbanken zelf. Het is onduidelijk bij hoeveel van de 400 OVR zaken er ook procedures bij de rechtbank zullen worden gevoerd en daarmee hoeveel zaken bij JZ GT terecht zullen komen. Naar verwachting zal vaker in beroep gegaan worden nu met deze modaliteit de bezwaarprocedure voor de OVR wordt afgeschaft. De zaken die normaliter in bezwaar gegrond worden verklaard, worden nu naar verwachting in beroep behandeld.

Bij JZ GT is qua personeel al rekening gehouden met toenames en afnames van werksoorten, binnen een bepaalde bandbreedte. Zolang de toename van zaken binnen de bandbreedte blijft, zal de impact op de werklast waarschijnlijk beperkt zijn, mits de processen goed verlopen. Indien de bandbreedte wel overschreden zou worden (bijvoorbeeld omdat naast de OVR zaken andere werksoorten eveneens flink toenemen) wordt de impact groter. Momenteel is er sprake van meer werk dan de medewerkers aankunnen. Er zijn permanent vacatures. Dit houdt nu al in dat JZ GT keuzes maakt welke werkzaamheden worden uitgevoerd. Deze situatie zal naar verwachting in ieder geval niet snel wijzigen als er mogelijk 400 extra OVR zaken bijkomen.

Personele gevolgen
Om een globale indicatie te geven van de extra werklast voor JZ GT indien per jaar gemiddeld 400 extra beroepen OVR zullen instromen, is uitgegaan van de huidige normtijd van 8,5 uur voor het behandelen van een beroep inreisverbod. Dit levert op jaarbasis ca. 3.400 additionele uren aan extra werk op. Dit betekent dat JZ 2,5 extra fte aan schaal 11 medewerkers nodig heeft.[41] Deze 2,5 extra fte is echter gebaseerd op normtijden, die wellicht aangepast moeten worden naar aanleiding van modaliteit 1. Dit zal dan ook een wijziging in de benodigde extra fte betekenen (risico).

[41] Het aantal fte's is op basis van de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2022, waarin wordt uitgegaan van 1.409 direct productieve uren per 1 fte (36 uur) per jaar.

Specialistische Teams (ST)
De dossierhouders openbare orde zullen naar verwachting meer vragen binnenkrijgen over OVR, van zowel pleiters als andere onderdelen van de IND, ook los van het aantal zaken dat bij de rechtbank zal dienen. Hoeveel vragen en de extra werklast aangaande de afhandeling van de inkomende vragen is onbekend en is niet te bepalen.

3.1.4 Impact Directie Asiel & Bescherming (A&B)

Team Herbeoordelingen Asiel
De gevolgen voor het Team Herbeoordelingen Asiel zijn klein. De voorgestelde wetswijziging wijzigt immers niet de gronden om asielverblijfsrecht in te trekken. Naar inschatting zal het aantal extra opgelegde OVR klein zijn. Dit komt omdat de intrekking van het asiel verblijfsrecht op grond van openbare orde vanwege de (EU) Kwalificatierichtlijn aan een zwaardere openbare orde-toets onderworpen wordt in vergelijking met regulier verblijfsrecht. Bij de inhoudelijke beoordeling van overige intrekkingszaken zal echter vaker de conclusie zijn dat de vreemdeling eveneens een OVR opgelegd kan krijgen indien (eveneens) sprake is van openbare orde feiten. Hoewel het maken van een dergelijke beoordeling behoort tot de standaardwerkzaamheden van het team Herbeoordelingen Asiel, betekenen de extra mogelijke OVR en daadwerkelijke opleggingen wel een toename van de complexiteit in de beoordeling van de zaken. Indien de normtijden hiertoe worden aangepast, dan kan dit een toename van het aantal benodigde fte betekenen (risico).

Overige afdelingen A&B
De impact op de overige beslisafdelingen van A&B is klein. Als in voorkomende gevallen openbare orde feiten bekend zijn, moet nu al bij de beoordeling van de aanvragen afgewogen worden of een maatregel opgelegd kan worden. Met de wijziging zal casuïstisch vaker voorkomen dat een OVR opgelegd kan worden: bij alle vreemdelingen die reeds op inhoudelijke gronden zijn afgewezen én waarbij sprake is van antecedenten, moet straks beoordeeld worden of een OVR opgelegd moet worden. In voorkomende gevallen betekent dit een toename van de complexiteit van de beoordeling. Omdat deze beoordeling niet in alle asielzaken gedaan hoeft te worden (enkel bij een inhoudelijke afwijzing waarbij de vreemdeling ook strafbare feiten heeft gepleegd) is op het moment van de Verkenning onwaarschijnlijk dat hiertoe de normtijden op hoeven te worden aangepast.

Als een concreet wetsvoorstel met lagere regelgeving bekend is, is een uitgebreide impactanalyse (EAUT) nodig om de uitvoeringsgevolgen voor A&B, inclusief het team Herbeoordelingen Asiel, meer inzichtelijk te maken.

3.1.5 Impact Directie Informatievoorziening (IV)

INDiGO
De implementatie van modaliteit 1 heeft *globaal* zeven wijzigingen van het informatiesysteem INDiGO tot gevolg. Hieronder staan de benodigde wijzigingen per onderdeel op hoofdlijnen beschreven. Deze zijn tot stand gekomen op basis van de gegevens die ten tijde van de Verkenning beschikbaar waren en houden zover mogelijk rekening met de toekomstige wijzigingen en automatisering van signaleringen in SIS (TKB/IRV).[42] Er kunnen aanpassingen nodig zijn die nu nog niet gezien worden (risico).

1. *Einddatum OVR*

Bij modaliteit 1 kunnen een TKB/IRV en OVR naast elkaar opgelegd worden, op verschillende momenten. Zie tabel 2.1 in paragraaf 2.2.4. voor de verschillende mogelijke combinaties TKB/IRV en OVR en de registratie in SIS/E&S. In INDiGO is de einddatum van het IRV de vertrekdatum + de duur van het IRV. De OVR is daarentegen vanaf het moment van oplegging voor onbepaalde tijd geldig. Indien sprake is van een combinatie, krijgt de

[42] Zie paragraaf 2.2.3. voor de implementatie van de SIS-verordening. De toekomstige wijzigingen en automatisering ziet enkel toe op SIS TKB/IRV en niet op SIS OVR.

OVR ook een einddatum en wordt deze idealiter automatisch gekoppeld aan de einddatum van het IRV. **Dit is een ingewikkelde wijziging in INDiGO**, omdat de einddatum van het IRV pas bekend is als de vreemdeling aantoonbaar de EU heeft verlaten (onder voorbehoud dat de vreemdeling tussentijds niet inreist) én omdat beide maatregelen op verschillende momenten kunnen worden opgelegd.

In INDiGO kan (in de tussentijd) hiervoor ook een notificatie worden ingebouwd.[43] Het IRV vervalt automatisch als de einddatum is bereikt en de signalering in SIS wordt automatisch opgeheven. Op dat moment kan dan een notificatie in INDiGO afgegeven worden om de OVR handmatig te laten opheffen (waardoor de indicatie OVR vervalt) en de signalering in E&S te wissen. Dit laatste betreft een standaardproces waarbij niets nieuws in INDiGO gebouwd hoeft te worden. Het risico is hierbij wel dat het opheffen van de OVR niet op dezelfde dag gebeurt als het vervallen van het IRV.

2. *Overplaatsing van E&S naar SIS*

Bij de combinatie enkel een TKB (geen IRV) en een OVR, wordt de vreemdeling met een TKB in SIS gesignaleerd en vanwege de OVR in E&S. Na vertrek van de vreemdeling vervalt de TKB-signalering in SIS. In voorkomende gevallen dient de signalering van de vreemdeling vanwege de OVR 'openbare orde' overgeplaatst te worden naar het SIS. Dit betreft een handmatige actie (van T&I) waarbij de signalering in E&S gewist wordt en een signalering in SIS opgevoerd wordt. Hiertoe moet wel een notificatie in INDiGO gebouwd worden. **Dit is een kleine wijziging in INDiGO**.

Naast de geplande automatisering van het SIS-proces (zie paragraaf 2.2.3) kan wellicht ook gekeken worden naar het automatisch bijwerken van E&S. Dit zou een grote wijziging betekenen.[44]

3. *Titelbepaling*

Voor wat betreft de titelbepaling in INDiGO wordt eveneens impact verwacht. Er zijn meer scenario's nodig bij een OVR (want er zijn meer combinaties mogelijk) die in INDiGO verwerkt moeten worden, zodat de betreffende combinaties mogelijk zijn. Wellicht is er een nieuwe verwijderbaarheidstitel nodig. **Dit is een potentieel grote aanpassing in INDiGO** op basis van de huidige titelsystematiek.

4. *Vertrektermijn*

Aan de bovengenoemde verwijderbaarheidstitel zit ook een juridisch aspect wat INDiGO raakt. Binnen een vertrektermijn is een vreemdeling immers niet verwijderbaar. De combinatie TKB/IRV en OVR maakt het bepalen van de vertrektermijn lastig (zie punt 1). Wanneer de vertrektermijn moet worden aangepast dan is dit ook voor INDiGO van belang: INDiGO moet zo worden aangepast dat als <u>ook</u> sprake is van een TKB/IRV, de vertrektermijn en daarmee de verwijderbaarheidstitel van het IRV leidend is. **Dit is potentieel een grote aanpassing in INDiGO.**

5. *Indicatiebepaling*

Het doel van de indicatiebepaling is om aan een INDiGO-gebruiker actuele informatie over een klant te verstrekken. Daarnaast levert de indicatiebepaling input voor de titelbepaling. Er bestaan in INDiGO acht verschillende indicatietypes, waaronder licht IRV, zwaar IRV en OVR. De indicatiebepaling OVR in INDiGO moet rekening houden met verschillende situaties. De indicatiebepaling houdt ook rekening met andere gebeurtenissen, bijvoorbeeld wanneer er alsnog ingewilligd wordt of na een uitspraak van de rechtbank. **Hierdoor is er voor wat betreft de indicatiebepaling wellicht ook een kleine impact te verwachten.**

6. *Rechtsmiddelen*

Er zijn ook gevolgen voor de digitale uitwisseling met de Raad voor de Rechtspraak omdat met de wetswijziging nieuwe combinaties tussen TKB/IRV en OVR ontstaan. De rechtbanken geven digitaal aan de IND door welke beroepszaken bij hen zijn aangemeld. In

[43] De financiële gevolgen zijn op basis van de notificatie in kaart gebracht.
[44] Omdat de inhoud van deze wijziging in dit stadium nog onduidelijk is, is de impact hiervan niet meegenomen in de berekening van de financiële gevolgen.

INDiGO wordt dan digitaal de beroepszaak opgevoerd. INDiGO moet de nieuwe combinatie TKB/IRV – OVR herkennen en weten welke beroepszaken én relaties met de juiste besliszaken opgevoerd moeten worden. **Dit is een gemiddelde aanpassing in INDiGO.**

7. Validaties

Aanpassing is ook nodig omdat de beroepsmogelijkheid voor losse OVR aangepast wordt (vergelijkbaar met IRV nu). Hiertoe moeten wellicht de bestaande validaties OVR worden aangepast. **Dit is een kleine tot gemiddelde aanpassing in INDiGO**. Er is hiertoe geen nieuwe kwalificatie nodig in INDiGO.

METiS

De implementatie van modaliteit 1 heeft geen impact op METiS.

3.2 Uitvoeringsgevolgen DT&V

De gevolgen voor DT&V zijn klein. Er is geen nieuw werkproces nodig. De inhoudelijke beoordeling wijzigt met deze modaliteit evenmin. Enkel in die gevallen waar het OM strafvervolging instelt op grond van artikel 197 Sr, zal de DT&V gevraagd worden om input.[45]

Naar schatting bedraagt de werklast voor de DT&V gemiddeld 4 uren per zaak voor het behandelen van de verzoeken voor het OM.

Uitgaande van 400 extra OVR per jaar, komen – globaal ingeschat – naar verwachting 100 zaken gemiddeld per jaar bij het OM binnen (zie paragraaf 3.3 hieronder). Het aandeel zaken waarin vervolging plaatsvindt is onbekend. Als deze zaken bij het OM allemaal worden vervolgd, dan wordt de DT&V in 100 zaken gevraagd om input (gemiddeld 8,5 per maand). Dit betekent wel een toename van in ieder geval (afgerond) 70% van deze werkzaamheden voor de DT&V.[46]

Dit levert dan (100 zaken x 4 uur=) 400 uren extra werklast op voor de DT&V in totaal bij modaliteit 1, waarvoor 0,3 fte schaal 10 extra nodig is.[47]

Impact IV-systemen

Op dit moment is het werkproces tussen de DT&V en het OM niet geautomatiseerd. Bij een dergelijke toename is het noodzakelijk om deze informatie uitwisseling te automatiseren en verder te professionaliseren. Hiertoe zijn dan wel aanpassingen nodig in het Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek (ISTV) van de DT&V en het systeem van het OM. Dit betreft voor de DT&V een gemiddelde aanpassing.

3.3 Uitvoeringsgevolgen OM

De uitvoeringsgevolgen voor het OM zijn zeer klein. Er is geen nieuw werkproces nodig. De inhoudelijke beoordeling voor het OM wijzigt met deze modaliteit evenmin.[48]

Bij 400 extra OVR op jaarbasis, stromen er naar verwachting – globaal ingeschat – gemiddeld 100 zaken per jaar bij het OM in.[49] Hiervoor wordt naar inschatting geen extra werklast verwacht waarvoor extra fte nodig is.

---

[45] Zie paragraaf 2.1.1 over de huidige rol van de DT&V in het opleggen van OV/IRV.
[46] Uitgaande van een gemiddelde instroom van 140 OVR-zaken bij het OM per jaar. Zie ook voetnoot 38.
[47] Het aantal fte's is berekend op basis van de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2022, waarin wordt uitgegaan van 1.409 direct productieve uren per 1 fte (36 uur) per jaar. Hierdoor is er voor modaliteit 1 0,3 extra fte nodig (400/1.409).
[48] Zie paragraaf 2.1.1 over de huidige rol van het OM in het opleggen van OV/IRV.
[49] De ratio 1 op 4 (afgerond) OVR zaken is gebaseerd op het gemiddelde aantal vreemdelingen dat in de afgelopen 3 jaar (2019-2021) is ingestroomd bij het OM als zijnde een 197 Sr zaak. In die periode zijn bij het OM gemiddeld 140 (afgerond) vreemdelingen ingestroomd op grond van 197 Sr. Dit is vervolgens afgezet tegen gemiddeld aantal opgelegde zware IRV (200 afgerond) en het aantal opgelegde OVR (400 afgerond), totaal gemiddeld 600 opgelegde maatregelen per jaar (23%).

Impact IV-systemen
Op dit moment is het werkproces tussen het OM en de DT&V niet geautomatiseerd. Hoewel een extra 100 zaken per jaar voor het OM relatief een kleine hoeveelheid is, betekent deze toename wel 70% toename bij deze specifieke werkzaamheden van gegevensuitwisseling tussen het OM en de DT&V. Voor de DT&V is het noodzakelijk om bij deze toename de uitwisseling te automatiseren.

3.4 Financiële gevolgen

3.4.1 Structurele financiële gevolgen

Personele kosten
Hieronder wordt een inschatting van de additionele personele kosten voor de IND en DT&V ten aanzien van modaliteit 1 aangegeven. De inschatting is dat het OM geen additionele personeelskosten heeft bij deze modaliteit. De financiële gevolgen zijn sterk afhankelijk van de hoeveelheid extra OVR-zaken. Hoe meer zaken hoe groter de impact op de directies van de verschillende organisaties. Omdat modaliteit 1 nieuwe wetgeving betreft waarbij een combinatie kan ontstaan van het opleggen van een IRV én een OVR, is het lastig in te schatten hoeveel extra OVR-zaken te verwachten zijn. Voor het doel van deze Verkenning wordt uitgegaan van 400 extra *opgelegde* OVR per jaar, waarbij zaken en beoordelingen die niet hebben geleid tot een OVR – wat eveneens capaciteit kost – niet zijn meegenomen. Dit houdt in dat de berekende extra fte en kosten een grove inschatting betreffen. Als de wetgeving meer vaststaat, inclusief lagere regelgeving, kan bij een EAUT een meer accurate inschatting worden gegeven.

IND
Bij de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gebruikt:

- Uitgangspunten normtijden:
    - Voor RVN Cluster OO/IND is gebruik gemaakt van de huidige normtijd van 540 minuten per zaak, voor het opleggen van een zwaar IRV. Daarnaast wordt uitgegaan van het huidige percentage waarbij een verzoek tot opheffing wordt ingediend, wat nu naar inschatting het geval is in 75% van de zaken. De gehanteerde normtijd voor het verwerken van een verzoek tot opheffing OVR is 400 minuten.
    - Voor JZ GT/IND is gebruik gemaakt van een inschatting van 8,5 uur per zaak.
    - Voor DV – DRV/IND is een totale normtijd aangehouden van 18 minuten voor het verwerken van de opheffing OVR, het registreren van beroep en het registreren van een uitspraak.
    - Voor DV – TT&I/IND wordt uitgegaan van een normtijd van 11 minuten voor het opvoeren van een signalering; 25 minuten voor het beheren van de signalering (gemiddeld één keer per drie jaar) en 18 minuten voor het afhandelen van bevraging over de signalering (per jaar gemiddeld in 2 op de 10 zaken).

- Uitgangspunten aantal fte en kosten:
    - Het aantal fte's is berekend op basis van de directe uren conform de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2022, waarin 1 fte (36 uur) gelijk staat aan 1.409 direct

productieve uren per jaar.[50] De kosten per fte zijn eveneens gebaseerd op de HOT 2022.[51]
- De OVR-zaken (opleggingen) worden primair behandeld door RVN/IND medewerkers schaal 10; het gebruikte jaartarief komt uit op €77.000 ex BTW.
- De beroepen OVR worden behandeld door JZ GT/IND medewerkers schaal 11; het gebruikte jaartarief komt uit op €89.000 ex BTW.
- De signaleringen in SIS/E&S worden behandeld door T&I/DV/IND medewerkers schaal 8; het gebruikte jaartarief komt uit op €63.000 ex BTW.

In bovenstaande is uitgegaan van de gegevens die ten tijde van de Verkenning bekend zijn, waarbij de toekomstige aantallen en normtijden zijn geschat. Op moment van inwerkingtreding van het gewijzigde OVR-beleid kunnen de uitkomsten anders liggen.

Tabel 3.1 toont het aantal geschatte extra uren, fte's en personele kosten voor de IND op jaarbasis.

Tabel 3.1 – Ingeschatte extra uren, fte en kosten per jaar voor de IND voor modaliteit 1.

IND Directie/afdeling	Extra uren	Schaal medewerker	Extra fte	Extra kosten
RVN (Cluster OO)	5.600	S10	4	€ 308.000
JZ (GT)	3.400	S11	2,5	€ 222.500
DV (TT&I)	153	S8	<1	€ 6.300
TOTAAL IND	**9.153**		**7**	**€ 536.800**

De OVR is een kostprijsproduct en de kosten voor het behandelen van de zaak wordt middels de kostprijs OVR obv de pxq in rekening gebracht bij de opdrachtgever. De extra benodigde fte's zullen uit de extra verkregen pxq gefinancierd worden. Eventuele beleidsaanpassingen zullen tot aanpassingen in de kostprijs leiden (risico).

<u>DT&V</u>
Bij de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gebruikt:
- Uitgangspunten normtijden:
  - Voor de directies DOVT en DTM (DT&V) is gebruik gemaakt van de huidige normtijd van 4 uur voor het behandelen van verzoeken vanuit het OM per 1 op de 4 zaken (zie paragraaf 3.2 en 3.3 voor de ratio 1 op 4 zaken).

- Uitgangspunten aantal fte en kosten:
  - Het aantal fte's is berekend op basis van de directe uren conform de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2022, waarin 1 fte (36 uur) gelijk staat aan 1.409 direct

[50] Hierin zijn vakantiedagen en ziektedagen verrekend. De uren zijn op basis van de Handleiding Overheidstarieven 2022 (HOT handleiding-overheidstarieven-2022 (2).pdf); Het aantal door de IND en DT&V begrote uren per fte wijkt af van de HOT. Conform staande afspraak wordt in impactanalyses, zoals deze Verkenning en EAUTS uitgegaan van de HOT.
[51] De (jaar)tarieven fte betreffen de productieve uren (houdt rekening met vakantiedagen en ziektedagen) en is exclusief overheadkosten (huisvesting, computers etc.) en exclusief BTW.

productieve uren per jaar.[52] De kosten per fte zijn eveneens gebaseerd op de HOT 2022.[53]

- De verzoeken van het OM worden behandeld door DOVT-DTM//DT&V medewerkers schaal 10 (regievoerder); het gebruikte jaartarief komt uit op €77.000 ex BTW.

Tabel 3.2 toont het aantal geschatte extra uren, fte's en personeelskosten voor de DT&V op jaarbasis.

Tabel 3.2 – Ingeschatte extra uren, fte en kosten per jaar voor de DT&V voor modaliteit 1.

DT&V Directie/afdeling	Additionele uren	Schaal medewerker	Extra fte	Extra kosten
Verzoek OM DOVT/DTM	400	S10	<1	€ 22.000
TOTAAL DT&V	**400**		**<1**	**€ 22.000**

Beheerkosten IV
De ingeschatte beheerkosten van INDiGO staan weergegeven in tabel 3.3 en bedragen jaarlijks **€ 10.635**.

Tabel 3.3 – Inschatting totale structurele financiële gevolgen per jaar voor modaliteit 1

Organisatie		Extra fte	Extra kosten*
IND	Extra personele kosten	7	€ 536.800
	Beheerkosten INDiGO	-	€ 10.635
DT&V	Extra personele kosten	< 1	€ 22.000
TOTAAL IND		**7**	**€ 569.435**

** Het aantal fte en de daarmee samenhangende kosten zijn gebaseerd op ingeschatte aantallen van 400 zaken per jaar. De daadwerkelijke aantallen aanvragen en de daarmee samenhangede fte en kosten kunnen daarom afwijken. De tarieven zijn gebaseerd op de HOT 2022 en exclusief BTW en exclusief overheadkosten van € 24.400 per fte per jaar.*

3.4.2 *Incidentele financiële gevolgen*

De ingeschatte incidentele financiële gevolgen betreffen de IV-kosten die horen bij de beschreven IV-aanpassingen van INDiGO (IND). Zoals eerder aangegeven, zijn de IV-aanpassingen <u>globaal</u> aangegeven en ingeschat. De bijhorende kosten zijn eveneens globaal ingeschat. Het is daarom mogelijk dat meer of andere aanpassingen nodig zijn, waardoor de kosten eveneens kunnen wijzigen.
Er zijn op het moment van schrijven geen IV-aanpassing in ISTV (DT&V) voorzien. Ook dit kan wijzigen.

<u>Aanpassen INDiGO</u>
De kosten om modaliteit 1 in INDiGO te realiseren worden geschat op **€ 79.500** en zijn

[52] Hierin zijn vakantiedagen en ziektedagen verrekend. De uren zijn op basis van de Handleiding Overheidstarieven 2022 (HOT handleiding-overheidstarieven-2022 (2).pdf); Het aantal door de IND en DT&V begrote uren per fte wijkt af van de HOT. Conform staande afspraak wordt in impactanalyses, zoals deze Verkenning en EAUTS uitgegaan van de HOT.
[53] De (jaar)tarieven fte betreffen de productieve uren (houdt rekening met vakantiedagen en ziektedagen) en is exclusief overheadkosten (huisvesting, computers etc.) en exclusief BTW.

nader uitgewerkt in onderstaande tabel 3.3. Niet alle optimalisaties, zoals beschreven in paragraaf 3.1.5 (impact Directie IV) zijn opgenomen in deze raming.

Tabel 3.3 – Kosten aanpassingen INDiGO

Onderdeel	Aantal uren	Kosten
Notificatie bij registratie vertrek, wanneer OVR aanwezig	140	€ 13.789
Notificatie wanneer einddatum OVR bereikt	140	€ 13.789
Indicatiebepaling & Titelbepaling	140	€ 13.600
Vullen einddatum OVR bij registreren vertrek	40	€ 3.974
Digitale uitwisseling RvdR	80	€ 8.025
Totaal		**€ 53.177**
Opslag beheer (20%)		€ 10.635
Opslag opleidingen (10%)		€ 5.318
Totaal		**€ 69.130**
Opslag onvoorzien (15%)		€ 10.370
Totaal Generaal	**540 uren**	**€ 79.500**

4 Impact van modaliteiten 2 en 3

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoeringsgevolgen van modaliteiten 2 en 3.

Bij modaliteit **2** kunnen vreemdelingen die onder de Tri vallen naast een TKB/IRV een OVR opgelegd krijgen wegens:
1) openbare orde, én
2) het niet meewerken aan vertrek of terugkeer.

Bij modaliteit **3** kunnen vreemdelingen die onder de Tri vallen naast een TKB/IRV een OVR opgelegd krijgen wegens:
1) het niet meewerken aan vertrek of terugkeer.

Hierbij wordt uitgegaan van het proces en de uitgangspunten van modaliteiten 2 en 3 zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Achtereenvolgens komt per paragraaf de impact voor de IND, DT&V en het OM aan de orde. Per organisatie wordt ingegaan op de impact op de uitvoering (per afdeling/directie), IV-systemen en tenslotte komen de financiële gevolgen aan de orde.

Aantallen en samen behandelen van modaliteiten 2 en 3
Met modaliteiten 2 en 3 wordt een grotere stijging van het aantal opgelegde OVR verwacht dan bij modaliteit 1. Immers, er is een extra grond tot opleggen van een maatregel. Deze extra grond ziet enkel toe op de fase waarin de vreemdeling niet aan zijn terugkeerverplichting heeft voldaan.

Hierdoor en door het gehanteerde kader van het "meewerkcriterium" (paragraaf 2.2.2) is de inschatting dat deze extra groep voornamelijk zal komen via/aangedragen zal worden door de DT&V.

Daarom is voor de inschatting van het aantal extra zaken per jaar, die in aanmerking komen voor een OVR indien het "meewerkcriterium" als extra grond wordt toegevoegd, gebruik gemaakt van data van de DT&V. Ook met behulp van deze data blijft het moeilijk te voorspellen hoeveel extra OVR te verwachten zijn met deze nieuwe grond, er is immers geen vergelijkingsmateriaal. Daarbij kunnen de concept wetsvoorstellen onder modaliteiten 2 en 3 breed worden geïnterpreteerd en moet lagere regelgeving, met name de inkadering van het "meewerkcriterium", nog gevormd worden. Om toch een inschatting te kunnen maken wat de impact voor de IND, DT&V en het OM zal zijn, is in deze Verkenning uitgegaan van twee mogelijke scenario's:

A) Extra 7.500 mogelijke OVR-zaken per jaar. Dit aantal is gebaseerd op een brede lezing van het wetsvoorstel: alle vreemdelingen[54] die zijn uitgeprocedeerd en die niet meewerken aan terugkeer/vertrek en die wel kunnen vertrekken vallen hieronder. Hiervoor is gekeken naar het gemiddelde aantal vertrekprocedures bij de DT&V die zijn afgesloten als "Zelfstandig vertrek zonder toezicht"[55] over de periode 2019-2021 (afgelopen drie jaar).[56]

B) Extra 3.500 mogelijke OVR-zaken per jaar. Dit aantal is gebaseerd op een meer smalle lezing van het wetsvoorstel: een aantal doelgroepen zijn uit het

[54] Inclusief Dublinclaimanten, gezinnen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's).
[55] Deze categorie wordt ook wel MOB genoemd: Met Onbekende Bestemming [vertrokken].
[56] Zie hoofdstuk 1 (Inleiding onder *werkwijze en aanpak*) voor verantwoording van het gebruik van dit tijdsbestek.

totale aantal van scenario A gefilterd. Voor de keuze van deze doelgroepen is ingeschat dat het opleggen van een OVR (wegens niet meewerken aan vertrek) onnodig vertragend zou werken; tot grote complexiteit in de uitvoering en/of tot maatschappelijke onwenselijkheid en grote juridische knelpunten zou leiden. De uitgefilterde doelgroepen voor deze Verkenning betreffen: Dublinclaimanten, gezinnen[57] en AMV's.

De genoemde aantallen in de twee scenario's worden gebruikt voor zowel modaliteiten 2 en 3. Hoewel in theorie modaliteit 2 meer mogelijke OVR-zaken zou moeten opleveren (er is immers bij modaliteit 2 ook sprake van opleggen OVR wegens openbare orde), is ingeschat dat in de praktijk onder de extra ingeschatte OVR-zaken 'niet meewerken aan vertrek' een (groot) gedeelte van de extra 400 OVR-zaken wegens openbare orde zit. Omdat het doel van de Verkenning is om **op hoofdlijnen** de uitvoeringsgevolgen in kaart te brengen, is daarom gekozen om de aantallen voor modaliteiten 2 en 3 gelijk te nemen. Het grootste verschil in impact is gelegen tussen modaliteit 1 en modaliteiten 2 en 3, vanwege het grote verschil in verwachte aantallen opgelegde OVR in verband met het meewerkcriterium.

Omdat de aantallen extra mogelijke OVR-zaken voor modaliteiten 2 en 3 in deze Verkenning gelijk worden genomen, is het verschil tussen de uitvoeringsgevolgen van beide modaliteiten niet groot. In het kader van de leesbaarheid worden modaliteiten 2 en 3 samen in dit hoofdstuk behandeld. Waar nodig, zal in de tekst expliciet de betreffende modaliteit worden vermeld.

Uitgangspunt rolverdeling DT&V en IND modaliteiten 2 en 3
Bij deze Verkenning is uitgegaan dat de DT&V de enige partij is die de voorstellen tot OVR 'niet meewerken' doet richting de IND. Dit ligt ook in de rede gezien de inhoudelijke voorwaarden voor deze nieuwe grond OVR.

Daarbij is uitgegaan dat de DT&V de volgende werkzaamheden uitvoert:
1) het maken van een eerste afweging;
2) het horen van een vreemdeling als deze nog beschikbaar is: in het gesprek wordt het voornemen OVR uitgesproken, gewezen op rechtsgevolgen OVR en gehoord op OVR;
3) het doorsturen van de bevindingen in een voorstel tot OVR naar de IND.

De IND registreert vervolgens het voorstel tot OVR, maakt de inhoudelijke beoordeling, legt eventueel de OVR op en zorgt voor een terugkoppeling aan de DT&V.

4.1 Uitvoeringsgevolgen IND

In deze paragraaf worden de gevolgen voor de directies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN), Dienstverlenen (DV), Juridische Zaken (JZ), Asiel en Bescherming (A&B) en Informatievoorziening (IV) besproken.

4.1.1 Impact Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN)

<u>Cluster openbare orde – Klantgroep Familie en Gezin (F&G)</u>
De impact van modaliteiten 2 en 3 is groot voor het cluster OO, klantgroep F&G.
De toename van de inhoudelijke complexiteit, bevraging door ketenpartners en collega's – zoals aangegeven bij modaliteit 1 in paragraaf 3.1.1. – vinden ook bij modaliteit 2 plaats.

[57] Het filteren van volwassenen uit de doelgroep gezinnen is een meer complexe cijfervraag waar, in verband met het korte tijdsbestek van deze Verkenning, geen ruimte voor was. Daarbij: als de volwassenen uit de doelgroep gezinnen worden gehaald, wordt het aantal van 3.500 vreemdelingen die potentieel een OVR kunnen krijgen, groter (dichter bij het aantal van 7.500 in scenario A). Nog afgezien van de juridische complexiteit die dat met zich mee zou brengen, zou dit niet helpend zijn voor het doel van het onderzoeken van twee scenario's: namelijk het laten zien wat het verschil in uitvoeringsgevolgen zal zijn bij een potentieel hoog aantal vreemdelingen die OVR kunnen worden verklaard en een laag aantal vreemdelingen.

Daarnaast wordt bij modaliteiten 2 en 3 een nieuwe grond tot het opleggen van OVR toegevoegd: de losse OVR 'niet meewerken', volledig afkomstig op voordracht van DT&V. Alle aangedragen zaken stromen in bij het cluster OO: gelijk de huidige instroom van voorstellen IRV/OVR van de AVIM/KMar, zullen de losse OVR vanuit de DT&V complexe beoordelingen betreffen, waarbij een beroep zal worden gedaan op de expertise van de beslismedewerkers. Elke zaak moet individueel beoordeeld worden waarbij alle individuele omstandigheden en belangen moeten worden meegenomen. Hiervoor geldt dat hoe breder het beleidskader, hoe groter de inhoudelijke complexiteit (en daarmee werklast) en risico op onduidelijkheden en daarmee willekeur.

Voor de beoordeling is daarbij continue afstemming noodzakelijk met de ketenpartners voor het logistieke proces in verband met termijnen waarbinnen bepaalde werkzaamheden moeten zijn verricht. De aard van deze werkzaamheden heeft tot gevolg dat deze werkzaamheden niet breed onder beslismedewerkers van de IND verspreid kunnen worden.

Hiertoe dient een nieuw werkproces te worden ingericht met de DT&V, waarbij het de voorkeur heeft om zo veel mogelijk geautomatiseerd te laten plaatsvinden. Daarbij is de inhoud van deze OVR volledig nieuw (in tegenstelling tot modaliteit 1) waardoor met name in het begin extra werklast verwacht wordt door vragen van ketenpartners, advocatuur en collega's en onduidelijkheden in de uitvoering die niet voorzien waren.
Daarnaast wordt de werklast verhoogd door de verwachte aantallen voorleggingen door de DT&V. Tenslotte wordt de werklast verhoogd door de verzoeken tot opheffing van de OVR 'niet meewerken' die ook door dit cluster zullen worden behandeld.

Personele gevolgen
Hoe groot de werklast wordt is afhankelijk van het scenario. Naar schatting zal de beoordeling van een OVR 'niet meewerken' dezelfde normtijd krijgen als het opleggen van een zwaar IRV/OVR: 540 minuten. Voor de ratio verzoeken om opheffingen OVR 'niet meewerken' wordt uitgegaan van de geschatte huidige ratio verzoeken om opheffingen wegens openbare orde: 75%. Ook wordt uitgegaan van de huidige normtijd voor het opheffen OVR: 400 minuten.
Scenario A – 7.500 voorstellen tot OVR.

- Uitgaande van de huidige 540 minuten voor het behandelen van een OVR-zaak, levert dit naar schatting op jaarbasis 67.500 additionele uren aan extra werk op. Uitgaande van de huidige 400 minuten voor het opheffen van een OVR, levert dit naar schatting op jaarbasis 37.500 additionele uren aan extra werk op.
  Dit betekent dat het OO-cluster **75 extra fte** aan schaal 10 medewerkers nodig heeft.[58] Daarnaast heeft het OO-cluster 3 schaal 13 managers en 6 schaal 11 senior medewerkers nodig. Tenslotte wordt ingeschat dat eveneens 3 schaal 6 ondersteunende medewerkers nodig zijn.

Scenario B – 3.500 voorstellen tot OVR.

- Uitgaande van de huidige 540 minuten voor het behandelen van een OVR-zaak, levert dit naar schatting op jaarbasis 31.500 additionele uren aan extra werk op. Uitgaande van de huidige 400 minuten voor het opheffen van een OVR, levert dit naar schatting op jaarbasis 17.500 additionele uren aan extra werk op.
  Dit betekent dat het OO-cluster **35 extra fte** aan schaal 10 medewerkers nodig heeft.[59] Daarnaast heeft het OO-cluster 2 schaal 13 managers en 4 schaal 11 senior medewerkers nodig. Tenslotte wordt ingeschat dat eveneens 2 schaal 6 ondersteunende medewerkers nodig zijn.

In de eerste periode na de implementatie zal de werklast van OO-cluster extra verzwaard worden vanwege de opleidings- en inwerkperiodes van de medewerkers. Gemiddeld duurt

[58] Het aantal fte's is op basis van de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2022, waarin wordt uitgegaan van 1.409 direct productieve uren per 1 fte (36 uur) per jaar.
[59] Idem voetnoot 58.

een opleiding- en inwerktraject één jaar. Momenteel is bij het OO-cluster geen capaciteit om nieuwe medewerkers op te leiden en in te werken. In de toekomst is het wellicht mogelijk om ca. 9 nieuwe medewerkers (S10) per jaar op te leiden en in te werken.

Overige impact RVN
Modaliteit 2 geeft dezelfde impact als modaliteit 1 op het cluster IRM (F&G) en de overige reguliere beslisafdelingen. Zie hiervoor paragraaf 3.1.1.

Omdat het opleggen van de OVR 'niet-meewerken' uitsluitend behandeld zullen worden door het OO-cluster, heeft dit gedeelte van modaliteit 2 alsook modaliteit 3 een kleine impact op de overige reguliere beslisafdelingen. Enkel zal in voorkomende gevallen een verzoek tot opheffing behandeld moeten worden als dit verzoek onderdeel is van een lopende procedure.

Indien onvoldoende fte beschikbaar is om de verwachtte werklast uit te voeren, zullen andere (primaire) taken blijven liggen waardoor er sprake is van een verdringingseffect (risico). Als een concreet wetsvoorstel met lagere regelgeving bekend is, is een uitgebreide impactanalyse (EAUT) nodig om de uitvoeringsgevolgen voor RVN, inclusief de clusters OO en IRM, meer inzichtelijk te maken.

4.1.2 Impact Directie Dienstverlenen (DV)

Team Titels en Identiteit (T&I)
De impact van modaliteiten 2 en 3 is gemiddeld voor T&I.
Ook bij deze modaliteiten kunnen TKB/IRV en OVR naast elkaar bestaan en dienen deze te worden geregistreerd en beheerd in E&S. Zie hiertoe paragraaf 3.1.2, ook voor ingeschatte normtijden. Uitgaande van deze normtijden, wordt bij modaliteiten 2 en 3 ingeschat dat bij scenario A (7.500) ca. 2 extra fte schaal 8 medewerkers nodig zijn. Voor scenario B (3.500) ligt de inschatting op 1 extra fte schaal 8.[60]

Titelbepaling
Ook bij deze modaliteiten is sprake van dezelfde gevolgen en randvoorwaarde als genoemd in paragraaf 3.1.2 (modaliteit 1) omtrent titelbepaling voor T&I specifiek, de IND, ketenpartners en de vreemdeling. Bij modaliteiten 2 en 3 zijn de aantallen verwachte OVR echter groter, zodat meer vragen over verblijfs- en verwijderbaarheidstitels te verwachten zijn dan bij modaliteit 1. De risico's met betrekking tot verwarring over en/of onjuiste registratie van titels zijn daarom ook groter. Dit geldt met name voor modaliteit 2 omdat bij deze modaliteit de meeste combinaties IRV-OVR mogelijk zijn en daarmee het meest inhoudelijk complex is. Een EAUT is nodig om bovenstaande meer inzichtelijk te maken.

Afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV)
De impact van modaliteiten 2 en 3 is relatief klein voor DRV.
DRV is verantwoordelijk voor de opvoer in INDiGO van de OVR-zaken, verzoeken tot opheffing, beroepszaken en registratie van de uitspraken van de rechtbank. Door de ingeschatte aantallen OVR 'niet meewerken' is er impact op de werklast. Uitgaande van de normtijden voor de verschillende soorten opvoer (2 minuten voor opvoer OVR en opheffing (75%); 8 minuten voor opvoer beroepszaken; 6 minuten voor verwerken rechtbank uitspraak) zijn de personele gevolgen bij modaliteiten 2 en 3 voor DRV de volgende:

- *Scenario A - 7500 extra OVR*
  Naar schatting levert dit afgerond 2.200 additionele uren aan extra werklast op. Dit betekent dat DRV circa 2 fte schaal 6 medewerkers extra nodig heeft.
- *Scenario B – 3500 extra OVR*
  Naar schatting levert dit afgerond 1.000 additionele uren aan extra werklast op. Dit betekent dat DRV circa 1 fte schaal 6 medewerkers extra nodig heeft.[61]

[60] Idem voetnoot 58.
[61] Idem voetnoot 58.

Overige impact DV
- *Team JUDOKA (K&C):* kleine impact in verband met modaliteit 2: OVR wegens openbare orde. De impact is hetzelfde als bij modaliteit 1 (zie paragraaf 3.1.2). Bij modaliteit 3 wordt bij JUDOKA geen impact verwacht.
- *Afdeling Handhaving (HIK/HTO)*: geen impact; wellicht lichte toename van vragen naar aanleiding van de wijziging.
- *Afdeling Klantcommunicatie en Corporate Communicatie:* zullen worden betrokken bij het opstellen van de interne en externe communicatie (zie ook paragraaf 4.5).
- *Afdeling ketenservice en IND brede piket*: lichte impact door toename van vragen, omdat de inhoud van deze OVR nieuw is, zal met name in het begin voor extra werklast verwacht worden door vragen van ketenpartners en onduidelijkheden in de uitvoering die niet voorzien waren. Hoeveel vragen en de extra werklast aangaande de afhandeling van de inkomende vragen is onbekend en niet te bepalen.

4.1.3 Impact Directie Juridische Zaken (JZ)

Impact JZ GT
De extra aantallen in modaliteiten 2 en 3 (scenario A: 7.500 en scenario B: 3.500) hebben een potentieel grote impact op de afdeling JZ en de werklast van de procesvertegenwoordigers (JZ GT).

Inhoudelijk
Inhoudelijk betekenen modaliteiten 2 en 3 een extra werklast voor JZ GT. Het betreft een nieuwe werkwijze om naast een IRV ook een OVR op te leggen, gelijk modaliteit 1 (paragraaf 3.1.3). Daarnaast zullen er bij modaliteiten 2 en 3 ook OVR's worden opgelegd wegens het niet meewerken aan terugkeer, wat ook nieuw is. DT&V heeft in deze zaken advies uitgebracht en dit advies zal in zaken bij de rechtbank beoordeeld moeten worden. Waar nodig zal ook een standpunt door procesvertegenwoordigers moeten worden ingenomen over ontwikkelingen van na het advies van DT&V, of aanvullend advies bij DT&V opgevraagd moeten worden. Dit levert een extra werklast op. Zoals aangegeven bij modaliteit 1 zullen rechtbanken zeker in de beginfase mogelijk veel vragen hebben en zullen standpunten uitgeprocedeerd en uitgezocht moeten worden door JZ GT. Ook dit levert extra werklast op. Hoewel de procesvertegenwoordigers gewend zijn aan wijzigingen in wet- en regelgeving, zullen modaliteiten 2 en 3 inhoudelijk veel extra werklast geven.

Aantallen
Zoals aangegeven bij modaliteit 1 (paragraaf 3.1.3) is de werklast van JZ GT afhankelijk van de aantallen procedures die bij de rechtbank worden ingediend en van de capaciteit/planning van de rechtbanken zelf. Ook bij deze modaliteiten is het onduidelijk bij hoeveel van de 7.500 of 3.500 OVR zaken de vreemdeling beroep zal indienen. Omdat de OVR 'niet meewerken' los opgelegde besluiten zullen zijn (er hangt geen verblijfsrechtelijke procedure aan vast), en geen bezwaarmogelijkheid heeft, is de inschatting dat tegen het merendeel van de OVR-opleggingen beroep zal worden ingediend.

Daarnaast is de toename van de werklast van JZ GT – gelijk modaliteit 1 – afhankelijk van de toe- en afnames van andere werksoorten (asiel, regulier, bewaringszaken), waarmee binnen een bepaalde bandbreedte rekening mee wordt gehouden maar wat lastig is te voorspellen. Bij aantallen van 7.500 en 3.500 potentieel extra zaken is de inschatting dat deze toename niet op te vangen is met de huidige aantallen fte. Het huidige werkaanbod bij JZ GT is op dit moment, nog zonder alle potentieel extra OVR zaken, al meer dan de procesvertegenwoordigers aankunnen en er zijn permanent vacatures die niet altijd eenvoudig zijn te vervullen. Nu al worden keuzes gemaakt welke werkzaamheden JZ GT oppakt.

Personele gevolgen
Om een globale indicatie te kunnen geven wat deze aantallen **potentieel** voor JZ GT aan extra werklast zou kunnen betekenen, is uitgegaan van het volgende:
- Potentieel 7.500 of 3.500 beroep losse OVR extra per jaar;
- Geschatte normtijd van gemiddeld 8,5 uur per uur voor het behandelen van een beroep OVR (gelijk de huidige normtijd voor beroep IRV).

De personele gevolgen bij modaliteiten 2 en 3 voor JZ GT zijn dan potentieel de volgende:

- *Scenario A - 7500 extra OVR*
  Naar schatting levert dit afgerond 64.000 additionele uren aan extra werklast op. Dit betekent dat JZ GT circa 45 fte schaal 11 medewerkers extra nodig heeft. Daarnaast zijn 2 schaal 13 managers en 4 schaal 12 senior medewerkers nodig. Tenslotte wordt ingeschat dat eveneens 2 schaal 8 medewerkers Desk Juridische Ondersteuning en 2 ondersteunende schaal 6 medewerkers nodig zijn.[62]

- *Scenario B – 3500 extra OVR*
  Naar schatting levert dit afgerond 30.000 additionele uren aan extra werklast op. Dit betekent dat JZ GT circa 21 fte schaal 11 medewerkers extra nodig heeft. Daarnaast zijn 1 schaal 13 managers en 2 schaal 12 senior medewerkers nodig. Tenslotte wordt ingeschat dat eveneens 1 schaal 8 medewerkers Desk Juridische Ondersteuning en 1 ondersteunende schaal 6 medewerkers nodig zijn.[63]

De extra fte is gebaseerd op ingeschatte normtijden die wellicht aangepast moeten worden naar aanleiding van modaliteiten 2 en 3. Dit zal dan ook een wijziging in de benodigde extra fte betekenen (risico).

Impact JZ ST
De dossierhouders openbare orde zullen naar verwachting meer vragen binnenkrijgen over OVR, van pleiters, andere onderdelen van de IND en ook van ketenpartners waaronder de DT&V, ook los van het aantal te verwachten extra procedures bij de rechtbank. Hoeveel vragen en de extra werklast aangaande de afhandeling van de inkomende vragen is onbekend en niet te bepalen.

JZ ST zal in samenwerking met de SUA dossierhouders extra werklast krijgen als het gaat om het ontwikkelen van informatievoorziening voor beslismedewerkers en pleiters bij JZ, bij de gekozen modaliteit.

JZ wenst een EAUT als een wetsvoorstel tot wijziging van de OVR, inclusief lagere regelgeving, meer vaststaat.

4.1.4 Impact Directie Asiel en Bescherming (A&B)

Modaliteit 2 geeft dezelfde (beperkte) impact als modaliteit 1 op het team Herbeoordelingen Asiel en de overige beslisafdelingen A&B. Zie hiervoor paragraaf 3.1.4.

Omdat het opleggen van de OVR 'niet-meewerken' uitsluitend behandeld zullen worden door het OO-cluster van RVN, heeft dit gedeelte van modaliteit 2 alsook modaliteit 3 een kleine impact op de overige beslisafdelingen A&B. Enkel zal in voorkomende gevallen een verzoek tot opheffing behandeld moeten worden als dit verzoek onderdeel is van een lopende procedure.

Als een concreet wetsvoorstel met lagere regelgeving bekend is, is een uitgebreide impactanalyse (EAUT) nodig om de uitvoeringsgevolgen voor A&B meer inzichtelijk te maken.

4.1.5 Impact Directie Informatievoorziening (IV)

INDiGO
De implementatie van modaliteit 2 heeft in aanvulling op de benodigde wijzigingen genoemd onder modaliteit 1 (zie paragraaf 3.1.5), globaal **twee extra** wijzigingen van het

[62] Zie voetnoot 58.
[63] Idem.

informatiesysteem INDiGO tot gevolg. Het aantal benodigde wijzigingen in INDiGO bedraagt met modaliteit 2 in totaal globaal negen wijzigingen. Er kunnen aanpassingen nodig zijn die nu nog niet gezien worden (risico).

De implementatie van modaliteit 3 heeft in aanvulling op de benodigde wijzigingen van het informatiesysteem INDiGO genoemd onder modaliteit 1 (zie paragraaf 3.1.5), dezelfde **twee extra** wijzigingen (als modaliteit 2) tot gevolg. Bij modaliteit 3 is echter de wijziging genoemd onder 2 (overplaatsing van E&S naar SIS) van modaliteit 1 niet nodig. Het aantal benodigde wijzigingen in INDiGO bedraagt met modaliteit 3 in totaal acht wijzigingen. Er kunnen aanpassingen nodig zijn die nu nog niet gezien worden (risico).

Hieronder staan de benodigde 2 extra wijzigingen voor modaliteiten 2 en 3 op hoofdlijnen beschreven. Deze houden zover mogelijk rekening met de toekomstige wijzigingen en automatisering van signaleringen in SIS (TKB/IRV).[64]

1. *Toevoeging extra criterium 'niet meewerken'*

Voor beide modaliteiten moet een extra criterium "niet meewerken" bij de kwalificatie OVR ingebouwd worden. De inschatting is dat er geen aparte kwalificatie in INDiGO nodig is voor de OVR op deze nieuwe grond. **Dit is naar verwachting een kleine wijziging in INDiGO**.

2. *Nieuwe procesverwijzing ivm voorstel IRV/OVR door DT&V*

De procesverwijzing bestaat al in INDiGO, echter moet er een aanpassing in het systeem komen zodat na ontvangst van de procesverwijzing (PV76) van de DT&V via de BVV[65], automatisch een zaak wordt aangemaakt. **Dit is naar verwachting een kleine tot gemiddelde aanpassing in INDiGO.**

METiS

De implementatie van modaliteiten 2 en 3, waarbij het toevoegen van een nieuw criterium wordt beoogd, heeft evenmin impact op METiS.

Er vanuitgaande dat de voorgestelde IV wijzigingen worden doorgevoerd en dat de dataregistratie van voldoende kwaliteit is, is voor analyse- en rapportage doeleinden mogelijk om (getoetste) criteria per zaak inzichtelijk te maken. Ten behoeve van het ontwikkelen van de rapportage mbt de nieuwe OVR-grond 'niet- meewerken' is indiening van een METiS informatieverzoek bij afdeling BIC wenselijk

Als een concreet wetsvoorstel met lagere regelgeving bekend is, is een uitgebreide impactanalyse (EAUT) nodig om de uitvoeringsgevolgen voor de IV-systemen meer inzichtelijk te maken.

4.2 Uitvoeringsgevolgen DT&V

4.2.1 Impact DOVT en DTM

Bij de modaliteiten 2 en 3 wordt een grote impact verwacht bij de DT&V, specifiek binnen de afdelingen Directie Ondersteuning en Voorbereiden Terugkeer (DOVT) en Directie Toezicht en Maatregelen (DTM).

Nieuw werkproces is nodig

In de huidige situatie wordt tijdens het vertrek proces reeds gemonitord wat de mate van medewerking aan terugkeer van de vreemdeling is. Aan de hand hiervan wordt de vertrekstrategie bepaald en/of bijgesteld. Nieuw in het werkproces zou zijn dat bij de modaliteiten 2 en 3 de vreemdeling geïnformeerd dient te worden aan het begin van het

[64] Zie paragraaf 2.2.3. voor de implementatie van de SIS-verordening.

[65] De Basisvoorziening vreemdelingen (BVV) is een automatiseringssysteem binnen de rijksoverheid die verschillende ministeries gebruiken om informatie over vreemdelingen uit te wisselen. Indien IND de digitaliseringsbesluiten gaat realiseren wordt informatie tussen ketenpartners gedeeld via Sigma.

vertrekproces dat hij mogelijk ongewenst verklaard kan worden als blijkt dat deze geen medewerking verleent aan het vertrek.

Vervolgens zal voor alle zaken in de caseload van DOVT en DTM (aan de hand van een nog nader in te vullen beoordelingskader) gedurende het vertrekproces een expliciete beoordeling moeten plaatsvinden of de vreemdeling wel/niet meewerkt aan terugkeer.

Indien bij het bepalen van de vertrekstrategie blijkt dat de vreemdeling niet bereid is om zelfstandig te vertrekken, wordt in de huidige situatie (indien juridisch mogelijk) ingezet op inbewaringstelling (IBS). Daarmee vindt in geval van IBS er reeds (een vorm van) een beoordeling plaats van het niet meewerken aan terugkeer. Echter, veel vreemdelingen uit de caseload van DOVT die op COA-locaties verblijven, vertrekken in de huidige praktijk vaak met onbekende bestemming (MOB), waardoor niet wordt toegekomen aan een IBS (risico). In het huidige werkproces wordt bij dit type zaken dan ook *geen* expliciet oordeel over het niet meewerken aan vertrek gevormd, maar wordt het dossier afgesloten.

Potentiële inrichting werkproces 'niet meewerken'
Indien de vreemdeling niet MOB is gegaan, wordt door de regievoerder een gesprek (horen op OVR) met de vreemdeling ingepland en gehouden op locatie. Dit gesprek moet worden uitgewerkt en opgeslagen in de systemen. Indien duidelijk is dat de vreemdeling niet meewerkt zal aan de hand van een nieuw te ontwerpen format (gelijkend op het format in Kinderpardonzaken) een voorstel tot OVR naar de IND verstuurd worden. Uit dit format blijkt waarom geoordeeld wordt dat de vreemdeling niet meewerkt. Hiervan dient ook een registratie in de systemen plaats te vinden. De regievoerder voegt hieraan de noodzakelijke stukken uit het dossier ter onderbouwing toe. Gedurende de OVR-procedure is de verwachting dat er geregeld afstemming plaatsvindt tussen de regievoerder van de DT&V en de IND.

Indien een vreemdeling niet MOB is gegaan vormt het moment na IBS het meest aangewezen moment om de vreemdeling te spreken over de oplegging van een mogelijke OVR. Als IBS juridisch gezien niet mogelijk is dan is het moment voorafgaande aan de ontruiming van een COA-locatie het meest aangewezen moment om de vreemdeling te spreken over de oplegging van een mogelijke OVR. Als IBS van een VRIS-er juridisch gezien niet mogelijk is, dan vormt de periode voor expiratie van de straf het meest aangewezen moment om de vreemdeling te spreken over de oplegging van een mogelijke OVR.

In die gevallen dat de vreemdeling MOB is gegaan, zal bij afsluiting van het dossier zonder dat er gesproken is met de vreemdeling een voorstel tot oplegging van een OVR bij de IND ingediend worden.

Extra werklast 'niet meewerken'
Naast een nieuw werkproces, geven beide modaliteiten ook extra inhoudelijke werklast. Alhoewel beide directies bekend zijn om in voorkomende gevallen in enige vorm te beoordelen of een vreemdeling niet meewerkt, zijn de (nog nader te bepalen) kaders inhoudelijk waarschijnlijk anders. Hiervoor geldt dat hoe breder het beleidskader, hoe groter de inhoudelijke complexiteit (en daarmee werklast) en risico op onduidelijkheden en daarmee willekeur. Daarbij zal deze beoordeling nu structureel in plaats van incidenteel moeten gaan plaatsvinden. Met name in het begin wordt extra werklast verwacht door vragen van ketenpartners, advocatuur en collega's en onduidelijkheden in de uitvoering die niet voorzien waren. Tenslotte is sprake van een toename van de werklast vanwege de verwachte aantallen zaken (7.500/3.500). De inschatting is daarbij dat beide directies van de DT&V evenredig geraakt worden.

Extra werklast door vervolging OM
Zoals reeds beschreven wordt enkel in gevallen waar het OM strafvervolging instelt op grond van artikel 197 Sr, de DT&V gevraagd om input (zie paragraaf 2.1.1 en 3.2). Voor modaliteiten 2 en 3 betekent dit voor beide scenario's dat dit impact zal hebben op de werklast: 4 uur per zaak.

Personele gevolgen totale extra werklast
Hoe groot de werklast wordt is afhankelijk van het scenario. Naar schatting zal het voorstel OVR 'niet meewerken' een totale extra werklast van 11 uur per zaak hebben voor modaliteiten 2 en 3.[66]
Scenario A – 7.500 voorstellen tot OVR.

- Uitgaande van 11 uur per zaak Voorstel OVR 'niet-meewerken', levert dit naar schatting op jaarbasis 82.500 additionele uren aan extra werk op. Dit betekent dat DOVT/DTM afgerond ca. 60 extra fte aan schaal 10 regievoerders nodig heeft.[67]
- Uitgaande van 4 uur per zaak input leveren aan het OM, levert dit naar schatting op jaarbasis 7.500 uren extra werk op. Dit betekent dat DOVT/DTM afgerond ca. 5 fte aan schaal 10 regievoerders nodig heeft.
- Daarnaast moet rekening worden gehouden dat DOVT/DTM 3 schaal 13 managers, 3 management ondersteuners schaal 6 en 10 schaal 11 senior regievoerders nodig heeft. Tenslotte wordt ingeschat dat eveneens 10 schaal 6 administratief medewerkers en 2 senior administratief medewerkers schaal 7 nodig zijn.
- Daarnaast zullen in dit scenario 2 extra (juridisch) adviseurs schaal 12 nodig zijn voor de Directie Strategisch Advies en Juridische Zaken (SAJZ) en 2 extra medewerkers schaal 12 voor de Directie Bedrijfsvoering (BV).
- De totale opleidingskosten en reis- en verblijfskosten bedragen in dit scenario circa 326.500,- euro.

Scenario B – 3.500 voorstellen tot OVR.

- Uitgaande van 11 uur per zaak Voorstel OVR 'niet-meewerken', levert dit naar schatting op jaarbasis 38.500 additionele uren aan extra werk op. Dit betekent dat DOVT/DTM afgerond ca. 30 extra fte aan schaal 10 regievoerders nodig heeft.[68]
- Uitgaande van 4 uur per zaak input leveren aan het OM, levert dit naar schatting op jaarbasis 3.500 uren extra werk op. Dit betekent dat DOVT/DTM afgerond ca. 3 fte aan schaal 10 regievoerders nodig heeft.
- Daarnaast moet rekening worden gehouden dat DOVT/DTM 2 schaal 13 managers, 2 management ondersteuners schaal 6 en 5 schaal 11 senior regievoerders nodig heeft. Tenslotte wordt ingeschat dat eveneens 5 schaal 6 administratief medewerkers en 1 senior administratief medewerker schaal 7 nodig zijn.
- Daarnaast zal in dit scenario 1 extra (juridisch) adviseur schaal 12 nodig zijn voor de Directie Strategisch Advies en Juridische Zaken (SAJZ) en 1 extra medewerker schaal 12 voor de Directie Bedrijfsvoering (BV).
- De totale opleidingskosten en reis- en verblijfskosten bedragen in dit scenario circa 163.250,- euro.

N.B. Ook zal er een nieuw procesprotocol voor het OVR-proces moeten worden aangemaakt en worden onderhouden. Dit zijn vaste kosten die niet terug gebracht kunnen worden op 1 zaak.

DT&V geeft aan dat een belangrijke randvoorwaarde voor het uitvoeren van de werklast in scenario's A en B is dat de oplegging van de OVR tot gevolg heeft dat het OM overgaat op vervolging. Indien dit niet het geval is gaat dit ten koste van de primaire werkzaamheden van de DT&V, namelijk het effectueren van vertrek. Er is hierdoor sprake van een verdringingseffect. Indien er onvoldoende fte beschikbaar is om de werklast uit te voeren, zullen andere taken zullen blijven liggen (risico).

[66] De verwachte totale werklast van 11 uur is ingeschat aan de hand van verwachte nodige stappen die het in het proces moeten worden gemaakt. Zie hiervoor bijlage C.
[67] Het aantal fte's is op basis van de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2022, waarin wordt uitgegaan van 1.409 direct productieve uren per 1 fte (36 uur) per jaar.
[68] Idem.

Indien het OM overgaat tot strafrechtelijke vervolging heeft dat effect op de caseload van VRIS-ers van DT&V. Deze zal toenemen. Hoeveel deze zal toenemen en hoeveel capaciteit dit zal gaan kosten zal sterk afhangen van het vervolgingsbeleid van het OM. Het is voor DT&V van belang om hiervan wel een beeld te hebben in verband met de mogelijke capaciteitsuitbreiding die hiermee gepaard gaat (randvoorwaarde).

Een schematische weergave van de extra werklast die per zaak te verwachten is bij de DT&V voor de modaliteiten 2 en 3 is opgenomen in bijlage C.

Als een concreet wetsvoorstel met lagere regelgeving bekend is, is een uitgebreide impactanalyse (EAUT) nodig om de uitvoeringsgevolgen voor DT&V meer inzichtelijk te maken.

4.2.2 Impact IV-systemen

ISTV
Naar aanleiding van modaliteiten 2 en 3 wordt in het Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek (ISTV) van de DT&V impact verwacht.

1. *Procesverwijzing voor IND*

Voor het nieuw in te richten werkproces is aanpassing in de IV-systemen vereist. Er moet een nieuw proces worden aangemaakt waarbij nader onderzocht moet worden welke gegevens-set de IND nodig heeft om het OVR-verzoek af te handelen. Uiteindelijk moeten er afspraken gemaakt worden over welke gegevens er in het overdrachtsmoment tussen de DT&V en de IND meegenomen worden. Vervolgens moet er in het IV-systeem een signaal afgegeven worden en worden bepaald welk type en onderliggende documenten hierin meegenomen moeten worden en wie toegang heeft tot de betreffende documenten. Naar verwachting is in het IV-systeem niet een geheel nieuw proces nodig, nu er in verband met de ketenvoorziening reeds informatieoverdracht plaatsvindt waarbij kan worden aangesloten. Dit is naar inschatting een kleine tot gemiddelde aanpassing in ISTV.

2. Gegevensuitwisseling met OM

Op dit moment is het werkproces tussen de DT&V en het OM niet geautomatiseerd. Bij een dergelijke toename wordt het wenselijk om deze informatie uitwisseling wel te automatiseren en te professionaliseren (AVG conform). Zie ook paragraaf 3.2.

4.3 Uitvoeringsgevolgen OM

De uitvoeringsgevolgen voor het OM zijn beperkt. Er is geen nieuw werkproces nodig.

Indien de verruiming van het toepassingsbereik van de OVR in modaliteiten 2 en 3 leidt tot de inschatting van 7500 of 3500 extra OVR op jaarbasis, wordt de volgende impact verwacht bij het OM. Door middel van een hele globale inschatting wordt het aantal instroomzaken gemiddeld per jaar berekend op:

- scenario A (7500) 1.875 zaken
- scenario B (3500) 875 zaken.[69]

Er wordt een extra werklast verwacht ten aanzien van de inhoudelijke behandeling van de zaken die instromen. Echter wordt niet verwacht dat hierdoor extra Fte nodig is. Het OM geeft aan dat beide scenario's beheersbare gevolgen hebben. De hiervoor genoemde inschatting van instroomcijfers zegt niets over de wijze waarop de zaken inhoudelijk bij het

[69] De ratio 1 op 4 (afgerond) OVR zaken is gebaseerd op het gemiddelde aantal vreemdelingen dat in de afgelopen 3 jaar (2019-2021) is ingestroomd bij het OM als zijnde een 197 Sr zaak. In die periode zijn bij het OM gemiddeld 140 (afgerond) vreemdelingen ingestroomd op grond van 197 Sr. Dit is vervolgens afgezet tegen gemiddeld aantal opgelegde zware IRV (200 afgerond) en het aantal opgelegde OVR (400 afgerond), totaal gemiddeld 600 opgelegde maatregelen per jaar (23%).

OM afgehandeld zullen worden. Daarnaast is het niet duidelijk in welke mate in de zaken waarin de OVR zal worden opgelegd op grond van het "meewerkcriterium" daadwerkelijk vervolging plaats zal vinden. Dit vereist een nadere juridische analyse en zal plaatsvinden zodra er een concreet wetsvoorstel voorligt.

Impact IV-systemen
Op dit moment is het werkproces tussen het OM en de DT&V niet geautomatiseerd. Hoewel een extra 1.875 (scenario A) of 875 (scenario B) zaken per jaar voor het OM een beheersbare hoeveelheid is, betekent deze potentiële toename wel ca. 1.300% (scenario A) tot ca. 600% (scenario B) toename bij deze specifieke werkzaamheden van gegevensuitwisseling tussen het OM en de DT&V.

Als een concreet wetsvoorstel met lagere regelgeving bekend is, is een uitgebreide impactanalyse (EAUT) nodig om de uitvoeringsgevolgen voor het OM meer inzichtelijk te maken.

4.4 Financiële gevolgen

4.4.1 Structurele financiële gevolgen

Personele kosten
Hieronder wordt een inschatting van de additionele personele kosten voor de IND en DT&V ten aanzien van modaliteiten 2 en 3 aangegeven. De inschatting is dat het OM geen additionele personeelskosten heeft bij deze modaliteiten. De financiële gevolgen zijn sterk afhankelijk van de hoeveelheid extra OVR-zaken. Hoe meer zaken hoe groter de impact op de directies van de verschillende organisaties. Omdat modaliteiten 2 en 3 nieuwe wetgeving betreft waarbij verschillende combinaties kunnen ontstaan van het opleggen van een IRV, een OVR wegens openbare orde en een OVR 'niet meewerken', is het lastig in te schatten hoeveel de extra werklast zal zijn. Voor het doel van deze Verkenning wordt uitgegaan van twee scenario's: scenario A – potentieel 7.500 extra OVR en scenario B – potentieel 3.500 extra OVR per jaar. Zie de inleiding van hoofdstuk 4 voor nadere uitleg met betrekking tot de twee scenario's. Omdat de extra aantallen OVR een grove inschatting zijn, evenals de extra werklast (normtijden), betekent dit dat de berekende extra fte en kosten een grove inschatting betreffen. Als de wetgeving meer vaststaat, inclusief lagere regelgeving, kan bij een EAUT een meer accurate inschatting worden gegeven.

IND
Bij de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gebruikt:

- Uitgangspunten normtijden:
    - Voor RVN Cluster OO/IND is gebruik gemaakt van de huidige normtijd van 540 minuten per zaak voor het opleggen van een zwaar IRV. Daarnaast wordt uitgegaan van het huidige percentage waarbij een verzoek tot opheffing wordt ingediend, wat nu naar inschatting het geval is in 75% van de zaken. De gehanteerde normtijd voor het verwerken van een verzoek tot opheffing OVR is 400 minuten.
    - Voor JZ GT/IND is gebruik gemaakt van een inschatting van 8,5 uur per zaak.
    - Voor DV – DRV/IND is een totale normtijd aangehouden van 18 minuten voor het verwerken van de opheffing OVR, het registreren van beroep en het registreren van een uitspraak.
    - Voor DV – TT&I/IND wordt uitgegaan van een normtijd van 11 minuten voor het opvoeren van een signalering; 25 minuten voor het beheren van de signalering (gemiddeld één keer per drie jaar) en 18 minuten voor het afhandelen van bevraging over de signalering (per jaar gemiddeld in 2 op de 10 zaken).

- Uitgangspunten aantal fte en kosten:
  - Het aantal fte's is berekend op basis van de directe uren conform de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2022, waarin 1 fte (36 uur) gelijk staat aan 1.409 direct productieve uren per jaar.[70] De kosten per fte zijn eveneens gebaseerd op de HOT 2022.[71]
  - De OVR-zaken (opleggingen) worden primair behandeld door RVN F&G/IND medewerkers schaal 10; het gebruikte jaartarief komt uit op €77.000 ex BTW.
  - Scenario A: Het aantal extra fte door de instroom OVR-zaken bij RVN heeft tot gevolg dat er aanvullend tenminste
    - zes extra senior beslismedewerkers schaal 11;
    - drie operationeel managers schaal 13, en;
    - drie medewerkers ondersteuning schaal 6

    binnen RVN aangenomen dienen te worden. Het gebruikte jaartarief is gebaseerd op de HOT 2022.
  - Scenario B: Het aantal extra fte door de instroom OVR-zaken bij RVN heeft tot gevolg dat er aanvullend tenminste
    - vier extra senior beslismedewerkers schaal 11;
    - twee operationeel managers schaal 13, en;
    - twee medewerkers ondersteuning schaal 6

    binnen RVN aangenomen dienen te worden. Het gebruikte jaartarief is gebaseerd op de HOT 2022.
  - De beroepen OVR worden behandeld door JZ GT/IND medewerkers schaal 11; het gebruikte jaartarief komt uit op €89.000 ex BTW.
  - Scenario A: Het aantal extra fte door de instroom beroep OVR bij JZ GT heeft tot gevolg dat er aanvullend tenminste:
    - vier extra senior procesvertegenwoordigers schaal 12;
    - twee operationeel managers schaal 13;
    - twee medewerkers DJO schaal 8, en;
    - twee medewerkers ondersteuning schaal 6

    binnen JZ-GT aangenomen dienen te worden. Het gebruikte jaartarief is gebaseerd op de HOT 2022.
  - Scenario B: Het aantal extra fte door de instroom beroep OVR bij JZ GT heeft tot gevolg dat er aanvullend tenminste:
    - twee extra senior procesvertegenwoordigers schaal 12;
    - één operationeel manager schaal 13;
    - één medewerker DJO schaal 8, en;
    - één medewerker ondersteuning schaal 6

    binnen JZ-GT aangenomen dienen te worden. Het gebruikte jaartarief is gebaseerd op de HOT 2022.
  - Het verwerken van de OVR-zaken in INDiGO wordt gedaan door DRV/IND medewerkers schaal 6; het gebruikte jaar tarief komt uit op €52.000 ex BTW.
  - De signaleringen in SIS/E&S worden behandeld door T&I/DV/IND medewerkers schaal 8; het gebruikte jaartarief komt uit op €63.000 ex BTW.

Tabel 4.1 toont het aantal geschatte extra uren en fte's voor de IND op jaarbasis.

Tabel 4.2 toont het aantal geschatte extra personele kosten voor de IND op jaarbasis.

[70] Hierin zijn vakantiedagen en ziektedagen verrekend. De uren zijn op basis van de Handleiding Overheidstarieven 2022 (HOT handleiding-overheidstarieven-2022 (2).pdf); Het aantal door de IND en DT&V begrote uren per fte wijkt af van de HOT. Conform staande afspraak wordt in impactanalyses, zoals deze Verkenning en EAUTS uitgegaan van de HOT.

[71] De (jaar)tarieven fte betreffen de direct productieve uren (houdt rekening met vakantiedagen en ziektedagen) en is exclusief overheadkosten (huisvesting, computers etc.).

Tabel 4.1 – Ingeschatte extra uren en fte voor de IND per jaar bij modaliteiten 2 en 3

IND		Modaliteiten 2 en 3 Scenario A: 7500 zaken		Modaliteiten 2 en 3 Scenario B: 3500 zaken	
Directie / afdeling	**Schaal medewerker**	**Additionele uren**	**Extra fte**	**Additionele uren**	**Extra fte**
RVN Cluster OO	S10	105.000	75	49.000	35
	S11	-	6	-	4
	S13	-	3	-	2
	S6	-	3	-	2
Totaal RVN		**105.000**	**87**	**49.000**	**43**
JZ GT	S11	63.750	45	29.750	21
	S12	-	4	-	2
	S13	-	2	-	1
	S8	-	2	-	1
	S6	-	2	-	1
Totaal JZ		**63.750**	**55**	**29.750**	**26**
DV - DRV	S6	2.188	2	1.021	1
DV – TT&I	S8	2.876	2	1.338	1
Totaal DV		**5.064**	**4**	**2.359**	**2**
Totaal IND		**173.814**	**146**	**81.109**	**71**

Tabel 4.2 - Ingeschatte extra personele kosten per jaar voor de IND bij modaliteiten 2 en 3

IND		Modaliteiten 2 en 3 Scenario A: 7500 zaken	Modaliteiten 2 en 3 Scenario B: 3500 zaken
Directie / afdeling	**Schaal medewerker**	**Extra kosten**	**Extra kosten**
RVN Cluster OO	S10	€ 5.775.000	€ 2.695.000
	S11	€ 534.000	€ 356.000
	S13	€ 351.000	€ 234.000
	S6	€ 156.000	€ 104.000
Totaal RVN		**€ 6.816.000**	**€ 3.389.000**
JZ GT	S11	€ 4.005.000	€ 1.869.000
	S12	€ 412.000	€ 206.000
	S13	€ 234.000	€ 117.000
	S8	€ 126.000	€ 63.000
	S6	€ 104.000	€ 52.000
Totaal JZ		**€ 4.881.000**	**€ 2.307.000**
DV - DRV	S6	€ 104.000	€ 52.000
DV – TT&I	S8	€ 126.000	€ 63.000
Totaal DV		€ 230.000	€ 115.000
Totaal IND		**€ 11.927.000**	**€ 5.811.000**

In bovenstaande is uitgegaan van de gegevens die ten tijde van de Verkenning bekend zijn, waarbij de toekomstige aantallen en normtijden zijn geschat. Op moment van inwerkingtreding van het gewijzigde OVR-beleid kunnen de uitkomsten anders liggen.

In verband met de benodigde aantallen extra fte om modaliteiten 2 en 3 uit te kunnen voeren, zijn ook voor het team Werving, selectie en ondersteuning (WSO, afdeling Human Resources, Directie Bedrijfsvoering IND) meerdere fte nodig om de nieuwe medewerkers te kunnen werven. Een inschatting van deze extra personele kosten voor WSO is nu nog niet bekend. Dit zal in een eventuele komende EAUT nader in kaart gebracht kunnen worden.

De OVR is een kostprijsproduct en de kosten voor het behandelen van de zaak worden middels de kostprijs OVR obv de pxq in rekening gebracht bij de opdrachtgever. De extra benodigde fte's zullen uit de extra verkregen pxq gefinancierd worden. Eventuele beleidsaanpassingen zullen tot aanpassingen in de kostprijs leiden (risico).

<u>DT&V</u>
Bij de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gebruikt:

- Uitgangspunten normtijden:
    - Voor de directies DOVT en DTM (DT&V) wordt uitgegaan van een inschatting van 11 uur per voorstel OVR 'niet meewerken' aan de IND.
    - Voor de directies DOVT en DTM (DT&V) is gebruik gemaakt van de huidige normtijd van 4 uur voor het behandelen van verzoeken vanuit het OM per 1 op de 4 zaken (zie paragraaf 3.2 en 3.3 voor de ratio 1 op 4 zaken).

- Uitgangspunten aantal fte en kosten:
- Het aantal fte's is berekend op basis van de directe uren conform de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2022, waarin 1 fte (36 uur) gelijk staat aan 1.409 direct productieve uren per jaar.[72] De kosten per fte zijn eveneens gebaseerd op de HOT 2022.[73]
- De voorstellen tot OVR 'niet meewerken' aan de IND worden behandeld door DOVT-DTM//DT&V medewerkers schaal 10 (regievoerders); het gebruikte jaartarief komt uit op €77.000 ex BTW.
- De verzoeken van het OM worden behandeld door DOVT-DTM//DT&V medewerkers schaal 10 (regievoerder); het gebruikte jaartarief komt uit op €77.000 ex BTW.
- <u>Scenario A</u>: Het aantal extra fte voor het voorstel OVR aan de IND en verzoeken t.b.v. het OM heeft tot gevolg dat er aanvullend tenminste:
  - 10 extra senior regievoerders schaal 11;
  - drie operationeel managers schaal 13;
  - drie medewerkers management ondersteuning schaal 6;
  - 10 administratief medewerkers schaal 6;
  - twee senior administratief medewerkers schaal 7;
  - twee juridisch adviseurs schaal 12, en;
  - twee medewerkers directie BV schaal 12

  binnen DT&V aangenomen dienen te worden. Het gebruikte jaartarief is gebaseerd op de HOT 2022.
- <u>Scenario B</u>: Het aantal extra fte voor het voorstel OVR aan de IND en verzoeken t.b.v. het OM heeft tot gevolg dat er aanvullend tenminste:
  - vijf extra senior regievoerders schaal 11;
  - twee operationeel managers schaal 13;
  - twee medewerkers management ondersteuning schaal 6;

[72] Hierin zijn vakantiedagen en ziektedagen verrekend. De uren zijn op basis van de Handleiding Overheidstarieven 2022 (HOT handleiding-overheidstarieven-2022 (2).pdf); Het aantal door de IND en DT&V begrote uren per fte wijkt af van de HOT. Conform staande afspraak wordt in impactanalyses, zoals deze Verkenning en EAUTS uitgegaan van de HOT.
[73] De (jaar)tarieven fte betreffen de productieve uren (houdt rekening met vakantiedagen en ziektedagen) en is exclusief overheadkosten (huisvesting, computers etc.).

- vijf administratief medewerkers schaal 6;
- één senior administratief medewerker schaal 7;
- één juridisch adviseur schaal 12, en;
- één medewerker directie BV schaal 12

binnen DT&V aangenomen dienen te worden. Het gebruikte jaartarief is gebaseerd op de HOT 2022.

Tabel 4.3 toont het aantal geschatte extra uren en fte's voor de DT&V op jaarbasis.
Tabel 4.4 toont het aantal geschatte extra personele kosten voor de DT&V op jaarbasis.

Tabel 4.3 – Ingeschatte extra uren en fte voor de DT&V per jaar bij modaliteiten 2 en 3

DT&V		**Modaliteiten 2 en 3 Scenario A: 7500 zaken**		**Modaliteiten 2 en 3 Scenario B: 3500 zaken**	
Directie/afdeling	**Schaal medewerker**	**Additionele uren**	**Extra fte**	**Additionele uren**	**Extra fte**
DOVT/DTM - Voorstel OVR	S10	82.500	60	38.500	30
DOVT/DTM – Verzoek OM	S10	7.500	5	3.500	3
DOVT/DTM	S11	-	10	-	5
	S13	-	3	-	2
	S7	-	2	-	1
	S6		13	-	7
Totaal DOVT/DTM		**-**	**93**	**-**	**48**
SAJZ	S12	-	2	-	1
BV	S12	-	2	-	1
TOTAAL DT&V		**90.000**	**97**	**42.000**	**50**

Tabel 4. – Ingeschatte extra personele kosten voor de DT&V per jaar bij modaliteiten 2 en 3

DT&V		**Modaliteiten 2 en 3 Scenario A: 7500 zaken**	**Modaliteiten 2 en 3 Scenario B: 3500 zaken**
Directie/afdeling	**Schaal medewerker**	**Extra kosten**	**Extra kosten**
DOVT/DTM - Voorstel OVR	S10	€ 4.620.000	€ 2.310.000
DOVT/DTM – Verzoek OM	S10	€ 385.000	€ 231.000
DOVT/DTM	S11	€ 890.000	€ 445.000
	S13	€ 351.000	€ 234.000
	S7	€ 114.000	€ 57.000
	S6	€ 676.000	€ 364.000
Totaal DOVT/DTM		**€ 7.036.000**	**€ 3.641.000**
SAJZ	S12	€ 206.000	€ 103.000
BV	S12	€ 206.000	€ 103.000
TOTAAL DT&V		**€ 7.448.000**	**€ 3.847.000**

In bovenstaande is uitgegaan van de gegevens die ten tijde van de Verkenning bekend zijn, waarbij de toekomstige aantallen en normtijden zijn geschat. Op moment van inwerkingtreding van het gewijzigde OVR-beleid kunnen de uitkomsten anders liggen.

Beheerkosten IV
De ingeschatte beheerkosten van INDiGO staan in tabel 4.6 en bedragen jaarlijks **€ 13.153**. De ingeschatte beheerkosten van ISTV staan in tabel 4.7 en bedragen jaarlijks **€ 1.065.**

In onderstaande tabel 4.5. zijn samenvattend voor de IND en de DT&V de ingeschatte totale structurele kosten per jaar (excl. BTW; excl. overhead) in kaart gebracht voor modaliteiten 2 en 3.

Tabel 4.5 – Inschatting totale structurele kosten per jaar voor modaliteiten 2 en 3.*

		Modaliteiten 2 en 3 **Scenario A: 7500 zaken**	**Modaliteiten 2 en 3** **Scenario B: 3500 zaken**
IND	Personele kosten IND	*146 fte* € 11.927.000	*71 fte* € 5.811.000
	Beheerkosten INDiGO	€ 13.153	€ 13.153
	Totale structurele kosten IND	**€ 11.940.153**	**€ 5.824.153**
DT&V	Personele kosten DT&V	*79 fte* € 7.448.000	*50 fte* € 3.847.000
	Beheerkosten ISTV	€ 1.065	€ 1.065
	Totale structurele kosten DT&V	**€ 7.449.065**	**€3.848.065**
Totaal	**Totale structurele kosten IND + DT&V**	**€ 19.389.218**	**€ 9.672.218**

** Het aantal fte en de daarmee samenhangende kosten zijn gebaseerd op ingeschatte aantallen van 7.00 en 3.500 zaken per jaar. De daadwerkelijke aantallen aanvragen en de daarmee samenhangede fte en kosten kunnen daarom afwijken. De kosten zijn gebaseerd op de HOT 2022 en exclusief BTW en exclusief overheadkosten van € 24.400 per fte per jaar.*

4.4.2 *Incidentele financiële gevolgen*

IV-kosten
De ingeschatte incidentele financiële gevolgen betreffen de IV-kosten die horen bij de beschreven IV-aanpassingen van INDiGO in paragraaf 4.1.5 (IND) en ISTV in paragraaf 4.2.2 (DT&V). Zoals eerder aangegeven, zijn de IV-aanpassingen globaal aangegeven en ingeschat. De bijhorende kosten zijn eveneens globaal ingeschat. Het is daarom mogelijk dat meer of andere aanpassingen nodig zijn, waardoor de kosten eveneens kunnen wijzigen.

Aanpassen INDiGO
De kosten om modaliteiten 2 en 3 in INDiGO te realiseren worden geschat op **€ 98.320** en zijn nader uitgewerkt in onderstaande tabel 4.6 De aantal uren (en daarmee kosten) bestaan uit: analyse, ontwerp, bouw en het testen van de aanpassingen.

Tabel 4.6 – Ingeschatte kosten aanpassingen INDiGO (IND) bij modaliteiten 2 en 3

Onderdeel	Aantal uren	Kosten
Nieuw criterium	30	€ 2.921
Extra grond opleggen OVR	30	€ 2.921
Notificatie bij registratie vertrek, wanneer OVR aanwezig	140	€ 13.789
Notificatie wanneer einddatum OVR bereikt	140	€13.789
Indicatiebepaling & Titelbepaling	140	€ 13.600
Vullen einddatum OVR bij registreren vertrek	40	€ 3.974
Nieuwe procesverwijzing 76	68	€ 6.747
Digitale uitwisseling RvdR	80	€ 8.025
Totaal		**€ 65.766**
Opslag beheer (20%)		€ 13.153
Opslag opleidingen (10%)		€ 6.577
Totaal		**€ 85.496**
Opslag onvoorzien (15%)		€ 12.824
Totaal Generaal	**668 uren**	**€ 98.320**

<u>Aanpassen DT&V</u>
De kosten om modaliteiten 2 en 3 in ISTV te realiseren worden geschat op **€ 15.440** en zijn nader uitgewerkt in onderstaande tabel 4.7. De aantal uren (en daarmee kosten) bestaan uit: analyse, ontwerp, bouw en het testen van de aanpassingen.

Tabel 4.7 – Ingeschatte kosten aanpassingen ISTV (DT&V) bij modaliteiten 2 en 3

Onderdeel	Aantal uren	Kosten
Nieuwe procesverwijzing 76	88	€ 10.648
Opslag beheer (10%)		€ 1.065
Opslag implementatie (20%)		€ 2.130
Totaal		**€ 13.842**
Opslag onvoorzien (15%)		€ 1.598
Totaal Generaal	**88 uren**	**€ 15.440**

In onderstaande tabel 4.8. zijn samenvattend de totale IV-kosten bij modaliteiten 2 en 3 voor de IND en DT&V in kaart gebracht.

Tabel 4.8 – Totale IV-kosten bij modaliteiten 2 en 3

Organisatie	IV-kosten
IND (INDiGO)	**€ 98.320**
DT&V (ISTV)	**€ 15.440**
Totaal IND + DT&V	**€ 113.760**

5 Impact keten en vreemdeling

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de gevolgen van de voorgestelde modaliteiten voor de keten en de vreemdeling.

5.1 Gevolgen voor de keten

Zoals in dit rapport beschreven hebben de voorgestelde modaliteiten impact op de uitvoering van de werkprocessen bij de IND, de DT&V en het OM. Er wordt ook impact op de uitvoering verwacht bij de Politie (met name bij de AVIM), de Zeehavenpolitie, de KMar, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), rechtbanken (Raad voor de Rechtspraak), gemeenten en het COA.

De impact op de inhoud, werkprocessen en (personele) capaciteit bij de verschillende ketenpartners zijn divers en complex doordat de vreemdelingenketen op verschillende manieren met elkaar verbonden is. De gevolgen voor deze ketenpartners zijn in deze Verkenning buiten beeld gebleven. Daarom is in het vervolgtraject een volledige impactanalyse in de vorm van een EAUT noodzakelijk. Hierbij is het van groot belang dat alle betrokken ketenpartners meegenomen worden in het onderzoek. Hieronder wordt de te verwachten impact op deze uitvoeringsorganisaties wordt zeer hoogover beschreven.

De voorgestelde modaliteiten hebben impact op de inhoud en het werkproces van de AVIM, Zeehavenpolitie en KMar. Zij zullen in het geval van modaliteiten 1 en 2 moeten horen op OVR én IRV, wanneer zij bijvoorbeeld vreemdelingen registeren die in overtreding zijn van de Vw. Dit vereist nadere uitwerking van regelgeving en samenwerking. Ten aanzien van de modaliteiten 2 en 3 komt er een nieuwe categorie vreemdelingen bij die, op grond van het niet meewerken aan vertrek of terugkeer, een OVR opgelegd kunnen krijgen. Bij de extra OVR die voortvloeien uit scenario’s A (7.500 zaken) en B (3.500 zaken) komen de Politie, Zeehavenpolitie en KMar naar verwachting in hun dagelijkse werkzaamheden meer vreemdelingen tegen waarbij een OVR maatregel is opgelegd. Dit zal waarschijnlijk financiële impact hebben en extra kosten met zich meebrengen, die middels een uitgebreide impactanalyse (EAUT) in kaart gebracht kunnen worden.

Ook de Rechtspraak zal worden geraakt. Met name bij modaliteiten 2 en 3 zullen naar verwachting veel meer vreemdelingen een OVR opgelegd krijgen. Omdat het indienen van een bezwaarschrift bij de IND dan niet langer mogelijk is, zullen naar inschatting de meeste vreemdelingen hiertegen beroep instellen. Dit zal een aanzienlijke extra werklast betekenen voor de rechtbanken.

Wanneer meer vreemdelingen vervolgd worden in verband met de opgelegde OVR wordt DJI geraakt, omdat meer vreemdelingen in bewaring (IBS) kunnen worden gesteld of in strafrechtelijke detentie (VRIS) kunnen terechtkomen. Hierdoor zullen ook de bewaringszaken bij de rechtbanken en de IND toenemen. Nadere uitwerking van regelgeving en samenwerking is een vereiste om dit duidelijker in kaart te brengen en de impact te meten.

Tenslotte kan het aanpassen van de OVR mogelijk ook (grote) uitvoeringsconsequenties hebben voor gemeenten en het COA. Immers, een vreemdeling die ongewenst is verklaard, komt niet in aanmerking voor enige voorzieningen. Dit kan wellicht leiden tot overlastgevers binnen de gemeenten en het COA. Ook hier geldt dat nadere uitwerking van regelgeving en samenwerking een vereiste is en dat de impact nader onderzocht kan worden in een EAUT.

5.2 Gevolgen voor de vreemdeling

De drie modaliteiten hebben voor de vreemdeling als gevolg dat hij in aanmerking kan komen voor een OVR op grond van openbare orde feiten (modaliteiten 1/2) en/of op de enkele grond een OVR opgelegd kan krijgen als de vreemdeling niet meewerkt aan vertrek/terugkeer (modaliteiten 2 en 3).

De categorieën vreemdelingen die naar verwachting geraakt worden door de modaliteiten zijn weergegeven in onderstaande tabel 5.1.

Tabel 5.1 - Categorieën vreemdelingen die naar verwachting geraakt worden door de modaliteiten.

Categorie	Geraakt ?	Wanneer?	Welke modaliteit?	Wat kunnen ze nu van NL krijgen?	Wat kunnen ze straks van NL krijgen?
Derdelanders zonder rechtmatig verblijf (in NL)[74]	Ja	Direct	1,2,3	TKB + IRV	TKB/IRV + -OVR wegens OO -OVR 'niet meewerken'
Derdelanders met rechtmatig verblijf in NL (incl in procedure)	Ja	Na afwijzing/ intrekking	1,2,3	TKB + IRV	TKB/IRV + -OVR wegens OO -OVR 'niet meewerken'
Derdelanders ogv gemeenschapsrecht in NL	Nee		n.v.t.	OVR (EU-criterium)	OVR (EU-criterium)
EU onderdanen	Nee		n.v.t	OVR (EU-criterium)	OVR (EU-criterium)
Derdelanders met rechtmatig verblijf in andere lidstaat EU:					
Op nationale gronden niet-asiel	Ja	Na bevel tot terugkeer[75]	1,2,3	TKB + IRV (in E&S)	-OVR wegens OO -OVR niet meewerken
Op asielgronden of gemeenschapsrecht uitgeoefend in NL	Ja	Na bevel tot terugkeer[76]	n.v.t.	OVR	OVR wegens OO
Ogv gemeenschapsrecht niet uitgeoefend in NL	Ja	Na bevel tot terugkeer[77]	1,2,3	TKB + IRV (in E&S)	-OVR wegens OO -OVR niet meewerken
Derdelanders (Dublin)claim akkoord in EU	Ja		1,2,3	OVR	-OVR wegens OO -OVR niet meewerken

[74] Exclusief toegangsgeweigerden aan de grens: deze categorie krijgt nu geen TKB/IRV, maar een OVR.
[75] Bij TKB 0-dgn en zwaar IRV op grond van openbare orde is eerst een bevel tot terugkeer niet nodig.
[76] Deze categorie vreemdelingen krijgt geen TKB/IRV, dus bij openbare orde is een bevel tot terugkeer niet eerst nodig.
[77] Bij TKB 0-dgn en zwaar IRV op grond van openbare orde is eerst een bevel tot terugkeer niet nodig.

Een OVR heeft op hoofdlijnen de volgende (verstrekkende) gevolgen voor de vreemdeling:

- Het recht op opvang en gelden vervalt.
- De vreemdeling kan in bewaring worden gesteld.
- De vreemdeling kan strafrechtelijk vervolgd worden met detentie tot gevolg.
- De vreemdeling is uitzetbaar en de maatregel heeft invloed op of de vreemdeling in de toekomst Nederland nog mag inkomen.
- De vreemdeling wordt gesignaleerd, wat de inreis in Nederland of andere EU-landen belemmert.
- De mogelijkheid tot het indienen van bezwaar vervalt. De vreemdeling kan tegen een los opgelegde OVR enkel een beroepschrift indienen bij de rechtbank.
- De OVR wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Zoals in bovenstaande tabel te zien is, worden – behalve EU onderdanen en hun familieleden met verblijfsrecht in Nederland – alle overige categorieën vreemdelingen potentieel geraakt door de drie modaliteiten. Met zo'n grote potentiële doelgroep is het van belang dat de beleidskaders, met name als het gaat bij een OVR 'niet meewerken', helder en duidelijk zijn. Elke zaak wordt individueel beoordeeld waarbij alle individuele omstandigheden en belangen moeten worden meegenomen. Hiervoor geldt dat hoe breder het beleidskader, hoe groter de inhoudelijke complexiteit en het risico op onduidelijkheden bij de beoordeling of de OVR opgelegd kan/moet worden. Dit kan het risico op willekeur voor de vreemdeling tot gevolg hebben.

Naast het risico op willekeur kunnen de complexiteit (inhoudelijk en technisch) en onduidelijke beleidskaders tot gevolg hebben dat onjuiste verblijfs- en/of verwijderbaarheidstitels aan de vreemdeling worden toegekend. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor de vreemdeling: verschillende rechten en plichten zijn gekoppeld aan de verschillende titels, zoals het recht op opvang, financiële bijstand (uitkeringen en toeslagen) alsook of een vreemdeling uitzetbaar is of niet (zie ook paragraaf 3.1.2). Daarnaast wordt de OVR gepubliceerd in de Staatscourant, wat online te raadplegen is. Als de vreemdeling vervolgens verblijfsrecht krijgt, kan deze openbare publicatie problemen opleveren in het dagelijks leven. Een vreemdeling kan dan verzoeken om deze publicatie te verwijderen dan wel rectificeren, wat niet eenvoudig is. De mogelijkheden hiertoe en de impact dienen nader onderzocht te worden in een EAUT.

De opgelegde OVR in geval van modaliteiten 2 en 3 heeft eveneens grote impact op de vreemdeling. Met de OVR-grond 'niet meewerken' komen immers ook vreemdelingen voor een OVR in aanmerking die geen misdrijven hebben gepleegd of overtredingen hebben begaan met betrekking tot de openbare orde. Daarbij ligt aan de basis van het meewerken aan terugkeer/vertrek de aanname dat de vreemdeling kán meewerken aan het terugkeerproces. Dit raakt aan het doenvermogen (zie hieronder) en indien hier obstakels in zitten waardoor het (volgens de vreemdeling) niet mogelijk is terug te keren, kan het bij de voorgestelde modaliteiten grote consequenties tot gevolg hebben.

Hoewel elke zaak individueel beoordeeld wordt, kan bij sommige doelgroepen vooraf de vraag worden gesteld of het opleggen van de OVR op grond van 'niet meewerken' zich verhoudt tot de gevolgen. Ten behoeve van deze Verkenning zijn bij modaliteiten 2 en 3 in een scenario B de doelgroepen Dublinclaimanten, gezinnen en AMV's niet meegenomen, gelet op een grote complexiteit in de uitvoering en/of maatschappelijke onwenselijkheid. Indien er in het verdere wetgevingstraject keuzes gemaakt worden met betrekking tot bepaalde doelgroepen die wel of niet onder de nieuwe wetgeving vallen, is het in het belang van de vreemdeling om nader te onderzoeken hoe deze verschillende doelgroepen geraakt worden.

Bovengenoemde gevolgen voor de vreemdeling houden in dat de beleidskaders óók voor de vreemdeling duidelijk moeten zijn. Dit raakt aan het doenvermogen van de vreemdeling.

Doenvermogen

Onder doenvermogen verstaan we in deze Verkenning het vermogen van de vreemdeling om de (concept)regelgeving uit te kunnen voeren of na te kunnen leven.

Voor de vreemdeling is van belang dat hij geïnformeerd wordt over de OVR (inclusief plichten inzake toepassing artikel 108 Vw en meewerken aan terugkeer) en de gevolgen behorende bij deze maatregel, zoals een signalering in E&S en/of SIS, en wat hij geacht wordt te doen. Om het doenvermogen te optimaliseren is het nodig dat deze informatie op een adequate manier verstrekt wordt in persoon (tijdens een gehoor) en schriftelijk in het uiteindelijke besluit. Daarnaast is van belang dat uitleg over de OVR en de gevolgen zo duidelijk mogelijk vermeld staan op de IND- en DT&V-website en in de betreffende folder(s).

Na het opleggen van een OVR wordt de vreemdeling verondersteld te weten dat hij de EU of Nederland moet verlaten en dat hij de IND dient te informeren wanneer hij vertrokken is. Hoe hij de IND dient te informeren, moet zo laagdrempelig (doenbaar) mogelijk ingericht worden. Daarnaast moet voor de vreemdeling duidelijk zijn wat hij kan doen in het geval hij het niet eens is met de OVR. Ook moet de vreemdeling weten hoe hij een verzoek tot opheffing OVR kan indienen en wanneer zijn gegevens uit E&S en/of SIS verwijderd worden. Ook deze procedures moeten doenbaar zijn voor de vreemdeling. Het is niet alleen zaak dat de vreemdeling weet wat hij moet doen, maar ook dat dat wat hij moet doen daadwerkelijk "te doen" is.

Ten aanzien van een OVR 'niet meewerken' geldt dat de bewijslast dat de vreemdeling heeft meegewerkt aan vertrek danwel terugkeer ook bij de vreemdeling ligt. De vreemdeling dient hiervan op de hoogte te zijn en het moet 'doenbaar' zijn voor de vreemdeling om te bewijzen dat hij heeft meegewerkt aan vertrek. Vervolgens is het aan de DT&V/IND om te oordelen of de vreemdeling voldoende bewijs heeft geleverd.

In het vervolgtraject kunnen bij een volledige impactanalyse (EAUT) de gevolgen voor de categorieën vreemdelingen die geraakt worden door de nieuwe wetgeving nader onderzocht worden, zodat de menselijke maat en de mate waarin vreemdelingen daadwerkelijk begrijpen en uitvoering kunnen geven aan hetgeen de uiteindelijk gekozen modaliteit voorschrijft.

6 Communicatie en implementatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan de gevolgen voor zowel de interne als externe communicatie. Vervolgens wordt ingegaan op het implementatietraject. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf die ingaat op de randvoorwaarden en risico's bij het uitvoeren van de drie modaliteiten.

6.1 Communicatie

De drie voorgestelde modaliteiten hebben gevolgen voor zowel de interne als externe communicatie.

- *Interne communicatie*: Werknemers dienen tijdig te worden geïnformeerd over wetswijziging via de interne communicatiekanalen. Nieuwe systeembeschrijvingen, procesbeschrijvingen en (werk)instructies dienen te worden geschreven. Ook zodat vragen van klanten en ketenpartners kunnen worden beantwoord.

- *Externe communicatie*: informatie op websites en folders dienen tijdig te worden aangepast. Tijdens het implementatietraject zullen afspraken gemaakt moeten worden over de noodzakelijkheid om de nieuwe wetgeving en werkwijze via nieuwsberichten (op websites en via sociale media) kenbaar te maken.

- *Afstemming ketenpartners*: Goede afstemming binnen de keten is noodzakelijk. Er dient tijdig te worden afgestemd met DT&V, het OM, Politie (met name de AVIM), de Zeehavenpolitie, de KMar, DJI, rechtbanken (Raad voor de Rechtspraak), gemeenten en het COA. Werkprocessen moeten op elkaar worden afgestemd.

6.2 Implementatie

Ongeacht de uiteindelijk gekozen modaliteit, zijn voor het tijdspad van implementatie de volgende punten leidend:

- de randvoorwaarden zoals in dit rapport gesteld;
- de eventuele volgordelijkheid/afhankelijkheid van de door de verschillende stakeholders (IND, DT&V en OM) op te leveren producten; en
- de uitkomsten van de door alle betrokken partijen gewenste uitgebreide impactanalyse (EAUT).

In ieder geval is het vaststaan van de wet- en regelgeving (inclusief lagere regelgeving) op het moment van aanvang van implementatie een randvoorwaarde.

6.2.1 Benodigde medewerkers

Om de (concept)wetgeving te kunnen uitvoeren is tijdig voldoende beschikbare capaciteit noodzakelijk. Dit houdt in dat de werving en opleiding van medewerkers tijdig moet plaatsvinden. Voor alle modaliteiten hebben de IND en DT&V nieuwe medewerkers nodig. Het OM heeft aangegeven dat zij de verwachte instroom aan extra werk met de huidige capaciteit kunnen opvangen.

<u>Modaliteit 1</u>

De IND en DT&V hebben voor de uitvoering van modaliteit 1 beperkte extra fte nodig (ca. 7 fte). De werving wordt binnen een tijdsbestek van 2-3 maanden mogelijk geacht. Wel moet men er rekening mee houden dat er sprake is van een krappe arbeidsmarkt waarin er een hoge concurrentie is tussen overheid/bedrijven/opdrachtgevers voor het binnenhalen van hoogopgeleide en ervaren medewerkers. Dit zie je ook terug in salaris en arbeidsvoorwaarden. Hier moet tijdens de werving rekening mee gehouden worden. De

opleidings- en inwerktraject van deze medewerkers neemt ongeveer een jaar in beslag (zowel IND als DT&V) en is de verantwoordelijkheid van de directies zelf. Met de implementatiedatum moet daarom rekening gehouden met een **totaal wervings- en opleidingstraject van 15 maanden.**

Naast dat er rekening gehouden moet worden met de duur van de totale werving en opleiding van nieuwe medewerkers, moet eveneens rekening gehouden worden met de beschikbare opleidings- en inwerkcapaciteit van ervaren medewerkers van de betreffende directies zelf. De verwachting is dat voor de directies DOVT en DTM (DT&V), JZ, RVN en DV (IND) de opleidings- en inwerktrajecten mogelijk zijn omdat de aantallen benodigde extra fte beperkt zijn.

Modaliteiten 2 en 3
Voor uitvoering van modaliteiten 2 en 3 is een hoger aantal nieuwe medewerkers nodig. De inschatting is dat de IND ca. 146 (scenario A) en ca. 71 (scenario B) extra medewerkers nodig heeft voor de uitvoering van modaliteiten 2 en 3. Het merendeel zal bestaan uit beslismedewerkers (RVN) en procesvertegenwoordigers (JZ). De DT&V heeft naar inschatting ca. 97 fte (scenario A) en ca. 50 fte (scenario B) extra medewerkers nodig. Het merendeel zal bestaan uit regievoerders (DOVT/DTM).

Dit betreffen grootschalige wervingen, waarbij keuzes gemaakt moeten worden in de totale wervingsopgave van de IND en DT&V. Volledig nieuwe teams moeten worden opgericht zowel voor de IND als DT&V. Een plan van aanpak dient te worden opgesteld, ook ten aanzien van de werving. Van diverse afdelingen binnen de IND en DT&V zullen deze extra benodigde fte namelijk capaciteit en keuzes vragen om dit te bewerkstelligen. Bij deze modaliteiten is er daarom **sprake van een verdringingseffect bij de IND en DT&V**: andere vacatures zullen niet ingevuld kunnen worden, andere werkzaamheden kunnen hierdoor niet uitgevoerd worden, doorlooptijden zullen oplopen en deze modaliteiten zijn daarmee een risico op de huidige compliancy verplichting van de IND en DT&V.

Daarbij betreffen het voornamelijk functies voor hoger opgeleiden (HBO/WO) waarbij sprake is van krapte op de arbeidsmarkt (zie hierboven onder modaliteit 1). Dit geldt specifiek voor de functie van procesvertegenwoordiger (S11) bij JZ/IND. Ook met enorme inspanning om deze aantallen te werven, verwacht HR van de IND het benodigde extra aantal procesvertegenwoordigers van 55 fte (scenario A) momenteel **niet** te kunnen werven. De inschatting is dat de werving van 20 tot 40 nieuwe geschikte medewerkers voor 1 januari 2024 wellicht haalbaar is voor RVN (scenario B betreft 26 fte), maar ook dit is geen garantie in verband met de krapte op de arbeidsmarkt. Bij JZ zijn de aantallen 20 tot 40 nieuwe medewerkers niet haalbaar. In 2021 en 2022 is er reeds sprake van een permanente werving bij JZ/IND voor de functie van procesvertegenwoordiger. De focus is al verlegd naar starters wat weer meer uitdagingen met zich meebrengt op het gebied van inwerken en opleiden.

Het opleggen van een losse OVR op verzoek van een ketenpartner door het cluster Openbare Orde (RVN/IND) betreft, zoals aangegeven in paragraaf 4.1.1, specialistische werkzaamheden die niet breed verspreid kunnen worden over de IND beslisafdelingen. RVN heeft aangegeven dat zij **geen capaciteit hebben voor het opleiden en inwerken bij het OO-cluster** (thans bestaande uit ca. 6-8 fte) van 87 fte (scenario A) en 43 fte (scenario B). Zij kunnen wellicht vanaf 2023 ca. 9 nieuwe beslismedewerkers schaal 10 op jaarbasis opleiden. Het opleidings- en inwerktraject duurt minimaal 1 jaar. De werving, opleiding en het inwerken van de ingeschatte overige extra capaciteit bij DV/IND beslaat ca. 1 jaar.

DT&V heeft aangegeven dat de werving van zoveel mensen bij scenario A circa anderhalf jaar en bij scenario B één jaar in beslag zal nemen. Het opleidings- en inwerktraject voor

regievoerders duurt vervolgens ongeveer een jaar. Met de implementatiedatum moet daarom rekening gehouden met een **totaal wervings- en opleidingstraject van 2,5 jaar (scenario A) en 2 jaar (scenario B) maanden voor de DT&V.**

Een uitgebreide impactanalyse (EAUT) is noodzakelijk om de aantallen te werven fte en de gevolgen daarvan voor de implementatietermijn nader in kaart te brengen als een wetsvoorstel tot wijziging van de OVR, inclusief lagere regelgeving, meer vaststaat.
Bij deze EAUT moeten dan bovendien de gevolgen voor huisvesting bij de IND en DT&V en benodigde (ICT) middelen worden meegenomen. Grote aantallen extra personeel moeten immers ook gehuisvest kunnen worden en van ICT middelen worden voorzien. Daarnaast moet ook worden bezien welke opgaves van de IND en DT&V mogelijk verdrongen zullen worden bij de uitvoering van modaliteiten 2 en 3.

6.2.2 *Releaseplanning IV-systemen*

Om de betreffende wijzigingen te kunnen uitvoeren vanaf het moment van implementatie is het – gezien de huidige releaseplanning van INDiGO – ook noodzakelijk dat **zeven maanden vóór de implementatiedatum de wetgeving vaststaat en niet meer gewijzigd wordt.** Achtergrond is dat het ongeveer zes à zeven maanden kan duren om analyse en bouw in INDiGO te realiseren.

Specifiek voor modaliteiten 2 en 3
De IV-implementatietermijn van 7 maanden is exclusief een eventuele koppeling van INDiGO (IND) met het ISTV (DT&V). Een digitale koppeling tussen INDiGO en het ISTV heeft de uitgesproken voorkeur van alle betrokken partijen, ook in verband met de traceerbaarheid van de OVR-verzoeken. De realisatie van een automatisch verzoek tot ongewenstverklaring op zaaksniveau van de DT&V aan de IND, hoeft geen vertraging te betekenen voor het implementatietraject. Er kan dan tijdelijk worden volstaan met het handmatig aanvragen (via beveiligde mail) van een verzoek tot OVR van de DT&V aan de IND.

6.2.3 *AVG, informatiebeveiliging en convenanten*

Modaliteit 1
Ten aanzien van modaliteit 1 wordt voor de IND geen impact verwacht op het gebied van AVG en informatiebeveiliging.

Ten aanzien van de DT&V en het OM is wellicht (een update van) een data protection impact assessment (DPIA)[78] nodig in verband met de gegevensuitwisseling bij vervolging door het OM. Ook moet op het gebied van informatiebeveiliging bekeken worden of er passende technische en organisatorische maatregelen zijn genomen in de uitwisseling van die gegevens. Het heeft de voorkeur om dit zo vroeg mogelijk in het implementatietraject te laten plaatsvinden.

Modaliteit 1 raakt het convenant tussen de IND en de DT&V of het OM niet. Het is onduidelijk of (aanpassing van) een convenant tussen de DT&V en het OM nodig is.

Modaliteiten 2 en 3
Bij deze modaliteiten wordt impact verwacht op het gebied van de AVG en mogelijk ook informatiebeveiliging. In het kader van de beoordeling van de OVR 'niet meewerken' vindt informatieoverdracht plaats vanuit de DT&V richting de IND. In het kader van privacy en verstrekken van persoonsgegevens, is de DT&V hierin de verstrekkende partij. Daarom ligt de verantwoordelijkheid primair bij de DT&V. De DT&V zal derhalve bepalen of zij overgaan

[78] Een DPIA is een uitvoerige AVG-check om privacy risico's van een gegevensverwerking in kaart te brengen om vervolgens maatregelen te kunnen nemen om de risico's te verkleinen.

tot het verstrekken van de betreffende persoonsgegevens. Momenteel is de DT&V in het kader van beroepszaken wel al als verstrekkende partij betrokken richting de IND.

In de voorgestelde wetgeving moet gedekt zijn dat de beoogde gegevensverstrekking gelegitimeerd is (randvoorwaarde). Om deze reden is noodzakelijk een DPIA hierop te maken, aangezien het gaat om een categorie bijzondere persoonsgegevens. Nu het hier gaat om een wetswijziging is het van belang inzichtelijk te maken hoe de gegevensverstrekking verloopt. De DPIA is verplicht ingevolge de AVG en het is wenselijk dat deze in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvindt, zodra het proces en wetgeving vast staat. De DPIA zelf heeft geen impact op de duur van het implementatietraject. De duur van een DPIA is doorgaans een tweetal weken tot enkele maanden, wat binnen het gehele implementatietraject valt.

Indien in de IV-systemen van de IND en DT&V bij de gekozen modaliteit iets volledig nieuws of een nieuwe aanvulling in een bestaand systeem moet worden gebouwd dat betrekking heeft op gegevensuitwisseling, dan is er een Quickscan door de afdeling Informatiebeveiliging nodig (randvoorwaarde).

Convenanten – modaliteiten 2 en 3
Tussen de IND en de DT&V bestaat een convenant dat op dit moment herzien wordt. In het huidige convenant tussen de IND en de DT&V, is de IND hoofdzakelijk de verstrekkende partij nu het met name gericht is op procesvertegenwoordiging in bewaringsprocedures. Naar verwachting moet er een geheel nieuw convenant met de DT&V gesloten worden, waarin de uitwisseling van persoonsgegevens per reden van verstrekking geïnventariseerd en toegelicht moet worden. Het nieuwe convenant heeft geen impact op de duur van het implementatietraject.

Ook moet bij alle drie de modaliteiten bezien worden of (aanpassing van) een convenant tussen het OM en de DT&V nodig is.

6.3 Randvoorwaarden

Onderstaande paragraaf beschrijft de algemene randvoorwaarden voor implementatie van de drie modaliteiten.

- *Vaststaan van de wet- en regelgeving*, inclusief het beleid en uitvoeringswijze. **Vóór de start van het implementatietraject moet** duidelijk moet zijn wat in de Vw, VV en Vc wordt opgenomen. Er dienen stabiele conceptteksten gereed te zijn. Datzelfde geldt voor eventuele andere wet- en regelgeving die gewijzigd zal worden.

- *Het uitvoeren van een volledige impactanalyse (EAUT)* **vóór de start van het implementatietraject** om de uitvoeringsgevolgen van de (uiteindelijk) gekozen juridische modaliteit meer in detail in kaart te brengen, waarbij alle betrokken ketenpartners meegenomen worden en de gevolgen voor de vreemdeling nader onderzocht worden. Tevens moeten in deze EAUT de normtijden onderzocht worden.

  <u>Een randvoorwaarde voor de EAUT</u> is dat de beleidsmatige vraagstukken die genoemd zijn in paragraaf 2.2.4 zijn beantwoord en zijn uitgewerkt in lagere concept regelgeving. De vraagstukken zien hoofdzakelijk toe op de: juridische haalbaarheid; overgangsrecht; duur van de OVR; vertrektermijnen; combinatie OVR openbare orde en OVR 'niet-meewerken'; categorieën vreemdelingen; het meewerkcriterium; en de onduidelijkheid van bewijslast bij meewerken aan terugkeer.

- *De financiële dekking* voor de implementatie en uitvoer van een van de voorgestelde modaliteiten moet **vóór de start van het implementatietraject** rond zijn.

- *Voldoende beschikbare capaciteit, inclusief opleidings- en resumptiecapaciteit.* Er dient voldoende personeel aangetrokken te zijn voor alle afdelingen binnen de organisaties waarbij impact verwacht wordt. Daarbij moeten de nieuwe medewerkers tijdig opgeleid en ingewerkt te zijn. Vóór de werving moet er daarom ook voldoende ervaren personeel beschikbaar zijn om de nieuwe medewerkers op te leiden en in te werken.

- *Tijdige aanpassing van de IV-systemen* waarbij voldoende medewerkers beschikbaar zijn met de juiste kennis en vaardigheden nodig om de IV-werkzaamheden (beheer en vernieuwing) uit te voeren. Hierbij moet rekening gehouden worden met reeds voorgenomen/lopende automatiseringstrajecten rond TKB, bewijzen van feitelijk vertrek en omzetting IRV in SIS.
  Hieruit volgen nog twee aanvullende aandachtspunten:
  - Het heeft in de IV-systemen de voorkeur om zo veel als mogelijk handelingen te automatiseren, waarbij in een EAUT de financiële gevolgen nader in kaart gebracht kunnen worden.
  - Tijdens een EAUT kan tevens navraag gedaan worden bij het project Grenzen en Veiligheid (G&V) om nader te onderzoeken wat de effecten van OVR zijn op de huidige G&V-automatisering. Zo wordt een technische uitdaging verwacht indien de OVR in E&S blijft staan en gelijk loopt aan het IRV.

- *Tijdige aanpassingen interne en externe communicatie* waaronder websites, systeem- en procesbeschrijvingen.

- *Tijdig informeren en meenemen van ketenpartners*: AVIM, KMar, Zeehavenpolitie, rechtbank/RvS, gemeenten, COA, DJI waarbij duidelijke procesafspraken tot stand komen.

- *Tijdig informeren vreemdeling:* over plichten en gevolgen inzake artikel 108 Vw, OVR en meewerken aan terugkeer of vertrek.

- *De uitvoering is conform de AVG:* een (update van) DPIA en een convenant tussen de verschillende organisaties zijn nodig.

- *De uitvoering is conform de voorwaarden voor wat betreft informatiebeveiliging.*

- *De (uiteindelijk) gekozen juridische modaliteit is helder en doenbaar voor de vreemdeling.*

6.4 Risico’s en knelpunten

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de algemene risico’s en knelpunten die worden verwacht bij de voorgestelde modaliteiten en de tot op heden gesignaleerde juridisch inhoudelijke risico’s.

<u>Algemene risico’s en knelpunten</u>

- *De extra werklast valt mogelijk hoger uit.* Allereerst omdat de geschetste aantallen OVR kunnen afwijken. Daarnaast kan aanpassing nodig zijn van de gebruikte normtijden vanwege de inhoudelijke complexiteit. Beiden kunnen tot gevolg hebben dat meer fte nodig is dan in deze Verkenning geschetst.

- *De benodigde extra (personele) capaciteit.* Met name de aantallen fte die nodig zijn bij modaliteiten 2 en 3 vormen een groot knelpunt. Dit is zeker op korte termijn (in de huidige kabinetsperiode) niet haalbaar gezien de huidige arbeidsmarkt.

- *Het ontbreken van voldoende opleidings- en resumptiecapaciteit.* Met name binnen de directie RVN van de IND vormt dit een knelpunt (modaliteiten 1, 2 en 3).

- *Verdringingseffect.* Het risico op verdringingseffect voor het uitvoeren van kerntaken van de IND en DT&V bij modaliteiten 2 en 3 is groot. Bij onvoldoende beschikbare fte zullen keuzes gemaakt moeten worden welke werkzaamheden/taken niet uitgevoerd zullen worden. Ook zal de werving van de benodigde aantallen nopen tot keuzes in verband met de invulling van andere vacatures en de aanwezige (opleidings- en inwerk)capaciteit. Hierdoor kunnen andere werkzaamheden niet uitgevoerd worden en doorlooptijden zullen oplopen. Modaliteiten 2 en 3 vormen daarmee **een risico op de huidige compliancy verplichting** van de IND en DT&V.

- *Aantallen kunnen afwijken.* De aantallen OVR in deze Verkenning zijn gebaseerd op globale inschattingen, gebaseerd op niet nader uitgewerkte beleidskaders die nog in conceptfase zijn. Bovendien zijn de aantallen afhankelijk van de instroom bij de IND. De instroom fluctueert en is niet altijd op voorhand in te schatten. Daarnaast is er bij elke afdeling/organisatie uitgegaan van de volledige mogelijke aantallen, terwijl er in de praktijk waarschijnlijk een “afvalrace” zal plaatsvinden waarbij elke afdeling/organisatie een eigen beoordeling maakt om de OVR door te zetten. Ook zijn de aantallen afhankelijk van de beslissingen die vreemdelingen maken.

- *Inhoudelijke en technische complexiteit.* Doordat er verschillende combinaties TKB, IRV en OVR denkbaar zijn, wordt de inhoudelijke beoordeling en werkzaamheden voor de IND, DT&V alsook andere ketenpartners meer complex. De verschillende maatregelen kunnen daarbij in verschillende juridische procedures zitten, waardoor de complexiteit in de IV-systemen toeneemt.

- *Risico op willekeur bij onduidelijke criteria.* Indien er te veel onduidelijkheid bestaat over het OVR-beleidskader, wordt aan de uitvoering te veel ruimte over gelaten om de maatregel al dan niet toe te passen. Hiervoor geldt dat hoe breder het beleidskader, hoe groter de inhoudelijke complexiteit en risico op onduidelijkheden bij de beoordeling of de OVR opgelegd kan/moet worden. Met in achtneming van de eerder genoemde knelpunten ten aanzien van personele-, opleidings- en resumptiecapaciteit, bestaat het gevaar dat er subjectiviteit ontstaat bij het opleggen van de maatregel. Dit kan het risico op willekeur voor de vreemdeling tot gevolg hebben.

- *Onduidelijkheid voor de uitvoerende diensten.* Dit risico bestaat door de inhoudelijke en technische complexiteit en is daarom het grootst bij modaliteit 2. Als beleidskaders daarbij onduidelijk zijn, wordt dit risico vergroot. Het betreft hier met name knelpunten omtrent einddata, vertrektermijnen, rechtsgevolgen en (verwijderbaarheids)titels in de verschillende systemen (SIS, E&S, INDiGO).

- *Onduidelijkheid én verstrekkende gevolgen voor de vreemdeling*. Dit risico bestaat als de beleidskaders onduidelijk zijn en door de inhoudelijke en technische complexiteit en is daarom het grootst bij modaliteit 2. Bij onduidelijkheid en/of onjuiste registratie in de IV-systemen kan de vreemdeling onterecht een OVR opgelegd krijgen, geen toegang (meer) hebben tot voorzieningen, onterecht in bewaring gesteld worden of onterecht strafrechtelijk vervolgd worden.

- *Effect van de modaliteiten.* Er bestaat onduidelijkheid of de voorgestelde modaliteiten 2 en 3 zullen leiden tot een toename van vertrek door de vreemdeling. Ten eerste komt dit omdat het in dit stadium nog onduidelijk is of het OM (voldoende) gaat vervolgen. Complicerende factor is hierbij dat het succesvol vervolgen van een vreemdeling met OVR het terugkeerproces juist in de weg staat, wat een reden kan zijn om juist niet over te gaan tot vervolging. Bij geen vervolging bestaat het risico dat de OVR als maatregel zeggingskracht verliest. Ten tweede komt dit omdat er nog geen onderzoek is gedaan of vervolging, met name op grond van het meewerkcriterium, het beoogde effect heeft. Hoewel de doelmatigheid en doeltreffendheid van de modaliteiten buiten de scope van de Verkenning vallen, vormt dit wel een risico voor (het draagvlak van) de uitvoering.

<u>Juridisch inhoudelijke risico's en knelpunten tot op heden gesignaleerd:</u>

- *Nieuwe argumenten en gegrondverklaring in beroep.* Omdat de bezwaarmogelijkheid ontbreekt bij een los opgelegde OVR, bestaat het risico dat eerst in de beroepsfase nieuwe argumenten naar voren komen, met name bij de OVR 'niet meewerken' (modaliteiten 2 en 3). Daarom is het van belang dat de OVR-regelgeving en (hoor)proces duidelijk is voor alle partijen, eventueel vastgelegd in lagere regelgeving. Wellicht is in de beroepsfase aanvullend advies van DT&V nodig wat extra werklast betekent. Onduidelijkheid kan leiden tot onnodige gegrondverklaringen.

- *Doorprocederen*. De verwachting is dat rechtbanken lang niet altijd mee zullen gaan in het standpunt van de IND, dan wel vreemdelingen, omtrent het meewerkcriterium (modaliteiten 2 en 3) en er de behoefte zal zijn aan beide kanten om dit uit te procederen. Naar verwachting zullen daarom veel zaken in hoger beroep worden behandeld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit risico is des te groter bij onduidelijke beleidskaders.

- *Dubbele beoordeling OVR.* Naast de eerdere beoordeling van het meewerkcriterium (modaliteiten 2 en 3) door de IND bij het opleggen van de OVR, wordt bij de strafrechtelijke vervolging op grond van 197 Sr door het OM en de rechtbank een soortgelijke beoordeling gemaakt.

- *Momentopname van de toetsing*: De situatie van de vreemdeling omtrent het meewerkcirterium (modaliteiten 2 en 3) kan gewijzigd zijn in de (hoger) beroepsfase OVR, maar dit speelt met name als de vreemdeling strafrechtelijk wordt vervolgd. Van belang is dan de balans tussen rechtmatigheid voor vreemdeling versus handhaving van de wetgeving? Hoe het meewerkcriterium is getoetst door de DT&V en de IND zal bij de beoordeling van dit criterium naar verwachting leiden tot discussies in de rechtbank. Complexiteit hierbij is als een vreemdeling na de oplegging van de OVR wel is gaan meewerken aan terugkeer.

7 Conclusie

Modaliteit 1
Op basis van de in hoofdstuk 2 t/m 6 in kaart gebrachte wijzigingen en gevolgen daarvan voor de IND, de DT&V en het OM, concluderen we dat de conceptwijzigingen van de wetgeving OVR onder modaliteit 1 **uitvoerbaar** zijn voor de betrokken organisaties, **mits** aan de randvoorwaarden (opgesomd in paragraaf 6.3) wordt voldaan. De randvoorwaarden zien met name op het vaststaan van wet- en regelgeving en beleid vóórdat het implementatietraject start. Pas als dit duidelijk is, kan het implementatietraject van het nieuwe OVR-beleid, waarbij de OVR juridisch wordt losgekoppeld van het IRV, beginnen. Voor de benodigde IV-aanpassingen is het noodzakelijk dat de wet- en regelgeving 7 maanden voor de implementatie vaststaat. Hoewel er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt, wordt de ingeschatte benodigde capaciteit (afgerond 7 fte voor de IND en minder dan 1 fte voor DT&V) haalbaar geacht. Wel is van belang dat tijdig wordt begonnen met de werving vanwege de opleidings- en inwerkduur van minimaal 1 jaar voor nieuwe medewerkers. Het OM voorziet zeer beperkte impact op hun proces. Rekening moet gehouden worden met een **totaal implementatietraject van 15 maanden**.

De mogelijkheid om een OVR naast een IRV te kunnen opleggen levert wel inhoudelijke en technische complexiteit op doordat verschillende combinaties denkbaar zijn. Inhoudelijk zijn er verschillende beleidsmatige vraagstukken tijdens deze Verkenning in kaart gebracht die beantwoord cq opgelost moeten worden. Deze staan opgesomd in paragraaf 2.2.4 en zien voor modaliteit 1 met name op de duur van de OVR en vertrektermijnen in combinatie met of zonder IRV en de categorieën vreemdelingen die geraakt worden. Inhoudelijk is het van belang om de beleidskaders zo helder mogelijk te maken ter voorkoming van onduidelijkheden in de uitvoering, bij ketenpartners en de vreemdeling én ter voorkoming van willekeur. Technisch ligt de uitdaging om de combinatie IRV en OVR sluitend te maken in INDiGO en de daarmee samenhangende signalering in SIS en/of E&S. De gevolgen bij een onjuiste registratie in INDiGO zijn groot, voor de uitvoerende diensten én voor de vreemdeling.

De totale personele kosten voor modaliteit 1 worden ingeschat op ca. € 560.000 per jaar.[79] De IV-aanpassingen (INDiGO) worden ingeschat op ca. € 80.000. Bij de in deze Verkenning beschreven impact op IV zijn de genoemde optimalisaties níet meegenomen.

Voor de berekening van de personele impact is uitgegaan van grove inschattingen van aantallen en normtijden. Ook de IV-aanpassingen zijn globaal ingeschat. Daarnaast is de impact van modaliteit 1 op meerdere ketenpartners niet meegenomen bij deze Verkenning, waardoor onduidelijk is welke gevolgen de impact op deze ketenpartners op vervolgens heeft op de IND, DT&V en OM. Om deze redenen wordt door alle betrokken partijen een EAUT als randvoorwaarde gesteld zodra de wet- en regelgeving meer vaststaat.

Modaliteiten 2 en 3
Op basis van de in hoofdstuk 2 t/m 6 in kaart gebrachte wijzigingen en gevolgen daarvan voor de IND, de DT&V en het OM, concluderen we dat de conceptwijzigingen van de wetgeving OVR onder modaliteiten 2 en 3 nu **niet uitvoerbaar** zijn voor de IND en DT&V. Het OM voorziet een beperkte impact op hun proces.

De hoofdreden van de niet-uitvoerbaarheid van modaliteiten 2 en 3 voor de IND en DT&V zijn de hoge aantallen nieuwe medewerkers die geworven zouden moeten worden gezien de hoge aantallen vreemdelingen waarbij een OVR-beoordeling en -oplegging plaats kan

[79] Afgerond, exclusief BTW en exclusief overheadkosten van € 24.400 per fte per jaar conform de HOT 2022.

vinden op grond van het niet meewerken aan vertrek of terugkeer. Voor beide ingeschatte scenario's (7.500 en 3.500 vreemdelingen op jaarbasis) zijn grote aantallen – hoger opgeleide – nieuwe medewerkers nodig: respectievelijk ca. 146 en 71 fte voor de IND; en ca. 97 en 50 fte voor de DT&V. Totaal zijn ca. 243 respectievelijk 121 fte benodigd. Deze aantallen zijn dermate hoog dat deze nieuwe wervingsopgave voor de IND en DT&V niet te combineren is met de wervingsopgave die er al ligt.

Daarnaast kan **geen inschatting** gemaakt worden of de conceptwetgeving **inhoudelijk uitvoerbaar** is. Dit komt door de extra hoeveelheid openstaande beleidsvraagstukken én door de complexheid daarvan. Naast de vraagstukken en (technische) complexiteiten genoemd onder modaliteit 1, zijn bij modaliteiten 2 en 3 beduidend meer openstaande beleidsmatige vraagstukken. Dit betreffen vraagstukken omtrent de juridische haalbaarheid; de combinatie van de twee verschillende soorten OVR (met name modaliteit 2); de criteria en kadering van de OVR 'niet meewerken', het moment van het voorstel OVR 'niet meewerken'; schorsende werking; en de bewijslast. Ook zijn meer combinaties van IRV, OVR 'openbare orde' en OVR 'niet meewerken' mogelijk dan bij modaliteit 1, wat de inhoudelijke en technische complexiteit vergroot.

Bij opdracht modaliteit 2 of 3
Indien toch opdracht gegeven wordt tot scenario A of B, dan zijn de randvoorwaarden zoals beschreven onder paragraaf 6.3 aan de orde. Van diverse afdelingen binnen de IND en DT&V zullen deze extra benodigde fte namelijk capaciteit en keuzes vragen om dit te bewerkstelligen. Bij deze modaliteiten is er daarom **sprake van een verdringingseffect bij de IND en DT&V**: andere vacatures kunnen niet ingevuld worden, andere werkzaamheden kunnen hierdoor niet uitgevoerd worden, doorlooptijden zullen hierdoor oplopen en deze modaliteiten zijn daarmee een risico op de huidige compliancy verplichting van de IND en DT&V.

Daarbij is het niet haalbaar om de aantallen benodigde fte an sich te werven in verband met de krapte op de arbeidsmarkt. Het werven van extra 20 tot 40 geschikte (RVN/IND) medewerkers voor 1 januari 2024 ligt meer voor de hand, maar wordt eveneens lastig gezien deze krapte. Voor de grote ingeschatte aantallen benodigde medewerkers JZ/IND is aangegeven dat deze nu al niet haalbaar zijn (paragraaf 6.2.1). Zelfs als deze aantallen geschikte medewerkers geworven kunnen worden, is sprake van gebrek aan opleidingscapaciteit bij de IND. Dit komt omdat het opleggen van een huidig los IRV of losse OVR reeds een complexe en maatwerkgerichte beoordeling is, waardoor deze is belegd bij een kleine groep IND beslismedewerkers. Deze kleine groep beslismedewerkers kan niet tegelijk zijn werk blijven uitvoeren en tegelijk grote groepen nieuwe medewerkers opleiden/inwerken. In dit kader is bij modaliteiten 2 en 3 eveneens sprake van een verdringingseffect.

Daarnaast neemt de werklast bij modaliteiten 2 en 3 toe (met name bij modaliteit 2), significant meer dan bij modaliteit 1. Dit komt omdat bij deze modaliteiten de inhoudelijke, technische en logistieke complexiteit meer toeneemt. De inhoudelijke complexiteit zal met name in de beroepsfase bij de rechtbanken goed zichtbaar worden, nu met de wijzigingen de bezwaarmogelijkheid voor een losse OVR zal kom te vervallen. Er bestaat een groot risico op veel jurisprudentie en veel extra werklast voor JZ.

Door de extra toename van de complexiteit is bij modaliteiten 2 en 3 het zo mogelijk nog meer van belang om de beleidskaders zo helder mogelijk te maken: ter voorkoming van onduidelijkheden in de uitvoering, bij ketenpartners en de vreemdeling én ter voorkoming van willekeur. Technisch ligt de uitdaging om de verschillende combinaties IRV en OVR sluitend te maken in INDiGO en de daarmee samenhangende signaleringen in SIS en/of E&S. De gevolgen bij een onjuiste registratie in INDiGO zijn zoals aangegeven groot, voor de uitvoerende diensten én voor de vreemdeling. Het risico op een onjuiste registratie is bij

modaliteit 2 het grootst omdat bij deze modaliteit de meeste combinaties IRV en OVR denkbaar zijn.

De totale personele kosten voor modaliteiten 2 en 3 worden ingeschat op ca. € 19.400.000 per jaar voor scenario A. Voor scenario B worden de totale personele kosten ingeschat op € 9.700.000 per jaar.[80] De IV-aanpassingen (INDiGO en ISTV) worden voor beide scenario's ingeschat op ca. € 114.000. Deze kosten zijn exclusief kosten voor andere ketenpartners, die in deze Verkenning niet zijn berekend.

Voor de berekening van de personele impact is uitgegaan van grove inschattingen van aantallen en normtijden. Ook de IV-aanpassingen zijn globaal ingeschat. Daarnaast is de impact van modaliteiten 2 en 3 op meerdere ketenpartners niet meegenomen bij deze Verkenning, waardoor onduidelijk is welke gevolgen die impact heeft op de IND, DT&V en OM.

EAUT
Om deze redenen wordt door alle betrokken partijen ruimte en tijd voor een **EAUT als randvoorwaarde** gesteld zodra de wet- en regelgeving meer vaststaat, waarbij alle ketenpartners worden betrokken. De EAUT kan wellicht meer inzichtelijk maken op welke termijn en onder welke voorwaarden modaliteiten 2 en 3 eventueel wel al dan niet gedeeltelijk uitvoerbaar zouden kunnen zijn. Een randvoorwaarde voor de EAUT is dat de openstaande beleidsmatige vraagstukken die genoemd zijn in paragraaf 2.2.4 zijn beantwoord en zijn uitgewerkt. Immers, meer inzicht in de uitvoerbaarheid is afhankelijk van hoe de openstaande beleidsmatige vraagstukken zijn beantwoord. Bij deze uitgebreide impactanalyse is het noodzakelijk om naast de aantallen te werven fte en gevolgen daarvan op de implementatietermijn, ook de gevolgen voor de huisvesting bij de IND en DT&V en alle benodigde (ICT) middelen in kaart te brengen. Daarnaast zouden dan ook de gevolgen voor de vreemdeling (menselijke maat) en de mate waarin vreemdelingen daadwerkelijk begrijpen en om kunnen gaan met de concept regelgeving (doenvermogen) meer gedetailleerd in kaart gebracht kunnen worden.

Een ketenbrede EAUT geeft, in lijn met Werk aan de Uitvoering, de reactie op de Toeslagenaffaire en de EY-rapporten van medio 2021, ruimte aan de uitvoering om de uitvoeringsgevolgen beter in kaart te brengen zodat deze meegenomen kunnen worden in verdere beleidsvorming.

Tenslotte hebben alle betrokken partijen bij de Verkenning hun twijfel geuit of het resultaat van de beoogde modaliteiten 2 en 3, specifiek de OVR 'niet meewerken', opweegt tegen de extra verwachte werklast. Voor de uitvoering is het onduidelijk of de OVR 'niet meewerken' uiteindelijk daadwerkelijk zal leiden tot een toename van het aantal vreemdelingen dat uit Nederland vertrekt c.q. wegblijft en een vermindering van het aantal overlastgevende vreemdelingen. Omdat het opleggen van een OVR ertoe leidt dat een vreemdeling geen toegang meer krijgt tot opvang en geld, is ook de verwachting dat het opleggen van een OVR in voorkomende gevallen tot méér overlast zal leiden. De vraag rijst of de potentieel grote impact het doel rechtvaardigt nu het onduidelijk is of het doel überhaupt gehaald kan worden.

[80] Afgerond, exclusief BTW en exclusief overheadkosten van € 24.400 per fte per jaar conform de HOT 2022.

Bijlage A. Opdrachtbrief en memo

Mevrouw R. Maas
DGIND
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag

Datum: 17 maart 2022
Onderwerp: Opdrachtbrief Quick scan uitvoeringsconsequenties aanpassing beleid ongewenstverklaring

In het coalitieakkoord d.d. 15 december 2021 staat vermeld dat in de komende kabinetsperiode de wet wordt aangepast zodat het middel, de ongewenstverklaring, een breder toepassingsbereik krijgt. Een verkenning van een hierop gelijkende aanpassing was reeds voorzien in de kamerbrief inzake de aanpak van illegaliteit d.d. 16 december 2020. Bij nota (DJ 3842988) is de staatsecretaris gevraagd in te stemmen met deze insteek. In het daarop volgend overleg op 11 maart 2022 met DMB en DWJZ heeft hij nadere indicaties gegeven over de richting die de uitwerking op moet gaan en zijn in de modaliteiten verwerkt. Middels dit schrijven verzoek ik u een verkenning te doen naar de uitvoeringsconsequenties voor de aanpassing van de wet inzake de ongewenstverklaring.

Deze brief is als volgt opgebouwd: Eerst zal ik de achtergrond van deze wetswijziging toelichten. Vervolgens zal ik de verschillende modaliteiten voor de aanpassing van de ongewenstverklaring toelichten. In de bijgevoegde memo staan de verschillende modaliteiten nader gespecificeerd.

Achtergrond van wetswijziging
Als jegens een vreemdeling door de IND een zwaar inreisverbod of ongewenst verklaring is uitgevaardigd maar betrokkene niet vertrekt, kan hij volgens artikel 197 Sr door het OM strafrechtelijk vervolgd worden en worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden, mits op het moment van vervolgen kan worden onderbouwd dat het hele terugkeerproces door toedoen van de vreemdeling onsuccesvol is gebleven. Het zware inreisverbod of de ongewenstverklaring komt in beeld als een vreemdeling onherroepelijk is veroordeeld voor een strafbaar feit dat met een straf van meer dan 3 jaar is bedreigd, dan wel deze vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid, dan wel in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland. Uit jurisprudentie komt voor het inreisverbod langer dan 5 jaar een aanvullende norm naar voren, namelijk dat daarbovenop ook een actuele bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving moet worden aangetoond. Deze vorm van strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf richt zich daarmee op een specifieke groep, namelijk de (vooral) criminele onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die door eigen toedoen niet kunnen worden uitgezet.

Bij de implementatie van de Europese Terugkeerrichtlijn in 2011 in de Vreemdelingenwet is besloten voor derdelanders de koppeling met de strafbaarstelling van hun verblijf op basis van artikel 197 Sr te verbinden aan het zware inreisverbod (uit de Terugkeerrichtlijn) en niet langer (primair) aan de ongewenstverklaring (uit de Nederlandse wet). De wetgever verkeerde namelijk in de veronderstelling dat het zware inreisverbod in vergelijkbare gevallen kon worden uitgevaardigd als een ongewenstverklaring. Dit betekent dat een ongewenst

verklaring nu enkel toepasbaar is bij vreemdelingen die niet onder de Terugkeerrichtlijn vallen, dat wil zeggen derdelanders die niet in Nederland of de EU zijn en EU-burgers. Aan het opleggen van het inreisverbod worden echter steeds meer eisen gesteld door de ontwikkelingen in de (Europese) jurisprudentie. Om een inreisverbod voor langere tijd op te leggen, is nu een veel indringender openbare orde toets noodzakelijk dan oorspronkelijk voor een ongewenstverklaring nodig was. Hierdoor is het aantal opgelegde ongewenstverklaringen en zware inreisverboden gedaald van ongeveer 560 in 2012 naar ongeveer 180 in 2019, 220 in 2020 en 200 in 2021.[81]

Daarbij komt dat bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn een onvolledig beeld bestond van de reikwijdte van het inreisverbod. Het inreisverbod is, zo is inmiddels duidelijk uit de jurisprudentie, pas van kracht als de vreemdeling is uitgereisd. Voor zo ver een regeling dus betrekking heeft op het tijdvak vóór de uitreis, is dit een uitwerking van een nationale bevoegdheid en niet een implementatie van het inreisverbod uit de Terugkeerrichtlijn. Het is daarom denkbaar die nationale bevoegdheid anders in te vullen dan tot nu toe het geval is. Voor zo ver de ongewenstverklaring ook na de uitreis van de vreemdeling van kracht blijft, zal moeten worden geborgd dat de duur van de ongewenstverklaring het nuttig effect van het inreisverbod niet ondermijnt. Ook moet geborgd worden dat de ongewenstverklaring vervalt als tevens een inreisverbod is opgelegd op grond van de Terugkeerrichtlijn en de aan dat besluit verbonden duur is verstreken (aanpassing artikel 68 Vw). Indien de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing is, kan de ongewenstverklaring functioneren als een nationaal inreisverbod.

In het coalitieakkoord is eveneens ingegaan op de wenselijkheid van een aanpassing van de ongewenstverklaring. "Als sluitstuk van een zorgvuldig proces wordt in de wet het middel van de ongewenstverklaring aangepast zodat deze ook betrekking kan hebben op uitgeprocedeerde asielzoekers die weg moeten, die weg kunnen, maar die niet meewerken aan hun terugkeer of vertrek en daarbij richten we ons in het bijzonder op diegenen die overlast veroorzaken."

Modaliteit 1. kan worden gezien als een invulling hiervan. Het bestanddeel overlastgever wordt in dat geval ingevuld door de strafbare feiten die inherent onderdeel zijn van het bestaande kader, en in bijzonder onder deel a van artikel 67 eerste lid, Vw dat ook meebrengt dat toezichtsmaatregelen op basis van de Vreemdelingenwet die strafbaar zijn gesteld in artikel 108 Vw tot ongewenstverklaring kunnen leiden. Deze categorie kan worden aangevuld met personen die (zwaardere) overtredingen van de RVA regels begaan. Het criterium 'niet meewerken aan vertrek', wordt verdisconteerd in het strafproces: voorwaarde voor succesvolle strafvervolging is immers dat de Terugkeerrichtlijn is uitgewerkt en verwijdering onmogelijk bleek door toedoen van de vreemdeling.
Modaliteiten 2 en 3 geven invulling aan de lezing dat tegelijk de formulering als aanzienlijk breder kan worden gelezen. In dat geval vallen alle uitgeprocedeerde vreemdelingen, van wie is vastgesteld dat zij kunnen terugkeren, maar die door hun eigen doen of nalaten weten te voorkomen dat dat kan worden gerealiseerd, onder het bereik van de beoogde regeling. Sleutelbegrip is het 'meewerken aan vertrek'. Voor de verkenning zal hiertoe in de beginfase van het onderzoek zoveel mogelijk nadere invulling aan worden gegeven in overleg met de IND en DT&V. In elk geval wordt daarbij acht geslagen op het eertijds in de Vc gehanteerde criterium (was Vc

[81] Dit betreffen zware inreisverboden (voor m10 jaar of meer) gericht aan derde landers. Ongewenstverklaringen worden nu (vrijwel) uitsluitend aan EU burgers op gelegd. Dit betreft een klein aantal dat buiten de scope van dit onderzoek valt.

B9/6.2[82].) Hier stond het volgende in:
Voor de vaststelling of een vreemdeling al dan niet heeft meegewerkt aan zijn vertrek beoordeelt de Staatssecretaris of die vreemdeling in redelijkheid de vereiste stappen heeft ondernomen om invulling te geven aan de wettelijke vertrekplicht. Hierbij wordt in elk geval van een vreemdeling verlangd dat hij aannemelijk maakt dat hij zich, met het oog op zijn vertrek, heeft gewend tot:

1. de vertegenwoordiging van de eigen autoriteiten of die van een ander land waartoe toegang kan worden verkregen;

2. de Internationale Organisatie voor Migratie, en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek te realiseren om redenen gelegen buiten de invloedssfeer van de desbetreffende vreemdeling; en

3. de DT&V, ten behoeve van facilitering bij het verkrijgen van de vereiste (reis)documenten, en deze dienst heeft aangegeven dat dit niet is geslaagd om redenen gelegen buiten de invloedssfeer van de desbetreffende vreemdeling.)

Indien dit criterium voor niet meewerken moeilijk uitvoerbaar zou zijn, verneem is graag of het mogelijk is de doelgroep te beperken, bijvoorbeeld tot personen die aan de voorwaarden voldoen om in bewaring worden gesteld , maar bij wie de maatregel niet kan worden opgelegd of moet worden opgeheven omdat er geen zicht op uitzetting is door toedoen van de vreemdeling.

Tegen die achtergrond is van belang dat wordt verkend wat een dergelijke invulling meebrengt aan uitvoeringsconsequenties. In bijzonder is van belang inzicht te krijgen in de omvang van de groep personen aan wie in dat geval jaarlijks een ongewenstverklaring opgelegd zou kunnen worden, en de uitvoeringsconsequenties die dat meebrengt.

Overlast is in de modaliteiten geen onderdeel van de afweging van de IND, vooral omdat de groep breder zal zijn. Mogelijk kan dat een onderdeel zijn van de opportuniteitsbeslissing van politie/OM om tot strafrechtelijke vervolging over te gaan.

Dit zal worden betrokken bij het invullen van de ambities uit het coalitieakkoord, ook bezien tegen de achtergrond van de in het coalitieakkoord genoemde aandacht voor overlast gevende vreemdelingen.

De opdracht
Aan de IND wordt gevraagd een verkenning te doen naar de uitvoeringsconsequenties. In de bijlage zijn drie opties (modaliteiten) opgenomen. De uiteindelijke wettekst wijkt mogelijk af, echter de hoofd bestanddelen zijn er in verwerkt. Gestreefd wordt naar een zo kort mogelijke procedure (rechtstreeks beroep). Het is van groot belang dat de uitwerkingsconsequenties ingeschat worden om het verdere proces te ondersteunen. Van belang is ook te betrekken wat de mogelijke effecten zijn voor het OM en de DT&V. De uitkomsten van de verkenning kunnen op de IND site worden geplaatst op het moment dat het wetsvoorstel ter consultatie aangeboden wordt.

Ik verzoek u om door middel van een verkenning de volgende vragen te

[82] Deze beleidsnotie is bevestigd in de jurisprudentie vgl RvS 23 juli 2019ECLI:NL:RVS:2019:2516. Het weglaten uit het beleid was een beleidskeuze, in de context van de afhandeling van het kinderpardon, en niet gelegen in de juridische houdbaarheid van het criterium.

beantwoorden. Bij de beantwoording van de vragen met betrekking tot modaliteit 1 kunt u uitgaan van een caseload van ongeveer 600 ongewenst verklaringen per jaar:

1. Wat zijn de financiële gevolgen van de verschillende modaliteiten voor de inzet van personele capaciteit van de IND, DT&V en het OM?
2. Welke aanpassing van ICT is nodig voor de wijzigingen in INDiGO en wat zijn daarvan de kosten?
3. Onder welke voorwaarden zijn de wijzigingen uitvoerbaar voor de IND, DT&V en het OM?
4. Welke risico's en knelpunten zijn te verwachten bij de voorgestelde wijzigingen?
5. Op welk moment kunnen de benodigde aanpassingen binnen de IND, DT&V en het OM gereed zijn?

Ik verzoek u de voorgaande vragen ook voor de modaliteiten 2 en 3 te beantwoorden. Daarbij is aanvullend van groot belang dat een inzicht wordt verkregen in de omvang van de doelgroep in die gevallen. Daarom de aanvullende vraag:
6. hoeveel *extra* zaken zouden op jaarbasis in aanmerking komen voor een ongewenstverklaring, indien een aanvullend criterium wordt gehanteerd dat uitgeprocedeerde vreemdelingen van wie komt vast te staan dat zij kunnen terugkeren, maar dat het door hun toedoen niet mogelijk is dat te realiseren (modaliteit 2 en 3). DMB stelt in overleg met DT&V en SUA een werkdefinitie van 'niet meewerken' voor.

Graag ontvang ik de uitkomsten van de verkenning zo spoedig mogelijk maar uiterlijk 15 juni 2022, en wordt ik op laagambtelijk niveau geïnformeerd over de tussentijdse voortgang.

De directeur-generaal Migratie

J.W.H.M. Beaujean

Bijlage I De modaliteiten waaronder een wetsvoorstel om de ongewenstverklaring te versterken, effectief kan zijn

Aanleiding
Op 16 december 2020 is aan de Tweede Kamer een plan van aanpak van illegaliteit gezonden[83]. Een aangekondigde maatregel was dat u zou laten onderzoeken onder welke modaliteiten het zinvol zou zijn om de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) zo te wijzigen dat de ongewenstverklaring ¨gemakkelijker¨ toepasbaar wordt. Deze wijziging zou behelzen dat de koppeling tussen de ongewenstverklaring en het inreisverbod, die in 2011 aan de Vw 2000 is toegevoegd bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn, ongedaan wordt gemaakt.

In het coalitieakkoord is eveneens ingegaan op de wenselijkheid van een aanpassing van de ongewenstverklaring. *"Als sluitstuk van een zorgvuldig proces wordt in de wet het middel van de ongewenstverklaring aangepast zodat deze ook betrekking kan hebben op uitgeprocedeerde asielzoekers die weg moeten, die weg kunnen, maar die niet meewerken aan hun terugkeer of vertrek en daarbij richten we ons in het bijzonder op diegenen die overlast veroorzaken."*
Onderstaande dient ook om de mogelijk implementatie daarvan te beoordelen.

Aan de IND wordt gevraagd een eerste inschatting te geven van de benodigde capaciteit om een dergelijke wijziging te realiseren en uit te voeren.

DWJZ zal de wettekst opstellen. Voor de quickscan kan gebruik worden gemaakt van onderstaande wijziging, met dien verstande dat een andere bewoording of indeling passender blijkt. Voor de toepassing van deze quickscap en de beoogde inzichten, is deze formulering werkzaam.

Focus:

Modaliteit 1
Kern: overlap tussen OVR en IRV wordt ongedaan gemaakt.
Aandachtspunten:
samenloop gelijktijdig opgelegde OVR en IRV (voorstel: duur OVR koppelen aan duur IRV
samenloop OVR en IRV. Aansluiten bij formulering van 66a, die ruimte laat voor vervolging overgangsrecht.

Artikel 27
Nieuw lid:
5. De beschikking, bedoeld in het eerste lid, kan tevens een ongewenstverklaring als bedoeld in artikel 67 Vw inhouden.

Artikel 45:
Onder vernummering van het negende lid wordt een nieuw lid toegevoegd luidende:
9. De beschikking, bedoeld in het eerste lid, kan tevens een ongewenstverklaring als bedoeld in artikel 67 Vw inhouden.

Beknopte toelichting: bij 27 en 45
Voor de transparantie en efficiëntie is wenselijk dat de OVR zo veel als mogelijk gelijktijdig met het asielbesluit kan worden opgelegd, Dit betekent dat de besluitvorming qua proces gelijk opgaat (weinig extra contactmomenten). Doordat het daarmee ook meelift op he opschorten van het besluit, wordt ook voorkomen dat over de effectuering in het strafrecht vragen opkomen (treed pas in werking als de beschikking in rechte vaststaat.

[83] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2688

Artikel 66a

1Onze Minister vaardigt een inreisverbod uit tegen de vreemdeling, die geen gemeenschapsonderdaan is, op wie artikel 64 niet van toepassing is en die Nederland:

a. onmiddellijk moet verlaten ingevolge artikel 62, tweede lid, of

b. niet uit eigen beweging binnen de daarvoor geldende termijn heeft verlaten, in welk laatste geval het inreisverbod slechts door middel van een zelfstandige beschikking wordt uitgevaardigd dan wel een beschikking die mede strekt tot wijziging van het reeds gegeven terugkeerbesluit.

2Onze Minister kan een inreisverbod uitvaardigen tegen de vreemdeling, die geen gemeenschapsonderdaan is en die Nederland niet onmiddellijk moet verlaten.

3De vreemdeling tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd wordt ter fine van weigering van de toegang en het verblijf gesignaleerd in de daartoe bij of krachtens een verdrag, een EU-verordening, -richtlijn, of -besluit of een algemene maatregel van bestuur aangewezen informatie- dan wel signaleringssystemen.

4Het inreisverbod wordt gegeven voor een bepaalde duur, die ten hoogste vijf jaren bedraagt, tenzij de vreemdeling naar het oordeel van Onze Minister een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. De duur wordt berekend met ingang van de datum waarop de vreemdeling Nederland daadwerkelijk heeft verlaten.

5Indien de bekendmaking van de beschikking, waarbij het inreisverbod is uitgevaardigd, geschiedt door toezending, wordt van de beschikking mededeling gedaan in de Staatscourant.

~~6In afwijking van artikel 8 kan de vreemdeling jegens wie een inreisverbod geldt of die is gesignaleerd ter fine van weigering van de toegang geen rechtmatig verblijf hebben, met uitzondering van het rechtmatig verblijf:~~

~~a.van de vreemdeling die een eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend, zolang op die aanvraag nog niet is beslist;~~

~~b.bedoeld in artikel 8, onder j, en~~

~~c.van de vreemdeling wiens uitzetting op grond van een rechterlijke beslissing achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of beroepschrift is beslist.~~

~~7In afwijking van het zesde lid en artikel 8 en met uitzondering van het rechtmatig verblijf van de vreemdeling die een eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend zolang op die aanvraag nog niet is beslist, kan de vreemdeling jegens wie een inreisverbod geldt geen rechtmatig verblijf hebben, in geval de vreemdeling:~~

~~a.bij onherroepelijk geworden rechtelijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem ter zake de maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd;~~

~~b.een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid;~~

~~c.naar het oordeel van Onze Minister een ernstige bedreiging vormt als bedoeld in het vierde lid, dan wel~~

~~d.ingevolge een verdrag of in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland ieder verblijf dient te worden ontzegd.~~

8 In afwijking van het eerste lid kan Onze Minister om humanitaire of andere redenen afzien van het uitvaardigen van een inreisverbod.

Beknopte toelichting: het blijft mogelijk een inreisverbod op te leggen voor de duur van meer dan 5 jaar. Daarbij moet worden voldaan aan het criterium dat de richtlijn stelt.

Het is echter goed voorstelbaar dat de IND in een aantal gevallen waarin het niet evident is dat een actuele bedreiging van een fundamenteel belang kan worden gemotiveerd, afziet van een zwaar inreisverbod. Dit heeft consequenties voor de duur. Voor de handhaving voorafgaand aan vertrek, is dit minder relevant.

Dit is moeilijk te kwantificeren. Mogelijk kan de IND aangeven dat zij vaak twijfelt, maar indien dit te complex is, kan voor het doel van deze snelle beoordeling van de uitvoeringsconsequenties, vanuit worden gegaan dat er niet significant minder zware inreisverboden worden opgelegd.

Artikel 67

~~1Tenzij afdeling 3 van toepassing is, kan~~ Onze Minister kan de vreemdeling ongewenst verklaren:

a.indien hij niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling een bij deze wet strafbaar gesteld feit heeft begaan;

b.indien hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem terzake de maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd;

c.indien hij een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid en geen rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e dan wel l;

d.ingevolge een verdrag, of

- e.in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.

2Indien de bekendmaking van de beschikking, waarbij de vreemdeling ongewenst wordt verklaard, geschiedt door toezending, wordt van de beschikking mededeling gedaan in de Staatscourant.

3In afwijking van artikel 8 kan de ongewenst verklaarde vreemdeling geen rechtmatig verblijf hebben.~~-~~met uitzondering van het rechtmatig verblijf:

a.van de vreemdeling die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend, zolang op die aanvraag nog niet is beslist;

b.bedoeld in artikel 8, onder j, en

c.van de vreemdeling wiens uitzetting op grond van een rechterlijke beslissing achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of beroepschrift is beslist.

Bedoeling is dat in alle gevallen waarin aan de criteria in artikel 67 wordt voldaan, in beginsel ook tot een OVR wordt overgegaan mits proportioneel o.a. door strijdt met 8

EVRM. De OVR komt niet inde plaats van het inreisverbod, dat een unierechtelijke verplichting inhoud.

De vraag is vooral hoe complex een dergelijke beslissing moet zijn. Insteek is dit zo bondig mogelijk te houden. Dit zal betrekking hebben op zaken in de caseload van de IND, maar ook op zaken voorgelegd door de Kmar en politie (of DT&V als deze een zaak zou onderkennen). In beginsel worden deze zaken ook nu al voorgelegd door de politie/Kmar. Het gaat mogelijk niet om meer zaken, maar wel om meer zaken waarin na eerste beoordeling een besluit genomen kan worden.

De uitsluiting van Rm verblijf is niet langer passend bij het voortschrijdend inzicht: openbare orde is als regel geen reden om het rm verblijf hangend een asielprocedure achterwegen te laten. De procedurerichtlijn regelt wanneer een recht op verblijf verstaat, er is geen ruimte dit nationaal verder in te perken.

7.1.1.1 Artikel 68

1Onze Minister kan op aanvraag van de vreemdeling besluiten tot opheffing van de ongewenstverklaring.

2De ongewenstverklaring wordt opgeheven indien de vreemdeling tien jaren onafgebroken buiten Nederland verblijf heeft gehad en zich in die periode geen van de gronden, bedoeld in artikel 67, eerste lid, hebben voorgedaan.

3 in afwijking van het tweede lid, wordt de ongewenstverklaring opgeheven indien een aan de vreemdeling tevens een inreisverbod is opgelegd wordt opgeheven omdat de in dat het inreisverbod genoemde termijn is verstreken.

~~43~~Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de toepassing van deze afdeling.

Dit regelt de samenloop in effect/rechtsgevolg van de genomen besluiten tot oplegging van IRV en OVR in de periode na vertrek uit de EU. Als er geen IRV is, prevaleert de nationale regeling. Voor de uitreis is er geen Als er ook een IRV is, zou de notie kunnen zijn dat een langere duur van de OVR, in feite de richtlijn ondermijnd door een nationale regeling in stand te houden die een langere duur kent. Voor zaken waarop de terugkeerrichtlijn van toepassing is, is dit niet passend.

Dit wordt op gelost door in gevallen waarin ook een OVR van kracht is, de geldigheidsduur daarvan leidend. Idealiter is dit in het systeem aan elkaar gekoppeld.

Het gaat om opheffing van het IRV omdat de geldigheidsduur van het IRV, die gaat lopen nadat de vreemdeling uit de EU is vertrokken, is verstreken. Als om wat voor reden dan ook het IRV moet worden ingetrokken (juridische gebrek o.i.d.) staat dat er niet aan in de weg dat de OVR zijn rechtsgeldigheid behoudt.

➔ Eventueel kan worden opgenomen dat indien uit EU recht dwingend volgt dat een in Nederland verblijf moet worden verleend, dit ook tot van rechtswege opheffing van de OVR leidt. Graag een taxatie of dat de efficiëntie van het proces ten goede komt.

Rechtsmiddelen.

Op dit moment kent de OVR een voornemen, dan bezwaar en dan beroepsfase. Dit is meer waarborgen dan er openstaan tegen een zwaar inreisverbod, waartegen na voornemen procedure (op basis van AWB) alleen beroep openstaat. Het voornemen is om via de lijst bij de AWB ook dit rechtsmiddel om te zetten naar beroep, zonder bezwaarfase.

Vanzelfsprekend volgt in een meeromvattende beschikking de OVR het regime van het hoofdbesluit.

Modaliteit 2
Kern: identiek aan modaliteit 1. Maar met een extra grond voor de ongewenstverklaring de tekst van artikel 67 komt dan in afwijking van modaliteit 1 te luiden:

Artikel 67
~~1Tenzij afdeling 3 van toepassing is, kan~~ Onze Minister kan de vreemdeling ongewenst verklaren:

a.indien hij niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling een bij deze wet strafbaar gesteld feit heeft begaan;

aa. indien de vreemdeling na afloop van een toelatingsprocedure als bedoeld in artikel 14 of 28 een terugkeerprocedure heeft doorlopen als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn, die ondanks alle mogelijke inspanningen van onze Minister daartoe, niet heeft geleid tot het vertrek van de vreemdeling, en de vreemdeling heeft nagelaten alle mogelijke stappen te zetten om vertrek mogelijk te maken.

b. indien hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem terzake de maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd;

c. indien hij een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid en geen rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e dan wel l;

d. ingevolge een verdrag, of

- e.in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.

2Indien de bekendmaking van de beschikking, waarbij de vreemdeling ongewenst wordt verklaard, geschiedt door toezending, wordt van de beschikking mededeling gedaan in de Staatscourant.

3In afwijking van artikel 8 kan de ongewenst verklaarde vreemdeling geen rechtmatig verblijf hebben.-met uitzondering van het rechtmatig verblijf:

a.van de vreemdeling die een eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend, zolang op die aanvraag nog niet is beslist;

b.bedoeld in artikel 8, onder j, en

c.van de vreemdeling wiens uitzetting op grond van een rechterlijke beslissing achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of beroepschrift is beslist.

Een extensieve interpretatie van de passage in het regeerakkoord brengt mee dat iedere uitgeprocedeerde asielzoeker die door zijn of haar toedoen niet kan worden verwijderd, onder bereik van de ongewenstverklaring komt te vallen. In de nota aan de Staatsecretaris is voorgelegd geen onderscheid te maken naar het type procedure, omdat anders een indirect penaliseren van het indienen van een asielaanvraag zou optreden. Dit heeft de staatsecretaris geaccordeerd. Daarom is in deze QuickScan niet een beperking tot de asielprocedure opgenomen. Van belang is een inzicht te krijgen in de toename van het aantal zaken te krijgen dat onder deze uitbreiding zou vallen, en de wijze waarop deze

zaken in beeld zou den komen bij de IND. Waarschijnlijk zou daarvoor anders dan bij de normale ongewenst verklaringssystematiek, een voornemen van de DT&V aangewezen zijn. Het verzoek is dit te verkennen.

Modaliteit 3
Kern: de aanpassing in de wet is dat een artikel 67a wordt toegevoegd luidend

1. Onze Minister kan de vreemdeling ongewenst verklaren indien de vreemdeling na afloop van een toelatingsprocedure als bedoeld in artikel 14 of 28 een terugkeerprocedure heeft doorlopen als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn, die ondanks alle mogelijke inspanningen van onze Minister daartoe, niet heeft geleid tot het vertrek van de vreemdeling, en de vreemdeling heeft nagelaten alle mogelijke stappen te zetten om vertrek mogelijk te maken.
2. In afwijking van artikel 68 vervalt de ongewenstverklaring als de vreemdeling aantoont het grondgebied van de EU heeft verlaten.

Tegen het besluit (voorafgegaan door een voornemen), kan beroep worden in gesteld.

Bijlage II

Achtergrond

Historische perspectief van de regelingen; overeenkomsten en verschillen tussen ongwenstverklaring en inreisverbod.
Het ongewenst verklaren van een vreemdeling zoals dat voor 2011 regelmatig gebeurde, heeft gevolgen voor het verdere verblijf in Nederland. Zo is een aantal vormen van rechtmatig verblijf met name in de reguliere verblijfsprocedures niet meer mogelijk – asielprocedures vallen daar niet onder. Daarnaast wordt het verdere verblijf een misdrijf (artikel 197 Sr), waartegen vervolging door het OM mogelijk is en kan de vreemdeling onderworpen worden aan een aantal toezichtsmaatregelen. Dit samenspel maakt het verblijf in Nederland minder aantrekkelijk. Deze effecten treden meteen op na de ongewenstverklaring, wanneer de vreemdeling nog verblijft op het Nederlandse grondgebied. Daarnaast – als het ware secundair – is er een effect dat optreedt als de vreemdeling zich buiten het Nederlandse grondgebied begeeft, namelijk dat de ongewenstverklaring leidt tot een signalering in de Europese systemen met het oog op weigering van de toegang.

Het inreisverbod zoals dat door de Europese regelgever werd geïntroduceerd in de Terugkeerrichtlijn in 2011 leek ongeveer hetzelfde effect te hebben als de ongewenstverklaring, maar benadert het vraagstuk vanaf een andere kant. Primair heeft het inreisverbod namelijk een extern effect; het weigeren van de toegang tot de EU. In 2011 werd het door de Nederlandse wetgever logisch geacht om aan het inreisverbod ook effecten te koppelen die binnen Nederland optreden. Een inreisverbod voor langere duur (meer dan 5 jaar), moest er in de visie van de wetgever toe leiden dat de vreemdeling in een aantal gevallen geen rechtmatig verblijf kon ontlenen aan een reguliere verblijfsprocedure. Ook zou na uitvaardigen van een dergelijk inreisverbod het verdere verblijf een misdrijf vormen in dezelfde gevallen als die waarin een ongewenstverklaring werd opgelegd. Daarmee was het ook logisch om het bereik van de ongewenstverklaring in de wet in te perken; twee besluiten met eenzelfde strekking is immers inefficiënt. Sindsdien kunnen alleen die vreemdelingen die niet onder de reikwijdte van het inreisverbod vallen,

ongewenst worden verklaard. De veronderstelling was dat de invulling van het EU-inreisverbod gelijk zou zijn aan de nationale ongewenstverklaring.

Juridische ontwikkelingen over de periode van de afgelopen 10 jaar die aanleiding zijn voor deze koerswijziging.
Echter, door de ontwikkelingen in de (Europese) jurisprudentie worden aan het opleggen van het inreisverbod steeds meer eisen gesteld. De uitspraak van 4 juli 2017 van de Raad van State kan in het bijzonder als een waterscheiding worden gezien. Waar in de jaren daarvoor rond de 500 inreisverboden voor langere duur uitgevaardigd werden, was dat in de jaren erna rond de 200.

Om een inreisverbod voor langere tijd op te leggen, is nu een veel indringender openbare orde toets noodzakelijk dan oorspronkelijk voor een ongewenstverklaring nodig was. Zekerheid is er niet of het herinvoeren van een zuiver nationale bepaling niet toch zal worden beïnvloed door het Europese recht, maar het lijkt gerechtvaardigd dat het EU hof niet zal treden in wat zij zelf als een nationale bevoegdheid heeft geduid[84].

Deze ontwikkeling, in bijzonder de beperkingen om inreisverboden voor langere duur op te leggen, is onwenselijk. Dit vooral omdat, in samenhang met artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht, het zware inreisverbod ook een juridisch instrument vormt dat een gevangenisstraf (van ten hoogste zes maanden) mogelijk maakt voor onrechtmatig in Nederland verblijvende criminele vreemdelingen, als zij voor misdrijven zijn veroordeeld en door hun eigen toedoen terugkeer niet mogelijk is. Het is van belang dat het strafrechtelijk handelingsperspectief dat de wetgever voor die gevallen heeft beoogd, ook daadwerkelijk toepasbaar blijft.

In het bijzonder is dit instrument van belang in situaties waarin vertrek naar het land van herkomst wel mogelijk is, maar gedwongen vertrek niet kan worden gerealiseerd (bijvoorbeeld door gebrek aan terugkeersamenwerking met dat land - actueel is nog altijd de situatie t.a.v. Marokko). Indien de vreemdeling wel strafrechtelijk vervolgbaar is, zou een drukmiddel aanwezig zijn om hem of haar tot terugkeer te bewegen.

Van belang is dat voor ogen wordt gehouden dat een maatregel als de ongewenst verklaring alleen kan worden gezien in combinatie met het bredere pallet aan maatregelen om vertrek te bewerkstelligen. In veel gevallen zal het aanbieden van ondersteuning effectiever, goedkoper en minder belastend zijn dan dwang. De veroordeling op zich is nooit een doel. Het doel is de vreemdeling te laten inzien dat niet in zijn onrechtmatige verblijf wordt berust.

[84] Onder andere EU HvJ 6 december 2011 C-329/11. ECLI:EU:C:2011:807

Bijlage B. Overzicht geïnterviewde organisatieonderdelen

De gegevens zijn hoofdzakelijk verzameld tijdens (groeps)interviews van ongeveer een à anderhalf uur met de deelnemers. Tijdens de interviews is gesproken over mogelijke uitvoeringsgevolgen voor het betreffende organisatieonderdeel per modaliteit, wat de personele gevolgen zijn, wat nodig is voor de implementatie, en waar mogelijke risico's en knelpunten zitten. In sommige gevallen zijn schriftelijk (aanvullende) vragen uitgezet. De meeste deelnemers hebben na afloop van een interview een interviewverslag ontvangen en konden hier correcties en/of aanvullingen op maken. Enkele geïnterviewden hebben de gevolgen voor hun afdeling na het interview rechtstreeks aangeleverd. Naast de interviews hebben we van eind maart tot en met mei wekelijks overleg gehad met de opdrachtgever DMB en DWJZ, SUA ARVN, SUA AAEB, JZ en DT&V.

Tabel B.1 – Overzicht van deelnemers per organisatie, directie en organisatieonderdeel.

Organisatie	Directie	Organisatieonderdeel
IND	Directie Juridische Zaken (JZ)	Specialistische Teams (ST)
	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN)	Klantgroep Familie & Gezin -Cluster IRM en OO -Afdeling Business Innovation & Support (BIS), team Projecten, Regie & Advies (PR&A), Vakgroep implementatie
	Directie Asiel en Bescherming (A&B)	Team Herbeoordelingen Asiel
	Directie Dienstverlenen (DV)	Afdeling Communicatie Afdeling Handhaving (HH) Afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) Team Titels en Identiteit (TT&I) Afdeling Keteninformatie en Controle (K&C): -Team Justitiële Documentatie Opvolgen op basis van Keten Abonnementen (JUDOKA)
	Directie Informatievoorziening (IV)	Afdeling Productiehuis: -Team Business Analyse (BA)
	Directie Bedrijfsvoering	Afdeling Financiën en Business Informatie (FBI): -Team Business Control (BC) -Team Business Informatie Centrum (BIC)
DT&V	Directie Strategisch Advies en Juridische Zaken	Afdeling Beleid, Juridisch advies en Bestuurszaken (BJB)
	Directie Toezicht en Maatregelen	Afdeling Toezicht en Maatregelen Zuid Nederland
	Directie Bedrijfsvoering	Team Business Informatie Technologie Afdeling Planning en Control
	Directie Ondersteuning en Voorbereiden Terugkeer	Afdeling Ondersteuning en Voorbereiden Terugkeer Noord-Brabant en Zeeland
OM	Parket-Generaal (PAG)	Afdeling Beleid en Strategie

Bijlage C. Overzicht werkproces DT&V bij modaliteiten 2 en 3

In onderstaande tabel C.1. wordt schematisch weergegeven welke extra werklast per zaak te verwachten is bij de DT&V voor modaliteiten 2 en 3.

Tabel C.1 – Overzicht werklast per zaak bij DT&V voor modaliteiten 2 en 3.

Handeling	**Normtijd in minuten**	**Schaal medewerker**	**Afdeling medewerker**
Vooraf informeren van vreemdeling aan begin van vertrekproces over mogelijk ongewenst verklaard worden op basis van niet meewerken aan terugkeer.	15	10	DOVT / DTM
Oordeelsvorming m.b.t. niet meewerken aan terugkeer en bijwerken van het vertrekplan.	120	10	DOVT / DTM
Voeren van vertrekgesprek indien vreemdeling niet meewerkt. Voorwaarde hiervoor is dat de vreemdeling nog beschikbaar is.	30	10	DOVT / DTM
Reistijd OVT (heen en terug) voor vertrekgesprek met vreemdeling.	120	10	DOVT / DTM
Uitwerken vertrekgesprek.	60	10	DOVT / DTM
Administratieve handelingen (inplannen van gesprek, evt. versturen van uitnodiging, verwerking in systemen).	30	10	DOVT / DTM
Opstellen en invullen format voorstel OVR voor verzending naar IND.	120	10	DOVT / DTM
Verzamelen stukken, versturen stukken naar IND en overige administratieve handelingen.	30	10	DOVT / DTM
Afstemming met IND door regievoerder gedurende OVR-procedure (de fase van zienswijze, besluitvorming, bezwaar, beroep en hoger beroep).	120	10	DOVT / DTM
Afstemming tussen regievoerders en stafdirectie SAJZ.	15	10 11	DOVT / DTM SAJZ

In onderstaande tabel C.2 wordt schematisch weergegeven hoe de 4 uur extra werklast per zaak is opgebouwd.

Tabel C.2 – Overzicht opbouw 4 uur extra werklast per zaak.

Handeling	**Normtijd in minuten**	**Schaal medewerker**	**Afdeling medewerker**
Doornemen dossier en maken van overzicht m.b.t. het niet meewerken.	180	10	DOVT / DTM
Administratieve werkzaamheden.	30	10	DOVT / DTM
Overleg op zaaksniveau met Officier van Justitie.	30	10	DOVT / DTM

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst
www.ind.nl

Juni 2022