



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Asiel en Migratie

Uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring (OVR)

(wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet)

Datum	Augustus 2025
Status	Definitief

Colofon

Titel	Uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring (OVR)
Status	Definitief
Auteurs	Onderzoek en Analyse, Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Asiel en Migratie Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Disclaimer

Een Uitvoeringstoets kan worden uitgevoerd als er een diepgravende analyse nodig is van de impact van een wijziging op één of meerdere ketenorganisaties. Een Uitvoeringstoets kan worden ingezet op het moment dat een wijziging in concept is, bijvoorbeeld als het conceptwetsvoorstel er ligt. Nadat een wetsvoorstel definitief is, wordt gestart met het implementatietraject, waarbij de Uitvoeringstoets als startpunt voor het implementatietraject geldt. Gezien de situatie en het voorstel gewijzigd kunnen zijn op het moment dat het implementatietraject start (t.o.v. het moment dat de Uitvoeringstoets wordt gevoerd), kan het zijn dat de kaders geschetst in de Uitvoeringstoets niet (meer) passend blijken te zijn of andere kaders geschikter blijken.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Managementsamenvatting	5
Afkortingenlijst	12
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding	14
1.2 Werkwijze en aanpak	16
1.3 Leeswijzer	17
2 Huidige situatie en voorgestelde wijziging	18
2.1 Huidige werking	18
2.2 Huidige uitvoering	22
2.3 Wijzigingen op hoofdlijnen	27
3 Impact op de uitvoering	35
3.1 Uitgangspunten aantallen	35
3.2 IND	36
3.3 Politie (AVIM)	40
3.4 COA	42
3.5 DJI	43
3.6 DTenV	45
3.7 KMar	46
3.8 OM	48
3.9 Rdvr	50
4 Overige gevolgen	52
4.1 Communicatie	52
4.2 Handhaving	53
4.3 Financiële gevolgen	53
4.4 Gevolgen voor de vreemdeling	59
5 Randvoorwaarden, risico's, knelpunten en kansen	64
5.1 Randvoorwaarden	64
5.2 Risico's en knelpunten	65
5.3 Kansen	70
6 Conclusie	72
Bijlage I: Wetsvoorstel wijziging OVR (Asielnoodmaatregelenwet)	75
Bijlage II: Opdrachtbrief Uitvoeringstoets uitbreiding OVR	76
Bijlage III: Overzicht geïnterviewde organisatieonderdelen	77
Bijlage IV: Aantallen OVR	78
Aantal extra opgelegde OVR	78

Aantallen vervolgpcedures en teams	80
Uitgangspunten aantallen politie (AVIM) en KMar	81
Aantal zaken 197 Sr	81
Totalen aantallen.....	82
Bijlage V: Uitgangspunten kosten.....	83
IND	83
Politie (AVIM)	85
COA.....	85
DJI	85
DTenV.....	86
KMar.....	86
OM	87
Rdvr	87
Bijlage VI: IND Gevolgen voor de uitvoering	89
Directie RVN	89
Directie AenB.....	90
Directie JZ	90
Directie DV	91
Bijlage VII: IND Gevolgen voor IV	92

Separate bijlage: Infographic van de uitvoeringstoets 'Uitbreiding ongewenstverklaring (OVR)'

Managementsamenvatting

1. Aanleiding en achtergrond

De voormalig Minister van Asiel en Migratie (MAenM) heeft de wijziging van onder meer artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw), de uitbreiding van de ongewenstverklaring (OVR), opgenomen als onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet. Op het moment van schrijven is het wetsvoorstel, inclusief een aantal amendementen¹, door de Tweede Kamer aangenomen. Het doel van de voorgestelde wetswijziging is om de OVR, en daaropvolgend de strafvervolgning, weer als instrument te introduceren om de problematiek aan te pakken rondom crimineel en daarmee veelal overlastgevend gedrag van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

De OVR is een maatregel van de Nederlandse overheid tegen personen die als een gevaar worden gezien voor Nederland en wordt opgelegd in een besluit. Een vreemdeling die ongewenst is verklaard, heeft geen rechtmatig verblijf als er een nieuwe (niet-asiel)aanvraag wordt ingediend. Daarbij is een ongewenst verklaarde vreemdeling strafbaar als deze in Nederland verblijft. Het doel van de OVR is om iemand uit Nederland te weren. In de meeste gevallen wordt momenteel een OVR opgelegd aan iemand die een misdrijf heeft gepleegd.

Door de voorgestelde wijziging krijgt de OVR een breder toepassingsbereik:

- Vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, kunnen naast een terugkeerbesluit en inreisverbod (TKB/IRV) óók in aanmerking komen voor een OVR op grond van openbare orde feiten.
- Het amendement nr. 52 zorgt ervoor dat een OVR kan worden opgelegd bij een veroordeling wegens een misdrijf waarop twee jaar gevangenisstraf staat, in plaats van de huidige drie jaar. Hierdoor kan er bij meer typen misdrijven worden overgegaan tot het opleggen van een OVR bij een veroordeling van het strafbare feit.
- Het amendement nr. 47 ziet op een wijziging van het Wetboek van Strafrecht (Sr) waarbij de maximumstraf voor overtreding van de OVR (en zwaar IRV) wordt verhoogd van zes maanden naar één jaar.

De directeur-generaal Migratie (DGM) heeft de directeur-generaal van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (DG IND) verzocht een ketenbrede uitvoeringstoets te doen naar de uitvoeringsconsequenties van deze wijziging voor de IND, de politie (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Rechtspraak (Rvdr).

Voor deze uitvoeringstoets is om input gevraagd van een projectteam, bestaande uit verschillende afdelingen van alle betrokken organisaties, Directie Migratiebeleid en Directie Regie Migratieketen (AenM).

2. Belangrijkste conclusies

Deze uitvoeringstoets naar de uitbreiding van de OVR laat zien dat:

- ➔ Het wetsvoorstel **uitvoerbaar** wordt geacht voor de IND, politie (AVIM), COA, DTenV, KMar, OM en Rvdr, **mits** aan de in kaart gebrachte randvoorwaarden wordt voldaan, zoals uitgewerkte lagere regelgeving, voldoende personele en financiële capaciteit, en tijdige aanpassing van de IV-systemen.

¹ Tijdens deze uitvoeringstoets zijn op 1 juli 2025 twee amendementen als onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet door de Tweede Kamer aangenomen die direct raken aan de uitbreiding van de OVR. In deze uitvoeringstoets wordt *niet* ingegaan op de gevolgen van amendement nr. 44, de strafbaarstelling van illegaliteit, nu dit niet ziet op de aanpassing van de OVR. Het is mogelijk dat strafbaarstelling van illegaliteit meer voorstellen tot OVR van de politie (AVIM)/KMar aan de IND tot gevolg hebben. De uitvoeringsgevolgen van de strafbaarstelling van illegaliteit worden nader in kaart gebracht door de Directie Migratiebeleid (DMB) van het Ministerie van Asiel en Migratie.

- ➔ Het wetsvoorstel **niet uitvoerbaar** wordt geacht voor de DJI, **tenzij** zij voldoende en tijdig personele en detentiecapaciteit verkrijgen.
- ➔ Er **duidelijkheid** zal moeten bestaan in lagere regelgeving over een aantal **openstaande beleidsmatige punten**, vóórdat het implementatietraject kan starten. Dit komt met name doordat de benodigde IV-wijzigingen in de IND-systemen zeer complex zijn en afhankelijk zijn van nadere invulling van de lagere regelgeving.
- ➔ **Aanbeveling tot het uitvoeren van een evaluatie van de wetswijziging.** Het is raadzaam om ca. één jaar na implementatie een invoeringstoets uit te voeren om eventuele knelpunten in de uitvoering te identificeren. Daarnaast is het vanwege de onzekerheden omtrent de aantallen en de nog onduidelijke nadere uitwerking van het wetsvoorstel wenselijk om de daadwerkelijke impact te (laten) evalueren en daarmee te onderzoeken of de werklastverzwaring (ketenbreed) in verhouding staat tot het resultaat van de wijziging.

3. Aantallen

Het is niet mogelijk om exact te berekenen of te voorspellen hoeveel extra OVR-zaken te verwachten zijn door deze wetswijziging. Daarom is aan de hand van IND-data een inschatting gemaakt. De inschatting is dat de IND ca. 800 tot 1.200 extra OVR zal opleggen naar aanleiding van de wijziging. Op basis van deze bandbreedte is aan de hand van data van de IND, politie (AVIM), KMar, OM, Rvdr en DJI de te verwachten extra instroom van OVR-zaken berekend.² Op basis van deze aantallen is de kwantitatieve impact in kaart gebracht, inclusief de financiële gevolgen. De daadwerkelijke aantallen en kosten zullen afwijken, ook omdat een deel van de kosten ten tijde van het onderzoek niet berekend kon worden of niet kwantificeerbaar is.

Zo is niet te berekenen hoeveel extra OVR naar schatting opgelegd zullen worden naar aanleiding van de wijziging waardoor bij meer typen misdrijven kan worden overgegaan tot het opleggen van een OVR aan een vreemdeling bij een veroordeling voor het strafbare feit (amendement nr. 52). Mogelijk heeft een andere wijziging, namelijk de strafbaarstelling van illegaliteit, ook tot gevolg dat er meer voorstellen tot OVR door de politie (AVIM) en KMar bij de IND binnenkomen voor beoordeling.

Ondanks deze onzekerheden is in overeenstemming met de opdrachtgever en de betrokken organisaties in deze uitvoeringstoets vastgehouden aan de hierboven genoemde bandbreedte, met de nadrukkelijke toevoeging dat deze inschattingen aan de conservatieve kant zullen zijn. De daadwerkelijke aantallen zullen waarschijnlijk meer aan de bovenkant van de bandbreedte zitten, of deze zelfs overstijgen.

4. Impact op de uitvoering

De hieronder beschreven impact is gebaseerd op inschattingen van aantallen en normtijden. De daadwerkelijke impact op de organisaties is afhankelijk van een verscheidenheid aan factoren, zoals:

- het aantal vreemdelingen dat is veroordeeld voor de relevante misdrijven;
- het aantal vreemdelingen dat wordt aangetroffen (met of zonder antecedenten) door de politie (AVIM) en KMar;
- de keuzes die de politie (AVIM), KMar, IND, OM en Rvdr maken in het voorstellen, opleggen, beboeten dan wel vervolgen, opleggen van de strafmaat e.a.;
- het aantal vreemdelingen dat wel/niet meewerkt aan terugkeer (voor vervolging op grond van artikel 197 Sr); en
- uiteraard van de beschikbare capaciteit van alle organisaties.

Tezamen met de nog onduidelijke uitwerking van het wetsvoorstel (inclusief amendementen) is er een verhoogd risico dat de impact op de organisaties zal afwijken en naar verwachting groter zal zijn.

Naast de toename van het aantal OVR-zaken, neemt door de uitbreiding OVR ook de inhoudelijke complexiteit toe. Dit komt met name door de samenloop van de verschillende maatregelen (TKB/IRV en OVR). Dit geldt voor de inhoudelijke behandeling door de medewerkers bij de betrokken

² Zie paragraaf 3.1 en bijlage IV voor de gehanteerde uitgangspunten en aannames bij de doorrekening van de aantallen.

organisaties, de technische inrichting van de IV-systemen, en de communicatie richting de vreemdeling. De complexiteit neemt toe in nagenoeg alle processtappen.

IND

De IND krijgt te maken met een toename in het aantal te beoordelen voorstellen tot OVR, het aantal op te leggen OVR, het aantal verzoeken tot opheffing OVR, het aantal bezwaarzaken en het aantal beroepszaken. De IND heeft 14 tot 21 fte S10/S11 nodig om de verwachte werklastverzwaring op te vangen. Bij een beoordeling om een OVR op te leggen, als ook bij een verzoek tot opheffen van de OVR, krijgen de beslismedewerkers mogelijk te maken met verschillende beleidskaders voor een OVR wanneer deze wel of niet in gecombineerd wordt met een IRV. Het bepalen van de duur en de einddatum van de OVR is complexer in samenloop met het IRV. Bovendien, maakt een beroep op het gelijkheidsbeginsel in een verzoek tot opheffing de motivering van het besluit complexer. De werklastverzwaring zal naar inschatting voornamelijk terecht komen bij een aantal (kleine) teams, namelijk RVN HH en AenB Schiphol. Hierdoor is de impact van de wijziging op deze teams aanzienlijk.

Politie (AVIM)

Door deze wijziging zullen zowel de voorstellen tot opleggen van een OVR, als het aantal aangetroffen vreemdelingen met een OVR toenemen. Deze toename betekent een stijging van de werklast voor de politie (AVIM). Daarnaast neemt de werklast toe door een toename van de inhoudelijke complexiteit: bij het aantreffen van een vreemdeling met een IRV en OVR dient een keuze gemaakt te worden of de vreemdeling een boete krijgt en/of wordt vervolgd, en op basis van welk wetsartikel. Ook de gehoren in het kader van de OVR en/of IRV worden complexer door de samenloop. Om de werklastverzwaring op te vangen heeft de AVIM structureel ca. 10 tot 15 extra fte nodig. Ook hier zal de extra werklast terecht komen bij een relatief kleine groep medewerkers (AVIM), waardoor de impact van de wijzigingen op deze teams aanzienlijk is.

COA

De impact op het COA is naar verwachting klein en het werkproces wijzigt niet. Wel betekent de complexiteit van de mogelijke combinaties van verschillende procedures en maatregelen dat het voor het COA nog lastiger wordt om het recht op opvang te bepalen. Het COA verwacht geen dusdanige extra werklast door de uitbreiding van de OVR dat hiertoe extra fte nodig is.

DJI

De verwachte 220 tot 330 extra veroordelingen per jaar leiden tot ca. 42 tot 63 extra detentiejaren op jaarbasis bij DJI. De DJI heeft niet-planbare detentiecapaciteit nodig voor het grootste gedeelte van de 220-330 extra veroordeelden per jaar, omdat het OM de voorkeur geeft aan vervolging via het snelrecht. Voor niet-planbare detentiecapaciteit dient de DJI plaats beschikbaar te houden in de PI's, wat inefficiëntie van het gebruik van de detentiecapaciteit tot gevolg heeft. Daarbovenop, zal de DJI meer besluiten moeten nemen met betrekking tot detentie en neemt het aantal vervoersbewegingen toe. Amendement nr. 47 (maximum gevangenisstraf voor artikel 197 Sr van zes maanden naar één jaar) kan grote gevolgen hebben voor de detentiecapaciteit: dit kan tot 127 extra detentiejaren leiden. De DJI is wat betreft de gevolgen van het amendement volledig afhankelijk van de Rechtspraak.

DTenV

De gevolgen voor DTenV zijn klein. De DTenV levert input voor de vervolging van personen met een OVR op grond van artikel 197 Sr. Deze werklast zal toenemen, waarvoor de DTenV ca. 4 extra fte S10 nodig heeft. Daarnaast zal de DTenV mogelijk een toename zien van het aantal vreemdelingen die vanuit het VRIS instroomt in de caseload.

KMar

Door deze wijziging zullen zowel de voorstellen tot opleggen van een OVR, als het aantal aangetroffen vreemdelingen met een OVR toenemen. Daarnaast zal de inhoudelijke complexiteit eveneens toenemen ten aanzien van de te maken keuzes en de gehoren, gelijk aan de politie (AVIM). Om de werklastverzwaring op te vangen heeft de KMar structureel 6 tot 9 extra fte nodig.

OM

De uitvoeringsgevolgen voor het OM worden als beperkt ingeschat. Er is geen nieuw werkproces vereist. Wel wordt een toename van het aantal artikel 197 Sr zaken verwacht. De extra werklust wordt opgevangen binnen de huidige bezetting. Daarnaast neemt de inhoudelijke complexiteit toe bij het OM, omdat bij vreemdelingen met een OVR en licht IRV voor het OM de keuze ontstaat om te vervolgen wegens een overtreding (op grond van artikel 108 Vw) en/of wegens een misdrijf (op grond van artikel 197 Sr). Het OM is (indirect) afhankelijk van de bestuursrechtspraak én de strafrechtspraak voor haar uitvoering van de wijziging.

Rvdr

De Rvdr verwijst in reactie op deze uitvoeringstoets naar het wetgevingsadvies van 20 januari 2025³ en herhaalt het standpunt dat deze maatregel tot werklustgevolgen voor de bestuursrechter belast met vreemdelingenzaken zal leiden. Niet alleen vanwege de extra aantallen maar ook door dat rechtbanken veel vragen zullen hebben over de toepassing van het nieuwe beleid, specifiek wat betreft de samenloop van de OVR en het IRV. De verwachting is dat deze uitgeprocedeerd zullen worden tot aan de ABRvS en er prejudiciële vragen gesteld kunnen worden aan het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU). Ook voor de strafrechtspraak geldt dat de uitbreiding van de OVR tot verschillende rechtsvragen zal leiden. Dit zal leiden tot inhoudelijk complexere zaken, met name als regelgeving wijzigt door de uitspraken van de ABRvS of het Hof, en daardoor tot een langere behandeltijd. De Rvdr verwacht extra personele kosten van €1,1 mln. naar aanleiding van de extra werklust.

Amendementen

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen OVR al zijn aangegeven, worden door amendement nr. 52 versterkt voor de betrokken organisaties. Het amendement nr. 47 over het verhogen van de gevangenisstraf voor artikel 197 Sr. heeft gevolgen voor de DTenV en de DJI.

5. Impact op de IV-systemen

Er moeten meerdere (zeer) complexe aanpassingen worden gedaan in het IV-systeem van de IND (INDiGO). Naar verwachting is er voor de overige organisaties (politie (AVIM), DTenV, KMar, COA, DJI, OM, Rvdr) beperkte aanpassing van de IV-systemen nodig.

6. Communicatie

De procesafspraken moeten worden aangepast:

- aanpassing van de ketenprocesbeschrijving VRIS met de uitbreiding OVR;
- afstemming tussen de IND, politie (AVIM), en KMar over de inhoud van de gehoren om te voorkomen dat gehoren opnieuw moeten of niet meer actueel zijn;
- het maken van inhoudelijke c.q. kwaliteitsafspraken tussen het OM en de IND, politie (AVIM), KMar en DTenV ten behoeve van de individuele afweging van de juridische houdbaarheid door het OM.

De IND, politie (AVIM), COA, DTenV, KMar en het OM moeten ook de interne communicatie naar hun medewerkers aanpassen. Bij de DJI wordt geen impact verwacht op de interne communicatie en opleiding van de medewerkers. Daarnaast hebben de IND, politie (AVIM), en KMar aangegeven de externe communicatie (o.a. de website en folders) aan te moeten passen. De DJI, DTenV, COA en het OM verwachten geen aanpassingen te hoeven doen aan de externe communicatie.

7. Financiële gevolgen

Op basis van de gehanteerde bandbreedte, worden de totale structurele kosten ingeschat op ca. €13,1 – 29,7 mln. per jaar en bestaan voornamelijk uit personele kosten en detentiecapaciteit. De

³ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2025-01-asielnoodmaatregelenwet.pdf>

incidentele kosten bestaan uit IV-aanpassingen en implementatiekosten en worden ingeschat op ca. €2,2 mln. Zie de tabel hieronder.

Tabel A: overzicht ingeschatte aantallen zaken, benodigde capaciteit en kosten naar aanleiding uitbreiding OVR (afgerond)

Organisatie	Aantallen per jaar	Benodigde fte/capaciteit	Structurele kosten per jaar	Incidentele kosten
IND	ca. 2.500 – 3.700 extra zaken OVR*	14 – 21 fte	€1,7 – 2,5 mln.	€2 mln.
Politie (AVIM)	ca. 2.000 – 3.000 extra zaken OVR/197 Sr** (maximaal)	10 – 15 fte	€1,6 – 2,4 mln.	<i>n.t.b.</i>
COA	-	-	<i>niet verwacht</i>	<i>n.t.b.</i>
DJI	ca. 220 – 330 extra veroordelingen 197 Sr	42 tot 127 extra detentiejaren	€7,1 – 21,4 mln.	<i>n.t.b.</i>
DTenV	ca. 400 – 600 extra zaken 197 Sr	4 extra fte	€0,5 mln.	€0,2 mln.
KMar	ca. 2.000 – 3.000 extra zaken OVR/197 Sr** (maximaal)	6 – 9 extra fte	€1,1 – 1,7 mln.	<i>n.t.b.</i>
OM	ca. 400 – 600 extra zaken 197 Sr	-	<i>niet verwacht</i>	<i>n.t.b.</i>
Rvdr	ca. 570 – 860 extra beroepszaken OVR/197 Sr***	-	€1,1 mln.	<i>n.t.b.</i>
Totaal			€13,1 – 29,6 mln.	€2,2 mln.

*betreft: voorstellen OVR, opleggingen, verzoeken tot opheffing, bezwaar- en beroepsprocedures

**betreft: voorstellen OVR en aantreffen vreemdelingen met OVR

***betreft: beroepszaken OVR vreemdelingenrecht en artikel 197 Strafrechtzaken

8. Gevolgen voor de vreemdeling

De doelgroep van vreemdelingen die een OVR kunnen krijgen wordt vergroot.

Een OVR heeft de volgende (verstreckende) gevolgen voor een vreemdeling:

- Een OVR staat het doen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning (anders dan asiel) in de weg. Door de directe werking van de OVR is er geen mogelijkheid tot (procedureel) rechtmatig verblijf meer in Nederland.
- De vreemdeling kan strafrechtelijk vervolgd worden met detentie tot gevolg.⁴ Door amendement nr. 47 kan de vreemdeling met een OVR (en/of zwaar IRV) een langere gevangenisstraf krijgen (namelijk 12 maanden) dan voorheen (zes maanden).
- Een veroordeling op grond van artikel 197 Sr kan mogelijk nadelige gevolgen hebben voor toekomstig regulier verblijfsrecht.
- De (identiteits)gegevens van de vreemdeling met een OVR worden gepubliceerd in de Staatscourant en de vreemdeling wordt gesignaleerd, wat een toekomstige inreis in Nederland of andere EU-landen belemmert.

⁴ Dit geldt niet voor vreemdelingen met een terugkeerbeletsel die buiten hun toedoen niet kunnen terugkeren.

- De mogelijkheid tot het indienen van bezwaar vervalt in veel gevallen. De vreemdeling die onder de Tri valt kan met het wetsvoorstel tegen een los opgelegde OVR in de meeste gevallen enkel een beroep schrift indienen bij de rechtbank.⁵

Het is noodzakelijk dat de vreemdeling goed en duidelijk wordt geïnformeerd over wat een OVR inhoudt, wat de gevolgen zijn en wat er van de vreemdeling verwacht wordt. De inhoudelijke complexiteit, met name in combinatie met een IRV, maakt de situatie moeilijk om te begrijpen. Dit levert risico's op in het kader van het doenvermogen van de vreemdeling. In dat kader is het van belang dat de benodigde handelingen van de vreemdeling zo doenlijk mogelijk worden ingericht, zoals betreffende het indienen van een verzoek tot opheffing van de OVR.

9. Implementatietermijn

Voordat het implementatietraject van start kan gaan moet de (lagere) wet- en regelgeving vaststaan. Na vaststelling, heeft de IND een implementatietermijn van ten minste 12 maanden nodig om de complexe wijzigingen van de IV-systemen door te kunnen voeren. De DTenV verwacht het implementatietraject binnen drie maanden te kunnen afronden en de KMar binnen één maand. De aanvang en duur van het implementatietraject bij COA ten aanzien van de IV is mede afhankelijk van de keten-IV. De politie (AVIM) en de DJI geven aan dat de implementatietermijn pas na de uitwerking van de lagere regelgeving bepaald kan worden. Het OM en de Rvdr doen geen uitspraak over een termijn.

De gegeven implementatietermijn is exclusief de tijd die nodig is voor werving, selectie en training van (nieuwe) medewerkers. De tijd die hiervoor nodig is verschilt per organisatie. Totdat de gevraagde personele capaciteit volledig functioneel is treden er verdringingseffecten op met andere werkzaamheden.

10. Randvoorwaarden

De wijziging is onder de volgende (samengevatte) voorwaarden uitvoerbaar voor de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en Rvdr:

- Vaststaan van de met de uitvoeringsorganisaties afgestemde wet- en regelgeving, beleid en uitvoeringswijze, vóór de start van het implementatietraject.
- Rond zijn van de financiële dekking voor de incidentele en structurele kosten vóór de start van het implementatietraject.
- Voldoende (nieuw) opgeleid en ingewerkt personeel.
- Tijdige aanpassing van de IV-systemen, inclusief waarborgen voor juiste titellevering.
- Tijdige aanpassing van interne en externe communicatie.
- Tijdig maken van procesafspraken tussen ketenpartners.
- Voor de IND en DTenV is het randvoorwaardelijk dat de politie (AVIM) en KMar de TKB/lichte IRV's aan illegaal verblijvende vreemdelingen blijven opleggen.
- De uitvoering is conform de AVG, Wet Politiegegevens en de voorwaarden voor wat betreft informatiebeveiliging.

De wijziging is voor de DJI niet uitvoerbaar, tenzij zij tijdig voldoende personele en detentiecapaciteit verkrijgen.

11. Risico's en knelpunten

In deze uitvoeringstoets zijn – samengevat – de volgende risico's en knelpunten naar voren gekomen:

- *Aantallen kunnen afwijken.* De verwachte impact en kosten kunnen daarmee ook afwijken.
- *Inhoudelijke en technische complexiteit.* Door de verschillende combinaties aan maatregelen neemt de inhoudelijke complexiteit toe voor de betrokken organisaties, de IV-systemen en de vreemdeling zelf.

⁵ Unieburgers en hun familieleden zijn hiervan uitgezonderd.

- *Juridische kwetsbaarheden en/of onduidelijkheden in het wetsvoorstel* leiden er mogelijk toe dat rechtsvragen worden gesteld. Dit kan leiden tot vertraging en achterstanden in de beroepsprocedures en tot wijziging van de regelgeving. In het bijzonder, wordt het als juridisch risico gezien dat de opgelegde OVR zonder IRV, die in beginsel wordt opgelegd met een bepaalde duur, de facto een onbepaalde duur heeft totdat de ongewenst verklaarde vreemdeling een verzoek tot opheffen indient.
- *Risico op willekeur door samenloop OVR en IRV.*
 - *Keuze boete en/of vervolging misdrijf.* Bij een hoge werkdruk of gebrek aan resultaat van verdere vervolging, zal wellicht eerder gekozen worden voor een boete omdat dit veel minder tijdrovend is en hetzelfde effect creëert.
 - *Knelpunt dubbele dagvaarding voor hetzelfde strafbare feit.* Het OM is hierin afhankelijk van het oordeel van zowel de bestuursrechtspraak als de strafrechtspraak over de samenloop van de OVR en het IRV. Daarbij kunnen rechtbanken verschillend gaan oordelen bij een dubbele dagvaarding.
- *Effect van het wetsvoorstel.* Er bestaat onduidelijkheid of de uitbreiding van de OVR zal leiden tot een toename van vertrek uit Nederland door de vreemdeling, het uiteindelijke doel van de OVR. Daarmee bestaat er het risico dat de werklustverzwaring (ketenbreed) niet in verhouding zal staan tot het te verwachten resultaat van de wijziging. Zo signaleren de politie (AVIM) en KMar het risico van gebrek aan draagvlak, indien blijkt dat het verdere proces van strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 197 Sr niets oplevert.
- *Bestaande knelpunten worden uitvergroot door toename aantallen en complexiteit, o.a.:*
 - *Toename doorlooptijden.* Als onvoldoende capaciteit beschikbaar is bij de IND, zullen de doorlooptijden toenemen door de toename van het aantal voorstellen tot opleggen OVR. Hierdoor worden de werkprocessen van de politie (AVIM), KMar, DTenV, COA en DJI negatief beïnvloed omdat een beschikking vanuit de IND randvoorwaardelijk is voor de opvolgende processtappen.
 - *Ketenafhankelijkheid.* Het handelen of vertraging bij de ene organisatie in de keten, beïnvloedt het werkproces en de werklust van de anderen. Hoe groter de aantallen vreemdelingen die in aanmerking komen voor een OVR, des te meer de ketenafhankelijkheid kan zorgen voor knelpunten.

12. Kansen

In deze uitvoeringstoets zijn enkele kansen die deze verandering biedt naar voren gekomen. De belangrijkste zijn:

- Meer handelingsperspectief ten aanzien van vreemdelingen die strafbare feiten plegen.
- Hoop op het vergroten van maatschappelijk draagvlak voor overige facetten van het vreemdelingenrecht.
- Ontwikkeling en afstemming van meer uniforme werkwijzen en efficiënte werkprocessen (o.a. de ketenprocesbeschrijving VRIS) tussen ketenpartners.

Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AenB	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 DTenV)
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DG-IND	Directeur-Generaal Immigratie- en Naturalisatiedienst
DGM	Directeur-Generaal Migratie
DMB	Directie Migratiebeleid (AenM)
DOVT	Directie Ondersteuning en Voorbereiden Terugkeer (DTenV)
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DRM	Directie Regie Migratieketen (AenM)
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
DTM	Directie Toezicht en Maatregelen (DTenV)
DV	Directie Dienstverlening (IND)
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken (J&V)
EER	Europese Economische Ruimte
E&S	Executie en Signaleringsysteem
EU	Europese Unie
FBI	Afdeling Financiën en Business Informatie (IND)
GL	Gezinslocatie
HH	(klantgroep) Handhaving (IND)
HIK	Afdeling Handhaving Informatie Knooppunt (IND)
HTO	Afdeling Handhaving, Toezicht en Onderzoek (IND)
HvJ-EU	Hof van Justitie van de EU
IBS	Inbewaringstelling
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IRV	Inreisverbod
ISTV	Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek (DTenV)
IV	Directie Informatievoorziening (IND)
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
KC	Team Klantcommunicatie (IND)
KMar	Koninklijke Marechaussee
LKO	Lokaal Keten Overleg
MOB	Met onbekende bestemming
O&A	Afdeling Onderzoek & Analyse (IND)
OM	Openbaar Ministerie
OO	Openbare Orde
OvJ	Officier van Justitie

OVR	Ongewenstverklaring
PH	Afdeling Productiehuis (IND)
PI	Penitentiare Inrichting
PR&A	Afdeling BIS Projecten, Regie en Advies (IND)
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
S	Schaal
SAJZ	Stafdirectie Juridische Zaken (DTenV)
SIS	Schengen Informatie Systeem
SOB	Strafonderbreking
Sr	Wetboek van Strafrecht
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
WPG	Wet Politiegegevens
WSO	Afdeling Werving, selectie en ondersteuning (IND)
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat- aanpak

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De ongewenstverklaring (OVR) is een maatregel van de Nederlandse overheid tegen personen die als een gevaar worden gezien voor Nederland en kan worden opgelegd in een besluit. Een vreemdeling die ongewenst is verklaard, heeft geen rechtmatig verblijf als er een nieuwe (niet-asiel) aanvraag wordt ingediend. Daarbij is een ongewenst verklaarde vreemdeling strafbaar⁶ als deze in Nederland verblijft. Het doel van de OVR is om iemand uit Nederland te weren. 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.⁷ 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 (derdelandse⁸) familieleden. Ook kan een OVR nu worden opgelegd aan derdelanders die niet onder de Europese Terugkeerrichtlijn (Tri)⁹ vallen, zoals aan de buitengrens geweigerde vreemdelingen, Dublinclaimanten¹⁰, en overige vreemdelingen die geen verblijfsrecht in Nederland hebben en zich niet op Nederlands grondgebied bevinden.

Het kabinet Rutte IV had in het coalitieakkoord (d.d. 15 december 2021) vermeld dat in de komende kabinetsperiode de wet zou worden aangepast zodat de OVR een breder toepassingsbereik zou krijgen.¹¹ Naar aanleiding hiervan heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in opdracht van de directeur-generaal Migratie (DGM) in 2022 de uitvoeringsgevolgen van drie juridische mogelijkheden om de OVR te versterken hoog-over in kaart gebracht voor de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) en het Openbaar Ministerie (OM).¹² Uiteindelijk heeft dit niet tot een wetsvoorstel geleid.

In het Regeerprogramma van 13 september 2024 en in de nadere uitwerking van het Hoofdpijnenakkoord d.d. 25 oktober 2024 staat de uitbreiding van de OVR weer vermeld. De voormalige Minister van Asiel en Migratie (MAenM) heeft de wijziging van onder meer artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) opgenomen als onderdeel van de asielnoodmaatregelenwet. Op het moment van schrijven is het wetsvoorstel, inclusief twee amendementen die gevolgen hebben voor de OVR, op 3 juli 2025 door de Tweede Kamer aangenomen. Zie bijlage I voor het wetsvoorstel en de relevante amendementen.

De voorgestelde wijziging is van belang om twee redenen die verband houden met de implementatie van de Tri in 2011. Als gevolg van de implementatie zijn in het Nederlandse vreemdelingenrecht het terugkeerbesluit (TKB) en het inreisverbod (IRV) geïntroduceerd. De betreffende persoon mag als

6 Op grond van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) kan een gevangenisstraf van maximaal 6 maanden of een geldboete worden opgelegd.

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2688.

8 Een derdelander is een burger afkomstig uit een land dat buiten de EU, EER of Zwitserland valt.

9 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.

10 Dublinclaimanten zijn asielzoekers die via een ander Europees land in Nederland aankwamen en in het eerste Europese land asiel hadden moeten aanvragen (conform het Verdrag van Dublin). Nederland dient tegen hen een claim in bij een ander land ter overname van de vreemdeling.

11 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."

12 Rapport Verkenning uitvoeringsconsequenties aanpassing wet ongewenstverklaring (IND/O&A, juni 2022).

gevolg van het TKB niet in Nederland en andere landen van de EU zijn. Een “licht” of “zwaar” IRV¹³ wordt opgelegd in een besluit en daarin staat dat een persoon voor een bepaalde duur niet mag reizen naar deze landen. Bij de implementatie in 2011 was de verwachting dat de OVR en het zware IRV in dezelfde gevallen opgelegd konden worden en hetzelfde (rechts)gevolg zouden hebben. Om deze reden is de beleidskeuze gemaakt om de (nationale) OVR enkel toepasbaar te maken voor vreemdelingen die niet onder de Tri vallen. Hierdoor kan aan derdelanders die in Nederland zijn wel een IRV maar geen OVR opgelegd worden.

De wijziging is daarnaast van belang, omdat voor het opleggen van een zwaar IRV voor de duur van 10 of 20 jaar nu een veel strengere openbare orde toets noodzakelijk is dan oorspronkelijk voor een OVR nodig was. Het IRV blijkt, mede door (Europese) jurisprudentie, in de praktijk niet voldoende effectief te zijn om niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen die strafbare feiten plegen te weren. Door de steeds hogere eisen die er gesteld werden aan het opleggen van een zwaar IRV is in de loop der jaren het aantal opgelegde zware IRV gedaald. Voor het opleggen ervan geldt namelijk dat moet worden voldaan aan het zwaardere Unierechtelijk openbare orde criterium.¹⁴ Dit is een zwaarder criterium dan het nationale openbare orde criterium voor een OVR. Ook het op 1 april 2023 geïntroduceerde Besluit tot signalering (BtS) wordt als onvoldoende effectief ervaren om toegang en verblijf te weigeren aan een derdelander op grond van openbare orde of nationale veiligheid.

Amendementen

Tijdens deze uitvoeringstoets zijn op 1 juli 2025 twee amendementen als onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet door de Tweede Kamer aangenomen die direct raken aan de uitbreiding van de OVR. Het amendement nr. 52 zorgt ervoor dat dat een OVR kan worden opgelegd bij een veroordeling wegens een misdrijf waarop twee jaar gevangenisstraf staat in plaats van de huidige drie jaar. Hierdoor kan er bij meer misdrijven worden overgegaan tot het opleggen van een OVR bij een veroordeling van het strafbare feit. Het amendement nr. 47 ziet op een wijziging van het Wetboek van Strafrecht (Sr) waarbij de maximumstraf voor overtreding van de OVR (en zwaar IRV) wordt verhoogd van zes maanden naar één jaar.¹⁵

Doel

Het doel van de voorgestelde wetwijziging is om de OVR, en daaropvolgend de strafvervolgning, weer als instrument te introduceren om de problematiek rondom crimineel en daarmee veelal overlastgevend gedrag van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen effectiever tegen te gaan. Met de toevoeging van de amendementen wordt dit doel extra kracht bijgezet. Daarbij beoogt de wetwijziging enerzijds het stimuleren van het verlaten van Nederland door verblijf in Nederland, zowel voor als na terugkeer, strafbaar te stellen. Anderzijds beoogt de wijziging het behoud van het maatschappelijk draagvlak jegens vreemdelingen die zich wel aan de wet houden.

De initiële wijziging ziet op het juridisch loskoppelen van het IRV en de OVR. Hierdoor kunnen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die onder de Tri vallen, welke strafbare feiten hebben gepleegd die onvoldoende zijn om een zwaar IRV op te leggen, in aanmerking komen voor het opleggen van een OVR. Met deze wijzigingen komen ook vreemdelingen aan wie geen TKB en daarmee geen IRV opgelegd kan worden, in aanmerking voor het opleggen van een OVR.

Opdracht

Naar aanleiding van de beoogde wijziging heeft DGM de DG IND verzocht om een uitvoeringstoets uit te voeren naar de uitvoeringsgevolgen voor de IND, DTenV, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers

13 Een inreisverbod is licht als het de rechtsgevolgen heeft van artikel 66a lid 6, Vw. Het wordt dan in beginsel voor een duur van maximaal twee jaar opgelegd. Een inreisverbod is zwaar als het de rechtsgevolgen van artikel 66a lid 7, Vw, heeft. Het wordt dan in beginsel opgelegd voor een duur van 10 (bij openbare orde) of 20 (bij gevaar nationale veiligheid) jaar.

14 Als **Unierechtelijk openbare orde 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.

15 Op 1 juli 2025 is eveneens amendement nr. 44 door de Tweede Kamer aangenomen. Dit amendement voegt een bepaling toe aan de Vw die illegaal verblijf van vreemdelingen strafbaar stelt. Dit wordt buiten de systematiek van de OVR om strafbaar gesteld, maar bij veroordeling van de illegaliteit kan dit indirect leiden tot het opleggen van een OVR. Zie bijlage I voor de amendementen.

(COA), politie (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdv).¹⁶ Deze uitvoeringstoets bouwt voort op de in 2022 uitgevoerde Verkenning naar de uitvoeringsconsequenties van aanpassing van de OVR. De inzichten uit deze uitvoeringstoets zullen met name benut worden voor de nog op te stellen lagere regelgeving.

Onderzoeksvragen

De volgende hoofdvraag wordt beantwoord in deze uitvoeringstoets:

Is de voorgestelde wijziging uitvoerbaar voor de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en Rvdv?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord middels de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de uitvoeringstechnische en personele gevolgen van de voorgestelde wijzigingen OVR voor de acht organisaties?
 - a. Reguliere processen en organisatie
 - b. Inhoud en doorlooptijden
 - c. Personeel en opleiding
 - d. Handhaving
 - e. Informatievoorziening (o.a. AVG)
 - f. Communicatie
 - g. ICT- en IV-systemen
2. Wat zijn de gevolgen voor de vreemdeling (o.a. doenvermogen) van de voorgestelde wijziging?
3. Welke randvoorwaarden, uitvoeringsrisico's, -knelpunten en -kansen zijn te verwachten bij de invoering en uitvoering van de voorgestelde wijziging?
4. Wat zijn de financiële gevolgen van de invoering en uitvoering van deze wijziging, zowel structureel als incidenteel?
5. Binnen welke termijn kunnen de organisaties de benodigde aanpassingen gereed hebben?

1.2

Werkwijze en aanpak

Het doel van de uitvoeringstoets is het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van het wetsvoorstel tot uitbreiding van de OVR voor de hierboven genoemde acht organisaties. Het gaat daarbij primair om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de uitvoeringspraktijk. Hierdoor wordt inzicht verkregen in onder meer de organisatorische, personele en financiële gevolgen voor de organisaties. Eveneens worden voor zover mogelijk de gevolgen voor de vreemdeling in kaart gebracht, waarbij ook wordt gekeken of de vreemdeling de regelgeving kan naleven of uitvoeren (doenvermogen). Deze uitvoeringstoets is geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van het wetsvoorstel tot uitbreiding van de OVR.

In deze uitvoeringstoets wordt *niet* ingegaan op de gevolgen (voor de uitvoering, de vreemdeling of derden) van de strafbaarheidsstelling van illegaliteit, ingevolge amendement nr. 44 bij de Asielnoodmaatregelenwet. Deze gevolgen liggen buiten de reikwijdte van dit onderzoek nu deze niet direct zien op de aanpassing van de OVR. De uitvoeringsgevolgen van de strafbaarheidsstelling van illegaliteit worden nader in kaart gebracht door de Directie Migratiebeleid (DMB) van het Ministerie van Asiel en Migratie.

Kwalitatieve analyse

Om antwoord te geven op de gestelde vragen zijn er gesprekken gevoerd met personen van organisatieonderdelen binnen verschillende directies van de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en Rvdv die naar verwachting geraakt worden door de wijziging. Een overzicht van bevraagde organisatieonderdelen per directie en organisatie, is opgenomen in bijlage III. Van bijna alle onderdelen trad één persoon op als vertegenwoordiger van het betreffende organisatieonderdeel.

¹⁶ Zie bijlage II voor de opdrachtbrief.

dan wel de betreffende organisatie. In sommige gevallen waren er meerdere vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers hebben hun bijdragen waar nodig afgestemd binnen de eigen directies of organisaties.

Kwantitatieve analyse

Daarnaast is voor het in kaart brengen van de impact een kwantitatieve analyse gedaan. Hiervoor zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). De uitgangspunten voor de kwantitatieve analyse zijn de in- en uitstroomgegevens op zaaksniveau van de maatregelen TKB, IRV en OVR in de periode 1 januari 2022 tot 1 januari 2025, inclusief de verzoeken tot opheffen van de maatregelen, bezwaar en beroepsprocedures. De impact van de amendementen is niet kwantitatief in kaart gebracht.

1.3

Leeswijzer

Deze uitvoeringstoets bestaat uit 6 hoofdstukken. In hoofdstuk 2 schetsen we de huidige situatie en op hoofdlijnen de voorgenomen wijziging in de wetgeving. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 aangegeven wat de te verwachten uitvoeringsconsequenties, inclusief personele en ICT gevolgen zijn per organisatie. In separate paragrafen in dit hoofdstuk worden de uitvoeringsgevolgen van de amendementen nr. 47 en 52 uiteen gezet. In hoofdstuk 4 staat de overige impact beschreven, zoals de gevolgen voor de vreemdeling en de financiële gevolgen. In hoofdstuk 5 volgen de randvoorwaarden, risico's, knelpunten en kansen. Ten slotte bevat hoofdstuk 6 een conclusie.

De infographic van deze uitvoeringstoets is als separate bijlage bij het rapport gevoegd.

2 Huidige situatie en voorgestelde wijziging

In dit hoofdstuk zal allereerst de huidige werking van het terugkeerbesluit (TKB), inreisverbod (IRV), besluit tot signalering (BtS) en de ongewenstverklaring (OVR) samengevat worden weergegeven. Daarna wordt de rol van de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en Rdvr met betrekking tot de huidige uitvoering van een TKB, IRV, BtS en OVR kort beschreven. Dan zal op hoofdlijnen worden ingegaan op de initiële wijziging van de OVR wet- en regelgeving alsook de amendementen. Ook komen de rechtsmiddelen en de duur van de gewijzigde OVR aan bod. Ten slotte wordt stilgestaan bij openstaande beleidspunten en de (geplande) wijzigingen van andere wet- en regelgeving die raken aan de wijziging van de OVR.

2.1 Huidige werking

De meeste vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, vallen onder de Terugkeerrichtlijn (Tri) en kunnen daarmee te maken krijgen met een TKB, IRV en/of BtS. 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 (en/of BtS) 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.¹⁷

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 die een andere procedure start en deze procedure ook rechtmatig verblijf genereert of een schorsende werking heeft voor vertrek. Bij (een eerste) afwijzing van een aanvraag of intrekking van een verblijfsvergunning, is de beschikking van de IND in beginsel tevens een TKB. De politie en de KMar kunnen eveneens een TKB opleggen als een illegale vreemdeling door hen wordt aangetroffen. De vreemdeling met een TKB wordt in beginsel gesignaleerd in het Schengeninformatiesysteem (SIS).¹⁸ In het TKB wordt vastgesteld dat het verblijf onrechtmatig is, wordt een terugkeerverplichting benoemd, staat naar welk land de vreemdeling moet terugkeren en binnen welke termijn hij Nederland en de EU moet verlaten. De vertrektermijn wordt individueel bepaald en is meestal 28 dagen, maar kan ook verkort worden tot 0 dagen (geen vertrektermijn).¹⁹ De vreemdeling moet dan direct de EU verlaten en krijgt meestal ook een IRV. De hoofdregel is dat er een IRV wordt gegeven als er geen vertrektermijn is bij het geven van een TKB (0-dagen termijn), of als de vreemdeling niet is vertrokken binnen de eerder gestelde vertrektermijn.²⁰ Echter, er zijn uitzonderingen waarbij een IRV ook wordt opgelegd als er een (langere) vertrektermijn is.²¹ Het TKB vervalt als de vreemdeling het grondgebied van de lidstaten heeft verlaten. De vreemdeling wordt dan niet langer gesignaleerd vanwege het TKB. De lidstaat die een vreemdeling met een TKB aan de buitengrens aantreft, informeert de lidstaat die de vreemdeling heeft gesignaleerd (terugkeerbevestiging). De signalerende lidstaat wist dan de signalering inzake terugkeer.

Een IRV kan alleen worden opgelegd als er ook een TKB is. Dit gebeurt separaat als er al eerder een TKB was of tegelijkertijd met een TKB in één beschikking. Een IRV is meestal 'licht' als het voor maximaal twee jaar is opgelegd²² en meestal 'zwaar' als het voor meer dan twee jaar is opgelegd.²³ De IND legt lichte en zware IRV's op. De politie (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 IRV duurt. Dit is standaard twee jaar. Het hangt van de situatie van de vreemdeling af of het inreisverbod korter of langer is.

¹⁷ Zie hiertoe artikel 67 Vw.

¹⁸ Het SIS III is een gemeenschappelijk register dat in de Schengenlanden wordt gebruikt voor politieke en justitiële doeleinden.

Grensbewakers van de Schengenlanden kunnen SIS controleren.

¹⁹ Op grond van artikel 62, tweede lid, Vw.

²⁰ Artikel 66a, eerste lid, onder a en b, Vw.

²¹ Op grond van hoofdstuk A4/2.1 Vc.

²² Met de rechtsgevolgen genoemd in artikel 66a, lid 1 en lid 6 Vw.

²³ Met de rechtsgevolgen genoemd in artikel 66a, lid 1 en lid 7 Vw.

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 eerder opgelegde vertrekverplichting, bij onthouden vertrektermijn (vertrektermijn van 0 dagen)
10 jaar	Ernstige bedreiging van de openbare orde of openbare veiligheid (EU openbare orde criterium)
20 jaar	Ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid of vanwege (andere) zwaarwegende belangen

Op het moment dat de vreemdeling de EU heeft verlaten, klapt de signalering inzake terugkeer in SIS automatisch om naar een signalering met het oog op weigering toegang en verblijf (het verbod om de EU in te reizen). Het IRV treedt dan in werking. Dit betekent dat de duur van het IRV gaat lopen en de vreemdeling aan de buitengrens in beginsel wordt tegengehouden als die de EU weer zou willen inreizen.²⁴

Zolang de vreemdeling met een IRV in Nederland is kan die een verblijfsaanvraag indienen en krijgt daarmee procedureel rechtmatig verblijf. De geldigheidsduur van het IRV loopt door tot het einde van de termijn die in het besluit is genoemd. Deze termijn wordt berekend vanaf de datum waarop de vreemdeling het grondgebied van de EU heeft verlaten; bijvoorbeeld via de luchthaven Schiphol. Als het 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 IRV zich niet bevinden in Nederland. Als de vreemdeling met een IRV (weer) in Nederland verblijft en de vertrektermijn is verstreken, 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 Vw bij een "licht" IRV óf artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) bij een "zwaar" IRV.

Het OM kan alleen overgaan tot vervolging als de persoon door eigen toedoen niet terugkeert, en niet als die niet *kan* terugkeren.²⁵ Het opleggen van een straf vanwege een IRV op grond van artikel 197 Sr is volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie enkel mogelijk als alle stappen van de terugkeerprocedure bij de DTenV zijn doorlopen en dwangmaatregelen (zoals bewaring) niet hebben kunnen leiden tot verwijdering.²⁶

Bij afloop van de duur van het IRV vervalt deze automatisch, ook de signalering in het SIS. 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 schriftelijk 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"), 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.

BtS

Op 1 april 2023 is het beleid over het Besluit tot signalering (BtS) in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) gepubliceerd. Het BtS is, naast het IRV en de OVR, een andere mogelijkheid om een signalering in te mogen voeren met het oog op weigering van toegang en verblijf aan een derdelander op grond

²⁴ Vreemdelingen met verblijfsrecht in een andere lidstaat worden niet in het SIS geregistreerd maar in het Executie & Signaleringssysteem (E&S) vanwege een nationale maatregel (dus niet vanwege een IRV). Zie ABRS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3581.

²⁵ De situatie waarin een vreemdeling niet meewerkt aan terugkeer en daardoor gedwongen uitzetting niet mogelijk is omdat de overheid van het land van herkomst dit niet faciliteert, geldt ook als niet meewerken aan terugkeer.

²⁶ ECLI:EU:C:2011:807 d.d. 6 december 2011 (zie: r.o. 46)

van openbare orde of nationale veiligheid.²⁷ Hoewel de lat voor het opleggen van een BtS lager ligt dan voor het opleggen van een zwaar IRV, ligt deze lat wel hoger dan voor het opleggen van een OVR. Een BtS kan aan alle vreemdelingen worden gegeven, ongeacht of zij onder de Tri vallen.

In bepaalde situaties is het niet mogelijk om een TKB met/zonder IRV op te leggen of voort te laten bestaan. Dit betreffen situaties zoals het ontstaan van een terugkeerbeletsel (3 EVRM) of het hebben van verblijfsrecht in een andere lidstaat. Als hierdoor ondanks ernstige feiten van openbare orde geen TKB en geen zwaar IRV mag worden opgelegd, of als deze opgeheven moeten worden, dan vormt het BtS een alternatieve maatregel.²⁸ Dit biedt de mogelijkheid om die vreemdeling bij bepaalde openbare orde delicten toch Europees te signaleren in het SIS. Bij verblijfsrecht in een andere lidstaat wordt de vreemdeling gesignaleerd in het E&S.

Het BtS kan – gelijk de systematiek van het IRV – als onderdeel van een negatieve beslissing in een verblijfsrechtelijke procedure of los (zgn. “losse BtS”) worden opgelegd. De IND beoordeelt of een BtS wordt opgelegd. De politie (AVIM) en de KMar kunnen de IND verzoeken om een BtS op te leggen.

Een IRV en een BtS kunnen ook naast elkaar bestaan. Als een zwaar IRV is opgelegd, wordt aangenomen dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor het opleggen van een BtS, en wordt eveneens een BtS opgelegd. Het doel blijft signalering van de vreemdeling in het SIS inzake het zware IRV, maar voortaan kan een BtS als alternatief achter de hand worden gehouden.

De duur van het BtS is gelijk aan de duur van het zware IRV en start in principe op het moment dat de vreemdeling buiten de EU is. Bij enkel een BtS – als de vreemdeling in het E&S wordt gesignaleerd – begint de duur van het BtS te lopen op het moment dat de vreemdeling buiten Nederland is. Een BtS moet handmatig in het E&S of SIS worden gezet of worden gewist, al dan niet aan de hand van een verzoek tot (tijdelijke) opheffing. Een vreemdeling met meerdere maatregelen kan maar op één grond gesignaleerd staan.

Signalering in SIS op grond van een TKB of TKB + zwaar IRV krijgt voorrang. Dit gaat automatisch. Als de vreemdeling met een los BtS in Nederland verblijft, is de vreemdeling niet strafbaar.

Welke rechtsmiddelen openstaan, is afhankelijk van of het een los BtS of een BtS in combinatie met een TKB of IRV is.

OVR – Vreemdelingen die niet onder de Terugkeerrichtlijn vallen

Vreemdelingen die aan de grens toegang is geweigerd (toegangsgeweigerden), EU/gemeenschapsonderdanen, en (Dublin)claimanten vallen niet onder de Tri en kunnen daarom geen TKB/IRV krijgen.²⁹ Ook vreemdelingen die zich niet in Nederland bevinden, vallen in beginsel niet onder de Tri. Vreemdelingen die niet onder de Tri vallen kunnen wel een OVR krijgen. De OVR 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 aan 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 politie 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 de volgende situaties:

- De vreemdeling verblijft illegaal in Nederland en heeft meerdere keren een bij de Vw strafbaar gesteld feit begaan.
- De vreemdeling is onherroepelijk veroordeeld voor een misdrijf.³⁰

²⁷ Een BtS wordt opgelegd op grond van artikel 24, eerste lid onder a of b, en/of het tweede lid van Verordening (EU) 2018/1861, en is in artikel 67a Vw geïmplementeerd.

²⁸ Zie hiertoe hoofdstuk A4/4 Vc.

²⁹ 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.

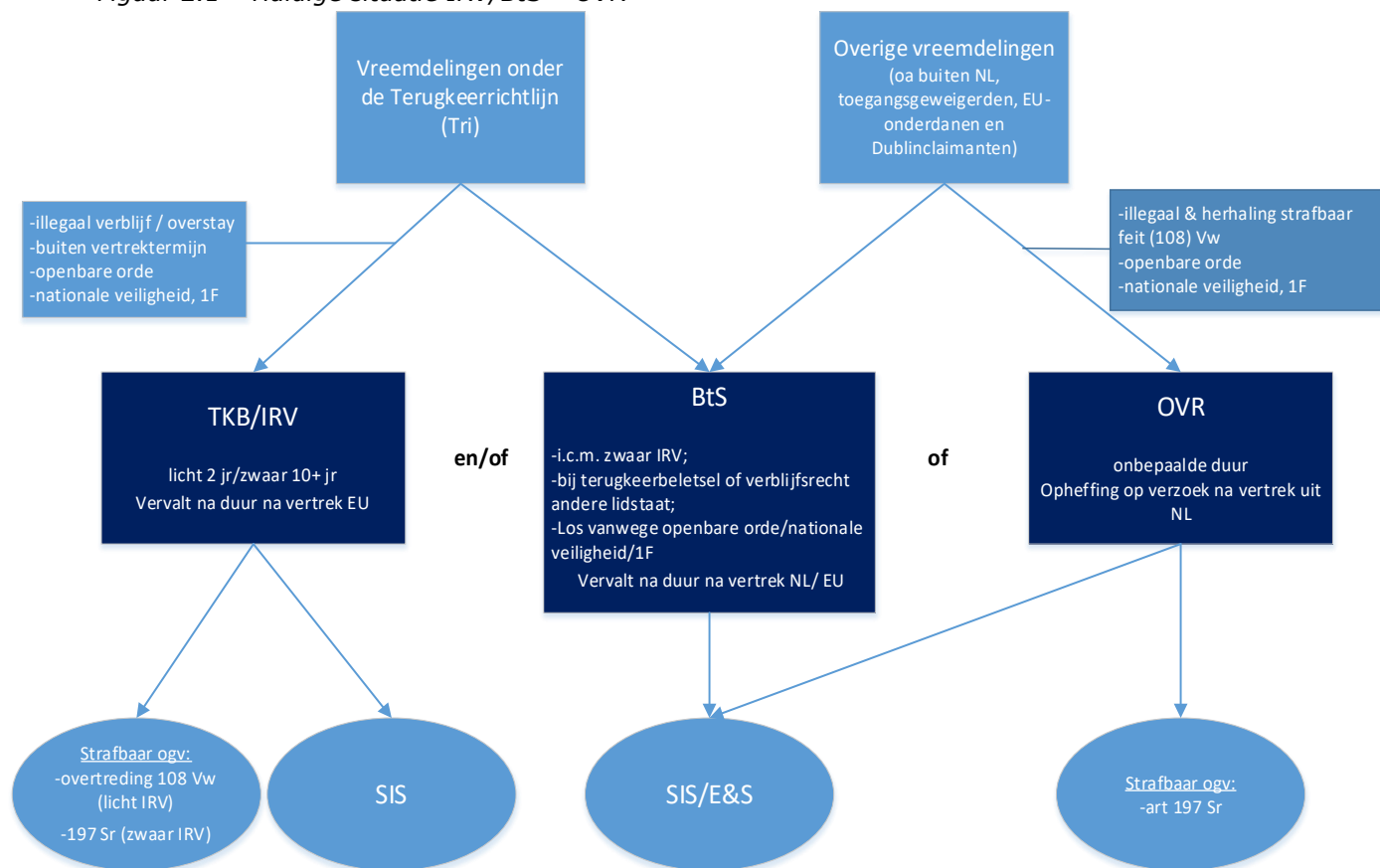
³⁰ Het moet gaan om een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd, dan wel hem terzake de maatregel als bedoeld in artikel 37a (tbs) van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd (artikel 67, lid 1 onder b Vw)

- De vreemdeling is een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid en heeft geen rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning, dan wel als gemeenschapsonderdaan of op grond van het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije.
- 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.³¹ Als een verblijfsaanvraag wordt ingediend, wordt de aanvraag ambtshalve aangemerkt als een verzoek tot opheffing van de OVR. Vreemdelingen aan wie een OVR wordt opgelegd, worden gesignaleerd in het E&S of in het SIS³², afhankelijk van hun situatie. De vreemdeling met een OVR kan geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland; ook niet als er een nieuwe reguliere verblijfsaanvraag wordt ingediend.³³ 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 (reguliere) verblijfsprocedure dan staat hier eveneens bezwaar tegen open. Hieronder in figuur 2.1 staat de werking van het TKB/IRV/BtS en de huidige OVR **beknopt** schematisch weergegeven.

Figuur 2.1 – Huidige situatie IRV/BtS – OVR



31 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.

32 Zie het beleid in hoofdstuk A2/12.6 Vc hierover.

33 Kanttekening hierbij is dat de OVR wordt opgeschort indien de vreemdeling een nieuwe aanvraag asiel indient. In het kader van een asielaanvraag is er sprake van rechtmatig verblijf in afwachting van het besluit.

2.2 Huidige uitvoering

Werkproces OVR

In deze paragraaf zijn de taken van de verschillende betrokken organisaties ten aanzien van de OVR samengevat aangegeven. Bij het uitoefenen van die verantwoordelijkheden zijn zij mede afhankelijk van de (uitvoering van de) overige organisaties. Om dit zichtbaar te maken staat hieronder schematisch het werkproces van de OVR weergegeven. Zo wordt duidelijk dat in het werkproces van de OVR er verschillende stappen zijn waarbij de verschillende organisaties een rol hebben. Te zien is dat de meeste organisaties betrokken zijn bij meerdere stappen in het werkproces. Naast de onderlinge afhankelijkheid, laat dit ook de complexiteit van het werkproces zien.

Werkproces	Betrokken organisaties							
	IND	DTenV	COA	AVIM	KMar	DJI	OM	Rvdr
Voorstel tot opleggen OVR	X			X	X	X		
Opleggen OVR	X							
Handelen naar aanleiding van opgelegde OVR (bijv. beëindigen opvang, starten terugkeerprocedure)		X	X			X		
Vervolgen op grond van artikel 197 Sr		X		X	X		X	X
Detentie na vervolging op grond van 197 Sr						X		
Beëindiging detentie		X		X	X	X	X	

Er zijn verschillende momenten waarbij verschillende organisaties met elkaar in contact treden en sommige organisaties hebben dezelfde taken.

IND

Binnen de IND zijn grofweg drie processen te onderscheiden waarbij een TKB/IRV/OVR/BtS opgelegd kan worden.

- Allereerst kunnen beslismedewerkers van de directies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) en Asiel en Bescherming (AenB)³⁴ bij een negatieve beslissing op een verblijfsrechtelijke procedure een TKB/IRV, BtS en/of OVR opleggen.
- Daarnaast zijn er de "losse" (zware) IRV's, BtS'en en OVR's, die meestal binnenkomen op verzoek van de politie (AVIM) en KMar, alsook de verzoeken tot opheffing van de IRV/BtS/OVR. Deze worden door de klantgroep Handhaving (HH) van RVN afgehandeld. Zowel de "losse" verzoeken tot oplegging die binnenkomen via de politie (AVIM)/KMar als de verzoeken tot opheffing betreffen meestal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en EU-gemeenschapsonderdanen.³⁵

³⁴ De teams die beslissen op reguliere aanvragen zijn, wat betreft openbare orde, in te delen in grofweg twee categorieën: een tweetal specialistische teams van de klantgroep Handhaving die "losse" verzoeken tot oplegging en opheffing van een zware maatregel, alsook intrekkingen van verblijfsvergunningen op grond van openbare orde behandelen. Ook de teams die beslissen op asielaanvragen zijn, wat betreft openbare orde, in te delen in grofweg twee categorieën. Ten eerste, een aantal specialistische teams die verhoudingsgewijs meer asielzaken waarin openbare orde aspecten spelen behandelen. Dit zijn de teams Herbeoordelingen AenB, het interventieteam (IVT), het team dat VRIS-zaken oppakt op Schiphol, het 1F-team en team Speciale Zaken. Ten tweede, zijn er de overige beslisteams AenB die in voorkomende gevallen in aanraking kunnen komen met een asielaanvraag waar de vreemdeling antecedenten heeft.

³⁵ Indien asielaanvragen worden ingetrokken, dan legt A&B indien mogelijk alsnog een losse TKB, (zwaar) IRV en BtS op.

- Ten slotte beoordeelt de IND of het verblijfsrecht kan worden ingetrokken of beëindigd van vreemdelingen die in aanraking met het strafrecht zijn gekomen. Dit gebeurt naar aanleiding van berichten over veroordelingen inzake een misdrijf die de IND via de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) automatisch ontvangt. Deze worden afgehandeld door de klantgroep Handhaving RVN (regulier verblijfsrecht) en de teams Herbeoordelingen (asiel verblijfsrecht). Bij een intrekking leggen zij in voorkomende gevallen eveneens een IRV/BtS/OVR op.

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

De losse bezwaarprocedures tegen het opleggen van de maatregelen en het afwijzen van losse verzoeken tot opheffing worden eveneens door de klantgroep HH RVN behandeld. De directie Juridische Zaken (JZ) is verantwoordelijk voor de procedures bij de rechtbank. Dat zijn niet alleen procedures tegen het IRV/BtS/OVR opgelegd door de IND, maar ook het TKB en (lichte) IRV opgelegd in het toezicht door de politie en de KMar.

Als een TKB/IRV is opgelegd dan wordt de vreemdeling automatisch in het SIS geregistreerd.³⁶ Indien een vreemdeling met een BtS of OVR in het SIS geregistreerd moet worden dan registreert Team Titels & Identiteit (T&I, Directie Dienstverlening (DV)) dit handmatig. Signaleringen in het E&S gebeuren altijd handmatig. T&I is verantwoordelijk voor het beheren van de signalering en verwijdt (indien nodig) deze als de maatregel is opgeheven of vervallen. Ook bekijkt T&I of verlenging van de signalering nodig is en handelt het de bevestigingen van ketenpartners en lidstaten af. T&I neemt geen beslissing over de maatregel zelf.

Politie (AVIM)

De politie heeft op verschillende manieren te maken met vreemdelingen op wie een maatregel van toepassing is of kan zijn.

- Allereerst kan de politie tijdens de reguliere (opsporings)werkzaamheden vreemdelingen zonder verblijfsrecht of EU-onderdanen aantreffen die:
 - nog geen TKB/IRV hebben, maar hier wel in aanmerking voor komen. De politie is dan bevoegd om een TKB/licht IRV zelf op te leggen.
 - reeds een TKB en licht IRV hebben.

Indien er bij deze vreemdelingen – in verband met antecedenten – aanleiding bestaat voor een zwaar IRV/OVR, dan dient de politie (AVIM) schriftelijk een voorstel tot oplegging in bij de IND (klantgroep HH, RVN). In het kader van het voorstel tot de zware maatregel wordt de vreemdeling gehoord door de politie (AVIM).

- Daarnaast kan de politie een vreemdeling met een zware maatregel (IRV/OVR) aantreffen. Het werkproces van de politie vangt aan met de aanhouding van deze vreemdeling. De vreemdeling wordt dan voorgeleid en gaat het strafrechtelijke circuit in. De politie levert het proces-verbaal aan. Op basis van het dossier en input van de DTenV stelt de politie (AVIM) een sfeerverbaal op. In dit sfeerverbaal staat o.a. welke inspanningen er zijn gedaan om de terugkeerprocedure te doorlopen. Het aanhoudingsverbaal van de politie en het sfeerverbaal van de politie (AVIM) worden naar het OM gestuurd voor de vervolging.
- Ten slotte komt de politie/AVIM in aanraking met de vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS). Gedurende de detentie beoordeelt de AVIM of zij:
 - de vreemdeling een TKB/licht IRV kan opleggen én of de vreemdeling in aanmerking kan komen voor een zware maatregel. Hiertoe dient de AVIM dan een voorstel in bij de IND.

³⁶ Dit gebeurt niet als de vreemdeling verblijfsrecht in een andere lidstaat heeft. T&I signaleert deze dan met een BtS in E&S in afwachting van een raadplegingsprocedure.

- de vreemdeling kan overnemen voor een andere maatregel, zoals de inbewaringstelling (IBS) bij zicht op uitzetting. Als er geen zicht op uitzetting is, gaat de vreemdeling weer de straat op.

De AVIM kan een licht IRV opleggen aan vreemdelingen die zijn aangetroffen op straat en vreemdelingen in het VRIS die in aanmerking komen voor een zware maatregel, omdat de beoordeling van de zware maatregel bij de IND ligt en deze beoordeling langer kan duren.

COA

Een vreemdeling met een TKB/IRV/OVR/BtS wordt geacht uit Nederland te vertrekken en heeft in principe geen recht op opvang en (financiële) verstrekkingen. Dit is echter wel afhankelijk van andere lopende procedures, de vertrektermijn, rechtsgevolgen en of er sprake is van schorsende werking.

Als de aanvraag van een vreemdeling die in de opvang verblijft wordt afgewezen en daarbij een TKB/IRV wordt opgelegd, dan verneemt het COA deze statuswijziging ten aanzien van de TKB via de procesverwijzingen in de BVV.

Op het moment van schrijven heeft het COA (nog) geen abonnement op de BVV-procesverwijzingen inzake een IRV (opleggen, opheffen en tijdelijk opheffen): deze procesverwijzingen worden in de keten al wel gebruikt. Voor de BVV-procesverwijzingen inzake een OVR loopt thans een ketenbreed digitaliseringsvoorstel om te bezien wat er voor nodig is om deze procesverwijzingen te gaan verzenden.

Op basis van de BVV-procesverwijzingen wordt een vertaling gemaakt voor het recht op opvang in het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS).³⁷ Dit kan ingewikkeld zijn, omdat uit de BVV niet direct zichtbaar is welke rechtsmiddelen de vreemdeling heeft of kan instellen, welke rechtsgevolgen en termijnen gelden of dat er sprake is van schorsende werking. Het COA kan hiertoe informatie inwinnen via de IND-ketenlijn. Met name in geval van stapeling van procedures kan de vertaling naar het recht op opvang complex zijn.

De vervolgstappen met betrekking tot de (beëindiging van de) opvang en de vertrekstrategie worden per locatie besproken in het Lokaal Ketenoverleg (LKO)³⁸ onder de regie van de DTenV. In dit overleg worden alle bijzonderheden ten aanzien van een vreemdeling besproken voor (onder andere) het bepalen van een gezamenlijke vertrekstrategie: wil de persoon vrijwillig vertrekken, of is er sprake van gedwongen vertrek; direct een IBS of eerst plaatsing op een vrijheidsbeperkende- of gezinslocatie op grond van een vrijheidsbeperkende maatregel; of wordt de opvang beëindigd. Mocht het LKO geen vertrekstrategie kunnen vaststellen of andere bijzonderheden spelen, dan wordt de situatie van de vreemdeling besproken in het Regionaal Afstemmingsoverleg (RAO).³⁹

DJI

De DJI komt op verschillende manieren met personen met een OVR, BtS of IRV in aanraking. Ten eerste huisvest de DJI de veroordeelde vreemdeling in een penitentiaire inrichting (PI) of tbs-kliniek. Vreemdelingen in het strafrecht komen terecht in het VRIS-proces en verblijven in reguliere PI's. Vreemdelingen in het VRIS en zonder verblijfsrecht verblijven in de PI Ter Apel.

Ten tweede, nadat de vreemdeling de straf heeft uitgezeten kan die vanuit detentie doorstromen naar vreemdelingenbewaring (IBS), welke ook wordt uitgevoerd door de DJI. Dit kan enkel als er zicht is op terugkeer. Voor vreemdelingen in detentie en IBS voert de DJI, naast het huisvesten van deze

37 Hierin wordt informatie opgeslagen over de NAW-gegevens van betrokkene, de fase in de asielprocedure, voortgang in de 6-domeinen opvangmethodiek, deelname aan activiteiten, etc. IBIS wordt aangevuld met informatie vanuit BVV. IBIS wordt door medewerkers op de locaties dagelijks gebruikt, zowel voor het ophalen als voor het opslaan van informatie.

38 Periodiek overleg op uitvoeringsniveau tussen DTenV, COA, de Politie en soms ook de IND op een opvanglocatie: Lokaal Ketenoverleg (LKO) | Over DTenV | Dienst Terugkeer en Vertrek

39 Periodiek regionaal afstemmingsoverleg op managementniveau: Regionaal Afstemmingsoverleg (RAO) | Over DTenV | Dienst Terugkeer en Vertrek

personen, verschillende werkzaamheden uit. Selectiefunctionarissen beslissen over de plaatsing en overplaatsing en zijn betrokken bij het tot stand komen van een strafonderbreking (SOB).⁴⁰ Daarnaast beslissen de selectiefunctionarissen over de wets/wots⁴¹ trajecten.

Een derde mogelijkheid waarbij de DJI in aanraking komt met de OVR, BtS en IRV is wanneer een vreemdeling die vastzit voor een strafbaar feit (anders dan voor artikel 197 Sr) een OVR of IRV krijgt opgelegd gedurende diens detentie. In voorkomende gevallen is dit gekoppeld aan de intrekking van de verblijfsvergunning van de vreemdeling. Wanneer de verblijfsvergunning van een vreemdeling in detentie wordt ingetrokken, moet de DJI aanpassen welke opvolgende stappen gezet kunnen worden. Momenteel wordt de verblijfsvergunning regelmatig vlak voor ommekomst van de straf ingetrokken door de IND.

DTenV

Bij de DTenV 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. Het grootste deel van de vreemdelingen die Nederland onder toezicht verlaat, vertrekt zelfstandig. De Directie Toezicht en Maatregelen (DTM) van de DTenV bereidt het vertrek uit Nederland voor van vreemdelingen die een vrijheidsbeperkende of -ontnemende maatregel opgelegd hebben gekregen of een straf/(tbs)maatregel uitzitten. Deze vreemdelingen verblijven op een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) of een gezinslocatie (GL) van het COA; in vreemdelingenbewaring (IBS) of komen uit strafrechtelijke detentie (VRIS). Deze vreemdelingen vertrekken doorgaans niet zelfstandig, maar gedwongen. Vanuit de politie (AVIM) komen VRIS dossiers naar de DTenV, waarop de DTenV gaat werken aan het vertrek van de vreemdeling.

De vreemdelingen in de caseload van de DTenV hebben een TKB eventueel met een IRV of BtS (als zij onder de Tri vallen), of soms een OVR. De DTenV kan in het systeem (vreemdelingenbeeld via Sigma) zien of een vreemdeling een OVR (of IRV) opgelegd heeft gekregen. Dit kan wel pas na oplegging, en nog niet terwijl de OVR wordt beoordeeld.

De DTenV heeft zelf geen actieve rol bij het opleggen van een maatregel.⁴² De DTenV 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 DTenV zal in die gevallen op verzoek van de politie (AVIM), KMar of het OM een overzicht moeten opmaken van de terugkeeractiviteiten en toegepaste dwangmiddelen, waaronder bewaring (het zogenoemde "sfeerverbaal"). Het betreft nu geringe aantallen per jaar.

Terugkeer wordt nu geprevaleerd boven strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 197 Sr: als een vreemdeling in detentie heeft gezeten en er is een TKB, dan wordt niet gewacht op een IRV en/of eventuele vervolging daartoe. Tijdens het vervolgingsproces wordt het OM gevraagd om toestemming voor terugkeer. Ook bij vreemdelingen die nu worden geweigerd aan de grens (grensgeweigerden) wordt de beoordeling van een zware maatregel niet afgewacht.

KMar

De KMar heeft verschillende taken, en komt daardoor op verschillende manieren in aanraking met vreemdelingen en de OVR, BtS en IRV. Eén van de kerntaken van de KMar is de grenspolitietaken. De KMar is de grensbewakingsautoriteit aan de buitengrenzen als ook de politieautoriteit op de aangewezen luchtvaartterreinen. De binnengrenzen van het Schengengebied worden bewaakt door middel van Mobiel Toezicht Veiligheid (MVT). Dit wordt zowel ingezet aan de binnengrenzen (Belgische en Duitse grens tot 20 kilometer het binnenland in) als bij intra-Schengenvluchten. In dat kader kan

⁴⁰ De strafonderbreking (SOB) wordt veel gebruikt om vreemdelingen terug te laten keren. Zowel de DTenV als de vreemdeling kunnen hier een verzoek toe doen. In het VRIS-proces houdt dit in dat als 2/3 van de straf is uitgezeten, de vreemdeling terug kan keren. Bij straffen tot 3 jaar, geldt als maatstaf dat de helft moet zijn uitgezeten. De terugkeer gebeurt zowel gedwongen als vrijwillig.

⁴¹ Wots: Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen.

⁴² De DTenV monitort wel dat aan vreemdelingen die uit (strafrechtelijke) detentie komen een IRV/OVR wordt opgelegd voorafgaand aan vertrek.

de KMar personen aanhouden voor strafbare feiten (op grond van de Politiewet), net zoals een opsporingsambtenaar bij de politie. Daarnaast oefent de KMar controle- en toezichttaken uit in het kader van de Vreemdelingenwet. Bij de aanhouding van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland ter zake van een misdrijf, is de Ketenprocesbeschrijving (KPB) vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS) van toepassing.

De KMar controleert zowel vreemdelingen die inreizen, doorreizen⁴³ en vertrekken, als vreemdelingen die zich in het toezichtsgebied bevinden. Tijdens grenscontroles of toezicht kan de KMar op verschillende manieren in aanraking komen met vreemdelingen en de OVR:

- Allereerst kan de KMar vreemdelingen zonder verblijfsrecht of EU-onderdanen in het toezichtsgebied aantreffen die:
 - nog geen TKB/IRV/BtS/OVR hebben, maar hiertoe wel in aanmerking komen. De KMar is bevoegd om een TKB/licht IRV dan zelf op te leggen.
 - Een TKB en licht IRV of BtS hebben.

Indien er bij deze vreemdelingen – in verband met antecedenten – aanleiding bestaat voor een zwaar IRV/BtS/OVR/intrekken verblijfsvergunning/verblijfsbeëindiging van een EU-onderdaan, dan dient de KMar schriftelijk een voorstel tot oplegging in bij de IND (klantgroep Handhaving, RVN). In het kader van het voorstel wordt de vreemdeling gehoord door de KMar.

- Daarnaast kan de KMar ook vreemdelingen tegenkomen die al gesignaleerd staan en/of een maatregel hebben. Deze personen moet de toegang worden geweigerd.
- Ook komt KMar in aanraking met vreemdelingen in de strafrechtketen, die zij horen en vervolgens het voorstel doorgeleiden naar de IND.
- Tot slot krijgt de KMar ook te maken met verzoeken tot opheffing. Een EU-burger kan na drie jaar zonder vormvereiste een intrekking van de OVR verzoeken als die geen gevaar voor de openbare orde meer vormt. De KMar moet dit verzoek tot intrekking doorgeven aan de IND, die het verzoek vervolgens beoordeelt en het resultaat weer doorgeeft aan de KMar.

OM

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

De vervolging voor artikel 197 Sr is complex. In afwachting van prejudiciële vragen die door de Hoge Raad zijn gesteld in november 2018⁴⁴, zijn veel artikel 197 Sr zaken aangehouden waarbij sprake was van een IRV. Naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad in december 2020⁴⁵, wordt sinds januari 2021 het reguliere strafvervolgingsbeleid voor artikel 197 Sr weer toegepast. Het Europese Unierecht blijft echter een grote complicerende factor in de vervolging voor artikel 197 Sr.

Het OM is voor de (succesvolle) vervolging van artikel 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.

43 Doorreizigers: personen (EU-burgers en hun familieleden, en derdelanders met verblijfsrecht in een andere lidstaat) met een OVR die via Schiphol doorreizen naar hun lidstaat van verblijf. De Schengengrenscode verplicht de KMar deze personen doorgang te verlenen naar de lidstaat van verblijf.

44 ECLI:NL:HR:2018:2192 d.d. 17 november 2018

45 ECLI:NL:HR:2020:1893 d.d. 1 december 2020

Rvdr

Het doel van rechtbanken is het onpartijdig en onafhankelijk beslechten van geschillen tussen burgers, organisaties en bestuursorganen. De rechtbanken komen op twee manieren in aanraking met vreemdelingen en de OVR, BtS en IRV.

- Bij de afdeling Bestuursrechtspraak worden de beroepsprocedures behandeld inzake besluiten van de IND met betrekking tot het opleggen/niet opheffen van een OVR, BtS en IRV.
- Bij de afdeling Strafrecht behandelt de rechtbank de artikel 197 Sr zaken die door het OM zijn aangespannen tegen de vreemdelingen met een zwaar IRV of OVR die verdacht worden van het overtreeden van het Sr.

2.3 Wijzigingen op hoofdlijnen

In deze paragraaf worden de initiële wijzigingen opgenomen in het wetsvoorstel en de latere relevante amendementen separaat behandeld.

2.3.1 De initiële wijziging

De wijziging houdt in dat de koppeling in de Vw tussen de OVR en het IRV, die in 2011 aan de Vw is toegevoegd bij de implementatie van de Tri, ongedaan wordt gemaakt.

Hiertoe worden de volgende wetsartikelen gewijzigd: 27, 45, 62a, 67, 68 Vw en bijlage I van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De uitwerking van de conceptwijzigingen van deze artikelen staat in bijlage I.

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 strafrechtelijke antecedenten. Hierdoor kunnen dus ook derdelanders, die nu nog enkel een TKB/IRV/BtS kunnen krijgen vanwege het feit dat de Tri van toepassing is, ongewenst verklaard 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 zwaar IRV vanwege strafrechtelijke antecedenten), waardoor eerder aan een OVR gekomen wordt dan aan een zwaar IRV.⁴⁶ Wel moet een belangenafweging gemaakt blijven 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 de Vw.

Hierbij is het (juridisch) mogelijk om als vreemdeling wel een TKB te hebben, geen IRV te hebben, maar wel een OVR opgelegd te krijgen wegens strafrechtelijke antecedenten.

De BtS blijft als maatregel in principe bestaan, echter deze zal niet langer generiek gebruikt worden. De OVR zal de BtS in de praktijk vervangen. De BtS zal slechts in zeer bijzondere omstandigheden, waaronder omstandigheden in het kader van nationale veiligheid, gebruikt worden door de IND. In tegenstelling tot bij een OVR, is het onrechtmatig verblijf bij een BtS niet strafbaar.

De rechtsgevolgen van een OVR blijven gelijk: deze treden direct in werking.

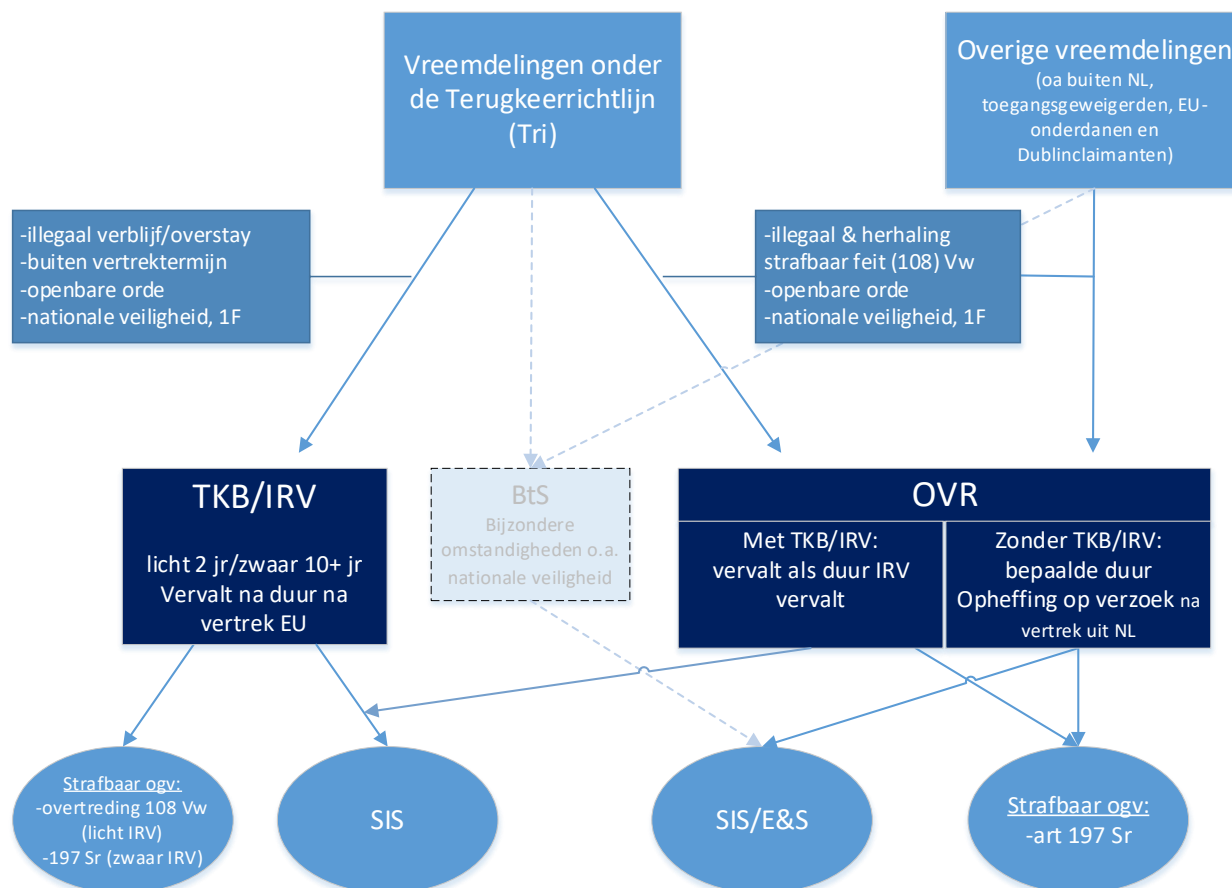
Met de wijziging wordt vastgelegd dat een vreemdeling met een OVR nog steeds asiel kan aanvragen en in die zin procedureel rechtmatig verblijf kan krijgen.

In figuur 2.2 staat de werking van het IRV, BtS en de OVR **beknopt** schematisch weergegeven.

⁴⁶ Behoudens EU gemeenschapsonderdanen als zij met hun EU-partner in Nederland verblijven en personen die inhoudelijk in aanmerking komen voor een asielstatus, waarbij standaard het (zwaardere) EU openbare orde criterium geldt.

In hoofdstuk 4.2 (tabel 4.1) staan de verschillende categorieën vreemdelingen die naar verwachting geraakt worden door de uitbreiding OVR.

Figuur 2.2: Werking IRV – OVR naar aanleiding van het wetsvoorstel



Duur OVR en vertrek

Met de wijziging van artikel 68 Vw wordt mogelijk gemaakt dat de OVR niet langer enkel op aanvraag opheffen kan worden, maar ook ambtshalve of wegens gewijzigde omstandigheden.

De beleidsinsteek is als volgt.

Bij combinatie IRV-OVR:

Als er een TKB/IRV is opgelegd (of opgelegd moet worden) én er wordt een OVR opgelegd, dan is de geldigheidsduur van het IRV leidend om de nuttige werking van het EU-recht niet te doorkruisen. Bij de combinatie van een IRV en OVR is alleen verblijf buiten de EU een acceptabele invulling. Artikel 6.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) zal hierop worden aangepast. Het is in die gevallen niet mogelijk dat de OVR langer voortduurt dan het IRV. Als de duur is verstreken (termijn is afgelopen), dan vervalt het IRV automatisch. In het conceptwetsvoorstel wordt de OVR dan ook (van rechtswege) opgeheven.

Als een OVR wordt opgelegd nadat er al eerder een IRV is opgelegd dan is het nog steeds mogelijk om de duur van de OVR aan te laten sluiten bij de duur van het eerder opgelegde lichte of zware IRV. De start van het IRV is bij vertrek uit de EU. De einddatum van het IRV is dus de vertrekdatum plus duur van het IRV (op die datum vervalt het IRV). De OVR volgt de einddatum van het IRV.

Het is wel mogelijk dat het IRV eerder vervalt dan de initieel opgelegde termijn (bijvoorbeeld als iemand verblijf krijgt in een andere lidstaat of wegens intrekking vanwege een juridisch gebrek). De OVR hoeft in die gevallen niet in de regel te worden opgeheven, mits de vreemdeling hierover op een bepaald moment geïnformeerd is (bij het opleggen van de maatregel(en)). Dit moet helder in lagere regelgeving (Vb) worden neergelegd. De einddatum van de OVR is dan de oorspronkelijke einddatum IRV (vertrekdatum + duur).

Bij de combinatie IRV/OVR volgt de OVR de vertrektermijn van het TKB. In de meeste gevallen is dit 0 dagen (geen vertrektermijn).

Indien wel een TKB maar geen IRV is gegeven, dan geldt meestal een vertrektermijn van 28 dagen. In gevallen waarbij sprake is van een vertrektermijn én een OVR, is de vreemdeling niet direct verwijderbaar. Dit moet wel zichtbaar zijn in de systemen voor de ketenpartners.⁴⁷ Bij doorprocederen vanwege de OVR, wordt de vertrektermijn van het TKB niet opgeschort.

Ten aanzien van het vertrek van de vreemdeling is het uitgangspunt van de conceptwijzigingen dat een vreemdeling met een TKB/IRV én OVR de EU verlaat. Bij opnieuw inreizen wordt de duur van de OVR in combinatie met het IRV, gelijk het IRV, opgeschort. Ook dit moet helder in lagere regelgeving worden neergelegd.

Bij enkel OVR:

Indien er *geen* IRV is opgelegd, dan is het vanwege de proportionaliteit wenselijk om de duur van de OVR te beperken en te spiegelen aan de termijnen van het IRV, in principe 5 jaar of 10 jaar wanneer wordt voldaan aan het zwaardere EU openbare orde criterium (in de mogelijkheid om een OVR op te leggen met de duur van 20 jaar zal ook worden voorzien). Dit is een wijziging van het huidige beleid en regelgeving (artikel 6.6 Vb) en moet voor de uitvoering en registratie in de systemen helder worden opgenomen.

Bij enkel een OVR (zonder TKB) is de vertrektermijn 0 dagen en wordt onmiddellijk vertrek uit Nederland verlangd. De bewijslast om het verblijf buiten Nederland aan te tonen ligt bij de vreemdeling.

Bij enkel een OVR (zonder TKB/IRV) gaat de termijn opnieuw lopen bij tussentijdse inreis.

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 die onder de Tri valt kan direct een beroep indienen bij de rechtbank tegen een OVR die bij separaat besluit is genomen. De bezwaar mogelijkheid blijft wél bestaan voor vreemdelingen die niet onder Tri vallen, bijvoorbeeld omdat die niet in Nederland verblijft of verblijfsrecht ontleend aan het gemeenschapsrecht.

Bijlage I verbonden aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt hiertoe gewijzigd.

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.

⁴⁷ De verwijderbaarheidstitel geeft aan of de vreemdeling een vertrektermijn heeft en wanneer deze eindigt. Nu geldt bij een OVR altijd dat de vreemdeling direct verwijderbaar is. De combinatie TKB/OVR bestaat nu niet. Dit moet aangepast worden.

Hieronder staat wanneer welk rechtsmiddel betreffende de OVR van toepassing is:

Direct beroep	Bezwaar
Meeromvattende beschikking asiel bepaalde tijd	Meeromvattende beschikking regulier
OVR in combinatie met TKB/IRV of bij eerder opgelegd TKB	Losse OVR bij EU gemeenschapsonderdanen (+familieleden)
	Losse OVR bij derdelanders die geen TKB/IRV kunnen krijgen of nooit asielpcedure hebben doorlopen/asielaanvraag hebben ingetrokken.
	Meeromvattende beschikking asiel onbepaalde tijd: artikel II in het wetsvoorstel moet hier nog wel op aangepast worden, want het is wenselijk dat hier ook direct beroep tegen openstaat, net als tegen het meeromvattende besluit zelf.

Overige beleidsinsteek OVR:

- Bij de OVR worden in principe dezelfde uitzonderingscategorieën gevolgd als bij het IRV.
- De OVR kan in principe ook worden opgelegd als er sprake is van een terugkeerbeletsel (3 EVRM). Wel moet dit proportioneel zijn en is strafrechtelijke vervolging van voortdurend verblijf met een OVR in die gevallen niet mogelijk.
- Indien een vreemdeling al een BtS heeft, dan kan deze vervallen als een OVR wordt opgelegd (Het BtS heeft dan geen meerwaarde meer). Dit kan worden meegenomen in de beschikking voor het opleggen van de OVR. Deze beleidsinsteek zal wel in lagere regelgeving moeten worden opgenomen.
- Gelijk de eerdere insteek betreffende het BtS, is het wenselijk om de OVR in ieder geval ook naast een zwaar IRV op te leggen.

Beoordeling bij asiel- en EU-verblijfsrecht

- Voor vreemdelingen die asiel hebben (aangevraagd) zal altijd eerst inhoudelijk beoordeeld moeten worden of de vreemdeling in aanmerking zou komen voor een asielstatus. Zo ja, dan dient – vanwege de Kwalificatierichtlijn resp. EU recht – aangesloten te worden bij de openbare orde begrippen uit de Kwalificatierichtlijn en het zwaardere EU openbare orde criterium om de aanvraag af te wijzen op grond van openbare orde aspecten/het verblijfsrecht om die reden in te trekken. Zo nee, dan wordt gezien of de asielaanvraag inhoudelijk afgewezen of verblijfsrecht ingetrokken kan worden. In beide gevallen geldt het normale openbare orde criterium voor de OVR, niet het zwaardere EU openbare orde criterium, en kan deze maatregel worden opgelegd als hieraan wordt voldaan nadat is vastgesteld dat een vreemdeling geen recht (meer) heeft op een asielvergunning.
- Voor Unieburgers en hun familieleden die een toets aan het EU-recht hebben (aangevraagd) zal ook altijd eerst inhoudelijk beoordeeld moeten worden of de vreemdeling in aanmerking zou komen voor EU verblijfsrecht. Voor Unieburgers en hun familieleden geldt daarnaast het zwaardere EU openbare orde criterium voor de OVR en afhankelijk van de duur van hun verblijf kan een nog zwaarder openbare orde criterium gelden voor de OVR (net als bij beëindigen verblijf op grond van openbare orde of vaststellen dat er geen verblijf is vanwege openbare orde)⁴⁸. De OVR gaat in de meeste gevallen voor Unieburgers en hun familieleden samen met verblijfsbeëindiging op grond van de openbare orde, maar het kan ook om een vaststelling van verblijf gaan waarbij openbare orde wordt tegengeworpen.
- Voor derdelanders die zich beroepen op artikel 20 VWEU (Chavez) geldt ook dat altijd eerst inhoudelijk beoordeeld moet worden of de vreemdeling hiervoor in aanmerking zou komen (of zou blijven komen als het gaat om intrekking). Voor het tegenwerpen van openbare orde geldt hierbij het EU openbare orde criterium. Voor de OVR geldt het normale openbare orde criterium, maar het is desondanks wenselijk hiervoor ook aan te sluiten bij het EU openbare orde criterium.

⁴⁸ Zie [WI 2023/3](#) voor meer informatie.

2.3.2 De twee amendementen

- 1) *Amendement nr. 52* houdt in dat een OVR kan worden opgelegd aan een vreemdeling bij een veroordeling wegens een misdrijf waarop twee jaar gevangenisstraf staat. In de huidige situatie kan een OVR pas worden opgelegd bij een veroordeling wegens een misdrijf waarop drie jaar gevangenisstraf staat.

Voor deze verlaging van de bedreigde strafmaat van drie naar twee jaar wordt artikel 67, eerste lid, onderdeel b Vw gewijzigd.

- 2) *Amendement nr. 47* houdt in dat vreemdelingen die een OVR opgelegd hebben gekregen en desondanks in Nederland verblijven, strafbaar zijn wegens een misdrijf met een maximum gevangenisstraf van één jaar. De huidige maximale straf is zes maanden.

Voor deze verhoging van de maximale straf wordt artikel 197 Sr gewijzigd.

De volledige amendementen, inclusief toelichting, staan in bijlage I.

2.3.3 Beleidsmatige punten

Tijdens deze uitvoeringstoets zijn een aantal beleidsmatige punten naar voren gekomen. 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 Vreemdelingendecirculaire) worden opgenomen.

- *Duur OVR*

De beleidsinsteek is dat de duur van de OVR wordt gekoppeld aan het zware of lichte IRV. Waar geen IRV mogelijk is en enkel een OVR kan worden opgelegd dan is de insteek om de duur te spiegelen aan de termijnen van het IRV. Dit betekent dat potentieel veel OVR voor de duur van twee jaar zullen worden opgelegd (omdat het zware IRV en de corresponderende duur van 5/10 jaar niet worden gehaald). De duur van de OVR, en welke termijnen van toepassing zijn bij een OVR zonder IRV en eventuele uitzonderingscategorieën moeten duidelijk worden vastgelegd.

Dit geldt ook voor de duur in geval van een tijdelijke opheffing. Het is lastig voor het OM om iemand te vervolgen op grond van een OVR als onbekend is voor welke periode deze tijdelijk is opgeheven. Een gekoppelde termijn aan het tijdelijk opheffen van de OVR zou dit verhelpen.

- *Start termijnen en opheffen OVR*

De beleidsinsteek is dat:

- 1) De termijn van de OVR gaat lopen vanaf het moment van vertrek uit Nederland indien er geen IRV is; en dat de OVR vervalt als de termijn is afgelopen.
- 2) De termijn van de OVR gaat lopen vanaf het moment van vertrek uit de EU indien er ook een IRV is; en dat de OVR vervalt als de termijn van het IRV is afgelopen.

Naast dat het verschil in startmomenten van de termijn van een OVR duidelijk in lagere regelgeving moet worden vastgelegd, is het niet mogelijk gebleken om de OVR automatisch te laten vervallen indien het startmoment van de termijn het vertrek uit Nederland is. Dit komt omdat er geen registratie van vertrek uit Nederland plaatsvindt, behalve als de vreemdeling gedwongen wordt uitgezet. Dit heeft als gevolg dat in de praktijk in veel gevallen altijd een verzoek tot opheffing van de OVR moet worden ingediend en, indien dit niet gebeurt, dat de OVR (zonder IRV) de facto nog altijd van onbepaalde duur is. Daarbij gelden momenteel voor een verzoek tot opheffen aanvullende voorwaarden volgens art. 6.6 Vb. Dit is een risico omdat het onzeker is of dit stand zal houden bij de Rechtbank. Een oplossing kan zijn om ook in die gevallen (OVR zonder IRV) de termijn pas te laten ingaan bij vertrek uit de EU. Nader onderzocht moet worden of dit juridisch mogelijk en wenselijk is en hoe dit vervolgens in te richten voor EU-onderdanen en voor derdelanders met verblijfsrecht in een andere lidstaat.

- *OVR en een vertrektermijn*

De combinatie van een licht (en bij uitzondering ook een zwaar) IRV, een vertrektermijn van 28 dagen en een OVR is mogelijk. Dit zorgt voor de tegenstrijdigheid dat vreemdelingen aan de ene kant een vertrektermijn wordt gegeven en aan de andere kant wegens de OVR Nederland direct moeten verlaten. Duidelijk moet worden ingeregeld dat de vertrektermijn voorrang heeft op de directe werking van de OVR én dat de vreemdeling in die periode niet uitzetbaar is. Eveneens moet duidelijk worden dat, ondanks de initiële vertrektermijn, het afwachten van vervol- of nieuwe procedures (niet zijnde een asielaanvraag) niet mogelijk is met een OVR. Benadrukt wordt dat de lagere regelgeving op dit punt duidelijk moet zijn voor gestart kan worden met de IV-wijzigingen bij de IND. Het betreft een zeer complexe aanpassing in de (verwijderbaarheid)titel (zie ook bijlage VII).

- *OVR en asielaanvraag*

In het geval een vreemdeling met OVR een asielaanvraag indient, is de insteek dat de OVR wordt “opgeschort” omdat er sprake is van procedureel rechtmatig verblijf zolang er nog niet op de asielaanvraag is beslist. Gelijk het IRV zal dit moeten worden ingeregeld, alsook dat de signalering in het E&S of SIS blijft.

- *OVR en (tussentijdse) inreis*

Onderzocht moet worden of lagere regelgeving wenselijk is voor het knelpunt dat door de wijziging vreemdelingen met enkel een OVR (zonder IRV) bij (tussentijdse) inreis slechter af zijn dan vreemdelingen met OVR én IRV. Bij een OVR gaat namelijk de termijn van de OVR opnieuw lopen (bij uitreis), terwijl de termijn van de OVR met IRV wordt opgeschort tot uitreis. Artikel 6.6 Vb moet hier wellicht op worden aangepast.

- *OVR en uitzonderingscategorieën*

Bij het IRV gelden bepaalde uitzonderingscategorieën die niet gelden bij een OVR. De beleidsinsteek is dat de OVR ook op dit punt het IRV volgt. Duidelijk moet in de regelgeving worden aangegeven welke uitzonderingscategorieën wel of niet voor de OVR gaan gelden.

- *OVR en overgangsrecht*

Er dient een keuze gemaakt te worden of er wel of geen overgangsrecht komt, waarbij in overweging genomen dient te worden wat er is opgehaald in deze uitvoeringstoets. Zo wordt met de wijziging de OVR voor onbepaalde duur afgeschaft. Het is mogelijk dat er na inwerkingtreding van de wijziging extra veel verzoeken tot opheffen van reeds bestaande OVR gedaan zullen worden door personen die zich zullen beroepen op deze wijziging. Ondanks dat deze wijziging niet met terugwerkende kracht zal gelden, is de verwachting dat personen zich desalniettemin op het gelijkheidsbeginsel kunnen gaan beroepen. Mogelijk is dit risico (gedeeltelijk) te ondervangen door het instellen van overgangsrecht.

- *BtS*

De beleidsinsteek is dat de BtS blijft bestaan en slechts wordt opgelegd in zeer bijzondere gevallen. Het is in alle gevallen niet wenselijk om drie maatregelen naast elkaar te laten ontstaan of bestaan; een IRV, OVR én BtS. In de lagere regelgeving zal helder moeten worden opgenomen wanneer en hoe de BtS vervalt als de vreemdeling (ook) in aanmerking komt voor een OVR en het proportioneel wordt geacht een OVR op te leggen.

2.3.4 Raakvlakken met andere wijzigingen

Strafbaarheidsstelling illegaliteit

Op 1 juli 2025 is eveneens amendement nr. 44 als onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet door de Tweede Kamer aangenomen. Dit amendement houdt in dat een vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft, strafbaar is wegens een misdrijf waarvoor maximaal zes maanden gevangenisstraf kan

worden gegeven. De uitvoeringsgevolgen van dit amendement worden in kaart gebracht door DMB en aanvullend op deze uitvoeringstoets gerapporteerd.

Artikel 66a, zevende lid Vw wordt hiertoe gewijzigd en een nieuw artikel 108a Vw wordt ingevoegd.

In relatie tot de uitbreiding van de OVR houdt dit het volgende in.

Illegaliteit wordt buiten de systematiek van de OVR om strafbaar gesteld, en dit kan indirect leiden tot het opleggen van een OVR en/of zwaar IRV. Indien een illegale vreemdeling bij herhaling wordt aangetroffen, dan kan de vreemdeling op grond van artikel 67, eerste lid en onder a, een OVR (en op grond van het nieuwe artikel 66a, zevende lid ook een zwaar IRV, als ook wordt voldaan aan het EU OO criterium) opgelegd krijgen. De gebruikelijke toets waarin de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling en de proportionaliteit van de maatregel wordt gewogen blijft onderdeel van de beoordeling.

Benadrukt wordt dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf *niet* geschiedt middels het opleggen van een OVR aan de onrechtmatig verblijvende vreemdeling, maar direct strafbaar gesteld wordt ingevolge artikel 108a Vw. Oftewel, dit amendement raakt *niet* aan de wetwijziging OVR onderzocht in dit rapport, anders dan dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf indirect kan leiden tot het opleggen van een OVR.

Dit amendement is opgenomen in bijlage I.

Terugkeerverordening

Op 11 maart 2025 heeft de Europese Commissie het voorstel gepubliceerd voor een gemeenschappelijk Europees terugkeersysteem, dat terugkeerprocedures in de hele Europese Unie sneller, eenvoudiger en doeltreffender moet maken. Het voorstel biedt een nieuw rechtskader voor terugkeer en vormt een belangrijke aanvulling op het in 2024 aangenomen Asiel- en Migratiepact, waarin een brede aanpak van migratie staat omschreven. Het voorstel moet leiden tot de intrekking van de sinds 2008 bestaande Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG).

Met de voorgestelde nieuwe regels krijgen de lidstaten de instrumenten die zij nodig hebben om tot een efficiënter terugkeerbeleid te komen, met inachtneming van de grondrechten. Deze nieuwe gemeenschappelijke regels zullen leiden tot een uniform Europees systeem en een Europees terugkeerbevel dat de lidstaten kunnen verstrekken.

Terugkeerbesluiten kunnen op dit moment door de lidstaten wederzijds erkend worden en kunnen direct worden uitgevoerd zonder dat er een nieuwe procedure hoeft te worden gestart. Verder geeft het voorstel duidelijke regels voor een gedwongen terugkeer die wordt verplicht in het geval een persoon die illegaal in de Europese Unie verblijft, niet meewerkt, in een andere lidstaat onderduikt, de Europese Unie niet verlaat binnen de vastgestelde termijn voor vrijwillig vertrek of een veiligheidsrisico vormt. Ook voorziet het voorstel in strengere verplichtingen voor repatrianten, vergezeld van duidelijke waarborgen, en gelden er sterke waarborgen gedurende het gehele terugkeerproces. Voor personen die een veiligheidsrisico vormen, geeft het voorstel specifieke regels.

Om de leemte te dichten tussen een terugkeerbesluit en de daadwerkelijke terugkeer naar een derde land, voorziet het voorstel in nieuwe regels in een gemeenschappelijke procedure die ervoor zorgt dat op een terugkeerbesluit systematisch een overnameverzoek volgt. Tot slot geeft het voorstel de lidstaten de wettelijke mogelijkheid om personen die illegaal in de Europese Unie verblijven en een definitief terugkeerbesluit hebben ontvangen, terug te sturen naar een derde land op basis van een bilateraal of op Europees niveau gesloten overeenkomst of regeling (de zogenoemde terugkeerhubs).

Het is nog onduidelijk of en wanneer dit voorstel wordt aangenomen en vervolgens wordt geïmplementeerd.

Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Dit wetsvoorstel introduceert een bestuursrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring. De meeste vreemdelingen vertrekken zelfstandig. Voor een aantal niet zelfstandig vertrekkende vreemdelingen is gedwongen vertrek noodzakelijk. De dwangmaatregel vreemdelingenbewaring is er om de vreemdeling die niet meewerkt beschikbaar te houden voor uitzetting. Door dit nieuwe kader blijft de vreemdeling beschikbaar voor vertrek. De huidige vormen van bewaring voor vreemdelingen, territoriale bewaring en vreemdelingen in grensbewaring houden op te bestaan.

Met dit voorstel worden in de Vreemdelingenwet 2000 de bepalingen over staandehouding, zekerheidsstelling, vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming aangepast. Hiermee worden de alternatieven voor het meest vergaande middel, vreemdelingenbewaring, nadrukkelijker opgenomen in de wet. Vreemdelingenbewaring moet gezien worden als laatste redmiddel.

Het wetsvoorstel is aangenomen in de Tweede Kamer en ligt thans ter voorbereiding voor de Eerste Kamer. De DJI heeft in 2024 een uitvoeringstoets uitgevoerd.

3 Impact op de uitvoering

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoeringsgevolgen, waarbij wordt uitgegaan van het proces en de uitgangspunten zoals beschreven in het vorige hoofdstuk.

Achtereenvolgens komt per paragraaf de impact voor de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en de Rvdr aan de orde. Per organisatie wordt ingegaan op de impact op de uitvoering, inclusief de IV-systemen, de implementatie en hoog-over de impact van de amendementen. De gevolgen voor communicatie en handhaving en de financiële gevolgen staan in hoofdstuk 4.

3.1 Uitgangspunten aantallen

Door de wijziging wordt een stijging van het aantal beoordelingen en een stijging van het aantal opgelegde OVR verwacht. Tijdens dit onderzoek is uitgegaan van een bandbreedte van 800 tot 1.200 extra opgelegde ongewenstverklaringen per jaar als gevolg van het wetsvoorstel. De bandbreedte is gebaseerd op het verschil tussen het gemiddelde aantal opgelegde OVR in de periode 2008-2011 (gemiddeld 1.450 per jaar – vóór de introductie van de Tri) en het gemiddelde aantal opgelegde zware IRV en OVR in de periode 2022-2024 (435 per jaar).

Naast een stijging van het aantal opgelegde ongewenstverklaringen wordt verwacht dat er ook meer zaken beoordeeld moeten worden die uiteindelijk niet tot een OVR leiden. In dit onderzoek wordt uitgegaan dat ca. 70% van de afgedane zaken leiden tot een OVR (en 30% van de beoordelingen dus niet). Dit is gebaseerd op het huidige percentage van opgelegde zware maatregelen (OVR, zwaar IRV, BtS).

De oplegde OVR'en komen voort uit drie stromen: de politie (AVIM), de KMar en de IND zelf. Om inzicht te krijgen hoeveel extra werklast iedere organisatie naar aanleiding van de wijziging krijgt, is het nodig om te weten wat de verhouding zal zijn tussen deze drie stromen na de wijziging. Deze verhouding is echter niet bekend, te berekenen of af te leiden. Daarbij is het ook niet mogelijk om de huidige verhouding te gebruiken als indicatie. De huidige verhouding zegt, naast dat deze niet bekend is, namelijk weinig over de verhouding na de wijziging.

Om toch een indicatie te kunnen geven en recht te doen aan de verwachte extra werklast voor de politie (AVIM), KMar en IND is er voor gekozen om uit te gaan van de maximale extra werklast per organisatie. Concreet houdt dit in dat, uitgaande van de bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR per jaar en dat 70% van de voorstellen leidt tot de extra opgelegde OVR, iedere organisatie afgerond 1.100-1.700 voorstellen/beoordelingen per jaar doet. Dit is de maximale extra werklast per organisatie. Een onderbouwd minimum van de extra werklast kan niet gegeven worden.

Evenmin kan een inschatting gegeven worden hoeveel vreemdelingen de politie (AVIM) en KMar zullen aantreffen mét een OVR naar aanleiding van de wijziging. Om ook een indicatie te kunnen geven en recht te doen aan de extra verwachte werklast ten aanzien van deze werkzaamheden, zal in dit onderzoek worden uitgegaan van het maximale aantal extra vreemdelingen mét OVR die per organisatie kan worden aangetroffen, namelijk: 800 – 1.200 extra aangetroffen vreemdelingen per jaar.

Het cumulatieve effect van het aantal vreemdelingen mét een OVR is lastig te kwantificeren.

Bovenstaande aantallen OVR en beoordelingen zijn gebaseerd op opleggingen en voorstellen op grond van veroordelingen wegens misdrijven (waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd) en wegens een gevaar voor openbare orde of nationale veiligheid; op grond van artikel 67, eerste lid onder b en c Vw. De mogelijkheid om een OVR op te leggen op grond van artikel 67, eerste lid onder a (een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling van een

strafbaar feit ingevolge de Vw heeft begaan) werd bij navraag zelden tot niet gebruikt vóór 2011. Sinds 2011 is evenmin bekend dat op grond van deze bepaling een vreemdeling ongewenst is verklaard. Dit komt omdat de huidige doelgroep die een OVR kan krijgen (EU-onderdanen en overige vreemdelingen die niet onder Tri vallen) feitelijk en/of in de praktijk hier niet voor in aanmerking komt.

Tijdens dit onderzoek is niet mogelijk gebleken om een inschatting te maken van de grootte van de doelgroep die onder dit artikel 67, eerste lid onder a Vw zou kunnen vallen én daadwerkelijk bij herhaling zou kunnen worden aangetroffen door de politie (AVIM) en/of KMar. Het ligt in de rede dat een gedeelte van deze doelgroep nu reeds een licht IRV krijgt opgelegd door de AVIM of KMar. Daarentegen hoeft dat niet (omdat er al een licht IRV door de IND is gegeven) en ligt het eveneens in de rede dat een gedeelte van de vreemdelingen die worden aangetroffen door de AVIM of KMar reeds in aanmerking komen voor OVR op grond van een misdrijf (artikel 67, eerste lid onder b of c Vw).⁴⁹ Nu de grootte van deze specifieke doelgroep onbekend is, is het lastig om de impact hiervan op de verschillende organisaties aan te geven, behalve dat de gebruikte inschattingen en gevolgen van de aantallen waarschijnlijk aan de conservatieve kant zijn en dat de aangegeven kwalitatieve gevolgen ook voor dit artikel van kracht zijn.

Overige verantwoording van de gebruikte aantallen, met bijbehorende aannames, staan in bijlage IV.

Amendementen

Het amendement nr. 52 zorgt ervoor dat de doelgroep die misdrijven hebben gepleegd en hiervoor veroordeeld zijn, wordt vergroot. Immers, een vreemdeling die veroordeeld is wegens een misdrijf waar maximaal twee jaar gevangenisstraf op staat komt met dit amendement opeens wel in aanmerking voor een OVR, waar dit eerder niet gauw het geval was.⁵⁰ Daarom zal dit amendement naar verwachting een stijging van het aantal opgelegde OVR, en voorstellen hiertoe vanuit de politie (AVIM) en KMar, tot gevolg hebben.⁵¹ Dit betekent dat het te verwachten aantal extra opgelegde OVR (en beoordelingen en vervolgprocedures hiertoe) bovenin de bandbreedte zal zitten, of zelfs hoger uit zal vallen. Het is echter niet te berekenen hoeveel meer OVR opgelegd zullen worden naar aanleiding van dit amendement.

Daarom is in overeenstemming met de opdrachtgever en de betrokken organisaties in deze uitvoeringstoets vast gehouden aan de hierboven genoemde bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR.

3.2

IND

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen van de uitbreiding van de OVR voor de IND samengevat toegelicht. In bijlagen VI en VII staat een meer gedetailleerde uitwerking van de gevolgen voor de IND. De gesignaleerde randvoorwaarden en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.2.1

Gevolgen voor de uitvoering

Uitgaande van de bandbreedte van 800 tot 1.200 extra opgelegde OVR per jaar, betekent dit ook een toename van het aantal verzoeken tot opheffing van de OVR, bezwaarschriften en beroepen die bij de IND binnenkomen. In onderstaande tabel staat de inschatting van de aantallen extra verwachte zaken weergegeven. Deze inschatting is gebaseerd op de huidige percentages verzoeken tot opheffing, bezwaarschriften en beroepen. Nadere uitleg staat in bijlage IV.

49 Ook Amendement nr. 44 kan indirect leiden tot de mogelijk van het opleggen van een OVR volgens de a-grond, nádat een vreemdeling is veroordeeld voor diens onrechtmatig verblijf in Nederland én vervolgens meermaals is aangetroffen. De gevolgen van de strafbaarheidstelling van illegaliteit ligt echter buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets naar de uitbreiding OVR en zal worden meegenomen in de uitvoeringstoets naar dit onderwerp, uitgevoerd door het OM.

50 Deze groep kon eerder in principe wel onder artikel 67, aanhef en onder c, Vw vallen, te weten gevaar openbare orde, maar het opleggen van een OVR op deze grond kwam niet veel voor, mede omdat vooral Unieburgers tot nu toe een OVR kregen en voor hen het hogere EU criterium geldt.

51 Amendement nr. 47 leidt niet tot een toename van het verwachte aantal opgelegde OVR, maar tot een langere gevangenisstraf bij vervolging op grond van artikel 197 Sr.

Tabel 3.1: Inschatting aantallen extra zaken voor de IND per jaar o.b.v. de bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR per jaar

Aantallen extra zaken per jaar	Laag scenario	Hoog scenario
Extra opleggingen OVR	800	1.200
Extra beoordelingen die niet leiden tot een oplegging	340	510
Extra verzoeken opheffing	800	1.200
Extra bezwaar (OVR + Opheffingen)	270	400
Extra beroep (OVR + Opheffingen)	280	420
Totaal extra zaken	2.490	3.730

NB: het totaal extra zaken zal in werkelijkheid groter zijn dan hierboven weergegeven, omdat er meer zaken worden behandeld waarin na de beoordeling geen OVR opgelegd wordt. De opgenomen extra beoordelingen die niet tot een OVR leiden, betreft een minimum inschatting. De daadwerkelijke extra aantallen beoordelingen waarin geen OVR opgelegd wordt, zijn hoger. Dit is niet te kwantificeren door onvoldoende beschikbare gegevens en de onzekerheden die hiermee samenhangen.

Daarbij betreffen bovenstaande aantallen een inschatting gebaseerd op de voorhanden zijnde data. De daadwerkelijke hoeveelheid extra OVR-zaken is daarnaast afhankelijk van de invulling van de lagere regelgeving.

Tenslotte is de daadwerkelijke hoeveelheid extra OVR afhankelijk hoe aan artikel 67, eerste lid onder a invulling wordt gegeven.

Toename aantal opgelegde OVR

De werklast zal toenemen omdat de IND vaker een OVR zal gaan opleggen naar aanleiding van de wijziging. De IND kan een OVR los opleggen op eigen initiatief of op voorstel van de politie (AVIM)/KMar, tegelijk met een intrekking van een verblijfsvergunning, of tegelijk met een afwijzende beschikking op een verblijfsaanvraag. De verwachting is dat de aantallen zullen toenemen voor alle drie voorgaande situaties waarin een OVR opgelegd kan worden. Dit komt vooral door die zaken waarin eerst geen maatregel of alleen een TKB en/of licht IRV opgelegd kon worden, en die nu wel in aanmerking komen voor een OVR. Voor de zaken waarin reeds een zwaar IRV opgelegd kan worden, zal het weinig werk zijn om ook een OVR op te leggen.

De verwachting is dat met de uitbreiding van de OVR de verdeling van de werklast binnen de IND gaat verschuiven. Het zwaartepunt van de werklast ligt momenteel bij RVN, klantgroep Handhaving (HH). Echter, AenB Schiphol verwacht met de uitbreiding veel meer OVR te kunnen opleggen omdat zij alle asielaanvragen behandelen die uit het VRIS komen, waarbij de antecedenten nu vaak onvoldoende zijn om een zwaar IRV op te leggen, maar straks wel een OVR mogelijk is. Verder zijn er veel asielzaken die al lang wachten op behandeling, waar ook sprake kan zijn van strafrechtelijke antecedenten. De verwachting is nog steeds dat het zwaartepunt met de uitbreiding van de OVR bij RVN HH zal liggen omdat zij de verzoeken tot opheffing behandelen, maar wellicht minder prominent dan nu.

Daarnaast is een verwacht effect dat het aantal intrekkingen van met name reguliere verblijfsvergunningen toeneemt. Hoewel de intrekkinggronden niet wijzigen, zijn er niet-juridische indicaties dat door de mogelijkheid van het opleggen van een OVR tegelijkertijd met een intrekking van een reguliere verblijfsvergunning, de kansrijkheid van die intrekking toeneemt. Daarom zullen er naar aanleiding van de wijziging mogelijk meer reguliere vergunning ingetrokken kunnen worden op grond van openbare orde. Tot slot, wordt ook een kleine impact verwacht op de overige beslisafdelingen van de IND. Met de wijziging zal casuïstisch vaker voorkomen dat een OVR opgelegd, dan wel opgeheven kan worden.

Toename aantal verzoeken tot opheffing OVR

Momenteel worden jaarlijks ongeveer evenveel verzoeken tot opheffen van een OVR/zwaar IRV ingediend, als dat er OVR/zwaar IRV worden opgelegd. De verwachting is dat de IND 800-1.200 extra verzoeken tot opheffen OVR moet beoordelen naar aanleiding van de wijziging. Deze verzoeken tot opheffen worden voor het grootste gedeelte (87%) door de directie RVN behandeld.

Toename bezwaarzaken

De werklast zal naar aanleiding van het aantal bezwaarzaken toenemen. Binnen deze stijging zit een bepaalde onzekerheidsmarge, omdat voor een gedeelte van de nieuwe doelgroep OVR geen bezwaar mogelijk is en direct een beroepschrift zal moeten indienen tegen de oplegging of afwijzing van de opheffing OVR.

Toename beroepszaken

Met de verwachte bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR per jaar, zullen er naar inschatting jaarlijks 280-420 extra beroepszaken OVR volgen.⁵² De verwachting is dat een gedeelte van deze beroepen OVR geen extra losse procedures zullen zijn, maar onderdeel zullen zijn van een meeromvattende beschikking. De werklast bij een meeromvattende beschikking is naar inschatting lager dan bij losse OVR aangezien deze gelijktijdig met de verblijfsrechtelijke procedure kan worden behandeld en dit geen aparte zelfstandige beroepsprocedure op zal leveren.

Toename complexiteit

De inhoudelijke complexiteit neemt toe, met name door de samenloop van de verschillende maatregelen (TKB/IRV en OVR), en hoe dit gemotiveerd en gecommuniceerd kan worden naar de vreemdeling (en diens advocaat). Voor de teams die veel te maken hebben met zaken waarin openbare orde aspecten spelen, zal de toegenomen complexiteit een verzwaring van de werklast betekenen. Ook voor de beslismedewerker die sporadisch een zaak tegenkomt waarin een OVR opgelegd kan worden, zal de inhoudelijke complexiteit impact hebben.

De mate van complexiteit is afhankelijk van hoe het opheffen van de OVR (enkel en in samenloop met het IRV) wordt ingeregeld.

Als de OVR van rechtswege vervalt, tegelijkertijd met het aflopen van de termijn van het IRV, dan zal dat minder werk zijn. Op het moment dat de kaders voor opheffing in de toekomst uiteen gaan lopen voor de verschillende doelgroepen (EU-onderdanen, derdelanders zonder verblijfsrecht, of met verblijfsrecht in de EU) en of de OVR wel/niet in combinatie met een IRV wordt opgelegd, wordt dit ingewikkelder. Bovendien, in de situatie dat een OVR wel langer blijft bestaan na het vervallen van een IRV, maakt dat er aan twee verschillende kaders getoetst moet worden binnen één opheffingsverzoek. Daarnaast vervalt de OVR voor onbepaalde duur.⁵³ Voor de huidige en de nieuwe doelgroep zal de OVR opgelegd worden voor een bepaalde duur. Het is niet mogelijk om de OVR in de systemen van rechtswege te laten vervallen na het verstrijken van de duur.⁵⁴ Dit komt omdat er geen automatische registratie plaatsvindt als de vreemdeling Nederland verlaat. Dit betekent dat er, ondanks dat er een bepaalde duur gekoppeld wordt aan de losse OVR, er nog steeds (gelijk aan de huidige situatie) een verzoek tot opheffen ingediend moet worden. Dit verzoek tot opheffen wordt getoetst aan de huidige voorwaarden (zie art. 6.6 Vb). Verder, is de verwachting dat mensen zich zullen gaan beroepen op het gelijkheidsbeginsel, wat het behandelen van verzoeken tot opheffen complexer maakt en tot uitgebreidere motivering (in geval van een afwijzing) zal leiden (risico).

Ten slotte, neemt de werklast voor beroepszaken toe door de toegenomen complexiteit van de inhoud door de (combinatie van) verschillende maatregelen. Zo zullen rechtbanken zeker in de beginfase 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

⁵² 30% beroep tegen opleggen plus 20% tegen afgewezen verzoek tot opheffen van het totaal aantal opgelegde OVR 800-1.200.

⁵³ Momenteel is de OVR voor onbepaalde tijd geldig, tot deze wordt opgeheven naar aanleiding van een opheffingsverzoek.

⁵⁴ Omdat er geen registratie in een systeem plaatsvindt van vertrek uit Nederland, kan er geen start van de loop van de duur van de OVR bepaald worden door INDIGO en kan deze niet automatisch vervallen.

werklust zal zijn, valt nog niet te voorzien. Bovendien, zal er door de nieuwe doelgroep voornamelijk direct beroep ingesteld kunnen tegen het opleggen van een OVR en het afwijzen van een verzoek tot opheffing OVR. Dit betekent dat er vaker nieuwe feiten en omstandigheden naar voren kunnen komen tijdens de beroepsfase die nog niet eerder zijn beoordeeld, wat de complexiteit van het werk verhoogt voor de pleiters van JZ.

Personele gevolgen

De IND heeft op basis van de verwachte aantallen hierboven genoemd, verspreid over de directies RVN en AenB, **12 tot 18 fte S10/S11** nodig om de verwachte toename in het aantal OVR, bezwaren en verzoeken tot opheffen te behandelen. Daarbovenop is er bij de directie JZ **2 tot 3 fte S11** nodig om de toename van het beroepszaken te kunnen behandelen. Voor de nadere onderbouwing wordt verwezen naar bijlage V.

Door de toegenomen aantallen en complexiteit van de samenloop van verschillende maatregelen en (daaropvolgende) procedures worden er ook meer vragen verwacht aan de specialistische teams van JZ (van IND-medewerkers) en aan de IND Ketenservicelijn (van ketenpartners). Om hoeveel vragen en extra werklust het gaat, is onbekend en moeilijk in te schatten. Er worden geen personele gevolgen verwacht bij de overige onderdelen van de IND.

3.2.2 IV

Naar aanleiding van de wijziging moeten er meerdere aanpassingen gedaan worden in INDiGO. **Het betreft in zijn totaliteit een zeer complexe aanpassing in INDiGO.** Zie voor nadere uitwerking van de benodigde aanpassingen Bijlage VII. Ook bestaat er de wens van ketenpartners om de procesverwijzingen aan te passen ten behoeve van (meer) efficiënte informatie-uitwisseling. Daarnaast is de IND momenteel bezig met het bouwen van een nieuw IV-systeem, de werknaam voor dit nieuwe systeem is TIV. Een gedeelte van de hieronder genoemde aanpassingen zal mogelijk enkel in TIV verwerkt hoeven worden, afhankelijk van de datum van inwerkingtreding en de voortgang van de overstap van INDiGO naar TIV.

3.2.3 Implementatie

Voor het tijdsplan van implementatie zijn de volgende punten leidend:

- de randvoorwaarden zoals in dit rapport gesteld;
- de eventuele volgorde/afhankelijkheid van de door de verschillende stakeholders op te leveren producten.

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

Om de (concept)wetgeving te kunnen uitvoeren is tijdig voldoende beschikbare capaciteit noodzakelijk. Dit houdt in dat de eventuele ex- of interne werving, selectie, opleiding en het inwerken van medewerkers tijdig moet plaatsvinden. De IND heeft voor de uitvoering beperkte fte nodig (ca. 14 – 21 fte). In het geval van externe werving en selectie wordt dit binnen een tijdsbestek van 6 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 hbo- en wo-opgeleide en ervaren medewerkers. Dit zie je ook terug in salaris en arbeidsvoorwaarden. Hier moet tijdens de eventuele externe werving rekening mee gehouden worden. De opleidings- en inwerktrajecten van deze medewerkers neemt ongeveer een jaar in beslag en is de verantwoordelijkheid van de directies zelf. Specifiek moet de huidige cursus/module "openbare orde" worden geüpdatet naar aanleiding van het wetsvoorstel. Het totale wervings- en opleidingstraject van nieuwe medewerkers bedraagt daarom ca. 18 maanden.

Indien er (ook) sprake is van interne werving en opleiding, ontstaat er een risico op verdringingseffecten bij de IND: andere werkzaamheden kunnen hierdoor niet uitgevoerd worden, en doorlooptijden kunnen oplopen.

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 inwerkcapaciteit van ervaren medewerkers van de betreffende directies zelf. Hoewel op dit moment onduidelijk is waar de extra fte binnen de beslisdirecties precies nodig zijn, is de verwachting dat voor de IND de opleidings- en inwerktrajecten mogelijk zijn omdat de aantallen benodigde fte beperkt zijn. Omdat de verwachting is dat het zwaartepunt van de nieuwe werkzaamheden zullen liggen bij enkele specialistische teams van RVN (HH) en AenB (locatie Schiphol) moet bij het aantal aanvullende benodigde fte rekening worden gehouden met de absorptiecapaciteit van de betreffende teams (begeleiding en inwerken).

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

De IND verwacht geen impact op het gebied van AVG en informatiebeveiliging. Mocht er toch impact zijn, dan zal hierover een advies worden uitgebracht door de Privacy Office tijdens het vervolgtraject. Eveneens zijn geen aanpassingen nodig van convenanten tussen de IND en de ketenpartners.

3.2.4 *Amendementen*

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door de amendementen versterkt.

Daarnaast heeft amendement nr. 52 verdergaande gevolgen voor de IND (mogelijkheid opleggen OVR bij een veroordeling wegens een misdrijf met twee jaar strafbedreiging in plaats van drie jaar). Als gevolg van dit amendement moet het toetsingskader voor het opleggen van een OVR aangepast worden. Dit dient meegenomen te worden in de interne en externe communicatie van de IND, en de opleiding van medewerkers. Verder is het de verwachting dat er in de zaken waarin een OVR opgelegd zal kunnen worden voor een misdrijf welke bedreigd is met een lagere gevangenisstraf zal leiden tot een complexe afweging van de proportionaliteit en persoonlijke omstandigheden. Ook dit betekent een werklustverzwaring voor de IND.

3.3 **Politie (AVIM)**

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor de politie, met name de AVIM, toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.3.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

De impact op de politie als organisatie is klein maar aanzienlijk voor de medewerkers, zoals de politie (AVIM) medewerkers. Zeker gezien de complexiteit die dit voorstel met zich meebrengt. Er is geen nieuw werkproces nodig. Echter, door deze wijziging zullen zowel de voorstellen tot het opleggen van een OVR, als het aantal aangetroffen vreemdelingen met een OVR, toenemen. De toename van de aantallen betekent een toename van de werklust voor de politie (AVIM).

Toename voorstellen tot opleggen OVR

Door deze wijziging zal de politie (AVIM) meer voorstellen tot OVR indienen bij de IND. Momenteel legt de politie ca. 500 lichte IRV's per jaar op.⁵⁵ Verwacht wordt dat een gedeelte hiervan met de uitbreiding van de OVR in aanmerking komt voor een voorstel tot opleggen van een OVR. Daarnaast zullen er meer voorstellen tot OVR worden gedaan voor vreemdelingen in het VRIS. Per zaak is de politie ongeveer 5 uur kwijt aan onder andere het toetsen, horen, lichten en opmaken.

De doorlooptijden van het beslissen op een voorstel tot zware maatregel door de IND is momenteel al een knelpunt voor de politie (AVIM). Dit knelpunt wordt groter als de doorlooptijden door een toename in het aantal voorstellen tot OVR verder oplopen. Het oplopen van de doorlooptijden heeft als risico dat

⁵⁵ Bron: Geregistreerde inreisverboden < 2 jaar, 2022-2024; PSH-v/HV Cognos.

het gehoor van de politie (AVIM) niet meer actueel is en er opnieuw gehoord moet worden. Dit verhoogt de werklast van de politie (AVIM), vertraagt het proces en belast de vreemdeling. Een ander risico van het oplopen van de doorlooptijden is dat een vreemdeling Nederland al heeft verlaten voordat er een beslissing van de IND komt.

Toename aantal aangetroffen vreemdelingen met OVR

De toename in het aantal aangetroffen personen met een OVR leidt tot een verzwaring van de werklast voor de politie en de AVIM. Politied medewerkers op straat zullen, als gevolg van de wijziging, vaker personen met zowel een licht IRV als OVR tegen kunnen komen.

Het vaker aantreffen van personen met een OVR heeft voornamelijk twee gevolgen. Ten eerste, vloeit er meer werk voort uit het aantreffen van een persoon met (ook) een OVR dan een persoon met enkel een licht IRV. Een persoon met een OVR (of zwaar IRV) wordt immers aangehouden en voorgeleid, waardoor er een aanhoudingsverbaal (door de politie) en een sfeerverbaal (door de AVIM) opgemaakt moet worden (zie hoofdstuk 2.2). Ten tweede, moet de politieagent (op straat) een keuze maken tussen of het uitschrijven van een bon voor een overtreding op grond van het lichte IRV, of de persoon aanhouden voor een misdrijf op grond van de OVR. Deze keuze maakt het werk van de politieagent op straat complexer. Bovendien wordt deze keuze beïnvloed door het resultaat van het verdere proces van strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 197 Sr en de zichtbaarheid van het resultaat van het werk dat gaat zitten in het aanhouden van de persoon en opstellen van het proces-verbaal. In dit kader signaleert de politie (AVIM) het risico dat het draagvlak voor het uitvoeren van werkzaamheden afneemt zodra het nuttig effect wegblijft. Dit wordt vooral gezien bij een combinatie van een TKB/IRV en een OVR omdat de TKB/IRV leidend is.

Toename complexiteit

De politie (AVIM) wijst op een toegenomen complexiteit voor zowel de politied medewerker als de vreemdeling zelf. Door een verhoogde complexiteit zal er meer tijd gaan zitten in het voorbereiden van het indienen van een voorstel, en zullen de foutmarges toenemen. Zeker het opleggen van een combinatie van maatregelen wordt als complex ervaren. In voorkomende gevallen moet de politie (AVIM) nu al nader horen. Om te voorkomen dat er extra aanvullende gehoren moeten plaatsvinden, zal er nadere afstemming tussen de politie (AVIM) en IND moeten plaatsvinden over welke vragen er in welke situaties gesteld moeten worden. Door de inhoudelijke complexiteit moet de politie (AVIM) aan de vreemdeling uitleggen dat die met hetzelfde feit een overtreding én een misdrijf pleegt.

Personele gevolgen

Om een indicatie te geven van de personele gevolgen naar aanleiding van de uitbreiding OVR, wordt uitgegaan van de uitgangspunten zoals aangegeven in hoofdstuk 3.1.

Uitgaande van 1.100 tot 1.700 extra voorstellen tot het opleggen van een OVR aan de IND per jaar, met een gemiddelde normtijd van 5 uur, is ca. **4 tot 7 extra fte** op jaarbasis nodig.⁵⁶

Op de korte termijn zal deze verhoogde werklast een verdringend effect hebben op andere werkzaamheden, omdat het opleidingstraject (4 jaar politieacademie) en inwerkingstraject (1 á 2 jaar) samen 5 tot 6 jaar duurt.

Uitgaande van 800 tot 1.200 extra aangetroffen vreemdelingen ten behoeve van het strafrechtelijk proces op grond van artikel 197 Sr, is ca. **6 tot 8 extra fte** op jaarbasis nodig.⁵⁷

Deze toegenomen werklast concentreert zich niet bij deze extra aan te nemen politied medewerkers, maar is verspreid over politied medewerkers die een vreemdeling met een (mogelijke) OVR treffen. Op het moment dat een dergelijk persoon wordt aangetroffen, zal er een verdringend effect optreden op de andere werkzaamheden van deze politied medewerkers.

Om de toegenomen werklast naar aanleiding van de uitbreiding OVR op te vangen is in totaal structureel **ca. 10 tot 15 extra fte** nodig.

⁵⁶ Bron: politie (AVIM). Zie ook bijlage IV.

⁵⁷ Bron: politie (AVIM). Zie ook bijlage IV.

3.3.2 *IV*

De benodigde aanpassingen in de IV-systemen van de politie (AVIM) zijn klein. Aanpassingen zijn wel noodzakelijk om een gecombineerd voorstel te kunnen versturen aan de IND. Mogelijke wijzigingen binnen de ketencommunicatie en -systemen zijn hierin niet meegenomen.

3.3.3 *Implementatie*

Voor de politie (AVIM) is een randvoorwaarde voor implementatie dat een helder afgestemd beleidskader betreffende de doelgroepen bekend is. Het beleidskader is nodig om de complexiteit te kunnen duiden en hiermee de duur van een eventueel opleidingstraject. Tot die tijd is het niet mogelijk de inschatting te geven voor de duur van het implementatietraject.

3.3.4 *Amendementen*

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door amendement nr. 52 versterkt. Naar verwachting komen hierdoor meer mensen in aanmerking voor een OVR. De politie (AVIM) zal daarom naar verwachting vaker een voorstel tot OVR kunnen doen en vaker een vreemdeling met een OVR kunnen aantreffen op straat. Dit zal er voor zorgen dat het aantal voorstellen tot OVR dat de politie doet meer in de bovenkant van de hiervoor genoemde bandbreedte zal zitten.

Naar aanleiding van de stijging van de verwachting van het aantal opgelegde OVR zal de politie ook vaker personen met een OVR aantreffen op straat. Dit verhoogt de werklast voor de politie en de AVIM.

3.4 **COA**

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor het COA toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.4.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

De impact op het COA is naar verwachting klein. Het aantal vreemdelingen met een OVR in de opvang zal toenemen. Op voorhand is niet aan te geven hoeveel vreemdelingen dit zullen zijn. Het COA biedt op 1 maart 2025 opvang aan ca. 70.000 mensen. Een gedeelte van de extra opgelegde 800-1.200 OVR zal zijn aan vreemdelingen die in de opvang verblijven. Dit is nog geen 1% van de populatie in de opvang.

Het werkproces wijzigt niet, omdat het een uitbreiding betreft van een al bestaand werkproces.

De opgelegde OVR zal in de regel samenvallen met een ander besluit waarmee het recht op opvang vervalt. Vreemdelingen met een lopende of reeds ingewilligde asielaanvraag kunnen namelijk alleen een OVR krijgen samen met een afwijzing van hun asielaanvraag of na intrekking van hun asielvergunning. Dit geldt ook voor de andere categorieën vreemdelingen die bij het COA verblijven waarbij (tijdelijk) recht op opvang is.

Het recht op opvang eindigt behoudens schorsende werking van rechtsmiddelen. Het is van belang dat de stappen met de ketenpartners tot het beëindigen van de opvang accuraat en snel doorlopen worden (zie hiervoor hoofdstuk 2.2).

De complexiteit van de mogelijke combinatie van verschillende procedures en maatregelen betekent dat het voor COA nog lastiger wordt om het recht op opvang te bepalen (zie ook hoofdstuk 2.2).

Personele gevolgen

Het COA verwacht geen dusdanige extra werklast door de uitbreiding van de OVR dat hiertoe extra fte nodig is.

3.4.2 *IV*

Op het moment van schrijven heeft het COA (nog) geen abonnement op de BVV-procesverwijzingen inzake een IRV (opleggen, opheffen en tijdelijk opheffen): deze procesverwijzingen worden in de keten al wel gebruikt. Voor de BVV-procesverwijzingen inzake een OVR loopt al een ketenbreed digitaliseringsvoorstel waarbij onderzocht wordt wat er voor nodig is om de procesverwijzingen te gaan verzenden. De vertaling naar het recht op opvang in IBIS is zeer complex, met name in geval van stapeling van procedures. Vanwege de complexiteit met betrekking tot het recht op opvang bij verschillende lopende procedures en maatregelen, is het daarom noodzakelijk om een abonnement te verkrijgen voor de procesverwijzingen omtrent de IRV/OVR. Dit wordt noodzakelijk geacht voor het bepalen van het recht op opvang bij het COA. Complementair kan uiteraard (ongestructureerde) informatie/gegevens via ketenpartners verkregen worden, echter gestructureerde gegevensuitwisseling via BVV-IBIS moet de basis zijn.

3.4.3 *Implementatie*

De implementatie bestaat voornamelijk uit het traject omtrent de BVV-procesverwijzingen.

De implementatie van het abonnement bestaat uit de volgende onderdelen.

a. Aanvragen abonnementen procesverwijzingen BVV ten aanzien van OVR / IRV:

Dit gaat om de procesverwijzingen opleggen/opheffen/tijdelijk opheffen OVR en IRV.

Het tijdspad voor IRV (aanvraag abonnement, ontvangen procesverwijzingen en testen) duurt naar verwachting enkele maanden.

Het tijdspad voor OVR (ontwikkeling, aanvraag abonnement, ontvangen procesverwijzingen en testen) is afhankelijk van de prioritering in de adviesgroep keteninformatisering. Dit geldt voor de hele keten.

b. Vertaling procesverwijzingen naar recht op opvang in IBIS:

Dit onderdeel zal naar verwachting de meeste tijd vragen (maar indien ingepland in langere sessies – voorspoedig kunnen verlopen). Er zal op basis van de matrix in IBIS bekeken moeten worden in welke situatie wel/geen recht op opvang is met een OVR of IRV. Vervolgens zullen deze aanpassingen doorgevoerd moeten worden. De inschatting is dat dit enkele maanden zal duren. Dit proces is wel afhankelijk van de beschikbaarheid van de afdelingen ICT en JZ.

c. Instructie en communicatie: De inschatting is dat dit 1-2 maanden zal duren.

De aanvang en duur van het implementatietraject bij COA ten aanzien van de IV is mede afhankelijk van de keten-IV.

3.4.4 *Amendementen*

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door amendement nr. 52 versterkt. Op dit moment ziet het COA geen specifieke impact naar aanleiding van dit amendement.

3.5 **DJI**

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor de DJI toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.5.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

Toename vreemdelingen in detentie

De DJI wordt primair geraakt door de wijziging op het moment dat het OM tot dagvaarding overgaat, en de rechter een vrijheidsstraf op grond van artikel 197 Sr oplegt. De DJI verwacht hierdoor een toename van het aantal personen in een penitentiaire inrichting (PI), dan wel een verlengde verblijfsduur van de personen. De verwachte 220 tot 330 extra veroordelingen per jaar leiden tot ca. **42 tot 63 extra detentiejaren** op jaarbasis bij DJI.⁵⁸ De verwachting is dat deze toename geleidelijk aan zal oplopen en zichtbaar wordt in de uitstroom van zaken op grond van artikel 197 Sr bij de

⁵⁸ Zie ook bijlage IV.

rechtbank. Het wordt immers niet uitgesloten dat er meerdere jaren zitten tussen het moment van opleggen OVR en vervolging op grond van artikel 197 Sr.

Van bovenstaande veroordelingen heeft het OM aangegeven zoveel mogelijk via de Zorgvuldig, Snel en op Maat- aanpak (ZSM) te behandelen, oftewel via het snelrecht. Dit betekent dat de vreemdeling direct wordt aangehouden op grond van artikel 197 Sr door de politie na het aantreffen op straat, en de vreemdeling niet in aanmerking komt voor de zelfmeldprocedure. Als gevolg hiervan, heeft de DJI niet-planbare detentiecapaciteit nodig voor het grootste gedeelte van de 220-330 extra veroordeelden per jaar. Voor niet-planbare detentiecapaciteit dient de DJI plaats beschikbaar te houden in de PI's, wat inefficiëntie van het gebruik van de detentiecapaciteit tot gevolg heeft.

Toename beschikkingen

Daarbovenop, wordt er beperkte extra werklast voorzien voor de selectiefunctionarissen van de DJI. Als er meer personen in detentie en vreemdelingenbewaring instromen, zullen de selectiefunctionarissen meer beschikkingen moeten slaan. Dit geldt voor meerdere soorten besluiten met betrekking tot detentie, zoals plaatsing- en overplaatsingsbeschikkingen en strafonderbreking beschikkingen.

Een selectiefunctionaris besteedt gemiddeld één uur per gedetineerde aan het nemen van beslissingen. Dit komt neer op 220 tot 330 uur extra werk per jaar. Dit kan opgevangen worden binnen de huidige capaciteit van de DJI.

Toename vervoersbeweging

Als meer vreemdelingen in het VRIS een maatregel krijgen opgelegd, betekent dit dat de DJI de vreemdelingen vaker zal moeten vervoeren in verband met gehoren en overplaatsingen.

3.5.2 *IV*

Het is afhankelijk van de uitwerking van de lagere regelgeving of er grote IV-aanpassingen nodig zijn bij de DJI. Als de lagere regelgeving aanleiding geeft om ketenwerkproces aan te passen, zal er geïnvesteerd moeten worden in de IV-ondersteuning van dit proces. Dit brengt kosten met zich mee, en kost tijd om te bouwen. Als de lagere regelgeving geen aanleiding geeft om het ketenwerkproces aan te passen, wordt er geen impact op IV verwacht.

3.5.3 *Implementatie*

De benodigde extra detentiecapaciteit is niet beschikbaar en er is reeds sprake van een lange wachtlijst. Daarom levert het huisvesten van de verwachte toename van het aantal vreemdelingen in detentie naar aanleiding van de uitbreiding OVR **een verdringingseffect** op: er zullen keuzes moeten worden gemaakt om detentiecapaciteit beschikbaar te maken ten koste van het opsluiten van personen veroordeeld voor andere strafbare feiten. De DJI centraliseert de vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in de PI Ter Apel. Hier zal de druk toenemen wanneer de wijziging leidt tot extra opgelegde vrijheidsstraffen op grond van artikel 197 Sr. Het uitbreiden van de detentiecapaciteit is complex en enkel een toename in financiële middelen kan dit niet oplossen, onder andere omdat de DJI kampt met een tekort aan personeel.

Voor wat betreft het overige, is de implementatietermijn van de wijziging afhankelijk van de grootte van de IV-wijziging. Dit kan nader bepaald worden na bekendmaking van de lagere regelgeving.

3.5.4 *Amendementen*

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door de amendementen versterkt.

De DJI zal daarbovenop met name de gevolgen merken van amendement nr. 47 dat de maximum gevangenisstraf voor een veroordeling op grond van artikel 197 Sr. verhoogd van zes maanden naar één jaar. Dit zal mogelijk leiden tot een verhoging van de opgelegde straf door de rechtbank, en daarmee grote gevolgen voor de detentiecapaciteit hebben, maar dit is niet met zekerheid te stellen.

Daarom is er voor de DJI gekeken naar drie mogelijke scenario's voor de gevolgen van amendement nr. 47:

- **Scenario 1:** de verhoging van de strafdreiging leidt niet tot een wijziging van de detentieduur. Voor de uitvoeringsgevolgen van dit scenario wordt verwezen naar paragraaf 3.5.1.
- **Scenario 2:** de verhoging van de strafdreiging leidt tot een gedeeltelijke toename van de detentieduur, naar gemiddeld 95 dagen per veroordeling. De verwachte extra veroordelingen leiden tot ca. **57 tot 85 extra detentie jaren** op jaarbasis bij DJI.
- **Scenario 3:** de verhoging van de strafdreiging met 100% leidt tot een evenredige toename van de gemiddelde detentieduur, oftewel een verdubbeling van 70 naar 140 dagen. De verwachte 220 tot 330 extra veroordelingen per jaar leiden tot ca. **84 tot 127 extra detentie jaren** op jaarbasis bij DJI in scenario 3.

Voor een overzicht van de financiële kosten van de scenario's wordt verwezen naar paragraaf 4.3.4 en bijlage IV en V.

3.6 DTenV

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor de DTenV toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.6.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

De gevolgen voor DTenV zijn klein. De inhoudelijke beoordeling van de OVR wijzigt niet. DTenV verwacht een beperkte toename in het aantal terugkeerprocedures naar aanleiding van de extra opgelegde OVR. De ervaring is dat het grootste gedeelte van de personen met een OVR niet in aanraking zal komen met toezicht. Daarnaast vertrekt een gedeelte zelfstandig.

DTenV verwacht een stijging in het aantal vreemdelingen in het VRIS-proces naar aanleiding van een vervolging op grond van (o.a.) artikel 197 Sr. Dit verhoogt op twee manieren de werklust voor de DTenV.

Toename leveren input OM

Enkel in die gevallen waar het OM strafvervolging instelt op grond van artikel 197 Sr, zal de DTenV gevraagd worden om input.⁵⁹

Naar schatting bedraagt de werklust voor de DTenV gemiddeld 4 uur per zaak voor het behandelen van de verzoeken voor het OM, inclusief de administratieve lasten en nazorg. In de praktijk krijgt de DTenV in hun caseload van de IND geen overdrachtdossiers van vreemdelingen met lichtere straffen, zodat deze dan nog moeten worden opgevraagd bij de IND.

Uitgaande van de bandbreedte van 800-1.200 extra OVR per jaar, komen naar verwachting 400-600 zaken gemiddeld per jaar bij het OM binnen (zie paragraaf 3.7 hieronder). Het aandeel zaken waarin vervolging plaatsvindt is onbekend. Als deze zaken bij het OM allemaal worden vervolgd, dan wordt de DTenV in 400-600 zaken gevraagd om input (gemiddeld 33-50 per maand). Dit betekent wel een substantiële toename van dit type werkzaamheden voor de DTenV.⁶⁰

Dit levert dan (400-600 zaken x 4 uur=) 1.600-2.400 uren extra werklust op voor de DTenV, waarvoor **ca. 2 extra fte schaal 10** nodig is. Bij deze aantallen is geen rekening gehouden met de cumulatie van het aantal opgelegde OVR'en. Over de jaren heen zullen er steeds meer vreemdelingen met een OVR zijn, wat zal leiden tot meer werk voor de DTenV.

⁵⁹ Zie paragraaf 2.1.1 over de huidige rol van de DT&V in het opleggen van OVR/IRV.

⁶⁰ Zie ook bijlage IV en V voor de uitgangspunten van de aantallen en kosten.

Het werkproces zal hiertoe wel moeten worden aangepast: Nu worden alle verzoeken per mail verzonden en opgepakt door een senior regievoerder met ervaring. Een vast aanspreekpunt binnen DTenV is met deze aantallen nodig, zodat de zaken vervolgens bij een beperkt aantal mensen belegd kunnen worden.

Toename vreemdelingen uit VRIS

Naar aanleiding van de wijziging zullen meer vreemdelingen veroordeeld worden en vanuit het VRIS-proces instromen bij de caseload van DTenV. De impact hiervan zal worden gematigd omdat vreemdelingen bijna altijd in combinatie met een ander strafbaar feit vervolgd worden. Wel is het zo dat de duur van de straf langer zal worden, waardoor een VRIS-zaak langer in de caseload verblijft en dus extra handelingen zal vergen (zoals meer gesprekken voeren). Er wordt een lichte stijging van het aantal VRIS-zaken en extra werkzaamheden voorzien. De DTenV zal meer VRIS dossiers vanuit de politie (AVIM) en KMar krijgen waarop de DTenV gaat werken aan het vertrek van de vreemdeling. Een vreemdeling met een OVR heeft een hoge prioriteit. Zonder de extra benodigde fte kan er daardoor een verdringend effect optreden t.o.v. andere werkzaamheden van de DTenV. Voor toename (in de duur van) van het aantal VRIS-zaken in de caseload van DTenV op te vangen is **ca. 2 fte schaal 10** extra nodig.

In totaal heeft de DTenV **ca. 4 extra fte schaal 10** nodig om de wijziging te kunnen uitvoeren.

3.6.2 *IV*

Er wordt beperkt impact verwacht op de IV-systemen van de DTenV. In verband met de AVG zullen wellicht enkele IT-aanpassingen nodig zijn, zoals beveiligd kunnen mailen.

De DTenV zal input moeten aanleveren bij politie en KMar voor het sfeerprocesverbaal over de stand van zaken van de terugkeerprocedure. Nu gebeurt dat nog per mail (bij vervolging op grond van artikel 197 Sr vanwege een zwaar IRV) omdat het gaat om kleine aantallen. Maar met de uitbreiding van de OVR zal het gaan om veel grotere aantallen, wat maakt dat er hiervoor een nieuw proces ingericht zal moeten worden. De inrichting zal afhankelijk zijn van de wensen van de politie en KMar, maar zal in ieder geval leiden tot ICT-aanpassingen.

3.6.3 *Implementatie*

Het betreft een kleine wijziging voor de DTenV en het implementatietraject duurt naar verwachting drie maanden.

3.6.4 *Amendementen*

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door amendement nr. 52 versterkt. Het amendement nr. 47 over het verlengen van de gevangenisstraf voor artikel 197 Sr heeft beperkte gevolgen voor de DTenV. Indien vreemdelingen een langere straf opgelegd krijgen, zal de VRIS-zaak langer in de caseload van DTenV blijven. De werkzaamheden van de VRIS-regievoerder zullen daarmee langer voortduren.

3.7 **KMar**

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor de KMar toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.7.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

De impact op de KMar als organisatie in zijn geheel is klein, maar aanzienlijk voor de medewerkers die te maken krijgen met een vreemdeling waarbij een (mogelijke) OVR speelt. Er is geen nieuw werkproces nodig. Echter, door deze wijziging zullen – gelijk de politie (AVIM) – zowel de voorstellen tot opleggen van een OVR, als het aantal aangetroffen vreemdelingen met een OVR toenemen. Daarnaast zal de inhoudelijke complexiteit eveneens toenemen.

Toename voorstellen tot opleggen OVR

Door deze wijziging zal de KMar meer voorstellen tot OVR indienen bij de IND. De meeste zaken die de KMar momenteel instuurt zijn gerelateerd aan zware criminaliteit en betreffen overtredingen van de Opiumwet. Zelf legt de KMar dan altijd al een licht IRV op en volgt de ketenprocesbeschrijving VRIS. Door deze wijziging ontstaat de mogelijkheid om een OVR voor te stellen bij lichtere misdrijven, zoals het gebruik van valse (reis)documenten. Omdat in die gevallen vaak asiel wordt aangevraagd wordt de vreemdeling niet vervolgd. De verwachting is daarom dat dit niet heel veel extra werklast met zich mee zal brengen, omdat de KMar nu al vrijwel alle vreemdelingen hoort. De wijziging moet alleen verwerkt worden in de werkwijze van het indienen van voorstellen tot OVR bij de IND en in de gehoren. Per voorstel tot een zwaar IRV of OVR is de KMar minstens drie uur bezig (voorbereiden, horen, contact IND en opmaak van de benodigde formulieren). De extra werklast die er zal zijn gaat wel ten koste van andere werkzaamheden.

Toename aantal aangetroffen personen met een OVR

Door deze wijziging zullen er meer vreemdelingen met een OVR worden aangetroffen. Als er actief vervolgd wordt en het OM doorzet, zal de werklast voor rechtshandhaving hierdoor toenemen. Omdat de KMar vooral in het vreemdelingendomein werkt, is de kans dat de KMar een vreemdeling met een zwaar IRV of OVR tegenkomt groter dan in het dagelijkse politiedomein. Als de KMar een vreemdeling met een zware maatregel tegenkomt, geldt er een verplichting om binnen 9 uur in het dossier aan te tonen dat de terugkeerprocedure doorlopen is (zie ook hoofdstuk 2.2). Dit is complex voor rechtshandhaving en dat heeft nadelige gevolgen voor de inzet op andere taken.

Toename complexiteit

Door deze wijziging zal de complexiteit toenemen. Voor rechtshandhaving is het nu al complex om de gekregen informatie van DTenV te duiden en een dossier naar het OM te sturen voor vervolging. Met de combinatie aan verschillende maatregelen neemt deze complexiteit toe. Als het dossier wordt ingestuurd, moet de medewerker de informatie van DTenV en de overige stukken goed kunnen duiden en beoordelen om tot een compleet dossier voor het OM te komen. Het zou wenselijk zijn om iemand van DTenV hierbij te betrekken, die duiding kan geven aan de inhoud die geleverd wordt door DTenV. Dit zal wel extra werklast met zich meebrengen. Deze complexiteit leidt er nu al regelmatig toe dat het OM aan de voorkant aangeeft niets met een dossier te kunnen. De KMar (rechtshandhaving) heeft daarom de voorkeur om enkel een vervolging voor te stellen als er een combinatie met andere (nieuwe) strafbare feiten is.

Personele gevolgen

Om een indicatie te geven van de personele gevolgen naar aanleiding van de uitbreiding OVR, wordt uitgegaan van de uitgangspunten zoals aangegeven in hoofdstuk 3.1.

Uitgaande van 1.100 tot 1.700 extra voorstellen tot het opleggen van een OVR aan de IND per jaar, met een gemiddelde normtijd van 3 uur, is ca. **2 tot 4 extra fte** op jaarbasis nodig.⁶¹

Uitgaande van 800 tot 1.200 extra aangetroffen vreemdelingen ten behoeve van het strafrechtelijk proces op grond van artikel 197 Sr, is ca. **4 tot 6 extra fte** op jaarbasis nodig.⁶²

Om de toegenomen werklast naar aanleiding van de uitbreiding OVR op te vangen is **in totaal** structureel **ca. 6 tot 9 extra fte** nodig. Wegens krapte op de arbeidsmarkt ervaart de KMar momenteel al problemen om openstaande vacatures te vullen. Totdat deze fte gevuld zijn zal deze verhoogde werklast daarom een verdringend effect hebben op andere werkzaamheden.

3.7.2

IV

Er is een minimale aanpassing van de IV-systemen nodig.

⁶¹ Bron: KMar. Zie ook bijlage IV en V.

⁶² Bron: KMar. Zie ook bijlage IV en V.

3.7.3 *Implementatie*

De KMar geeft aan dat als er prioriteit is, de aanpassingen binnen een maand gedaan kunnen worden.

3.7.4 *Amendementen*

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door amendement nr. 52 versterkt. Amendement nr. 47 heeft geen uitvoeringsgevolgen voor de KMar.

Het is onbekend hoeveel meer vreemdelingen in aanmerking komen voor het opleggen van een OVR naar aanleiding van de wijziging dat deze opgelegd kan worden bij een veroordeling wegens een misdrijf met twee jaar strafbedreiging in plaats van drie jaar. Gelijk de politie (AVIM) zal de KMar vaker een voorstel tot OVR kunnen doen en vaker een vreemdeling met een OVR kunnen aantreffen. Dit zal er voor zorgen dat het aantal benodigde fte meer in de bovenkant van de hiervoor genoemde bandbreedte zal zitten.

3.8 **OM**

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor het OM toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.8.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

De uitvoeringsgevolgen voor het OM worden als beperkt ingeschat. Er is geen nieuw werkproces vereist. De inhoudelijke beoordeling van artikel 197 Sr zaken voor het OM wijzigt eveneens in beperkte mate.⁶³ Wel wordt een toename van het aantal artikel 197 Sr zaken verwacht.

Toename aantal 197 Sr zaken

Bij 800 – 1.200 extra OVR op jaarbasis, stromen er naar verwachting – globaal ingeschat – gemiddeld **400 tot 600 extra zaken 197 Sr** per jaar bij het OM in.⁶⁴ Uitgaande van de huidige normtijd van 2 – 4 uur per zaak (inclusief beoordeling en zitting) betekent dit voor het OM een toename in werklust van minimaal 800 uur en maximaal 2.400 uur bovenop de huidige werkzaamheden van de VRIS-officieren.

De verwachting is dat de toename van het aantal zaken geleidelijk aan zal oplopen en zichtbaar wordt in de instroom van artikel 197 Sr zaken. Het is immers niet uitgesloten dat er meerdere jaren zitten tussen het moment van opleggen van een OVR en instroom bij het OM van een artikel 197 Sr feit. Daarnaast zal het gedeelte van de doelgroep waarbij sprake is van een terugkeerbeletsel niet vervolgd worden, omdat iemand buiten schuld in Nederland verblijft. Het is onbekend hoe groot deze categorie personen zal zijn. Hoe groot de daadwerkelijke impact is op de OM-uitvoeringspraktijk, zal na een termijn van vijf jaar geëvalueerd moeten worden.

Daarbij leidt niet elke ingestroomde zaak tot een vervolging, het OM kan immers ook besluiten om de zaak te seponeren of om een andere reden niet tot dagvaarden over te gaan. Iets minder dan de helft van de zaken die bij het OM instromen betreffen gecombineerde feiten, waarbij de zaak op grond van artikel 197 Sr samenloopt met (een) ander(e) delict(en). Bij een instroom van 400-600 extra artikel 197 Sr zaken, zullen naar verwachting ca. 290 tot 440 extra vreemdelingen een dagvaarding voor overtreding van artikel 197 Sr ontvangen.⁶⁵

Het OM streeft ernaar om de artikel 197 Sr zaken af te doen middels het (super) snelrecht, maar in de praktijk lukt dit niet in alle gevallen. Hierdoor is er een categorie vreemdelingen die een dagvaarding op grond van artikel 197 Sr heeft, en bij de DTenV aangeeft vrijwillig te willen vertrekken. Vertrek heeft altijd de voorkeur boven de strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 197 Sr. Om het vertrek door te laten gaan, moet de DTenV afstemmen met het OM. In voorkomende gevallen komt het voor dat de vreemdeling met onbekende bestemming vertrekt (MOB) om daarmee vertrek en

⁶³ Zie paragraaf 2.1.1 over de huidige rol van het OM in het opleggen van OVR/IRV.

⁶⁴ De ratio 1 op 2 (afgerond) OVR zaken is gebaseerd op het gemiddelde aantal vreemdelingen dat in de afgelopen 3 jaar (2022-2024) is ingestroomd bij het OM als zijnde een 197 Sr zaak. Zie ook bijlage IV.

⁶⁵ Zie ook bijlage IV.

vervolgning te ontlopen. Vervolgens zal het OM moeten onderzoeken of de vervolging weer kan herleven. Als de aantallen artikel 197 Sr zaken waarin in dit kan gebeuren toeneemt, kan dat de werklast voor het OM verzwaren.

De aantallen zoals hierboven genoemd hebben een beperkte impact op de OM-uitvoeringspraktijk. De verwachting is dat de onevenredige verdeling zal blijven van deze extra zaken over de arrondissementsparketten.⁶⁶

Toename complexiteit

Bij vreemdelingen met een TKB/IRV ontstaat met de wijziging de keuze voor het OM om te vervolgen wegens een overtreding (op grond van artikel 108 Vw)⁶⁷ óf wegens een misdrijf (op grond van artikel 197 Sr). Als de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden van artikel 197 Sr, ligt het in de rede dat er voor dit misdrijf wordt geverbaliseerd door de politie (AVIM)/KMar. Dit heeft ook invloed op de uiteindelijke vervolgingsbeslissing van het OM.

Vervolging op grond van een overtreding of een misdrijf sorteert andere rechtsgevolgen, waarbij een misdrijf grotere negatieve gevolgen heeft voor de vreemdeling. Het OM werkt volgens het opportuniteitsbeginsel. Bij uitbreiding van de OVR, zal het OM het bestaande vervolgingsbeleid moeten herzien of aanvullen om duidelijk voor ogen te hebben wanneer er wel tot vervolging wordt overgegaan en wanneer niet.

De mate waarin strafvervolging met succes kan plaatsvinden is mede afhankelijk van de ontwikkeling van jurisprudentie in zowel het bestuursrecht als het strafrecht. De voorgestelde wijziging kan hernieuwde juridische onzekerheid veroorzaken wat tot vertraging kan leiden in de opsporing en vervolging.

3.8.2 IV

Potentieel zijn enkele aanpassingen nodig in de IV-systemen van het OM. Dit betreft een kleine wijziging. Daarnaast is momenteel de informatie-uitwisseling tussen het OM en de DTenV niet geautomatiseerd. Bij een forse toename in instroom van artikel 197 Sr zaken kan automatisering wenselijk zijn, al is dit niet noodzakelijk om uitvoering te kunnen geven aan de wijziging. De kosten hiervan kunnen nog niet in beeld worden gebracht.

3.8.3 Implementatie

De verwachting is dat er geen projectmanager nodig is om de implementatie van de wijziging te faciliteren bij het OM. Zoals hierboven beschreven zal het aantal extra vervolgingen op grond van artikel 197 Sr geleidelijk toenemen. Bovendien verandert de strafbaarstelling en het huidige werkproces niet. Daarnaast dient er binnen de bestaande opleiding voor VRIS-officieren aandacht besteed te worden aan de wijzigingen en dient de strafvorderingsrichtlijn onwettig verblijf⁶⁸ aangepast te worden.

3.8.4 Amendementen

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde ongewenstverklaringen eerder zijn genoemd, worden door amendement nr. 52 versterkt. Het is nog niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting te maken van het aantal zaken dat als gevolg van dit amendement extra bij het OM zal instromen. De uitvoeringsconsequenties van amendementen nr. 52 zijn voor het OM mede afhankelijk van de instroom vanuit de politie (AVIM) en de KMar. Bij de verlaging van de strafbedreiging voor het opleggen van een ongewenstverklaring van drie naar twee jaar, amendement 52, is tevens het beleid dat de IND gaat voeren van belang voor het aantal zaken

⁶⁶ Er zijn in totaal 13 VRIS-officieren. Ieder parket heeft één VRIS-officier. Daarnaast is er één landelijk VRIS-officier, één VRIS-officier bij het ressortsparket (hoger beroep) en één VRIS-officier bij het CVOM. Vrijwel alle extra nieuwe zaken zullen instromen bij de VRIS-officieren op de parketten, waardoor hier wordt uitgegaan van een verdeling over grofweg 10 VRIS-officieren.

⁶⁷ Lichte inreisverboden (overtredingen op grond van artikel 108 Vw) worden nu ook al vervolgd, echter ziet de VRIS-OvJ deze zaken niet. Deze worden afgedaan met een boete.

⁶⁸ 2015R036

dat uiteindelijk via opsporingsinstanties bij het OM instroomt. Het ligt in de lijn der verwachting dat het aantal artikel 197 Sr zaken, na invoeging van amendement 52, verder gestaag zal oplopen. Het OM verwacht vooralsnog geen structurele uitvoeringsconsequenties van de verhoging van de maximale straf voor een vervolging op grond van artikel 197 Sr, amendement nr. 47.

3.9 **Rdvr**

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor de Rvdr toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.9.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

Bestuursrecht

De Raad voor de Rechtspraak verwijst in reactie op deze uitvoeringstoets naar het wetgevingsadvies van 20 januari 2025⁶⁹ en herhaalt het standpunt dat deze maatregel tot werklastgevolgen voor de bestuursrechter belast met vreemdelingenzaken zal leiden.

Met het voorstel om derdelanders die illegaal in Nederland verblijven en aan wie geen inreisverbod kan worden opgelegd ongewenst te kunnen verklaren, wordt namelijk een nieuwe categorie besluiten gecreëerd. Nu in ieder geval een deel van de vreemdelingen tegen deze besluiten tot OVR rechtsmiddelen zal instellen, zal dit tot werklastverzwaring leiden. Ook roept deze wetswijziging vragen op naar de verhouding tussen de nationaalrechtelijke OVR en de (effectieve werking) van de Terugkeerrichtlijn. Daarbij komt het de Raad voor dat het gecompliceerd is een OVR op te leggen in de situatie dat het niet mogelijk is geweest een inreisverbod uit te vaardigen, terwijl de betrokken vreemdeling wel onder de werking van de Terugkeerrichtlijn valt. Het is de vraag of in een dergelijk geval dan ook niet af moet worden gezien van een OVR. De hieruit volgende beroepszaken zullen zeker in de beginperiode inhoudelijk meer complex zijn, omdat dit nieuwe materie betreft, waarbij waarschijnlijk verschillende rechtsvragen zullen moeten worden beantwoord, eventueel door middel van het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg. Dit betekent een langere behandeltime van zaken.

Strafrecht

De Rvdr verwijst in reactie op deze uitvoeringstoets naar het wetgevingsadvies van 20 januari 2025⁷⁰ en herhaalt zijn standpunt dat deze maatregel ook gevolgen kent die strafrechtelijk relevant zijn.

Ook voor het strafrecht geldt dat deze wijzigingen bij OVR tot verschillende rechtsvragen zullen leiden, waarbij bijvoorbeeld prejudiciële vragen mogelijk zijn. De strafrechter bij de rechtbanken en de hoven zal zich in artikel 197 Wetboek van Strafrecht-zaken rekenschap moeten geven van de beantwoording van die vragen. Dit kan dus zeker in het eerste jaar na inwerkingtreding van deze wet tot inhoudelijk complexere zaken leiden. Wegens grotere inhoudelijke complexiteit zal de behandeltime toenemen. De verruiming van mogelijkheden tot OVR en de daarmee mogelijk samenhangende toename van het aantal beslissingen tot OVR of inreisverbod, zal ook een geringe toename van het aantal artikel 197 Wetboek van Strafrecht-zaken te verwachten zijn. Ten aanzien van die zaken zullen dossiers moeten worden aangelegd die voldoende informatie moeten bevatten ten behoeve van de vereiste toetsingen in de vervolgings- en berechtingsfase.

Personele gevolgen

De Rvdr verwacht extra personele kosten naar aanleiding van de extra werklast als gevolg van de wijziging (zie paragraaf 4.3.8).

3.9.2 *IV*

In aanvulling op het wetgevingsadvies van 20 januari 2025 signaleert de Rvdr dat de IND heeft aangegeven dat dit voorstel gemiddelde tot complexe aanpassingen in de ICT-systemen tot gevolg

69 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2025-01-asielnoodmaatregelenwet.pdf>

70 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2025-01-asielnoodmaatregelenwet.pdf>

heeft. Indien dergelijke aanpassingen niet goed of niet tijdig worden afgestemd op de ICT-systemen van de Rechtspraak, kan dit ook leiden tot problemen in het werkproces bij de Rechtspraak, zowel bij de bestuursrechter als de strafrechter.

3.9.3

Amendementen

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door de amendementen versterkt. Het amendement nr. 52 kan potentieel resulteren in meer OVR-strafzaken ten opzichte van de inschattingen zoals opgenomen in dit rapport.

4 Overige gevolgen

Dit hoofdstuk gaat in op de overige gevolgen van de wetswijziging. Als eerste wordt de impact op overkoepelend communicatie en handhaving weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de financiële gevolgen van de wijziging per organisatie. Tot slot, worden de gevolgen voor de vreemdeling toegelicht.

4.1 Communicatie

De wijziging heeft gevolgen voor de communicatie tussen de betrokken organisaties, en de interne en de externe communicatie van de organisaties.

4.1.1 *Communicatie binnen de keten en met partners van de keten*

Als gevolg van de wijziging zijn er enkele procesafspraken en aanpassingen van de informatie-uitwisseling tussen de deelnemende organisaties noodzakelijk.

Ten eerste, moet de ketenprocesbeschrijving Vreemdeling in de Strafrechtketen (VRIS, versie 2023) aangepast worden aan de uitbreiding van OVR. Het is belangrijk dat de organisaties betrokken bij het VRIS-proces dit in goede samenspraak doen.

Ten tweede, is het voor de IND, politie (AVIM) en KMar van belang dat er afstemming plaatsvindt over de invulling van de gehoren voor het opleggen van de OVR aan de nieuwe doelgroep (danwel niet in combinatie met een IRV). Op die manier wordt er voorkomen dat een gehoor opnieuw moet of niet meer actueel is. Dit is des te belangrijker aangezien de inhoudelijke complexiteit toeneemt voor de medewerkers die de gehoren afnemen, de beslisambtenaar en de vreemdeling zelf. Daarbij vervalt de bezwaarmogelijkheid bij losse opleggingen waardoor het "in één keer goed beslissen" des te meer van belang is. Daarom is het van belang dat de OVR-regelgeving en het (hoor)proces duidelijk is voor alle partijen.

Voor het OM is het van belang dat er inhoudelijke c.q. kwaliteitsafspraken worden gemaakt met de IND, politie (AVIM), KMar en DTenV en dat hiertoe een werkgroep komt. Als er geen kwaliteitsafspraken gemaakt worden, is het risico dat het OM minder efficiënt kan werken. Het OM is voor een efficiënte afhandeling namelijk afhankelijk van:

- de (juistheid van) de toets van de IND bij het opleggen van de OVR.
- (de kwaliteit van) de stukken die zij ontvangen van de politie (AVIM), KMar en de DTenV.

Het OM beoordeelt middels een individuele afweging of het juridisch houdbaar is om te beargumenteren dat de terugkeerprocedure is doorlopen. Omdat dit geen rechtlijnig oordeel is, is het extra van belang dat de stukken waarop het OM zich baseert in haar oordeel van kwalitatieve aard zijn. Er bestaat namelijk geen vast aantal stappen die doorlopen moeten zijn door DTenV voor geconcludeerd kan worden dat de terugkeerprocedure is doorlopen.

Tot slot, is het voor de DTenV van belang dat er een eenduidige werkwijze wordt afgesproken voor het aanleveren van input ten behoeve van het sfeerverbaal aan de politie (AVIM) en KMar. Verder, moet worden gezien of er een nieuwe typering wordt gecreëerd voor een beroepszaak tegen het opleggen van een OVR in combinatie met een IRV door de Rvdr en dient dit afgestemd te worden met de IND.

Procesverwijzingen

De ketenpartners wensen een procesverwijzing te krijgen over het opleggen/(tijdelijk) opheffen van een OVR omdat het aantal opgelegde OVR zal oplopen naar aanleiding van de wijziging. Momenteel moeten ketenpartners zelf afleiden vanuit de verwijderbaarheidstitel waarom dit zo is. Dit veroorzaakt voor zover bekend geen fouten, maar het is extra werk voor de ketenpartners om dit uit te zoeken. Er loopt hiertoe reeds een traject op de procesverwijzingen in de BVV aan te passen.

Het is mogelijk voor de IND om een procesverwijzing opleggen/(tijdelijk) opheffen OVR in te bouwen in de systemen. Knelpunten in het bouwen van de procesverwijzing kunnen ondervangen worden door duidelijke lagere regelgeving. Dit betreft onder andere de vraag welke procesverwijzing verzonden dient te worden bij een combinatie van een OVR met een TKB/IRV met een vertrektermijn van 28 dagen. Daarnaast is het ingewikkelder om een procesverwijzing in te bouwen voor het tijdelijk opheffen van de OVR, dit is namelijk een nieuwe verwijzing die nu niet bestaat.

Voor de IND betreft dit een kleine aanpassing, die ongeveer anderhalve maand zal duren bij voldoende hoge prioriteit. Echter, de ketenpartners die deze procesverwijzing willen ontvangen moeten ook in hun systemen inbouwen dat de verwijzing ontvangen kan worden. Daarbovenop is er een ketentest en wellicht een *data protection impact assessment* (DPIA) nodig. De ervaring leert dat het negen maanden tot twee jaar duurt voor een nieuwe procesverwijzing operationeel is.

4.1.2 *Interne communicatie*

De IND, politie (AVIM), COA, DTenV, KMar en het OM moeten de interne communicatie naar hun medewerkers aanpassen naar aanleiding van de wijziging. Dit omhelst aanpassing van procesbeschrijvingen, werkinstructies, het intranet en de kennisbank bij voornoemde organisaties. Bij de IND, AVIM en het OM dient de wijziging ook verwerkt te worden in de opleiding(smodule) voor nieuwe medewerkers. Bij de DJI wordt geen impact verwacht op de interne communicatie en opleiding van de medewerkers.

4.1.3 *Externe communicatie*

De IND, politie (AVIM) en KMar hebben aangegeven de externe communicatie op o.a. de website en folders aan te moeten passen naar aanleiding van de wijziging. De KMar wenst afstemming met de IND over het aanleveren van IND folders waarin de (samenloop van) maatregelen in de eigen taal van de vreemdeling wordt uitgelegd. De DJI, DTenV, COA en het OM verwachten geen aanpassingen te hoeven doen aan de externe communicatie.

4.2 **Handhaving**

De OVR is een repressieve interventie in het kader van handhaving die de IND in kan zetten om te handhaven op de voorwaarden voor verblijf in Nederland voor vreemdelingen met strafrechtelijke antecedenten. De OVR kan opgelegd worden aan personen die onrechtmatig in Nederland verblijven, waarvan de verblijfsaanvraag wordt afgewezen of waarvan de verblijfsvergunning wordt ingetrokken, die tevens een gevaar voor de openbare orde vormen. De OVR is daarmee een zware maatregel, welke de betreffende personen ertoe moet bewegen Nederland te verlaten in lijn met de geldende wet- en regelgeving. Ook het OM blijft handhaven (middels snelrecht of dagvaarding en vervolging) op de personen met een zware maatregel die bij het OM instromen.

Qua potentiële fraude en misbruik van de wijziging, wijzen meerdere organisaties op het risico van zelfmelders. Als het kouder wordt in de winter, zijn er vreemdelingen met een OVR die zichzelf melden bij de politie en daarmee om vervolging en opsluiting vragen. Vervolgens werken zij niet mee aan terugkeer, zodat de terugkeerprocedure gefrustreerd wordt, en worden weer vrijgelaten na ommekomst van de straftermijn. Het is onbekend in welke mate dit momenteel voorkomt. Desalniettemin zal dit fenomeen mogelijk toenemen als er meer vreemdelingen zijn die een OVR krijgen.

4.3 **Financiële gevolgen**

Hieronder wordt een inschatting van de structurele en incidentele kosten ten aanzien van de uitbreiding OVR per organisatie aangegeven. In bijlage V staat nadere onderbouwing. De structurele financiële gevolgen betreffen voornamelijk personele kosten en zijn sterk afhankelijk van de hoeveelheid extra OVR-zaken. Hoe meer zaken hoe groter de impact op de verschillende organisaties. Omdat de uitbreiding van de OVR 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 uitvoeringstoets wordt uitgegaan van 800 tot 1.200 extra *opgelegde* OVR per jaar. Om tegemoet te komen aan de werkzaamheden en de benodigde capaciteit

ten behoeve van zaken en beoordelingen die niet hebben geleid tot een OVR, wordt uitgegaan dat dit ca. 340 tot 510 extra zaken per jaar betreffen.⁷¹

Hierbij wordt nogmaals benadrukt dat bovenstaande aantallen een inschatting betreffen gebaseerd op de voorhanden zijnde data. De daadwerkelijke hoeveelheid extra OVR-zaken is daarnaast afhankelijk van de invulling van de lagere regelgeving.

De berekende extra fte en kosten naar aanleiding van de uitbreiding OVR betreffen daarom ook een inschatting. De daadwerkelijke aantallen, benodigde extra fte en kosten van de uitbreiding zullen afwijken.

4.3.1

IND

O&A heeft met de afdeling Financiën en Business Informatie (FBI) van directie Bedrijfsvoering (BV) afspraken gemaakt over het berekenen van de kosten bij ex-ante uitvoeringstoetsen.

Structurele kosten IND

De structurele kosten van de IND staan in de tabel hieronder en bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklast naar aanleiding van de uitbreiding OVR. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Tabel 4.1: Ingeschatte extra structurele fte en kosten per jaar voor de IND (afgerond)

IND / Directie	Extra fte	Extra kosten
RVN / AenB (S10/S11)	12 - 18	€1,1 – 1,7 mln.
JZ (S11)	2 - 3	€0,2 – 0,3 mln.
Overhead (14-21 fte)		€0,4 – 0,5 mln.
Totale structurele kosten IND	14 - 21	€1,7 – 2,5 mln.

N.B.: -De aantallen betreffen een inschatting van een toekomstige gebeurtenis. Hierdoor kunnen de daadwerkelijke aantallen afwijken.

-De inschatting van het aantal extra fte is gebaseerd op normtijden die wellicht moeten worden aangepast naar aanleiding van de uitbreiding OVR.

-Niet alle verwachte extra structurele werkzaamheden konden gekwantificeerd worden.

-Niet alle kosten konden berekend worden omdat een inschatting van de aantallen niet mogelijk was: de eventuele extra tolkenkosten (in verband met hoorzittingen) en proceskosten die vergoed moeten worden door de IND als beroepen gegrond zullen gaan.

-Hierdoor kunnen de daadwerkelijke extra werklast en daarmee gerelateerde fte en kosten afwijken.

Incidentele kosten IND

De incidentele kosten van de IND staan in de tabel hieronder en bestaan uit IV-kosten naar aanleiding van de ICT-wijzigingen die in INDiGO en/of TIV moeten plaatsvinden en de implementatiekosten van de uitbreiding OVR. Zie bijlage V voor de berekening van de incidentele kosten.

Tabel 4.2: Ingeschatte incidentele kosten voor de IND door uitbreiding OVR (afgerond)

IND	Extra kosten
IV kosten	€1,5 mln.
Implementatiekosten	€450.000
Totale incidentele kosten	€2 mln.

⁷¹ Zie hiertoe hoofdstuk 3.1.1. en bijlage IV: aantallen OVR.

4.3.2 Politie (AVIM)

Structurele kosten politie (AVIM)

De structurele kosten van de politie (AVIM) staan in de tabel hieronder en bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklast naar aanleiding van 1) het indienen van verzoeken om een OVR op te leggen bij de IND, en 2) het proces van de strafrechtelijke opvolging van artikel 197 Sr. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Tabel 4.3: Ingeschatte extra aantallen, fte en structurele kosten (inclusief overhead) voor de politie (AVIM) per jaar (afgerond)

Politie (AVIM)	Extra fte	Extra kosten
Indienen verzoek opleggen OVR Maximaal: 1.100 – 1.700 zaken	4-7	€0,7 – 1,1 mln.
Strafrechtelijke opvolging 197 Sr Maximaal 800 – 1.200 zaken	6-8	€0,9 – 1,3 mln.
Totale structurele kosten politie (AVIM)	10 - 15	€1,6 – 2,4 mln.

Incidentele kosten politie (AVIM)

De incidentele kosten van de politie (AVIM) bestaan uit kosten naar aanleiding van wijzigingen in onder andere IV, communicatie, werkinstructies en opleidingen die moeten plaatsvinden.

De incidentele kosten konden nog niet worden bepaald.

4.3.3 COA

Het COA verwacht geen structurele kosten naar aanleiding van de uitbreiding OVR.

De incidentele kosten van het COA bestaan uit IV-kosten naar aanleiding ICT-wijzigingen en overige implementatiekosten.

- De IV-kosten kunnen nog niet worden bepaald.
- De implementatiekosten voor het COA bestaan uit:
 1. Aanvragen abonnementen procesverwijzingen BVV ten aanzien van OVR / IRV
 2. Vertaling procesverwijzingen naar recht op opvang in IBIS
 3. Interne instructie
 4. Communicatie
 5. (Eventuele aanvullende) afstemming keten

De incidentele kosten konden nog niet worden bepaald.

4.3.4 DJI

Structurele kosten DJI

De structurele kosten van de DJI staan in de tabel hieronder en bestaan uit de kostprijs voor de gevangenisplaatsen die aanvullend nodig zijn naar aanleiding van de uitbreiding OVR. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Tabel 4.4: Ingeschatte extra aantallen en structurele kosten voor de DJI per jaar (afgerond), exclusief amendementen

DJI	Extra detentiedagen	Extra kosten
Aantal extra veroordelingen 220 – 330	15.400 – 23.100	€7,1 – 10,7 mln.
<i>Aantal extra uren selectiefunctionarissen 220 – 330 uur</i>		<i>geen*</i>
Totale structurele kosten DJI	15.400 – 23.100	€7,1 – 10,7 mln.

* De toegenomen werklast voor de selectiefunctionarissen zal worden opgevangen binnen de huidige capaciteit.
N.B:

In de berekening van bovenstaande kosten is niet meegenomen dat de detentiecapaciteit niet-planbare capaciteit betreft. De kosten zullen in werkelijkheid hoger uitvallen dan bovenstaande berekening. De aangegeven kosten zijn inclusief huisvesting en fte.

Structurele kosten amendementen

Voor de DJI is gekeken naar drie mogelijke scenario's voor de gevolgen van amendement nr. 47 dat de maximum gevangenisstraf voor een veroordeling op grond van artikel 197 Sr verhoogd van zes maanden naar één jaar.

- Scenario 1: De verhoging van de strafdreiging leidt niet tot een wijziging van de detentieduur.
- Scenario 2: De verhoging van de strafdreiging leidt tot een gedeeltelijke toename van de detentieduur, naar gemiddeld 95 dagen per veroordeling.
- Scenario 3: de verhoging van de strafdreiging met 100% leidt tot een evenredige toename van de gemiddelde detentieduur, oftewel een verdubbeling van 70 naar 140 dagen.

Tabel 4.5: Ingeschatte kosten voor DJI per jaar, bij 220-330 extra veroordelingen in drie scenario's (afgerond), inclusief amendement nr. 47

DJI	Extra detentiedagen	Extra kosten*
Scenario 1: gemiddeld 70 dagen in detentie	15.400 – 23.100	€7,1 – 10,7 mln.
Scenario 2: gemiddeld 95 dagen in detentie	20.900 – 31.350	€9,7 – 14,5 mln.
Scenario 3: gemiddeld 140 dagen in detentie	30.800 – 46.200	€14,3 – 21,4 mln.

*De toegenomen werklast voor de selectiefunctionarissen zal worden opgevangen binnen de huidige capaciteit. Deze kosten zijn daarom niet weergegeven in deze tabel.

N.B: In de berekening van bovenstaande kosten is niet meegenomen dat de detentiecapaciteit niet-planbare capaciteit betreft. De kosten zullen in werkelijkheid hoger uitvallen dan bovenstaande berekening. De aangegeven kosten zijn inclusief huisvesting en fte.

Incidentele kosten DJI

De incidentele kosten voor het implementeren van de kunnen op dit moment niet worden bepaald in verband met het ontbreken van de lagere regelgeving.

4.3.5

DTenV

Structurele kosten DTenV

De structurele kosten van de DTenV staan in de tabel hieronder en bestaan uit de personele kosten die volgen uit de extra werklast naar aanleiding van het behandelen van de extra verzoeken van het OM, de politie (AVIM) en KMar in het kader van het strafvervolgingsproces artikel 197 Sr. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Tabel 4.6: Ingeschatte extra structurele fte en kosten per jaar voor de DTenV (afgerond)

DTenV	Extra uren	Extra fte	Extra kosten
Verzoek OM - DOVT/DTM 400 – 600 zaken	1.600 – 2.400	ca. 2	€176.000
Extra instroom en langere duur VRIS-zaken	1.600 – 2.400	ca. 2	€176.000
Overhead (4 fte)			€104.000
Totale structurele kosten DTenV	3.200 – 4.800	ca. 4	€456.000

Incidentele kosten DTenV

Een ruwe inschatting van de incidentele kosten van de DTenV staat in de tabel hieronder. Deze kosten bestaan uit de IV- en implementatiekosten voor het inrichten van een nieuw proces voor het aanleveren van input voor het sfeerprocesverbaal aan de politie (AVIM) en de KMar.

Tabel 4.7: Ingeschatte incidentele kosten voor de DTenV door uitbreiding OVR

DTenV	Extra kosten
IV- en implementatiekosten	€150.000
Totale incidentele kosten	€150.000

4.3.6 KMar

Structurele kosten KMar

De structurele kosten van de KMar staan in de tabel hieronder en bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklust naar aanleiding van 1) het indienen van verzoeken om een OVR op te leggen bij de IND, en 2) het proces van de strafrechtelijke opvolging van artikel 197 Sr. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Tabel 4.8: Ingeschatte extra aantallen, fte en structurele kosten voor de KMar per jaar (afgerond)

KMar	Extra uren	Extra fte	Extra kosten ⁷²
Extra indienen verzoek opleggen OVR 1.100 – 1.700 zaken	3.300 – 5.100	ca. 2 - 4	€405.000 - 626.000
Extra strafrechtelijke opvolging 197 Sr 800 – 1.200 zaken	5.600 - 8.400	ca. 4 - 6	€688.000 – 1.031.000
Totale structurele kosten KMar	8.900 – 13.500	ca. 6 - 9	€1,1 – 1,7 mln.

Incidentele kosten KMar

De KMar voorziet geen incidentele kosten, aangezien ICT-wijzigingen en overige implementatiewerkzaamheden onderdeel zijn van huidige werkzaamheden.

4.3.7 OM

Structurele kosten OM

Het OM verwacht voorts nog geen extra structurele personele kosten naar aanleiding van de uitbreiding OVR en op basis van de in dit onderzoek gehanteerde aantallen (400-600 extra artikel 197

⁷² De kosten zijn afgerond op duizendtallen.

Sr zaken per jaar).⁷³ Het OM streeft ernaar om bij deze instroom op jaarbasis de toename in werklust binnen de huidige personele capaciteit op te vangen. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Benadrukt wordt dat het om een eerste verkennende berekening gaat. De daadwerkelijke toename in werklust is echter afhankelijk van de complexiteit van de zaken. De complexiteit is op voorhand nog niet in te schatten en zal pas duidelijk worden in de praktijk. Enige tijd nadat de wet in werking is getreden zal het OM de daadwerkelijke toename in werklust opnieuw berekenen.

Incidentele kosten OM

De incidentele kosten van het OM bestaan uit kleine IV-kosten naar aanleiding van de ICT-wijzigingen die moeten plaatsvinden en overige implementatiekosten, zoals aanpassing van de opleiding voor VRIS-officieren en wijziging van de strafverorderingsrichtlijn onwettig verblijf.⁷⁴

De incidentele kosten konden nog niet worden bepaald.

4.3.8 Rvdr

De actuele inschatting van de structurele kosten voor de Rechtspraak komt op **ca. €1,1 mln. per jaar**.⁷⁵ Deze kosten bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklust naar aanleiding van 1) behandelen van beroepszaken OVR (Vreemdelingenrecht) en 2) het behandelen van beroepszaken artikel 197 Sr (Strafrecht).⁷⁶ Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten. De Rvdr voorziet voor de Rechtspraak geen incidentele kosten.

De Rvdr verwijst verder naar diens wetgevingsadvies van 20 januari 2025.⁷⁷ Hierbij merkt de Rvdr op dat de actuele inschatting van de toename van het aantal artikel 197 Wetboek van Strafrechtzaken – op basis van de actuele raming van het aantal door het OM uit te vaardigen dagvaardingen – hoger is dan waar in eerder genoemd wetgevingsadvies van uit is gegaan.

4.3.9 Totale financiële gevolgen

In tabel 4.9 is een overzicht te zien van de geschatte kosten van de uitbreiding voor de betrokken organisaties te zien.

Tabel 4.9: Totale ingeschatte structurele kosten op jaarbasis en incidentele kosten (afgerond)

Organisatie	Structurele kosten pj	Incidentele kosten
IND	€1,7 – 2,5 mln.	€2 mln.
Politie (AVIM)	€1,6 – 2,4 mln.	<i>n.t.b.</i>
COA	<i>niet verwacht</i>	<i>n.t.b.</i>
DJI	€7,1 – 21,4 mln.	<i>n.t.b.</i>
DTenV	€0,5 mln.	€0,2 mln.
KMar	€1,1 – 1,7 mln.	<i>niet verwacht</i>
OM	<i>niet verwacht</i>	<i>n.t.b.</i>
RvdR	€1,1 mln.	<i>niet verwacht</i>
Totaal	€13,1 – 29,6 mln.	€2,2 mln.

⁷³ Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

⁷⁴ 2015R036

⁷⁵ Voor de berekening van de kosten is uitgegaan van het gemiddelde aantal extra te verwachten beroepszaken. Door toevoeging van de amendementen aan het wetsvoorstel is de verwachting dat het daadwerkelijke aantal zaken in de bovenkant van de bandbreedte zal zitten. De kosten voor het aantal beroepszaken aan de bovenkant van de bandbreedte bedragen voor de Rvdr €1,32 mln. per jaar.

⁷⁶ De kosten zijn conform het besluit financiering Rechtspraak gebaseerd op aantallen zaken tegen vaste prijzen per rechtsgebied.

⁷⁷ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2025-01-asielnoodmaatregelenwet.pdf>

4.3.10 *Niet-kwantificeerbare kosten*

Deze uitvoeringstoets probeert inzicht te geven in de kosten die de uitbreiding van de OVR met zich mee brengen. De uitgangspunten en aannames ten aanzien van de kostenberekening staan in paragraaf 3.1 en bijlage IV en V. Hieruit blijkt dat er een zekere marge van onzekerheid is bij de genoemde aantallen en daarmee samenhangende kosten. De gebruikte bandbreedte in dit onderzoek reflecteert deze onzekerheid. De daadwerkelijke aantallen en kosten zullen afwijken. De daadwerkelijke kosten zullen daarnaast afwijken omdat een deel van de kosten niet berekend kon worden of niet kwantificeerbaar zijn. Deze staan hieronder genoemd.

- Tijdens dit onderzoek is niet mogelijk gebleken om in een inschatting te maken van
 - de grootte van de doelgroep die onder artikel 67, eerste lid onder a Vw zou kunnen vallen.
 - de grootte van de doelgroep betreffende amendement nr. 52 c.q. wijziging van artikel 67, eerste lid, onder b Vw, waarbij de lat om in aanmerking tot komen voor een OVR wordt verlaagd.

De mogelijke extra opleggingen OVR op basis van deze artikelen zijn daarom niet meegenomen in de gebruikte bandbreedte (zie ook paragraaf 3.1). Hierdoor is de impact van deze artikelen en de daarmee samenhangende kosten evenmin meegenomen in de kostenberekening. De verwachting is dat met name door amendement nr. 52 de extra aantallen opgelegde OVR – en daarmee de kosten – zich aan de bovenkant van of boven de gebruikte bandbreedte bevinden.

- Aangenomen wordt dat het aantal vreemdelingen mét een OVR in de loop van de tijd zal cumuleren, waardoor de totale impact op de organisaties groter wordt. Dit cumulatieve effect van het aantal vreemdelingen mét een OVR is lastig te kwantificeren en is niet berekend in deze uitvoeringstoets.
- Niet alle kosten konden berekend worden omdat een inschatting van de aantallen niet mogelijk was. Dit geldt voor:
 - de eventuele extra tolkenkosten (voor gehoren en hoorzittingen);
 - de proceskosten die vergoed moeten worden door de IND als beroepen gegrond zullen gaan;
 - de eventuele uitbetaling van (rechtelijke en bestuurlijke) dwangsommen door de IND inzake het overschrijden beslistermijnen bij het oplopen van de doorlooptijden;
 - de verwachte extra binnenkomende telefoongesprekken en informatieverzoeken van ketenpartners, vreemdelingen en advocatuur met betrekking tot de verblijfsstatus van de vreemdeling.

4.4 **Gevolgen voor de vreemdeling**

De wijziging heeft voor de vreemdeling als gevolg dat die in aanmerking kan komen voor een OVR op grond van strafrechtelijke antecedenten (openbare orde feiten: oo), ook als de vreemdeling onder de Terugkeerrichtlijn valt. In algemene zin wordt met de uitbreiding OVR de doelgroep die een zware maatregel kan krijgen, vergroot. Meer vreemdelingen komen in aanmerking voor een OVR dan voor een zwaar IRV, met alle rechtsgevolgen van dien. Met de toevoeging van amendement nr. 52 wordt de initiële doelgroep die in aanmerking kan komen voor een OVR nog groter.

4.4.1 *Doelgroep geraakt door de wijziging*

De categorieën vreemdelingen die naar verwachting geraakt worden door de wijziging zijn weergegeven in onderstaande tabel 4.10. Bepaalde categorieën vreemdelingen kunnen onder de huidige regelgeving reeds in aanmerking komen voor een OVR. Ook deze vreemdelingen worden geraakt omdat met het wetsvoorstel een bepaalde duur aan de OVR wordt gekoppeld waar de OVR nu voor onbepaalde duur wordt opgelegd.

Tabel 4.10: Categorieën vreemdelingen die naar verwachting geraakt worden door de uitbreiding OVR.

Categorie	Wanneer geraakt?	Wat kunnen ze nu van NL krijgen?	Wat kunnen ze straks van NL krijgen?
Derdelanders zonder NL/EU verblijfsrecht op NLS grondgebied	Direct	TKB + IRV en/of BtS (in SIS)	TKB/IRV + OVR (in SIS)
Aangetroffen door AVIM/KMar:			
1) grensgeweigerden		1) OVR	1) OVR
2) op straat		2) TKB + licht IRV	2) TKB + licht IRV
3) bij uitreis		3) TKB + licht IRV	3) TKB + licht IRV
4) VRIS		4) TKB + licht IRV	4) TKB + licht IRV
		Bij 2,3,4 openbare orde feiten (EU oo): zwaar IRV + BtS	Bij EU oo: voor 2,3,4: zwaar IRV + OVR
Derdelanders zonder NL/EU verblijfsrecht verblijvend buiten EU		OVR (in SIS via E&S)	OVR (in SIS via E&S)
Derdelanders met rechtmatig verblijf in NL:	Na afwijzing of intrekking		
- Regulier (incl in procedure) verblijvend in NL/EU		TKB + licht/zwaar IRV en/of BtS (in SIS)	TKB + licht/zwaar IRV + OVR (in SIS)
- Regulier (incl in procedure) verblijvend buiten de EU		OVR en/of BtS (in SIS via E&S)	OVR (in SIS via E&S)
- Asiel (incl in procedure)			
1) zonder oo		1) TKB + licht IRV	1) TKB + licht IRV
2) met oo		2) TKB + IRV + BtS	2) TKB + licht/zwaar IRV + OVR
3) afwijzing/intrekking ogv oo maar terugkeerbeletsel		3) BtS (in SIS via E&S)	3) OVR (in SIS via E&S)
Derdelanders op grond van gemeenschapsrecht in NL		OVR op grond van EU criterium (in E&S)	OVR op grond van EU criterium (in E&S)
Derdelanders met rechtmatig verblijf in andere lidstaat EU			
- op nationale gronden niet-asiel	Na bevel tot terugkeer	TKB + IRV en/of BtS (in E&S) ⁷⁸	TKB + IRV + OVR (in E&S) ⁷⁹
- op asielgronden	Na bevel tot terugkeer ⁸⁰	BtS (bij verblijf in NL) of OVR (bij verblijf buiten NL) (in E&S)	OVR op nationale gronden (in E&S)
- op grond van gemeenschapsrecht uitgeoefend in NL	Na bevel tot terugkeer ⁸¹	OVR op grond van EU criterium (in E&S)	OVR op grond van EU criterium (in E&S)

78 Vanwege TKB en IRV moet de andere lidstaat worden geraadpleegd. Als dat niets oplevert, moeten het TKB/IRV worden opgeheven omdat een IRV alleen in SIS kan; BtS blijft dan over in E&S, want signalering in SIS is niet mogelijk bij verblijfsrecht.

79 Vanwege TKB en IRV moet de andere lidstaat worden geraadpleegd. Als dat niets oplevert, moeten het TKB/IRV worden opgeheven omdat een IRV alleen in SIS kan; OVR blijft dan over in E&S, want signalering in SIS is niet mogelijk bij verblijfsrecht.

80 Deze categorie vreemdelingen krijgt geen TKB/IRV, dus bij openbare orde is een bevel tot terugkeer niet eerst nodig.

81 Deze categorie vreemdelingen krijgt geen TKB/IRV, dus bij openbare orde is een bevel tot terugkeer niet eerst nodig.

-op grond van gemeenschapsrecht niet uitgeoefend in NL	Na bevel tot terugkeer ⁸²	TKB + IRV en/of BtS (in E&S) ⁸³	TKB + IRV + OVR (in E&S) ⁸⁴
Derdelanders (Dublin)claim akkoord in EU		OVR (in SIS via E&S, of E&S bij verblijfsrecht in EU)	OVR (in SIS via E&S, of E&S bij verblijfsrecht in EU)
EU onderdanen		OVR op grond van EU criterium (in E&S)	OVR op grond van EU criterium (in E&S)

4.4.2 Gevolgen van de uitbreiding OVR

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

- Anders dan een zwaar IRV, staat een OVR in de weg van het doen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning (behalve het doen van een asielaanvraag) vanwege de directe werking van de OVR, waardoor er geen (procedureel) rechtmatig verblijf meer kan zijn (artikel 67 lid 3, Vw).
- De vreemdeling kan strafrechtelijk vervolgd worden met detentie tot gevolg. Dit geldt niet voor vreemdelingen met een terugkeerbevel dat buiten hun toedoen niet kunnen terugkeren. Door toevoeging van het amendement nr. 47 kan de vreemdeling met een OVR en/of zwaar IRV een langere gevangenisstraf krijgen (namelijk 12 maanden) dan voorheen (6 maanden).
- De veroordeling op grond van artikel 197 Sr kan mogelijk nadelige gevolgen voor toekomstig regulier verblijfsrecht hebben, na opheffing van de OVR. Strafbaarstelling voor een misdrijf heeft immers grote impact op de veroordeelde en is van invloed op de beoordeling van aanvragen bij de IND.
- De vreemdeling wordt gesignaleerd, wat de inreis in Nederland of andere EU-landen belemmert afhankelijk van het signaleringssysteem waarin de vreemdeling gesignaleerd staat.
- De mogelijkheid tot het indienen van bezwaar vervalt in veel gevallen. De vreemdeling die onder de Tri valt kan met het wetsvoorstel tegen een los opgelegde OVR in de meeste gevallen enkel een beroepsschrift indienen bij de rechtbank. Unieburgers en hun familieleden, Dublinclaimanten en grensgeweigerden zijn hiervan uitgezonderd.
- De (identiteits)gegevens van de vreemdeling met een OVR wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Als de vreemdeling vervolgens verblijfsrecht krijgt, kan deze openbare publicatie problemen opleveren in het dagelijks leven.

Zoals in bovenstaande tabel te zien is, worden alle categorieën vreemdelingen potentieel geraakt door de wijziging. Met zo'n gevarieerde potentiële doelgroep is het van belang dat de beleidskaders 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 nog meer dan in de huidige situatie tot gevolg hebben dat onjuiste verblijfs- en/of verwijderbaarheidstitels aan de vreemdeling worden toegekend. Dit kan verstreckende gevolgen hebben voor de vreemdeling: verschillende rechten en plichten zijn gekoppeld aan de verschillende

⁸² Bij TKB 0-dgn en zwaar IRV op grond van openbare orde is eerst een bevel tot terugkeer niet nodig.

⁸³ Vanwege TKB en IRV moet de andere lidstaat worden geraadpleegd. Als dat niets oplevert, moeten het TKB/IRV worden opgeheven omdat een IRV alleen in SIS kan; BtS blijft dan over in E&S, want signalering in SIS is niet mogelijk bij verblijfsrecht.

⁸⁴ Vanwege TKB en IRV moet de andere lidstaat worden geraadpleegd. Als dat niets oplevert, moeten het TKB/IRV worden opgeheven omdat een IRV alleen in SIS kan; OVR blijft dan over in E&S, want signalering in SIS is niet mogelijk bij verblijfsrecht.

titels, zoals het recht op opvang, financiële bijstand (uitkeringen en toeslagen) alsook of een vreemdeling uitzetbaar is of niet (zie ook paragraaf 3.1.1).

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.

4.4.3

Doenvermogen

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

Voor de vreemdeling is het van belang dat hij/zij goed geïnformeerd wordt over wat een OVR inhoudt (inclusief plichten inzake toepassing artikel 108 Vw en meewerken aan terugkeer), wat de gevolgen zijn (zoals een signalering in E&S en/of SIS), en wat hij/zij geacht wordt om te doen. Deze informatie moet op een adequate manier verstrekt worden 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 DTenV-website en in de betreffende folder(s).

Ook voor de vreemdeling neemt de complexiteit toe. Door de wijziging moet er aan de vreemdeling uitgelegd worden dat die met hetzelfde feit een overtreding én een misdrijf pleegt. De politie (AVIM) geeft aan dat de vreemdelingen het nu al vaak moeilijk vinden om te begrijpen wat er is opgelegd en wat dit voor hen betekent, en dat dit door de wijziging alleen maar zal toenemen.

Het is de verwachting dat de samenloop van de maatregelen OVR en IRV, en de gevolgen hiervan, moeilijk uitlegbaar zullen zijn aan de vreemdeling. De toegenomen inhoudelijke complexiteit in de samenloop van de maatregelen en in de keuze tussen vervolgen op grond van een overtreding of misdrijf zal een negatieve impact hebben op het begrip van de vreemdeling van de eigen situatie. De politie (AVIM) geeft aan dat de gehoren momenteel soms moeizaam verlopen, tijdrovend kunnen zijn en een vreemdeling nu al een beperkt begrip kan hebben van wat het opleggen van een OVR of IRV betekent. Een wijziging die niet goed uitlegbaar te maken is aan de vreemdeling die hiermee te maken krijgt, levert risico's op in het kader van de menselijke maat.⁸⁵

Na het opleggen van een OVR wordt de vreemdeling verondersteld te weten dat die de EU of Nederland moet verlaten en dat die de IND dient te informeren wanneer die vertrokken is. Hoe die de IND dient te informeren, moet zo laagdrempelig (doenbaar) mogelijk ingericht worden. Daarnaast moet voor de vreemdeling duidelijk zijn wat die kan doen in het geval die het niet eens is met de OVR. Ook moet de vreemdeling weten hoe die een verzoek tot opheffing OVR kan indienen en wanneer diens 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 die moet doen, maar ook dat dat wat die moet doen daadwerkelijk "te doen" is.

Een specifiek aandachtspunt hierbij is de groep derdelanders die onder de Tri valt, maar geen TKB/IRV kan krijgen (bijvoorbeeld vanwege een terugkeerbeletsel) en straks wel een OVR kan krijgen. Om invulling te geven aan de OVR moet de derdelander voor een bepaalde duur buiten Nederland verblijven. Echter, anders dan de huidige doelgroep die een OVR kan krijgen (EU onderdanen en hun familieleden, Dublinclaimanten en grensgeweigerden), is er een kans dat zij zonder rechtmatig verblijf in een andere lidstaat zullen verblijven. Om vervolgens de OVR op te kunnen laten heffen na het verstrijken van de duur, ligt de bewijslast voor het aantonen van verblijf buiten Nederland bij de vreemdeling. Het is voorstelbaar dat het erg lastig is om verblijf buiten Nederland aan te tonen, met name in het geval iemand onrechtmatig ergens anders verblijft. Bij uitwerking van de lagere

⁸⁵ De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties heeft het begrip de menselijke maat geoperationaliseerd. Een centraal begrip in deze operationalisering is o.a.: "de burgers snappen de regels omdat ze uitlegbaar zijn." Als er geen sprake is van uitlegbare regels, kan dit betekenen dat de overheid onvoldoende recht doet aan de belangen van burgers (in dit geval vreemdelingen) in de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Zie Rapport – Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 'Klem tussen balie en beleid' (2021), p. 179.

regelgeving dient er zorg voor gedragen te worden dat het beleid rondom het opheffen van de OVR ook doenbaar is voor deze groep vreemdelingen, die zich in een kwetsbare positie bevinden.

Tot slot, is eerder genoemd dat de OVR voor onbepaalde duur komt te vervallen en ook een losse OVR voortaan voor bepaalde duur opgelegd zal worden. Deze wijziging geldt voor de huidige en nieuwe doelgroep. Desalniettemin, zal met de voorwaarde dat de vreemdeling Nederland moet verlaten, in de praktijk de ongewenst verklaarde vreemdeling na het verlopen van de duur van de OVR zelf een opheffingsverzoek in moeten dienen. Het is niet mogelijk om vertrek uit Nederland te registreren, waardoor de termijn niet automatisch kan gaan lopen. Het is belangrijk dat het voor de vreemdeling zo duidelijk mogelijk is wanneer die in actie moet komen om diens OVR op te laten heffen. Dit is des te belangrijker nu het verzoek tot opheffen van de losse OVR contra-intuïtief lijkt te zijn aan het opleggen van de OVR voor een bepaalde duur. Dit vraagt meer mentale inspanning van de vreemdeling om in de gaten te houden dat die op het juiste moment in actie komt.

5 Randvoorwaarden, risico's, knelpunten en kansen

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de randvoorwaarden, risico's, knelpunten en kansen van de wetswijziging toegelicht.

5.1 Randvoorwaarden

Onderstaande paragraaf beschrijft de algemene randvoorwaarden voor uitvoering van het wetsvoorstel.

- *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, Vb, VV en Vc wordt opgenomen.
De zeven beleidsmatige punten die genoemd zijn in paragraaf 2.3.2 moeten beantwoord zijn en uitgewerkt in lagere regelgeving in afstemming met de uitvoeringsorganisaties. De vraagstukken zien hoofdzakelijk toe op de: duur van de OVR; (vertrek)termijnen; opschorting en samengaan met andere procedures.
- *De financiële dekking* voor de implementatie en uitvoer van de wijziging moet **vóór de start van het implementatietraject** rond zijn.
- *Voldoende beschikbare capaciteit*. Er dient voldoende personeel beschikbaar te zijn voor alle afdelingen binnen de organisaties waarbij impact verwacht wordt.
 - Daarbij moeten medewerkers tijdig opgeleid en ingewerkt zijn. **Vóór de interne en/of externe werving** moet er daarom ook voldoende ervaren personeel beschikbaar zijn om de nieuwe medewerkers op te leiden en in te werken. **Een update van de relevante cursussen/modules is voor de IND noodzakelijk.**
 - Voor het COA moet er voldoende capaciteit zijn bij de ketenpartners DJI en DTenV om het vertrek van de vreemdeling uit de opvang en Nederland zo snel mogelijk te organiseren.
 - Voor de DJI is randvoorwaardelijk dat zij *voldoende detentiecapaciteit* heeft om de toename van vreemdelingen in het VRIS te plaatsen. Dit is ook van belang voor de politie (AVIM) en de KMar. Als er niet voldoende capaciteit is om deze personen te plaatsen in een PI, is dit een risico.
 - De politie (AVIM) moet voldoende capaciteit (opgeleid personeel) hebben om de werkzaamheden die voorkomen uit deze wetswijziging uit te kunnen voeren.
 - Het OM moet voldoende capaciteit hebben om over te kunnen gaan tot vervolging.
 - De Rvdr moet voldoende capaciteit hebben om de zittingen in te plannen. Het OM dagvaart iemand pas als de zaak op zitting kan komen.
- *Tijdige aanpassing van de IV-systemen* waarbij voldoende medewerkers beschikbaar zijn met de juiste kennis en vaardigheden om de IV-werkzaamheden (beheer en vernieuwing) uit te voeren. De wijziging vindt voor de IND gelijktijdig plaats met andere, complexe, wijziging aan wet- en regelgeving die eveneens complexe wijzigingen aan de IV-systemen tot gevolg hebben. Bij prioritering van de wijziging OVR, duren de meerdere complexe aanpassingen bij de IND minimaal één jaar. Als de wijziging OVR niet geprioriteerd wordt, zal dit oplopen.
 - *Juiste titelbepaling*: De opgelegde maatregelen (TKB/IRV en OVR) moeten (thans in INDiGO en straks daarnaast ook in het rechtenregister in TIV) de juiste verblijfs- en/of

verwijderbaarheidstitelbepaling bij de vreemdeling genereren. In verband met het grote risico bij onjuiste registratie, dat mitigerende maatregelen nodig zijn voor de implementatie.

- *Tijdige aanpassingen interne en externe communicatie* waaronder websites, systeem- en procesbeschrijvingen en werkinstructies.
- *Tijdig procesafspraken maken tussen ketenpartners.* De aanpassingen in de ketenprocesbeschrijving VRIS en het maken van kwaliteitsafspraken over het proces van het opleggen van de OVR zijn noodzakelijk (zie paragraaf 4.1.1).

Door de toename van de aantallen en complexiteit is toegang tot de juiste procesverwijzingen met betrekking tot de status van verblijfs- en verwijderbaarheidstitels des te meer van belang voor de ketenpartners. Er loopt reeds en traject tot aanpassing van de procesverwijzingen.

- *Voor de IND en DTenV is het randvoorwaardelijk* dat de politie (AVIM) en KMar de TKB/lichte IRV's aan illegaal verblijvende vreemdelingen blijven opleggen. Voor de DTenV is dit noodzakelijk zodat direct gestart kan worden met de terugkeerprocedure na aantreffen van een onrechtmatig verblijvende vreemdeling, zonder dat eerst gewacht hoeft te worden op het opleggen van een (zware) maatregel vanuit de IND. Voor de IND is dit noodzakelijk omdat anders de werklast voor het opleggen van de lichte IRV's zich zou verplaatsen naar de IND.
- *De uitvoering is conform de AVG, WPG en de voorwaarden voor wat betreft informatiebeveiliging.*
- *De wijziging is uitlegbaar te maken aan en doenbaar voor de vreemdeling.* Dit is nu op onderdelen (mogelijk) niet het geval.

5.2 Risico's en knelpunten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gesignaleerde risico's en knelpunten die worden verwacht.

Risico's aantallen

- *Aantallen kunnen afwijken.* De aantallen verwachte extra opgelegde OVR in deze uitvoeringstoets zijn gebaseerd op huidige aantallen en aantallen uit het verleden. De daadwerkelijke aantallen zijn afhankelijk van de instroom bij de IND. De instroom fluctueert en is niet altijd op voorhand in te schatten. Daarnaast zijn de aantallen afhankelijk van de capaciteit van alle betrokken organisaties. Ook zijn de aantallen afhankelijk van de beslissingen die vreemdelingen maken. Ten slotte, spelen andere beleidswijzigingen (Migratiepact, regeerprogramma) en mondiale gebeurtenissen een rol betreffende de instroom en rechtmatig verblijf van vreemdelingen in Nederland.
- *Toename verwachte extra opgelegde OVR naar aanleiding van de amendementen.* Het is op dit moment niet mogelijk om een inschatting te maken van de verwachte toename van het aantal extra opgelegde OVR als gevolg van de amendementen nr. 44, 47 en 52. De verwachting is dat de amendementen zullen leiden tot een toename van het aantal op te leggen OVR. Het is een risico dat onbekend is hoe groot deze toename is en wat de daarbij komende werklastverzwaring is voor de organisaties.
- *Verhoogd aantal verzoeken tot opheffen OVR.* Als met de wijziging de OVR voor onbepaalde duur wordt afgeschaft, is het mogelijk dat er na inwerkingtreding van de wijziging extra veel verzoeken tot opheffen van reeds bestaande OVR gedaan zullen worden door personen die zich zullen beroepen op deze wijziging. Deze personen hebben immers een OVR voor onbepaalde duur opgelegd gekregen in het verleden. Ondanks dat deze wijziging niet met terugwerkende kracht zal gelden, is de verwachting dat personen zich desalniettemin op het gelijkheidsbeginsel kunnen gaan beroepen. Dit zal met name impact hebben op de IND

(klantgroep Handhaving/RVN). Mogelijk is dit risico (gedeeltelijk) te ondervangen door het instellen van overgangsrecht.

Risico's complexiteit

- *Inhoudelijke en technische complexiteit.* Doordat er verschillende combinaties TKB, IRV en OVR⁸⁶ denkbaar zijn, wordt de inhoudelijke beoordeling en werkzaamheden voor de IND, COA, AVIM, DTenV, KMar, OM, en de Rvdr meer complex. De verschillende maatregelen kunnen daarbij in verschillende juridische procedures zitten, waardoor de complexiteit in de IV-systemen toeneemt.
 - *Dit leidt tot risico's in het kader van de menselijke maat.* De combinaties tussen de maatregelen zijn zeer lastig uit te leggen aan de vreemdeling, met gevolg dat die de regels mogelijk niet zal begrijpen. Wanneer het beleid niet uitlegbaar te maken is aan een vreemdeling, is er het risico dat er onvoldoende rekening gehouden wordt met de belangen van de vreemdeling in de totstandkoming en uitvoering van het beleid.
- *Complexiteit voor de uitvoering en IV is afhankelijk van keuzes in lagere regelgeving.* Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden in de lagere regelgeving, kan de uitvoering van de wijziging meer of minder complex worden. Voor bijvoorbeeld het opheffen van de OVR is het afhankelijk van de lagere regelgeving of er verschillende beoordelingskaders zullen komen. Wanneer er verschillende toetsingskaders komen voor eenzelfde maatregel (de OVR) brengt dit risico's met zich mee voor de beslisprijktijk en het inregelen van de wijziging in de IV-systemen. Zie ook paragraaf 2.3.2.
- *Nieuwe argumenten en gegrondverklaring in beroep tegen het opleggen van de OVR.* Omdat de bezwaarmogelijkheid ontbreekt bij een los opgelegde OVR, bestaat het risico dat in de beroepsfase nieuwe argumenten naar voren komen. Dit verhoogt de complexiteit van het werk voor de procesvertegenwoordigers van de IND en kan leiden tot onnodige gegrondverklaring. De kwaliteit van het primaire besluit en de kwaliteit van het gehoor dat eraan ten grondslag ligt is daarom des te belangrijker.
- *Vragen vanuit rechtbanken en uitprocederen wetswijziging tot aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).* De verwachting is dat rechtbanken veel vragen zullen hebben over de toepassing van het nieuwe beleid. Daarbij is de verwachting dat de wetswijziging, specifiek wat betreft de samenloop van de OVR en het IRV, uitgeprocedeerd zal worden tot aan de ABRvS en er prejudiciële vragen gesteld kunnen worden aan het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU). Het risico is dat er na inwerkingtreding van de wijziging (meerdere malen) wijzigingen gedaan zullen moeten worden aan de regelgeving en/of het proces, afhankelijk van uitsprak(en) van de ABRvS. Dit zorgt voor (extra) complexiteit. Het is afhankelijk van de juridische houdbaarheid van de wetswijziging hoe vaak/fundamenteel dit zal zijn en hoe groot dit risico is.
 - Dit risico geldt in het bijzonder voor de kwetsbaarheid dat een OVR zonder IRV met een bepaalde duur, de facto in de meeste gevallen een onbepaalde duur heeft tot er een verzoek tot opheffen wordt ingediend door de ongewenst verklaarde vreemdeling. Onzeker is of dit standhoudt bij de rechtbank. Zie ook paragraaf 2.3.2 en bijlage VI.
- *De mogelijkheid tot gecombineerde dagvaarding (zwaar IRV en OVR) is een groot knelpunt voor het OM.* Het OM is hierin afhankelijk van het oordeel van zowel de bestuursrechtspraak als de strafrechtspraak over de samenloop van de OVR en het IRV. Daarbovenop is het OM afhankelijk van voor welk feit de vreemdeling wordt geverbaliseerd door de politie (AVIM)/KMar.

⁸⁶ Hoewel de BtS zal blijven bestaan, zal deze enkel in zeer bijzondere omstandigheden worden toegepast, als een OVR niet opportuun wordt geacht. De insteek is dat de BtS niet samen met een OVR wordt opgelegd (zie paragraaf 2.3).

- *Risico vertraging/opstapelen zaken artikel 197 Sr.* Als de strafrechter eerst de beoordeling van de bestuursrechter over de juistheid van het opleggen van de OVR in combinatie met een IRV afwacht, kunnen art. 197 Sr zaken blijven liggen en opstapelen. Dit is zeker het geval als er prejudiciële vragen gesteld gaan worden aan het HvJ-EU. Dit geeft vervolgens het risico dat na duidelijkheid in de bestuursrechtspraak een achterstand in de strafrechtspraak moet worden weggewerkt. Dit is in het verleden eerder gebeurd met artikel 197 Sr zaken.⁸⁷

Risico's op willekeur en niet bereiken doel

- *Bij onduidelijke criteria.* Hoe breder en onduidelijker het nader vast te stellen beleidskader, hoe groter de inhoudelijke complexiteit en het risico op onduidelijkheden bij de beoordeling of de OVR opgelegd kan worden. Dit kan het risico op willekeur voor de vreemdeling tot gevolg hebben, hetgeen met zich mee kan brengen dat de vreemdeling zich zal gaan beroepen op het gelijkheidsbeginsel. Dit zal de motivering van de OVR complexer maken voor de IND.
- *Door keuze boete of vervolging misdrijf.* De politie (AVIM)/KMar kan een vreemdeling aantreffen met een licht IRV én een OVR en deze afdoen als:
 - een overtreding van art. 108 Vw en afdoen met een boete,
 - en/óf de vreemdeling aanhouden op grond van artikel 197 Sr.

Het maakt het voor de politie (AVIM)/KMar complex of er een keuze gemaakt moet worden (bon of aanhouding) of dat beide signaleringen afgehandeld moeten worden (bon én aanhouding). Bij een hoge werkdruk of gebrek aan resultaat van verdere vervolging, zal wellicht eerder gekozen worden voor een boete wat veel minder tijdrovend is. Deze keuze kan, zeker indien er onduidelijke werkafspraken zijn, leiden tot willekeur en een spanning met het gelijkheidsbeginsel. Bovendien moet er in het kader van proportionaliteit altijd gekozen worden voor de minst ingrijpende manier om een overtreding te doen stoppen. Aangezien de aanhouding voor een overtreding of misdrijf allebei hetzelfde effect hebben, zal er waarschijnlijk voor de overtreding gekozen worden. De keuze is ook afhankelijk van de keuze die het OM maakt. Want ook het OM heeft bij vreemdelingen met TKB/IRV én OVR de keuze om te vervolgen op grond van een overtreding of misdrijf. Zij zijn op hun beurt weer afhankelijk voor welk feit de vreemdeling wordt ge verbaliseerd door de politie (AVIM)/KMar. Als de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden van artikel 197 Sr, ligt het in de rede dat er voor dit misdrijf wordt ge verbaliseerd in plaats van voor een overtreding van art. 108 Vw.

- *Rechtbanken kunnen verschillend gaan oordelen* bij een dubbele dagvaarding voor hetzelfde strafbare feit.
- *Effect van de uitbreiding OVR.* Er bestaat onduidelijkheid of de uitbreiding van de OVR zal leiden tot een toename van vertrek uit Nederland door de vreemdeling. Daarmee bestaat er het risico dat de werklustverzwaring (ketenbreed) niet in verhouding zal staan tot het te verwachten resultaat van de wijziging. 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. Hoewel de doelmatigheid en doeltreffendheid van het wetsvoorstel buiten de scope van de uitvoeringstoets vallen, vormt dit wel een risico voor (het draagvlak van) de uitvoering.
 - Zo signaleren de politie (AVIM) en KMar dat het risico bestaat van gebrek aan draagvlak, indien blijkt dat het verdere proces van strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 197 Sr niets oplevert. De balans tussen de inspanning en het effect is dan niet in verhouding, met als mogelijk gevolg dat politie (AVIM) en KMar minder zullen

⁸⁷ Sinds 2 november 2018 sprake was van terughoudendheid in de vervolging van art. 197 Sr. Pas na een uitspraak van de Hoge Raad van 1 december 2020 is de vervolging weer opgestart. Zie HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

overgaan tot voorstel OVR en aanhouding OVR, met name als ook sprake is van een licht IRV.

Naast bovenstaande, zijn er meerdere bestaande knelpunten naar voren gekomen. Deze zullen blijven bestaan, of uitvergroot worden, naarmate het aantal extra opgelegde OVR gaat toenemen naar aanleiding van de wijziging:

Toename doorlooptijden

- *Door toename aantallen voorstellen tot opleggen OVR* door politie (AVIM)/KMar aan de IND (RVN HH), indien er niet op tijd voldoende extra fte beschikbaar is. Hierdoor worden de werkprocessen van de politie (AVIM), KMar, COA, DTenV en DJI negatief beïnvloed omdat een beschikking vanuit de IND randvoorwaardelijk is voor de opvolgende processtappen.⁸⁸
 - *Onvoldoende voorbereidingstijd DJI.* Momenteel beëindigt de IND vaak vlak voor ommekomst van de straf van een veroordeelde vreemdeling het rechtmatig verblijf en legt een maatregel (OVR/IRV) op. Dit is niet wenselijk voor de DJI, omdat het plannen van de vervolgstappen tijd kost, zoals vervoer van vreemdelingen voor gehoren en overdracht plaatsing in IBS.
- *Door uitstellen van de (asiel)beslissing* door de IND tot de straf onherroepelijk is, of dat er überhaupt een straf is uitgesproken, zodat het opleggen van een (zware) maatregel gemotiveerd kan worden en tegelijkertijd kan worden opgelegd met het besluit. Dit gebeurt in voorkomende gevallen, en kan vaker voor gaan komen als gevolg van de wijziging. Het is belangrijk dat er procesafspraken cq. beleidskeuzes gemaakt worden om dit knelpunt te ondervangen.
- *Door opvragen vonnis in het buitenland door de IND.* Het komt momenteel voor dat een vonnis van een veroordeling uit het buitenland noodzakelijk is voor de beoordeling en motivering van het opleggen van een zware maatregel. Door de wijziging kan dit vaker voor gaan komen. Dit is een zeer tijdrovend proces en kan de beoordeling van een (asiel)aanvraag vertragen. Het is belangrijk dat er procesafspraken cq. beleidskeuzes gemaakt worden om dit knelpunt te ondervangen.
- *Risico verdere toename onjuiste titelbepaling door combinatie OVR/TKB/IRV.* Het komt voor dat een onjuiste verblijfs- of verwijderbaarheidstitel gegenereerd wordt. Verwarring over en/of onjuiste registratie van deze titels 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 opvang, op een uitkering van de gemeente of toeslagen van de belastingdienst, en wel of niet terecht wordt aangehouden door de politie en KMar. 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 de rechten en plichten van de vreemdeling. Onjuiste titelbepaling kan daarom naast grote gevolgen voor de vreemdeling ook grote gevolgen hebben voor de betrokken organisaties.

Knelpunten uitvoeringsproces

- *Ketenafhankelijkheid.* Het handelen of vertraging bij de ene organisatie in de keten, beïnvloedt het werkproces en de werklust van de anderen. Hoe groter de aantallen vreemdelingen die in aanmerking komen voor een OVR, des te meer de ketenafhankelijkheid kan zorgen voor knelpunten.

⁸⁸ Momenteel wordt vanwege de grote voorraad de werkvoorraad van de IND van verzoeken tot het opleggen van een OVR/zwaar IRV (op voorstel van de politie (AVIM)/KMar) geprioriteerd op basis van einddatum detentie van de vreemdeling, en niet op basis van datum binnenkomst verzoek. Hierdoor wordt er in sommige zaken momenteel te laat beslist op het verzoek een OVR/zwaar IRV op te leggen, namelijk als de betreffende persoon reeds uit detentie is of is teruggekeerd naar land van herkomst.

- Zo hangt de impact op de DTenV ook af van in hoeveel zaken de politie (AVIM)/KMar/OM op basis van hun capaciteit en prioritering verwachten over te kunnen gaan tot aanhouding, verbalisatie, en vervolging op grond van artikel 197 Sr.
 - Daarnaast is de DTenV afhankelijk van de politie (AVIM) en de KMar voor het terugkeerproces. Als deze ketenpartners veel extra werklast krijgen en daarvoor onvoldoende extra capaciteit kunnen realiseren, zal dat een verdringend effect hebben op de werkzaamheden met betrekking tot de terugkeerprocedure. Dit heeft dat nadelige effecten op het werk van de DTenV, de inzet op terugkeer van vreemdelingen en daaruit voortvloeiend het COA (mits de vreemdeling recht heeft op opvang), door een eventueel voortdurend verblijf in de opvang wat effect heeft op de capaciteit, leefbaarheid, veiligheid en beheersbaarheid.
 - Als de doorlooptijden bij de IND oplopen, dan heeft dat ook nadelige gevolgen voor werkprocessen bij het COA en de DTenV: als beslissingen langer duren, raken vreemdelingen meer geworteld in Nederland en wordt het terugkeerproces lastiger. Het COA en de DTenV is gebaat bij een snel proces.
 - De politie (AVIM) en de KMar zijn afhankelijk van het OM omdat zij verantwoordelijk zijn om input te leveren aan het OM in het kader van de vervolging op grond van artikel 197 Sr.
 - Het OM is voor de vervolging (overtreding of misdrijf) afhankelijk van voor welk feit de vreemdeling wordt geverbaliseerd door de politie (AVIM)/KMar.
 - Het OM is (indirect) afhankelijk van de bestuursrechtspraak (betreffende het opleggen van het IRV en/of de OVR) én de strafrechtspraak (betreffende het vervolgen op grond van artikel 197 Sr) voor haar uitvoering van de wijziging.
- *De kwetsbaarheid van het VRIS-proces.* Door de Inspectie JenV is het proces rondom VRIS doorgelicht en is in voorkomende gevallen niet toereikend bevonden. Ook is de ketenprocesbeschrijving VRIS niet altijd helder, eenduidig en in overeenstemming met de werkelijke situatie en worden de werkafspraken niet altijd opgevolgd.⁸⁹ Als de aantallen personen in het VRIS gaan toenemen als gevolg van de uitbreiding OVR, dan is dit een risico. Er zal goed gekeken moeten worden naar het VRIS-proces en de IV-ondersteuning.
 - *Doorreizigers met een OVR en gemengde signalen aan vreemdeling.* De KMar kan EU-burgers, hun familieleden, en derdelanders met verblijfsrecht in een andere lidstaat tegenkomen die een OVR hebben en via Schiphol op doorreis zijn naar hun lidstaat van verblijf. De KMar moet dan beslissen of ze de toegang weigeren of niet. Vanuit de OVR zou de KMar deze personen toegang moeten weigeren. Maar door de Schengengrenscore is Nederland verplicht hen doorgang te verlenen naar de lidstaat waar zij verblijfsrecht hebben. Deze personen worden door de KMar niet naar het vliegtuig begeleid om te controleren of zij ook daadwerkelijk het vliegtuig nemen naar de lidstaat van verblijf. Feitelijk wordt er dus toegang verleend, ook al is het verblijf van de vreemdeling onrechtmatig en begaat die hierdoor in principe al een strafbaar feit. Dit geeft gemengde signalen af aan de vreemdeling. Het gebeurt regelmatig dat een vreemdeling bijvoorbeeld toch een paar dagen Amsterdam in gaat en door de politie wordt aangehouden. Aan de ene kant begaan zij een strafbaar feit door hun verblijf, aan de andere kant hebben zij toegang gekregen van de KMar. Dit knelpunt in het proces zal bij grotere aantallen personen met een OVR toenemen.

Bereiken doel

- *Effectiviteit vervolgen van vreemdelingen die niet vastzitten.* Het kan langer duren voordat de zaken van personen die niet vastzitten op zitting worden behandeld. Dit is afhankelijk van de capaciteit bij de rechtspraak. Wegens het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats is het lastig om deze mensen binnen te krijgen. De vreemdeling kan dan wel veroordeeld worden, ook bij verstek, maar voor de uitvoering van de straf is het eigenlijk wachten tot

iemand opnieuw in beeld komt. Hierdoor komt het voor dat vreemdelingen meerdere dagvaardingen hebben. Verstekvonnissen werken momenteel niet bij deze doelgroep.

5.3

Kansen

In dit onderzoek zijn ook enkele kansen die deze verandering biedt naar voren gebracht

- De uitbreiding van de OVR biedt een kans om *criminele vreemdelingen effectiever te weren*.
 - Door de uitbreiding van de OVR vallen ook vreemdelingen op wie de Terugkeerrichtlijn van toepassing is, straks onder de OVR. Dit biedt meer handelingsperspectief op het gebied van handhaving en toezicht ten aanzien van vreemdelingen die strafbare feiten plegen, dan wel bij wie openbare orde of nationale veiligheidsaspecten spelen. Dit biedt meer kansen en ruimte om te handelen dan nu voor:
 - vreemdelingen voor wie een terugkeerbeletsel geldt en aan wie geen TKB en dus ook geen IRV opgelegd kan worden. Zij kunnen nu enkel een BtS krijgen waaraan geen rechtsgevolgen, behalve een signalering, zijn verbonden en waarvoor geen strafbaarheid geldt.
 - vreemdelingen met verblijfsrecht op asielgronden in een andere lidstaat. Aan hen kan nu ook geen TKB worden opgelegd en dus geen IRV. Zij vallen wel onder de Terugkeerrichtlijn en kunnen nu dus ook geen OVR krijgen, behalve als zij zich feitelijk buiten NL bevinden, maar enkel een BtS zonder rechtsgevolgen of strafbaarheid.
 - vreemdelingen met andersoortig verblijfsrecht in een andere lidstaat. Als de raadplegingsprocedure niets oplevert, kan een IRV niet worden gehandhaafd en blijft enkel een BtS over zonder rechtsgevolgen, behalve een signalering, en zonder strafbaarheid.
 - De openbare orde lat voor de OVR ligt lager dan voor het zware IRV of BtS, dus de verwachting is dat deze maatregel vaker ingezet kan worden dan het zware IRV of de BtS nu. Dit betekent ook dat beslismedewerkers een OVR hopelijk beter kunnen motiveren en een dergelijk besluit hopelijk een hoger slagingspercentage zal hebben in beroep bij de rechtbanken, al zal de praktijk dit uiteindelijk moeten uitwijzen.
 - Het opleggen van een OVR voorkomt (procedureel) rechtmatig verblijf bij indienen van een reguliere nieuwe verblijfsaanvraag voor de nieuwe doelgroep, waardoor de voordelen van het stapelen van procedures niet (meer) aanwezig zijn. Dat is nu niet het geval bij een IRV of BtS. Het is onbekend in welke mate verblijfsaanvragen worden 'gestapeld' door de beoogde doelgroep van de wijziging en daarmee hoe groot dit positieve effect zal zijn.
 - Hoewel e.e.a. waarschijnlijk eerst moet worden uitgeprocedeerd tot en met de Afdeling is dit niet alleen een risico, maar ook een kans op positieve jurisprudentie van het hoogste rechtsorgaan in Nederland waardoor de OVR vaker gebruikt zal kunnen worden. Het is ook niet ongebruikelijk dat de toepassing van nieuwe wettelijke bepalingen eerst tot en met de Afdeling uitgeprocedeerd moeten worden.
 - De uitbreiding van de OVR betekent dat meer vreemdelingen strafbaar zullen zijn op grond van een misdrijf zoals bedoeld in artikel 197 Sr. De hoop is dat de wetenschap dat dit vreemdelingen mogelijk boven het hoofd hangt, een stimulans zal blijken om zelf te vertrekken uit Nederland en dit risico niet af te wachten. Voor zover de wijziging het beoogde doel zal behalen, biedt dit kansen.

- De hoop is dat de uitbreiding van de OVR het draagvlak voor de overige facetten van het vreemdelingenrecht kan verhogen.⁹⁰ Het wordt als van belang gezien om toonbaar te maken dat tegen vreemdelingen die strafbare feiten plegen, overlast veroorzaken of bij wie openbare orde of nationale veiligheid speelt, maatregelen worden genomen.
- *Het vervangen van de BtS.* De BtS wordt als verwarrend en complex ervaren, alleen al in naamgeving. Dat deze maatregel (nagenoeg) verdwijnt is positief voor alle partijen, inclusief de vreemdeling.
- De wijziging geeft een kans om *meer uniforme werkwijzen* te ontwikkelen en werkprocessen (o.a. de ketenprocesbeschrijving VRIS) tussen ketenpartners goed en efficiënt op elkaar af te stemmen. Dit heeft naar verwachting onder meer een positief effect op de gehoren.

⁹⁰ In de wetenschappelijke literatuur zijn geen aanwijzingen gevonden dat een dergelijke wetswijziging een positieve invloed kan hebben op het maatschappelijk draagvlak voor migratiebeleid. Zie bijvoorbeeld 'Draagvlak migratiebeleid', Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van het WODC (2017).

6

Conclusie

Op basis van de in hoofdstuk 2 t/m 5 in kaart gebrachte wijzigingen en gevolgen daarvan voor de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en Rvdr concluderen we dat de uitbreiding van de wetgeving OVR (onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet) **uitvoerbaar** is voor nagenoeg alle betrokken organisaties, **mits** aan de randvoorwaarden (opgesomd in paragraaf 5.1) wordt voldaan. Uitzondering hierop is de DJI. Voor hen is de uitbreiding OVR **niet uitvoerbaar, tenzij** zij voldoende en tijdig personele en detentiecapaciteit verkrijgen.

Uitvoeringstechnische en personele gevolgen: toename aantallen en complexiteit

De uitbreiding van de OVR, inclusief de amendementen, heeft tot gevolg dat meer vreemdelingen in aanmerking komen voor een zware maatregel. Alle organisaties betrokken bij deze uitvoeringstoets krijgen te maken met een werklastverzwaring naar aanleiding van deze toename. Uitgaande van de ca. 800 – 1.200 extra opgelegde OVR per jaar, is voor de IND, politie (AVIM), DTenV, KMar en Rvdr de benodigde capaciteit en aantal fte beperkt, respectievelijk ca. 14-21 fte voor de IND, 10-15 fte voor de politie (AVIM), 4 fte voor de DTenV, 6-9 fte voor de KMar, en extra personele kosten van €1,1 mln. voor de Rvdr. De DJI heeft met deze aantallen extra opgelegde OVR per jaar echter zeer veel extra (detentie)capaciteit nodig, namelijk voldoende voor ca. 42 – 127 extra detentiejaren. Het COA en het OM verwachten dat zij de verwachte werklastverzwaring kunnen opvangen binnen hun huidige capaciteit.

Er zijn binnen de aangesloten organisaties aandachtspunten wat betreft de werklastverzwaring. Bij de IND, politie (AVIM), DTenV en KMar zal de werklastverzwaring voornamelijk terecht komen bij een aantal (kleine) teams. Hierdoor is de impact van de wijziging op deze teams aanzienlijk. Voor de IND zijn dit de teams RVN HH en AenB Schiphol, bij de politie de AVIM, bij de DTenV de senior regievoerders en bij de KMar de afdeling rechtshandhaving.

Daarbovenop levert de mogelijkheid om een OVR naast een IRV te kunnen opleggen zowel inhoudelijke als technische complexiteit op, doordat verschillende combinaties denkbaar zijn. Zo neemt de inhoudelijke complexiteit van de werkzaamheden toe voor de meeste betrokken organisaties, wat eveneens een werklastverzwaring inhoudt. De complexiteit neemt op verschillende stappen in het proces toe:

- Het opleggen van de OVR: het gehoor met de vreemdeling wordt complexer wanneer deze tegelijkertijd gehoord moet worden voor meerdere zware maatregelen. Ook wordt het opleggen van de OVR complexer in samenloop met het IRV, bijv. voor het vaststellen van de duur en de einddatum van de OVR. Dit geldt voor de IND, politie (AVIM) en KMar.
- Het aantreffen/aanhouden/dagvaarden/veroordelen van personen met een OVR: hierin dient in elke situatie een keuze gemaakt te worden of de vreemdeling een boete krijgt of wordt vervolgd, en op basis van welk artikel. Dit geldt voor de politie (AVIM), KMar, OM en Rvdr.
- Verzoek tot opheffen OVR: bij een verzoek tot opheffen van de OVR krijgen de beslismedewerkers mogelijk te maken met verschillende beleidskaders voor een OVR wel of niet in combinatie met een IRV. Bovendien, maakt een beroep op het gelijkheidsbeginsel in een verzoek tot opheffing de motivering van het besluit complexer. Dit geldt voor de IND.

Kans en risico's

Doordat met de uitbreiding van de OVR vaker een zware maatregel opgelegd kan worden aan vreemdelingen met strafrechtelijke antecedenten, biedt de uitbreiding van de OVR een kans om criminele vreemdelingen effectiever te weren.

Door de verwachte toename van de aantallen, treedt er bij alle organisaties een verdringingseffect op van kerntaken indien niet aan de randvoorwaarden van voldoende tijdige (financiële en personele) capaciteit wordt voldaan. Bij alle organisaties zullen bij gebrek aan capaciteit keuzes gevraagd worden om dit te bewerkstelligen, zoals het niet uitvoeren andere werkzaamheden het laten oplopen van

doorlooptijden. De uitbreiding van de OVR is daarmee een risico op de huidige compliancy verplichting van de organisaties. Dit geldt het sterkst voor de DJI vanwege het huidige grote tekort aan personele en detentiecapaciteit.

De wederzijdse afhankelijkheid tussen alle organisaties komt met de uitbreiding OVR des te meer op de voorgrond. De organisaties zijn van elkaar afhankelijk wat betreft doorlooptijden, volgorde van processtappen en (inhoudelijke) beslissingen betreffende vreemdelingen die strafbare feiten hebben gepleegd. Hierdoor is het herzien en vastleggen van gemaakte werkafspraken noodzakelijk. Het op de hoogte zijn van de juiste status en bijbehorende rechten (en plichten) van de vreemdeling moet goed toegankelijk zijn voor alle relevante partners in de keten.

Daarnaast is er het risico dat na inwerkingtreding van de wijziging (meerdere malen) wijzigingen gedaan zullen moeten worden aan de regelgeving en/of het proces, afhankelijk van uitspraak(en) van de ABRvS. In het bijzonder, wordt het als juridisch risico gezien dat de losse OVR, die in beginsel wordt opgelegd met een bepaalde duur, de facto een onbepaalde duur heeft totdat de ongewenst verklaarde vreemdeling een verzoek tot opheffen indient.

Randvoorwaarden

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 beginnen, waarbij de OVR juridisch wordt losgekoppeld van het IRV.

Verder zijn er inhoudelijk verschillende beleidsmatige punten tijdens deze uitvoeringstoets in kaart gebracht die beantwoord c.q. opgelost moeten worden. Deze staan opgesomd in paragraaf 2.3.3 en zien met name op de duur van de OVR en vertrektermijnen in combinatie met of zonder IRV. 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 de IV-systemen van de IND (INDiGO/TIV) 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.

Implementatie

Na vaststelling van de lagere regelgeving moet rekening worden gehouden met een totaal implementatietraject van 12 maanden voor de benodigde IV-aanpassingen. De benodigde communicatie-aanpassingen kunnen plaatsvinden in deze periode.

Daarnaast moet de capaciteit bij de IND, politie (AVIM), DTenV, KMar en DJI uitgebreid worden. Hoewel er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt, wordt de werving van de ingeschatte benodigde capaciteit haalbaar geacht door de IND, DTenV en de politie (AVIM). Wel hebben deze organisaties een verschillend tijdspad voor de (externe)werving, opleiding en inwerktijd van de benodigde medewerkers. Voor de politie (AVIM) duurt het opleidings- en inwerkingstraject vijf à zes jaar. Voor de IND duurt dit traject voor nieuwe medewerkers gemiddeld 18 maanden en voor de DTenV duurt dit drie tot zes maanden. Voor de KMar wordt de werving van de benodigde capaciteit momenteel niet haalbaar geacht. Ook de benodigde capaciteit voor de DJI wordt in ieder geval de komende jaren niet haalbaar geacht, aangezien bij de DJI al een aantal jaar sprake is van tekorten. **Totdat het totaal benodigde aantal nieuwe fte is beschikbaar is gemaakt, treedt er verdringing op van de (kern)taken bij deze organisaties.**

Kosten

De totale structurele kosten worden ingeschat op ca. **€13,1 tot €29,6 mln. per jaar** en bestaan voornamelijk uit personele kosten en de ingeschatte detentiedagen. De totale incidentele kosten bestaan voornamelijk uit IV-aanpassingen en worden ingeschat op ca. **€2,2 mln.**

Onzekere aantallen en uitwerking

Voor het bepalen van de impact is uitgegaan van inschattingen van aantallen en normtijden. Ook kon de kwantitatieve impact van met name artikel 67, eerste lid onder a, en amendement nr. 52 niet bepaald worden wegens gebrek aan gegevens over de grootte van de daadwerkelijke doelgroep. De bandbreedte van 800 tot 1.200 extra opgelegde OVR naar aanleiding van de uitbreiding OVR die in dit onderzoek als uitgangspunt diende, is daarom naar verwachting een conservatieve inschatting.

De daadwerkelijke impact op de organisaties is afhankelijk van een verscheidenheid van factoren, zoals:

- het aantal vreemdelingen dat is veroordeeld voor de relevante misdrijven;
- het aantal vreemdelingen dat wordt aangetroffen (met of zonder antecedenten) door de politie en de KMar;
- de keuzes die de politie (AVIM), KMar, IND, OM en Rvdr maken in het voorstellen, opleggen, beboeten dan wel vervolgen, opleggen strafmaat e.a.;
- het aantal vreemdelingen dat wel/niet meewerkt aan terugkeer (voor vervolging op grond van artikel 197 Sr); en
- uiteraard van de beschikbare capaciteit van alle organisaties.

Door deze onzekere aantallen en nog onduidelijke nadere uitwerking van het wetsvoorstel, is er een verhoogd risico dat de impact op de organisaties zal afwijken van de resultaten in het rapport. Doordat een gedeelte van de doelgroep niet kwantificeerbaar was, zal deze naar inschatting groter zijn. Desalniettemin menen de betrokken organisaties dat met deze uitvoeringstoets op basis van de gehanteerde aantallen en input wel een goede indicatie is gegeven van waar en hoe de gevolgen liggen en aan welke kosten men moet denken.

Het is daarom **raadzaam om ca. één jaar na inwerkingtreding middels een invoeringstoets eventuele knelpunten in de uitvoering te identificeren**. Daarnaast wordt het aanbevolen om na inwerkingtreding van de wetswijziging een evaluatie uit te (laten) voeren, vanwege de onzekerheden omtrent de aantallen, de nog onduidelijke nadere uitwerking van het wetsvoorstel, en het risico dat de werklastverzwaring (ketenbreed) niet in verhouding lijkt te staan tot het te verwachten resultaat van de wijziging.

Gevolgen voor de vreemdeling

Met de uitbreiding van de OVR wordt de doelgroep die een zware maatregel kan krijgen immers vergroot. Een zware maatregel heeft verstreckende gevolgen voor de vreemdeling in kwestie, welke zijn benoemd in paragraaf 4.4.2.

In het bijzonder zijn enkele risico's gesignaleerd in het kader van de menselijke maat en het doenvermogen van de vreemdeling. Ten eerste, is de uitlegbaarheid van regelgeving één van de pijlers van de menselijke maat en beleid waarin rekening wordt gehouden met de belangen van de burger. Het is de verwachting dat de samenloop van de maatregelen OVR en IRV, en de gevolgen hiervan, moeilijk uitlegbaar zullen zijn aan de vreemdeling. De toegenomen inhoudelijke complexiteit heeft een negatieve impact op het begrip van de vreemdeling van de eigen situatie en daarmee een nadelig effect op de menselijke maat. Ten tweede, moet de vreemdeling zelf bijhouden wanneer die een verzoek tot opheffen van een losse OVR moet indienen, terwijl in het besluit staat dat de OVR voor een bepaalde duur wordt opgelegd. Dit is contra-intuïtief voor de vreemdeling, en het is daarom extra belangrijk er aandacht aan te besteden bij het inrichten van de lagere regelgeving hoe dit zo doenlijk mogelijk ingericht kan worden. In het kader van doenlijk beleid is het bovendien niet voldoende om aan te nemen dat de vreemdeling zelf bijhoudt wanneer de duur verstreken is en die in actie moet komen.

Bijlage I: Wetsvoorstel wijziging OVR (Asielnoodmaatregelenwet)



Wetsvoorstel
Asielnoodmaatregel



Amendement 44
illegaliteit strafbaar



Amendement 47
197 Sr 1 jaar



Amendement 52
OVR bij 2 jaar straf

Bijlage II: Opdrachtbrief Uitvoeringstoets uitbreiding OVR



Opdrachtbrief
Uitvoeringstoets uitbr

Bijlage III: Overzicht geïnterviewde organisatieonderdelen

De gegevens zijn hoofdzakelijk verzameld tijdens de twee Startbijeenkomsten (IND en ketenpartners/organisaties) en (groeps)interviews van ongeveer één à anderhalf uur met de deelnemers. Tijdens de interviews is gesproken over mogelijke uitvoeringsgevolgen voor het betreffende organisatieonderdeel, 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.

Tabel III.1: Overzicht van deelnemers per organisatie, directie en organisatieonderdeel.

Organisatie	Directie	Organisatieonderdeel & gesproken personen
Min AenM	DGM	DMB DRM
IND	Directie Juridische Zaken (JZ)	Specialistische Teams (ST)
	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)	Afdeling Advies Asiel en Bescherming (A A&B) Afdeling Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (ARVN)
	Directie Asiel en Bescherming (A&B)	1F Interventieteam & A&B Ter Apel A&B Schiphol Team Herbeoordelingen Team Speciale Zaken (SZ)
	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN)	Business Innovation & Support (BIS) Klantgroep Handhaving
	Directie Bedrijfsvoering (BV)	Afdeling Financiën en Business Informatie (FBI) -Team Business Control (BC) -Team Concern Control (CC) -Team Business Informatie Centrum (BIC) Afdeling HR -HR advies (HRA) -HR werving, selectie en opleiding (WSO)
	Directie Dienstverlening (DV)	Afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) Afdeling Handhaving -Grenskantoor -Handhavings informatieknooppunt (HIK) Afdeling PZ/KCOM Team Titels en Identiteit (TT&I)
	Directie Informatievoorziening (IV)	Afdeling Productiehuis: -Team Business Analyse (BA)
AVIM		
COA		
DJI		
DTenV		
KMar		
OM	Parket-Generaal (PAG)	
Rvdr		

Bijlage IV: Aantallen OVR

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een kwantitatieve analyse gedaan. Hiervoor zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC) en jaarverslagen van de IND.

De uitgangspunten voor de kwantitatieve analyse zijn:

- de in- en uitstroomgegevens op zaakniveau van opleggingen en opheffingen OVR, IRV en BtS in de periode 1 januari 2022 tot 1 januari 2025, inclusief bezwaar en beroep. Deze databestanden zijn afkomstig van BIC.
- Het aantal opleggingen OVR voor de implementatie Tri, in de periode 2007 – 2011. Deze data zijn afkomstig van de jaarverslagen IND.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen, zodat de onderzoeksvragen zo volledig mogelijk beantwoord kunnen worden. Vóór 2012 zijn geen data uit INDiGO mogelijk aangezien dit systeem pas in 2012 beschikbaar was. Daarom is gekozen om voor de data vóór 2012 gebruik te maken van de IND jaarverslagen.

Een query op INDiGO levert gegevens op die niet per definitie reproduceerbaar zijn, omdat deze afhankelijk zijn van het peilmoment. Gegevens die met een query zijn gegenereerd zijn minder betrouwbaar dan standaard geleverde gegevens uit het datawarehouse van de IND. Het gaat bij een query om gegevens die op een complexe manier afgeleid moeten worden, waarbij rekening gehouden moet worden met de ingewikkelde opbouw van de INDiGO-database. Toekomstige cijferleveringen met betrekking tot deze gegevens kunnen, indien deze in het datawarehouse van de IND worden ontsloten, derhalve afwijken van wat door middel van een query is aangeleverd.

De data hebben tot doel om een beeld te krijgen van de opleggingen en opheffingen van de maatregelen. De data dienen primair als ondersteuning voor een inschatting van de extra verwachte OVR en daaraan gerelateerde opheffingen, bezwaar en beroepsprocedures, en daarmee als onderbouwing van de impact van de wijziging. Deze Uitvoeringstoets is daarom geen volledige analyse met duiding van de aantallen van de OVR.

Aantal extra opgelegde OVR

Formule aantal extra opgelegde OVR naar aanleiding van het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet: 'Aantal verwachte extra OVR aan derdelanders die onder de Tri vallen' = 'aantal opgelegde OVR pre implementatie Tri' – 'aantal opgelegde OVR + opgelegde zwaar IRV post implementatie Tri'

aantal opgelegde OVR pre implementatie Tri (gemiddelde 2007-2011) ⁹¹	1.450	
<i>min</i>		
aantal opgelegde OVR post implementatie Tri (gemiddelde 2022-2024) ⁹²	304	Opgeteld: 435
aantal opgelegde zwaar IRV aan derdelanders post implementatie Tri (gemiddelde 2022-2024) ⁹³	131	
<i>uitkomst</i>		
Aantal verwachte extra OVR aan derdelanders die onder de Tri vallen	1.015, afgerond: 1000	

91 O.b.v. jaarverslagen IND: [IND rapportages](#)

92 O.b.v. METIS/INDiGO; peildatum 12/2/2025

93 idem

Aantal verwachte extra OVR aan derdelanders die onder de Tri vallen = $1.450 - 435 = 1.015$

Afgerond komt dit neer op 1.000 extra OVR per jaar.

Aannames:

- De instroom voor personen die in aanmerking komen voor een OVR bestaat uit vier verschillende 'stromen'. Het is van elk van deze stromen moeilijk in te schatten hoe groot de doelgroep is die straks OVR verklaard kan worden. We weten wel dat deze stromen er ook waren voor de implementatie van de Tri. Omdat het niet mogelijk is om een nauwkeurige inschatting te maken van elk van deze stromen, zijn al deze stromen vertegenwoordigd in de bandbreedte.
 1. Voorstellen tot opleggen OVR/zwaar IRV van politie/KMar aan IND
 2. Intrekkingen van reguliere verblijfsvergunning waarbij OO-aspecten spelen
 3. Intrekkingen van asielstatus waarbij OO-aspecten spelen
 4. Opleggen van OVR/IRV in lopende procedures asiel en regulier
- Het is niet mogelijk om de impact van de volgende gewijzigde omstandigheden te berekenen op het aantal verwachte extra opgelegde OVR. Dit wordt ondervangen door de impact te berekenen voor een laag (800) en een hoog scenario (1.200).
 - o Migratie naar Nederland is toegenomen sinds de implementatie van de Tri. Als gevolg hiervan verblijven meer derdelanders in Nederland (de doelgroep van de wetswijziging).
 - o De behandelduur van (asiel)aanvragen zijn gestegen sinds 2011.
 - o Er zijn meerdere beleidswijzigingen en rechterlijke uitspraken geweest, o.a. over het meenemen van openbare orde feiten in procedures.
 - o De capaciteit van de politie en KMar is gedaald.
- Aangenomen wordt dat vreemdelingen niet meer of minder crimineel zijn geworden sinds de implementatie van de Tri.
- Aangenomen wordt dat de data afkomstig uit de jaarverslagen IND op een zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.
- De aantallen OVR afkomstig uit de jaarverslagen IND zijn het aantal opgelegde OVR aan derdelanders en EU-onderdanen.

Berekening bandbreedte:

- Voor de implementatie van de Tri werden er OVR opgelegd aan derdelanders en Gemeenschapsonderdanen.
- Na implementatie van de Tri werden er OVR opgelegd aan personen die niet onder de Tri vallen, dit zijn voornamelijk gemeenschapsonderdanen.
- Na implementatie van de Tri kunnen personen die onder de Tri vallen (derdelanders) een zwaar IRV krijgen. Deze maatregel lijkt het meest op de OVR en is ook strafrechtelijk te vervolgen onder art. 197 Sr.
- Naar aanleiding van de wijziging kunnen personen die onder de Tri vallen, straks wel weer een OVR opgelegd krijgen.
- Om te berekenen hoe groot de doelgroep is van het aantal personen dat straks extra OVR verklaard zal worden, kijken wij naar het verschil tussen het aantal opgelegde OVR **pre** implementatie Tri en het aantal opgelegde OVR en opgelegde zware IRV **post** implementatie Tri. Er is ervoor gekozen om hierin ook de personen die momenteel een zwaar IRV krijgen mee te nemen, omdat deze personen momenteel ook al strafrechtelijk vervolgd kunnen worden voor hun verblijf in Nederland. Bovendien is het veel werk om een zwaar IRV te motiveren, daarom zal het nauwelijks extra werk zijn om aan deze groep ook een OVR op te leggen.
- Tot slot is ervoor gekozen om de opgelegde Besluiten tot Signalering (BtS) buiten beschouwing te laten bij de berekening omdat het een relatief nieuwe maatregel is die pas sinds kort vastgelegd kan worden in INDiGO en het meenemen van deze nieuwe maatregel daarom een vertekend beeld geeft. Verder kan een BtS worden opgelegd naast een zwaar IRV, waardoor

dezelfde personen dubbel meegeteld zouden worden in de berekening. Dit geldt voor zover bekend in ongeveer de helft van de BtS'en.

- De bandbreedte betreft enkel het aantal extra opgelegde OVR.
- Daarnaast is gebleken dat in ca. 70% van de huidige zaken een OVR wordt opgelegd. Dit percentage geldt ook als alleen naar de zaken van RVN, klantgroep Handhaving (HH) wordt gekeken. Bekend is dat in het generieke proces vaak enkel een zaak wordt opgevoerd in het systeem (INDiGo) als is beoordeeld dat een zware maatregel wordt opgelegd. Hierdoor zal het daadwerkelijke percentage opleggingen waarschijnlijk lager liggen – en het percentage zaken (i.e. werkzaamheden/beoordelingen) die uiteindelijk niet leiden tot een oplegging hoger liggen. Om toch een indicatie te kunnen geven en enigszins recht te doen aan het werk van de beslismedewerkers, alsook het werk van de politie (AVIM) en Kmar, is er voor gekozen om dit percentage te hanteren voor het extra werk die de IND, AVIM en KMar hebben aan het voorstellen, overwegen en beslissen op zaken waarin uiteindelijk geen OVR opgelegd wordt.

Tabel IV.1: Aantal opleggingen OVR voor implementatie Tri aan zowel derdelanders als Unieburgers⁹⁴

	2007	2008	2009	2010	2011	Gemiddeld
Aantal beslissingen OVR	1.700	2.100	2.300	2.000	2.100	2.040
Aantal OVR verklaard (van aantal beslissingen)	1.300	1.500	1.650	1.400	1.400	1.450

Tabel IV.2: Aantal opleggingen OVR en zwaar IRV 2022-2024⁹⁵

Uitstroom zaken	2022			2023			2024			Gemiddeld per jaar			
	wel opl	niet opl	Totaal	wel opl	niet opl	Totaal	wel opl	niet opl	Totaal	wel opl	% wel opl	niet opl	Totaal
OVR (incl NV)	352	197	549	258	92	350	301	107	408	304	70%	132	436
Zwaar IRV	146	133	279	110	89	199	138	104	242	131	55%	109	240
Totaal	498	330	828	368	181	549	439	211	650	435	64%	241	676

Aantallen vervolgprocedures en teams

Op basis van de data van BIC is gebleken dat:

- de instroom van het aantal verzoeken tot opheffing OVR/zwaar IRV op jaarbasis nagenoeg gelijk is aan het aantal opleggingen OVR/zwaar IRV;
- ca. 25% van het aantal opleggingen OVR en zware IRV in bezwaar gaat;
- ca. 30% van het aantal verzoeken tot opheffing afgewezen worden;
- ca 30% van het aantal afgewezen verzoeken tot opheffing OVR/zwaar IRV in bezwaar gaat;
- ca. 25% van het aantal opleggingen in beroep gaat;
- ca. 33% van het aantal afgewezen verzoeken tot opheffing in beroep gaat.

Deze percentages zijn gebruikt om het aantal verwachte vervolgprocedures bij de bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR te berekenen.

Hieruit volgt het volgende overzicht:

94 Bron: Jaarverslagen IND, vanaf 2008.

95 Bron: cijfers BIC/IND

Tabel IV.3: Inschatting aantallen extra zaken voor de IND per jaar o.b.v. de bandbreedte van 800-1200 extra opgelegde OVR per jaar

Aantallen extra zaken per jaar:	Laag scenario	hoog scenario
Extra opleggingen OVR	800	1.200
Extra beoordelingen die niet leiden tot een oplegging	340	510
Extra verzoeken opheffing	800	1.200
Extra bezwaar (OVR + opheffingen)	270	400
Extra beroep (OVR + opheffingen)	280	420
Totaal extra zaken	2.490	3.730

Om inzicht te krijgen waar de impact binnen de IND merkbaar zal zijn, is ook gekeken naar de verdeling over de teams. Hieruit volgt dat verreweg de meeste opleggingen en verzoeken tot opheffing worden gedaan door RVN, klantgroep HH: resp. 77% en 73%. De overige opleggingen en opheffingen OVR worden behandeld door de overige teams RVN en A&B.

Uitgangspunten aantallen politie (AVIM) en KMar

De opgelegde OVR'en komen voort uit drie stromen: de politie (AVIM), de KMar en de IND zelf. Om te berekenen hoeveel extra werklast iedere organisatie naar aanleiding van de wijziging krijgt, is het nodig om te weten wat de verhouding zal zijn tussen deze drie stromen na de wijziging. Deze verhouding is echter niet bekend, te berekenen of af te leiden. Het is ook niet mogelijk om de huidige verhouding te gebruiken als indicatie, omdat de huidige verhouding ten eerste ook niet bekend is, en ten tweede ook weinig zegt over de verhouding na de wijziging.

Om toch een indicatie te geven en recht te doen aan de extra werklast die wordt verwacht is dat bij de berekening van de extra werklast er vanuit gegaan wordt dat het aantal opgelegde OVR'en per organisatie 100% is: m.a.w. in de berekening voor de politie (AVIM) c.q. KMar c.q. IND wordt ervanuit gegaan dat alle voorstellen tot OVR van hen afkomstig zijn. Dit betekent dat dit de maximale extra werklast is per organisatie. Een onderbouwd minimum van de extra werklast kan niet gegeven worden.

Om tot deze maximale extra werklast voor de politie (AVIM) en KMar te komen, is gerekend met de volgende aantallen:

- **1.100-1.700 extra voorstellen OVR per jaar**
Door de wijziging verwachten wij dat er 800-1200 extra OVR per jaar bijkomen. Op basis van de huidige gegevens hebben wij kunnen berekenen dat ongeveer 70% van de voorstellen OVR tot een daadwerkelijke oplegging OVR leidt. Dat betekent dat iedere organisatie 1.143-1.715 (800 of 1.200/70*100) extra voorstellen per jaar doet. Deze aantallen ronden wij af naar 1.100-1.700, om recht te doen aan het feit dat het om schattingen gaat.
- **800-1.200 extra aangetroffen vreemdelingen met OVR per jaar**
Hierbij is de aanname dat alle vreemdelingen met een OVR ook daadwerkelijk aangetroffen worden.
- **In totaal betreft dit maximaal ca. 2.000 – 3.000 extra zaken OVR/Sr197**, op basis van de gehanteerde bandbreedte.

Er bestaat een cumulatief effect van het aantal vreemdeling dat een OVR heeft. De cumulatie van het aantal vreemdelingen met een OVR per jaar die daadwerkelijk zullen worden aangetroffen door de politie (AVIM) en de KMar laat zich lastig kwantificeren door gebrek aan gegevens.

Aantal zaken 197 Sr

Bij het OM stromen momenteel gemiddeld zo'n 200 zaken per jaar in op grond van artikel 197 Sr. Dit aantal is voor OVR en zwaar IRV gecombineerd. Afgezet tegen het huidige aantal opleggingen van

zware maatregelen van 435 gemiddeld per jaar (zie eerder in deze bijlage V), betekent dat ca. 50% van de opleggingen op enig moment instroomt bij het OM als een 197 Sr zaak. Verder is gebleken dat in ca 73% van de instroom van artikel 197 Sr zaken een dagvaarding uitgaat.

Voor de berekening van het extra aantal zaken en de daarmee gepaard gaande extra werklast bij de bandbreedte van 800 – 1.200 extra opleggingen OVR per jaar is uitgegaan van deze percentages. Zie ook de tabel hieronder.

De verwachting is dat er ongeveer 400 tot 600 extra zaken zullen instromen bij het OM. In 73% van deze zaken volgt een dagvaarding, oftewel 290 tot 440 extra dagvaardingen naar aanleiding van de wijziging. In ongeveer 75% van de dagvaardingen volgt een veroordeling, wat leidt tot 220 tot 330 extra veroordelingen per jaar. De gemiddelde detentieperiode voor een veroordeling op grond van artikel 197 Sr is 70 dagen. Dit is hetzelfde voor een enkelvoudige veroordeling en wanneer de veroordeling gecombineerd is met andere strafbare feiten.

Tabel IV.4: Inschatting aantallen extra zaken voor het OM per jaar o.b.v. de bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR per jaar

Aantallen zaken 197 Sr en dagvaardingen per jaar	
Gemiddeld aantal opleggingen Zw IRV/OVR 2022-2024	435
Gemiddeld aantal instroom OM 2022-2024:	210
Gemiddeld aantal dagvaarding OM 2022-2024	150
% instroom OM tov oplegging ca	50%
% dagvaarden tov instroom OM ca	73%
Bandbreedte extra OVR	800 – 1.200
Gemiddeld extra instroom OM	400 - 600
Gemiddeld extra dagvaarding OM	292 - 438
Afgerond	290 - 440

Totalen aantallen

Hieronder staat een overzicht van alle aantallen zaken OVR **per processtap**, die als uitgangspunt zijn genomen voor de kwantitatieve berekening van de impact.

Tabel IV.5: Inschatting aantallen extra zaken per jaar o.b.v. de bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR per jaar

Extra zaken per jaar	Aantallen zaken	Betrokken organisaties
extra voorstellen tot OVR	ca. 1.100 – 1.700	Politie (AVIM), KMar, IND
extra opgelegde OVR	ca. 800 – 1.200	IND
extra aangetroffen personen met een OVR	ca. 800 – 1.200	Politie (AVIM), KMar
extra verzoeken tot opheffing OVR	ca. 800 – 1.200	IND
extra bezwaarzaken	ca. 270 – 400	IND
extra beroepszaken (IND)	ca. 280 – 420	IND
extra zaken instroom bij het OM	ca. 400 – 600	OM, politie (AVIM), KMar, DTenV
extra dagvaardingen	ca. 290 – 440	OM
extra beroepszaken (RdvR)	Ca. 570 – 860	RdvR
extra veroordelingen	ca. 220 – 330	RvdR
extra detentiejaren	ca. 42 – 63	DJI

Bijlage V: Uitgangspunten kosten

IND

Structurele kosten

Omdat er een verschuiving wordt verwacht van de huidige verdeling van de werkzaamheden en omdat de toekomstige aantallen en verhouding binnen de instroom (voorstellen AVIM/KMar, intrekkingen en generieke procedures) onbekend is, is besloten om voor dit onderzoek geen onderscheid te maken in de personele gevolgen voor beide beslisdirecties (RVN en AenB). De gehanteerde normtijden zijn gebaseerd op de huidige normtijden en met RVN en AenB afgestemd.

Bij de berekeningen zijn verder de volgende uitgangspunten gebruikt:

- Uitgangspunten aantallen:
 - Bij de personele gevolgen is uitgegaan van de aantallen zoals weergegeven in tabel 3.1 in paragraaf 3.1.1. Zie bijlage IV voor de verantwoording van de aantallen.
- Uitgangspunten normtijden:
 - Voor het opleggen van een OVR door RVN en AenB is gebruik gemaakt van de normtijd van 5 uur (300 minuten) per zaak; voor het beoordelen van de zaken die niet hebben geleid tot een oplegging OVR is eveneens een normtijd van 5 uur (300 minuten) gehanteerd.
 - De gehanteerde normtijd voor het verwerken van een verzoek tot opheffing OVR door RVN en AenB is 6,6 uur (400 minuten).
 - Voor het behandelen van bezwaarschriften OVR is de normtijd van 14 uur (840 minuten) gehanteerd.
 - Voor het behandelen van beroepszaken OVR door JZ GT/IND is gebruik gemaakt van een inschatting van 8 uur (485 minuten) per zaak.
- Uitgangspunten aantal fte en kosten:
 - Het aantal fte's en de daarbij horende kosten zijn berekend conform de vaste afspraken met de afdeling FBI/Concern Control van de IND.
 - De IND gemiddelde directe loonkosten 2025 zijn inclusief sociale lasten, pensioenlasten en IKB, maar exclusief overhead.
 - De IND overhead bevat: huisvesting (inclusief facilitair), kantoorautomatisering, reiskosten, overige personele kosten, opleiding en overige kosten.
 - De beoordelingen (opleggingen, opheffingen, bezwaarschriften en beroepszaken) worden primair behandeld door medewerkers schaal 10 en 11. Omdat niet duidelijk is hoe de verdeling S10/S11 zal zijn, is het gemiddelde van de jaartarieven voor S10 en S11 gebruikt.

In bovenstaande is uitgegaan van de gegevens die ten tijde van uitvoeringstoets 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 V.1 toont het aantal geschatte extra uren, fte's en personele kosten voor de IND op jaarbasis.

Tabel V.1: Ingeschatte extra uren, fte en kosten per jaar voor de IND (afgerond).

IND Directie	Extra uren	Schaal medewerker	Extra fte	Extra kosten
RVN / AenB	14.800 – 22.200	S10/11	12-18	€1,1 – 1,7 mln.
JZ	2.300 – 3.400	S11	2 - 3	€0,2 – 0,3 mln.
Overhead (14-21 fte)				€0,4 – 0,5 mln.
TOTAAL IND	17.100 – 26.000	S10/S11	14 - 21	€1,7 – 2,5 mln.

N.B:

- De aantallen betreffen een inschatting van een toekomstige gebeurtenis. Hierdoor kunnen de daadwerkelijke aantallen afwijken.
- De inschatting van het aantal extra fte is gebaseerd op normtijden die wellicht moeten worden aangepast naar aanleiding van de uitbreiding OVR.
- Niet alle verwachte extra structurele werkzaamheden konden gekwantificeerd worden.
- Niet alle kosten konden berekend worden omdat een inschatting van de aantallen niet mogelijk was: de eventuele extra tolkenkosten (ivm hoorzittingen) en proceskosten die vergoed moeten worden door de IND als beroepen gegrond zullen gaan.
- Hierdoor kunnen de daadwerkelijke extra werklast en daarmee gerelateerde fte en kosten afwijken.

Incidentele kosten

De incidentele kosten van de IND staan in de tabel hieronder en bestaan uit IV-kosten naar aanleiding van de ICT-wijzigingen die in INDiGO en/of TIV moeten plaatsvinden en de implementatiekosten van de uitbreiding OVR.

- Uitgangspunten IV-kosten:
 - De benodigde IV-wijziging betreft een grote en complexe wijziging die ca. 12 maanden in beslag neemt. De kosten zijn berekend conform vaste afspraken met FBI/Concern Control van de IND.
- Uitgangspunten implementatiekosten:
 - Voor de implementatiekosten is uitgegaan van de inrichting van een Projectorganisatie voor de duur van 1,5 jaar.
 - De projectorganisatie is onder leiding van een projectmanager, inclusief projectsecretaris, business analist en tijdelijke ondersteuning vanuit het Expertise Centrum Lean van de IND, communicatie, functioneel beheer e.a.
 - De implementatiekosten zijn inclusief aanpassingen in interne en externe communicatie en werkprocessen.⁹⁶
 - Voor de implementatiekosten is uitgegaan van de inschatting dat deze ca. 30% van de incidentele kosten bedragen.

Tabel V.2: incidentele kosten door uitbreiding OVR (afgerond)

IND	Extra kosten
IV kosten	€1,5 mln.
Implementatiekosten	€450.000
Totale incidentele kosten	€2 mln.

⁹⁶ Aanpassingen in de interne en externe communicatie: aanpassingen op ind.nl en interne sites; formulieren, werkinstructies, informatieberichten, format beschikkingen, procesbeschrijvingen.

Politie (AVIM)

De structurele kosten van de politie (AVIM) bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklust naar aanleiding van 1) het indienen van verzoeken om een OVR op te leggen bij de IND, en 2) het proces van de strafrechtelijke opvolging van artikel 197 Sr.

- Uitgangspunten aantallen:
 - De politie (AVIM) zal door de uitbreiding OVR meer vreemdelingen aantreffen die hiervoor in aanmerking komen en meer vreemdelingen aantreffen die al een OVR hebben.
 - Het is zeer lastig om een inschatting te maken van het aantal vreemdelingen dat de politie (AVIM) zal aantreffen zónder OVR en die hiervoor in aanmerking komen, waardoor de politie (AVIM) een verzoek zal indienen bij de IND. Ook is het zeer lastig om een inschatting te maken van het aantal vreemdelingen dat de politie (AVIM) zal aantreffen mét OVR en die in aanmerking komen voor strafrechtelijke opvolging artikel 197 Sr.
 - Om toch recht te doen aan de extra verwachte structurele werklust en hiertoe een indicatie te geven, is voor deze uitvoeringstoets uitgegaan dat de politie (AVIM):
 - maximaal de in dit onderzoek gehanteerde bandbreedte van 800-1.200 opgelegde OVR aantreft voor strafrechtelijke opvolging, én
 - 100% van de OVR-zaken aantreft die potentieel in aanmerking komen voor een OVR. 100% van de OVR-zaken is de in dit onderzoek gebruikte bandbreedte van 800-1.200 opgelegde OVR + de 340-510 OVR-zaken die uiteindelijk niet hebben geleid tot een oplegging. Samen betreffen dit afgerond ca. 1.100 – 1.700 zaken.⁹⁷
 - Een minimale inschatting van de extra aantallen is niet mogelijk gebleken
 - De kosten zijn berekend inclusief overhead.

Tabel V.3: Extra werklust politie (AVIM) naar aanleiding van de uitbreiding OVR, afgerond per jaar (bron: politie (AVIM))

Scenario	Aantal politie	extra fte	Extra kosten
<i>Indienen verzoek opleggen OVR</i>			
Laag	1.100	ca. 4	ca. €694.000
Hoog	1.700	ca. 7	ca. €1.073.000
<i>Strafrechtelijk proces aantreffen</i>			
Laag	800	ca. 6	ca. €894.000
Hoog	1.200	ca. 8	ca. €1.341.000
Totaal extra werklust	ca. 2.000-3.000	ca. 10 – 15 fte	ca. €1.588.000 – 2.414.000

COA

Het COA verwacht geen structurele kosten naar aanleiding van de uitbreiding OVR. De incidentele kunnen nog niet worden bepaald.

DJI

De structurele kosten van de DJI bestaan uit de kostprijs voor de gevangenisplaatsen die aanvullend nodig zijn naar aanleiding van de uitbreiding OVR.

- Uitgangspunten aantallen
 - Op basis van de in dit onderzoek gehanteerde bandbreedte van 800 – 1.200 extra opleggingen OVR per jaar, verwacht de DJI een toename van 220 tot 330 vreemdelingen in detentie per jaar⁹⁸, voor de duur van gemiddeld 70 dagen.

⁹⁷ Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

⁹⁸ Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

- Uitgangspunten kosten
 - De kostprijs voor een gevangenisplaats is €463,- per dag.

DTenV

De structurele kosten van de DTenV bestaan uit de personele kosten die volgen uit de extra werklust naar aanleiding van het behandelen van de extra verzoeken van het OM, de politie (AVIM) en KMar in het kader van het strafvervolgingsproces artikel 197 Sr.

- Uitgangspunten aantallen:
 - Op basis van de in dit onderzoek gehanteerde bandbreedte van 800 – 1.200 extra opgelegde OVR, komen naar verwachting 400 – 600 zaken gemiddeld per jaar binnen bij het OM.⁹⁹
 - Om een indicatie te geven van de extra werklust wordt uitgegaan dat de DTenV in alle 400 tot 600 zaken gevraagd wordt om input (gemiddeld 33-50 per maand).
 - Benadrukt wordt dat de bandbreedte geen rekening houdt met de cumulatie van het aantal vreemdelingen met een extra opgelegde OVR. Daarom zal na verloop van tijd de verwachte werklust voor de DTenV toenemen.
- Uitgangspunten normtijden
 - Voor de medewerkers van de DTenV (directies DOVT en DTM) is gebruik gemaakt van de huidige normtijd van 4 uur voor het behandelen van verzoeken vanuit het OM.
 - De normtijd voor het behandelen van de extra instroom en langere duur van VRIS-zaken door een regievoerder is 7-11 uur, bij 220 – 330 extra veroordelingen met een gemiddelde strafduur van 70 dagen.
- Uitgangspunten fte en kosten
 - Het aantal fte's is berekend op basis van de directe uren conform de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2025¹⁰⁰, waarin 1 fte (36 uur) gelijk staat aan 1.355 direct productieve uren per jaar. De kosten per fte zijn eveneens gebaseerd op de HOT 2025.
 - De werkzaamheden worden uitgevoerd door DOVT-DTM//DTenV medewerkers schaal 10 (regievoerder); het gebruikte jaartarief komt uit op €88.000.

KMar

De structurele kosten van de KMar bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklust naar aanleiding van 1) het indienen van verzoeken om een OVR op te leggen bij de IND, en 2) het proces van de strafrechtelijke opvolging van artikel 197 Sr.

- Uitgangspunten aantallen:
 - De KMar zal door de uitbreiding OVR meer vreemdelingen aantreffen die hiervoor in aanmerking komen en meer vreemdelingen aantreffen die al een OVR hebben.
 - Het is zeer lastig om een inschatting te maken van het aantal vreemdelingen dat de KMar zal aantreffen zónder OVR en die hiervoor in aanmerking komen, waardoor de KMar een verzoek zal indienen bij de IND. Ook is het zeer lastig om een inschatting te maken van het aantal vreemdelingen dat de KMar zal aantreffen mét OVR en die in aanmerking komen voor strafrechtelijke opvolging artikel 197 Sr.
 - Om toch recht te doen aan de extra verwachte structurele werklust en hiertoe een indicatie te geven, is voor deze uitvoeringstoets uitgegaan dat de politie KMar:
 - maximaal de in dit onderzoek gehanteerde bandbreedte van 800-1.200 opgelegde OVR aantreft voor strafrechtelijke opvolging, én
 - 100% van de OVR-zaken aantreft die potentieel in aanmerking komen voor een OVR. 100% van de OVR-zaken is de in dit onderzoek gebruikte bandbreedte van 800-1.200

⁹⁹ Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

¹⁰⁰ [Handleiding Overheidstarieven 2025 | Kennisbank Openbaar Bestuur](#)

opgelegde OVR + de 340-510 OVR-zaken die uiteindelijk niet hebben geleid tot een oplegging. Samen betreffen dit afgerond ca. 1.100 – 1.700 zaken.¹⁰¹

- Uitgangspunten normtijden:
 - Voor het opstellen van een voorstel tot OVR richting de IND (incl. voorbereiding, horen, contact IND en opmaak formulieren) wordt uitgegaan van de huidige normtijd van 3 uur per voorstel.
 - Voor het proces van aanhouding en strafvervolgung art 197 Sr wordt uitgegaan van de huidige normtijd van 6-8 uur per zaak. In de berekening is gerekend met een normtijd van 7 uur. De hieronder weergegeven kosten kunnen daardoor iets hoger uitvallen.
- Uitgangspunten fte en kosten
 - De onderstaande taken worden uitgevoerd door een wachtmeester van de KMar.
 - Het aantal fte's is berekend conform het calculatiemodel 2025-2026 september 2024 en september 2025; o.b.v. 1.450 werkbare uren per jaar.
 - De weergegeven kosten zijn inclusief toelagen en 2^e/3^e orde effecten (overhead Defensie).

Tabel V.4: Extra werklast Kmar naar aanleiding van de uitbreiding OVR per jaar (bron: KMar)

Scenario	Aantal KMar	extra fte	Extra kosten
<i>Indienen verzoek opleggen OVR</i>			
Laag	1.100	2,3	€405.229
Hoog	1.700	3,5	€626.266
<i>Strafrechtelijke opvolging 197 Sr</i>			
Laag	800	3,9	€687.661
Hoog	1.200	5,8	€1.031.497
Totaal extra werklast	ca. 2.000-3.000	ca. 6 – 9 fte	€1.092.890 – 1.657.763

OM

Het OM verwacht vooralsnog geen extra structurele personele kosten naar aanleiding van de uitbreiding OVR en op basis van de in dit onderzoek gehanteerde aantallen (400-600 extra artikel 197 Sr zaken per jaar).¹⁰² Het OM streeft ernaar om bij deze instroom op jaarbasis de toename in werklast binnen de huidige personele capaciteit op te vangen.

- Uitgangspunten normtijden:
 - Voor het behandelen van een zaak wordt uitgegaan van de huidige normtijd van 2 – 4 uur per zaak (inclusief beoordeling en zitting). Bij een instroom van 400 tot 600 extra zaken op jaarbasis, betekent dit voor het OM een toename in werklast van minimaal 800 uur en maximaal 2.400 uur bovenop de huidige werkzaamheden van de VRIS-officieren.

Rdvr

De structurele kosten bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklast naar aanleiding van 1) behandelen van beroepszaken OVR (Vreemdelingenrecht) en 2) het behandelen van beroepszaken artikel 197 Sr (Strafrecht).¹⁰³

- Uitgangspunten aantallen en kosten:
 - Op basis van de in dit onderzoek gehanteerde bandbreedte van 800 – 1.200 extra opgelegde OVR, verwacht de Rdvr:

¹⁰¹ Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

¹⁰² Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

¹⁰³ De kosten zijn conform het besluit financiering Rechtspraak gebaseerd op aantallen zaken tegen vaste prijzen per rechtsgebied.

- 280 tot 420 extra vreemdelingrechtelijke beroepszaken te behandelen, en
 - 290 tot 440 extra strafrechtelijke beroepszaken te behandelen.
- In totaal: 570 tot 860 extra beroepszaken naar aanleiding van de uitbreiding OVR.
- Voor de berekening is uitgegaan van het gemiddelde van de bandbreedte, namelijk 715 extra beroepszaken.
 - Voor de berekening van de kosten is uitgegaan van het gemiddelde aantal extra te verwachten beroepszaken. Door toevoeging van de amendementen aan het wetsvoorstel is de verwachting dat het daadwerkelijke aantal zaken in de bovenkant van de bandbreedte zal zitten. De kosten voor het aantal beroepszaken aan de bovenkant van de bandbreedte bedragen voor de Rvdr €1,32 mln. per jaar.

Bijlage VI: IND Gevolgen voor de uitvoering

Directie RVN

De verwachting is dat een aanzienlijk deel van de extra werklast naar aanleiding van de wijziging terecht zal komen bij RVN, met name bij de twee teams Handhaving. Dit komt omdat zij alle losse IRV/OVR (op voorstel van de AVIM en de KMar), alle losse verzoeken tot opheffing en alle reguliere intrekkingzaken op grond van openbare orde behandelen, inclusief de bijbehorende bezwaarschriften. 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, dan wel opgeheven kan worden. Omdat deze beoordeling in slechts een klein deel van de reguliere zaken gedaan hoeft te worden (enkel als een vreemdeling strafbare feiten heeft gepleegd) is op het moment van de uitvoeringstoets onwaarschijnlijk dat dit leidt tot gemiddeld meer werk per zaak. Hieronder staan de gevolgen, die met name gelden voor de twee teams Handhaving RVN.

Het werkproces bij RVN wijzigt niet door de uitbreiding van de OVR.

De wijziging verzwaart de werklast voor RVN Handhaving. Dit komt vooral door een toename in het aantal op te leggen OVR in die zaken waarin eerst geen maatregel of alleen een TKB en licht IRV opgelegd kon worden, en die nu wel in aanmerking komen voor een OVR. Voor de zaken waarin reeds een zwaar IRV opgelegd kan worden, zal het weinig werk zijn om ook een OVR op te leggen. Eveneens neemt de inhoudelijke complexiteit (en daarmee verzwarende van de werklast) toe, met name door de samenloop van de verschillende maatregelen. Dit geldt zowel voor het opleggen van een OVR, als het beoordelen van een verzoek tot opheffen van de OVR.

Daarbij is de complexiteit afhankelijk van hoe het opheffen van de OVR (in samenloop met het IRV) wordt ingeregeld. Als de OVR van rechtswege vervalt, tegelijkertijd met het aflopen van de termijn van het IRV, dan zal dat voor RVN minder werk zijn. Het wordt ingewikkelder op het moment dat de toetsingskaders voor het opheffen van de OVR in de toekomst uiteen gaan lopen, voor de verschillende doelgroepen (EU-onderdanen, derdelanders zonder verblijfsrecht, of met verblijfsrecht in de EU) en voor wanneer de OVR wel/niet in combinatie met een IRV wordt opgelegd. Bovendien, in de situatie dat een OVR wel langer blijft bestaan na het vervallen van een IRV, maakt dat er aan twee verschillende kaders getoetst moet worden binnen één opheffingsverzoek. Daarnaast vervalt de OVR voor onbepaalde duur.¹⁰⁴ Voor de huidige en de nieuwe doelgroep zal de OVR opgelegd worden voor een bepaalde duur. Het is systeemtechnisch niet mogelijk om de losse OVR van rechtswege te laten vervallen na het verstrijken van de duur.¹⁰⁵ Dit betekent dat er, ondanks dat er een bepaalde duur gekoppeld wordt aan de losse OVR, er nog steeds (gelijk aan de huidige situatie) een verzoek tot opheffen ingediend moet worden. Er dient daarbij ook te worden voldaan aan de overige voorwaarden die nu gelden voor het opheffen van de OVR (zie art. 6.6 Vb). Tot slot, is de verwachting dat mensen zich zullen gaan beroepen op het gelijkheidsbeginsel, wat het behandelen van verzoeken tot opheffen complexer maakt en tot uitgebreidere motivering (in geval van een afwijzing) zal leiden (risico).

De teams Handhaving RVN verwachten ook extra werklast om de voorgestelde wetswijziging toe te lichten en vragen te beantwoorden van de politie (AVIM) en KMar. Daarnaast wordt tijdens de implementatiefase input vanuit RVN HH en Herbeoordelingen Asiel verwacht bij het opstellen van werkinstructies, de proces- en systeembeschrijving en het aanpassen van de correspondentie in INDiGO.

¹⁰⁴ Momenteel is de OVR voor onbepaalde tijd geldig, tot deze wordt opgeheven naar aanleiding van een opheffingsverzoek.

¹⁰⁵ Omdat er geen registratie in een systeem plaatsvindt van vertrek uit Nederland, kan er geen start van de loop van de duur van de OVR bepaald worden door INDiGO en kan deze niet automatisch vervallen.

Mits de benodigde fte niet tijdig beschikbaar is, zal de wijziging zal als gevolg hebben dat de werkvoorraad van de teams Handhaving RVN toeneemt en de doorlooptijden zullen oplopen. Het lukt de IND momenteel niet om te beslissen binnen de termijn afgesproken in de ketenprocesbeschrijving VRIS.

De werklast naar aanleiding van het aantal beroepszaken zal toenemen, omdat het grootste gedeelte van de nieuwe doelgroep OVR direct in beroep moet gaan in plaats van eerst in bezwaar te kunnen gaan. Binnen deze lichte stijging zit een bepaalde onzekerheidsmarge, omdat het niet bekend is of de nieuwe doelgroep meer of minder geneigd is om bezwaar in te dienen dan de huidige doelgroep.

Directie AenB

De extra werklast voor AenB ligt, zoals bij RVN, met name in de extra verwachte aantallen en de toename van de complexiteit.

De verwachting is dat met de uitbreiding van de OVR de verdeling van de werklast binnen de IND gaat verschuiven. Het zwaartepunt van de werklast ligt momenteel bij RVN Handhaving. Het zwaartepunt van de werklast kan nog steeds bij RVN Handhaving blijven liggen, maar ook andere beslistteams bij RVN en AenB zullen vaker een OVR kunnen opleggen.

Van de teams die vaker asielzaken beoordelen waarin OO-aspecten spelen, verwacht AenB Schiphol de meeste impact. AenB Schiphol behandelt namelijk asielaanvragen vanuit het VRIS, ongeveer 40 per maand. In een aanzienlijk deel van deze zaken zal straks bij afwijzing een OVR opgelegd kunnen worden. Bezien moet worden of de normtijden hierop moeten worden aangepast.

Voor de overige beslistteams van AenB (inclusief de teams Herbeoordeling asiel) wordt minder impact verwacht naar aanleiding van de wijziging. Deze zaken zullen, gelijk de huidige situatie, waar mogelijk leiden tot een zwaar IRV, of in het geval van een terugkeerbeletsel, waar mogelijk een BtS. In plaats van de BtS zal dan nu een OVR opgelegd worden. In de zaken waar nu wel een zwaar IRV opgelegd kan worden, zal straks ook een OVR opgelegd kunnen worden, wat weinig extra werk is. De teams Herbeoordeling asiel verwachten niet dat het gemiddeld tot meer werk per zaak zal leiden. Een deel van de zaken die het interventieteam (IVT) screent voor versnelde afdoening kunnen in aanmerking komen voor een OVR. Het IVT ziet deze zaken echter vroeg in het strafrechtelijk proces, hierdoor zou het een uitdaging kunnen zijn om de OVR / gevaar voor de openbare orde te kunnen motiveren. Deze zaken zullen, gelijk de huidige situatie, generiek verspreid worden voor versnelde afdoening. Verder zijn er veel asielzaken die al lang wachten op behandeling, waar ook sprake kan zijn van strafrechtelijke antecedenten. Beslissers van de overige afdelingen van AenB zullen, afhankelijk van de locatie waar zij werken en de samenstelling van de voorraad, zaken tegenkomen waarin mogelijk een OVR opgelegd kan worden. Het is niet de verwachting dat dat het gemiddeld tot meer werk per asielzaak zal leiden.

De inhoud van het werk zal wel complexer worden. De toegenomen complexiteit wordt vooral verwacht op de samenloop van de maatregelen OVR en IRV en hoe dit gemotiveerd en gecommuniceerd kan worden naar de vreemdeling en diens advocaat. Het is de verwachting dat de toegenomen complexiteit niet zal leiden tot gemiddeld meer werk per zaak.

Directie JZ

De wijziging zal leiden tot extra werklast bij de Generieke Teams van JZ (JZ GT).

Met de verwachte bandbreedte van 800-1200 extra opgelegde OVR per jaar, zullen er naar inschatting jaarlijks 280-420 extra beroepszaken OVR volgen.¹⁰⁶ De verwachting is dat een gedeelte van deze beroepen OVR geen extra losse procedures zullen zijn bij JZ, maar onderdeel zullen zijn van een meeromvattende beschikking. Dit kan in combinatie met een TKB/IRV zijn, in een zaak waar nu al een BtS wordt opgelegd (de OVR komt hiervoor in de plaats), of gelijktijdig met een verblijfsrechtelijk

¹⁰⁶ 30% beroep tegen opleggen plus 20% tegen afgewezen verzoek tot opheffen van het totaal aantal opgelegde OVR 800-1200.

besluit. De werklast bij een meeromvattende beschikking is naar inschatting mogelijk lager dan bij losse OVR aangezien deze gelijktijdig met de verblijfsrechtelijke procedure kan worden behandeld en dit geen aparte zelfstandige beroepsprocedure op zal leveren.

De toegenomen werklast ziet voornamelijk op de toegenomen complexiteit van de inhoud door de (combinatie van) verschillende maatregelen en minder op de toegenomen aantallen beroepszaken. Daarnaast zullen rechtbanken zeker in de beginfase 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. Bovendien, zal er door de nieuwe doelgroep voornamelijk direct beroep ingesteld kunnen tegen het opleggen van een OVR en het afwijzen van een verzoek tot opheffing OVR. Dit betekent dat er vaker nieuwe feiten en omstandigheden naar voren kunnen komen tijdens de beroepsfase, die nog niet eerder zijn beoordeeld, wat de complexiteit van het werk verhoogt voor de pleiters van JZ. Deze toegenomen inhoudelijke complexiteit geldt voor zowel de meeromvattende beroepszaken als bij een losse OVR.

Ook zal voor elke OVR beroepszaak de administratieve last toenemen voor JZ GT. De OVR zal bij een verblijfsrechtelijke procedure apart opgevoerd worden, dat betekent voor de pleiters en ondersteuners van JZ dat ze extra stappen moeten zetten in INDiGO.

Tenslotte wordt ook impact verwacht op de specialistische teams (ST). De dossierhouders openbare orde zullen naar verwachting meer vragen binnenkrijgen over de OVR, van zowel pleiters als andere onderdelen van de IND, ook los van het aantal zaken dat bij de rechtbank zal dienen. Om hoeveel vragen en extra werklast het gaat, is onbekend en moeilijk in te schatten. Daarnaast, wordt er direct na de wijziging eenmalig extra werklast verwacht voor JZ ST in het maken van en het meelezen met de Werkinstructies.

Directie DV

Team Titels en Identiteit (T&I)

De impact op T&I is beperkt. De signalering voor een OVR moet handmatig in E&S en/of SIS verwerkt worden. Hiervoor geldt een normtijd van 10 minuten. Als T&I 800-1200 keer per jaar een signalering moet opvoeren, is dat uitvoerbaar met de huidige bezetting. Kanttekening hierbij is dat het enkel uitvoerbaar is zolang zaken niet worden opgespaard en bijvoorbeeld eens per week worden doorgezet voor signalering.

Verder beantwoordt T&I vragen van lidstaten naar aanleiding van de signalering en verlengt de T&I de signaleringen elke 5 jaar middels een semiautomatische check. Het is niet in te schatten hoeveel extra vragen T&I zal krijgen van de lidstaten als gevolg van de wijziging. De impact van de wijziging op de verlenging van de signalering is afhankelijk van of en hoe de duur voor de OVR ingeregeld wordt. Hoe de koppeling van de duur van de OVR aan het IRV ingeregeld wordt is bepalend voor de impact op T&I.

DRV

De wijziging heeft nauwelijks impact op DRV en valt goed op te vangen met de huidige bezetting. Als DRV 2.150-3.220 extra zaken per jaar op moet voeren, is dat gemiddeld 6-9 zaken per dag. Verder wordt er nauwelijks impact verwacht voor de verwerking van berichten.

Bijlage VII: IND Gevolgen voor IV

Naar aanleiding van de wijziging moeten er meerdere aanpassingen gedaan worden in INDiGO. Het betreft een complexe aanpassing in INDiGO. Ook bestaat er de wens van ketenpartners om de procesverwijzingen aan te passen ten behoeve van (meer) efficiënte informatie-uitwisseling. Dit is een lopend verbetervoorstel (zie paragraaf 4.1.1). Daarnaast is de IND momenteel bezig met het bouwen van een nieuw IV-systeem, de werknaam voor dit nieuwe systeem is TIV. Een gedeelte van de hieronder genoemde aanpassingen zal mogelijk enkel in TIV verwerkt hoeven worden, afhankelijk van de gewenste datum van inwerkingtreding en de voortgang van de overstap van INDiGO naar TIV.

1. Einddatum OVR

Na de wijziging zijn er verschillende combinaties van de OVR met een TKB/IRV denkbaar (zie figuur 2.2 in paragraaf 2.3.1). Bij elk van deze verschillende mogelijke combinaties verschilt zowel de registratie in E&S en SIS van de OVR en het TKB/IRV, als de einddatum van de maatregelen. In INDiGO is de einddatum van het IRV de vertrekdatum + de duur van het IRV. De OVR is momenteel vanaf het moment van oplegging voor onbepaalde tijd geldig.

De einddatum voor de OVR verandert op twee manieren.

1) Ten eerste verdwijnt de OVR voor onbepaalde tijd en zal bij het opleggen van een OVR zonder TKB/IRV altijd een duur gekoppeld worden. De duur van deze OVR zou dan moeten gaan lopen vanaf het moment dat iemand Nederland heeft verlaten. Het is niet mogelijk om deze datum als startdatum van de opgelegde duur van de OVR te nemen, omdat er niet wordt geregistreerd of iemand Nederland verlaat, tenzij de vreemdeling gedwongen wordt uitgezet.¹⁰⁷ **Het is daarom in de meeste gevallen technisch niet mogelijk om een OVR automatisch te laten vervallen na de bepaalde duur, indien er geen IRV aan gekoppeld is.** Daarom zal in de praktijk altijd nog een verzoek tot opheffing plaats moeten vinden. Op deze manier blijft de bewijslast voor het aantonen van een daadwerkelijk verblijf buiten Nederland voor de duur van de OVR bij de ongewenst verklaarde vreemdeling. Een oplossing kan zijn om ook in die gevallen (OVR zonder IRV) de termijn pas te laten ingaan bij vertrek uit de EU. Dan wordt het vertrek wél automatisch geregistreerd en kan de OVR na het verlopen van de duur automatisch vervallen. Nader onderzocht moet worden of dit juridisch mogelijk en wenselijk is en hoe dit vervolgens in te richten voor EU-onderdanen en voor derdelanders met verblijfsrecht in een andere lidstaat. Daarnaast moet onderzocht worden of het technisch mogelijk is om de OVR automatisch te laten vervallen na de bepaalde duur.

2) Ten tweede zal de OVR de einddatum van het IRV volgen, als de OVR in combinatie met een IRV wordt opgelegd. Met andere woorden, wanneer de OVR wordt opgelegd in combinatie met een IRV wordt de OVR opgelegd voor dezelfde duur én begint de duur idem pas te lopen bij vertrek uit de EU. Dat betekent dat de einddatum van de OVR nog niet geregistreerd kan worden bij het opleggen, omdat de einddatum van het IRV (en dus OVR) pas bekend wordt op het moment dat er een uitreisdatum is. Vervolgens dient de OVR automatisch te vervallen samen met het vervallen van het IRV. **Dit is een zeer complexe 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. 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

¹⁰⁷ Er is een meldplicht voor het melden van vertrek uit Nederland voor personen met een OVR. Deze meldplicht werkt echter niet goed en is daarom geen betrouwbare databron voor het registreren van vertrek uit Nederland.

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.

De IV-aanpassing wordt zeer complex als er drie verschillende soorten OVR komen wat betreft einddatum (risico). Ten eerste, een gecombineerde OVR die automatisch vervalt tegelijkertijd met het IRV. Ten tweede, een losse OVR die enkel kan vervallen na een opheffingsverzoek met aangeleverd bewijs van verblijf buiten Nederland. Ten derde, een gecombineerde OVR waarbij het IRV eerder opgeheven wordt omdat betrokkene verblijf krijgt in een andere lidstaat en de OVR wel blijft voortbestaan.

Het is, los van voorstaande niet mogelijke of zeer complexe IV-aanpassingen, een gemiddeld grote aanpassing om een IRV te onderscheiden welke eerder wordt opgeheven, bijv. omdat betrokkene verblijf krijgt in een andere lidstaat, en de OVR wel blijft voortbestaan

2. Signalering in E&S en SIS

Momenteel wordt een persoon vanwege OVR via een registratie in het E&S gesignaleerd in SIS. Bij een TKB/IRV wordt momenteel eerst het TKB gesignaleerd in SIS en na uitreis uit het Schengengebied wordt de signalering in SIS omgeklapt naar een signalering vanwege het IRV.

Er moet een aanpassing in INDiGO plaatsvinden om mogelijk te maken dat een persoon in E&S en SIS tegelijkertijd gesignaleerd kan worden. **Dit is een kleine wijziging.** Het signalering van personen vanwege een maatregel wordt met deze wijziging wel foutgevoeliger. De validering in INDiGO die verwijderd moet worden om de wijziging mogelijk te maken bestaat namelijk om fouten met (dubbele) registratie te voorkomen.

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. Er kan worden ingeregeld dat de signalering vanwege de OVR voorgaat in SIS op de signalering inzake terugkeer (TKB). Dit is een kleine wijziging.

3. Titelbepaling

Voor de verblijfs- en verwijderbaarheidstitelbepaling in INDiGO wordt impact verwacht. Het is wel mogelijk dat een vreemdeling met OVR procedureel rechtmatig verblijf kan hebben, als een asielaanvraag is ingediend. Met de huidige systematiek is enkel het procedureel rechtmatig verblijf zichtbaar, zonder vermelding van de OVR. Momenteel geldt deze zelfde verwijderbaarheidstitel bij een asielaanvraag en daaruit voortvloeiend rechtmatig verblijf bij een zwaar IRV. Noodzakelijk wordt geacht om te kunnen zien dat naast procedureel rechtmatig verblijf sprake is van een OVR. Dit zou een **zeer complexe aanpassing** in INDiGO zijn.

Op termijn wordt de titelbepaling in INDiGO overgenomen door het rechtenregister in TIV. Het is randvoorwaardelijk dat in dit nieuwe systeem de titelbepaling met betrekking tot de combinaties OVR en IRV juist zijn ingebouwd, voordat dit systeem de titelbepaling overneemt van INDiGO.

Op het moment dat een beslismedewerker een OVR en een TKB met IRV oplegt, wordt het TKB automatisch gesignaleerd en wordt de OVR middels een BS86 aan T&I verzonden. T&I registreert de OVR in E&S dan wel in SIS.

4. Vertrektermijn

De combinatie TKB/IRV en OVR maakt het bepalen van de vertrektermijn systeemtechnisch lastig. Een OVR treedt direct in werking, en een vreemdeling is direct verwijderbaar. Daarentegen kan een TKB (wel of niet in combinatie met en licht IRV en bij uitzondering met een zwaar IRV) een vertrektermijn van 28 dagen geven aan dezelfde vreemdeling. Binnen een vertrektermijn is een vreemdeling niet verwijderbaar. In de huidige systematiek gaat de verwijderbaarheidstitel van de OVR vóór alle andere titels. In INDiGO moet aangepast worden dat als ook sprake is van een TKB/IRV, de vertrektermijn en daarmee de verwijderbaarheidstitel van het IRV leidend is. Daarnaast moet de OVR wel gaan lopen, enkel de verwijderbaarheidstitel moet niet zichtbaar zijn. Andere rechtsgevolgen, zoals geen

mogelijkheid voor procedureel rechtmatig verblijf bij vervolgprocedures (anders dan asiel), moeten wel direct in werking treden. De oplossing om de OVR voor de duur van de vertrektermijn op te schorten zou dit niet bereiken, dus het zal anders ingeregeld moeten worden. Waarschijnlijk is hiertoe een nieuwe verwijderbaarheidstitel nodig. Dit zou een **zeer complexe aanpassing** in INDiGO zijn. Hiertoe moet eerst de lagere regelgeving duidelijk zijn (zie ook paragraaf 2.2.3).

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. Er zijn aanpassingen nodig aan de indicatiebepaling, **dit is een kleine aanpassing in INDiGO**.

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 INDiGO wordt dan digitaal de beroepszaak opgevoerd. Het is afhankelijk van de Rvdr of er een nieuwe typering wordt gecreëerd voor deze combinatie. Als dit het geval is, is het **een kleine aanpassing in INDiGO** om deze typering te herkennen.

7. Validaties

Voor de verruiming van de OVR moeten een aantal validaties verwijderd worden uit INDiGO. **Dit betreft een kleine aanpassing.**