Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Asiel en Migratie

Verkenning Terugkeerverordening
Onderzoek naar de uitvoeringsgevolgen van vier onderdelen uit het voorstel voor de Terugkeerverordening

Datum November 2025
Status Definitief

Colofon

Titel	Verkenning terugkeerverordening
Status	Definitief

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

Inhoudsopgave

1 Inleiding 9
1.1 Aanleiding 9
1.2 Doelstelling 10
1.3 Reikwijdte 10
1.4 Vraagstelling 10
1.5 Werkwijze en aanpak 11
1.6 Leeswijzer 11
2 Beoordelen van naleving van het beginsel van non-refoulement 13
2.1 Huidige situatie 13
2.2 Voorstel Terugkeerverordening 14
2.3 Impact migratieketen 14
2.4 Risico's en kansen 17
2.5 Onderhandeling en implementatie 18
3 Opschortende werking van het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en inreisverbod 20
3.1 Huidige situatie 20
3.2 Voorstel Terugkeerverordening 21
3.3 Impact migratieketen 21
3.4 Risico's en kansen 22
3.5 Onderhandeling en implementatie 23
4 Wederzijdse erkenning terugkeerbesluiten 24
4.1 Huidige situatie 24
4.2 Voorstel Terugkeerverordening 24
4.3 Impact migratieketen 24
4.4 Risico's en kansen 26
4.5 Onderhandeling en implementatie 27
5 De gronden, toetsing en tenuitvoerlegging van bewaring 29
5.1 Huidige situatie 29
5.2 Voorstel Terugkeerverordening 29
5.3 Impact migratieketen 31
5.4 Risico's en kansen 32
5.5 Onderhandeling en implementatie 33
6 Eindconclusie 35
6.1 Beoordelen van naleving van het beginsel van non-refoulement 35

6.2 Opschortende werking van het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en inreisverbod 36
6.3 Wederzijdse erkenning terugkeerbesluiten 37
6.4 De gronden, toetsing en tenuitvoerlegging van bewaring 38
6.5 Slotsom 39

Managementsamenvatting

Aanleiding
De Terugkeerverordening is een voorstel van de Europese Commissie om de procedures voor de terugkeer van derdelanders zonder rechtmatig verblijf in de EU sneller en doeltreffender maken. Dit voorstel moet de Terugkeerrichtlijn vervangen en vormt het sluitstuk van het Asiel- en Migratiepact.

Over het voorstel van de Terugkeerverordening wordt de komende periode in het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie onderhandeld. Door in een vroeg stadium de uitvoerbaarheid van het huidige voorstel van de Europese Commissie in kaart te brengen, kunnen potentiële negatieve consequenties eventueel nog binnen het onderhandelingsproces worden voorkomen. Deze verkenning brengt de impact van de Terugkeerverordening op de uitvoering in kaart om input te geven aan de onderhandelaars. Dit zal worden gedaan voor de relevante organisaties binnen de migratieketen: IND, politie (AVIM), KMar, DTenV, COA en DJI. De verkenning gaat in op de vier aspecten die in de opdrachtbrief worden genoemd: *1) Beoordelen van naleving van het beginsel van non-refoulement, 2) Opschortende werking van het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en inreisverbod, 3) Wederzijdse erkenning terugkeerbesluiten en 4) De gronden, toetsing en tenuitvoerlegging van bewaring*. Hieronder wordt per onderdeel beschreven wat de impact is en wat de onderhandelingsinput zou moeten zijn om de uitvoerbaarheid te verhogen. De onderbouwing voor de onderhandelingsinput wordt verder uitgelegd in het rapport.

Beoordelen van naleving van het beginsel van non-refoulement
Het beoordelen van de naleving van het beginsel van non-refoulement wordt in eerste instantie al toegepast in de asielprocedure, maar moet in de voorgestelde Terugkeerverordening ook in de terugkeerprocedure getoetst worden. De grootste impact wordt verwacht in de scenario's wanneer 1) de vreemdeling een eerdere afgewezen asielaanvraag heeft en er nieuwe aanwijzingen zijn die op een risico wijzen, of 2) de vreemdeling niet eerder een asielprocedure heeft doorlopen, maar ook geen asielaanvraag wenst te doen. In deze scenario's zullen de bevoegde autoriteiten de naleving van het beginsel van non-refoulement moeten verifiëren op basis van een individuele beoordeling, waarbij alle relevante omstandigheden in aanmerking worden genomen. Hoe dit proces moet worden vormgegeven is nog niet duidelijk. Indien de IND deze beoordeling gaat uitvoeren zal dat een extra belasting op de organisatie met zich meebrengen. Deze organisatie kampt nu al met grote werkvoorraden waardoor extra werklast onwenselijk is. Voor de politie (AVIM) en de KMar is het toetsen van non-refoulement **niet uitvoerbaar**, omdat het uitvoeren van een dergelijke toets niet past binnen de functie(zwaarte) van de medewerkers. Voor DTenV zal de impact eveneens groot zijn. Zelfs als medewerkers van de DTenV hiertoe worden opgeleid, zal het **mogelijk niet uitvoerbaar** zijn om de toets uit te voeren binnen de zes uur van de ophouding.

Voorstellen ter concretisering zijn o.a.:
- Er is duidelijkheid nodig over de situaties waarin een non-refoulementstoets moet worden gedaan. Gaat het alleen om situaties van gedwongen terugkeer of ook om vrijwillige terugkeer? En moet de toets altijd worden uitgevoerd, of bijvoorbeeld alleen als de vreemdeling aangeeft risico te lopen?
- Er is duidelijkheid nodig over de grondigheid van een non-refoulementtoets. Kan er worden *doorverwezen* naar de asielprocedure teneinde een grondige

beoordeling mogelijk te maken, of volstaat een 'slankere' toets buiten het bestek van een asielprocedure?
- De toets moet pas plaatsvinden wanneer verwijdering aanstaande is. Op die manier blijft het risico gering dat een non-refoulement-beoordeling herhaaldelijk moet worden verricht in de terugkeerprocedure.

Opschortende werking van het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en inreisverbod
In de voorgestelde Terugkeerverordening worden de rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en/of inreisverbod automatisch opgeschort gedurende de beroepstermijn. Na de beroepstermijn en bij hoger beroep is er geen opschortende werking, tenzij er een voorlopige voorziening is toegekend. De termijn voor de rechter voor het doen van een uitspraak op een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening om de uitvoering van een terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit of inreisverbod op te schorten is 48 uur.

Dit onderdeel van het voorstel heeft met name impact op de organisaties die de vreemdeling in bewaring kunnen stellen (politie (AVIM), KMar, en DTenV). Een risico is dat wanneer inbewaringstelling niet mogelijk is gedurende de opschortende werking, dit kan leiden tot een toenemend aantal vreemdelingen dat met onbekende bestemming vertrekt. Hierdoor neemt het aantal vreemdelingen in de illegaliteit mogelijk toe. De kans bestaat dan dat er niet bijgedragen wordt aan het beoogde doel van de verordening, namelijk het versimpelen en effectiever maken van terugkeer. De politie (AVIM), KMar en DTenV stellen daarom dat de uitvoering hierdoor **niet uitvoerbaar** wordt, **tenzij** de vreemdeling wel in bewaring kan worden gesteld.

Ook wordt er een grote impact verwacht op de rechtspraak vanwege de 48-uurs termijn voor het beoordelen van een voorlopige voorziening. Op dit moment heeft de rechtspraak deze verplichting niet, waardoor er een aanzienlijke werklastverzwaring wordt verwacht. Dit onderdeel is voor de **rechtsspraak mogelijk niet uitvoerbaar**.

Voorstellen ter concretisering zijn o.a.:
- Het schrappen of beperken van de opschortende werking in situaties waarin er geen vertrektermijn wordt gegund en/of de vreemdeling in bewaring wordt gesteld.
- Het verlengen van de termijn van 48 uur waarbinnen de rechter een voorlopige voorziening moet beoordelen.

Wederzijdse erkenning terugkeerbesluiten
Het voorstel uit de Terugkeerverordening is om terugkeerbesluiten wederzijds te erkennen en uit te voeren. Om dit mogelijk te maken zal er een European Return Order (ERO) worden ontwikkeld – een gemeenschappelijk formulier waarin de belangrijkste elementen van het terugkeerbesluit worden opgenomen – en gedeeld worden in het Schengen Informatie Systeem (SIS).

De impact op de IND is afhankelijk van de vraag of de ERO voldoende informatie bevat om een terugkeerbesluit van een andere lidstaat te erkennen. Als dit voldoende is, is de impact op de IND beperkt en gaat het voornamelijk om het automatisch nagaan of er al een terugkeerbesluit is opgelegd, en het opstellen en uploaden van de ERO in het SIS. Alle ketenpartners betwijfelen echter of de informatie uit de ERO voldoende zal zijn. Zij verwachten dat er bijvoorbeeld stukken en documenten van andere lidstaten worden opgevraagd dan wel beschikbaar worden gesteld voor andere lidstaten. Deze extra werkzaamheden kosten tijd en verhogen de doorlooptijden. Daarbij komt de vraag of we bepaalde asielgerelateerde gegevens wel mogen

uitwisselen met andere overheden. Bij het asielgehoor wordt namelijk aangegeven dat het asielrelaas vertrouwelijk blijft en niet aan andere overheden wordt verstrekt.

Voor de politie (AVIM) en KMar past de tijd die nodig is om het terugkeerbesluit te erkennen niet binnen de tijd die zij hebben om een vreemdeling in bewaring te stellen (zes uur). Voor de politie (AVIM) en de KMar is dit daarom **mogelijk niet uitvoerbaar**. Voor DTenV is het in de praktijk moeilijk te achterhalen hoe lang een procedure met opschortende werking in de andere lidstaat duurt, waardoor inbewaringstelling waarschijnlijk niet mogelijk zal zijn.

De Nederlandse rechterlijke macht verlangt mogelijk een beoordeling van de juistheid van een door een andere lidstaat opgelegd terugkeerbesluit. Hoewel de Terugkeerverordening niet voorschrijft dat het terugkeerbesluit ook op inhoud wordt getoetst, zien de ketenpartners wel een risico dat de Nederlandse rechterlijke macht mogelijk gaat verlangen dat ook de juistheid, zorgvuldigheid en non-refoulementtoetsing van een door een andere lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit wordt beoordeeld. Mogelijk legt ook het Hof van Justitie aanvullende eisen neer in jurisprudentie. Daarnaast blijkt er uit jurisprudentie rond de Dublinverordening dat overdracht naar een andere lidstaat in het kader van de Dublinprocedure niet altijd mogelijk is. Dit risico is bij de Terugkeerverordening zelfs groter, omdat het om uitzetting buiten de EU gaat en de consequenties hiervan verstrekkender zijn dan een overdracht naar een andere lidstaat. De rechtsspraak zal bij uitzetting daarom mogelijk hogere eisen stellen aan de erkenning van door andere lidstaten opgelegde terugkeerbesluiten.

Voorstellen ter concretisering zijn o.a.:

- De wederzijdse erkenning facultatief maken i.p.v. verplicht. Er kan dan in elk afzonderlijk geval bepaald worden of het wederzijds erkennen voordeel oplevert of dat een eigen terugkeerbesluit opleggen efficiënter en effectiever is.
- Er is duidelijkheid nodig over de gevolgen voor het door de uitvoerende lidstaat opgelegde inreisverbod en de bewaringsmaatregel indien de uitvaardigende lidstaat het terugkeerbesluit opheft of intrekt.

De gronden, toetsing en tenuitvoerlegging van bewaring

De voorgestelde Terugkeerverordening omschrijft meer bewaringsgronden dan nu het geval is en verhoogt de maximale termijn voor bewaring naar twaalf maanden, waarbij deze eenmaal verlengd kan worden met maximaal twaalf maanden. Hierdoor wordt de kans op terugkeer mogelijk groter. Ook worden er in het voorstel bepaalde alternatieven voor bewaring benoemd, die kunnen worden toegepast in het geval van een onderduikrisico, ook nadat de bewaringstermijn van maximaal 24 maanden is overschreden. Verder zijn er o.a. bepalingen opgenomen over kwetsbare personen met bijzondere behoeften en vreemdelingen die een risico vormen voor de nationale veiligheid. Daarnaast staat er in het voorstel dat in bewaring gestelde vreemdelingen schriftelijk informatie verschaft moeten krijgen over regels, rechten en plichten in eenvoudige, begrijpelijke bewoordingen en in een taal die zij begrijpen.

De impact van dit voorstel ligt bij de instanties die de bewaringsmaatregel opleggen en/of uitvoeren: de politie (AVIM), KMar, DTenV, IND en DJI. De uitbreiding van de bewaringsgronden geeft de uitvoeringsinstanties een grotere *tool box* om bewaring toe te passen en is **uitvoerbaar**. Daarnaast hebben de verruiming van de gronden voor inbewaringstelling en maximale bewaringstermijn gevolgen voor de benodigde capaciteit in de detentiecentra. Ook de bijzondere bepalingen over kwetsbare personen en vreemdelingen die een risico vormen voor de nationale veiligheid hebben

impact op de capaciteit. DJI kampt op dit moment met een capaciteitstekort en geeft aan dat dit op korte termijn **niet uitvoerbaar** is.

Voorstellen ter concretisering zijn o.a.:

- Een duidelijker onderscheid tussen en uitleg over de beschikbaarheidsmiddelen uit art. 23 en de alternatieven voor bewaring uit art. 31 is gewenst. Het is voor de migratieketen bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de overeenkomstige maatregelen over verblijfplaats en meldplicht uit art. 23 (beschikbaarheidsmaatregelen) en art. 31 (Alternatieven voor bewaring) zich tot elkaar verhouden.
- Het is voor DJI beter uitvoerbaar wanneer vreemdelingen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid niet gescheiden hoeven te worden van strafrechtelijk gedetineerden.
- Het is voor DJI beter uitvoerbaar als informatie beschikbaar mag worden gesteld in een taal waarvan je mag verwachten dat de vreemdeling deze begrijpt en/of deze mondeling (met gebruik van een tolk) mag worden vertaald, in plaats van dat deze schriftelijk moet worden verschaft in een taal die de vreemdeling begrijpt.

Slotsom

Deze verkenning maakt duidelijk dat sommige onderdelen van de voorgestelde Terugkeerverordening niet helpend zijn voor een effectief terugkeerproces en andere onderdelen niet uitvoerbaar zijn voor sommige ketenpartners. Er worden risico's voorzien voor langere doorlooptijden en langer verblijf op COA-locaties. Ook zijn diverse onduidelijkheden in de voorgestelde verordening aangekaart. Het is van belang deze punten in acht te nemen bij de onderhandeling over de nieuwe Terugkeerverordening, om zodoende te komen tot een uitvoerbare en efficiënte Terugkeerverordening.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 11 maart 2025 een voorstel gepresenteerd voor een gemeenschappelijk Europees terugkeersysteem.[1] De voorgestelde Terugkeerverordening moet de procedures voor de terugkeer van derdelanders zonder rechtmatig verblijf in de Unie sneller, eenvoudiger en doeltreffender maken. De Terugkeerverordening moet de huidige Terugkeerrichtlijn (Tri) vervangen en vormt het sluitstuk van het in 2024 aangenomen Asiel- en Migratiepact. Het Asiel- en Migratiepact wordt door de Commissie op de lange termijn alleen houdbaar geacht als eventuele terugkeer snel op de afwijzing van een asielaanvraag volgt. Het achterblijven van terugkeercijfers ondermijnt namelijk het Europese asiel- en migratiebeleid. Momenteel is het gemiddelde terugkeerpercentage in de EU slechts 20%.[2]

Er wordt op dit moment in Brussel onderhandeld over de conceptteksten van de Terugkeerverordening. De Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) en het Europees Parlement (hierna: het Parlement) moeten in dit onderhandelingsproces gezamenlijk tot een akkoord komen. De Raad houdt raadswerkgroepen, waarin de lidstaten het voorstel bespreken. Bureau Internationale Migratie (BIM) en de Directie Migratiebeleid (DMB) van het Directoraat-generaal Migratie (DGM) nemen deel aan deze raadswerkgroepen. Door in een vroeg stadium meer informatie over de uitvoerbaarheid te hebben, kunnen potentiële negatieve consequenties eventueel nog binnen het onderhandelingsproces worden voorkomen.

Op 17 april 2025 is het Beoordeling Nieuw Commissievoorstel-fiche (BNC-fiche) naar de Tweede Kamer verstuurd, waarin globaal de Nederlandse positie ten aanzien van de voorgestelde Terugkeerverordening is beschreven. Op 10 juni 2025 heeft de Eerste Kamer een parlementair behandelvoorbehoud geplaatst omdat zij naar haar oordeel niet goed in staat is om het voorstel te beoordelen op doeltreffendheid, noodzakelijkheid, evenredigheid en verenigbaarheid met bestaande (inter)nationale wetgeving.[3,4] De Eerste Kamer wijst erop dat er op Europees niveau een impact assessment ontbreekt, en er ook op nationaal niveau geen onderbouwde inzichten zijn in wat de gevolgen (juridisch, beleidsmatig, uitvoeringspraktijk) zijn. Daarnaast menen ketenpartners dat bepaalde onderdelen van het voorstel niet/moeilijk uitvoerbaar worden geacht. De onderhavige verkenning gaat daarom dieper in op de impact van de voorgestelde Terugkeerverordening op de uitvoeringspraktijk om zo input te geven aan de onderhandelaars om de verordening op punten uitvoerbaarder te maken. Dit zal worden gedaan voor zes relevante organisaties binnen de migratieketen (IND, politie (AVIM), KMar, DTenV, COA en DJI).

Naar aanleiding van de voorgestelde Terugkeerverordening heeft de directeur-generaal Migratie (DGM) de directeur-generaal IND (DG IND) verzocht om een

1 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad.
2 Europese Commissie, persbericht 11 maart 2025, Commissie stelt nieuw gemeenschappelijk Europees terugkeersysteem voor
3 Aangezien er aanvullende afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening van de Eerste Kamer is het parlementair voorbehoud op 9 juli 2025 opgeheven.
4 JBZ-Raad (I&A&JBZ) Mondeling overleg met de minister van Asiel en Migratie en de minister voor Asiel en Migratie over parlementair behandelvoorbehoud bij het voorstel voor een Terugkeerverordening, 8 juli 2025

verkenning uit te voeren naar de uitvoeringsgevolgen van het voorstel voor de migratieketen.

1.2 Doelstelling

Het doel van de verkenning is het in kaart brengen van de impact van de voorgestelde Terugkeerverordening op de migratieketen, onduidelijkheden in de Terugkeerverordening aan te kaarten, en randvoorwaarden, risico's en kansen van de Terugkeerverordening in beeld te brengen. Het gaat daarbij om een objectieve en technische toetsing op hoofdlijnen. De uitkomsten van deze verkenning kunnen een bijdrage leveren aan de Nederlandse inbreng bij de onderhandelingen over het voorstel.

Verder is deze verkenning geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid van het voorstel. Het onderzoek is nadrukkelijk ook geen uitvoeringstoets.[5] Mocht het voorstel definitief worden, dan is het wenselijk om alsnog een volledige (ketenbrede) uitvoeringstoets uit te voeren.

1.3 Reikwijdte

De verkenning wordt gedaan op het op 11 maart 2025 door de Commissie gepresenteerde voorstel voor een gemeenschappelijk Europees terugkeersysteem. Er heeft geen aanvullend onderzoek plaats kunnen vinden op gewijzigde tekstvoorstellen die gedurende de looptijd van het onderzoek gepubliceerd zijn.[6]

De verkenning is – op basis van de opdrachtbrief – enkel ingegaan op enkele specifieke onderdelen van de Terugkeerverordening, te weten
(1) de toets van het beginsel van non-refoulement,
(2) de automatische opschortende werking van maximaal 14 dagen van het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en het inreisverbod,
(3) de uitvoering van de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten, en
(4) de vreemdelingenbewaring.

1.4 Vraagstelling

Wanneer in de vraagstelling gesproken wordt over 'de Terugkeerverordening', worden de vier bovenstaande onderdelen uit het voorstel van de Terugkeerverordening bedoeld.

Hoofdvraag:
Wat is de impact van de voorgestelde Terugkeerverordening voor de migratieketen?

Deelvragen:

1. Welke consequenties heeft implementatie van de Terugkeerverordening voor de migratieketen?
2. Welke beleidsmatige en juridische gevolgen worden voorzien bij implementatie van de Terugkeerverordening?

5 Een uitvoeringstoets is diepgaander dan een verkenning. Het is een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de uitvoeringspraktijk van een voorstel. Hierdoor wordt inzicht verkregen in onder meer de organisatorische, personele en financiële gevolgen. Eveneens worden voor zover mogelijk de gevolgen voor de aanvrager in kaart gebracht, waarbij expliciet wordt gekeken of de aanvrager de (concept) regelgeving kan naleven of uitvoeren (doenvermogen).
6 Op 19 september 2025 heeft Denemarken als voorzitter van de Raad een gewijzigd tekstvoorstel gedaan. In overleg met het kernteam is besloten om in deze verkenning uit te blijven gaan van het oorspronkelijke voorstel van 11 maart 2025.

3. Welke kansen en risico's worden voorzien bij implementatie van de Terugkeerverordening?
4. Waar zitten er nog onduidelijkheden in het Commissievoorstel die nadere concretisering behoeven?
5. Wat zijn randvoorwaarden voor implementatie en welke implementatietermijn is realistisch?[7]

1.5 Werkwijze en aanpak

DGM trad op als opdrachtgever van de verkenning, DRM als gedelegeerd opdrachtgever. De directeur SUA was de gedelegeerde opdrachtnemer. De opdrachtnemer was het hoofd O&A (SUA).

Tijdens de verkenning werd gebruik gemaakt van een kernteam en een projectteam. Het kernteam was verantwoordelijk voor het organiseren van het proces, het bewaken van de voortgang ervan, de afstemming met de betrokken afdelingen, en de totstandkoming van de eindrapportage. Aan het kernteam namen twee medewerkers van de afdeling O&A en drie adviseurs van SUA (ARVN en AAEB) deel. Het kernteam is onderdeel van een breder projectteam. In het projectteam zijn de organisaties/directies vertegenwoordigd, waar de wijziging van op invloed is. Het projectteam voorzag het kernteam van inhoudelijke input. De deelnemers in het projectteam waren het eerste aanspreekpunt voor hun organisaties/directies. Aan het projectteam namen, naast de kernteamleden, de volgende organisatie(s)/-onderdelen deel:[8]

- IND: SUA, JZ, A&B, RVN, DV, IV en BV
- Politie (AVIM)
- KMar
- DTenV
- DJI
- COA

Daarnaast waren ook DRM, DMB en BIM betrokken bij de verkenning als agendalid van het projectteam.

Naast het uitvoeren van het benodigde documentonderzoek, zijn er (groeps)gesprekken gevoerd met bovenstaande organisatie(s)/-onderdelen. Van bijna alle onderdelen trad één persoon op als vertegenwoordiger van het betreffende organisatieonderdeel. In sommige gevallen waren er meerdere vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers hebben hun bijdragen waar nodig afgestemd binnen de eigen directies.

1.6 Leeswijzer

Deze verkenning bestaat uit 6 hoofdstukken. In hoofdstuk 2 t/m 5 worden de vier onderdelen van de voorgestelde Terugkeerverordening behandeld die in deze verkenning centraal staan: de beoordeling van de naleving van het beginsel van non-refoulement (hoofdstuk 2), de opschortende werking van het terugkeerbesluit, het verwijderingsbesluit en het inreisverbod (hoofdstuk 3), de wederzijdse erkenning van het terugkeerbesluit (hoofdstuk 4) en de gronden, toetsing en

7 Tijdens de verkenning is gebleken dat deze vraag moeilijk te beantwoorden is door de vele onduidelijkheden die nog op dit moment nog leven.

8 De Raad voor de rechtspraak maakte geen onderdeel uit van de projectteam maar is in de gelegenheid gesteld te reageren op conceptversies van de verkenning.

tenuitvoerlegging van inbewaringstelling (hoofdstuk 5). In separate paragrafen binnen deze hoofdstukken komen de huidige situatie, de voorgestelde situatie in de Terugkeerverordening, de impact op de migratieketen, de risico's en kansen, en suggesties voor onderhandeling en implementatie aan bod. Ten slotte bevat hoofdstuk 6 een conclusie.

2 Beoordelen van naleving van het beginsel van non-refoulement

Het beginsel van non-refoulement is neergelegd in art. 3 EVRM en in art. 4 en 19 van het Handvest van de grondrechten van de EU (HGEU) en houdt in dat een staat een vreemdeling niet mag terugsturen naar een land waar er een ernstig risico bestaat dat de vreemdeling zal worden onderworpen aan folteringen, aan de doodstraf of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Dit aspect wordt in eerste instantie al toegepast in de asielprocedure, maar moet in de voorgestelde Terugkeerverordening ook in de terugkeerprocedure getoetst worden.

2.1 Huidige situatie

In de huidige situatie dient bij het toepassen van de Terugkeerrichtlijn het beginsel van non-refoulement geëerbiedigd te worden.[9] Dit is ook in Nederlandse wet- en regelgeving neergelegd.[10]

De IND toetst in een asielprocedure onder meer of de vreemdeling gegronde redenen heeft om aan te nemen dat die bij terugkeer een reëel risico loopt op ernstige schade.[11] Als de asielaanvraag wordt afgewezen, legt de IND in beginsel een terugkeerbesluit op.[12] Ook de politie (AVIM) en KMar kunnen een terugkeerbesluit opleggen als zij een vreemdeling tegenkomen die onrechtmatig in Nederland verblijft. Zij kunnen de vreemdeling eventueel in bewaring stellen ten behoeve van terugkeer. De politie (AVIM) en KMar hebben zes uur de tijd om de vreemdeling te identificeren, de verblijfsrechtelijke positie te achterhalen, een terugkeerbesluit op te leggen, een keuze te maken of bewaring het juiste middel is, de vreemdeling te horen en de maatregel van bewaring te motiveren.

Na een terugkeerbesluit (in combinatie met een afgewezen asielaanvraag) van de IND, of een terugkeerbesluit (in combinatie met een maatregel als inbewaringstelling) van de politie (AVIM) of KMar komt de vreemdeling in de caseload van DTenV. DTenV begeleidt vreemdelingen bij hun vertrek uit Nederland. In beginsel is dit vertrek vrijwillig, maar zo nodig gedwongen. Zodra een vreemdeling instroomt in de caseload van DTenV, treedt DTenV in contact met de vreemdeling om het vertrekproces te bespreken en te organiseren. In geval de vreemdeling bij het COA verblijft, monitort het COA het recht op opvang en stemmen de ketenpartners de vertrekstrategie af in het Lokaal Ketenoverleg (LKO).

DTenV, politie (AVIM) en KMar zullen in het geval van een afgewezen asielverzoek, zich vergewissen van de non-refoulement-toets die de IND-ambtenaar heeft gedaan. Uit recente jurisprudentie[13] blijkt echter dat het enkel verwijzen naar de asielprocedure niet voldoende is. Ook buiten de asielprocedure moet bij de tenuitvoerlegging van de Terugkeerrichtlijn rekening worden gehouden met het beginsel van non-refoulement. Er zal dan bezien moeten worden of onder meer het beginsel van non-refoulement zich verzet tegen de (gedwongen) terugkeer. Als een vreemdeling met concrete aanwijzingen komt dat hij vanwege het beginsel van non-refoulement niet terug kan keren, dan wordt deze in de gelegenheid gesteld om een asielaanvraag in te dienen. Voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring bestaat

9 Art. 5 RICHTLIJN 2008/115/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (Terugkeerrichtlijn)
10 Art. 3.128 lid 3 Vb en A3.2 Vc
11 Art 29 lid 1 sub b Vw
12 Een staat is verplicht om een land van terugkeer te benoemen in een terugkeerbesluit. Als dit land tijdens de terugkeerprocedure wijzigt, kan dit worden vermeld in een aanvullend terugkeerbesluit.
13 ECLI:NL:RBDHA:2025:8008 (Ararat) en ECLI:NL:RBDHA:2025:16727 (Adrar)

een versnelde procedure (de Last Minute Aanvraag (LMA)-procedure), wanneer de asielaanvraag binnen een week voor de geplande uitzetting wordt ingediend. Echter als een vreemdeling het indienen van een aanvraag weigert, zal er toch een non-refoulementtoets moeten plaatsvinden. Het betreft zeer recente jurisprudentie, waarvoor inmiddels een werkinstructie is vastgesteld, maar waarvoor de werkprocessen nog in ontwikkeling zijn.

2.2 Voorstel Terugkeerverordening

In het voorstel staat dat de bevoegde autoriteiten tijdens het terugkeerproces moeten beoordelen of het beginsel van non-refoulement met betrekking tot het land van terugkeer nageleefd wordt.[14] Het gaat daarbij om situaties van *verwijdering*: de uitvoering van het terugkeerbesluit door de bevoegde autoriteiten door middel van fysieke verwijdering van het grondgebied van de lidstaat.[15] Het voorstel gaat daarmee verder dan de huidige vergewisplicht.
Daarnaast vermeldt het voorstel dat de bevoegde autoriteiten gebruik kunnen maken van een in eerdere fasen van de procedure uitgevoerde grondige beoordeling van alle relevante omstandigheden. Verder noemt het voorstel dat als er veranderingen in de omstandigheden en nieuwe elementen zijn die op een risico wijzen, deze naar behoren moeten worden onderzocht. De vreemdeling moet zo snel mogelijk relevante elementen over zijn persoonlijke omstandigheden overleggen.

2.3 Impact migratieketen

Dit voorstel heeft een grote impact op het terugkeerproces en kan het proces aanzienlijk vertragen met langere doorlooptijden tot gevolg. Er worden geen consequenties verwacht op handhaving, beperkte impact op ICT en beperkte impact op communicatie.
Gezien de onzekerheden over de inrichting van het proces en de verantwoordelijke partijen is de impact enkel op hoofdlijnen weergegeven. Na vaststelling van de definitieve tekst van de Terugkeerverordening en voorafgaand aan een uitvoeringstoets is het noodzakelijk dat besloten wordt hoe het proces ingericht wordt. Daarnaast wordt het gezien de onzekerheden niet opportuun geacht om een doorrekening te maken op de personele en financiële gevolgen.

Er kunnen zich in het kader van een non-refoulementsbeoordeling verschillende situaties voordoen:

- *Situatie 1: Een vreemdeling heeft niet eerder een asielprocedure doorlopen.*

Als een vreemdeling met onrechtmatig verblijf wordt aangetroffen die niet eerder een asielprocedure heeft doorlopen en aangeeft een reëel risico te lopen op ernstige schade, wordt deze in eerste instantie *door*verwezen naar de asielprocedure. Als deze vreemdeling echter, om wat voor reden dan ook, geen asielaanvraag wenst te doen, zal er toch een non-refoulementsbeoordeling moeten plaatsvinden in de terugkeerprocedure. Dat is een situatie, zoals omschreven in 'situatie 3'.

14 Art. 12 lid 3 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad (Terugkeerverordening)
15 De verplichting tot de non-refoulementstoets staat in art. 12 'Verwijdering', hetgeen impliceert dat het gaat om situaties van gedwongen terugkeer. Echter, art. 5 (toepassing hele verordening) en art. 28, lid 2 hebben een groter bereik dan enkel de situaties van verwijdering.

- *Situatie 2: Een vreemdeling heeft eerder asiel aangevraagd, de afwijzing daarvan staat in rechte vast. Er zijn geen nieuwe aanwijzingen gebleken die wijzen op een risico.*

De IND neemt in beginsel gelijktijdig met de afwijzing van een aanvraag een terugkeerbesluit. In het geval van een asielaanvraag, heeft de toets aan het beginsel van non-refoulement al in de asielprocedure plaats gevonden. Het voorstel vermeldt dat de bevoegde autoriteiten gebruik kunnen maken van een in eerdere fasen van de procedure uitgevoerde grondige beoordeling van alle relevante omstandigheden.[16] Dat zou betekenen dat er in het geval van een eerder afgewezen asielaanvraag en geen nieuwe aanwijzingen, er bij de non-refoulementsbeoordeling ter onderbouwing gewezen kan worden op de eerdere asielbeoordeling.[17] De politie (AVIM), KMar en DTenV kunnen dan uitgaan van de beoordeling van de IND. Voor deze situatie wordt enkel impact verwacht op de informatie-uitwisseling binnen de keten.

- *Situatie 3: Een vreemdeling heeft een eerder afgewezen beslissing op een asielaanvraag, waarbij er wél nieuwe aanwijzingen zijn die op een risico wijzen.*

Deze vreemdeling kan *door*verwezen worden naar de asielprocedure. Als deze vreemdeling echter, om wat voor reden dan ook, geen herhaalde asielaanvraag (HASA) wenst te doen, zal er toch een non-refoulementsbeoordeling moeten plaatsvinden in de terugkeerprocedure. In dit geval zullen de bevoegde autoriteiten de naleving van het beginsel van non-refoulement moeten verifiëren op basis van een individuele beoordeling waarbij alle relevante omstandigheden in aanmerking worden genomen. Hoe het proces ingericht zal worden en welke partijen verantwoordelijk worden voor deze beoordeling is op het moment van schrijven niet duidelijk. Deze wezenlijke vraag dient van tevoren te worden uitgewerkt, zodat bevoegdheden worden gealloceerd. Dit met in het achterhoofd de omstandigheid dat op dit moment enkel de IND bevoegd is tot het slaan van asielbeschikkingen.

De impact op de directie Asiel & Bescherming (A&B) en Juridische Zaken (JZ) van de IND is groot, met name als:

- asielmedewerkers van de IND deze beoordeling volledig moeten uitvoeren;
- de beoordeling in *alle* vertrekprocedures verplicht wordt;
- een volledige en grondige beoordeling moet worden opgesteld;
- tegen de uitkomsten van de beoordeling rechtsmiddelen openstaan.

Deze impact wordt nog eens versterkt door het korte tijdsbestek waarin de beoordeling gemaakt zal moeten worden. Immers, als vertrek aanstaande is, zal snel een beoordeling moeten volgen om het vertrek doorgang te laten vinden. De organisatie kampt ook nu al met grote werkvoorraden, waardoor een verdere verzwaring onwenselijk is. Eventueel benodigde extra capaciteit in verband met deze toets is daarbij moeilijk te realiseren, zowel qua werving als qua opleiding en absorptievermogen. Wanneer de vreemdeling een asielaanvraag indient die niet LMA kan worden afgedaan (omdat het bijv. om een nieuwe asielaanvraag gaat), dan wordt de uitzetting geannuleerd, omdat deze beoordeling niet meer voor de geplande uitzetting kan worden gemaakt.

16 Overweging 13 Terugkeerverordening

17 Volgens het arrest Adrar moet daarnaast ook bekeken worden of het belang van het kind en het familie- en gezinsleven zich verzetten tegen verwijdering van de betrokkene. In het onderzoek wordt enkel ingegaan op het beginsel van non-refoulement.

Medewerkers van de politie (AVIM), KMar en DTenV hebben geen kennis en kunde over de toetsing van het beginsel van non-refoulement. Om deze toets uit te kunnen voeren is kennis nodig van het asielwerkveld. De opleiding die de IND hiervoor aanbiedt, de Basisopleiding Asiel (BOA) waarvoor minimaal HBO werk- en denkniveau is vereist, heeft de duur van een jaar. Omdat de opleiding toeziet op horen en beslissen zal niet de gehele duur van de opleiding nodig zijn en kan worden volstaan met een toegespitst deel van de opleiding. Voor de politie (AVIM) en de KMar past dit niet binnen de functie(zwaarte) van de betreffende medewerkers. Voor de medewerkers binnen DTenV zou dat wel kunnen, maar zij zijn daar op het moment niet voor opgeleid. Een dergelijke toets is **voor de politie (AVIM) en KMar daarom niet uitvoerbaar**. Het is dan ook randvoorwaardelijk dat voor deze situaties de verplichting van een non-refoulementtoets anders wordt ingericht dan nu in het voorstel staat beschreven.

Een bijkomende verzwarende factor is het beperkte tijdsbestek van zes uur van de ophouding, waarin de politie (AVIM) en KMar ook de vreemdeling moeten identificeren, de verblijfsrechtelijke positie moeten achterhalen, een terugkeerbesluit moeten opleggen, een keuze moeten maken of bewaring het juiste middel is, de vreemdeling moeten horen en de maatregel van bewaring moeten motiveren. De non-refoulementsbeoordeling komt naar aanleiding van recente jurisprudentie van het Hof (arresten Adrar en Ararat) ook terug in de motivering van de maatregel van bewaring ten behoeve van terugkeer. Hieruit moet blijken dat er is gekeken naar een (eerder) opgelegd terugkeerbesluit en (o.a.) het beginsel van non-refoulement. Als er vanwege het bestaan van een refoulementsrisico geen redelijk zicht is op verwijdering, mag de vreemdeling niet in bewaring worden gesteld. In de praktijk zal de zes uur ook **voor DTenV veelal niet uitvoerbaar** zijn. Weliswaar kan DTenV (anders dan politie en KMar) de bewaringsmaatregel alvast voorbereiden, maar het kan niet uitgesloten worden dat een vreemdeling pas tijdens de ophouding met nieuwe aanwijzingen komt. Ook dan gelden de zes uur, en zal het in de praktijk niet haalbaar zijn om een refoulementsbeoordeling van de IND te krijgen.

Bovendien is het voor de politie (AVIM), KMar en DTenV moeilijk te beoordelen wanneer er sprake is van nieuwe elementen in geval er al wel eerder een refoulementsbeoordeling heeft plaatsgevonden. Zij beschikken immers niet over de gehele inhoud van het dossier én hebben niet de juiste kennis en kunde om te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een nieuw element. Het beoordelen past ook niet binnen de functie(zwaarte) van de huidige politie (AVIM) en KMar medewerkers. Uitgaande van de huidige tekst van de Terugkeerverordening lijkt het noodzakelijk dat er nieuwe medewerkers in een ander functieprofiel bij de politie (AVIM) en KMar worden aangetrokken en medewerkers van DTenV hiertoe worden opgeleid. Een alternatief is dat deze beoordeling bij asielmedewerkers van de IND belegd wordt. Zij hebben de inhoudelijke expertise en ervaring om dergelijke beoordelingen te maken en de juiste vragen te stellen. Dit brengt echter ook risico’s met zich mee.

Het voorstel heeft een grote impact op het terugkeerproces en kan het proces aanzienlijk vertragen met langere doorlooptijden tot gevolg. Dit leidt, indien de vreemdeling in de COA-opvang verblijft, tot een langer verblijf in een COA-opvanglocatie en daarmee tot meer benodigde opvangplekken.

2.4 Risico's en kansen

Er worden enkele risico's benoemd door de migratieketen.

- Onvoldoende kennis en kunde bij de politie (AVIM), KMar en DTenV om de refoulementsbeoordeling te kunnen verrichten. Medewerkers van de politie (AVIM), KMar en/of DTenV kunnen deze beoordeling niet maken. Medewerkers van deze organisaties hebben niet de kennis en kunde voor een dergelijke beoordeling. Dit brengt het risico met zich mee dat zij mogelijk bepaalde elementen onjuist inschatten met voor de vreemdeling grote risico's bij terugkeer tot gevolg. Bovendien raakt dit aan de identiteit van deze organisaties die niet de taak hebben te beoordelen of een vreemdeling in Nederland mag verblijven.

- Extra werklast voor directie A&B. Indien asielmedewerkers van de IND deze beoordeling moeten gaan uitvoeren, heeft dit een impact op de directie A&B. Deze impact wordt nog eens versterkt door het korte tijdsbestek waarin de beoordeling gemaakt zal moeten worden. Immers, als vertrek aanstaande is zal snel een beoordeling moeten volgen om het vertrek doorgang te laten vinden. De organisatie kampt ook nu al met grote werkvoorraden, waardoor een verdere verzwaring onwenselijk is.

- Extra werklast voor de rechtspraak en vertraging van de uitzetting bij openstaande rechtsmiddelen. Het is onbekend of tegen de beoordeling van het non-refoulementbeginsel in de terugkeerprocedure rechtsmiddelen open staan. Indien dit het geval is, zal dit leiden tot extra werklast voor zowel de beoordelende organisatie (pleiters) als de rechtspraak en ontstaat het risico op vertraging van de uitzetting.

- Toename van het aantal omzettingen van de bewaringsmaatregelen. Dit wil zeggen dat de grondslag van bewaring moet worden omgezet. De uitvoeringslast wordt nu vooral neergelegd bij de KMar, die hier onvoldoende capaciteit voor heeft.

- Herhaalde beoordelingen. Door de diverse momenten van beoordelen van non refoulement, zijn vreemdelingen (advocatuur) ook bij herhaling in de gelegenheid nieuwe aanwijzingen aan te voeren. Dit betekent meerdere beoordelingsmomenten en ook een risico op vergroten van aantal opvolgende asielaanvragen.

- Langer verblijf en meer benodigde opvangplekken in de COA-opvang. Wanneer de vreemdeling in afwachting van de uitkomst van een (hernieuwde) refoulementsbeoordeling in een COA-opvanglocatie verblijft zal deze langer in de opvang moeten verblijven. Hierdoor wordt de uitstroom vertraagd waardoor er meer opvangplekken nodig zijn.

Er wordt ook een kans voor de migratieketen benoemd.

- Hoe later in het terugkeerproces de non-refoulement-toets plaatsvindt, hoe kleiner de kans op nieuwe aanwijzingen. Hoe langer de periode tussen de asielbeoordeling en de uitzetting, hoe groter de kans op veranderingen in de situatie. Door de non-refoulement-toets later in het proces te verrichten biedt deze gelegenheid om deze wijzigingen op dat moment te onderzoeken.

2.5 Onderhandeling en implementatie

Voorstellen ter concretisering van de Terugkeerverordening:

- Er is duidelijkheid nodig over de situaties waarin een non-refoulementstoets moet worden gedaan. De verplichting tot de non-refoulementstoets staat in art. 12 'Verwijdering', hetgeen impliceert dat het gaat om situaties van gedwongen terugkeer. Art. 5 (toepassing hele verordening) en art. 28, lid 2 hebben echter een groter bereik dan enkel de situaties van verwijdering. Er moet duidelijkheid komen of het alleen om situaties van gedwongen terugkeer gaat of ook om zelfstandige terugkeer. Ook is onduidelijk of er voor een verwijdering in het terugkeerproces altijd een geactualiseerde refoulementbeoordeling moet plaatsvinden, dus ook wanneer een vreemdeling niet eerder een asielprocedure heeft doorlopen en/of als door hem niet aangekaart dat hij vreest voor ernstige schade. Als de toets ook in deze situaties moet worden uitgevoerd leidt dat tot een verzwaring van de werklast. Ook ondermijnt dit het beoogde effect van de Terugkeerverordening, namelijk effectieve terugkeer.

- Er is duidelijkheid nodig over de grondigheid van een non-refoulementtoets buiten het bestek van de asielprocedure. Het is op basis van het voorstel niet duidelijk hoe grondig het beginsel van non-refoulement moet worden onderzocht in de terugkeerprocedure. De vraag is of er kan worden *doorverwezen* naar de asielprocedure teneinde een grondige beoordeling mogelijk te maken, of dat een 'slankere' toets buiten het bestek van een asielprocedure volstaat. Een zeer uitgebreide beoordeling of toetsing leidt tot het risico dat een (nieuwe) asielprocedure binnen de terugkeerprocedure gevoerd wordt. Dit zijn herhaalde aanvragen en zorgt voor dubbel werk. Dat leidt tot meer werklast en hogere werkvoorraden.

- De toets moet plaatsvinden wanneer verwijdering aanstaande is. Indien het beginsel van non-refoulement in de terugkeerprocedure moet worden getoetst, is het uitvoerbaarder wanneer dit kort voorafgaand aan de daadwerkelijke effectuering van de bewaringsmaatregel ter fine van verwijdering plaatsvindt. Op dat moment is immers duidelijk dat de overheid voornemens is om de vreemdeling daadwerkelijk te verwijderen, uitgezonderd het gedwongen verlengingsbesluit. Het komt voor dat er, na de start van de terugkeerprocedure, nieuwe feiten en omstandigheden naar voren worden gebracht. Wanneer de (geactualiseerde) refoulement-toets plaatsvindt kort voordat de uitzetting daadwerkelijk plaatsvindt, blijft het risico gering dat een non-refoulement-beoordeling herhaaldelijk moet worden verricht in de terugkeerprocedure.

- Er is duidelijkheid nodig over de openstaande rechtsmiddelen. Het is onbekend of de beoordeling van het non-refoulementbeginsel buiten het bestek van een asielprocedure als een rechtshandeling kan worden beschouwd waartegen rechtsmiddelen openstaan. Zonder deze verduidelijking kan de impact op JZ, de rechtspraak almede de impact voor het COA waar het betreft het aantal benodigde (extra) opvangplekken, niet goed in kaart worden gebracht.

- Het moet mogelijk zijn om bij een door de vreemdeling gesteld refoulementsrisico door te verwijzen naar de asielprocedure. Als een

vreemdeling aangeeft bij terugkeer een reëel risico te lopen op ernstige schade, moet het mogelijk zijn de vreemdeling door te verwijzen naar de asielprocedure teneinde dit risico grondig te kunnen beoordelen. Het Hof zegt nu nog dat het niet mogelijk is om de beoordeling afhankelijk te stellen van een asielprocedure. Door te verwijzen naar de asielprocedure wordt voorkomen dat de beoordeling van een refoulementsrisico onderdeel wordt van de terugkeerprocedure. De beoordeling komt dan terecht bij de IND, die de expertise heeft om het beginsel van refoulement te beoordelen binnen de asielprocedure. Bovendien is een officiële asielprocedure met meer waarborgen voor de vreemdeling omkleed. Voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, betekent een verwijzing naar de asielprocedure overigens niet dat hun bewaring moet worden opgeheven. Alle asielaanvragen ingediend tijdens vreemdelingenbewaring worden namelijk versneld behandeld[18], waardoor het indienen van een asielaanvraag niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot het opheffen van de bewaring en daarmee tot afstel van de verwijdering.

Randvoorwaarden en implementatie:

- Aanpassing van nationale wet- en regelgeving. De Terugkeerverordening heeft beleidsmatige en juridische consequenties. Nationale wet- en regelgeving zal moeten worden aangepast. Het gaat dan om de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire.

- Aanpassing van werkprocessen. Dit behelst onder andere aanpassing van werkinstructies, systeem- en procesbeschrijving, informatieberichten, interne communicatie, externe communicatie (websites, brochures, ketenpartners) en bouwstenen en/of formats.

18 Dit geldt voor zowel asielaanvragen die onder de LMA vallen als ook de asielaanvragen die dat niet doen.

3 Opschortende werking van het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en inreisverbod

Opschortende werking betekent dat een bepaald besluit niet kan worden geëffectueerd totdat er een uitkomst is in een flankerend proces, bijvoorbeeld wanneer er rechtsmiddelen zijn ingesteld en de uitkomst van die procedure mag worden afgewacht. Indien het terugkeerbesluit opschortende werking heeft, betekent dit dat verwijdering van de vreemdeling niet kan plaatsvinden totdat het besluit in rechte is komen vast te staan. Dat is hetzij na het ongebruikt verstrijken van de termijn voor het indienen van rechtsmiddelen, hetzij door een uitspraak in beroep.

3.1 Huidige situatie

In de huidige Terugkeerrichtlijn wordt geen voorgeschreven maximale bezwaar- of beroepstermijn beschreven. Er kan worden aangesloten bij de nationale regels. Ook is er op basis van de Terugkeerrichtlijn geen automatische opschortende werking van terugkeerbesluiten, verwijderingsbesluiten[19] en inreisverboden. De werking wordt enkel opgeschort in het geval een voorlopige voorziening is toegekend of op basis van nationale regels opschorting van toepassing is.[20]

De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepsschrift is afhankelijk van het type procedure waarbinnen het terugkeerbesluit wordt genomen en loopt uiteen van één tot vier weken en staat vermeld in de beschikking. Of er sprake is van een opschortende werking van het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en/of inreisverbod tijdens de bezwaar- of beroepsprocedure is afhankelijk van het type procedure waarbinnen het terugkeerbesluit is genomen en staat vermeld in de beschikking.

Wanneer een vreemdeling een verblijfsrechtelijke aanvraag indient die wordt afgewezen, maakt een terugkeerbesluit en een eventueel inreisverbod onderdeel uit van de beslissing op die aanvraag. Dit wordt de 'meeromvattende' beschikking genoemd. De termijnen voor het indienen van een bezwaar c.q. beroepsschrift tegen een terugkeerbesluit en inreisverbod is dan gelijk aan die van de verblijfsprocedure, de hoofdregel is dat deze termijn vier weken bedraagt. Als een bezwaar- of beroepschrift tegen de afwijzing van de verblijfsaanvraag opschortende werking heeft, dan geldt dit ook voor het terugkeerbesluit en het inreisverbod. Dus als bijvoorbeeld een beroep tegen een meeromvattende asielbesluit opschortende werking heeft, geldt dit daarom ook voor het gelijktijdig opgelegde terugkeerbesluit en inreisverbod. Dit is niet in alle gevallen zo. Zo heeft een beroep tegen een meeromvattend asielbesluit waarin de asielaanvraag "kennelijk ongegrond" is afgedaan, geen opschortende werking. In dat geval kan de vreemdeling tegen de rechtsgevolgen een verzoek om een voorlopige voorziening indienen. De vreemdeling mag dan de uitkomst van het verzoek om een voorlopige voorziening in Nederland afwachten, tenzij de aanvraag louter is ingediend om uitzetting te verhinderen als er sprake is van een derde of latere asielaanvraag of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. Als daarvan sprake is, dan mag de vreemdeling het beroep alleen afwachten indien de voorlopige voorziening door de rechter is toegewezen.

19 Op dit moment neemt Nederland geen verwijderingsbesluiten. Vreemdelingen krijgen kort voor vertrek (36 uur) een aanzegging wanneer en naar welk land ze worden verwijderd. Er kan dan eventueel bezwaar worden gemaakt en een spoedverzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening worden ingediend om de uitzetting tegen te houden.

20 Art. 13 Terugkeerrichtlijn

In reguliere procedures geldt in beginsel dat de werking van het besluit tot afwijzing van de aanvraag of de intrekking van de verblijfsvergunning wordt opgeschort totdat de termijn voor het maken van bezwaar of het instellen van administratief beroep is vestreken of, indien dat rechtsmiddel is ingesteld, totdat op dat rechtsmiddel is beslist. Hier gelden belangrijke uitzonderingen op, zoals wanneer de vreemdeling een gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid.

Terugkeerbesluiten en inreisverboden worden ook aan vreemdelingen opgelegd die geen verblijfsrechtelijke procedure hebben. Dit worden 'losse' terugkeerbesluiten genoemd. In dat geval is een vier weken beroepstermijn van toepassing. Het indienen van een beroep heeft dan geen automatische opschortende werking. De werking van een terugkeerbesluit wordt dan enkel opgeschort als een rechter een voorlopige voorziening heeft toegewezen.

3.2 Voorstel Terugkeerverordening

De beroepstermijn na het opleggen van een terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en/of inreisverbod zal gelijk zijn aan de beroepstermijn van de gelijktijdig genomen afwijzing van de verblijfsaanvraag of intrekking van het verblijfsrecht (de meeromvattende beschikking). In het geval er geen verblijfsrechtelijke procedure is en de politie (AVIM) en KMar een terugkeerbesluit opleggen, geldt een beroepstermijn van maximaal veertien dagen na het uitvaardigen van een terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en/of inreisverbod.[21] Gedurende deze beroepstermijn worden de rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en/of inreisverbod automatisch opgeschort. Na de beroepstermijn en bij hoger beroep is er geen opschortende werking, tenzij er een voorlopige voorziening is toegekend.

De termijn voor de rechter voor het doen van een uitspraak op een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening om de uitvoering van een terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit of inreisverbod op te schorten is 48 uur. Deze termijn kan overschreden worden in het geval van complexe feitelijke of juridische kwesties.[22]

3.3 Impact migratieketen

Dit voorstel heeft een grote impact op het terugkeerproces. Door de opschortende werking kan DTenV niet overgaan tot (voorbereidingshandelingen van) uitzetting van de vreemdeling. Verder heeft het voorstel met name impact op organisaties die de vreemdeling in bewaring kunnen stellen: de politie (AVIM), KMar en DTenV. Het raakt vooral aan het terugkeerproces en bewaringsmogelijkheden en heeft grote impact op de rechtspraak. De rechtspraak geeft aan dat de termijn ***niet of nauwelijks uitvoerbaar*** *is. Gezien de grote impact op de rechtspraak van een verplichte beoordeling van verzoeken om een voorlopige voorziening binnen 48 uur wordt in ieder geval een verdringingseffect verwacht van andere zaken (zonder korte termijnen) en een toenemende voorraad. Er worden consequenties verwacht op handhaving, beperkte impact op ICT en beperkte impact op communicatie. Ook kan het leiden tot een langer verblijf in de opvang, en daarmee tot meer benodigde opvangplekken.*

De organisaties die de vreemdeling in bewaring kunnen stellen worden met name geraakt door deze wijziging. Zowel de politie (AVIM) als de KMar leggen regelmatig een los terugkeerbesluit op waarbij een vertrektermijn onthouden wordt en de vreemdeling gelijktijdig aan het terugkeerbesluit een bewaringsmaatregel opgelegd krijgt om onttrekking aan het toezicht te voorkomen. Een voorwaarde voor de

21 Art. 27 Terugkeerverordening
22 Art. 28 lid 4 Terugkeerverordening

inbewaringstelling is dat er een terugkeerbesluit is uitgevaardigd voor deze vreemdeling waarvan de vertrektermijn is verstreken of is onthouden en waarvan de rechtsgevolgen niet zijn opgeschort. Het is voor de ketenpartners onduidelijk of met de opschortende werking op basis van de Terugkeerverordening de vreemdeling wel in bewaring kan worden gesteld, aangezien er dan voor een bepaalde periode geen terugkeeractiviteiten kunnen worden uitgevoerd. De politie (AVIM), KMar en DTenV stellen dat de uitvoering hierdoor **niet uitvoerbaar** wordt, **tenzij** de vreemdeling wel in bewaring kan worden gesteld.

Daarnaast wordt er impact verwacht bij de rechtspraak door de 48-uurs termijn. De termijn van 48 uur om uitspraak te doen op een verzoek om een voorlopige voorziening is praktisch en uitvoeringstechnisch **niet of nauwelijks uitvoerbaar**. Op dit moment heeft de rechtspraak deze verplichting niet, waardoor een aanzienlijke werklastverzwaring wordt verwacht. Voor de IND zal dit ook impact hebben op JZ die de procedures voert namens de minister.

Tot slot heeft de vreemdeling gedurende deze termijn ook recht op opvang bij het COA, tenzij het een los terugkeerbesluit betreft of de vreemdeling in bewaring is gesteld door de politie (AVIM) of KMar. Dit betekent dat er meer opvangplekken nodig zijn dan nu het geval is. Als de vreemdeling ondanks de opschortende werking wel in bewaring gesteld kan worden, scheelt dit capaciteit bij het COA, maar zal de bewaring onnodig lang duren omdat de vreemdeling nog niet mag worden uitgezet. Dit raakt in de eerste plaats de vreemdeling die langer in detentie zit, maar ook de beschikbare capaciteit in detentiecentra.

3.4 Risico's en kansen

Er worden enkele risico's benoemd door de migratieketen.

- Onmogelijkheid tot inbewaringstelling, met als gevolg meer vertrek met onbekende bestemming. Indien er geen inbewaringstelling mogelijk is zolang de rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit gedurende de beroepstermijntermijn zijn opgeschort, leidt dit tot het risico van een toenemend aantal vreemdelingen dat met onbekende bestemming vertrekt na uitvaardiging van het terugkeerbesluit. De populatie mensen in de illegaliteit zal hierdoor toenemen. Het risico bestaat dan dat de intentie van de wetgeving wordt ondermijnd, namelijk: de Terugkeerverordening is bedoeld om terugkeer te bespoedigen ten opzichte van de huidige situatie.

- Prikkel om rechtsmiddelen aan te wenden. Er wordt een risico gezien in de prikkel voor de vreemdeling om rechtsmiddelen aan te wenden, enkel om de uitzetting uit te stellen en/of te frustreren. Zeker in combinatie met het risico op (on)mogelijkheid tot inbewaringstelling leidt dit tot grote zorgen binnen de migratieketen. De verwachting van DTenV is dat de termijn van 48 uur niet uitvoerbaar is voor de rechtspraak, omdat het niet lukt om binnen 48 uur een inhoudelijke beoordeling te verrichten. De gevolgen hiervan zijn op dit moment niet in te schatten maar kunnen zeer omvangrijk zijn. Als de prikkel om rechtsmiddelen aan te wenden wordt versterkt, leidt dit tot een werklastverzwaring. Automatische toekenning van een voorlopige voorziening betekent in de praktijk dat de vreemdeling de hoofdprocedure (beroep) in Nederland mag afwachten en gedurende die periode ook opvang krijgt, tenzij het een los terugkeerbesluit of afwijzing van een reguliere aanvraag betreft. Dit heeft mogelijk impact op het COA.

- Grotere kans op het (opnieuw) moeten uitvoeren van een non-refoulementtoets. Hoe langer de terugkeerprocedure loopt, hoe groter de kans is op nieuwe feiten en omstandigheden. Deze kunnen impact hebben op de beoordeling van het beginsel van non-refoulement en een nieuwe refoulementtoets vergen op het moment dat de opschortende werking van het terugkeerbesluit eindigt (zie hoofdstuk 2).

Er werden geen kansen opgehaald bij de migratieketen.

3.5 Onderhandeling en implementatie

Voorstellen ter concretisering van de Terugkeerverordening:

- Schrappen of beperken van de opschortende werking. Er zou ingezet kunnen worden op het schrappen van de opschortende werking, of deze in ieder geval te beperken in die zin dat het niet geldt in de situatie dat er geen vertrektermijn wordt gegund en/of de vreemdeling in bewaring wordt gesteld. Zoals de opschortende werking ook niet geldt voor als de vreemdeling een gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid.

- ***Beslis***termijn van 48 uur voor de rechter verlengen. De termijn staat in geen verhouding tot de ***beroeps***termijn van 14 dagen en is voor de rechtspraak niet of nauwelijks uitvoerbaar, zeker als het grote aantallen betreft.

- Er is duidelijkheid nodig over complexe feitelijke of juridische kwesties. De Terugkeerverordening geeft de mogelijkheid om de termijn van 48 uur waarbinnen de rechter uitspraak moet doen op een verzoek om een voorlopige voorziening te overschrijden in het geval van complexe feitelijke of juridische kwesties. Het is echter onbekend wat complexe feitelijke of juridische kwesties zijn, wie beoordeelt dat er sprake is van deze complexe feitelijke of juridische kwesties en met welke termijn het overschreden kan worden.

- Er is duidelijkheid nodig over de opschortende werking bij het (aanvullend) terugkeerbesluit. Het komt regelmatig voor dat er een aanvullend terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd, bijvoorbeeld om een eerder uitgevaardigd terugkeerbesluit aan te vullen met een nieuw land van terugkeer. Het is onduidelijk of ook bij een aanvullend terugkeerbesluit de termijn voor opschortende werking opnieuw ingaat.

- Er is duidelijkheid nodig over de laatste zin van lid 2. In de laatste zin van artikel 28, lid 2 staat dat de uitvoering van het terugkeerbesluit wordt opgeschort wanneer er een risico bestaat dat het beginsel van non-refoulement wordt geschonden. Wie beoordeelt dit en wat betekent dit? Hoe kan deze beoordeling voorafgaand aan de behandeling van het beroep gemaakt worden? Betekent dit dat als de vreemdeling dit risico (gemotiveerd) stelt, dat de voorlopige voorziening moet worden toegewezen?

Implementatie-input

- Aanpassing nationale wet- en regelgeving (zie paragraaf 2.5).
- Aanpassing werkprocessen (zie paragraaf 2.5).

4 Wederzijdse erkenning terugkeerbesluiten

4.1 Huidige situatie

Op basis van de huidige Terugkeerrichtlijn zijn er geen afspraken over de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten. Dit resulteert er soms in dat meerdere lidstaten een terugkeerbesluit uitvaardigen voor een en dezelfde vreemdeling. Dit is het geval wanneer de vreemdeling in lidstaat 1 een terugkeerbesluit opgelegd krijgt, doorreist naar lidstaat 2 en daar wordt aangetroffen. Dan zullen de instanties in lidstaat 2 opnieuw een terugkeerbesluit uitvaardigen.

4.2 Voorstel Terugkeerverordening

De Terugkeerverordening moet in overeenstemming zijn met de aanpak zoals beschreven in art. 3, art. 4 onder h en art. 5 onder e van het Asiel- en Migratiebeheerverordening.[23]

Het voorstel uit de Terugkeerverordening is om terugkeerbesluiten wederzijds te erkennen en uit te voeren. Dit betekent dat er in theorie niet tweemaal een terugkeerbesluit uitgevaardigd hoeft te worden. De uitvoerende lidstaat (lidstaat 2 in voorgaande paragraaf) kan een terugkeerbesluit dat is uitgevaardigd door de uitvaardigende lidstaat (lidstaat 1 in voorgaande paragraaf) uitvoeren.[24] Om dit mogelijk te maken zal er een European Return Order (ERO) worden ontwikkeld – een gemeenschappelijk formulier waarin de belangrijkste elementen van het terugkeerbesluit worden opgenomen – en gedeeld worden in het Schengen Informatie Systeem (SIS). Om het terugkeerbesluit uit te kunnen voeren, verstrekt de uitvaardigende lidstaat alle beschikbare gegevens en documenten die nodig zijn voor de uitvoering van het terugkeerbesluit.[25]
Vanaf de inwerkingtreding van het uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie is de wederzijdse erkenning niet meer facultatief, maar verplicht.[26] Dit is niet nodig in het geval er een ander derde land van terugkeer vermeld wordt in het terugkeerbesluit van de uitvaardigende lidstaat of als er een gevaar is voor de openbare orde.
De uitvoering van het terugkeerbesluit wordt opgeschort als deze in de uitvaardigende lidstaat nog opschortende werking heeft. Indien het terugkeerbesluit wordt ingetrokken of nietig wordt verklaard, zal de uitvoerende lidstaat zelf een terugkeerbesluit overwegen/uitvaardigen.[27]
De benodigde financiën voor uitvoering van het terugkeerbesluit kan de uitvoerende lidstaat op verzoek verkrijgen van de uitvaardigende lidstaat.[28]

4.3 Impact migratieketen

Dit voorstel heeft een grote impact op het terugkeerproces, vertraagt het proces aanzienlijk met langere doorlooptijden tot gevolg en is voor enkele ketenpartners niet uitvoerbaar. Ook kan het voorstel leiden tot een langer verblijf in de opvang, en daarmee tot een toename van het aantal benodigde opvangplekken. Er worden geen consequenties verwacht op handhaving, grote impact op ICT en beperkte impact op communicatie.

23 Art. 1 Terugkeerverordening
24 Art. 9 lid 1 Terugkeerverordening
25 Art. 9 lid 8 Terugkeerverordening
26 Art. 9 lid 2, 3 en 4 Terugkeerverordening
27 Art. 9 lid 6 en 7 Terugkeerverordening
28 Art. 9 lid 9 Terugkeerverordening

Gezien de onzekerheden over de inrichting van het proces en de verantwoordelijke partijen wordt het niet opportuun geacht om een doorrekening te maken op de personele en financiële gevolgen.

De impact van dit voorstel ligt bij de instanties die een terugkeerbesluit opleggen en/of zich bezig houden met de terugkeerprocedure: de IND, politie (AVIM), KMar en DTenV. Wanneer de wederzijdse erkenning leidt tot een langer verblijf in de opvang, is er mogelijk ook impact op het COA.

De impact op de IND is afhankelijk van de vraag of de ERO voldoende informatie bevat om een terugkeerbesluit van een andere lidstaat te erkennen. Als dit voldoende is, is de impact op de IND beperkt en gaat het voornamelijk om het automatisch nagaan of er al een terugkeerbesluit is opgelegd door een andere lidstaat. Daarnaast moet er voor door Nederland uitgevaardigde terugkeerbesluiten een ERO worden opgesteld en worden geüpload in het SIS. Bij de implementatie moet worden bezien welke waarborgen hierbij bekeken moeten worden. Alle ketenpartners betwijfelen echter of de informatie uit de ERO voldoende zal zijn. Als de informatie uit de ERO onvoldoende zal zijn om een terugkeerbesluit van een andere lidstaat te erkennen, wordt de impact groter. Dan moeten er bijvoorbeeld stukken en documenten van andere lidstaten worden opgevraagd dan wel beschikbaar worden gesteld voor andere lidstaten. Deze extra werkzaamheden kosten tijd en verhogen de doorlooptijden. Nog daargelaten of we bepaalde asielgerelateerde gegevens wel mogen uitwisselen met andere overheden en of het bij een Ararat-actualisatietoets noodzakelijk is om bepaalde asielgerelateerde motiveringen van het terugkeerbesluit van de andere lidstaat te kennen. Bij het asielgehoor wordt namelijk aangegeven dat het asielrelaas vertrouwelijk blijft en niet aan andere overheden wordt verstrekt.

Daarnaast maakt de wederzijdse erkenning de werkprocessen complexer. Momenteel houdt een afwijzing van de verblijfsaanvraag of intrekking van het verblijfsrecht in dat Nederland een terugkeerbesluit oplegt. Dat wordt dadelijk gescheiden door een terugkeerbesluit in een andere lidstaat. Met deze constructie heeft de IND nu geen ervaring en dit maakt het werkproces complexer. Ook wordt het werkproces complexer als er issues spelen rondom openbare orde. In dat geval is de opschortende werking ten aanzien van het in te stellen rechtsmiddel onwenselijk, terwijl het rechtsmiddel van het terugkeerbesluit in de andere lidstaat schorsende werking heeft.

Voor de politie (AVIM) en KMar geldt dat de tijd die nodig is om het terugkeerbesluit te erkennen mogelijk niet past binnen de tijd die zij hebben om een vreemdeling in bewaring te stellen (zes uur). Voor hen is de erkenning van het terugkeerbesluit daarmee **mogelijk niet uitvoerbaar**.

Er is ook impact op DTenV als het terugkeerbesluit van een andere lidstaat niet uitgevoerd kan worden, omdat het beroep in de andere lidstaat opschortende werking heeft. Daarbij zal het vaak onduidelijk zijn hoe lang de procedure in de andere lidstaat nog duurt. Inbewaringstelling is dan waarschijnlijk niet mogelijk, tenzij Nederland zelfstandig een terugkeerbesluit zou opleggen, maar dat zou indruisen tegen de erkenning van het terugkeerbesluit van een andere lidstaat.

De ketenpartners stellen allemaal dat het erkennen van een terugkeerbesluit naar verwachting meer tijd zal kosten dan het zelf opleggen van een terugkeerbesluit. Verder hebben alle ketenpartners praktische vragen bij de wederzijdse erkenning: is de informatie in het SIS up-to-date, wat als er meerdere lidstaten een terugkeerbesluit hebben uitgevaardigd en hoe recent moet het terugkeerbesluit van de andere lidstaat zijn?

4.4 Risico's en kansen

Er worden enkele risico's benoemd door de partners in de migratieketen.

- Nederlandse rechterlijke macht verlangt mogelijk een beoordeling van de juistheid van een door een andere lidstaat opgelegd terugkeerbesluit. Hoewel de Terugkeerverordening niet voorschrijft dat het terugkeerbesluit ook op inhoud wordt getoetst, zien de ketenpartners wel een risico dat de Nederlandse rechterlijke macht mogelijk gaat verlangen dat ook de juistheid, zorgvuldigheid en non-refoulementtoetsing van een door een andere lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit wordt beoordeeld. Mogelijk legt ook het Hof van Justitie aanvullende eisen neer in jurisprudentie. Ook het actualiseringsvereiste voor het toetsen op het non-refoulementbeginsel (zie hoofdstuk 2) vormt daarbij een risico. Het is noodzakelijk dat een uitvoerende lidstaat naast de ERO, ook het volledige dossier ontvangt. Daarmee beoordeelt de medewerker het terugkeerbesluit, toetst het op juistheid en checkt of er sprake is van nieuwe elementen die op een risico van de schending van het beginsel van non-refoulement wijzen. Dit vereist een uitgebreide informatie-uitwisseling tussen de lidstaten. De vraag is echter of dit wel mag. Bij het asielgehoor wordt namelijk aangegeven dat het asielrelaas vertrouwelijk blijft en niet aan andere overheden wordt verstrekt. Mocht het wel mogen, dan is dit overigens een vertragende factor voor terugkeer omdat het uitwisselen van informatie tijd kost. Daarmee kan dit ook leiden tot een langer verblijf in de opvang van het COA.
  Bovendien verwijzen ketenpartners naar de jurisprudentie over de Dublinverordening. Nederlandse rechters gaan niet altijd akkoord met een overdracht naar een andere lidstaat, omdat de voorzieningen in die lidstaat in de ogen van de rechter onvoldoende zijn. Dit risico bestaat ook bij wederzijdse erkenning, en is zelfs groter dan bij Dublinprocedures. Bij Dublinprocedures gaat het namelijk slechts om overdracht naar een andere EU-lidstaat, terwijl het bij het wederzijds erkennen van terugkeerbesluiten om uitzetting buiten de EU gaat. De mogelijke risico's van het uitzetten van de vreemdeling naar het land van terugkeer zijn verstrekkender dan het overdragen van de vreemdeling naar een andere lidstaat. Ketenpartners verwachten dat de rechtspraak hogere eisen zou kunnen stellen bij uitzetting buiten de EU aan de erkenning van door andere lidstaten opgelegde terugkeerbesluiten.

- Gebrek aan een overeenstemmend asielbeleid. De wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten vereist dat er overeenstemmend asielbeleid is. Ondanks Europese regelgeving zijn er aanzienlijke verschillen in de uitvoering van asielaanvragen tussen EU-lidstaten. Zo hebben EU-lidstaten uiteenlopende politieke keuzes gemaakt die de asielprocedures en -normen beïnvloeden. Dit staat de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten in de weg.

- Kwetsbaarheid in de samenloop van verschillende besluiten. Er zit een kwetsbaarheid in de samenloop van de verschillende besluiten. Het kan zijn dat de uitvaardigende lidstaat een terugkeerbesluit heeft opgelegd en dat de politie (AVIM) of KMar vervolgens de onrechtmatig verblijvende vreemdeling in Nederland aantreft. De politie (AVIM) of KMar kan in dat geval een (licht) inreisverbod opleggen en de vreemdeling in bewaring stellen. Als het terugkeerbesluit van de uitvaardigende lidstaat wordt ingetrokken of nietig wordt verklaard, heeft dat consequenties voor het eventuele door Nederland opgelegde inreisverbod of de inbewaringstelling.

- Vertraging van het terugkeerproces. Als een andere lidstaat achterstanden in de rechtspraak heeft met behandeling van beroepen, kan dit directe gevolgen hebben voor de mogelijkheid om de terugkeer van vreemdelingen in Nederland te organiseren. Gedurende de opschortende werking mag de vreemdeling namelijk niet uitgezet worden. Tegelijkertijd kan de vreemdeling ook niet worden overgedragen aan de lidstaat die het terugkeerbesluit heeft genomen. Als Nederland in deze situatie zelf een terugkeerbesluit had kunnen opleggen, en er snel op een eventueel beroep zou zijn beslist, zou het besluit wel uitgevoerd kunnen worden. Dit geldt in het bijzonder als de vreemdeling niet in bewaring gesteld kan worden in het geval van opschortende werking.

Als kans werd er door de migratieketen benoemd dat de wederzijdse erkenning in de basis zou kunnen leiden tot een gestroomlijnd terugkeerproces. Er moet dan wel sprake zijn van een goed functionerend systeem:

- Als lidstaten uit kunnen gaan van de kwaliteit van een door een andere lidstaat opgelegd terugkeerbesluit, is er kans op een effectiever terugkeerproces. Het voorstel voor wederzijdse erkenning valt of staat met een goed functionerend systeem. Als het systeem niet goed functioneert, levert dat meer werk en belemmeringen op, zoals hierboven bij de risico's benoemd. Als het systeem wel goed functioneert, en lidstaten uit kunnen gaan van de kwaliteit van een opgelegd terugkeerbesluit van een andere lidstaat, dan is dit een kans voor een sneller, efficiënter en effectiever terugkeerproces. Sommige issues, zoals een ander landenbeleid, blijven echter. Ook moet het terugkeerbesluit in rechte vaststaan, omdat vernietiging anders op de loer ligt.

4.5 Onderhandeling en implementatie

Voorstellen ter concretisering van de Terugkeerverordening:

- Geavanceerde informatie-uitwisseling tussen lidstaten is een randvoorwaarde. Om de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten uit te kunnen voeren is het noodzakelijk dat de informatiesystemen op elkaar aangesloten zijn, de informatie real-time beschikbaar is en verdere informatie-uitwisseling tussen de lidstaten snel kan gaan. Dit betekent dat de informatie over vervolgprocedures, opschortende werking en andere relevante omstandigheden direct zichtbaar moeten zijn in het systeem.

- Wederzijdse erkenning terugkeerbesluit facultatief i.p.v. verplicht. Wanneer informatie uit de ERO niet voldoende blijkt is het mogelijk dat bij een verplichte erkenning het proces van terugkeer tijdrovender is dan wanneer er zelf een terugkeerbesluit wordt opgelegd. Daarmee wordt het idee van de wederzijdse erkenning ondermijnd, namelijk om de terugkeer te bespoedigen ten opzichte van de huidige situatie. Bij een facultatieve erkenning kan in elk geval afzonderlijk bepaald worden welke optie het best is.

- Er is duidelijkheid nodig over de gevolgen van een ingetrokken terugkeerbesluit. Er moet duidelijkheid komen over de gevolgen voor het door de uitvoerende lidstaat opgelegde inreisverbod en de bewaringsmaatregel indien de uitvaardigende lidstaat het terugkeerbesluit opheft of intrekt.

- Er is duidelijkheid nodig over de systematiek bij meerdere terugkeerbesluiten. Er moet duidelijkheid komen over de systematiek en hiërarchie in het geval er door twee of meer landen een terugkeerbesluit is uitgevaardigd.

- Er is duidelijkheid nodig over de terugkijktermijn van terugkeerbesluiten. Er moet duidelijkheid komen over de termijn die gehanteerd wordt om terug te kijken of een andere lidstaat een terugkeerbesluit heeft uitgevaardigd.

- Er is duidelijkheid nodig over wat wederzijdse erkenning precies inhoudt. Is dit een rechtshandeling met besluit waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend?

- Er is duidelijkheid nodig over het verkrijgen van de benodigde financiën voor de uitvoering van het terugkeerbesluit bij de uitvaardigende lidstaat. Het is onduidelijk over welke kosten dit gaat (verwijdering, detentie, vervoer, etc.) en of dit ervoor zal zorgen dat bepaalde lidstaten geen terugkeerbesluit meer zullen opleggen om deze kosten te voorkomen.

Implementatie-input:
- Het is noodzakelijk dat alle ketenpartners gegevens in SIS kunnen inzien. De IND (afdeling Titels & Indicaties of in het kader van de openbare orde check) heeft op dit moment wél de mogelijkheid om te zien of de vreemdeling gesignaleerd staat in het SIS, maar niet om het terugkeerbesluit in te zien. Hiervoor zal een functionaliteit ingebouwd moeten worden, zodat er meer zichtbaar is dan alleen een 'hit'. De politie (AVIM) en KMar kunnen het SIS wel helemaal inzien. Daarnaast is het belangrijk dat alle ketenpartners ook gegevens kunnen opslaan of wijzigen in het SIS.
- In de ERO moet ook iets vermeld worden over de uitgevoerde beoordeling van het non-refoulementbeginsel, de belangen van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand vanuit het oogpunt van verwijdering.
- Op dit moment wordt een inreisverbod gekoppeld aan het terugkeerbesluit bij een derdelander in het SIS gezet. Er moet een functionaliteit worden gebouwd waarmee lidstaat B in SIS een inreisverbod kan koppelen aan een terugkeerbesluit dat is opgelegd en in SIS gezet door lidstaat A.
- Aanpassing nationale wet- en regelgeving (zie paragraaf 2.5).
- Aanpassing werkprocessen (zie paragraaf 2.5).

5 De gronden, toetsing en tenuitvoerlegging van bewaring

Inbewaringstelling van vreemdelingen ten behoeve van terugkeer is mogelijk als het gaat om het voorbereiden van de terugkeer of het uitvoeren van de daadwerkelijke verwijdering van de vreemdeling. Op deze manier wordt voorkomen dat de vreemdeling met onbekende bestemming vertrekt of zijn verwijderingsprocedure frustreert. Inbewaringstelling is een ultimum remedium en moet proportioneel en subsidiair zijn. Dit betekent dat het in verhouding moet staan tot het beoogde doel en er geen ander – minder ingrijpend – doeltreffend middel voorhanden is.

5.1 Huidige situatie

Bewaringsgronden

Op basis van de huidige Terugkeerrichtlijn is bewaring mogelijk in het geval (1) er een onderduikrisico is, of (2) de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer- of verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.[29] Dit wordt vastgesteld aan de hand van bepaalde gronden die in de nationale wetgeving zijn vastgelegd.[30]

Bewaringstermijn

De bewaring duurt zo kort mogelijk en duurt niet langer dan noodzakelijk voor de uitzetting. De maximale termijn voor bewaring is zes maanden, waarbij dit eenmaal verlengd kan worden met twaalf maanden indien uitzetting nog niet heeft plaats kunnen vinden, omdat de betrokken onderdaan van een derde land niet meewerkt of de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten.[31]

Rechterlijke toetsing

Voor de oplegging van inbewaringstelling vindt er een ambtelijke afweging plaats. Na oplegging vindt er zo snel mogelijk een rechterlijke toets plaats, waarna met redelijke tussenpozen wordt getoetst of voortzetting van de bewaring nog altijd gerechtvaardigd is.[32]

Tenuitvoerlegging

Vreemdelingen die ten behoeve van terugkeer in bewaring zijn gesteld worden in de regel ondergebracht in speciale inrichtingen voor bewaring. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan kan gebruik worden gemaakt van een gewone gevangenis, mits zij gescheiden worden gehouden van de reguliere gevangenen.[33]
Zij hebben recht op contact met hun advocaat, familieleden en consulaire autoriteiten.[34] Ook gezinnen met minderjarige kinderen en niet-begeleide minderjarigen kunnen in bewaring worden gesteld, maar hier gelden wel striktere voorwaarden voor en andere omstandigheden.[35]

5.2 Voorstel Terugkeerverordening

Bewaringsgronden

Het voorstel van de Terugkeerverordening geeft meer bewaringsgronden dan nu het geval is, namelijk (1) het bestaan van een onderduikrisico, (2) het ontwijken of belemmeren van de voorbereiding van de terugkeer- of verwijderingsprocedure, (3) in het geval van een veiligheidsrisico, (4) ten behoeve van de vaststelling of verificatie

29 Art. 15 lid1 Terugkeerrichtlijn
30 Art. 5.1b lid 3 en 4 Vb.
31 Art. 15 lid 6 Terugkeerrichtlijn
32 Art. 15 lid 2 Terugkeerrichtlijn
33 Art. 16 lid 1 Terugkeerrichtlijn
34 Art. 16 lid 2 Terugkeerrichtlijn
35 Art. 17 Terugkeerrichtlijn

van de nationaliteit en identiteit of (5) bij niet-naleving van alternatieven voor bewaring.[36]

Daarbij wordt het onderduikrisico nader uitgewerkt in de Terugkeerverordening zelf.[37] Er is sprake van een onderduikrisico in het geval van (een poging tot) het zonder toestemming reizen naar een andere lidstaat, indien een andere lidstaat al een terugkeerbesluit of verwijderingsbesluit heeft uitgevaardigd, indien de beschikbaarheidsmaatregelen niet worden nageleefd of wanneer een algemene beoordeling van de specifieke omstandigheden van het individuele geval daartoe aanleiding geeft.

Bewaringstermijn
De bewaring duurt zo kort mogelijk, zolang aan de voorwaarden wordt voldaan en duurt niet langer dan noodzakelijk voor de uitzetting. Het voorstel is om de maximale termijn voor bewaring te verhogen naar twaalf maanden, waarbij dit eenmaal verlengd kan worden met maximaal twaalf maanden wanneer uitzetting nog niet heeft plaats kunnen vinden, omdat de betrokken onderdaan van een derde land niet meewerkt of de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten.[38] Voor vreemdelingen die een risico vormen voor de nationale veiligheid kan de termijn verder worden verruimd.[39]

Rechterlijke toetsing
De rechtmatigheid van de inbewaringstelling zal op grond van het voorstel regelmatig en ten minste om de drie maanden door een rechter getoetst moeten worden. De inbewaringstelling wordt zo snel mogelijk na oplegging op rechtmatigheid getoetst. Indien de bewaring is opgelegd door een administratieve organisatie, moet dit zo snel mogelijk (uiterlijk binnen vijftien dagen) worden getoetst door de rechter.[40] Eventuele alternatieven voor bewaring moeten uiterlijk binnen twee maanden worden getoetst.[41]

Tenuitvoerlegging
Vreemdelingen die ten behoeve van terugkeer in bewaring zijn gesteld worden in de regel ondergebracht in speciale inrichtingen voor bewaring. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan kan gebruik worden gemaakt van een gewone gevangenis, mits zij gescheiden worden gehouden van de reguliere gevangenen.[42]
Vreemdelingen die een risico voor de nationale veiligheid vormen kunnen in het gevangeniswezen worden geplaatst, maar moeten daarbij wel worden gescheiden van strafrechtelijk gedetineerden.[43] In bewaring gestelde kwetsbare personen met bijzondere behoeften krijgen specifieke aandacht en speciale accommodatie.[44] Ook gezinnen met minderjarige kinderen en niet-begeleide minderjarigen kunnen in bewaring worden gesteld, maar hier gelden wel striktere voorwaarden voor en andere omstandigheden.[45]
Vreemdelingen in bewaring hebben recht op contact met hun advocaat, familieleden en consulaire autoriteten.[46]

36 Art. 29 Terugkeerverordening
37 Art. 30 Terugkeerverordening
38 Art. 32 Terugkeerverordening
39 Art. 16 lid 3 Terugkeerverordening
40 Art. 33 Terugkeerverordening
41 Art. 31 lid 5 Terugkeerverordening
42 Art. 34 lid 1 Terugkeerverordening
43 Art. 16 lid 3 Terugkeerverordening
44 Art. 34 lid 4 Terugkeerverordening
45 Art. 35 Terugkeerverordening
46 Art. 34 lid 3 Terugkeerverordening

Daarnaast staat er in het voorstel dat in bewaring gestelde vreemdelingen schriftelijk informatie verschaft moeten krijgen over regels, rechten en plichten in eenvoudige, begrijpelijke bewoordingen en in een taal die zij begrijpen.[47]

Ook worden er in het voorstel bepaalde alternatieven voor bewaring benoemd, die kunnen worden toegepast in het geval van een onderduikrisico, ook nadat de bewaringstermijn van maximaal 24 maanden is overschreden. De alternatieven zijn een meldplicht, verblijfsplicht op een bepaalde locatie, het afgeven van identiteits- en reisdocumenten, een financiële garantie en elektronisch toezicht.[48]

5.3 Impact migratieketen

De impact van dit voorstel ligt bij de instanties die de bewaringsmaatregel opleggen en/of uitvoeren: de politie (AVIM), KMar, DTenV, IND en DJI. Omdat de bewaringsmaatregelen ook rechterlijk getoetst moeten worden, wordt er ook een impact verwacht op de rechtspraak.

Bewaringsgronden
De uitbreiding en definiëring van de bewaringsgronden geeft de uitvoeringsinstanties een grotere *tool box* om bewaring toe te passen. Dit onderdeel is daarom **uitvoerbaar voor de politie (AVIM), KMar en DTenV**.

Bewaringstermijn
De verruiming van de gronden voor inbewaringstelling en maximale bewaringstermijn kunnen gevolgen hebben voor de benodigde capaciteit in de detentiecentra. De betrokken instanties kunnen hier in deze fase geen concrete inschatting van maken. DJI kampt op dit moment met een capaciteitstekort. Een onderzoek naar de capaciteitsbehoefte is nodig om te bezien of een eventuele toename van de capaciteit uitvoerbaar is voor DJI op het beoogde moment van inwerkingtreding.

Rechterlijke toetsing
De rechterlijke toetsing van bewaring in de Terugkeerverordening komt niet overeen met die uit de Herziene Opvangrichtlijn. Zo komt de maximale termijn van 21 dagen waarbinnen de rechter uitspraak moet doen niet terug.[49] Momenteel is er geen verschil in toetsing tussen bewaring ter fine van terugkeer of in het kader van een asielprocedure. Onder het Asiel- en Migratiepact komt er een kortere termijn voor asielbewaring. Er is voor gekozen om dit ook te laten gelden voor terugkeerbewaring. Na de inbewaringstelling moet de rechtbank onverwijld in kennis worden gesteld van de bewaring, opdat binnen vijftien dagen de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter kan worden getoetst. Deze termijn maakt dat er een grotere werklast bij de rechtspraak komt.

Tenuitvoerlegging
De bijzondere bepaling ten aanzien van personen die een risico vormen voor de nationale veiligheid kan gevolgen hebben voor de benodigde capaciteit in het gevangeniswezen, omdat zij gescheiden moeten worden gehouden van strafrechtelijk gedetineerden. Ondanks het feit dat vreemdelingen in dergelijke gevallen ondergebracht kunnen worden op een eenpersoonscel en een individueel programma krijgen, is in een gebouw waar veel personen in een beperkte ruimte samenleven volledige scheiding nimmer te realiseren. Onvermijdelijk is dat bewoners elkaar – bijvoorbeeld in het voorbijgaan – kunnen zien of horen. Zelfs als er bijvoorbeeld een

47 Art, 34 lid 6 Terugkeerverordening
48 Art. 31 Terugkeerverordening
49 Art. 11 lid 3 Herziene Opvangrichtlijn

afdeling vrijgemaakt moet worden, die mogelijk niet volledig met vreemdelingen gevuld wordt (snijverlies), moet er rekening worden gehouden met looplijnen, etc.

De aanpassing van de tenuitvoerlegging van de bewaring voor kwetsbare personen is nieuw. Er wordt op dit moment in beginsel op individueel niveau rekening gehouden met kwetsbare personen, waarbij wordt bezien of binnen het detentiecentrum de benodigde zorg en ondersteuning kan worden geboden. Vreemdelingen met speciale behoeften kunnen indien nodig ook op individuele basis worden ondergebracht in bijvoorbeeld een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) of het Justitieel Centrum voor Somatische Zorg (JCvSZ). Daarbij worden zij dan gescheiden gehouden van strafrechtelijk gedetineerden die daar verblijven. Ook hier geldt de in bovenstaande alinea genoemde kanttekening over het scheiden van doelgroepen. Daarnaast zijn er enkele bijzondere voorzieningen zoals de gesloten gezinsvoorziening en de extra zorgafdeling. Onduidelijk is of het voorstel om verdere differentiatie voor specifieke doelgroepen vraagt. Als dat het geval is, is het gezien de huidige bezetting van de locaties van DJI op korte termijn ***niet uitvoerbaar*** om extra aparte afdelingen of locaties vrij te spelen voor kwetsbare personen.

Ook heeft het grote impact om de in bewaring gestelde vreemdelingen gegarandeerd schriftelijk te informeren in de taal die zij begrijpen. Dit betekent dat een groot aantal vertalingen van de huisregels beschikbaar moet zijn, en bij aanpassing van de huisregels hiervoor wederom zorg voor moet worden gedragen. Het is daarbij van tevoren niet altijd in te schatten welke taal een vreemdeling machtig is. Het is beter uitvoerbaar om ze te informeren in een taal waarvan verwacht mag worden dat zij die begrijpen. Op dit moment zijn huisregels in de meest voorkomende talen beschikbaar en kan ook worden gewerkt met de tolkentelefoon.

5.4 Risico's en kansen

Er worden enkele risico's benoemd door de migratieketen.

- Vaker kiezen voor alternatieven van bewaring. De bepaling over alternatieven voor bewaring maakt dat in de praktijk de motivering van de maatregel van bewaring lastiger kan worden. De drempel om een bewaringsmaatregel op te leggen wordt hierdoor hoger, en er zal dan vaker moeten worden gekozen voor een alternatief voor bewaring. Als een of meerdere alternatieve maatregelen worden ingezet als lichter middel of als alternatief van bewaring, betekent dit voor het COA een langer verblijf in de opvang, dan wel onderdakvoorziening. Daarnaast kan het betekenen dat meer vreemdelingen zich aan het toezicht onttrekken, omdat bij alternatieven voor bewaring de vreemdeling met onbekende bestemming kan vertrekken, wat bij een inbewaringstelling niet mogelijk is.

Ook wordt er een kans benoemd door de partners in de migratieketen.

- Kans om de effectiviteit van terugkeer te verhogen. De migratieketen ziet een uitbreiding van de bewaringsgronden en langere maximale duur als kans om terugkeer beter te kunnen effectueren en vaker over te kunnen gaan tot daadwerkelijke uitzetting. De effectiviteit van de uitbreiding van deze bewaringsgronden valt of staat echter met de andere voorstellen uit de Terugkeerverordening, zoals de schorsende werking bij terugkeerbesluiten en de toetsing aan het beginsel van non-refoulement in het kader van de terugkeerprocedure. Verder bieden de alternatieven voor bewaring wel een kans om de effectiviteit van terugkeer te verhogen als in bewaring stelling

wenselijk maar niet mogelijk is doordat bijvoorbeeld de DJI-locaties (over)bezet zijn of de maximale bewaringstermijn is overschreden.

5.5 Onderhandeling en implementatie

Voorstellen ter concretisering van de Terugkeerverordening:

- Er is duidelijkheid nodig over de verschillende middelen. Een duidelijker onderscheid tussen en uitleg over de beschikbaarheidsmiddelen uit art. 23 en de alternatieven voor bewaring uit art. 31 is gewenst. Het is voor de migratieketen bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de overeenkomstige maatregelen over verblijfplaats en meldplicht uit art. 23 (beschikbaarheidsmaatregelen) en art. 31 (Alternatieven voor bewaring) zich tot elkaar verhouden. De beschikbaarheidsmaatregelen worden immers eerst gebruikt mits deze ook de terugkeer kunnen bewerkstelligen. Enkel wanneer blijkt of vermoed wordt dat deze maatregelen niet volstaan om terugkeer te laten slagen – en er voldaan wordt aan de voorwaarden voor bewaring – zal inbewaringstelling mogelijk zijn. Een deel van de alternatieven voor bewaring betreft echter dezelfde maatregelen als de beschikbaarheidsmaatregelen. Duidelijkheid hierover is dus noodzakelijk. Daarnaast impliceert de term 'alternatief voor bewaring' een uitgangspunt van 'bewaring, tenzij'. Het is de vraag hoe dat zich verhoudt tot het beginsel van subsidiariteit.

- Vreemdelingen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid niet hoeven scheiden van strafrechtelijk gedetineerden. Voor DJI hangt de uitvoerbaarheid van het plaatsen van vreemdelingen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid in het gevangeniswezen af van de voorwaarden die daaraan worden gesteld. Het is voor DJI beter uitvoerbaar als zij niet gescheiden hoeven te worden van strafrechtelijk gedetineerden. Verder is er duidelijkheid nodig over hoe de bevoegdheid om vreemdelingen die een risico vormen voor de nationale veiligheid te plaatsen in het gevangeniswezen wordt toegepast. Dit betreft onder meer de vraag wie hierover beslist. DJI zou dit graag zelf in de hand hebben gelet op diens bevoegdheid tot plaatsing in het gevangeniswezen namens de Minister van Justitie en Veiligheid. Hier moet nog een werkproces voor worden ingeregeld.

- Generieke begrippen zijn niet nader gespecificeerd. De communautaire regelgeving hanteert veelal generieke termen als speciale inrichting, kwetsbare personen, bijzondere behoeften, speciale accommodaties. Deze begrippen zijn op dat niveau niet nader ingevuld. De praktijk laat zien dat onder andere door tussenkomst van de rechter hieraan een nadere invulling wordt gegeven die afwijkt van de huidige uitvoering. Risico binnen de voorgestelde Terugkeerverordening is dat (nationale) rechters invulling gaan geven aan wat zij verstaan onder niet nader gespecificeerde begrippen als 'bijzonder' en 'speciaal' met een grote impact op de uitvoerbaarheid. Het is noodzakelijk dat er op nationaal niveau ruimte is om invulling aan deze begrippen te geven en hiervoor op nationaal niveau duidelijke kaders vast te stellen.

- Taal informatievoorziening. Omdat het niet altijd van tevoren in te schatten is welke taal een vreemdeling machtig is en om te voorkomen dat een groot aantal vertalingen van huisregels beschikbaar moet zijn, is het beter uitvoerbaar wanneer de informatie beschikbaar moet worden gesteld in een

taal waarvan je mag verwachten dat de vreemdeling deze begrijpt en/of dat deze mondeling (met gebruik van een tolk) mag worden vertaald.

Implementatie-input:

- Aanpassing nationale wet- en regelgeving (zie paragraaf 2.5).
- Aanpassing werkprocessen (zie paragraaf 2.5)

6 Eindconclusie

De Europese Commissie heeft op 11 maart 2025 een voorstel gepresenteerd voor een gemeenschappelijk Europees terugkeersysteem. De voorgestelde Terugkeerverordening moet de procedures voor de terugkeer van derdelanders zonder rechtmatig verblijf in de Unie sneller, eenvoudiger en doeltreffender maken. In de komende periode wordt er in Brussel onderhandeld over de conceptteksten van de Terugkeerverordening. Het voorstel wordt door lidstaten besproken in raadswerkgroepen, waaraan Nederland zal deelnemen. Ten behoeve van die onderhandelingen is meer informatie gewenst over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde Terugkeerverordening, waardoor potentiële negatieve consequenties eventueel nog binnen het onderhandelingsproces kunnen worden voorkomen.

Deze verkenning geeft daarom inzicht in de uitvoeringsgevolgen van het voorstel voor zeven relevante organisaties binnen de migratieketen: IND, politie (AVIM), KMar, DTenV, COA en DJI. Er is specifiek ingegaan op de impact van vier onderdelen van de Terugkeerverordening:

(1) de beoordeling van naleving van het beginsel van non-refoulement,
(2) de automatische opschortende werking van het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en het inreisverbod,
(3) de uitvoering van de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten, en
(4) de gronden, toetsing en tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring.

Gezien de onzekerheden over de inrichting van het proces en de verantwoordelijke partijen is de impact enkel op hoofdlijnen weergegeven. Daarnaast wordt het gezien de onzekerheden niet opportuun geacht om een doorrekening te maken op de personele, capacitaire en financiële gevolgen, of een implementatietermijn te geven.

6.1 Beoordelen van naleving van het beginsel van non-refoulement

Het beoordelen van de naleving van het beginsel van non-refoulement vindt plaats in de asielprocedure, maar maakt in de voorgestelde Terugkeerverordening ook deel uit van de terugkeerprocedure. Er is nog veel onduidelijkheid over hoe deze non-refoulement beoordeling eruit moet komen te zien, wanneer hij plaats moet vinden, door wie hij gedaan moet worden of hoe grondig hij moet zijn. De impact op de migratieketen kan daarom alleen op hoofdlijnen worden weergegeven.

De impact op de directie Asiel & Bescherming (A&B) en Juridische Zaken (JZ) van de IND is groot, met name als:

- asielmedewerkers van de IND deze beoordeling volledig moeten uitvoeren;
- de beoordeling in *alle* vertrekprocedures verplicht wordt;
- een volledige en grondige beoordeling moet worden opgesteld;
- tegen de uitkomsten van de beoordeling rechtsmiddelen openstaan.

Deze impact wordt nog eens versterkt door het korte tijdsbestek waarin de beoordeling gemaakt zal moeten worden. Hierdoor zal de werklast toenemen en zullen de doorlooptijden oplopen. De organisatie kampt nu al met grote werkvoorraden, waardoor een verdere verzwaring onwenselijk is.

Voor de politie (AVIM) en KMar is de non-refoulementbeoordeling niet uitvoerbaar. Zij hebben niet de juiste kennis en kunde om deze beoordeling te maken. Ook is het voor hen moeilijk te beoordelen wanneer er sprake is van nieuwe

elementen indien er al een eerdere refoulementsbeoordeling heeft plaatsgevonden. Deze beoordelingen passen ook niet binnen de functie(zwaarte) van de huidige politie (AVIM) en KMar medewerkers. Een bijkomende verzwarende factor is het beperkte tijdsbestek van zes uur van de ophouding, waarin zij ook de vreemdeling moeten identificeren, de verblijfsrechtelijke positie moeten achterhalen, een terugkeerbesluit moeten opleggen, een keuze moeten maken of bewaring het juiste middel is, de vreemdeling moeten horen en de maatregel van bewaring moeten motiveren.

In de praktijk zal de zes uur ook **voor DTenV veelal niet uitvoerbaar** zijn. Hoewel DTenV meer tijd heeft om de bewaringsmaatregel voor te bereiden, kan het niet uitgesloten worden dat een vreemdeling pas tijdens de ophouding met nieuwe aanwijzingen komt. Ook dan gelden de zes uur, en zal het in de praktijk niet haalbaar zijn om tijdig een refoulement beoordeling van de IND te krijgen.

Als deze non-refoulementbeoordeling langere doorlooptijden tot gevolg heeft, leidt dit tot meer benodigde opvangplekken in COA-opvanglocaties (voor het deel van de vreemdelingen dat in de COA-opvang verblijft).

Er worden geen consequenties verwacht op handhaving, beperkte impact op ICT en beperkte impact op communicatie.

6.2 Opschortende werking van het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en inreisverbod

In de huidige Terugkeerrichtlijn is geen maximale bezwaar- of beroepstermijn voorgeschreven. Er kan worden aangesloten bij de nationale regels. Ook is er op basis van de Terugkeerrichtlijn geen opschortende werking van terugkeerbesluiten, verwijderingsbesluiten en inreisverboden.

In de voorgestelde Terugkeerverordening verandert dit. Na het opleggen van een terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en/of inreisverbod is de rechtsmiddelentermijn voortaan gelijk aan de rechtsmiddelentermijn van de gelijktijdig genomen afwijzing van de verblijfsaanvraag of intrekking van het verblijfsrecht (de meeromvattende beschikking) conform de Nederlandse situatie. Bij een terugkeerbesluit zonder een beslissing op een verblijfsaanvraag geldt een beroepstermijn van maximaal veertien dagen. Gedurende deze beroepstermijn heeft het terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en/of inreisverbod opschortende werking. Dit is een groot verschil met de huidige situatie: momenteel heeft een terugkeerbesluit zonder een beslissing op een verblijfsaanvraag geen opschortende werking.

Dit voorstel heeft met name impact op organisaties die de vreemdeling in bewaring kunnen stellen en verantwoordelijk zijn voor het realiseren van terugkeer: de politie (AVIM), KMar en DTenV. Een voorwaarde voor de inbewaringstelling is dat er een geldig terugkeerbesluit is uitgevaardigd waarvan de vertrektermijn is verstreken of is onthouden en waarvan de rechtsgevolgen niet zijn opgeschort. Het is voor de ketenpartners onduidelijk of de vreemdeling tijdens de opschortende werking wel in bewaring kan worden gesteld, aangezien er dan voor een bepaalde periode geen terugkeeractiviteiten kunnen worden uitgevoerd. DTenV zou dan, gedurende de beroepstermijn en/of de behandeling van het beroep na toewijzing van het verzoek om een voorlopige voorziening, niet kunnen overgaan tot (voorbereidingshandelingen van) uitzetting van de vreemdeling in verband met de opschortende werking. Dit brengt een reëel risico op onderduiking met zich mee. De vreemdeling kan uit beeld verdwijnen. Dit ondermijnt ook het beoogde doel van de Terugkeerverordening: het terugkeerproces effectiever maken. **Voor de politie (AVIM), KMar en DTenV is dit**

onderdeel niet uitvoerbaar, tenzij de vreemdeling wel in bewaring kan worden gesteld.

Daarnaast wordt er impact verwacht bij de rechtspraak[50], vanwege de 48-uurstermijn die zou gelden voor de rechter om uitspraak te doen op een verzoek om een voorlopige voorziening. Dit leidt tot een aanzienlijke werklastverzwaring, met verdringing van andere zaken en een toenemende werkvoorraad tot gevolg. Hierdoor is dit onderdeel **voor de rechtspraak niet of nauwelijks uitvoerbaar.**

Verder heeft de vreemdeling gedurende deze termijn ook recht op opvang bij het COA, waardoor er meer opvangplekken nodig zijn.

Tot slot wordt er beperkte impact verwacht op handhaving, ICT en communicatie.

6.3 Wederzijdse erkenning terugkeerbesluiten

Op basis van de huidige Terugkeerrichtlijn zijn er geen afspraken over de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten. Het voorstel uit de Terugkeerverordening is om terugkeerbesluiten wederzijds te erkennen en uit te voeren. Om dit mogelijk te maken zal er een European Return Order (ERO) worden ontwikkeld – een gemeenschappelijk formulier waarin de belangrijkste elementen van het terugkeerbesluit worden opgenomen – en gedeeld worden in het Schengen Informatie Systeem (SIS).

Alle ketenpartners betwijfelen echter of de informatie uit de ERO voldoende zal zijn om een terugkeerbesluit van een andere lidstaat te kunnen erkennen. Zij vermoeden dat er meer gegevens en documenten opgevraagd zullen moeten worden, hetgeen extra tijd kost en leidt tot verhoging van de doorlooptijden. Zij denken dat het erkennen van een terugkeerbesluit naar verwachting meer tijd zal kosten dan het zelf opleggen van een terugkeerbesluit. Daarnaast vragen zij zich af of de Nederlandse rechterlijke macht niet aanvullende eisen zal stellen m.b.t. de juistheid van een door een andere lidstaat opgelegd terugkeerbesluit. Hoewel de Terugkeerverordening niet voorschrijft dat het terugkeerbesluit ook op inhoud wordt getoetst, zien de ketenpartners wel een risico dat de Nederlandse rechterlijke macht mogelijk gaat verlangen dat ook de juistheid, zorgvuldigheid en non-refoulementtoetsing van een door een andere lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit wordt beoordeeld. Mogelijk legt ook het Hof van Justitie aanvullende eisen neer in jurisprudentie.

De impact van dit voorstel ligt bij de instanties die een terugkeerbesluit opleggen en/of zich bezig houden met de terugkeerprocedure: de IND, politie (AVIM), KMar en DTenV.

De impact op de IND is afhankelijk van of de informatie uit de ERO voldoende zal zijn om een terugkeerbesluit van een andere lidstaat te erkennen. Als dit voldoende is, is de impact beperkt en gaat het voornamelijk om het automatisch nagaan of er al een terugkeerbesluit is opgelegd door een andere lidstaat. Daarnaast moet er voor door Nederland uitgevaardigde terugkeerbesluiten een ERO worden opgesteld en worden geüpload in het SIS. Bij de implementatie moet worden bezien welke waarborgen hierbij bekeken moeten worden. Als de informatie uit de ERO echter onvoldoende zal zijn om een terugkeerbesluit van een andere lidstaat te erkennen, wordt de impact groter. Dan moeten er bijvoorbeeld stukken en documenten van andere lidstaten worden opgevraagd dan wel beschikbaar worden gesteld voor andere lidstaten. De

50 Een verzwaring van de werklast voor de rechtsspraak betekent mogelijk ook een verzwaring van de werklast voor de advocatuur. De advocatuur is echter niet meegenomen bij deze verkenning.

vraag is echter of dit wel mag. Bij het asielgehoor wordt namelijk aangegeven dat het asielrelaas vertrouwelijk blijft en niet aan andere overheden wordt verstrekt.

Daarnaast maakt de wederzijdse erkenning de werkprocessen complexer. Momenteel houdt een afwijzing van de verblijfsaanvraag of intrekking van het verblijfsrecht in dat Nederland een terugkeerbesluit oplegt. Dat wordt dadelijk gescheiden door een terugkeerbesluit in een andere lidstaat. Met deze constructie heeft de IND nu geen ervaring en dit maakt het werkproces complexer. Ook wordt het werkproces complexer als er issues spelen rondom openbare orde. In dat geval is de opschortende werking ten aanzien van het in te stellen rechtsmiddel onwenselijk, terwijl het rechtsmiddel van het terugkeerbesluit in de andere lidstaat schorsende werking heeft.

Voor de politie (AVIM) en KMar geldt dat de tijd die nodig is om het terugkeerbesluit te erkennen mogelijk niet past binnen de tijd die zij hebben om een vreemdeling in bewaring te stellen (zes uur). **Voor de politie (AVIM) en KMar is dit onderdeel daarmee mogelijk niet uitvoerbaar**.

Wanneer een terugkeerbesluit van een andere lidstaat niet uitgevoerd kan worden op het moment dat het beroep in de andere lidstaat opschortende werking heeft, heeft dat eveneens impact op de IND en DTenV. Daarbij zal het vaak onduidelijk zijn hoe lang de procedure in de andere lidstaat nog duurt. Inbewaringstelling is dan waarschijnlijk niet mogelijk. Dit maakt het werk van DTenV complexer en minder efficiënt en/of effectief.

Wanneer de wederzijdse erkenning leidt tot een langer verblijf in de opvang, zijn er mogelijk meer opvangplekken nodig bij het COA.

Er worden geen consequenties verwacht op handhaving, grote impact op ICT en beperkte impact op communicatie.

6.4 De gronden, toetsing en tenuitvoerlegging van bewaring

Op basis van de huidige Terugkeerrichtlijn is bewaring mogelijk in het geval (1) er een onderduikrisico is, of (2) de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer- of verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. De maximale termijn voor bewaring is zes maanden, waarbij dit eenmaal verlengd kan worden met twaalf maanden. Het voorstel van de Terugkeerverordening verruimt de bewaringsgronden door inbewaringstelling ook mogelijk te maken (3) in het geval van een veiligheidsrisico, (4) ten behoeve van de vaststelling of verificatie van de nationaliteit en identiteit of (5) bij niet-naleving van alternatieven voor bewaring. Daarnaast wordt de maximale bewaringstermijn verhoogd naar twaalf maanden, waarbij dit eenmaal verlengd kan worden met maximaal twaalf maanden. De rechtmatigheid van de bewaringsmaatregel moet volgens het voorstel van de Terugkeerverordening uiterlijk binnen vijftien dagen worden getoetst door de rechter. Verder zijn er aanvullende bepalingen voor kwetsbare vreemdelingen en vreemdelingen die een risico vormen voor de nationale veiligheid.

De impact van dit voorstel ligt bij de instanties die de bewaringsmaatregel opleggen en/of uitvoeren: de politie (AVIM), KMar, DTenV, IND en DJI.

De verruiming van de gronden voor inbewaringstelling en maximale bewaringstermijn vergroten de mogelijkheden om bewaring toe te passen. Dit onderdeel is daarom **uitvoerbaar voor de politie (AVIM), KMar en DTenV.**

Het voorstel heeft echter gevolgen voor de benodigde capaciteit in de detentiecentra. Zowel de verruiming van de gronden voor inbewaringstelling, als de maximale bewaringstermijn en de bijzondere bepalingen ten aanzien van kwetsbare personen of personen die een risico vormen voor de nationale veiligheid kunnen gevolgen hebben voor de benodigde capaciteit in de detentiecentra en het gevangeniswezen. DJI kampt op dit moment met een capaciteitstekort. Op korte termijn is dit onderdeel **voor DJI daarom mogelijk niet uitvoerbaar** vanwege een gebrek aan detentiecapaciteit. Kwantificering van de capaciteitsbehoefte vanuit de migratieketen is noodzakelijk om de uitvoerbaarheid te onderzoeken.

Daarnaast wordt er impact verwacht bij de rechtspraak doordat de rechtmatigheid van bewaringsmaatregelen binnen vijftien dagen rechterlijk getoetst moeten worden. Dit leidt tot een aanzienlijke werklastverzwaring.[51]

Er worden beperkte consequenties verwacht op handhaving en ICT. Qua communicatie zorgt de eis dat de in bewaring gestelde vreemdelingen gegarandeerd schriftelijk geïnformeerd dienen te worden in een taal die zij begrijpen voor een knelpunt. Dit betekent dat een groot aantal vertalingen van de huisregels van het detentiecentrum beschikbaar moet zijn, en bij aanpassing van de huisregels hiervoor wederom zorg voor moet worden gedragen. Het is daarbij van tevoren niet altijd in te schatten welke taal een vreemdeling machtig is. Het zou in het kader van uitvoerbaarheid beter zijn om hen te informeren in een taal waarvan verwacht mag worden dat zij die begrijpen, en eventueel te werken met een tolkentelefoon.

6.5 Slotsom

Deze verkenning maakt duidelijk dat sommige onderdelen van de voorgestelde Terugkeerverordening niet helpend zijn voor een effectief terugkeerproces en andere onderdelen niet uitvoerbaar zijn voor sommige ketenpartners. Er worden risico's voorzien voor langere doorlooptijden en langer verblijf op COA-locaties. Ook zijn diverse onduidelijkheden in de voorgestelde verordening aangekaart. Het is van belang deze punten in acht te nemen bij de onderhandeling over de nieuwe Terugkeerverordening, om zodoende te komen tot een uitvoerbare en efficiënte Terugkeerverordening.

51 Zie hiervoor het advies van de Raad voor de rechtspraak betreffende de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Wetgevingsadvies%20over%20het%20wetsvoorstel%20voor%20de%20Uitvoerings-%20en%20implementatiewet%20asiel-%20en%20migratiepact%202026.pdf

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

November 2025