



Aan de Minister van Asiel en Migratie

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats-en
Bestuursrecht

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

nota

Aanbieden aan Raad van State nota van wijziging Wet
terugkeer en vreemdelingenbewaring

Datum
15 november 2024

Onze referentie
5920325

Bijlage(n)
6

1. Aanleiding

- Op 26 juni 2023 hebben uw ambtsvoorgangers de heer Van der Burg en de heer Weerwind besloten de nota van wijziging bij de novelle bij de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (hierna: nota van wijziging) in (internet)consultatie te geven.
- De (internet)consultatie is afgerond. De adviezen zijn verwerkt in de nota van wijziging.
- Ook zijn de resultaten van de uitvoeringstoets bekend en in de nota van wijziging verwerkt.
- De nota van wijziging kan, bij voldoende tijd, worden aangeboden bij de Ambtelijke Commissie voor Asiel en Migratie (ACAenM, een ambtelijk voorportaal) van 4 december 2024 en daarna de Ministerraad (MR).
- In de brief aan de Tweede Kamer van 14 november jl. over de planning van de wetgeving van hoofdstuk 2 van het Regeerprogramma is toegezegd dat de nota van wijziging nog dit jaar wordt voorgelegd aan de Raad van State voor advies.

2. Geadviseerd besluit

- Instemmen met het aanhangig maken van de aangepaste nota van wijziging en toelichting (bijlagen 1 en 2) bij de ACAenM van 4 december 2024 indien u deze nota daarvoor tijdig – uiterlijk woensdag 27 november a.s. - kunt accorderen.
- Instemmen met het overslaan van de ACAenM indien dat niet het geval is. Dit in verband met de toezegging in voornoemde brief van 14 november.
- Instemmen met agendering in de laatste MR in dit kalenderjaar, en het ondertekenen van het bijbehorende aanbiedingsformulier (bijlage 4).
- Na instemming van de MR de nota van wijziging voor advies voorleggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.
- De Eerste en Tweede Kamer per brief informeren over deze stap in het wetgevingsproces zodat zij op de hoogte zijn van de voortgang.

3. Kernpunten

- Gelet op de omvang en het ingrijpende karakter van de nota van wijziging en de inmiddels lange behandelduur van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb) en de bijbehorende novelle is consultatie en advisering door de Raad van State aangewezen. Zie hierna onder 4.1 over de voorgeschiedenis van de Wtvb.

- De nota van wijziging is op 5 juli 2023 in (internet)consultatie gegeven. De consultatie is op 30 augustus 2023 gesloten. De reacties uit de consultatie zijn verwerkt.
- Ook is er door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in samenwerking met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) een Ex ante uitvoeringstoets (Eaut) uitgevoerd om de uitvoeringconsequenties in beeld te brengen. Deze was in maart 2024 afgerond. De daarin gesignaleerde knelpunten hebben op bijna alle aangedragen punten geleid tot aanpassing van de nota van wijziging om de Wtvb uitvoerbaar te maken.
- De volgende stap is het voor advies voorleggen van de nota van wijziging aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Als de DJ-lijn voorspoedig verloopt, wordt u geadviseerd dat te doen via de ACAenM op 4 december 2024 en daarna de MR. De uitdrukkelijke inzet is behandeling in de MR nog dit kalenderjaar 2024.
- In het hoofdlijnenakkoord (HLA) en het Regeerprogramma (RP) staat opgenomen dat de terugkeerinzet over de hele linie wordt versterkt. De Wtvb bevat een bevoegdheid waarmee aan deze voornemens uitvoering kan worden gegeven. Dit gebeurt doordat via de Wtvb vreemdelingen kunnen worden verplicht medewerking te verlenen aan bijvoorbeeld de voor terugkeer noodzakelijke presentatie bij de autoriteiten van het herkomstland. Het niet meewerken aan uitzetting na definitieve afwijzing of verlies van een verblijfstitel wordt strafbaar. Bij nota van 18 oktober 2024 van DGM is u geadviseerd om dit voornemen via de Wtvb uit te voeren. Het verder brengen van de Wtvb is dan ook een belangrijke stap in het versterken van het terugkeerbeleid. Zoals hiervoor al opgemerkt is in de brief aan de Tweede Kamer van 14 november jl. over de planning van de wetgeving van hoofdstuk 2 van het Regeerprogramma toegezegd dat de nota van wijziging nog dit jaar wordt voorgelegd aan de Raad van State voor advies.
- Omdat deze wet in het verleden primair werd voorbereid door de verscheidene bewindspersonen die verantwoordelijk waren voor migratie, bent u vanuit uw verantwoordelijkheid als Minister voor Asiel en Migratie nu ook eerste ondertekenaar van deze nota van wijziging. Vanwege de verantwoordelijkheid die de Staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid (Staatssecretaris JenV) heeft voor DJI is zij medeondertekenaar van deze nota van wijziging. Voornoemde verantwoordelijkheidsverdeling is besproken met de Staatssecretaris JenV en zij kan daar mee instemmen. Een separate beslisnota met de bijgevoegde stukken is parallel aan deze nota ook aan de Staatssecretaris JenV voorgelegd.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats-en Bestuursrecht

Datum
15 november 2024

Onze referentie
5920325

4. Toelichting

4.1 Voorgeschiedenis

a. Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

De Wtvb kent een lange voorgeschiedenis. Het wetsvoorstel werd in april 2013 toegezegd door uw ambtsvoorganger staatssecretaris Teeven in een debat over de suicide van de heer Dolmatov. Op dit moment vallen vreemdelingen in vreemdelingenbewaring voor wat betreft het juridische regime onder de Penitentiare beginselenwet (Pbw) dan wel het Reglement regime grenslogies (Rrg). De Pbw is gemaakt voor en van toepassing op gedetineerden die op *strafrechtelijke* titel zijn gedetineerd als verdachte van of veroordeeld voor een strafbaar feit. De Wtvb introduceert een *bestuursrechtelijk* kader voor vreemdelingenbewaring. Daarnaast past de Wtvb een aantal artikelen uit de

Vreemdelingenwet 2000 aan over staande- en ophouding, zekerheidsstelling, vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming. De Wtvb werd in 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden en op 19 juni 2018 door de Tweede Kamer aangenomen. Alleen de PVV stemde tegen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats-en
Bestuursrecht

Datum
15 november 2024

Onze referentie
5920325

b. Novelle

Op verzoek van uw ambtsvoorganger mevrouw Broekers-Knol is op 20 juni 2020 een novelle bij de Wtvb bij de Tweede Kamer ingediend. Een novelle is een wetsvoorstel dat een al bij de Eerste Kamer liggend wetsvoorstel wijzigt. Tot indiening van de novelle is besloten omdat een deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer over de Wtvb daartoe naar de mening van uw ambtsvoorganger aanleiding gaf.

Met de novelle krijgt de directeur van een inrichting voor vreemdelingenbewaring de bevoegdheid om bij ernstige orde- en veiligheidsproblemen een "lockdown" in te stellen. Daarmee kunnen vreemdelingen gedurende 23 uur per dag worden ingesloten in hun cel. Daarnaast wordt het door een wijziging van het afwegingskader voor vrijheidsbeperking van vreemdelingen mogelijk om de in 2020 opgerichte Handhaving- en Toezichtlocatie (HTL) te handhaven.

c. Nota van wijziging bij de novelle

Uw ambtsvoorganger de heer Van der Burg heeft op 4 april 2022 besloten om de Wtvb weer up to date te maken (zie voor een toelichting bijlage 5: de beslisnota d.d. 18 maart 2022). Gelet op het grote tijdsverloop waren bepaalde onderdelen van de wet verouderd of ontbraken er zaken. Op 26 juni 2023 hebben uw ambtsvoorgangers de heer van der Burg en de heer Weerwind besloten de nota van wijziging in (internet)consultatie te geven (zie voor een beknopte toelichting op de inhoud van de nota van wijziging bijlage 6: de beslisnota d.d. 14 juni 2023). De consultatie is op 30 augustus 2023 gesloten. Er zijn in totaal 10 reacties verschenen en deze zijn verwerkt in de nota van wijziging en de toelichting. Zie hieronder onder het kopje '4.3 Consultatiereacties'.

Gelet op het geruime tijdsverloop is er door DJI in samenwerking met DTenV ook een Ex ante uitvoeringstoets (Eaut) uitgevoerd om de uitvoeringconsequenties van de wet, de novelle en de nota van wijziging in beeld te brengen. Deze Eaut was in maart 2024 afgerond. De daarin gesignaleerde knelpunten hebben op bijna alle aangedragen punten geleid tot aanpassing van de nota van wijziging om de Wtvb uitvoerbaar te maken. Zie hieronder onder het kopje '4.4 Wijzigingen als gevolg van de Eaut en overige knelpunten in de uitvoering'.

d. Staatssecretaris voor JenV is medeondertekenaar

Als gevolg van de portefeuillevreiding van het kabinet Schoof bent u, samen met de Staatssecretaris JenV mevrouw Coenradie, verantwoordelijk voor deze wet en nota van wijziging. Vreemdelingenbewaring wordt uitgevoerd door de DJI. De Staatssecretaris van JenV is verantwoordelijk voor DJI. Omdat deze wet in het verleden primair werd voorbereid door de verscheidene bewindspersonen die verantwoordelijk waren voor migratie, bent u als Minister voor Asiel en Migratie nu ook eerste ondertekenaar van deze nota van wijziging. De Staatssecretaris voor JenV is medeondertekenaar van deze nota van wijziging. Voornoemde verantwoordelijkheidsverdeling is besproken met de Staatssecretaris voor JenV en zij kan daar mee instemmen. De stukken zijn daarom, parallel aan deze beslisnota, ook aan de staatssecretaris van JenV voorgelegd voor akkoord.

4.2 Regeerprogramma

In het Regeerprogramma staat opgenomen dat via de Wtvb vreemdelingen worden verplicht medewerking te verlenen aan de voor terugkeer noodzakelijke presentatie bij de autoriteiten van het herkomstland. Daarnaast is in het Hoofdlijnenakkoord (HLA) en Regeerprogramma opgenomen dat het niet meewerken aan uitzetting na definitieve afwijzing of verlies van een verblijfstitel strafbaar wordt. De Wtvb bevat een bevoegdheid voor ambtenaren van de DTenV en van DV&O om medewerking aan terugkeer(activiteiten) van de vreemdeling te kunnen vorderen, wanneer de vreemdeling niet binnen de vertrekperiode Nederland heeft verlaten. Daarmee bestaat ook de mogelijkheid om het niet nakomen van die vordering te bestraffen. Bij nota van 18 oktober 2024 van DGM is u geadviseerd om dit voornemen uit het HLA en Regeerprogramma via de Wtvb uit te voeren. De Wtvb ligt op dit moment bij de Eerste Kamer en de novelle is in behandeling bij de Tweede Kamer. Het indienen van de nota van wijziging bij de novelle is daarmee waarschijnlijk de snelste manier om deze onderdelen uit het HLA uit te voeren.

4.3 Consultatiereacties

Er zijn adviezen ontvangen van de Adviesraad Migratie, de Nederlandse orde van Advocaten (NovA), het College voor de Rechten van de Mens (CRM), de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV), Amnesty International, de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), het Meldpunt vreemdelingendetentie, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en een gezamenlijke reactie van de Nederlandse vereniging voor psychiatrie, het Nederlandse instituut voor psychologen, Amnesty International en de Johannes Wier Stichting voor gezondheidszorg en mensenrechten. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zag geen aanleiding om gebruik te maken van de geboden gelegenheid om over de nota van wijziging te adviseren.

De kern van de kritiek in de adviezen betrof de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden bij ministeriële regeling af te wijken van enkele rechten in de Wtvb en de ambtshalve rechterlijke toetsing bij voortdurende van vreemdelingenbewaring. Voorts zijn er diverse vragen gesteld over de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. De overige adviesvragen zijn hoofdzakelijk technisch van aard. In bijlage 3 bij deze nota treft u een samenvatting van de belangrijkste adviespunten en de manier waarop zij zijn verwerkt. Op uw verzoek kunnen de adviezen en wijze van verwerking uiteraard nader worden toegelicht.

4.4 Wijzigingen als gevolg van de Eaut en overige knelpunten in de uitvoering

Omdat de gevolgen van de Wtvb, de novelle en de nota van wijziging volgens DJI onvoldoende actueel waren, is onderzoek gedaan naar de te verwachten effecten daarvoor op DJI in samenwerking met de DTenV. In de Eaut zijn de wetsartikelen doorlopen waarvan wordt verwacht dat zij een (grote) impact op de uitvoeringpraktijk zullen hebben. Daarnaast heeft DJI inzichtelijk gemaakt op welke punten zij additionele financiële middelen behoeft om het wetsvoorstel uit te kunnen voeren. De Eaut is in maart 2024 afgerond. De resultaten en alternatieve voorstellen van DJI zijn grondig bestudeerd. De gesprekken daarover hebben geleid tot een significant aantal wijzigingen en een daarmee meer omvangrijke nota van wijziging.

De Eaut heeft op twee inhoudelijke punten tot aanpassing van de nota van wijziging geleid, namelijk op het punt van de detentiegeschiktheid en de fysieke toegang van de rechtsbijstandsverlener tot de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Daarnaast is op dringend verzoek van de DT&V, IND, AVIM en de Kmar de ophoudingstermijn in artikel 50 van de Vw 2000 aangepast. Op dringend verzoek van DJI is tot slot voorzien in een strafbaarstelling van het binnenbrengen van contrabande in een inrichting voor vreemdelingenbewaring. Voor een toelichting op de relevante uitkomsten van de Eaut en een beschrijving van de manier waarop deze zijn verwerkt, zie eveneens Bijlage 3.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats-en
Bestuursrecht

Datum
15 november 2024

Onze referentie
5920325

De resultaten van de Eaut zijn departementaal vertrouwelijk. Met DJI is afgesproken dat de resultaten beknopt kunnen worden weergegeven in de toelichting en dat de Eaut desgevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State kan worden verstrekt.

DJI wijst wat betreft de uitvoerbaarheid aanvullend op de Eaut nog op het volgende. Zij ziet zich geconfronteerd met de opdracht uit het RP om meer capaciteit voor vreemdelingenbewaring ter beschikking te stellen wat om meer personele inzet vraagt, terwijl deze wet door de ruimere vrijheden die de vreemdeling krijgt eveneens maakt dat meer personeel nodig zal zijn. Dit terwijl DJI reeds kampt met een aanzienlijk personeelsgebrek. DJI stelt dat met de invoering van de wet 1/3 van de huidige celcapaciteit in DCR moet worden gesloten om zo het volledige programma te draaien op de overgebleven afdelingen. De vraag naar onderbouwing van deze stelling staat uit bij DJI. De geschetste personeelsproblemen nemen niet weg dat bij het opstellen van de Wtvb om goede redenen tot het verruimen van uitsluiting van vreemdelingen in de Wtvb is besloten. In de nota van wijziging is verder zoveel mogelijk rekening gehouden de belangen van DJI op het gebied van de uitvoerbaarheid daarvan. De verdere wensen op dit punt kunnen niet in deze nota van wijziging worden meegenomen en gesprekken over de personele inzet dienen in een andere context te worden besproken.

Om deze problematiek te ondervangen kan de Wtvb gefaseerd in werking treden. Daarbij ligt het voor de hand de bepalingen die de Vreemdelingenwet 2000 wijzigen eerder in werking te laten treden dan de bepalingen die zien op de interne rechtspositie van de vreemdeling (wat de directeur ten aanzien van de vreemdeling in bewaring mag en welke rechten de vreemdeling heeft). Inwerkingtreding van het deel dat ziet op de interne rechtspositie kan evenwel niet al te lang worden uitgesteld omdat niet netjes is richting parlement.

4.5 Financiële overwegingen

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor DJI en de Raad voor de Rechtspraak. Een nota over de financiële gevolgen van de Wtvb geschreven door DGM (met DJ-nummer 5882242) is nog in behandeling bij DFEZ.

Het gaat om incidentele kosten voor implementatie van het wetsvoorstel (€ 1.290.000) en structurele aanvullende dekking voor de jaarlijkse kosten (€ 4,78 mln.) , die benodigd is bovenop de reeds vastgestelde budgettaire kaders. Dekking van dit voorstel wordt voorzien vanuit het beschikbaar gestelde aanvullende post, gekoppeld aan de begroting van het ministerie van Asiel en Migratie.

DJI: Onder de incidentele kosten vallen onder andere:

Personeelskosten samenhangend met juridisch en beleidsmatig aanpassen van de algemene huisregels vreemdelingenbewaring, het maken van werkafspraken (met ketenpartners) en het aanpassen van werkprocessen en -beschrijvingen.

Voorts is sprake van opleidingskosten. De nieuwe wet raakt namelijk aan veel verschillende werkprocessen. Wenselijk is dat alle medewerkers in de verschillende inrichtingen op de hoogte zijn van de veranderingen. Door experts is aanbevolen om de hele wettelijk verandering in een opleiding op te nemen.

Ook worden kosten gemaakt voor communicatie. Het betreft dan verschillende manieren om de aanpassingen kenbaar te maken bij de doelgroep(en).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats-en
Bestuursrecht

Datum
15 november 2024

Onze referentie
5920325

De structurele kosten zien met name op personeelskosten; in het primaire proces zullen aangepaste werkwijzen worden ingevoerd. Dit heeft impact op de personele bezetting.

Raad voor de Rechtspraak: extra personele inzet is nodig om de verwachte stijging van het aantal (bewarings-)zaken op te vangen. De inschatting van de RvdR is dat de wijzigingen 650 extra zaken tot gevolg hebben, wat op jaarbasis extra kosten ter hoogte van 234.000 euro betekent.

4.6 Politieke context

Voor wat betreft het politieke draagvlak voor de novelle is de situatie complex. De Wtvb kent een lange geschiedenis en is zeer omvangrijk. Er is bij aanvang van het wetsvoorstel een balans getroffen tussen enerzijds rechten voor de vreemdeling binnen het nieuwe bestuursrechtelijke kader en anderzijds het versterken van het terugkeerbeleid. Met de tijd is duidelijk geworden dat er een roep is om de orde, rust en veiligheid in het detentiecentrum te kunnen handhaven en is het belang van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel benadrukt door ketenpartners. De nota van wijziging komt de uitvoering hierin op een groot aantal punten tegemoet. Hoewel u met dit wetsvoorstel relatief snel stappen kunt zetten in de versterking van het terugkeerbeleid, is aangewezen om ruim voor de behandeling van de novelle bij de verschillende partijen in de Kamers te sonderen wat hun posities zullen zijn.

4.7 Afgestemd met

De stukken zijn afgestemd met DMB, IND, DT&V, Kmar, Politie en DJI (inclusief NIFP).

4.8 Communicatie

Communicatie aan het publiek lijkt wenselijk wanneer het voorstel wordt geaccordeerd in de MR. U kunt hiermee een belangrijk signaal afgeven dat en hoe het terugkeerbeleid wordt versterkt. Bovendien kan dit wetstraject relatief snel worden afgerond en in werking treden.

Daarnaast wordt u geadviseerd om de Eerste en Tweede Kamer per brief te informeren. Beide Kamers vragen geregeld naar de stand van zaken van deze al lang lopende trajecten. Het lijkt goed hen daarom op de hoogte te brengen van deze stap. Zo wordt ook voor de Kamers duidelijk dat u voortgang boekt.

5 Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor het overige niet van toepassing, alles uit deze nota kan openbaar worden gemaakt.

5.2 Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Nvt

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats-en
Bestuursrecht

Datum
15 november 2024

Onze referentie
5920325

Bijlagen

1. Nota van wijziging
 2. Toelichting op de nota van wijziging
 3. Belangrijkste adviespunten consultatie, uitkomsten Eaut en wijze van verwerking
 4. Aanbiedingsformulier ACAenM
 5. Beslisnota d.d. 18 maart 2022
 6. Beslisnota d.d. 14 juni 2023
-

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats-en
Bestuursrecht

Datum
15 november 2024

Onze referentie
5920325