



DEP. VERTROUWELIJK

Aan de Minister van Asiel en Migratie

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Staats- en Bestuursrecht

Datum

10 december 2024

nota

Aanbieding Asielnoodmaatregelenwet aan ministerraad
voor spoedadvies Raad van State

Bijlage(n)

1. Aanbiedingsformulier ministerraad – te tekenen
2. Wetsvoorstel
3. Memorie van toelichting – te tekenen
4. Reacties IND, DTenV, ABRvS, Rvdr, OM en politie (bijlagen bij de memorie)
5. Brief aan VP RvS met verzoek om spoedadvies – te tekenen
6. Brief aan MP met verzoek om machtiging spoedadvies – te tekenen
7. Formulier artikel 3.1 Comptabiliteitswet
8. Brief Inspectie JenV (ongevraagd)
9. Toetsopmerkingen JenV

1. Aanleiding

Op 25 oktober 2024 hebben de coalitiepartijen en het kabinet afgesproken dat er een Asielnoodmaatregelenwet komt met acht maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Tijdens de begrotingsbehandeling AenM op 7 november 2024 en bij brief van 14 november 2024 heeft u de Tweede Kamer laten weten dat het wetsvoorstel nog in 2024 naar de Afdeling advisering van de Raad van State zal gaan. Om die toezegging gestand te kunnen doen, is het wetsvoorstel in de periode 25 november tot en met 2 december 2024 voor advies voorgelegd aan de meest direct betrokken organisaties (IND, DTenV, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), Raad voor de rechtspraak (Rvdr), OM en politie) en aangemeld voor een rijksbrede wetgevingstoets door JenV. Zie in dit verband ook de nota van 22 november 2024 ([DJ 5946802](#)) waarmee de consultatieversie van het wetsvoorstel aan u is aangeboden. Het onderhavige wetsvoorstel is de uitwerking van de politiek gemaakte afspraak om het voorstel nog in 2024 aan Afdeling advisering voor te leggen. Het is dan ook in zeer korte tijd tot stand gekomen.

Bijgaand vindt u de ontvangen reacties en de benodigde stukken om het wetsvoorstel te laten agenderen voor de ministerraad van 20 december 2024, opdat het nog in 2024 aan de Afdeling advisering van de Raad van State kan worden voorgelegd.

2. Geadviseerd besluit

Wij adviseren u kennis te nemen van de reacties van IND, DTenV, ABRvS, Rvdr, OM en politie (bijlagen 4) en de brief van de Inspectie JenV met de oproep om ook de Inspectie over dit wetsvoorstel en andere in hoofdstuk 2 van het regeerprogramma genoemde wetsvoorstellen te consulteren (bijlage 8).

Gegeven de politieke wens om het wetsvoorstel voor de ministerraad van 20 december 2024 te laten agenderen, adviseren wij u verder:

- in te stemmen met de voorgestelde verwerking van de ontvangen reacties in de memorie van toelichting en het wetsvoorstel (bijlagen 2-3);
- het aanbiedingsformulier aan de ministerraad (bijlage 1), de memorie van toelichting (bijlage 3), de brief aan de vicepresident van de Raad van State met het verzoek om spoedadvies (bijlage 5) en de brief aan de ministerraad met het verzoek om machtiging tot het vragen van spoedadvies (bijlage 6) te ondertekenen;
- voorafgaand aan behandeling in de ministerraad telefonisch contact op te nemen met de vicepresident van de Raad van State over het spoedverzoek.

3. Kernpunten

De ontvangen reacties zijn kritisch over het gevoerde proces, de uitvoerbaarheid van een aantal voorgestelde maatregelen en de mogelijke consequenties ervan voor de vreemdelingenketen en de rechtspraak:

- Kwaliteit van het proces: Uit alle reacties spreken zorgen over de kwaliteit van het gevoerde proces, gezien de beperkte voorbereidingstijd en duur van de consultatieperiode.
- Gevolgen van het wetsvoorstel: De reacties zijn kritisch over de mogelijke gevolgen voor de werklast en doorlooptijden van de vreemdelingenketen en voor de rechtsbijstand en rechtspraak. De extra belasting van de rechtspraak betekent structureel meer en langere procedures, in tegenstelling tot wat met de wetsvoorstellen beoogd wordt, aldus de ABRvS, en kan ook ten koste gaan van de inzet buiten het vreemdelingenrecht, aldus de ABRvS en Rvdr. De ABRvS wijst erop dat het daarbij ook gaat om rechtszaken op terreinen waaraan de regering prioriteit wil geven en waarin het voor burgers en bestuursorganen van groot belang is snel duidelijkheid te krijgen over hun rechtspositie. De ABRvS wijst erop dat zeven van de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een forse extra werkbelasting van de IND en bij de rechtbanken en bij haar tot een grote werkverzwaring en hoge kosten zullen leiden. Langere verblijfsrechtelijke procedures kunnen bovendien afbreuk doen aan de effectiviteit van het terugkeerproces, zo benadrukt DTenV.
De politie betwijfelt of de maatregelen de instroom zullen verminderen. Volgens de politie bieden de voorgestelde maatregelen nauwelijks tot geen oplossing voor de in de toelichting genoemde problemen en voor de druk op de keten inclusief de opvang.
- Samenhang met het Asiel- en Migratiepact: De ABRvS, IND en Rvdr wijzen op de samenhang tussen dit wetsvoorstel en het Asiel- en Migratiepact, dat op 12 juni 2026 van kracht wordt en eveneens aanzienlijke gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak heeft. De ABRvS geeft de regering dringend in overweging de Asielnoodmaatregelenwet niet in te voeren vooruitlopend op het Asiel- en Migratiepact. De IND ziet graag één verandermoment en vraagt om voldoende tijd om de wetsvoorstellen te implementeren.

De reacties maken bovendien duidelijk dat het om eerste, onvolledige inschattingen gaat. IND en DTenV geven aan dat nog uitvoeringstoetsen (moeten) worden uitgevoerd. De Rvdr zal in de tweede helft van januari 2025 een nader advies uitbrengen.

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Staats- en Bestuursrecht

Datum

9 december 2024

Onze referentie

5990014

Nu ook na ontvangst van deze reacties niet kan worden vastgesteld wat de effecten voor de uitvoering zijn (zowel in negatieve als positieve zin) en of het wetsvoorstel juridisch houdbaar is, kan niet worden beoordeeld of en wanneer het doel van het wetsvoorstel – de asielketen per direct en duurzaam ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland verminderen – zal worden bereikt. Voor zover dat het geval is, is niet duidelijk of eventuele voordelen opwegen tegen de inspanningen om voor korte tijd vooruit te lopen op de hervorming die gepaard gaat met het Asiel- en Migratiepact per medio 2026.

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Staats- en Bestuursrecht

Datum

9 december 2024

Onze referentie

5990014

De kritiekpunten zijn in de meeste gevallen niet (goed) te weerleggen. We hebben ze in de consultatieparagraaf van de memorie van toelichting geadresseerd door te verwijzen naar de noodzaak en urgentie om maatregelen te nemen die het asielsysteem en voorzieningen per direct en duurzaam ontlasten en de instroom verminderen. Wat betreft de gevolgen voor de uitvoering wordt in de toelichting benadrukt dat de regering bij de invoering van de maatregelen rekening zal houden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties en dat zij daartoe de nodige ex ante uitvoeringstoetsen zal laten verrichten. Ook wordt erkend dat de maatregelen (aanzienlijke) gevolgen kunnen hebben voor de rechtspraak.

De toetsopmerkingen van JenV (JZW) zijn vandaag (10 december) ontvangen en konden vanwege de strakke planning niet meer worden verwerkt. Op het MR-formulier is onder het kopje "Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en Effectenanalyse" daarom "nee, zonder bijlage" aangevinkt.

De Inspectie JenV heeft u bij brief van 4 december 2024 opgeroepen ook haar als toezichthouder op de vreemdelingenketen zorgvuldig te consulteren over dit wetsvoorstel (bijlage 8). Ook de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft laten weten het te betreuren niet over dit wetsvoorstel te zijn geconsulteerd (zie de brief van 2 december 2024 inzake het wetsvoorstel tweestatusstelsel waarover de NOvA wel om advies is gevraagd). Deze ongevraagde reacties zijn niet in de memorie van toelichting verwerkt.

4. Toelichting

De belangrijkste inhoudelijke en procedurele aandachtspunten bij het wetsvoorstel zijn toegelicht in de nota van 22 november 2024 ([DJ 5946802](#)) en de vier nota's die daarbij zijn gevoegd. Hiervoor in paragraaf 3. zijn de belangrijkste algemene kritiekpunten in de consultieadviezen en de voorziene reacties daarop reeds benoemd. Voor enkele specifieke punten vragen we nog graag uw aandacht.

Verruimen mogelijkheden ongewenstverklaring

Het advies van het OM gaat geheel over dit onderwerp, maar ook IND, Rvdr en ABRvS gaan in op de voorgenomen maatregelen. Op de – veelal technische – opmerkingen, die in een enkel geval ook tot aanpassing van het wetsvoorstel hebben geleid, wordt in paragraaf 5 van de toelichting uitvoerig ingegaan. Het OM twijfelt – samengevat weergegeven – aan de toegevoegde waarde van ongewenstverklaring, naast de reeds bestaande mogelijkheden een licht en een zwaar inreisverbod op te leggen. In antwoord hierop is nogmaals benadrukt dat en waarom de regering die toegevoegde waarde ziet.

Afschaffen voornemenprocedure

- De ABRvS verwacht – ook in samenhang met andere maatregelen – dat als asielbesluiten zonder voornemenprocedure worden voorbereid, eventuele gebreken in de besluitvorming pas in beroep aan het licht zullen komen en naar verwachting tot meer vernietigingen zullen leiden. De in de memorie van toelichting verwoorde productiviteitsdaling in de beroepsfase vindt de ABRvS zeer zorgelijk en zij schrijft te vrezzen dat dit te mild is uitgedrukt. Nu de gevolgen van deze maatregel nog onvoldoende in beeld zijn, wordt volstaan met de vaststelling dat het niet ondenkbaar is dat er als gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure sprake zal zijn van een verschuiving van de werklast naar de rechtspraak, maar dat naar het oordeel van de regering ook in de fase van het primaire besluit hoor- en wederhoor voldoende gewaarborgd blijft nu het mogelijk blijft om correcties en aanvullingen in te dienen op het verslag van het nader gehoor.
- IND en DTenV vragen verder aandacht voor enkele neveneffecten van de afschaffing van het voornemen, waaraan in de context van dit wetsvoorstel vooralsnog niet tegemoet kan worden gekomen. Dit ook gelet op de afspraken in de brief van 25 oktober 2024 die hier niet op zien.
- Momenteel is in de wet geregeld dat de maximale bewaringsduur van een asielzoeker vier weken is en indien een voornemenprocedure wordt gevolgd zes weken. Door het schrappen van het voornemen wordt de maximale bewaringsduur automatisch vier weken. IND en DTenV voorzien daar niet genoeg aan te hebben. In reactie hierop is aangegeven dat er in het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel geen gelegenheid is om te bepalen of wijzigingen kunnen worden aangebracht in de maximale bewaringsduur van asielzoekers. Dit ook gelet op de afspraken in de brief van 25 oktober 2024 die hier niet op zien. Voor uw informatie is van belang dat dit wel onder ogen zal worden gezien in het kader van de implementatie van het PACT (van toepassing m.i.v. juni 2026). In die context wordt getracht in (veel) meer ruimte voor bewaring van asielzoekers te voorzien.
- Mét een afwijzende beslissing op een asielaanvraag kan ambtshalve tevens kan worden geoordeeld over bepaalde aanspraken op reguliere verblijfsvergunningen en over de vraag of uitzetting vanwege de gezondheidstoestand van de vreemdeling moet worden opgeschort. In de wet is nu geregeld dat, indien daar in het voornemen aandacht aan is besteed en de vreemdeling hierop heeft kunnen reageren, tegen deze beslissingen – tegelijk met de afwijzende beslissing op de asielaanvraag - rechtstreeks beroep bij de rechtbank open staat. Door het wegvallen van het voornemen, valt ook de mogelijkheid weg om te reageren op deze beslissingen. Dat kan betekenen dat hiertegen bezwaar komt open te staan, hetgeen negatieve consequenties kan hebben voor de uitvoeringspraktijk van de IND. Of het verantwoord is om bij het wegvallen van het voornemen in asielzaken óók voor deze besluiten, die de vreemdeling niet hoeft te voorzien en waarop de asielprocedure niet in de eerste plaats is ingericht, bezwaar uit te sluiten, kan nu niet goed worden overzien. In de toelichting wordt aangegeven dat dit een nadere analyse vergt waar op dit moment geen gelegenheid voor is, gelet op de noodzaak om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen.

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Staats- en Bestuursrecht

Datum

9 december 2024

Onze referentie

5990014

4.1. Politieke context

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het regeerprogramma, de kamerbrief van 25 oktober 2024 met nadere afspraken over hoofdstuk 2 van het regeerprogramma, en de planning in de kamerbrief van 14 november 2024.

4.2. Financiële overwegingen

In bijlage 7 is het op grond van artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 verplichte formulier opgenomen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Staats- en Bestuursrecht

Datum

9 december 2024

Onze referentie

5990014