Ministerie van Asiel en Migratie

Aan de Minister voor 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/jenvl

nota

Indienen Tweede Kamer nota van wijziging Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Datum
19 juni 2025

Projectnaam
Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Onze referentie
6486705

Dossiernummer
W878.66

Bijlage(n)
3

1. Aanleiding

Op 19 maart 2025 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State geadviseerd over de nota van wijziging bij de novelle bij de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (hierna: nota van wijziging). Het advies had een dictum B. Middels deze nota wordt u geïnformeerd over de inhoud van het advies en over de reactie daarop (het nader rapport). Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast naar aanleiding van het advies.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

a. In te stemmen met doorgeleiding van het Nader Rapport, de aangepaste toelichting en de aangepaste nota van wijziging naar de Ministerraad;
b. In te stemmen met het bijvoegen van de bijgevoegde geconsolideerde versie van de Wtvb, novelle en nota van wijziging;
c. In te stemmen met verzending van de bijgevoegde brief aan de Eerste Kamer.

3. Kernpunten

- De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft een dictum B gegeven. Het Nader Rapport, de gewijzigde toelichting en nota moeten in verband met de demissionaire status van het kabinet nogmaals aan de Ministerraad worden voorgelegd, alvorens zij kunnen worden ingediend bij de Tweede Kamer.
- De Afdeling heeft vragen gesteld over de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden af te wijken van enkele rechten van vreemdelingen in bewaring, de bevoegdheid om (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken en over de samenloop van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb) met het Asiel- en Migratiepact. Onder punt 4 wordt kort toegelicht welke opmerkingen de Afdeling heeft gemaakt en hoe deze zijn verwerkt.
- Het adviespunt om de Wtvb aan te passen aan de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact is volledig overgenomen. Er is voor gekozen om in de Wtvb geen samenloopbepalingen met de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact op te nemen.

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Datum
19 juni 2025

Onze referentie
6486705

- De nota van wijziging is ook nog op enkele andere punten aangepast, onder meer naar aanleiding van een aanvullend advies van de Adviesraad Migratie.
- Dit wetsvoorstel kent een lange voorgeschiedenis en omvat mede de strafbaarstelling van het niet-meewerken aan vertrek welke maatregel is opgenomen in het hoofdlijnenakkoord. Het is van groot belang om de nota van wijziging nu bij de Tweede Kamer in te dienen, zodat kan worden gestart met parlementaire behandeling van de Wtvb. Het is van belang om een eigen bestuursrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring te hebben, gelet op (Europese) jurisprudentie en langjarige kritiek in rapporten van het CPT[1], de UNHCR en de Nationale Ombudsman. Ook de migratieketen vraagt al geruime tijd om bevoegdheden uit de Wtvb en de Staten-Generaal dringen al geruime tijd aan op behandeling van de Wtvb.
- Daarbij wijst DJI er op dat indachtig het huidige personeelstekort er een risico bestaat dat er minder celcapaciteit beschikbaar blijft voor vreemdelingenbewaring in de toekomst, wanneer onvoldoende personeel wordt geworven na de inwerkingtreding en gedurende de implementatie van de wet.
- Vanwege de verantwoordelijkheid voor DJI is de staatssecretaris voor JenV medeondertekenaar van de nota van wijziging. Sinds de kabinetsval berust die verantwoordelijkheid bij de staatssecretaris Struycken. De nota van wijziging wordt daarom in een separate lijn, waarin ook DJI is opgenomen, aan de SJenV aangeboden.

4.1 Toelichting

Ad a. Advies van de Afdeling en wijze van verwerking
Hieronder worden de belangrijkste adviespunten van de Afdeling kort samengevat; daarbij is opgenomen hoe in het Nader Rapport op deze opmerking is gereageerd en of en zo ja hoe dit heeft geleid tot aanpassing van de nota van wijziging en/of de toelichting.

i. Afwijken in uitzonderlijke omstandigheden

De nota van wijziging bevat een bevoegdheid om in uitzonderlijke omstandigheden van enkele rechten in de Wtvb af te wijken. Omdat daarmee een vergaande inmenging in de grondrechten van vreemdelingen kan plaatsvinden en er al diverse bevoegdheden zijn waarmee de rechten van vreemdelingen kunnen worden ingeperkt, adviseert de Afdeling te motiveren wat de toegevoegde waarde van de hier voorgestelde mogelijkheid is. Als dat niet kan, adviseert de Afdeling de nota van wijziging aan te passen.

Aan deze adviesopmerking is gevolg gegeven. Er is uitgebreid toegelicht waarom deze bevoegdheid noodzakelijk is als er bijvoorbeeld een pandemie uitbreekt. Ook is uiteengezet hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot de reeds bestaande mogelijkheden en is geconcludeerd dat de voorgestelde bevoegdheid noodzakelijk is. De toelichting is aangevuld met deze uiteenzetting.

ii. Bevoegdheid om (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken

Onderdeel van de nota van wijziging was de Wtvb in overeenstemming te brengen met de eisen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG). De artikelen 29, 45, 47 en 66 Wtvb zijn om die reden aangepast. De Afdeling

[1] Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing

adviseert om de omvang van de grondslagen voor gegevensverwerking in die artikelen en de bijbehorende waarborgen nader te specificeren in de wettekst en de noodzaak en proportionaliteit van de grondslagen nader te motiveren. Ook adviseert zij om in de wet vast te leggen hoe het onderzoek wordt verricht naar voorwerpen die een vreemdeling meevoert of ontvangt, gelet op de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en het recht op eigendom die met zo'n onderzoek gepaard gaan.

Aan deze adviesopmerking is gevolg gegeven door de toelichting aan te vullen. Per grondslag is nader gemotiveerd waarom de bevoegdheid noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. Op verzoek van DJI is gekozen voor bewaartermijnen van deze persoonsgegevens van zes maanden nadat de vreemdeling de inrichting voor vreemdelingenbewaring definitief verlaat. Er is niet voor gekozen om op wetsniveau waarborgen op te nemen. Op dit punt is voor DJI de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) van toepassing. Hieruit vloeien technische en organisatorische maatregelen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens voort, zoals logging, autorisaties en geheimhouding. Gelet op het feit dat deze verplichtingen reeds van toepassing zijn, zijn er op verzoek van DJI geen aanvullende waarborgen op wetsniveau opgenomen.

iii. Verhouding tot Asiel en Migratiepact

Aan dit adviespunt is gevolg gegeven. Als gevolg van de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact zijn diverse wijzigingen aan de Wtvb aangebracht. Het gaat zowel om technische wijzigingen, zoals verwijzingen naar artikelen uit de nieuwe Opvangrichtlijn als om meer materiële wijzigingen, zoals het schrappen van een aantal artikelen, omdat uit het Asiel- en Migratiepact andere verplichtingen voortvloeien dan uit de huidige Opvangrichtlijn en Dublinverordening. Voor een volledig overzicht van de wijzigingen wordt verwezen naar paragraaf 2, onder b, van de toelichting bij de Nota van Wijziging en de artikelsgewijze toelichting.

Er is niet voorzien in samenloopbepalingen met de Uitvoerings- en Implementatiewet Asiel- en Migratiepact. Er is voor gekozen om de artikelen uit de Wtvb direct aan te passen aan het Asiel- en Migratiepact. Het Asiel- en Migratiepact wordt van toepassing met ingang van 12 juni 2026. Gekozen zou moeten worden voor samenloopbepalingen op het moment dat onzeker zou zijn of de Wtvb eerder in werking zou kunnen treden. De kans daarop is klein. Naar verwachting zal parlementaire behandeling nog best wat tijd kosten, gelet op de inmiddels flinke omvang en complexiteit van het wetsvoorstel. Daar komt bij dat DJI heeft aangegeven na aanname van de wet nog ongeveer een jaar nodig te hebben om de wet te implementeren, om de wet op een goede wijze te kunnen uitvoeren.

In het onwaarschijnlijke geval dat de Wtvb toch eerder in werking zou kunnen treden dan 12 juni 2026, zou dat er toe leiden dat de uitvoering voor een hele korte tijdspanne geconfronteerd wordt met wijzigingen als gevolg van de Wtvb die slechts enkele maanden gelding hebben en met het van toepassing worden van Asiel- en Migratiepact weer worden gewijzigd. Dat is onwenselijk voor de uitvoering, mede gelet op het grote aantal wijzigingen dat met de Uitvoerings- en Implementatiewet Asiel- en Migratiepact reeds op de uitvoering afkomt. Tegen die achtergrond is er voor gekozen om in de Wtvb geen samenloopbepalingen met de Uitvoerings- en Implementatiewet Asiel- en Migratiepact op te nemen maar de

Wtvb zo nodig gelijktijdig met de Uitvoerings- en Implementatiewet Asiel- en Migratiepact in werking te laten treden, te meer omdat dat het toch al complexe wetgevingsproces nog complexer zou maken.

iv. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de nota van wijziging ook nog op enkele overige technische punten aan te passen. Dit staat toegelicht in het laatste onderdeel van het Nader Rapport.

Ad b. Aanvullend advies Adviesraad Migratie

Op 28 april 2025 heeft de Adviesraad Migratie een aanvullend advies uitgebracht. Alhoewel het ongebruikelijk is dat na de consultatieronde, waar de Adviesraad ook al advies had uitgebracht, nog een advies wordt uitgebracht, is er toch voor gekozen de adviesopmerkingen in de toelichting te verwerken.

Het aanvullend advies zag op twee onderdelen van de nota van wijziging, die daaraan na de consultatie zijn toegevoegd. De Adviesraad Migratie is kritisch op het toevoegen van de strafbaarstelling voor het binnenbrengen van voorwerpen die buiten de muren niet verboden zijn, zoals telefoons. Dit adviespunt is op verzoek van DJI niet overgenomen. Daarbij is aangegeven dat het gebruik van communicatie- en opnameapparatuur gevolgen kan hebben voor de veiligheid in de inrichting of persoonlijke levenssfeer van personeelsleden. Relevant is ook dat de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring zijn gehuisvest in voorzieningen waar ook strafrechtelijke detentie ten uitvoer wordt gelegd, waarbij beide doelgroepen bepaalde faciliteiten afwisselend gebruiken.

Daarnaast heeft de Adviesraad Migratie een opmerking gemaakt over de verlenging van de ophoudingstermijn in artikel 50 Vw 2000, omdat de voorwaarden te ruim geformuleerd zouden zijn. De Adviesraad stelt een andere, beperktere, formulering voor. Deze adviesopmerking is niet overgenomen. De verlenging van de ophoudingstermijn kent reeds een beperking doordat dat alleen mogelijk is als er een vermoeden is dat geen sprake is van rechtmatig verblijf of de afweging om geen vreemdelingenbewaring op te leggen nog niet is afgerond.

Ad c. Voorgeschiedenis.

i. Noodzaak Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Het wetsvoorstel is in 2013 door uw ambtsvoorganger de heer Teeven toegezegd na de suïcide van de heer Dolmatov, een reeks van kritische rapporten over de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring en vanwege het ontbreken van gewelds- en andere dwangbevoegdheden in grensdetentie. DJI werkt nu al zoveel mogelijk in de geest van de Wtvb ten aanzien van het dagprogramma en het beginsel van minimale beperkingen. Dit is met de Kamers gedeeld en heeft de rechtspraak ook meegenomen in haar beoordeling of het detentiecentrum Rotterdam kwalificeert als een speciale inrichting voor vreemdelingenbewaring (een verplichting uit de Europese Terugkeerrichtlijn).[2] Ook recent is er nog jurisprudentie geweest over de vraag of er voldoende onderscheid is tussen het regime voor strafrechtelijk gedetineerden en vreemdelingen die op bestuursrechtelijke titel in bewaring worden gehouden, waarbij de rechtbank tot het oordeel kwam dat daarvan geen sprake is. De Afdeling Bestuursrechtspraak

[2] ABRvS 25 november 2020.

van de Raad van State vond dat wel.[3] Daarnaast verzoeken de Staten-Generaal, het CPT[4], de UNHCR en de Nationale Ombudsman al jarenlang om snelle afhandeling van het wetgevingstraject. Ten slotte vraagt de migratieketen geruime tijd om de bevoegdheden die besloten liggen in de Wtvb die het bewarings- en terugkeerproces moeten verbeteren en versnellen.

Op dit moment vallen vreemdelingen in vreemdelingenbewaring voor wat betreft het juridische regime onder de Penitentiaire 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 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.

ii. 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.

iii. 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. 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. Uw ambtsvoorganger mevrouw Faber heeft besloten de nota van wijziging net voor kerst 2024 voor advies naar de Raad van State te sturen. De Raad van State heeft op 19 maart 2025 haar advies uitgebracht.

iv. Geconsolideerde versie

Omwille van de leesbaarheid is een geconsolideerde versie van het wetsvoorstel gemaakt. Dit is een versie van het wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring met daarin verwerkt de wijzigingen die de novelle én de nota van wijziging daarin aanbrengt. U wordt gevraagd akkoord te gaan met het verzenden van deze geconsolideerde versie aan de Tweede Kamer. Het betreft dan een niet-officieel stuk.

---

[3] ABRvS, 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:789

[4] Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing

Ad d. Uitvoerbaarheid door DJI
DJI kampt al geruime tijd met personeelstekorten waardoor detentieplekken niet inzetbaar en avondprogramma's geschrapt zijn, zo ook in vreemdelingenbewaring. De Wtvb gaat voor vreemdelingenbewaring uit van een minimumaantal van twaalf uit te sluiten uren in het verblijfsregime per dag (in het strengere beheersregime wordt uitgegaan van zeven uur uitsluiting per dag). DJI heeft nu niet voldoende personeel om deze uitsluitingsuren te realiseren. De toelichting geeft aan dat personele tekorten geen reden zijn om in uitzonderlijke omstandigheden van deze urennorm af te wijken. DJI is intensief personeel aan het werven. Niet uit te sluiten valt echter dat op het moment dat de wet in werking treedt nog niet al het benodigde personeel is geworven. Om in dat geval personeel vrij te spelen om het aantal wettelijke uitsluitingsuren te kunnen bieden, zal het aantal detentieplekken verminderd moeten worden. In de huidige situatie betekent dit dat circa 40% van de capaciteit voor bewaring ex art 59 Vw 2000 buiten gebruik gesteld zal moeten worden.

De verruiming van het aantal uitsluitingsuren leidt eveneens tot meer uren die door de ingeslotenen op de leefafdelingen worden doorgebracht, hetgeen extra druk legt op de beheersbaarheid. DJI pleit daarom – binnen de bestaande gebouwelijke beperkingen - voor meer mogelijkheden voor zinvolle dagbesteding om dit risico te mitigeren en zoekt samen met DGM naar mogelijkheden.

4.2 Politieke context
Een meerderheid van de Kamer schaart zich achter versterking van het terugkeerbeleid, waaronder het creëren van de strafbaarstelling voor het niet meewerken aan terugkeer.

4.3 Financiële overwegingen
Het totaal van deze kosten, € 4,8 mln. structureel en € 1,29 mln. incidenteel, worden gedekt uit de stelpost uitwerking asielmaatregelen (€ 115 mln.) op de aanvullende post. Over de verdeling van deze stelpost krijgt u op een korte termijn een nota.

In de wet is vastgelegd welk kader zal gaan gelden voor vreemdelingenbewaring en is voorzien in de daarvoor benodigde financiële middelen. De financiële gevolgen en uitvoeringsconsequenties van deze nota van wijziging voor DJI bedragen € 4,54 mln. structureel en € 1,29 mln. incidenteel. De structurele kosten zien met name op personeelskosten; in het primaire proces zullen aangepaste werkwijzen worden ingevoerd. De incidentele kosten bestaan uit opleidings- en communicatiekosten en kosten voor het aanpassen van werkprocessen en beschrijvingen. Daarnaast zorgen de wijzigingen voor een structurele stijging in de werklast bij de Raad voor de Rechtspraak. Dit kost € 234.000 per jaar.

4.4 Afgestemd met
De stukken zijn afgestemd met DMB, IND, DT&V, KMar, Politie en DJI.

4.5 Communicatie
- Omdat de Eerste Kamer regelmatig vraagt naar de stand van zaken, wordt u geadviseerd de in de bijlage opgenomen brief aan de Eerste Kamer te verzenden.

Daarom wordt medegedeeld dat de nota van wijziging bij de Tweede Kamer is ingediend.
- In overleg met DCOM zal een nieuwsbericht worden opgesteld over het indienen van de nota van wijziging bij de Tweede Kamer.

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Datum
19 juni 2025

Onze referentie
6486705

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.

Bijlage(n)

1. Nota van Wijziging
2. Toelichting
3. Brief Eerste Kamer
4. Geconsolideerde versie

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
19 juni 2025

Onze referentie
6486705