

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

**Bestuursondersteuning**  
KIEM

**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

**Datum**

2-9-2024

**Kenmerk**

**Bijlage(n)**

2

advies  
Ministerraad  
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

Advies

Politieke weging

Interventie

**mBZK** wordt verzocht de volgende punten in te brengen:

- 1) Onderbouwing procedure artikel 110 vw (Staatsnoodrecht) op inhoudelijke en procedurele grond.
- 2) Aansluiting van H2 bij HLA
- 3) Verantwoordelijkheid voor decentrale overheden

**mVRO** De door VRO aangeleverde wijzigingen op de volgende punten zijn overgenomen. U kunt deze desgewenst toelichten.

- 4) Aanpassing Huisvestingwet wordt losgekoppeld van de asielcrisiswet
- 5) Gebruik van de termen 'kortdurende of tijdelijke huisvesting' in plaats van 'short- en midstayvoorzieningen'.
- 6) Een tekst uit het HLA t.a.v. verantwoordelijkheid van werkgevers toevoegen, met aanpassing.

**Toelichting mBZK**

1. **Onderbouwing procedure artikel 110 vw (Staatsnoodrecht)**
  - Volgens BZK CZW is er geen sprake van een noodsituatie die de activering van artikel 110

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

**Bestuursondersteuning**

KIEM

**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

**Datum**

2-9-2024

**Kenmerk****Bijlage(n)**

2

**advies**  
**Ministerraad**  
**Onderraad**

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

en artikel 111 Vreemdelingenwet rechtvaardigt. Inwerkingstelling daarvan zou dan ook uit het regeerprogramma moeten worden gehaald.

- Artikel 110 Vreemdelingenwet kan onder de huidige omstandigheden niet gebruikt worden om artikel 111 Vreemdelingenwet te activeren. In bijgevoegde notitie hebben wij toegelicht waarom wij dit vinden.
- De voorgestelde maatregelen om de instroom van migranten te beperken, vormen een beperking van de grondrechten van in het bijzonder asielzoekers. Ook gaan de maatregelen verder dan in het hoofdlijnenakkoord is afgesproken
- Hierna hebben wij in spreekpunten aangegeven waarom en op welke punten het concept hoofdstuk botst met uw verantwoordelijkheid als Minister van BZK zowel voor rechtsstatelijkheid, grondrechten, en goed bestuur als voor decentrale overheden.
- Ook hebben wij enkele procesmatige vragen over voorlichting door de RvS beantwoord.

**Procedureel:**

- Optie 1 Niet kiezen voor staatsnoodrecht maar voor spoedwet
- Optie 2: Voorlichting vragen aan de RvS over de vraag of toepassing van staatsnoodrecht ogv 110 en artikel 111 vreemdelingenwet nu toepasbaar is.
- Optie 3: KB en Voortduringswet samen voorafgaand aan ondertekening van het KB om advies voorleggen aan de RvS.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

**Bestuursondersteuning**

KIEM

**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

**Datum**

2-9-2024

**Kenmerk**

**Bijlage(n)**

2

advies  
Ministerraad  
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

*Inhoudelijk*

- Artikel 110 Vreemdelingenwet kan onder de huidige omstandigheden niet gebruikt worden om artikel 111 Vreemdelingenwet te activeren. Zie bijgaande notitie. In het kort: buiten het parlement om werken kan alleen in zeer urgente noodsituaties, de motivering hiervoor ontbreekt, dan is inzet van staatsnoodrecht democratisch en rechtsstatelijk niet aanvaardbaar.
- De voorgestelde maatregelen om de instroom van migranten te beperken, vormen een ingrijpende beperking van de rechten van asielzoekers op een wijze die verder gaat dan in het hoofdlijnenakkoord is afgesproken
- Hierna volgt in spreekpunten waarom en op welke punten het concept hoofdstuk botst met uw verantwoordelijkheid als Minister van BZK zowel voor rechtsstatelijkheid, grondrechten, en goed bestuur als voor decentrale overheden.
- Aan het slot staat toelichting over voorlichting door de RvS.

Spreekpunten waarom het staatsnoodrecht hier niet kan worden aangewend

- Met staatsnoodrecht eigent de regering zich ingrijpende bevoegdheden toe zonder wet. Dit botst op het beginsel dat ingrijpen democratisch gelegitimeerd en voorspelbaar voor de bevolking moet zijn: een van de grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

**Bestuursondersteuning**  
KIEM

**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

**Datum**

2-9-2024

**Kenmerk**

**Bijlage(n)**

2

advies

Ministerraad  
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

- Dit is alleen toegestaan, in een acute noodsituatie zoals igv een oorlog of vergelijkbare noodsituatie. Dat er van zo'n situatie sprake is, moet zeer sterk gemotiveerd worden omdat er buiten de volksvertegenwoordiging om gehandeld wordt door de regering.
- Ontbreekt een zeer sterke motivering, dan is de inzet van staatsnoodrecht niet aanvaardbaar vanuit democratisch en rechtsstatelijk oogpunt.
- Inzet zonder dragende motivering is juridisch en politiek niet te verdedigen. Er is nog recent door de Raad van State en de regering gezegd dat het staatsnoodrecht niet gebruikt mag worden om structurele problemen in de reguliere opvang aan te pakken.
- Voor de inzet van het staatsnoodrecht moet met een verlengingswet toestemming worden gevraagd aan de Tweede en Eerste Kamer. Deze wet en de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 111 Vreemdelingenwet moeten allebei ter advisering worden voorgelegd aan de Raad van State. Die zal naar verwachting in beide gevallen oordelen dat er geen sprake is van een situatie die de inzet van staatsnoodrecht rechtvaardigt.
- Wat wel kan: Maatregelen om de asielproblemen aan te pakken kunnen via een (spoed)wet met parlementaire betrokkenheid worden genomen. Een spoedwet kan ook snel, dus alleen snelheid is geen dragend motief voor inwerkingstelling staatsnoodrecht.

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning

KIEM

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk

Bijlage(n)

2

advies  
Ministerraad  
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

**Teruqvaloptie bij vasthouden aan activering artikel 110 en artikel 111 Vreemdelingenwet**

Ondubbelzinnig in regeerprogramma opnemen dat noodzaak van dragende motivering van het KB en de voortduringswet (niet pas dragende motivering bij AMvB)

- Tekstvoorstel voor p. 1 was (hieraan vasthouden): "Dit biedt de regering de mogelijkheid om tijdelijke regels te stellen, in het geval dragend gemotiveerd kan worden dat sprake is van buitengewone omstandigheden, die het noodzakelijk maken om af te wijken van bepalingen uit de hoofdstukken 1 tot en met 7 Vreemdelingenwet."
- De 7 punten op p. 1 schrappen omdat eerst de onderbouwing moet plaatsvinden en dan pas kan je kijken welke regels in AMvB moeten worden gevat. Daarmee wordt nu vooruit gelopen op het slaan van het KB. Deze voorstellen (ten minste aantal, in elk geval nr 1) horen thuis in een (spoed)wet die de bestaande asielwetgeving aanpast.

**2. Concept hoofdstuk twee gaat op veel punten verder dan het hoofdlijnenakkoord**

- Een aantal van de maatregelen om de instroom van migranten naar Nederland te beperken, vormen een aanzienlijke beperking van de grondrechten van asielzoekers, in het bijzonder het recht op toegang tot de rechter en rechtsbescherming, en het recht op een persoonlijke levenssfeer.
- Maatregelen mogen niet in strijd komen met de grondrechten van burgers: Waar sprake is van een inperking van grondrechten is steeds een

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

**Bestuursondersteuning**

KIEM

**Contactpersoon**

5.1.2e

5.1.2e

**Datum**

2-9-2024

**Kenmerk****Bijlage(n)**

2

**advies**  
**Ministerraad**  
**Onderraad**

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

dragende onderbouwing van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgenomen maatregelen nodig.

- Ook moeten we oog houden voor het cumulatieve effect van de maatregelen op de grondrechten van asielzoekers.
- Hoewel er reeds is afgesproken een algemene passage over goede materiële toetsing van de voorstellen in hoofdstuk 0 regeerprogramma op te nemen, blijven er zorgen over de verenigbaarheid van de voorgestelde maatregelen met internationale verdragen en de Grondwet.
- **Deze zorgen worden versterkt doordat de teksten van het concept-hoofdstuk 2 verder gaan dan het hoofdlijnenakkoord. Het gaat dan bijvoorbeeld om:**
  - Het beperken van gezinshereniging voor subsidiair beschermden;
  - Het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd, om permanent te kunnen toetsen of bescherming nog noodzakelijk is;
  - Het maximaal neerleggen van de bewijslast bij de asielzoeker;
  - Het schrappen van kosteloze rechtsbijstand bij een vervolgaanvraag voor asiel;
  - Het beperken van de financiering van de gemeentelijke opvang tot het meest basale.
- U kunt voorstellen om bij deze maatregelen aan te sluiten bij de formulering uit het hoofdlijnenakkoord.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

**Bestuursondersteuning**  
KIEM**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

**Datum**

2-9-2024

**Kenmerk****Bijlage(n)**

2

**advies**  
**Ministerraad**  
**Onderraad**

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

**3. Verantwoordelijkheid voor decentrale overheden**

- Het bij wet beperken van de mogelijkheid statushouders voorrang te verlenen bij de huisvesting, doet niets af aan de wettelijke plicht die op gemeenten rust om statushouders huisvesting te bieden volgens een wettelijke verdeelmaatstaf. Het ontnemen van deze mogelijkheid verkleint dus de bevoegdheid en beleidsruimte van gemeenten terwijl op hen wel verplichtingen blijven rusten. Dit moet in samenhang worden gezien.
- In het concept RP staat "Indien de ontheemden zich niet tijdig melden bij de IND (voor een check op de voorwaarden RTB), beëindigt de betreffende gemeente de opvang en voorzieningen. De betreffende gemeente moet dan opvang en voorzieningen beëindigen." Dit leidt voor de gemeente juist tot juridische risico's en praktische problemen. Beëindiging van de opvang betekent immers dat mensen dakloos worden. Een dergelijke verplichting voor gemeenten kan enkel bij wet worden opgelegd, ambtelijk wordt dit niet geadviseerd.

**Voorlichting Raad van State**

- Aan de Afdeling advisering van de Raad van State kan op basis van artikel 21a van de Wet op de Raad van State voorlichting worden gevraagd in algemene aangelegenheden van wetgeving en bestuur.
- In concrete gevallen wordt geen voorlichting gevraagd, zeker niet in gevallen van

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning

KIEM

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk

Bijlage(n)

2

advies  
Ministerraad  
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

wetsvoorstellen of amvb's die hoe dan ook op korte termijn al aan de Afdeling advisering worden voorgelegd.

- Naar onze mening kan het KB op grond van artikel 110 Vreemdelingenwet daarom niet ter voorlichting aan de Afdeling advisering worden voorgelegd.
- Voorlichting kan wel worden gevraagd over algemene leerstukken, in dit geval bijvoorbeeld over de inzet van staatsnoodrecht.
- Zo'n verzoek om voorlichting zal besproken moeten worden met de minister-president en de betrokken bewindspersonen op basis van artikel 5 van het Reglement van Orde van de Ministerraad. Het betreft naar onze opvatting namelijk een kwestie waarbij het algemeen regeringsbeleid betrokken kan zijn.
- In casu zal ook MJenV daarbij aangehaakt moeten worden vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de modernisering van het staatsnoodrecht.

**Toelichting mVRO****4) Aanpassing Huisvestingwet wordt losgekoppeld van de asielcrisiswet**

*Wijzigingen op het gebied van Asielmigratie (p. 1 t/m 5)*

Zoals afgesproken in de vorige RA&M wordt in de tekst de aanpassing van de Huisvestingswet op het gebied van het verbod op voorrang voor statushouders op een sociale huurwoning losgekoppeld van de asielcrisiswet.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning  
KIEM

Contactpersoon

5.1.2.e  
5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk

Bijlage(n)  
2advies  
Ministerraad  
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

In het HLA was dit nog onderdeel van de asielcrisiswet, in het Regeerprogramma nu niet meer.

**5) Gebruik van de termen 'kortdurende of tijdelijke huisvesting' in plaats van 'short- en midstayvoorzieningen'.**

*Wijzigingen op het gebied van Asielmigratie (p. 1 t/m 5)*

Het gebruik van Nederlandse termen past bij het HLA. De Nederlandse termen 'kortdurende of tijdelijke huisvesting' roepen minder vragen op over de duur van de huisvesting, ten opzichte van de deels Engelse term 'short- en midstayvoorzieningen'. CZW bevestigt dat het hier gaat over woon- en verblijfsruimten (huisvesting), en niet om opvang. De term huisvesting is passend.

**6) Een tekst uit het HLA t.a.v. verantwoordelijkheid van werkgevers toevoegen, met aanpassing.**

Dit voorstel bevat een aangepaste tekst uit het HLA m.b.t. verantwoordelijkheden voor werkgevers op huisvesting van arbeidsmigranten. In het HLA staat hierover de volgende passage:

*"Werkgevers van arbeidsmigranten (niet Nederlandse ingezetenen) worden verantwoordelijk voor overlast en kosten van arbeidsmigranten zonder reguliere huisvesting (shortstay en midstay). Zij moeten daarvoor afspraken maken met gemeenten waarin hun werknemers short- en midstay worden gehuisvest."*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning

KIEM

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk

Bijlage(n)

2

**advies**  
**Ministerraad**  
**Onderraad**

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

*Bevordert wordt dat medeoverheden meer ruimte laten voor huisvesting op het eigen terrein van de werkgever."*

SZW geeft aan dat het maken van afspraken tussen werkgevers en gemeenten moeilijk afdwingbaar en uitvoerbaar kunnen zijn. Vanuit VRO willen wij werkgevers duidelijkere verantwoordelijkheden geven, zodat kosten en verantwoordelijkheden minder op de samenleving afgewenteld worden. Het opnemen van deze boodschap geeft gemeenten ook positie om werkgevers hierop aan te spreken. Wij erkennen wel de kanttekeningen van SZW.

Ambtelijk is er steun voor de onderstaande aanpassing. Hierin wordt armslag gehouden bij de uitwerking door nu de mogelijkheden eerst te onderzoeken.

Het aangepast tekstvoorstel luidt:

*"Afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid. Het kabinet ontwikkelt samen met gemeenten en andere betrokken partijen een afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid, in relatie tot de benodigde arbeidsmigranten, ruimte en energie. Een uniform en verplicht kader voor alle gemeenten kan overbelasting van ruimte, energie en andere voorzieningen helpen voorkomen. Het kabinet vindt het belangrijk dat gemeenten in een regio hierover ook met elkaar in gesprek gaan en afstemmen. Met het afwegingskader bouwen we voort op de effectrapportage voor nieuwe bedrijvigheid. Hierbij past dat werkgevers van arbeidsmigranten verantwoordelijk worden voor overlast en kosten die kunnen ontstaan wanneer arbeidsmigranten kortdurend of tijdelijk gehuisvest*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

**Bestuursondersteuning**  
KIEM

**Contactpersoon**

5.1.2.e  
5.1.2.e

**Datum**

2-9-2024

**Kenmerk**

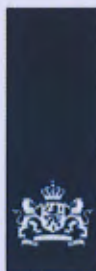
**Bijlage(n)**  
2

advies  
Ministerraad  
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

*dienen te worden. We onderzoeken mogelijkheden waarop werkgevers en gemeenten afspraken maken over kortdurende of tijdelijke huisvesting voor hun werknemers. Bevordert wordt dat medeoverheden meer ruimte laten voor huisvesting op het eigen terrein van de werkgever.” [p6]*

[mBZK: U kunt bij dit tekstvoorstel aansluiten, met het verzoek dat in het afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid het woord ‘verplicht’ wordt geschrapt. Dit omdat dit een inperking betreft van de uitvoeringsvrijheid van gemeenten].



# memo

Advisering uitroepen asielcrisis o.b.v. de  
Vreemdelingenwet

## Aanleiding

U heeft gevraagd om een toelichting op het proces over het uitroepen van een asielcrisis op basis van artikel 110 Vreemdelingenwet. Hierna behandelen wij puntsgewijs dit proces en vragen die daarbij kunnen opkomen.

NB: in dit memo gaan wij alleen in op de nationaalrechtelijke context. Er geldt daarnaast een internationaalrechtelijke context (met o.a. EU regelgeving) die minstens net zo belangrijk is. De Europese Commissie heeft bijvoorbeeld al verschillende keren aangegeven dat Nederland gewoon aan zijn Europese verplichtingen moet voldoen en niet voor zichzelf een uitzonderingssituatie kan creëren.

## Kern

- De afspraak om een asielcrisis uit te roepen is vastgelegd in het hoofdlijnenakkoord en wordt op dit moment uitgewerkt in hoofdstuk 2 van het regeerprogramma.
- U hebt als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bijzondere verantwoordelijkheid voor het hoeden van de Grondwet en het rechtsstatelijk handelen van het bestuur. Het uitroepen van een asielcrisis onder de huidige omstandigheden achten wij in strijd met de bepaling in de Vreemdelingenwet en (daarmee) uw verantwoordelijkheid. Onze stellige overtuiging is dat regelgeving hierover met succes zal worden aangevochten bij de rechter.

## Toelichting op de procedure

Artikel 110, eerste lid, Vreemdelingenwet stelt dat ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken (en onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden) bij Koninklijk Besluit op voordracht van de Minister-President artikel 111 Vreemdelingenwet in werking kan worden gesteld. Artikel 111 bepaalt dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld die afwijken van de hoofdstukken 1 tot en met 7 van de Vreemdelingenwet (zie tekst van de artikelen in [bijlage](#)).

Dit betekent dat stapsgewijs drie type documenten moeten worden opgesteld:

1. Slaan van KB op grond van artikel 110 Vreemdelingenwet om artikel 111 Vreemdelingenwet in werking te stellen (KB op voordracht MP).
2. Onverwijld maken en indienen van een voortduringswet (normale wetgevingsprocedure)
3. Maken van een AMvB waarin wordt afgeweken van de Vreemdelingenwet (normale procedure voor AMvB)

N.B. in het hoofdlijnenakkoord staat naast activering van artikel 110 Vreemdelingenwet ook nog dat er (ten tweede) direct een tijdelijke Asielcrisiswet komt om de acute asielinstroom en -opvangcrisis voor de komende tijd te bestrijden. Dit is een ander wetsvoorstel dan de drie stappen hierboven.

**DG Openbaar Bestuur & Democr Rechtsstaat**  
DGOBDR-CZW  
Constitutionele Zaken

**Datum**  
23 augustus 2024

Wanneer kan een asielcrisis worden uitgeroepen?

- Dit kan wanneer buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken (art. 110 Vreemdelingenwet). In de stukken die aan ons zijn voorgelegd, wordt niet onderbouwd waarom daarvan nu sprake is. Eerder is ook door de Raad van State en minister Yesilgöz opgemerkt dat activering van het staatsnoodrecht voor reguliere asielopvang niet mogelijk is. De Vreemdelingenwet zelf schrijft geen bijzondere processtappen voor.

Is de opvang van Oekraïense vluchtelingen gebaseerd op de Vreemdelingenwet?

- Nee. De opvang van Oekraïners is gebaseerd op de Wet verplaatsing bevolking en enkel mogelijk omdat er sprake was van oorlogsvluchtelingen als gevolg van een nabije oorlog. Die wet legde overigens uitsluitend de taak om opvang te verzorgen bij de burgemeester, van de Vreemdelingenwet werd niet afgeweken (wel gelden er op basis van Europees recht wel bijzondere rechten ten aanzien van verblijf voor Oekraïense vluchtelingen).

Het Koninklijk Besluit (artikel 110 Vreemdelingenwet)

- Rol MP: de voordracht van het Koninklijk Besluit om artikel 111 Vreemdelingenwet te activeren moet gedaan worden door de Minister-President. Het KB moet vervolgens worden ondertekend door de Koning en gepubliceerd in het Staatsblad om in werking te treden.
- Rol RvS: de Raad van State hoeft over dit KB niet te adviseren.
- Rol Minister van Migratie: formeel heeft de Minister van Migratie geen verantwoordelijkheid, maar in de praktijk wordt het KB ambtelijk voorbereid op het departement dat de meeste inhoudelijke expertise heeft op het betreffende beleidsterrein (in dit geval J&V cq A&M). In het directeurenoverleg Migratie d.d. 22 augustus is afgesproken dat BZK daarbij wordt betrokken.
- Rol MR: naar onze mening moet het KB worden voorgelegd aan de MR voor besluitvorming. Het uitroepen van een nationale crisis met alle gevolgen van dien is bij uitstek een aangelegenheid die het hele kabinet raakt en uw verantwoordelijkheid in het bijzonder. Artikel 4, tweede lid, onderdeel d, van het Reglement van Orde van de MR stelt dat o.a. de volgende zaken aan de MR moeten worden voorgelegd: *het bekendheid geven aan beleidsvoornemens in welke vorm dan ook, die van invloed kunnen zijn op de positie van het kabinet, of die belangrijke financiële consequenties kunnen hebben, benevens over beleidsvoornemens van een minister die het beleid van andere ministers kunnen raken en waarover het bereiken van overeenstemming niet mogelijk is gebleken*. Aangezien er geen sprake is van een acute noodsituatie (zoals in geval van een overstroming o.i.d.) is er geen rechtvaardiging om het KB niet in de MR te behandelen.

Behandeling wetsvoorstel omtrent het voortduren van de bij het KB inwerking gestelde artikel 111 Vreemdelingenwet (Voortduringswet)

- Na het inwerkingtreden van het KB bepaalt de Vreemdelingenwet dat *onverwijld* een wet aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Dit gebeurt na advies van de Raad van State (artikel 17 Wet op de Raad van State).
- Wordt het voorstel van wet door de Staten-Generaal verworpen, dan wordt bij KB, op voordracht van Onze Minister-president, het betreffende staatsnoodrecht *onverwijld* buiten werking gesteld.

DG Openbaar Bestuur &  
Democr Rechtsstaat  
DGOBDR-CZW  
Constitutionele Zaken

Datum  
23 augustus 2024

#### De algemene maatregel van bestuur (artikel 111 Vreemdelingenwet)

- Indien het staatsnoodrecht op grond van artikel 110 wordt geactiveerd, dan kan bij AMvB worden afgeweken van de hoofdstukken 1 t/m 7 van de Vreemdelingenwet. Dat is vrijwel de gehele wet, maar *niet* de strafbepalingen en bepalingen omtrent verwerking persoonlijke gegevens.
- Voor deze AMvB gelden gewoon de voorschriften die gelden voor een AMvB. Dus ambtelijke voorbereiding, consultatie van tenminste gemeenten (art. 114 Gemeentewet), besluitvorming in de Ministerraad (art. 4 RvO MR), advisering door de Raad van State (art. 17 Wet op de RvS) en indien het advies van de Raad van State fundamentele kritiek bevat, wat gelet op eerdere stellingname van de RvS te verwachten valt, opnieuw besluitvorming in de MR.
- Het vaststellen van een AMvB kost in de regel 6 tot 9 maanden. Indien spoedadvies wordt gevraagd (dit vraagt expliciete instemming in de MR) kan de advisering door de Raad van State versneld plaatsvinden.
- Bij de voorloper van artikel 110 (zie hieronder) werd in de Memorie van Toelichting expliciet opgemerkt dat de betrokkenheid van verschillende bewindspersonen vereist is bij de voordracht van de AMvB. In het concrete geval van het uitroepen van een asielcrisis is bijvoorbeeld uw betrokkenheid als MBZK vereist aangezien het grote gevolgen zal hebben voor gemeenten.

#### Hoe is de verhouding tot artikel 15 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (Verdrag van Rome, beter bekend als het EVRM)?

- Artikel 15 van het EVRM bepaalt in het eerste lid: in tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge dit Verdrag, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht.
- Uit de bepaling zelf, de totstandkomingsgeschiedenis en jurisprudentie blijkt dat de drempel om dit artikel te activeren ontzettend hoog ligt. Het voortbestaan van de staat moet daadwerkelijk en acuut bedreigd worden. Zelfs als daarvan sprake is mogen alleen maatregelen genomen worden die strikt vereist zijn én mogen maatregelen niet in strijd zijn met verplichtingen uit het internationale recht.
- Dit mensenrechtelijke kader geldt dus naast/boven het nationale kader, en betekent vooral dat (zonder activering van artikel 15 EVRM door Nederland bij de Raad van Europa) niet mag worden afgeweken van de rechten uit het EVRM. Het niet toepassen van deze verdragsbepaling staat op zichzelf niet in de weg aan aanpassing van de Vreemdelingenwet (strenger regime) voor zover dat in lijn blijft met het EVRM.

Voorloper van artikel 110 Vreemdelingenwet

- In de Vreemdelingenwet van 1965 was in artikel 50 de voorloper van artikel 110 opgenomen. Uit de tekst van de bepaling en uit de Memorie van Toelichting bij deze wet blijkt dat de bevoegdheid alleen mocht worden ingezet in geval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden en dat de bepaling alleen uit voorzorg is opgenomen.
- De drempel om van een buitengewone omstandigheid te kunnen spreken, was erg hoog en kon niet lichtzinnig ingezet worden. Bij de behandeling van de Vreemdelingenwet 2000 is de bepaling overgenomen, zonder toelichting wat buitengewone omstandigheden zijn. Naar ons oordeel moet er daarom onverminderd uitgegaan worden van een zeer hoge drempel, gezien de ernst van de gevolgen van het uitroepen van een noodsituatie.

**DG Openbaar Bestuur &  
Democr Rechtsstaat**  
DGOBDR-CZW  
Constitutionele Zaken

**Datum**  
23 augustus 2024

**Bijlage**Tekst hoofdlijnenakkoord (blz.

Ten eerste wordt de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000 (op grond van de artikelen 110 en 111) zo spoedig mogelijk geactiveerd. In de daartoe benodigde algemene maatregel van bestuur, dragend gemotiveerd, worden die bepalingen van de Vreemdelingenwet 2000 buiten werking gesteld die in de weg staan om de acute noodsituatie, voor de asielinstroom in het algemeen en de asielopvang in Ter Apel en de overige asielcentra in het bijzonder, direct aan te pakken, dan wel die bepalingen te vervangen met het oog op het bereiken van dit doel.

Concepttekst regeerprogramma**1. Activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000**

Op basis van artikel 110 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) wordt op voordracht van de minister-president zo spoedig mogelijk een koninklijk besluit vastgesteld, waarmee artikel 111 Vw in werking wordt gesteld. Dit biedt de regering de mogelijkheid voor het geval van buitengewone omstandigheden regels te stellen die afwijken van bepalingen uit de hoofdstukken 1 tot en met 7 Vw. Na de inwerkingstelling moet volgens artikel 110, tweede lid, een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend over het voortduren van de werking van art. 111 Vw. Dit voortduringswetsvoorstel wordt zo snel mogelijk voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het kabinet vult vervolgens Algemene maatregelen van bestuur (amvb's) met afwijkende regels.

Voorbeelden van maatregelen die zich lenen om tijdelijk te worden geregeld in een amvb op basis van artikel 111 Vw zijn onder meer:

- Het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd, vooruitlopend op structurele wijziging via het asielhervormingspakket;
- Verruiming van de ongewenstverklaring om dit bij strafbare feiten vaker mogelijk te maken;
- Schrappen van de voornemenprocedure;
- Schrappen van de mogelijkheid tot nareis met meerderjarige kinderen;
- Strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden;
- Verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen; en
- Wettelijke mogelijkheid om aanvragen als kennelijk ongegrond af te wijzen als vreemdelingen niet op gehoor verschijnen.

## Vreemdelingenwet

DG Openbaar Bestuur &  
Democr Rechtsstaat  
DGOBDR-CZW  
Constitutionele Zaken

### **Artikel 110**

1. Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kan, ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-president, artikel 111 in werking worden gesteld.
2. Wanneer het in het eerste lid bedoelde besluit is genomen, wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de werking van de bij dat besluit in werking gestelde bepaling.
3. Wordt het voorstel van wet door de Staten-Generaal verworpen, dan wordt bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-president, de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, onverwijld buiten werking gesteld.
4. Bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-president, wordt de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, buiten werking gesteld, zodra de omstandigheden dit naar Ons oordeel toelaten.
5. Het besluit als bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt op de daarin te bepalen wijze bekendgemaakt. Het treedt in werking terstond na de bekendmaking.
6. Het besluit, bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt in ieder geval geplaatst in het Staatsblad.

**Datum**  
23 augustus 2024

### **Artikel 111**

[Dit artikel is nog niet in werking getreden; ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken kan bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, dit artikel in werking treden.]

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels voor het geval van buitengewone omstandigheden worden gesteld, die afwijken van de hoofdstukken 1 tot en met 7.

## EVRM

### **Artikel 15 EVRM Afwijking in geval van noodtoestand**

1. In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge dit Verdrag, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht.
2. De voorgaande bepaling staat geen enkele afwijking toe van artikel 2, behalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen, en van de artikelen 3, 4, eerste lid, en 7.
3. Elke Hoge Verdragsluitende Partij die gebruik maakt van dit recht om af te wijken, moet de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa volledig op de hoogte houden van de genomen maatregelen en van de beweegredenen daarvoor. Zij moet de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa eveneens in kennis stellen van de datum waarop deze maatregelen hebben opgehouden van kracht te zijn en de bepalingen van het Verdrag opnieuw volledig worden toegepast.



## Annotatie onderraad hoofdstuk 2

DGOBDR versie 20 augustus 2024

### **Gevolgen voor medeoverheden en grondrechten**

De voornemens wat betreft asiel en migratie raken op verschillende punten de taken en bevoegdheden van medeoverheden, met name die van gemeenten. Er is geprobeerd zoveel mogelijk mee te geven aan mAenM dat medeoverheden tijdig moeten worden betrokken, in lijn met de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). In de laatste versie van hoofdstuk 2 blijven op een aantal belangrijke punten de rol van en gevolgen voor medeoverheden onderbelicht.

De voornemens roepen ook verschillende vragen op vanuit het perspectief van grondrechten. Wat grondrechten betreft, geldt dat voor veel maatregelen de 'proof in the pudding' zal zitten. Evident is dat tal van aangekondigde maatregelen een significante beperking van de grondrechten van asielzoekers vormen. Bij de verdere uitwerking van iedere maatregel moet daarom duidelijk worden gemotiveerd waarom het nemen daarvan noodzakelijk en proportioneel is. Daarbij is ook aandacht nodig voor het cumulatieve effect van de maatregelen als geheel, zelfs als een individuele maatregel op zichzelf gerechtvaardigd kan worden. Bij CZW bestaan er zorgen of het pakket van maatregelen binnen de grenzen van de Grondwet, Europese en internationale verdragen blijft, zoals het concepthoofdstuk wel voorschrijft. In het regeerakkoord kan dit nog eens extra worden benadrukt door in de algemene inleiding op het regeerakkoord een algemene zin op te nemen waarin wordt verklaard dat bij de uitwerking van alle concrete voorstellen een materiele toets op grondrechten en rechtsbeginselen zal plaatsvinden. Dat is woensdag ter sprake gekomen in het overleg met MinJenV over hfdst 8 van het regeerakkoord.

### *Asiel migratie - Asielcrisiswet*

In de voorgenomen Asielcrisiswet worden verschillende maatregelen voorgesteld. Eén daarvan is het intrekken van de Spreidingswet. Met de invoering van de spreidingswet zijn gemeenten verplicht om (naar evenredigheid) opvang van asielzoekers te faciliteren. De wet zorgt voor een evenredigere en daarmee eerlijkere verdeling van asielzoekers over het land. Veel gemeenten - voornamelijk gemeenten met relatief veel asielzoekers - vertrouwen erop dat met deze wet de oneerlijke verdeling van asielzoekers tegen kon worden gegaan. Met het intrekken van de spreidingswet, wordt er als het ware een taak weggehaald bij gemeenten. Zij komen daardoor opnieuw voor de problemen te staan die er eerder toe leidden dat de wet werd ingevoerd (onvoldoende realisatie van vrijwillige opvanglocaties).

Een andere maatregel die volgens het concept-regeerakkoord in de asielcrisiswet moet landen, is het verder beperken en versoberen van opvang. Artikel 3 EVRM geeft duidelijke eisen aan de ondergrens voor opvang. Gelet op de grote bestaande tekorten aan opvang, is het de vraag of de opvang nog verder beperkt en versoberd kan worden.

Daarnaast wordt er ingezet op een verbod op voorrang bij huisvesting voor statushouders. Dit vereist een afwijking van de Huisvestingswet. Op dit moment ligt de keuze bij elke gemeente zelf om al dan niet voorrang te geven aan statushouders bij toewijzing van sociale huurwoningen. Het wegnemen van deze keuze betekent een beperking van de beleidsruimte die gemeenten hierop hebben, terwijl de op hen rustende verplichting om vergunninghouders te huisvesten blijft bestaan. Het afwijken van de Huisvestingswet kan ook voor gemeenten het een en ander betekenen. Het is daarom van belang daarover met gemeenten in gesprek te gaan en scherp te krijgen wat voor hen wenselijk is en hoe hier het beste mee om te gaan. Aanpassing van de Huisvestingswet is een verantwoordelijkheid van mVRO. Hiervoor dient tenminste een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) te worden toegepast. Vanuit grondrechtelijk perspectief rijst de vraag of het verbod op voorrang voor statushouders neerkomt op discriminatie. Hiervan is naar onze mening niet zonder meer sprake. Voor zover je al zou kunnen zeggen dat met de invoering van een verbod jegens statushouders onderscheid wordt gemaakt (op grond van afkomst), dan is er sprake van discriminatie als voor dat verschil in behandeling geen objectieve rechtvaardiging kan worden gegeven. Die rechtvaardiging kan mogelijk worden gevonden in de aanwezigheid van doorstroomlocaties. In dat opzicht ondersteunt dit de oproep die hieronder (ad 4) wordt gedaan voor een goed alternatief voor de bestaande voorrangregeling.

**Voorstel/advies:** Onder het kopje Asielcrisiswet de eerder voorgestelde zin toevoegen. Gaat om de zin: "Een aantal van deze maatregelen heeft aanzienlijke gevolgen voor de decentrale overheden, met name voor gemeenten. Zij zullen daarom samen met andere (keten)partners vanaf de start betrokken worden bij de verdere uitwerking van de kabinetsplannen op asiel en migratie".

*Asielmigratie - Opvang*

Om het doel van beperkte instroom en sobere opvang te realiseren wordt er ingezet op het realiseren van grote (sobere) opvanglocaties in plaats van kleinere en duurdere (nood)opvang. Er wordt in het regeerprogramma gesteld dat andere gemeenten – zijnde gemeenten zonder een grote opvanglocatie, die nu eigen en kleinere opvanglocaties hebben – daarmee worden ontlast. Vanuit het belang van balans in taken, middelen, ambities en uitvoeringskracht is het hier de vraag wat er van gemeenten waarin de grote opvanglocaties komen zal worden gevraagd. Het is noodzakelijk om ook hier tijdig met gemeenten in gesprek te treden en niet van bovenaf zomaar taken neer te leggen of weg te halen. Het risico op disbalans in taken, middelen, ambities en uitvoeringskracht wordt tevens versterkt door het voornemen om financiering voor gemeentelijke opvang te beperken tot het meest basale. Gemeenten zullen moeten worden gecompenseerd voor de kosten die zij maken ten behoeve van het uitvoeren van hun wettelijke taken. Zeker gemeenten die een grote opvanglocatie gaan realiseren moeten daarvoor van passende financiering worden voorzien.

**Voorstel/advies:** Het realiseren en onderhouden van doorstroomlocaties is ook een gemeentelijke taak. Gemeenten moeten daarom ook betrokken worden bij voorgenomen maatregelen die deze voorziening raken.

*Asielmigratie – Structurele hervormingen Asielhervormingspakket*

Het kabinet zal volgens het regeerakkoord een tweestatusstelsel invoeren met strikte voorwaarden op het gebied van gezinshereniging en een zo smal mogelijke invulling van het kerngezin. Over de invulling van het kerngezin bestaan duidelijke eisen vanuit de jurisprudentie op het gebied van artikel 8 EVRM, het recht op een persoonlijke levenssfeer.

Het regeerakkoord stelt, vooruitlopend op de invoering van het EU asiel- en migratiepact, voor dat het kabinet maatregelen neemt om striktere voorwaarden te stellen aan komst, verblijf en nareis. In dit kader wordt onder meer verklaard dat de bewijslast om aan te tonen dat recht op asiel bestaat wordt maximaal bij de asielzoeker wordt gelegd, en dat hoor-en voorbereidingsmomenten worden afgeschaft. Artikel 3 EVRM stelt duidelijke eisen aan de verdeling van de bewijslast, en voldoende voorbereiding is noodzakelijk om te spreken van een proces/effectieve rechtsbescherming, ook op basis van artikel 6 en 13 EVRM.

Daarnaast wordt voorgesteld om rechtsbijstand bij asielaanvragen zo veel mogelijk te beperken en te bezien hoe de rechtspraak vereenvoudigd kan worden en hoe voor asiel het beroep bij één instantie kan plaatsvinden waarmee hoger beroep kan komen te vervallen. Deze maatregelen samen hebben een grote impact op de rechtsbescherming van asielzoekers. Rechtsbijstand is onontbeerlijk voor mensen in een precare situatie die ook geen eigen financiële middelen hebben, om toegang tot de rechter te borgen. Daarnaast zijn voldoende rechtsmiddelen noodzakelijk voor een effectieve rechtsbescherming en een eerlijk proces op basis van artikel 6 en 13 EVRM en artikel 17 Grondwet.

*Arbeidsmigratie - Afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid*

Het kabinet wil samen met gemeenten en andere betrokken partijen zorgen voor de ontwikkeling van een uniform en verplicht bovengemeentelijk afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid in relatie tot arbeidsmigranten. Op die manier wordt getracht overbelasting van ruimte, energie en andere voorzieningen te voorkomen. Een afwegingskader kan gelden als een leidraad of handreiking voor gemeenten. De verplichting daarvan is echter problematisch. Het verplichtstellen van een afwegingskader heeft namelijk verregaande consequenties voor de autonomie van gemeenten. Om een afwegingskader te verplichten, moet het bij wet worden afgedwongen. Er is geen andere mogelijkheid om een gemeentebestuur te binden.

**Voorstel/advies:** Schrappen van het woord 'verplicht' in de zin "Een uniform en verplicht kader voor alle gemeenten kan overbelasting van ruimte, energie en andere voorzieningen helpen voorkomen".

**Inzet noodbevoegdheden**

Om een aantal van de voorgestelde maatregelen uit het hoofdstuk mogelijk te maken en te onderbouwen worden 'buitengewone omstandigheden' ingeroepen. Daarmee raakt het hoofdstuk juridisch gezien aan het staatsnoodrecht. Daarbij moet een tweetal belangrijke opmerkingen worden gemaakt waarbij het kernpunt is dat het staatsnoodrecht is voorbehouden voor noodsituaties. Dat legitimeert de afwijking van bestaande wetten en procedures. De onderbouwing voor het bestaan van een dergelijke noodsituatie die bovendien toepassing van het staatsnoodrecht legitimeert, ontbreekt in de nu voorliggende stukken.

*Asielmigratie – Activeren uitzonderingsbepaling Vreemdelingenwet 2000*

Eén van de maatregelen ter hervorming van het asielstelsel is het activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw). Er wordt aanspraak gedaan op artikel 110 en 111 Vw, waardoor de regering de mogelijkheid krijgt regels in te stellen die afwijken van de bepaling in hoofdstuk 1 tot en met 7 Vw. Dit kan echter alleen indien er sprake is van buitengewone omstandigheden die dergelijke maatregelen noodzakelijk maken. De MvT bij de vreemdelingenwet maakt niet geheel duidelijk wat in dit verband met de term "buitengewone omstandigheden" wordt bedoeld, maar in de regel wordt daarbij naar onvoorspelbare, niet te beïnvloeden en externe factoren of gebeurtenissen gekeken. Bovendien gaat het er niet om dat er sprake moet zijn van buitengewone omstandigheden, maar dat er sprake is van buitengewone omstandigheden die het *noodzakelijk* maken de betreffende maatregelen te nemen. Daar zit een toets in van proportionaliteit én van subsidiariteit. Het uitgangspunt van het staatsnoodrecht is dat zo lang mogelijk met de normale bevoegdheden wordt gewerkt. Indien er andere (lichtere) mogelijkheden zijn, dienen die te worden toegepast. Een dragende motivering voor de inzet van noodbevoegdheden vraagt om toelichting die toont dat er nu (d.w.z. op het moment dat het regeerprogramma aan de Kamers wordt gestuurd) vrij plotseling een acuut probleem is ontstaan dat met de normale bevoegdheden niet kan worden opgelost. Het is een beleidsvraag op welk moment er sprake is van zo'n acuut probleem, maar dat moet wel met geldige argumenten gemotiveerd worden. Ontwikkelingen die al jaren aan de gang zijn en waarbij zich dit jaar geen onverwachte grote nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan, zijn over het algemeen geen argumenten voor de inzet van noodbevoegdheden maar eerder voor gewone beleidswijzigingen met zo nodig wijziging van de Vreemdelingenwet e.d.

Bij de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne na de inval door Rusland is wel het staatsnoodrecht ingezet. Dat kon omdat er sprake was van een plotselinge toestroom van vluchtelingen uit een nabijgelegen land als gevolg van oorlog. BZK was hier ook bij betrokken en heeft hier mee ingestemd. Zowel door de Raad van State, als in de Tweede en de Eerste Kamer is bij de behandeling indertijd (ook door de PVV) benadrukt dat het staatsnoodrecht niet gebruikt kan worden om *structurele* problemen in de *reguliere* asielopvang op te lossen.

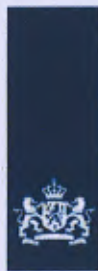
NB: als deze noodbevoegdheid wordt geactiveerd, dient direct een wetsvoorstel te worden voorbereid dat na advies van de Raad van State aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Verwerpt de Tweede of Eerste Kamer die voortduringswet, dan worden de genomen maatregelen per ommegaande buiten werking gesteld.

**Voorstel/advies:** De activering van de bepaling ten aanzien van 'buitengewone omstandigheden' in de Vw vraagt om heldere explicitering van de noodzaak en motivering van de toepassing van deze noodbevoegdheden die in het voorliggende stuk niet te vinden is. Alternatief kan er gedacht worden aan een wet die bestaande wetgeving wijzigt (zo nodig onder de noemer "spoedwet" waarbij voor bepaalde processtappen minder tijd wordt genomen) in plaats van toepassing van noodbevoegdheden.

#### *Asielmigratie – Tijdelijkheid van activeren uitzonderingsbepaling Vw 2000*

De activering van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000 roept, naast de legitimiteit, ook vragen op wat betreft de duur van de maatregelen die daaronder worden getroffen. Deze zouden tijdelijk van aard moeten zijn. Het uitgangspunt bij de inzet van noodbevoegdheden is namelijk dat dit zo kort mogelijk moet duren. In de huidige tekst in het regeerprogramma wordt niks gezegd over de tijdelijkheid en duur. Er wordt ook geen zicht geboden op beëindiging van de maatregelen.

**Voorstel/advies:** Het is cruciaal om helder uit te leggen wat de huidige situatie plotseling zo nijpend maakt en voor welke periode toepassing van de noodbevoegdheden nodig wordt geacht.



Van

dKIEM

**Mensen & Middelen,  
Bestuursondersteuning**  
BO-KIEM  
BO-KIEM-Macro-Econ. &  
Strat. Advisering**Contactpersoon**5.1.2.e  
T 5.1.2.e**Datum**

22 augustus 2024

**Kenmerk**

2024-0000739184

**Bijlage(n)**

1

**advies**  
**Ministerraad**  
**Onderraad**

Concepthoofdstuk 2 Asiel en Migratie

Advies

Verzoeken om het stuk in herziene versie ter bespreking te laten terugkomen in een volgende Raad Asiel en Migratie.

Inbrengen van onderstaande punten en concrete voorstellen voor herziening van de tekst.

Interventie

**mVRO** wordt geadviseerd om op de volgende punten een interventie te plaatsen:

1. Loskoppelen verbod op voorrang voor statushouders van de asielcrisiswet;
2. Gebruik van de termen 'kortdurende of tijdelijke huisvesting' in plaats van 'short- en midstayvoorzieningen'.
3. De tekst ten aanzien van het afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid en de verantwoordelijkheid van werkgevers ten aanzien van huisvesting van arbeidsmigranten aan te scherpen.

**mBZK** wordt geadviseerd de volgende punten in te brengen:

1. De tekst van het regeerprogramma nauwer laten aansluiten op de tekst van het hoofdlijnenakkoord. Op diverse punten gaat de tekst van het regeerprogramma nu (veel) verder (u kunt aanbieden concrete tekstvoorstellen aan te leveren).
2. Aandacht voor de gevolgen van beoogd beleid voor interbestuurlijke verhoudingen, inclusief tekstvoorstellen hiertoe (waaronder het schrappen van het verplichtende karakter van het afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid);

**Datum**  
22 augustus 2024  
**Kenmerk**  
2024-0000739184

3. Aandacht vragen voor een betere onderbouwing en motivering van het staatsnoodrecht;
4. Het waarborgen van de grondrechten van burgers, inclusief opnemen van een tekstvoorstel hiertoe;

Samenvatting MR/OR-voorstel

In het hoofdstuk worden de beleidsvoornemens en plannen van het kabinet met betrekking tot asiel en migratie uitgewerkt. Het kabinet zet in op beheersing en inperking van de asielinstroom, een selectiever arbeidsmigratiebeleid en beperking van de instroom van internationale studiemigratie. Het kabinet kondigt hiertoe dit najaar (asiel)crisiswetgeving aan en organiseert een migratietop met betrokken partijen om tot tijdige uitwerking van beleid te komen.

In de toelichting treft u de tekstvoorstellen die u op bovenstaande punten kunt inbrengen.

Toelichting op advies

#### **mVRO**

1. Loskoppelen verbod op voorrang voor statushouders van de asielcrisiswet.

U heeft dit punt eerder persoonlijk met MAenM besproken en bent toen overeengekomen om het verbod permanent te laten gelden en het los te koppelen van de asielcrisiswet. Deze afspraak is nog niet formeel vastgelegd en is nog niet verwerkt in het hoofdstuk over asiel en migratie. U wordt geadviseerd om voor te stellen om de formulering uit hoofdstuk 3 (volkshuisvesting) ook te gebruiken in hoofdstuk 2 (asiel en migratie). U kunt aangeven dat u hiervoor een tekstvoorstel zal voorbereiden.

*In hoofdstuk 3 staat nu: "Het kabinet wil gelijke kansen voor woningzoekenden op de woningmarkt creëren. We wijzigen daarom de Huisvestingswet 2014 en stellen een verbod op voorrang in voor statushouders bij de toewijzing van sociale huurwoningen op grond van het feit dat zij statushouder zijn. We zetten voor deze doelgroep onder meer in op onzelfstandige huisvesting, de verdere ontwikkeling van doorstroomlocaties en andere vormen van flexibele huisvesting."*

Mocht hiervoor in de Raad niet voldoende steun bestaan, dan kunt u aangeven dat het juridisch ook mogelijk is om via de Asielcrisiswet een wijziging in de

**Datum**  
22 augustus 2024  
**Kenmerk**  
2024-0000739184

Huisvestingswet 2014 door te voeren die niet-tijdelijk is, maar dat het uw voorkeur heeft om dit via een apart wetstraject te regelen, omdat het om wonen gaat. Het voornemen om het verbod permanent te regelen is ook in het geval van de koppeling met de asielcrisiswet een afwijking van het Hoofdlijnenakkoord, wat dan ook aanpassing in hoofdstuk 2 (AenM) behoeft.

2. Nederlandse, i.p.v. Engelse, termen te gebruiken.

De Nederlandse termen 'kortdurende of tijdelijke huisvesting' roepen minder vragen op over de afbakening, ten opzichte van de deels Engelse term 'short- en midstayvoorzieningen'. CZW heeft aangegeven dat het hier gaat over woon- en verblijfsruimten, en niet om opvang.

3. Een tekst uit het HLA toevoegen, met aanpassing.

SZW en VRO zitten ambtelijk nog niet op één lijn m.b.t. de verantwoordelijkheden voor werkgevers op huisvesting van arbeidsmigranten. In het HLA staat hierover de volgende passage:

*"Werkgevers van arbeidsmigranten (niet Nederlandse ingezetenen) worden verantwoordelijk voor overlast en kosten van arbeidsmigranten zonder reguliere huisvesting (shortstay en midstay). Zij moeten daarvoor afspraken maken met gemeenten waarin hun werknemers short- en midstay worden gehuisvest. Bevorderd wordt dat medeoverheden meer ruimte laten voor huisvesting op het eigen terrein van de werkgever."*

SZW geeft aan dat het maken van afspraken tussen werkgevers en gemeenten moeilijk afdwingbaar en uitvoerbaar kunnen zijn.

Vanuit VRO willen wij werkgevers duidelijkere verantwoordelijkheden geven, zodat kosten en verantwoordelijkheden minder op de samenleving afgewenteld worden. Het opnemen van deze boodschap geeft gemeenten ook positie om werkgevers hierop aan te spreken. Wij erkennen wel de kanttekeningen van SZW. Ter compromis stellen wij voor om een armslag te houden bij de uitwerking door nu de mogelijkheden eerst te onderzoeken.

Aangepast tekstvoorstel:

*"Afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid. Het kabinet ontwikkelt samen met gemeenten en andere betrokken partijen een afwegingskader voor nieuwe*

**Datum**  
22 augustus 2024

**Kenmerk**  
2024-0000739184

*bedrijvigheid, in relatie tot de benodigde arbeidsmigranten, ruimte en energie. Een uniform en **verplicht** kader voor alle gemeenten kan overbelasting van ruimte, energie en andere voorzieningen helpen voorkomen. Het kabinet vindt het belangrijk dat gemeenten in een regio hierover ook met elkaar in gesprek gaan en afstemmen. Met het afwegingskader bouwen we voort op de effectrapportage voor nieuwe bedrijvigheid. Hierbij past dat werkgevers van arbeidsmigranten verantwoordelijk worden voor overlast en kosten die kunnen ontstaan wanneer arbeidsmigranten kortdurend of tijdelijk gehuisvest dienen te worden. We onderzoeken mogelijkheden waarop werkgevers en gemeenten afspraken maken over kortdurende of tijdelijke huisvesting voor hun werknemers. Bevordert wordt dat medeoverheden meer ruimte laten voor huisvesting op het eigen terrein van de werkgever.” [p6]*

[mBZK: U kunt bij dit tekstvoorstel aansluiten, met het verzoek dat in het afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid het woord 'verplicht' wordt geschrapt. Dit omdat dit een inperking betreft van de uitvoeringsvrijheid van gemeenten].

#### **mBZK**

#### **4. Aandacht voor het gebruik en de onderbouwing van staatsnoodrecht.**

U kunt uitspreken dat het van belang is dat een dragende motivering wordt toegevoegd t.a.v. het activeren van het staatsnoodrecht. Deze ontbreekt nu in de tekst en alvast vooruitkijkend: de situatie voldoet ook niet aan de strenge wettelijke vereisten daarvoor (“buitengewone omstandigheden”).

U kunt constateren dat de tekst verder gaat dan conform besproken in het HA over het uitroepen van een crisis. U kunt verzoeken de tekst op deze punten in lijn te brengen met het HA, inclusief de toevoeging dat het KB (en de daarop volgende voortduringswet) moet worden voorzien van een dragende motivering (en niet pas bij de AMvB waarin de afwijkingen van de Vreemdelingenwet aan de orde zijn). Goed bestuur vraagt parlementaire betrokkenheid bij belangrijke afwijkingen.

U verzoekt dat de besluitvorming over dit KB via de MR plaatsvindt: omdat een crisis een zaak is die het gehele kabinet treft (Art. 4 lid 2 Reglement van Orde van de MR).

**Datum**  
22 augustus 2024  
**Kenmerk**  
2024-0000739184

U kunt hierbij aangeven dat de activering van de bepaling ten aanzien van 'buitengewone omstandigheden' in de Vw (uitroepen noodtoestand) vraagt om heldere explicitering van de noodzaak en motivering van de toepassing van deze noodbevoegdheden die in het voorliggende stuk niet te vinden is.

Het is cruciaal om helder uit te leggen wat de huidige situatie plotseling zo nijpend maakt en voor welke periode toepassing van de noodbevoegdheden nodig wordt geacht. Gebrek aan onderbouwing heeft politieke en juridische risico's (bijv. in de kritische appreciatie van de Raad van State).

Alternatief kan er gedacht worden aan een wet die bestaande wetgeving wijzigt (zo nodig onder de noemer 'spoedwet', waarbij voor bepaalde processtappen minder tijd wordt genomen) in plaats van een toepassing van noodbevoegdheden.

#### 5. Aandacht voor grondrechten van burgers

Voor een groot aantal beoogde maatregelen uit H2 geldt dat ze een mogelijke inperking van grondrechten betekenen. U vraagt aandacht voor het feit dat maatregelen niet in strijd mogen komen met de grondrechten van burgers: Waar sprake is van een inperking van grondrechten is steeds een dragende onderbouwing van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgenomen maatregelen nodig (vb):

- het verder versoberen van de opvang is gebonden aan de grenzen van artikel 3 EVRM;
- het beperken van de rechtsbijstand voor mensen die geen eigen financiële middelen hebben staat op zeer gespannen voet met het verzekeren van toegang tot de rechter (artikel 17 Grondwet, artikel 6 EVRM).
- Voorts moeten we oog houden voor het cumulatieve effect van de maatregelen op de grondrechten van asielzoekers.

U stelt voor om als grondwettelijke waarborg in de introductie van het RP de volgende tekst op te nemen:

*"Bij de uitwerking van dit regeerprogramma in concrete voorstellen tot wet- en regelgeving zal een materiële toetsing op grondrechten en rechtsbeginselen plaatsvinden, waaraan in de toelichting aandacht wordt*



**Datum**

22 augustus 2024

**Kenmerk**

2024-0000739184

*besteed aan de verenigbaarheid van het voorstel met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en beginselen."*

6. Aandacht voor de gevolgen van beoogd beleid voor de gemeenten.

U kunt benoemen dat gemeenten moeten worden betrokken bij de voorgenomen maatregelen die doorstroomlocaties raken. Doorstroomlocaties zijn een gemeentelijke taak.

Beoogd asielcrisisbeleid raakt aan gemeenten. U kunt verzoeken dat onder het kopje 'Asielcrisiswet' daarom de volgende zin wordt toegevoegd:

*"Een aantal van deze maatregelen heeft aanzienlijke gevolgen voor de decentrale overheden, met name voor gemeenten. Zij zullen daarom samen met andere (keten)partners vanaf de start betrokken worden bij de verdere uitwerking van de kabinetsplannen op asiel en migratie". [voorstel: als slotalinea op p5].*

Ambtelijk voortraject

Er heeft ambtelijk op zowel medewerkersniveau als directie niveau afstemming plaatsgevonden over het concepthoofdstuk, deels heeft dat tot aanpassing geleid, maar voor een groot deel is er niet gereageerd op gestelde kritische vragen. In deze annotatie zijn de belangrijkste punten opgenomen waarop u wordt geadviseerd een interventie te plaatsen.

Betrokken BZK-onderdelen

Wonen, Woningbouw, BFR, CZW.

### Inzet staatsnoodrecht

Artikel 111 van de Vreemdelingenwet is onderdeel van het staatsnoodrecht. Om dit soort bepalingen in werking te mogen stellen, moeten buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken. Bij de totstandkoming van het huidige stelsel van staatsnoodrecht in de jaren '90 heeft de regering uitgelegd dat het staatsnoodrecht een laatste redmiddel is, dat kan worden ingezet in een oorlog of een vergelijkbare acute noodsituatie. In dit geval gaat het om een separate inwerkingstelling van een noodbevoegdheid (dus zonder het uitroepen van een grondwettelijke noodtoestand). Dat is bedoeld voor iets minder ernstige situaties, maar ook daarbij is volgens de regering het uitgangspunt dat er zo lang mogelijk gewerkt moet worden met de normale bevoegdheden. Dit vloeit voort uit de beginselen van de democratische rechtsstaat. Als de overheid ingrijpt in de samenleving moet dat democratisch gelegitimeerd en voorzienbaar zijn. Daarom zijn de belangrijkste regels opgenomen in de Vreemdelingenwet, waar de Tweede en Eerste Kamer mee hebben ingestemd.

De mogelijkheid om van de wet af te wijken is bedoeld om snel maatregelen te kunnen nemen in een situatie waarin er 'onvoldoende tijd is voor een grondige doordinking en afweging van de betrokken belangen' (Kamerbrief van JenV over de modernisering van het staatsnoodrecht uit 2022). De inzet van staatsnoodrecht moet daarom zo kort mogelijk duren, en er moet zo snel mogelijk een wetsvoorstel worden ingediend waarmee de Kamers toestemming kunnen geven voor deze inzet (een 'verlengingswet'). Als dit wetsvoorstel wordt verworpen door de Tweede of Eerste Kamer, moet de inzet van het staatsnoodrecht onverwijld worden beëindigd.

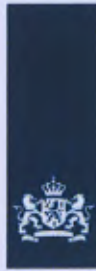
Om de activering van artikel 111 te rechtvaardigen is dus een motivering nodig waarom het noodzakelijk is om af te wijken van de wet, oftewel dat er een acuut probleem is waarbij nu (of althans op het toekomstige moment dat daadwerkelijk besloten wordt om 111 te activeren) zeer snel handelen noodzakelijk is, dat de inzet van staatsnoodrecht proportioneel is, en dat dit probleem niet met de normale bevoegdheden en via de normale structuren aangepakt kan worden. Als aannemelijk is dat de aanpak ook geregeld kan worden in een normaal wetgevingsproces (desnoods met enige spoed), dan is de inzet van staatsnoodrecht in beginsel niet aanvaardbaar.

Verder zal uitgelegd moeten worden hoe de inzet van 111 zich verhoudt tot het feit dat bij het recente debat over de inzet van staatsnoodrecht voor de opvang van Oekraïense ontheemden door de minister van JenV (Yeşilgöz) is aangegeven dat het staatsnoodrecht niet gebruikt mag worden om structurele problemen in de reguliere opvang te adresseren. Bij de opvang van Oekraïners was dat wel toegestaan, omdat er sprake was van een plotselinge zeer hoge instroom. De Afdeling advisering van de RvS stelde hierover dat 'problemen die voortvloeien uit al langer bestaande knelpunten in de opvang langs de normale weg en zo nodig met aanpassing van de reguliere wetgeving [dienen] te worden aangepakt'.

Als gekozen wordt voor de activering van artikel 111, moet er rekening mee worden gehouden dat het KB waarmee 111 in werking wordt gesteld, bij de rechter wordt aangevochten. Ook in zo'n gerechtelijke procedure is het van belang dat het besluit juridisch overtuigend gemotiveerd wordt.

#### Spreekpunten:

- Staatsnoodrecht vergt een hele sterke motivering omdat er buiten het parlement om wordt gehandeld.
- Ontbreekt die motivering, dan is de inzet van staatsnoodrecht niet aanvaardbaar vanuit democratisch en rechtsstatelijk oogpunt.
- Daarnaast zal die inzet dan juridisch en politiek moeilijk te verdedigen zijn.
- Er is nog recent door de Raad van State en de regering gezegd dat het staatsnoodrecht niet gebruikt mag worden om structurele problemen in de reguliere opvang aan te pakken.



Van

BA

**Mensen & Middelen,  
Bestuursondersteuning**  
BO-Bestuursadvisering  
BO-BA-Advies**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e @minbzk.nl

**Datum**

5 september 2024

**Kenmerk**

2024-0000789243

# advies

**Ministerraad  
Onderraad**

MR advies agendapunt 13a Regeerprogramma

Advies

Politieke Weging

Toelichting op advies

De door AZ samengevoegde versie van het regeerprogramma wordt in de MR besproken, inclusief de inleiding. De inleiding is in het vice-MP overleg afgestemd en nog niet eerder ambtelijk gedeeld. Alle andere afzonderlijke hoofdstukken zijn reeds in de onderraden besproken en afgestemd, de bespreking zal dan ook alleen gericht zijn op de nog openstaande punten. In de MR-versie zijn PM'en opgenomen voor H2 Asiel en Migratie en in H9 Internationale veiligheid over de tweestaten-oplossing.

In deze annotatie treft u meer informatie over de voor BZK/VRO relevante punten:

1. H0 Inleiding (alle bwp, p. 1)
2. H2 Asiel en Migratie (Min BZK, Min VRO, p. 2-5)
3. H3a Volkshuisvesting en wonen (Min VRO, p. 5)
4. H7 Goed bestuur en sterke rechtsstaat (apparaatstaakstelling) (Min BZK, p. 6-7)

**1. Inleiding**

- De inleiding bevat een beschrijving van de kabinetsvisie waarin het streven naar een pragmatische en dienstbare overheid centraal staat en een korte samenvatting van wat er per thema in het regeerprogramma staat.
- Min VRO: De inleiding bevat een passage over regie op ruimtelijke ordening waarin staat dat in de Nota Ruimte integrale en gebiedsgerichte ruimtelijke keuzes worden gemaakt.
- Min BZK: In het slot van de inleiding staat dat concrete voorstellen tot wet- en regelgeving scherp worden getoetst op verenigbaarheid met de

**Datum**  
5 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000789243

Grondwet, het Europese en internationale recht en beginselen.

## **2. H2 Asiel en Migratie**

- In de huidige versie ontbreekt de definitieve tekst H2. Hierover vindt morgen nog politiek overleg plaats.
- **Min VRO:** Geen interventie vereist vanuit uw VRO-portefeuille. De door u verzochte wijzigingen zijn reeds in de tekst opgenomen. [obv de meest recente beschikbare versie]
- **Min BZK:** U wordt verzocht de volgende punten te arresteren en indien nodig (op basis van de definitieve tekst) te benoemen:
  - 1) Onderbouwing staatsnoodrecht
  - 2) Wijzigingen om RP in overeenstemming te brengen met HLA
    - a) Beperken gezinshereniging
    - b) Voorstel wijzigingen tekst t.a.v. toetsing voor tijdelijke asielvergunning.
    - c) Omkering Bewijslast bij aanvraag asielvergunning
    - d) Schrapen rechtsbijstand bij vervolgasielaanvragen

### **1. Onderbouwing staatsnoodrecht**

- Er is nog geen overeenstemming over de definitieve tekst. Tijdens de Raad AenM van 4 september jl. heeft de MP de wens uitgesproken dat 110/111 VW onderdeel uitmaakt van het RP. Hierover vindt vrijdagochtend nog politiek overleg plaats. In de preambule is wel al opgenomen dat het kabinet 'een tijdelijke asiel crisiswet' gaat uitroepen, 'evenals het toepassen van uitzonderingsbepalingen op de vreemdelingenwet.'
- Een zorgvuldig proces en dragende motivering is van centraal belang bij de inwerkingtreding van het staatsnoodrecht. Ambtelijk is tot heden vanuit CZW onderstreept dat aanwending van het Staatsnoodrecht een sterke (dragende) motivering vereist en wetgeving bij het ontbreken hiervan mogelijk bij de 1) rechter of in 2) het parlement niet standhoudt. Daarnaast kan onvoldoende motivering bijdragen aan 3) de politisering van het staatsnoodrecht, wat vanuit een rechtstatelijk oogpunt onwenselijk is.

**Datum**  
5 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000789243

- In het BWO is afgesproken dat de dragende motivering betrekking heeft op zowel het KB, als de voortduringswet, als de AMvB. Toegezegd is dat dit wordt opgenomen in het aangepaste hoofdstuk 2.
- Naar verwachting licht Min AenM mondeling een tekstvoorstel toe op dit punt. De onderstaande tekst (blauw gemarkeerd) is eerder ambtelijk aangeleverd vanuit BZK:

*Op basis van artikel 110 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) wordt op voordracht van de minister-president zo spoedig mogelijk een koninklijk besluit vastgesteld, waarmee artikel 111 Vw in werking wordt gesteld. Dit biedt de regering de mogelijkheid **af te wijken** van het geval **van buitengewone omstandigheden, die het noodzakelijk maken om regels af te wijken** van bepalingen uit de hoofdstukken 1 tot en met 7 Vw. Na de inwerkingstelling moet volgens artikel 110, tweede lid, een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend over het voortduren van de werking van art. 111 Vw. Dit voortduringswetsvoorstel wordt zo snel mogelijk voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het kabinet vult vervolgens Algemene maatregelen van bestuur (amvb's), **dragend gemotiveerd**, met afwijkende regels.*

## 2. Wijzigingen om RP in overeenstemming met HLA te brengen

- Over de volgende vier aandachtspunten heeft u afstemming met Min AenM gehad om deze in overeenstemming met het HLA te brengen. Voornaamste zorg was dat de tekst op deze punten voorbij het HLA ging en daarmee (cumulatief) zou kunnen leiden tot een inperking van grondrechten.
- NB Op moment van schrijven is onduidelijk of en hoe deze in de definitieve tekst zijn verwerkt.

### a. Beperken gezinshereniging van nareizigers subsidiair beschermden.

- Min KGG heeft in het BWO van 4 september jl. het voorstel gedaan om op dit punt met een compromistekst te komen. Deze is nog niet gedeeld en maakt onderdeel uit van het politieke gesprek tussen de MP en vice-MPs vrijdagochtend.
- Er is een politiek tekstvoorstel dat luidt: "*Dit kabinet voert een tweestatusstelsel in met strikte*

**Datum**  
5 september 2024  
**Kenmerk**  
2024-0000789243

*voorwaarden op onder andere het gebied van gezinshereniging en een zo smal mogelijke invulling van het kerngezin. Voor het beperken van de gezinshereniging voor subsidiair beschermden zet het kabinet in op het stellen van strikte voorwaarden ten aanzien van woonruimte, een stabiel en toereikend inkomen en de duur van de verblijfsstatus. Met als doel een beperking van het aantal mensen dat recht heeft om in te reizen. Een wetsvoorstel hiertoe zal in het najaar aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden."*

- Ter politieke weging. Geen juridische rode vlaggen bij deze tekst op voorhand. Echte toetsing komt bij de uitwerking van de maatregelen.

**b. Voorstel wijzigingen tekst t.a.v. toetsing voor tijdelijke asielvergunning.**

- De meest recent beschikbare tekst luidt:  
*"Daarnaast schaft het kabinet de asielvergunning voor onbepaalde tijd af, zodat permanent kan worden getoetst of bescherming nog noodzakelijk is..."*
- Eerder is vanuit BZK voorgesteld om 'permanent' te wijzigen in "zodat in geval van gewijzigde omstandigheden kan worden getoetst". Indien dit niet is overgenomen kunt u verzoeken dit te wijzigen. Ambtelijk AM geeft aan dat 'permanent' hier betekent dat toetsing kan plaatsvinden indien daartoe aanleiding is (en niet als 'wekelijks' of periodiek). Dit blijft uit de tekst echter onduidelijk. Bovenstaand voorstel kan dit verhelderen.

**c. Neerleggen van de bewijslast bij asielvergunning**

- Het HLA spreekt van "onder meer bewijslastomkering, zodat het niet aan de IND is om te bewijzen dat iemand geen recht heeft om hier te verblijven".
- De recentste tekst uit h2 spreekt van "het maximaal neerleggen van de bewijslast bij de asielzoeker".
- Ambtelijk tekstvoorstel van AenM is: "De bewijslast om aan te tonen dat recht op asiel bestaat wordt maximaal bij de asielzoeker gelegd, zodat het niet aan de IND is om aan te tonen dat iemand geen recht heeft om hier te blijven (toevoeging). Het is aan de asielzoeker om te bewijzen dat hij of zij recht op asiel heeft. De mogelijkheden voor de IND om dit te weerleggen worden verruimd, onder meer

**Datum**  
5 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000789243

*door het mogelijk maken om telefoons en andere gegevensdragers uit te lezen."*

- De zin *"Het is aan de asielzoeker om te bewijzen dat hij of zij recht op asiel heeft."* Is dus niet geschrapt. Dat was wel voorgesteld/overeengekomen. De toevoeging is juridisch akkoord.

#### **d. Schrappen kosteloze rechtsbijstand bij vervolgaanvraag asiel**

- In het HLA staat: *"de rechtsbijstand bij asielaanvragen wordt zo veel mogelijk beperkt en bij herhaalde asielaanvragen maximaal versoerd."*
- De recentste versie H2 stelt voor: *"Het schrappen van kosteloze rechtsbijstand bij een vervolgaanvraag voor asiel"*.
- Ambtelijk is de inschatting dat deze tekst daarmee verder gaat dan de HLA (maximale versoering kan schrappen impliceren maar staat daar niet gelijk aan).
- Artikel 20 van de Procedurerichtlijn, derde lid, regelt inderdaad dat er geen kosteloze bijstand hoeft te worden gegeven in beroep als dat beroep geen reële kans van slagen heeft → de derde alinea van dit lid bepaalt dat *"Bij de toepassing van dit lid zorgen de lidstaten ervoor dat de rechtsbijstand en vertegenwoordiging niet willekeurig wordt beperkt en dat de daadwerkelijke toegang tot de rechter voor de verzoeker niet wordt belemmerd"*.
- Of die zin toevoegen aan H2 (wordt politiek gezien waarschijnlijk lastig).
- Of de zin: *"Tegen het besluit om geen kosteloze bijstand te verstrekken kan beroep worden ingesteld bij de rechter."* Dit is feitelijk het geval en wordt ook niet door AenM betwist.

#### **H3a Volkshuisvesting en bouwen**

- M.b.t. middelen ter verbetering van de investeringsbereidheid in middenhuurwoningen, heeft Min FIN verzocht de tekst *"we reserveren financiële ondersteuning"* te verwijderen, omdat deze middelen al zijn ingezet voor dekking van de OVB. Min FIN zal wel instemmen met het hoofdstuk en memoreren dat VRO deze tekst zal wijzigen.
- U kunt dit desgevraagd beamen en toezeggen dat deze tekst in de definitieve versie zal worden

**Datum**

5 september 2024

**Kenmerk**

2024-0000789243

gewijzigd. Hierover heeft ambtelijke afstemming plaatsgevonden.

**H7 Goed bestuur en sterke rechtsstaat**  
**(apparaatstaakstelling)**

- Naar verwachting zullen Min JenV en mogelijk andere bewindspersonen verzoeken de tekst over de apparaatstaakstelling aan te passen voor wat betreft het oprichten van een ministeriële commissie.
- **U kunt in reactie de volgende spreektest gebruiken om het belang van verantwoording en coördinatie toe te lichten:**
  
- In het regeerprogramma heb ik een passage opgenomen over de inzet van het kabinet op vermindering van de (personele) omvang van de Rijksoverheid en de externe inhuur.
- Ik realiseer me daarbij dat de taakstelling (financieel) is ingeboekt bij de kerndepartementen.
- De inhoudelijke doelen die hier achter zitten, moeten we echter niet uit het oog verliezen (i.e. vermindering administratieve lasten, krappe arbeidsmarkt, keuzes maken).
- We moeten hier gezamenlijk, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, werk van maken.
- Juist nu er is afgezien van het opnemen van meetbare doelen, is het van belang om op juiste wijze verantwoording af te leggen.
- Vanuit mijn beleids- en stelselverantwoordelijkheid voor de Rijksdienst, ben ik hier namens het kabinet voor verantwoordelijk. En kan ik op de voortgang worden aangesproken.
- Om de gewenste resultaten en voortgang te boeken, is in gezamenlijkheid politieke sturing nodig.
- Vandaar mijn voorstel voor het inrichten van een ministeriële commissie, het geëigende instrument om van daaruit de opgave te coördineren.
- Door een ministeriële commissie in te stellen, kunnen de meest betrokken ministeries deze opgave op het juiste niveau aanjagen.
- In een onderraad (bijv. de RBJ) is de samenstelling van de leden anders en lopen de onderwerpen uiteen.
- Er kan via die route dus minder effectief worden gecoördineerd op deze opgave. Een opgave die we allen steunen.



**Datum**  
5 september 2024  
**Kenmerk**  
2024-0000789243

**Terugvaloptie indien geen overeenstemming:**

- Indien er weerstand resteert tegen het noemen en instellen van een ministeriële commissie, **kunt u voorstellen de betreffende passage als volgt aan te passen:**
  - de volgende tekst vervalt: "*Vanwege het belang van deze opgave zal het kabinet een ministeriële commissie instellen waarin de voortgang van deze operatie aan de orde komt*";
  - en de volgende tekst: "*Aan de hand van de geboekte resultaten stelt de ministeriële commissie periodiek vast of er voldoende voortgang is geboekt, of dat het nodig is om aanvullende maatregelen te treffen*";
  - vervangen we door "*Aan de hand van de geboekte resultaten wordt periodiek in de raad politiek gewogen of er voldoende voortgang is geboekt, of dat het nodig is om aanvullende maatregelen te treffen*".

Ambtelijk voortraject

Alle hoofdstukken zijn in de onderraden reeds besproken, met uitzondering van de inleiding.

Betrokken BZK-onderdelen

CZW, KIEM, DGVB, DGDOO, DGOBDR, DGRO



t.a.v. De Minister van Asiel en Migratie

**Directoraat-Generaal  
Migratie, Directie  
Wetgeving en Juridische  
Zaken**

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Datum**  
8 augustus 2024

**Onze referentie**  
Xxx

# nota

Route uitzonderingsbepaling Vreemdelingenwet en  
asielhervormingspakket

## 1. Aanleiding

Conform hoofdlijnenakkoord (HLA) is de opdracht de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) zo spoedig mogelijk te activeren. In het regeerprogramma werken we deze opdracht uit, evenals de stappen naar een asielhervormingspakket voor het strengste toelatingsregime voor asiel en het omvangrijkste pakket voor grip op migratie. In deze nota wordt geadviseerd over het activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vw.

## 2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- In het regeerprogramma op te nemen dat de uitzonderingsbepaling van de Vw wordt geactiveerd, via een koninklijk besluit op voordracht van de minister-president, waartoe voldoende gemotiveerd moet worden dat sprake is van buitengewone omstandigheden die daartoe noodzaken, waar de ministerraad finaal het oordeel over moet vellen;
- Parallel een asielhervormingspakket vorm te geven om de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord blijvend te implementeren, en zo snel als mogelijk met de voorbereidingen daarvan te starten.

## 3. Kernpunten

### 3.1 Te volgen procedure bij activering art. 110/111 Vw

- Artikel 111 Vw bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels (amvb) voor het geval van buitengewone omstandigheden kunnen worden gesteld die afwijken van de hoofdstukken 1 tot en met 7 Vw. Op het moment en zolang dat dit voldoende kan worden onderbouwd, kan daarmee tijdelijk anders worden gehandeld op punten in de Vw, waaronder bijvoorbeeld de asielvergunning onbepaalde tijd en nareis.
- De uitzonderingsbepalingen van art. 110 en 111 Vw zijn zogenoeten staatsnoodrecht. Volgens gebruikelijke procedures uit het staatsnoodrecht vereist art. 110 Vw dat een koninklijk besluit (KB) wordt vastgesteld, op voordracht van de MP. In dat KB moet dan worden geregeld dat art. 111 Vw in werking wordt gesteld.
- Art. 110 Vw bevat als criterium voor het vaststellen van het KB dat sprake moet zijn van "buitengewone omstandigheden die dit noodzakelijk maken".
- Het via het KB in werking gestelde art. 111 Vw biedt vervolgens de mogelijkheid om bij amvb voor het geval van buitengewone omstandigheden regels te stellen die afwijken van de hoofdstukken 1-7 Vw. In de amvb kan dus niet worden afgeweken van andere wetten, zoals

de Spreidingswet, de Wet COA, de Huisvestingswet of de Awb. Ook moeten de afwijkingen blijven binnen de kaders van het Europese recht. De afwijkingen hoeven niet per se in één amvb te staan; er kunnen ook meerdere amvb's worden vastgesteld, die elkaar in de tijd opvolgen.

- Als het KB door de Koning is vastgesteld, moet volgens art. 110 Vw "onverwijld" een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend over het voortduren van de werking van art. 111 Vw (zogenoemd Voortduringswetsvoorstel). De Voortduringswet wordt ondertekend door de MP en de Minister van A&M. Voordat het Voortduringswetsvoorstel kan worden ingediend bij de Tweede Kamer, moet daarover advies worden uitgebracht door de Raad van State (Afdeling advisering). Na indiening bij de Tweede Kamer verloopt de behandeling van het Voortduringswetsvoorstel volgens normale wetsprocedure. Een bijzonderheid is echter dat als de TK of de EK het wetsvoorstel verwerpt, er onverwijld een KB moet worden vastgesteld waarmee art. 111 Vw weer buiten werking wordt gesteld. Daarmee komt er dus meteen een einde aan de activering van de uitzonderingsbepaling.
- Met AZ moet worden besloten over de timing van het KB en het Voortduringswetsvoorstel. Het ligt in de rede dat het KB en het Voortduringswetsvoorstel tegelijkertijd in de MR worden behandeld. Het KB wordt na goedkeuring door de MR vastgesteld en in het Staatsblad gepubliceerd; het Voortduringswetsvoorstel gaat dan naar de Raad van State, die naar verwachting, omdat het om een spoedeisende situatie gaat, binnen twee weken zal adviseren.
- De nota van toelichting bij het KB en de memorie van toelichting bij het Voortduringswetsvoorstel moeten een (gelijkluidende) onderbouwing bevatten waarom er naar het oordeel van de regering sprake is van buitengewone omstandigheden die ertoe noodzaken om de uitzonderingsbepalingen uit de Vw te activeren.
- In het KB en in de Voortduringswet staan dus niet de inhoudelijke van de Vw afwijkende regels. Die komen te staan in een of meerdere amvb's. Het KB regelt alleen de activering van art. 111 Vw en het Voortduringswetsvoorstel regelt alleen het laten voortduren van die activering. Voor het opstellen van het KB en het Voortduringswetsvoorstel is dus op zichzelf niet veel tijd nodig (kan binnen enkele dagen). Belangrijker is de onderbouwing in de nota van toelichting bij het KB en de memorie van toelichting bij het Voortduringswetsvoorstel waarom sprake is van buitengewone omstandigheden die tot activering van de uitzonderingsbepalingen in de Vw noodzaken. Deze onderbouwing zal ook voorwerp moeten zijn van overleg tussen u en de MP en zal naar verwachting vervolgens ook bij de behandeling van het KB en het Voortduringswetsvoorstel in de MR een uitgebreid punt van discussie zijn. Uiteindelijk besluit de MR of de onderbouwing voor activering voldoende is.
- Wij wijzen er met nadruk op dat het niet gemakkelijk zal zijn om tot een juridisch houdbare onderbouwing voor activering van art. 110/111 Vw te komen, omdat het twijfelachtig is dat thans sprake is van buitengewone omstandigheden die noodzaken tot activering. Het vorige kabinet heeft in antwoord op vragen van de Tweede Kamer (TK) in een brief aan de TK (19637, nr. 3002) in november 2022 aangegeven dat er, voor wat betreft de reguliere asielstromen, op dat moment geen sprake was van buitengewone omstandigheden die toepassing van het staatsnoodrecht rechtvaardigden. Het kabinet moet een oordeel vellen of er nu sprake is van buitengewone omstandigheden die noodzaken tot activering van 110/111 Vw.

**Directoraat-Generaal  
Migratie, Directie  
Wetgeving en Juridische  
Zaken**

**Datum**  
8 augustus 2024

**Onze referentie**

### 3.2 Advies Raad van State en verder te volgen procedure

De Raad van State (Afdeling advisering) zal in zijn advies over het Voortduringswetsvoorstel een oordeel geven of de in de memorie van toelichting gegeven onderbouwing voor activering van art. 110/111 Vw naar zijn oordeel voldoende en houdbaar is. Dit oordeel zal cruciaal zijn om daadwerkelijk met toepassing van art. 111 Vw maatregelen te kunnen treffen via een of meer amvb's.

Als de Raad van State in zijn advies over het Voortduringswetsvoorstel concludeert dat voldoende is onderbouwd dat er sprake is van een acute noodsituatie ("buitengewone omstandigheden"), kunnen met toepassing van art. 111 Vw amvb's worden gevuld met regels stellen die afwijken van de hoofdstukken 1 tot en met 7 Vw. Ook over deze amvb's moet de Raad van State advies uitbrengen. Elke maatregel die in zo'n amvb staat, moet voldoen aan het wettelijke criterium dat die maatregel bedoeld is voor buitengewone omstandigheden. De Raad van State zal in zijn advies elke maatregel dus leggen langs de meetlat of deze bijdraagt aan het oplossen van de acute noodsituatie m.b.t. instroom en opvang. In dit verband is ook van belang dat het HLA voor elke afwijking van de Vw een "dragende motivering" verlangt.

Met de amvb-route op basis van artikel 111 Vw kunnen sommige (onderdelen van) wetwijzigingen uit het structurele asielhervormingspakket (zie hierna) reeds tijdelijk worden gerasliseerd, vooruitlopend op die wetwijzigingen. De amvb's op basis van art. 111 Vw hebben per definitie een tijdelijk karakter en komen dus niet in de plaats van de wetsvoorstellen uit het structurele asielhervormingspakket.

Mocht de Raad van State concluderen dat de onderbouwing onvoldoende is, bepalen we opnieuw de route voor de maatregelen die bij amvb waren beoogd.

### 3.3 Parallel traject: voorbereiding asielhervormingspakket

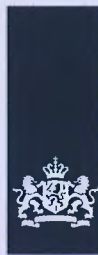
Vanuit de opdracht om uiteindelijk de wet- en regelgeving zo aan te passen dat dat we structureel zaken anders organiseren (waaronder twee in het HLA akkoord genoemde majeure maatregelen/stelselwijzigingen): afschaffen vergunning onbepaalde tijd en aanpassing statusstelsel op nareis (waar we nu als NL aantrekkelijker zijn dan EU noodzakelijk), wordt een asielhervormingspakket in gang gezet, waarmee wetgeving, beleid en uitvoering structureel worden aangepast. Wat wetgeving betreft kunnen reeds kort na Prinsjesdag de twee hiervoor genoemde maatregelen/stelselwijzigingen in procedure worden gebracht door de twee daarop betrekking hebbende wetsvoorstellen in consultatie te brengen. Ook op andere punten uit het pakket gaan we direct aan de slag om structureel zaken te wijzigen. Daarnaast landt een aantal fundamentele wijzigingen in de implementatie van het EU Pact, waarvoor we dit najaar ook de wetstrajecten starten.

Overigens betreffen de maatregelen uit het asielhervormingspakket niet alleen wetwijzigingen, maar ook wijzigingen van amvb's (met name het Vreemdelingenbesluit), beleidswijzigingen en wijzigingen van werkinstructies.

**Directoraat-Generaal  
Migratie, Directie  
Wetgeving en Juridische  
Zaken**

**Datum**  
8 augustus 2024

**Onze referentie**



Aan de Minister van Asiel en Migratie

**Directoraat-Generaal  
Migratie, Directie  
Wetgeving en Juridische  
Zaken**

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Datum**  
12 augustus 2024

# nota

Processtappen koninklijk besluit, wet en amvb

## 1. Aanleiding

Hoofdstuk 2 van het hoofdlijnenakkoord noemt meerdere regelingen die het kabinet tot stand wil brengen om grip te krijgen op asiel en migratie. In het overleg van maandag 12 augustus jl. met DGM en DWJZ heeft u gevraagd om een nota over de processtappen die daarvoor moeten worden gezet en de gemiddelde duur van die stappen. Die nota treft u hierbij aan.

In het algemeen geldt dat de duur van het proces om een regeling te maken sterk afhankelijk is van de inhoud van de regeling (complexiteit van de maatregelen, hoeveelheid betrokken partijen) en de ruimte die wordt geboden voor een degelijke voorbereiding. Hoe duidelijker de ontwerpregeling en toelichting, hoe minder vragen er opkomen bij elke volgende processtap. Als het kabinet bijvoorbeeld in afwijking van het kabinetsbeleid internetconsultatie overslaat, leidt dat geregeld tot kritische vragen van de Raad van State en de Kamers. Verder is het tempo afhankelijk van de feitelijke mogelijkheid van actoren in het proces om snel te handelen; denk bijvoorbeeld aan vaste vergaderritmes, recessen, capaciteit, achterstanden, etc. De indicaties per processtap zijn dan ook gemiddelden.

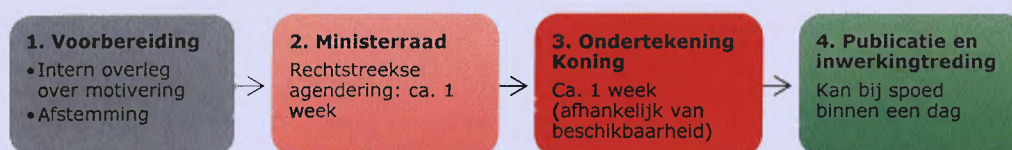
Voor sommige maatregelen genoemd in hoofdstuk 2 – zoals het uitzetten van mensen zonder verblijfstitel en het verder versoberen van de opvang – is geen regelgeving nodig, maar bijvoorbeeld wijziging van de Vreemdelingencirculaire of werkinstructie van de IND. Dat blijft hier buiten beschouwing.

Hierna gaan wij in op de processtappen bij een koninklijk besluit, wet en amvb.

## 2. Processtappen koninklijk besluit

Er is in elk geval een koninklijk besluit (KB) nodig voor het activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet (art. 110-111). Dit KB bevat niet de noodmaatregelen zelf, maar maakt het mogelijk om bij amvb noodmaatregelen te treffen in afwijking van de Vreemdelingenwet.

Reguliere processtappen bij een KB:



Het KB ter activering van de uitzonderingsbepaling moet volgens de Vreemdelingenwet aan de Koning worden voorgelegd door de minister-president

('voordracht'). Daarom is bij dat KB een grote rol weggelegd voor AZ. Verder is afstemming nodig met de andere inhoudelijk betrokken departementen (in elk geval BZK, OCW en VWS).

**Directoraat-Generaal  
Migratie, Directie  
Wetgeving en Juridische  
Zaken**

**Datum**  
12 augustus 2024

**Onze referentie**

Bij het activeren van de uitzonderingsbepaling moet 'onverwijld' een wetsvoorstel over het laten voortduren van de uitzonderingsbepaling bij de Tweede Kamer worden ingediend ('voortduringswet'), na besluitvorming in de ministerraad. Dat wetsvoorstel heeft dezelfde motivering als het KB en stelt het parlement in staat om te oordelen over de motivering. 'Onverwijld' betekent dat het wetsvoorstel zo snel als mogelijk na advisering door de Raad van State moet worden ingediend. Het ligt dan ook in de rede om dat wetsvoorstel samen met het KB aan de ministerraad voor te leggen. Om daadwerkelijk noodmaatregelen te treffen, moeten vervolgens een of meer amvb's tot stand worden gebracht (zie hierna onder 4).

### 3. Processtappen wet

Er zijn in elk geval wetten nodig voor:

- voortduringswet
- de Tijdelijke asielcrisiswet
- uitvoering Asiel- en migratiepact
- overige maatregelen genoemd in hoofdstuk 2 (asielhervormingspakket).

Reguliere processtappen bij een wetsvoorstel van de regering:



Uitgangspunt is dat maatregelen met inhoudelijke samenhang in één wetsvoorstel worden opgenomen. Zo kan het parlement ze in samenhang behandelen en worden ingewikkelde 'samenloopproblemen' zoveel mogelijk voorkomen. Om processtrategische redenen kan het nuttig zijn maatregelen op te nemen in aparte wetsvoorstellen met dezelfde planning, zoals bij het belastingplanpakket. De voorstellen kunnen dan eventueel ontkoppeld worden, zodat vertraging van het ene voorstel het andere niet hoeft te raken. In het overleg van 12 augustus jl. is bijvoorbeeld gesproken over de optie om de intrekking van de Spreidingswet en de wijziging van de Huisvestingswet in één wetsvoorstel op te nemen en andere

maatregelen in aparte wetsvoorstellen. De Voortduringswet zal in ieder geval afzonderlijk in procedure moeten worden gebracht.

Bij de meeste wetsvoorstellen vindt advies en consultatie (stap 2) plaats. Het is vast kabinetsbeleid om wetsvoorstellen via internetconsultatie aan het grote publiek voor te leggen. In bijzondere gevallen kan deze stap overgeslagen worden, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van grote spoed of wanneer een wet voorschrijft dat er onverwijld een wetsvoorstel moet worden ingediend, zoals bij de Voortduringswet. In sommige gevallen is het verplicht om wetsvoorstellen voor advies voor te leggen aan specifieke adviesorganen, zoals de Autoriteit persoonsgegevens. Advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State kan nooit worden overgeslagen.

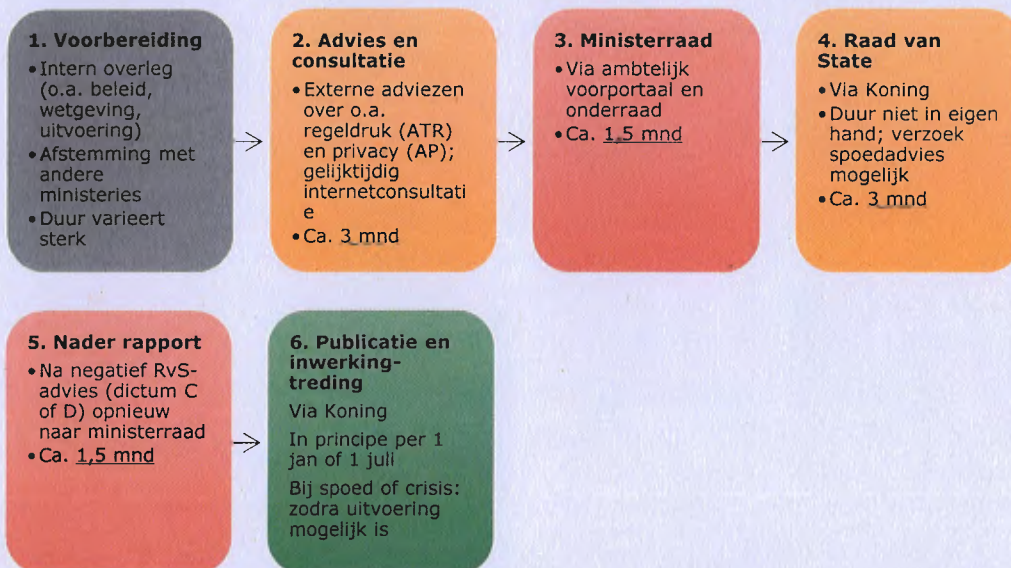
De planning voor de uitvoering van het Asiel- en migratiepact ligt al vast: Nederland moet uiterlijk 1 juli 2026 de nationale regelgeving in overeenstemming hebben gebracht met het EU-migratiepact. Daartoe wordt voor het eind van 2024 een omvangrijk wetgevingspakket in consultatie gebracht. Sommige maatregelen uit hoofdstuk 2 – zoals het afschaffen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd – zitten ook in dat pakket.

#### 4. Processtappen amvb

Er zijn in elk geval amvb's nodig voor:

- de noodmaatregelen die gebaseerd worden op de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet (dit kan in verschillende amvb's)
- het wijzigen van bestaande amvb's – zoals het Vreemdelingenbesluit – om de andere maatregelen genoemd in hoofdstuk 2 mogelijk te maken.

Een amvb volgt hetzelfde proces als een wetsvoorstel van de regering, behalve de parlementaire behandeling. Dat verkort de gemiddelde duur met zeker een jaar:



Ook bij amvb's kan in bijzondere gevallen stap 2 worden overgeslagen, tenzij er specifieke wettelijke verplichtingen zijn om advies te vragen.

Sommige wetten bevatten de verplichting om een ontwerp-amvb eerst aan het parlement voor te leggen (voorhang). Dit speelt niet bij de nu voorziene

Directoraat-Generaal  
Migratie, Directie  
Wetgeving en Juridische  
Zaken

Datum  
12 augustus 2024

Onze referentie

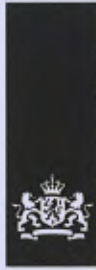
wijzigingen van de Vreemdelingenwet. Het kan wel relevant worden bij rechtsbescherming, geregeld in andere wetgeving.

**Directoraat-Generaal  
Migratie, Directie  
Wetgeving en Juridische  
Zaken**

**Datum**  
12 augustus 2024

**Onze referentie**





Aan de Minister van Asiel en Migratie

DG Migratie

MR/OR-nummer

# advies (rijks)ministerraad/onderraad

Datum 22 augustus

Onderwerp Annotatie raad Asiel en Migratie 27 augustus 2024

---

## 1 Indiener

MAenM.

## 2 Advies

Voorstel toelichten.

## 3 Kern van het voorstel

- U heeft het concepthoofdstuk 2 asiel en migratie ingediend voor de raad Asiel en Migratie op 27 augustus 2024.
- Het voorliggende hoofdstuk bevat alle asielmaatregelen uit het hoofdlijnenakkoord.
- De financiële paragraaf is nog onderwerp van gesprek met MFin.
- MSZW heeft het deel 'arbeidsmigratie' aangeleverd (i.a.m. MEZK). MSZW en MEZK hebben overeenstemming bereikt over de passage 'richtinggevende keuzes ten aanzien van de economie en arbeidsmarkt'. Deze tekst is op het moment van schrijven van deze annotatie nog niet ontvangen. Aanvulling volgt zodra de tekst is ontvangen. MSZW en MEZK lichten mondeling toe.
- MOCW heeft het deel 'studiemigratie' aangeleverd.

## 4 Spreektekst

- Voor u ligt mijn concepthoofdstuk 2 asiel en migratie voor het regeerprogramma.
- Deze tekst is een uitwerking van het hoofdlijnenakkoord en bevat alle asielmaatregelen die hier in genoemd staan. Ook in de volgorde van de maatregelen sluiten we aan bij het hoofdlijnenakkoord.
- Over de financiële paragraaf ben ik nog in gesprek met de minister van Financiën.
- De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de passages over arbeidsmigratie aangeleverd.
- De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de passage over studiemigratie aangeleverd.

## 5 Politiek-bestuurlijke context

Hoofdstuk 2 is de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord voor het regeerprogramma.

Te verwachten inbreng van andere bewindspersonen (o.b.v. inbreng in de Ambtelijke commissie asiel en migratie en nagekomen ambtelijke informatie):

Algemeen:

- Meerdere departementen hebben ambtelijk verzocht te verduidelijken dat overlast door een klein deel van de asielzoekers wordt veroorzaakt. Ambtelijk advies om dit over te nemen. Dit is u eerder voorgelegd met een positief advies, maar is niet overgenomen in de tekst.

SJenV:

- Op de maatregelen over integratie is een tekst voorbereid. Deze tekst is in eerste instantie opgenomen in hoofdstuk 1 bestaanszekerheid. In de Vijfhoek (onderraad) is door MP, MFin, MSZW, MEZ, MVRO en SF&D besproken deze tekst in hoofdstuk 2 asiel en migratie onder te brengen. De verantwoordelijk bewindspersoon voor integratie (SJenV PenI Nobel) is hier niet bij betrokken geweest. Advies aan u, SJenV Coenradie en SPenI Nobel is de tekst in hoofdstuk 1 te laten landen. Dit wordt door beide staatssecretarissen gesteund. Ambtelijk AZ heeft laten weten een voorstel te doen. De tekst over integratie is opgenomen onderaan deze annotatie.

MBZK:

- Verwachting is dat BZK de passage over de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet in lijn wil brengen met het HLA door toe te voegen dat de algemene maatregelen van bestuur dragend gemotiveerd moeten worden. Dit is nu niet expliciet opgenomen in het hoofdstuk.
- BZK vraagt mogelijk naar of het openbaar maken van ambtsberichten ook betrekking heeft op dergelijke berichten van de AIVD. In het hoofdstuk is opgenomen dat het kabinet beziet of ambtsberichten, in beginsel, niet openbaar gemaakt kunnen worden. Het gaat hier om ambtsberichten die gebruikt worden voor landenbeleid. In deze verkenning zal AenM afstemming zoeken met BZ en BZK.

MOCW:

- OCW heeft ambtelijk verzocht een passage op te nemen over de bescherming van kinderen en andere kwetsbare groepen (in de opvang). De passage in het HLA is niet overgenomen in deze versie van het hoofdstuk: *In aanmeld- en opvanglocaties wordt strikt en streng opgetreden tegen geweld en overlast door asielzoekers, met name jegens vrouwelijke asielzoekers en asielzoekers met een LHBTIQ+ en/of christelijke achtergrond.* Ambtelijk is geen bezwaar dit op te nemen.

MJenV:

- In het hoofdstuk is opgenomen dat het kabinet de mogelijkheden onderzoekt tot uitbreiding van het intrekken van het Nederlanderschap naar andere ernstige misdrijven waarvoor het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) dit toelaat. JenV heeft verzocht hierbij te vermelden dat we daarbij de consequenties voor de nationale veiligheid betrekken. Ambtelijk is hier geen bezwaar tegen, mits ook wordt vermeld dat we ook de consequenties voor het vreemdelingenbeleid betrekken.

MSZW:

- MSZW zal toelichten hoe hij de passage over richtinggevende keuzes ten aanzien van arbeidsmarkt en de economie wil wijzigen.
- Mogelijk vraagt MSZW om het onderwerp 'lange termijn verblijf van ontheemden uit Oekraïne' op te nemen in hoofdstuk 2. U kunt dan verwijzen naar het verblijfsrechttraject (ambtelijke notitie in het najaar) en aangeven dat het regeerprogramma voor dat deel niet aangepast wordt, zoals ook besproken in BWO met SPenI Nobel en SJenV Coenradi.
- In de passage arbeidsmigratie is de aanscherping van de kennismigrantenregeling opgenomen. De kennismigrantenregeling kent uiteindelijk twee voorwaarden: (1) de kennismigrant moet genoeg verdienen (looncriterium) en (2) de werkgever moet door de IND als referent erkend zijn. SZW is verantwoordelijk voor het looncriterium, AenM voor de (omvangrijke) systematiek van erkend referenten, inclusief toezicht, handhaving en dienstverlening. Beide voorwaarden kunnen worden aangescherpt. Ambtelijk AenM en SZW zijn bezig met een eerste uitwerking, in nauw onderling contact/afstemming. Zowel generieke als specifieke kwalitatieve eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot kwalificaties, diploma's etc zijn niet werkbaar omdat de regeling daarmee administratief zwaar wordt: in toetsing voor de IND en in de voorbereiding voor de werkgevers.
- SZW heeft ambtelijk zorgen gedeeld over of met het totaal aan maatregelen tot aanscherping van de asielprocedure de bescherming van procedurele (mensen)rechten, zoals het recht op een eerlijk proces en het recht op een effectief rechtsmiddel, in de gehele asielprocedure voldoende is gewaarborgd. Om de bescherming van de procedurele rechten zoveel mogelijk te beschermen, geeft SZW aan dat het van belang is om te bezien op welke manier invulling moet worden gegeven aan de rechterlijke procedure in eerste en enige aanleg, en om in kaart te brengen welke gevolgen die nieuwe invulling heeft voor de werklust in de rechtspraak. U kunt toelichten dat uitwerking van de juridische gevolgen en uitvoerbaarheid onderdeel zijn van het vervolgproces.

MVRO:

- Op verzoek van VRO is de passage over onzelfstandige huisvesting en doorstroomlocaties voor statushouders in lijn gebracht met het hoofdstuk volkshuisvesting.

MBZ:

- Op verzoek van ambtelijk BZ is verduidelijkt dat partnerschappen zowel bilateraal als in Europees verband aan kunnen worden gegaan.

## 6 Toelichting

Dit concepthoofdstuk staat opnieuw op de agenda van de raad Asiel en Migratie op 3 september. Eventuele gewenste wijzigingen zullen uiterlijk 30 augustus worden verwerkt in een nieuwe versie.

De uitwerking van de afzonderlijke maatregelen zal via standaardproces worden voortgezet. Dit betekent dat bepaalde maatregelen, waaronder wetswijzigingen, in de raad Asiel en Migratie, en vervolgens in de MR, zullen worden geagendeerd.

**Ter achtergrond: Competenties AenM inzake arbeids-, kennis- en studiemigratie**

- Arbeids- en kennismigratie, en in mindere mate studiemigratie, zijn vanuit juridisch oogpunt gedeelde competenties (AenM+SZW en AenM+OCW).
- AenM is verantwoordelijk voor de toegang, toelating en verblijf van derdelanders (niet-EU-migranten) in NL. Het grootste deel daarvan heeft een 'reguliere vergunning', voor bijvoorbeeld studie, arbeid of gezin. AenM bewaakt de samenhang van het (reguliere) migratiebeleid.
  - o In de Vreemdelingenwet 2000 en lagere AenM-regelgeving is specifiek geregeld welke verblijfsdoelen en regelingen onder 'regulier' vallen, en wat de voorwaarden zijn.
  - o Voorbeelden van deze regelingen zijn: de kennismigrantenregeling, de Europese Blauwe Kaart (EU-brede kennismigrantenregeling), het zoekjaar hoogopgeleiden, regeling innovatieve start-upondernemers, reguliere arbeid in loondienst, de au-pairregeling.
  - o De kennismigrantenregeling staat alleen open voor bedrijven die door de IND als referent zijn erkend. De voorwaarden en plichten van het erkend referentschap zijn in AenM-regelgeving gesteld.
- SZW is verantwoordelijk voor de toegang tot de arbeidsmarkt, van zowel EU- als niet-EU-arbeidsmigranten. Als een niet-EU-migrant (of een categorie) toegang tot de arbeidsmarkt heeft, kan deze tot NL worden toegelaten. Inhoudelijk gezien ligt het primaat van arbeidsmigratie dus bij SZW.
- SZW gaat ook over arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Sommige verblijfsregelingen kennen looncriteria. Die zijn eveneens in SZW-regelgeving opgenomen.
- OCW stelt via onder meer de Wet Hoger Onderwijs bepaalde kaders op: onderwijsinstellingen bepalen echter zelf of zij een student toelaatbaar achten (autonomie).
- EZ heeft een aanjagende rol op het vlak van het vestigingsklimaat, innovatie etc. De RVO is een belangrijke uitvoerende partner bij o.a. de regelingen voor zelfstandigen en start-ups.

## **7 Voorportalen en onderraden**

Het hoofdstuk is besproken in de ambtelijke commissie Asiel en Migratie op 14 augustus 2024.

## **8 Afstemming**

Het hoofdstuk is eveneens voorgelegd aan COA, IND en DT&V.

## **Tekst integratie (SZW)**

### Integratie en maatschappelijke samenhang

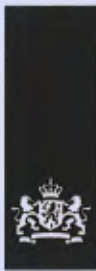
Het kabinet staat voor een open en vrije samenleving en pleegt extra inzet op integratie, waaronder op inburgering. Een samenleving waarin we allemaal gelijkwaardige kansen hebben, ook op werk. De meeste mensen doen mee en zetten zich volop in voor de samenleving. Daarvoor heeft het kabinet veel waardering. Ondanks dat zij volwaardig participeren voelen te veel mensen zich buitenstaander. Daarom blijven we discriminatie op de arbeidsmarkt en daarbuiten actief aanpakken.

Maar te vaak gaat het ook niet goed. Mensen die zich afkeren van de samenleving, de Nederlandse waarden zoals vastgelegd in de democratische rechtsorde niet respecteren en onderschrijven, of de vrijheden van anderen in de weg staan. Dat accepteren we niet. Een kleine groep houdt zich niet aan de regels van de democratische rechtstaat met intolerante of onverdraagzame gedragingen of zet anderen daartoe aan. We verkennen de mogelijkheden om tegenwicht te bieden aan deze ondermijnende invloeden.

Het kabinet verwacht van een ieder openheid en deelname aan de samenleving. We ondersteunen mensen in hun weerbaarheid tegen ongewenste buitenlandse beïnvloeding. Het kabinet ondersteunt inburgeringsplichtige nieuwkomers actief, onder andere bij het leren van de taal. Kennis over de Holocaust wordt een vast onderdeel van inburgering.

Om dit te realiseren, gaat het kabinet, binnen de bestaande middelen, aan de slag voor een actieagenda integratie met in ieder geval de volgende stappen:

- Werk is de basis van integratie. We gaan aan de slag met gelijke kansen voor iedereen, de aanpak van discriminatie op de arbeidsmarkt en het leren van de taal op de werkvloer – hierbij ontzorgen we werkgevers (vooral het midden- en kleinbedrijf), zodat zij er zo weinig mogelijk geld en tijd aan kwijt zijn. Dit geldt ook voor het sneller aan werk helpen van nieuwkomers (gezinsmigranten, statushouders en asielzoekers). Nog te veel statushouders zijn nog niet betaald aan het werk en daarmee nog afhankelijk van de bijstand.
- Het kabinet versterkt zelfbeschikking en de vrijheid om eigen keuzes te maken – ook in een gesloten gemeenschap moet je zelf richting kunnen geven aan je leven. Daarom zetten we extra in op verandering vanuit die groepen zelf en op de aanpak van schadelijke praktijken.
- Het kabinet ondersteunt inburgeringsplichtige nieuwkomers bij het leren van de taal en brengt actief kennis over de Holocaust bij.
- Het kabinet wil betere regels voor versterkte oproepen tot gebed.
- Het kabinet blijft de dialoog aangaan om maatschappelijke samenhang te realiseren – hiermee willen we scheidslijnen in de samenleving overbruggen en verbinding stimuleren.
- Het kabinet wil de veerkracht en weerbaarheid van mensen verhogen om de sociale stabiliteit te behouden. Zo willen we Nederland sterker maken tegen interne en externe conflicten, en tegen ongewenste buitenlandse beïnvloeding.



Aan de Minister van Asiel en Migratie

DG Migratie

MR/OR-nummer

# advies (rijks)ministerraad/onderraad

Datum 30 augustus

Onderwerp Annotatie raad Asiel en Migratie 3 september 2024

## 1 Indiener

MAenM.

## 2 Advies

Voorstel toelichten.

## 3 Kern van het voorstel

- U heeft het aangepaste concepthoofdstuk 2 asiel en migratie ingediend voor de raad Asiel en Migratie op 3 september 2024.
- In en na de raad op 27 augustus hebben verschillende bewindspersonen voorstellen gedaan. U heeft een deel van deze voorstellen overgenomen. Wijzigingen t.o.v. de vorige versie zijn geel gemarkeerd.
- De financiële paragraaf moet nog worden geactualiseerd n.a.v. de financiële besluitvorming. Hierover loopt het gesprek met FIN.
- MSZW heeft het deel 'arbeidsmigratie' aangeleverd. MSZW, MEZK en MLVVN hebben overeenstemming bereikt over dit deel van de tekst.
- MOCW heeft het deel 'studiemigratie' aangeleverd.

## 4 Spreektekst

- Voor u ligt mijn concepthoofdstuk 2 asiel en migratie voor het regeerprogramma.
- Deze tekst is een uitwerking van het hoofdlijnenakkoord en bevat alle asielmaatregelen die hier in genoemd staan. Ook in de volgorde van de maatregelen sluiten we aan bij het hoofdlijnenakkoord.
- Uw commentaren n.a.v. de onderraad op 27 augustus heb ik deels verwerkt.
- Met FIN stem ik af over de aanpassing van de financiële paragraaf.
- De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de passages over arbeidsmigratie aangeleverd.
- De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de passage over studiemigratie aangeleverd.

## 5 Politiek-bestuurlijke context

Hoofdstuk 2 is de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord voor het regeerprogramma.

Te verwachten inbreng van andere bewindspersonen (o.b.v. inbreng in de Ambtelijke commissie asiel en migratie en nagekomen ambtelijke informatie):

MSZW:

- MSZW heeft verzocht:
  - (i) in de introductie eerst arbeidsmigratie te noemen, daarna asielmigratie,
  - (ii) te verwijzen naar een WRR bevinding dat toenemende diversiteit kan leiden tot vermindering van sociale cohesie
  - (iii) de beperking van rechtsbijstand van asielaanvragen niet te concretiseren in het RP,
  - (iv) de toon op het hoofdstuk, met name op passages over overlast, aan te passen,
  - (v) de passage over gezinshereniging in het tweestatusstelsel te veralgemeniseren,
  - (vi) de tekst inzake aanpassing van de asielvergunning voor bepaalde tijd uit het HLA te gebruiken in het RP, en
  - (vii) te benoemen dat werk de basis van integratie.
- U heeft punt (vii) verwerkt in de tekst (in paragraaf 6).
- De tekst over integratie wordt ondergebracht in H1.

MBZ:

- MBZ heeft verzocht:
  - (i) 'drastisch' te schrappen in de passage dat de omvang van migratie moet worden beperkt,
  - (ii) 'een deel van de asielzoekers veroorzaakt grote overlast' te schrappen,
  - (iii) de letterlijke tekst uit het HLA over 110/111 in het regeerprogramma op te nemen,
  - (iv) de passage over gezinshereniging in het tweestatusstelsel te veralgemeniseren,
  - (v) de beperking van rechtsbijstand van asielaanvragen niet te concretiseren in het RP,
  - (vi) de toon op het hoofdstuk, met name op passages over overlast, aan te passen,
  - (vii) de passage over het beperken van de gemeentelijke opvang (financiering) tot het meest basale uit het HLA te gebruiken in het RP en
  - (viii) een tekstuele aanpassing te doen inzake het nieuw schuwen van strategische maatregelen in Europees verband.
- U heeft punt (vii) verwerkt in de tekst.

SRb:

- SRb heeft verzocht:
  - (i) toe te voegen dat maatregelen nadat in samenspraak met JenV onderzoek is gedaan naar overeenstemming met Europese regelgeving;
  - (ii) toe te voegen dat hoger beroep bij één instantie kan plaatsvinden, met behoud van rechtseenheid;

- (iii) toe te voegen dat financiële gevolgen voor de rechtspraak en rechtsbijstand worden gedekt uit generale middelen of uit de begroting van AenM.

- U heeft geen van deze punten verwerkt in de tekst.

MJenV

- MJenV heeft verzocht:

- (i) toe te voegen dat het kabinet de hervormingen in het belang van de nationale veiligheid dusdanig vorm geeft zodat zicht wordt gehouden op gevaarlijke personen die zich in de migratiestromen mengen;
- (ii) te verduidelijken dat kansarme groepen op aparte locaties worden opgevangen met een zoveel mogelijk versoberd en deels gesloten regime, conform HLA;
- (iii) toe te voegen dat we de mogelijke consequenties voor het vreemdelingenbeleid en de nationale veiligheid betrekken bij het onderzoek naar de uitbreiding van het intrekken van het Nederlanderschap.

- U heeft punt (ii) verwerkt in de tekst.

MBZK

- MBZK heeft verzocht:

- (i) 'dragend motiveren' toe te voegen bij de tekst over de amvb's onder 110/111'
- (ii) conform HLA te verduidelijken dat de opvang *gedifferentieerd* wordt beperkt en versoberd;
- (iii) te verduidelijken dat het opschorten van de behandeling van asielaanvragen binnen de maximale Europese termijnen geschied;
- (iv) toe te voegen dat de asielketen wordt versterkt door deze onder eenduidige regie van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon te brengen;
- (v) de passage over gezinshereniging in het tweestatusstelsel te veralgemeniseren;
- (vi) te schrappen dat permanent getoetst kan worden of bescherming noodzakelijk is (vergunning onbepaalde tijd);
- (vii) een tekstuele aanpassing te doen inzake het verkennen van out-of-the-box-oplossingen van migratiesamenwerking.

- U heeft punt (i), (ii) en (iv) verwerkt in de tekst.

MVRO:

- MVRO heeft verzocht:

- (i) het verbod op voorrang bij de toewijzing van sociale huurwoningen niet onder de asielcrisiswet te benoemen, maar onder de paragraaf over opvang;

- U heeft punt (i) verwerkt in de tekst.

MDef:

- MDef heeft verzocht:

- (i) toe te voegen dat het kabinet beziet of ook de werkinstructies van de IND (naast de ambtsberichten) niet openbaar kunnen worden gemaakt;
- (ii) een wijziging te doen inzake het werken door asielzoekers.

- U heeft punt (i) verwerkt in de tekst.



MOCW:

- MOCW heeft verzocht:
  - (i) conform HLA toe te voegen dat het kabinet speciale aandacht heeft voor de veiligheid van kinderen, vrouwen en lhbtqi+ in opvanglocaties.
- U heeft dit punt (i) verwerkt.

SJenV:

- SJenV heeft verzocht:
  - (i) bij het verhogen van de capaciteit voor vreemdelingenbewaring toe te voegen dat dit op (langere) termijn kan worden gerealiseerd.
- U heeft dit punt (i) verwerkt door te verduidelijken dat de capaciteit zo snel mogelijk wordt verhoogd, rekening houdend met de algemene druk op detentiecapaciteit.

## 6 Toelichting

Eventuele gewenste wijzigingen moeten uiterlijk dinsdag 3 september direct worden verwerkt in een nieuwe versie. Uiterlijk woensdag 12.00 uur moet H2 met uw akkoord bij AZ worden ingediend. Alle hoofdstukken worden gebundeld geagendeerd in de MR op 6 september.

De uitwerking van de afzonderlijke maatregelen zal verder via standaardproces worden voortgezet. Dit betekent dat bepaalde maatregelen, waaronder wetwijzigingen, in de raad Asiel en Migratie, en vervolgens in de MR, zullen worden geagendeerd.

### Financiële paragraaf

De financiële paragraaf in deze versie van hoofdstuk 2 is nog niet aangepast n.a.v. de augustusbesluitvorming. Hieronder is het nieuwe tekstvoorstel opgenomen. Hier zijn geen specifieke bedragen per maatregel genoemd, maar een stelpost voor de nadere uitwerking van de asielmaatregelen en de bijbehorende wetsvoorstellen. Dit bedrag staat op de aanvullende post bij Financiën en kan op basis van bestedingsplannen worden overgeboekt naar A&M.

Op dit moment is bij FIN de vraag opgekomen of (i) het generale dossier vermeld moet worden en of (ii) de bedragen vermeld moeten worden in de financiële paragraaf, aangezien de uitkomsten van de augustusbesluitvorming normaliter pas bekend worden gemaakt bij Prinsjesdag (hoewel dit niet juridisch is voorgeschreven).

Ad i. Ambtelijk FIN is geen voorstander van het vermelden van het generale dossier voor asiel in de tekst. Hierover vindt nog afstemming plaats. In H8 nationale veiligheid is bijvoorbeeld wel genoemd dat bewaken en beveiligen een generaal dossier is. Hierover dient één lijn te worden afgesproken. Ons advies is om het generale dossier te vermelden.

Ad ii. Hierover is ambtelijk contact geweest met FIN, ambtelijk FIN legt dit nog ter overweging voor aan de Minister van Financiën. Er zijn twee scenario's: 1) de budgettaire reeksen uit het regeerprogramma halen of 2) de budgettaire reeksen laten staan. Ons advies is om de budgettaire reeks wel op te nemen, om zo inzicht te geven in de dekking van de beleidsvoornemens. In deze context zijn de eerdere onderraden ook verlopen. De dekking van de verschillende hoofdstukken

kan immers niet eenvoudig uit de Miljoenennota worden gehaald. Vermeld zou kunnen worden dat het totaalbeeld met Prinsjesdag wordt gepresenteerd. Alternatief is om een brief met toelichting te zenden aan de Tweede en Eerste Kamer om de dekking van het regeerprogramma inzichtelijk te maken (de tabellen met de financiële reeksen).

#### **7 Voorportalen en onderraden**

Het hoofdstuk is besproken in de onderraad op 27 augustus 2024. Het hoofdstuk is eveneens ambtelijk besproken in de ambtelijke commissie Asiel en Migratie op 14 en 28 augustus 2024.

#### **8 Afstemming**

Het hoofdstuk is voorgelegd aan COA, IND en DT&V.

[REDACTED] - BD/DGM/DRM/B&S

---

Van: [REDACTED]  
Verzonden: donderdag 19 september 2024 11:50  
Aan: [REDACTED]  
Onderwerp: FW: 110/111: onderbouwing amvb in MR

Van: [REDACTED]  
Verzonden: dinsdag 3 september 2024 10:13  
Aan: Faber - van de Klashorst, M.H.M. - BD/AL [REDACTED]  
CC: [REDACTED]  
Onderwerp: 110/111: onderbouwing amvb in MR

Beste Marjolein,

Zoals verzocht hieronder een aantal bullits waarin wordt toegelicht waarom het aangewezen is om in de MR niet alleen het kb en de voortduringswet te agenderen maar ook tenminste één amvb.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]  
[REDACTED]  
.....  
**Directie Wetgeving en Juridische Zaken**  
Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH | Den Haag

secretariaat: [REDACTED]

- Als het noodrecht van artikel 111 Vreemdelingenwet 2000 per kb wordt geactiveerd, ontstaat op dat moment de bevoegdheid om bij amvb af te wijken van de wet;
- Zonder zo'n amvb is sprake van "leeg noodrecht": het noodrecht is wel geactiveerd maar er is nog geen maatregel getroffen;
- Hoewel de wet die situatie op zichzelf toelaat, gebeurt er dus op dat moment nog niets om de buitengewone omstandigheden te verhelpen;
- De toepassing van het noodrecht die nu wordt voorzien onderscheidt zich van situaties waarin dit tot op heden aan de orde is geweest. In die situaties werden specifieke noodbevoegdheden geactiveerd en was geen nadere wetgeving nodig om dat te doen.
- Een toepassing zoals nu voorzien – meerdere maatregelen die gefaseerd worden genomen om een situatie het hoofd te bieden – is wat dat betreft anders.

- In die situatie is het aangewezen KB en voortduringswet in ieder geval vergezeld te laten gaan van een eerste amvb met maatregelen om de buitengewone omstandigheden te verhelpen;
- Gelijk met het kb en de voortduringswet agenderen van de amvb in de MR laat zien wat de toepassing van het noodrecht feitelijk inhoudt;
- Het maakt mogelijk dat (na advisering door de RvS) de amvb met maatregel meteen bij de activering van het noodrecht in werking kan treden.
- Indien mét het kb niet minimaal één maatregel wordt genomen, ontstaat bovendien het risico dat alsnog geen overeenstemming over de maatregelen wordt bereikt en/of dat deze vertragen. Dan is er gedurende langere tijd sprake van "leeg noodrecht", terwijl noodrecht niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk.

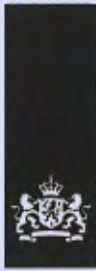
## **Route KB 110/111**

Stap 1: eind sept KB plus voortduringswet met motivering naar de MR, met in ieder geval één eerste ontwerp-amvb. In de motivering worden deze en de overige maatregelen benoemd die ingezet gaan worden ter bestrijding van de buitengewone omstandigheden.

Stap 2: na behandeling in de MR gaan de voordrachten voor vaststelling van het KB en de adviesaanvraag over de voortduringswet naar de Koning, die het KB tekent en de adviesaanvraag doorstuurt naar de RvS.

Stap 3: bij dictum RvS over de voortduringswet opnieuw behandeling in MR (kan ook politieke afspraak zijn) voorafgaand aan indiening bij de Tweede Kamer.

Stap 4: parallel aan stappen 2 en 3 kunnen zo mogelijk ook de andere ontwerp-amvb's via de MR voor advies naar de RvS en door de Koning worden vastgesteld en – na publicatie van het KB – in werking treden.



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid  
Aan de Staatssecretaris Rechtsbescherming  
Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

## advies (rijks)ministerraad/onderraad

Datum 23 augustus 2024  
Onderwerp Concepthoofdstuk 2 voor het regeerprogramma

### 1 Indiener

MAenM.

### 2 Advies

Niet instemmen, met interventie.

### 3 Kern van het voorstel

Het geagendeerde stuk (zie bijlage) betreft de uitwerking van de afgesproken maatregelen in hoofdpunt 2 'Asiel en Migratie' van het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, ten behoeve van het regeerprogramma.

H2 bevat onderwerpen die JenV raken:

- relatie migratie en nationale veiligheid;
- rechtsbescherming/verenigbaarheid met Europese en internationale verdragen;
- rechtspraak;
- inburgeringsstelsel;
- vreemdelingenbewaring;
- toegang tot het recht voor arbeidsmigranten.

Bijlage 2 bevat een kolommentabel met de relevante passages uit het HLA, de uitwerking en de voorgestelde spreektekst.

### 4 Interventie / spreektekst

#### 1. Intro (p. 1) Rechtsbescherming algemeen (SRb)

- Hoofdstuk 2 van het regeerakkoord over Asiel en Migratie bevat veel verschillende maatregelen die op een later moment zullen moeten worden uitgewerkt. Veel van de maatregelen verslechteren de rechtsbescherming van vreemdelingen en hebben gevolgen voor de capaciteit van de Rechtspraak.
- Vanuit mijn verantwoordelijkheid als staatssecretaris Rechtsbescherming acht ik het van belang dat er bij het uitwerken van de verschillende maatregelen oog is voor de rechtsbescherming en dat de gevolgen voor de Rechtspraak goed in kaart

worden gebracht. Daarbij is het essentieel dat de maatregelen integraal en in onderlinge samenhang worden bekeken.

- Daarnaast vind ik het vanuit mijn verantwoordelijkheid voor wetgevingskwaliteit van belang dat voor alle wetsvoorstellen een verantwoording aan de hand van het Beleidskompas wordt opgesteld met inbreng van de ketenpartners en dat de wetgevingstoets en grondwettelijke toets zorgvuldig worden doorlopen.

#### *2. Verenigbaarheid met EU/internationaal recht en onderlinge samenhang van de maatregelen (SRb)*

- Op p.1, in alinea 3, staat: "Het kabinet neemt daarom alle maatregelen die de asielinstroom beperken voor zover die maatregelen in overeenstemming zijn met Europese regelgeving en internationale verdragen." Ik wil graag het volgende zinsdeel aan deze zin toevoegen:

*"nadat in samenspraak met JenV onderzoek is gedaan en is vastgesteld dat deze maatregelen zowel afzonderlijk als gezamenlijk daarmee in overeenstemming zijn."*

- Daarachter wil ik graag de volgende zin opnemen:

*"De verschillende maatregelen worden in onderlinge samenhang gezien."*

- Van belang is dat de wet- en regelgeving vooraf goed wordt getoetst, zodat deze later stand houdt.
- Bovendien dienen de maatregelen in samenhang te worden gezien en beoordeeld, zodat voldoende gewaarborgd zal zijn dat de rechtsbescherming en het totaal pakket van maatregelen in overeenstemming is met Europese regelgeving en internationale verdragen.

#### *3. Asielmigratie (p. 1): Gevaarlijke personen in migratiestromen (MJenV)*

- In het verleden hebben we gezien dat zich onder migratiestromen personen mengen die een gevaar zijn voor de nationale veiligheid. Daarom graag de volgende tekst toevoegen in de paragraaf direct onder het kopje **Asielmigratie** op p.1 als laatste zin:

*"De hervormingen geeft het kabinet in het belang van de nationale veiligheid dusdanig vorm dat goed zicht wordt gehouden op gevaarlijke personen die zich in de migratiestromen mengen."*

#### *4. 4A: Asielhervormingspakket: structurele hervormingen (p. 3): Vervallen hoger beroep (SRb)*

- Op p.3, alinea 1, staat: ".. gekeken wordt .. hoe voor asiel het beroep bij één instantie kan plaatsvinden waarmee hoger beroep kan komen te vervallen. Ik stel voor om aan deze zin toe te voegen:

*"met behoud van rechtseenheid."*

#### 5. 4E: Sneller vertrek: Vreemdelingenbewaring (SJenV)

- Op p. 4 staat: Om (gedwongen) terugkeer fors te bevorderen wordt de beschikbare capaciteit voor vreemdelingenbewaring opgehoogd.
- Er is op dit moment capaciteitsdruk in de vreemdelingenbewaring en het gevangeniswezen. De grenzen zijn daar voor beiden bereikt.
- Het kabinet reserveert voor uitbreiding vreemdelingenbewaring geld. Dat betekent niet dat er meteen capaciteit kan worden gerealiseerd. Om extra plaatsen te realiseren is de inschatting dat er minimaal 2 jaar voor nodig is om een locatie in gebruik te kunnen nemen.
- Ik kan daarom alleen instemmen met de tekst in het regeerprogramma indien dit niet ten koste gaat van de reguliere detentiecapaciteit in het gevangeniswezen en dat realisatie van extra plaatsen in de vreemdelingenbewaring op de langere termijn (2 jaar) pas kan worden gerealiseerd. Ik wil de volgende toevoeging aan de tekst voorstellen:

*"Realisatie van extra plaatsen in de vreemdelingenbewaring kan pas op de langere termijn (2 jaar) worden gerealiseerd."*

*(terugvaloptie: "Om (gedwongen) terugkeer fors te bevorderen wordt de beschikbare capaciteit voor vreemdelingenbewaring op termijn opgehoogd."*

#### 6. Eisen naturalisatie aangescherpt (p. 5) (MJenV)

- Intrekken van het Nederlanderschap staat gezien het nationale veiligheidsbelang in hoofdstuk 8 van het HLA. Ik heb vanaf het begin ingestemd om dit uit te werken in hoofdstuk 2 als mijn verantwoordelijkheid voor nationale veiligheid benoemd wordt. Dat is nu niet het geval. Graag daarom de volgende toevoeging doen onder het kopje **Eisen naturalisatie**, eerste alinea, voor de éénnalaatste zin:

*"Daarbij betrekken we onder meer de mogelijke consequenties voor het vreemdelingenbeleid en de nationale veiligheid."*

#### 7. Algemeen inburgeringsbeleid (SJenV)

a)

- Naar verwachting zal een discussiepunt ontstaan over de positionering van de tekst over integratie en participatie in hoofdstuk 1 of 2 van het regeerakkoord.
- Voorkeur om integratie en participatie onder hoofdstuk 1 te laten.
- Inhoudelijk is deze passage ingebed in het bredere beleid van meedoen in de samenleving en op de arbeidsmarkt, toeleiding naar werk, antidiscriminatie en sociale spanningen, onderwerpen die in Hoofdstuk 1 aan de orde komen.
- Minister Faber en Staatssecretaris Nobel hebben naar verwachting dezelfde inbreng.
- Terugvaloptie: indien in de Raad Asiel en Migratie toch wordt besloten tot plaatsing van de paragraaf integratie en participatie in hoofdstuk 2 wordt u geadviseerd in te zetten op handhaving van de bestaande en reeds overeengekomen tekst op de paragraaf integratie en participatie.



b)

- Inburgeringsbeleid wordt op verschillende aspecten geraakt door de maatregelen op het gebied van Asiel en Migratie in Hoofdstuk 2. Noodzaak van tijdige betrokkenheid SJenV bij uitwerking maatregelen.

#### 8. Financiële paragraaf (p.7)

- Op p.7, laatste alinea van de Financiële paragraaf, staat: "Daarnaast moeten de maatregelen nog verder worden uitgewerkt en worden ook de financiële gevolgen voor de rechtspraak en rechtsbijstand in kaart gebracht." Ik wil hier graag aan toevoegen:

*"Eventuele kosten die hieruit voortvloeien worden uit de generale middelen of binnen de begroting van Asiel en Migratie gedekt."*

### 5 Politiek-bestuurlijke context

- Het geagendeerde stuk is opgesteld door MAenM.
- MAenM is in overleg met de minister van Financiën om de maatregelen in H2 van financiële dekking te voorzien zodat zij de wetsvoorstellen in gang kan zetten. Tot nu toe is dat niet gelukt maar het proces loopt nog. Bij die dekking is ook aandacht voor kosten van rechtspraak en rechtsbijstand hoewel deze nog niet zijn gekwantificeerd.

### 6 Toelichting

#### Ad 1: Rechtsbescherming algemeen

- De opgesomde maatregelen verslechteren ieder voor zich en gezamenlijk de rechtsbescherming van asielzoekers.
- De bijlage op p. 7 en 8 hieronder bevat een niet-limitatieve opsomming van de maatregelen die de rechtsbescherming raken met enige context.
- Het sterk beperken of zelfs afschaffen van de mogelijkheid tot het aanwenden van rechtsmiddelen kan betekenen dat de civiele rechter zich als restrechter bevoegd gaat achten.

#### Ad 2: Verenigbaarheid met EU/internationaal recht

- Relevant juridisch kader is o.a. artikel 47 van het Europees Handvest,<sup>1</sup> de EU-Procedure richtlijn<sup>2</sup> en de Kwalificatierichtlijn.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden. Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.

<sup>2</sup> Richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

<sup>3</sup> Richtlijn 2011/95/EU betreffende inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een

- De Procedurerichtlijn schrijft o.a. voor dat:
  - Asielzoekers in de gelegenheid moeten worden gesteld om met de bevoegde autoriteiten samen te werken en te communiceren over zijn of haar zaak. Ook moet hij of zij in de gehele procedure over voldoende procedurele waarborgen beschikken.
  - Er dient tenminste één daadwerkelijk rechtsmiddel open te staan tegen een beslissing om internationale bescherming (art.46) en tijdens de beroepsprocedure dient op verzoek kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging beschikbaar te zijn.
- De Kwalificatierichtlijn (schrijft voor dat een asielzoeker alle elementen ter onderbouwing van het verzoek zo spoedig mogelijk indient. Echter, deze richtlijn bepaalt ook dat de verzoeker bij het ontbreken van volledig bewijs het voordeel van de twijfel moet worden toegekend als, kort gezegd, verklaarbaar is waarom die ontbrekende bewijzen niet geleverd kunnen worden en de wel gegeven bewijzen het verhaal geloofwaardig maken (zie art. 4). Dit beperkt dus de mogelijkheid om de bewijslast geheel bij de asielzoeker te leggen.

*Ad 4. 4A structurele hervormingen: Vervallen hoger beroep*

- Afschaffen van hoger beroep voor asielzaken vergt een oplossing om rechtseenheid te bewaren. Als deze ontbreekt, zal dit naar verwachting leiden tot forumshoppen, stijging van het aantal prejudiciële vragen aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en rechtsonzekerheid. Ook moet op dit punt goed naar de samenhang met andere maatregelen worden gekeken, zoals het schrappen van de voornemenprocedure.
- Er moeten voldoende waarborgen blijven om de rechtsbescherming te borgen (goede balans).
- Daarnaast zal het afschaffen van beide procedures gevolgen hebben voor de rechtspraak in eerste en enige aanleg (zie hieronder ad 7).

*Ad 5. 4E Sneller vertrek: Vreemdelingenbewaring*

- Er is op dit moment capaciteitsdruk in de vreemdelingenbewaring en het gevangeniswezen. De grenzen zijn daar voor beiden bereikt. Er zijn in het gevangeniswezen maatregelen getroffen onder meer om straffen later ten uitvoer te leggen. De voorraad personen dat wacht op tenuitvoerlegging van hun straf is ruim 3.000 en neemt verder toe.
- Het kabinet reserveert voor uitbreiding vreemdelingenbewaring geld. Dat betekent niet dat er meteen capaciteit kan worden gerealiseerd. Om extra plaatsen te realiseren is de inschatting dat er minimaal 2 jaar voor nodig is om een locatie in gebruik te kunnen nemen. DJI zal dit eerst moeten uitwerken om tot een realistische planning te komen. Er zal huisvesting en extra personeel beschikbaar moeten komen. Dat is op dit moment niet voorhanden.
- Op dit moment kan er, ook met extra geld, niet direct extra capaciteit bij de vreemdelingenbewaring bij. Als vreemdelingenbewaring wordt geprioriteerd boven het gevangeniswezen zal dat ten koste gaan van de huidige capaciteit van het gevangeniswezen. Dit zal de problematiek in

---

uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming.

het gevangeniswezen vergroten. Dat betekent dat het nog langer zal duren voordat straffen ten uitvoer worden gelegd. Dit acht ik zeer onwenselijk.

- Daarnaast is het mogelijk dat de strengere aanpak eerder ontwrichtend gedrag in de kaart zal spelen bij de doelgroep die geen rechtmatig verblijf krijgt. Dat betekent extra druk op het personeel.

#### *Ad 7 Financiële paragraaf*

##### *Gevolgen Rechtspraak*

- Maatregelen die naar verwachting tot meer juridische procedures zullen leiden, zijn o.a.:
  - Schrappen van de voornemenprocedure (paragraaf 1)
  - Een twee-statussen stelsel met strikte voorwaarden voor gezinshereniging (paragraaf 4a)
  - Afschaffen asiolvergunning voor onbepaalde tijd zodat permanent kan worden getoetst of bescherming nog noodzakelijk is dat iemand weer terug kan naar het land van herkomst (paragraaf 4a)
  - Vrijheidsbeperkende maatregelen voor overlastgevers' (paragraaf 4b)
  - 'Sneller vertrek': Het kabinet maakt het niet meewerken aan terugkeer strafbaar [...] Het frustreren van terugkeer door het stapelen van procedures zal met een pakket aan maatregelen, waaronder het tot een minimum beperken van de rechtsmiddelen, worden aangepakt.(paragraaf 4e)
- Daarnaast zijn er verschillende maatregelen die het aantal procedures verminderen:
  - Afschaffen hoger beroep
  - Het kabinet beperkt zoveel mogelijk de mogelijkheid tot herhaalde aanvragen (paragraaf 4e)
- Het is van belang dat bij de uitwerking van de maatregelen de gevolgen voor de migratieketenpartners, inclusief Raad voor de rechtspraak, Afdeling advisering van de Raad van State, NOVA, Raad voor Rechtsbijstand, goed in kaart worden gebracht.

##### *Gevolgen inburgeringsstelsel*

- Naar verwachting zal een discussiepunt zijn de positionering van de tekst over integratie en participatie in hoofdstuk 2 in plaats van hoofdstuk 1 van het regeerakkoord. In de fin. econ. Vijfhoek is de voorkeur uitgesproken dit onder hoofdstuk 2 (asiel en migratie) te plaatsen. Eerder hebben minister Faber, staatssecretaris Nobel en u afgesproken dit onder hoofdstuk 1 (bestaanszekerheid en koopkracht) te plaatsen vanwege de vele raakvlakken van het onderwerp met hoofdstuk 1.
- Een aantal onderdelen van de voornemens uit de asiel en migratie paragraaf heeft gevolgen voor het inburgeringsstelsel en de financieringssysteem daarvan. Het inburgeringsstelsel financiert gemeenten op basis van huisvesting.
- Tijdige betrokkenheid van inburgering bij de uitwerking van onderstaande de onderdelen is daarom belangrijk.

- Het gaat hierbij om de volgende punten:
  - A. Verbod op voorrang bij huisvesting van asielstatushouders;
  - B. De invoering van het tweestatusstelsel;
  - C. Versobering van opvang;
  - D. Intrekking van de Spreidingswet.
- Taalverwerving voor Oekraïners valt niet onder de stelselverantwoordelijkheid voor de Wi2021, omdat Oekraïners niet inburgeringsplichtig zijn. Dat geldt eveneens voor naturalisatie.

## **7 Voorportalen en onderraden**

Ter behandeling in de RAenM.

## **8 Afstemming**

- Input onderdeel MJenV: NCTV: [REDACTED], [REDACTED]
- Input onderdeel SRb: Drb, DWJZ/JZW, DFEZ, DGM: [REDACTED]
- Input onderdeel van SJenV, S&B: [REDACTED]
- Een conceptadvies is besproken met SRb.

## Bijlage

*In het oog springende maatregelen met gevolgen voor de rechtsbescherming (niet-limitatieve opsomming):*

- a. Schrappen voornemenprocedure (p.1, opsomming)
  - Op p.1 wordt onder het kopje Activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000 als voorbeeld genoemd het schrappen van de voornemenprocedure.
  - De voornemenprocedure is een soort bezwaarprocedure. Het schrappen van de voornemenprocedure zorgt ervoor dat de bezwaarprocedure uit de asielprocedure verdwijnt. Dit verslechtert de (rechtsbeschermings)positie van de asielzoeker, zal ten koste gaan van de kwaliteit van het primaire besluitvormingsproces van de IND en legt meer druk op de Rechtspraak.
  - De voornemenprocedure is niet verplicht, maar de procedurerichtlijn schrijft wel voor dat asielzoekers in de gelegenheid moeten worden gesteld om met de bevoegde autoriteiten samen te werken en te communiceren over zijn of haar zaak. Ook moet hij of zij in de gehele procedure over voldoende procedurele waarborgen beschikken.
- b. Bewijslastomkering recht op asiel (p. 2, laatste alinea)
  - Zie toelichting ad 2 hierboven.
- c. Uitlezen telefoon- en andere gegevensdragers (p. 2, laatste alinea)
- d. Beperken rechtsbijstand (p. 2 laatste zin, p. 3, alinea 1)
  - Het beperken van de rechtsbijstand in de aanvraagfase is juridisch mogelijk tot aan de voornemenprocedure en als deze zou worden geschrapt, tot aan het beroep bij de rechter (artikel 8 Besluit Rechtsbijstand en Toevoegcriteria). Er kan sprake zijn van een gehele schrapping van rechtsbijstand tijdens de aanvraagfase, dan wel een gedeeltelijke schrapping tot aan het voornemen.
  - De optie van een gedeeltelijke schrapping van rechtsbijstand heeft al eerder in een Regeerakkoord (2017) gestaan. Het doel van de beperking was destijds het ontlasten van de justitiële keten (capaciteit vrijmaken bij de IND). De maatregel is destijds uiteindelijk niet doorgevoerd. Over deze mogelijke beperking zijn destijds wel verschillende onderzoeken en publicaties verschenen. Zo adviseerde de commissie Van Zwol te investeren in een zorgvuldige behandeling van een eerste asielaanvraag en het belang om rechtsbijstand in de aanvraagfase te handhaven om vertraging bij beroep, vervolg- en vertrekprocedures te beperken. Ook in het rapport van de Commissie-Van der Meer is de nadruk gelegd op het zoveel mogelijk naar voren halen van rechtsbijstand om duurdere rechtsbijstand in latere fasen te voorkomen.
  - Daarnaast speelt ook het risico van belasting (in plaats van ontlasting) van de justitiële keten. O.a. doordat het feitencomplex niet meer in gezamenlijk beraad tussen IND en gemachtigde wordt vastgesteld in de fase voor het voornemen, waardoor dit op een later moment moet gebeuren.
- e. Vereenvoudiging Rechtspraak (p. 3, alinea 1)

- Gekeken wordt hoe de Rechtspraak vereenvoudigd kan worden (paragraaf 4a). Deze maatregel staat niet concreet in het HLA genoemd. Niet duidelijk is waar hierbij aan wordt gedacht, of er mogelijkheden zijn en zo ja, wat deze mogelijkheden zijn. Dit raakt direct de Rechtspraak.
- f. Beroep bij één instantie (p. 3, alinea 1)
- Gekeken wordt hoe voor asiel het beroep bij één instantie kan plaatsvinden waarmee hoger beroep kan komen te vervallen.
  - Zie voorgestelde interventie op dit punt. Met name de rechtseenheid en de samenhang met het (al dan niet) afschaffen van de voornemenprocedure is van belang.
- g. Dwangsommen wegens termijnoverschrijding worden afgeschaft of beperkt (p. 3, alinea 1)
- Bij de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND uit 2021 werden de bestuurlijke en rechterlijke dwangsommen in vreemdelingenzaken opgeschort.
  - In 2022 oordeelde de Afdeling rechtspraak van de Raad van State dat de opschorting van de bestuurlijke dwangsom wel toelaatbaar was, maar dat artikel 47 van het Europees Handvest (= recht op een doeltreffende voorziening in rechte) in de weg stond aan het afschaffen van de rechterlijke dwangsom bij niet tijdig beslissen op asielverzoeken, wanneer daar geen alternatief voor in de plaats wordt gesteld.<sup>4</sup>
  - Deze tijdelijke regeling wordt m.i.v. 1 januari 2025 permanent gemaakt door middel van de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken. In die wet wordt de mogelijkheid voor de oplegging van de rechterlijke dwangsom in stand gelaten omdat, aldus het toenmalig kabinet, geen haalbaar alternatief was gevonden dat aan de eisen kon voldoen die de Afdeling daarvoor formuleerde.
  - Het lijkt slechts mogelijk om ook deze dwangsom af te schaffen nadat de termijnoverschrijdingen tot het verleden behoren. Voordat dat gerealiseerd is, zal afschaffing in strijd komen met het Handvest.
- h. Lik op stuk voor overlastgevers (p.3, B)
- Vrijheidsbeperkende maatregelen zullen in het algemeen ter toetsing aan de rechter moeten kunnen worden voorgelegd.
  - Er zal voorzien moeten worden in nadere regelgeving die de basis kan vormen voor deze modaliteiten en voorziet in adequate rechtsbescherming tegen de besluiten die worden genomen. Bij beslissing van 1 maart 2024 heeft de Rb Den Haag geoordeeld dat opvang in een procesbeschikbaarheidslocatie een vrijheidsbeperking is waarvoor een wettelijke grondslag noodzakelijk is. Een overeenkomstige redenering lijkt te verwachten bij vrijheidsbeperkende maatregelen wegens overlast.<sup>5</sup>
- i. Implementatie Asiel- en Migratiepact (p.4, F)

<sup>4</sup> ABRvSt 30/11/2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, ABRvSt 30/11/2022, ECLI:NL:RVS:2022:3352.

<sup>5</sup> Rb Den Haag, 01/03/2024 ECLI:NL:RBDHA:2024:2653.

- In de tekst staat dat bij de implementatie van het Pact de nationale asielprocedure sterk wordt vereenvoudigd en onverplichte procedurestappen worden geschrapt.
  - Hier lijkt een link te zijn met de voornemenprocedure en beroep bij één instantie. Ook hier geldt dat er voldoende rechtsbescherming over moet blijven.
- j. Eisen naturalisatie aangescherpt (afstand doen andere nationaliteit) (p.5)
- Afstand doen van andere nationaliteit(en) is reeds lange tijd staand beleid in Nederland. Het laten vallen van deze afstandsverplichting zal pas na langere tijd significant verandering brengen in het aantal personen van wie het Nederlanderschap kan worden ingetrokken.
  - Tegelijkertijd zijn op deze regel (ook nu al) relatief veel uitzonderingen op grond van diverse verdragen, waaronder EVN, Verdrag van Straatsburg en Verdrag inzake voorkomen staatloosheid. Daarnaast is het bij sommige staten niet mogelijk om (zelf) afstand te doen van je nationaliteit. Het aantal mensen met een dubbele nationaliteit zal dus niet binnen een korte tijd opdrogen.
  - Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat bij intrekking van het Nederlanderschap op grond van onherroepelijke veroordeling voor terrorisme of andere ernstige misdrijven, niet om grote aantallen gaat (enkele tientallen in afgelopen 7 jaar).
  - In deze alinea zit verder een dubbelheid. Als het moeilijker is om de Nederlandse nationaliteit te krijgen en na 10 jaar afstand wordt gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit na het verkrijgen van het Nederlanderschap, dan zijn er minder personen met een meervoudige nationaliteit waarbij het Nederlanderschap kan worden ingetrokken na een onherroepelijk veroordeling voor een terroristisch misdrijf of andere ernstige misdrijven waarvoor het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) dit toelaat.
- k. Eisen naturalisatie aangescherpt (intrekken Nederlanderschap) (p.5)
- In het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) is bepaald dat staten aangesloten bij dit verdrag de nationaliteit kunnen intrekken als het gedrag van personen de essentiële belangen van die staat ernstig schaadt (artikel 7, eerste lid aanhef en onder d, EVN). In Nederland wordt dit reeds zodanig toegepast in de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) dat terrorisme hieronder valt: aansluiting bij een terroristische organisatie (art 14 lid 4), en onherroepelijke veroordeling voor een terroristische misdrijf (art 14 lid 2 RWN) kunnen reden zijn om het Nederlanderschap in te trekken. Conform artikel 14 RWN kan overigens ook ingetrokken worden op grond van andere ernstige misdrijven (waaronder oorlogsmisdaden).
  - Eventuele uitbreiding van het intrekken van het Nederlanderschap is alleen mogelijk als delicten onder "essentiële belangen van een staat" zoals verwoord in het EVN kunnen worden geschaad. Daarbij gaat het om (ernstige) delicten gericht tegen de staat (zoals terrorisme en spionage). Conform de vaste interpretatie van het EVN vallen commune delicten (zoals moord, zedendelicten etc.), hoe zwaar ook, hier niet onder. Welke ruimte er precies zit in het verdrag om andere categorieën delicten voor intrekking te gebruiken en of dit vanuit

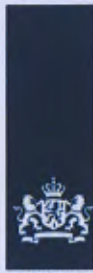
beleidsmatig en operationeel standpunt effectief kan zijn, dient in afstemming met DWJZ nader te worden onderzocht.

- Eventueel wijzigen van EVN vergt unanimititeit. De haalbaarheid van een dergelijke verdragswijziging op korte termijn wordt daarom als laag ingeschat.

I. Arbeidsmigratie (p. 6 bovenaan)

- Samenwerking en informatiedeling binnen de handhavingsketen (p.6, alinea 1)
- SZW heeft samen met JenV een start gemaakt met opvolging van de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Belangrijk daarbij is de inzet op informatievoorziening (lokaal, dichtbij de doelgroep en in hun eigen taal). Het Juridisch Loket is dit jaar gestart met het ontwikkelen en aanbieden van op maat gemaakte dienstverlening voor arbeidsmigranten. Met het experiment van de Regelrechter onder de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging wordt o.a. beoogd voor arbeidsmigranten een laagdrempelige rechterlijke procedure te bewerkstelligen.





Aan de Minister van Justitie en Veiligheid  
Aan de Staatssecretaris Rechtsbescherming  
Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtsbestel  
Rechtspraak en Geschilopl.

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

# advies (rijks)ministerraad/onderraad

Datum 30 augustus 2024  
Betreft H2 Asiel en migratie

**Datum behandeling**  
3 september 2024

**Afkomstig van**  
Minister van Asiel en Migratie

**Datum stuk**  
30 augustus 2024

**1. Indiener**  
MAenM.

**2. Advies**  
Niet instemmen, met interventie.

**3. Kern van het voorstel**

Het geagendeerde stuk (zie bijlage) betreft de uitwerking van de afgesproken maatregelen in hoofdpunt 2 'Asiel en Migratie' met wijzigingen in geel gearceerd ten opzichte van de versie die in de RAenM op 27 augustus jl. is besproken. De in het advies voor de RAenM van 27 augustus meegegeven spreekteksten hebben niet tot wijziging van de tekst geleid, met uitzondering van het punt van de vreemdelingenbewaring. Hier luidt de tekst nu:

*"Om (gedwongen) terugkeer fors te bevorderen wordt de beschikbare capaciteit voor vreemdelingenbewaring zo snel als mogelijk opgehoogd, waarbij rekening wordt gehouden met de algemene druk op de detentiefaciliteit."*

Daarnaast is in de RAenM besloten de paragraaf over integratie (incl. inburgering) te plaatsen in Hoofdstuk 1 (bestaanszekerheid). Deze passage wordt nog wel in de RAenM besproken. Op verzoek van de StasJenV zijn in die passage, in overleg met staatssecretaris Participatie en Integratie, nog drie aanpassingen gedaan:

- Tweede bullet: na praktijken toevoegen "zoals huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking."
- Derde bullet: na kennis invoegen "bij" en na Holocaust vervangen "bij" door "en de slachtoffers daarvan."
- Laatste bullet: na beïnvloeding toevoegen: "zoals via weekendscholen."

Dit advies bevat uitsluitend interventies ten aanzien van gewijzigde teksten. Mocht u andere in de eerdere RAenM geuite interventies willen herhalen, kunt u deze vinden in het advies voor de RAenM op 27 augustus (bijlage 3). De tekst over inburgering wordt behandeld in H1 (bestaanszekerheid).

#### 4. Interventie / spreektekst

1. *4E: Sneller vertrek: Vreemdelingenbewaring (SJenV)*
  - Op p. 4 staat: Om (gedwongen) terugkeer fors te bevorderen wordt de beschikbare capaciteit voor vreemdelingenbewaring **zo snel als mogelijk** opgehoogd, **waarbij rekening wordt gehouden met de algemene druk op de detentiecapaciteit**.
  - Ik wil benadrukken dat realisatie van capaciteit voor vreemdelingenbewaring een aantal jaren kan duren. Door de zinsnede "zo snel als mogelijk" toe te voegen kan het kabinet hoge verwachtingen wekken.

Voor het overige wordt verwezen naar het advies dat is opgesteld voor de RAenM van 27 augustus.

#### 5. Toelichting

Verder raken de volgende wijzigingen JenV:

- A. Paragraaf 1. Activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000, eerste alinea, laatste zin:  
*"Het kabinet vult vervolgens Algemene maatregelen van bestuur (amvb's), **dragend gemotiveerd**, met afwijkende regels."*
  - Dit sluit aan bij de wens om maatregelen en wet- en regelgeving goed te motiveren.
- B. Paragraaf 2 Asielcrisiswet, 1<sup>ste</sup> alinea, derde bullet:  
*"het opschorten van de behandeling van asielaanvragen (**'asielbeslisstop'**)"*
  - Deze toevoeging betreft een verduidelijking van de tekst in de bullet. In algemene zin geldt dat wanneer de IND asielaanvragen in behandeling blijft nemen, maar geen beslissing neemt, de asielzoeker in onzekerheid zal blijven over zijn asielaanvraag. Wanneer de IND weer overgaat tot beslissen, bestaat het risico dat de Rechtspraak te maken krijgt met een (opgespaarde) toestroom van zaken. Ook kan het niet tijdig beslissen leiden tot extra procedures.
  - Het is van belang dat de Raad voor de rechtspraak nauw wordt betrokken bij de uitwerking van deze maatregel.
- C. Paragraaf 2 Asielcrisiswet, 2<sup>e</sup> alinea, laatste zin:  
*"De nationale asielketen wordt versterkt door deze onder eenduidige regie van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon te brengen."*
  - Ambtelijk is van DGMigratie begrepen dat deze wijziging geen verandering teweegbrengt. Voorheen lag de regie bij de staatssecretaris van JenV, nu bij MAenM.
- D. Paragraaf 4 Asielhervormingspakket, A. structurele hervormingen, tweede alinea:  
*"Deze groepen zullen daartoe met voorrang worden behandeld door de IND waarbij op aparte locaties **met een zo veel mogelijk versoberd en***

Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving  
Directie Rechtsbestel  
Rechtspraak en Geschilopl.

Datum  
30 augustus 2024

**deels gesloten regime** wordt opgevangen en bij afwijzing van de aanvraag aansluitend wordt ingezet op vertrek, waar nodig gedwongen.”

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtsbestel  
Rechtspraak en Geschilopl.

**Datum**  
30 augustus 2024

- Wat er concreet verandert hangt af van de uitwerking van de voorgestelde maatregelen. Op dit moment is in elk geval in het Nederlandse beleid reeds voorzien in de mogelijkheid om ten aanzien van specifieke groepen een versoerd en deels gesloten regime toe te passen. Daarbij past de opmerking dat met name het gebruikmaken van een deels gesloten regime niet onbetwist is, en door de rechter niet steeds in overeenstemming wordt geacht met het Unierecht.
  - De versoering van het regime mag in elk geval niet leiden tot een afwijking van de eisen die aan opvang worden gesteld in de Opvangrichtlijn (RI 2013/33). Met name moet aandacht blijven bestaan voor de eisen die gelden voor de opvang van specifieke groepen zoals gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarigen (artt. 21-25 Opvangrichtlijn).
  - Het is van belang om duidelijk te hebben in hoeverre het bedoelde “deels gesloten regime” de facto neerkomt op “detentie”. In dit verband is van belang dat “detentie” een EU-rechtelijke term is die volgens vaste rechtspraak van het HvJEU niet door lidstaten zelf mag worden ingevuld. Het is dus niet mogelijk om de eisen van het EU-recht te ontlopen door een andere term te gebruiken (een deels gesloten regime).
  - Detentiemaatregelen moeten voldoen aan de eisen die het Unierecht daaraan stelt. Daarbij moet worden gedacht aan ambtshalve rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een detentiemaatregel, het voorzien in duidelijke en toegestane criteria waaraan moet zijn voldaan om tot detentie over te gaan waarbij de toepassing van die criteria voorts moet voldoen aan de eisen van evenredigheid (dus geen automatische besluitvorming), en het in acht nemen van de grenzen aan de duur van detentie.
  - Met betrekking tot het aansluitend inzetten op vertrek, is van belang dat de rechtspraak over de Terugkeerrichtlijn (RI. 2008/115) vereist dat bij het tenuitvoerleggen van terugkeer steeds de belangen als bedoeld in artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn in aanmerking worden genomen, waaronder het belang van het kind. Zo is voor terugkeer van alleenstaande minderjarigen vereist dat wordt nagegaan dat sprake is van adequate opvang in het land van terugkeer.
- E. Paragraaf 4 Asielhervormingspakket, A. structurele hervormingen, derde alinea, p. 3:  
*“De asielprocedures worden verkort en versoerd tot het Europese minimum, bijvoorbeeld door het verkorten van de beroepstermijn.”*
- Voor asielzaken die in de algemene asielprocedure worden afgedaan geldt een (hoger) beroepstermijn van één week. Voor asielzaken die in de verlengde asielprocedure worden afgedaan, geldt een (hoger) beroepstermijn van vier weken.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De algemene asielprocedure is de standaard asielprocedure en duurt 6 tot 9 dagen. Indien de IND niet binnen deze termijn een beslissing kan nemen, bijvoorbeeld in verband met de complexiteit van die zaak, dan wordt de zaak afgedaan in de verlengde asielprocedure. Deze procedure duurt 6 tot maximaal 15 maanden.

- De winst die hier te behalen valt is dus beperkt, en ook hier gelden Europese minimum normen.
- Daarnaast is van belang dat de uitwerking van deze maatregel in nauwe samenhang wordt gezien met andere uit te werken maatregelen zoals schrappen van de voornemenprocedure, afschaffen hoger beroep en beperken van rechtsbijstand.

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtsbestel  
Rechtspraak en Geschilopt.

**Datum**  
30 augustus 2024

- F. Paragraaf 4 Asielhervormingspakket, D. Opvang, tweede alinea:  
*"Om de druk op de woningmarkt te ontlasten, wordt de Huisvestingswet gewijzigd en stellen we een verbod op voorrang in voor statushouders bij de toewijzing van sociale huurwoningen op grond van het feit zij statushouder zijn."*

- G. Financiële paragraaf

In de komende periode worden verschillende uitvoeringstoetsen gedaan om de financiële (en uitvoerings-)consequenties van de maatregelen in kaart te brengen voor de uitvoering in de keten. Hiervoor is een structurele stelpost (reservering) opgenomen van 24 mln. euro in 2024 en 50 mln. euro vanaf 2025. De kosten van de verschillende maatregelen worden aan de hand van deze uitwerkingen verder gepreciseerd.

Voor het intensiveren van de grensbewaking door de KMar is extra geld beschikbaar gesteld. In 2025 is dit 45 mln. oplopend tot 151 mln. structureel in 2029. Deze uitgaven aan de KMar tellen mee voor de 2% NAVO-doelstelling.

*Ter info*

De financiële paragraaf in hoofdstuk 2 is nog niet aangepast n.a.v. de augustusbesluitvorming. Hieronder is het nieuwe tekstvoorstel opgenomen. Hier zijn geen specifieke bedragen per maatregel genoemd, maar een stelpost voor de nadere uitwerking van de asielmaatregelen en de bijbehorende wetsvoorstellen. Dit bedrag staat op de aanvullende post bij Financiën en kan op basis van bestedingsplannen worden overgeboekt naar A&M.

Op dit moment is bij FIN de vraag opgekomen of de bedragen vermeld moeten worden in de financiële paragraaf, aangezien de uitkomsten van de augustusbesluitvorming normaliter pas bekend worden gemaakt bij Prinsjesdag (hoewel dit niet juridisch is voorgeschreven). Hierover is ambtelijk contact geweest met FIN, ambtelijk FIN legt dit nog ter overweging voor aan de Minister van Financiën. Er zijn twee scenario's: 1) de budgettaire reeksen uit het regeerprogramma halen of 2) de budgettaire reeksen laten staan. Ons advies is om de budgettaire reeks wel op te nemen, om zo inzicht te geven in de dekking van de beleidsvoornemens. In deze context zijn de eerdere onderraden ook verlopen. De dekking van de verschillende hoofdstukken kan immers niet eenvoudig uit de Miljoenennota worden gehaald. Vermeld zou kunnen worden dat het totaalbeeld met Prinsjesdag wordt gepresenteerd. Alternatief is om een brief met toelichting te zenden aan de Tweede en Eerste Kamer om de dekking van het regeerprogramma inzichtelijk te maken (de tabellen met de financiële reeksen).

Momenteel wordt wetgeving uitgewerkt om de asielmaatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord te implementeren. Er wordt een stelpost op de Aanvullende Post geplaatst om spoedig door te kunnen met de indiening van de wetsvoorstellen. De stelpost bedraagt 25 miljoen euro in 2024 en 50 miljoen euro vanaf 2025. In de komende periode worden er verschillende uitvoeringstoetsen gedaan om de financiële (en uitvoerings)consequenties van de verschillende maatregelen in kaart te brengen voor de uitvoering in de keten.

Voor het intensiveren van de grensbewaking door de KMar is extra geld beschikbaar gesteld. In 2025 is dit 45 mln. olopend tot 151 mln. structureel in 2029. Deze uitgaven aan de KMar tellen mee voor de 2% NAVO-doelstelling.

Voor het verhogen van de taaleis bij naturalisatie naar B1 is 15 mln. structureel beschikbaar gesteld.

In miljoenen euro,	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stelpost uitwerking asielmaatregelen HLA	25	50	50	50	50	50
Grensbewaking KMar		45	56	82	139	151
Aanscherping taaleis B1	15	15	15	15	15	15

## 6. Voorportalen & onderraden

Het hoofdstuk is besproken in RAenM op 27 augustus jl. Niet bekend is wat de uitkomst van deze bespreking was. Op het aanbiedingsformulier staat dat in afstemming met AZ de gevolgen voor de rijksbegroting bij de miljoenennota en departementale begrotingen aan de orde komen en dat de gevolgen voor apparaatsuitgaven en regeldruk volgen bij de individuele maatregeluitwerkingen.

## 7. Afstemming

- NCTV: contactpersoon: [REDACTED]
- DGRR/DRB: contactpersoon [REDACTED]
- DWJZ/JZW: [REDACTED]
- DFEZ: [REDACTED]
- SenB/DARC: [REDACTED]