No.W16.22.0057/II 's-Gravenhage, 13 april 2022

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2022, no.2022000807, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voortstel van wet houdende regels over het voortduren van de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking en tot wijziging van die wet (Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wvb), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan de wettelijke verplichting om, na vaststelling van een koninklijk besluit (kb) tot inwerkingstelling van bepaalde artikelen van de Wet verplaatsing bevolking (Wvb), onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer te zenden omtrent het voortduren van de werking van de in werking gestelde bepalingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de inzet van het noodrecht en de in werking gestelde bepalingen, over de status van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne van de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) en over de duur van de inwerkingstelling. Verder adviseert de Afdeling de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 12, 15 en 18 van de Wvb te schrappen. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inzet van noodrecht

*a. Motivering buitengewone omstandigheden*

De oorlog in Oekraïne heeft ertoe geleid dat miljoenen mensen op de vlucht zijn geslagen op zoek naar een veilig heenkomen. Hoewel de meesten van hen door de directe buurlanden worden opgevangen, reist een deel door binnen Europa. Dat leidt ook in Nederland tot een grote toestroom van Oekraïense vluchtelingen.[[1]](#footnote-1) Op 6 april jl. waren er ruim 33.000 opvangplekken gerealiseerd, waarvan er 24.000 worden bezet.[[2]](#footnote-2)

In haar brief aan de Tweede Kamer van 8 maart jl. heeft de regering te kennen gegeven dat deze situatie als landelijke crisis moet worden beschouwd, en dat de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne gefaseerd wordt aangepakt. Daarin spelen onder meer ook de Veiligheidsregio’s en gemeenten een rol. In dat verband is tevens de mogelijke inzet van noodrecht aangekondigd, in geval van buitengewone omstandigheden vanwege een zeer grote toestroom van vluchtelingen uit Oekraïne.[[3]](#footnote-3)

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt dat de crisis ten aanzien van de opvang van ontheemden uit Oekraïne inmiddels is uitgegroeid tot een buitengewone omstandigheid die afwijking van bestaande structuren noodzakelijk maakt. De regering maakt in verband daarmee gebruik van een aantal noodwettelijke bepalingen uit de Wvb. De inzet van die bepalingen leidt ertoe dat burgemeesters een wettelijke taak krijgen ten aanzien van de opvang van Oekraïense vluchtelingen en dat vergoeding door het Rijk van door gemeenten gemaakte kosten kan plaatsvinden.

Separate inwerkingstelling van bepalingen uit de Wvb is slechts mogelijk als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken.[[4]](#footnote-4) Het gaat hier om staatsnoodrecht, dat terughoudend moet worden ingezet en restrictief moet worden uitgelegd. De inwerkingstelling van noodwettelijke bepalingen dient daarom steeds goed te worden beargumenteerd. Toegelicht moet worden waarom het reguliere recht niet toereikend is, en, in dit geval, waarom de nu bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) belegde wettelijke taak voor deze groep thans aan de burgermeester wordt toegekend.

De Afdeling merkt in dit verband op dat weliswaar wordt gesteld dat sprake is van een buitengewone omstandigheid, maar dat de aard en omvang daarvan, waaronder begrepen de inschattingen over de mogelijke toekomstige ontwikkelingen van de instroom van Oekraïense vluchtelingen, niet nader worden toegelicht.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

*b. Duur van de inwerkingstelling*

De regering onderstreept dat de inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wvb niet langer duurt dan strikt noodzakelijk en dat de duur ervan op twee manieren is begrensd.[[5]](#footnote-5) Artikel 2, vierde lid, van de Wvb verplicht de regering de artikelen 2c en 4 buiten werking te stellen zodra de omstandigheden dat toelaten. Daarnaast dient de regering bij een eventuele verwerping van het onderhavige wetsvoorstel door één van beide Kamers, onverwijld de genoemde artikelen buiten werking te stellen. In beide gevallen geschiedt buitenwerkingstelling bij kb.

De inwerkingstelling van artikel 2c en 4 van de Wvb is volgens de regering met name gelegitimeerd omdat sprake is van een onmiddellijke bedreiging van de fysieke veiligheid van personen die een veilig heenkomen zoeken als gevolg van oorlog en omdat afwijking van bestaande structuren noodzakelijk is. Dit roept de vraag op wanneer toepasselijkheid van de Wvb niet meer aan de orde is en de aan de burgemeesters toebedeelde taken weer (geheel) door het COA moeten worden verricht. Daarbij is van belang dat zich ook al vóór de huidige crisis knelpunten voordeden in de reguliere opvang door het COA. Verschil in behandeling tussen personen die hier moeten worden opgevangen dient mede in dat licht bezien niet langer voort te duren dan door de onmiddellijke bedreiging van de fysieke veiligheid als gevolg van de oorlog, kan worden gerechtvaardigd. Problemen die daarentegen voortvloeien uit al langer bestaande knelpunten in de opvang dienen langs de normale weg en zo nodig met aanpassing van de reguliere wetgeving te worden aangepakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting, in samenhang met het hiervoor onder a opgemerkte, te verduidelijken wanneer de omstandigheden toelaten dat inwerkingstelling weer ongedaan wordt gemaakt.

2. Systematiek en inwerkingstelling van artikelen uit de Wvb

De Wvb voorziet erin dat verplaatsing van de bevolking in bepaalde omstandigheden kan plaatsvinden op last van de Ministers van JenV en Defensie (artikel 2a) of op last van de Commissaris in de provincie of de burgemeester (artikel 2b).[[6]](#footnote-6) De wetgever heeft tevens onderkend dat soms sprake kan zijn van een feitelijke volksverplaatsing zónder dat daaraan een last vooraf is gegaan. Ook in die gevallen kan behoefte bestaan aan (separate) inwerkingstelling van bepalingen in de Wvb.[[7]](#footnote-7) Artikel 2c van de Wvb voorziet in deze mogelijkheid. Omdat geen last is voorafgegaan aan de volksverplaatsing waarvan sprake is, heeft de regering tot inwerkingstelling van artikel 2c besloten.[[8]](#footnote-8)

Naast artikel 2c is tevens artikel 4 van de Wvb in werking gesteld. Op grond hiervan is onder meer mogelijk dat de Minister van JenV richtlijnen of aanwijzingen geeft aan de burgemeester als het gaat om de huisvesting en verzorging van de bevolking. De door de minister vastgestelde regeling waarnaar in de toelichting wordt verwezen, vindt haar grondslag in dit artikel. Uit artikel 4 van de Wvb als zodanig vloeit voort dat de genoemde richtlijnen of aanwijzingen door de Minister van JenV kunnen worden gegeven als sprake is van een volksverplaatsing die is *gelast* – dus in de gevallen waarop de artikelen 2a en 2b zien.

In de toelichting staat dat uit de formulering van artikel 2c voortvloeit,[[9]](#footnote-9) dat artikel 4 van de Wvb kan worden uitgebreid tot gevallen waarin sprake is van een feitelijke, niet-gelaste volksverplaatsing. Deze grammaticale uitleg van artikel 2c wordt niet nader toegelicht. De Afdeling acht deze op zichzelf plausibel maar tegelijkertijd, gelet op het bijzondere karakter van artikel 4, niet vanzelfsprekend. In artikel 4, tweede lid, wordt immers door de expliciete verwijzing naar het eerste lid van die bepaling, de ministeriële bevoegdheid specifiek afgebakend en beperkt tot de gevallen van verplaatsing op grond van artikel 2a of 2b. Artikel 2c zoals de regering dat uitlegt, zou een betekenisvolle uitbreiding van de ministeriële bevoegdheid betekenen. Op de mogelijke effecten daarvan gaat de toelichting niet in.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

3. Status van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne

Hiervoor is reeds beschreven dat artikel 4, tweede lid, van de Wvb erin voorziet dat de Minister van JenV aan de burgemeester richtlijnen of aanwijzingen kan geven omtrent huisvesting en verzorging. De toelichting vermeldt dat hierin wordt voorzien door middel van een door de minister vastgestelde regeling. Deze is inmiddels op 1 april jl. in werking getreden.[[10]](#footnote-10)

De bepaling van artikel 4, tweede lid, van de Wvb bevat geen duidelijke delegatiegrondslag voor een ministeriële regeling in de zin van een algemeen verbindend voorschrift, maar noemt slechts ‘richtlijnen’ of ‘aanwijzingen’.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de (juridische) status van de door de minister vastgestelde regeling in het licht van de gehanteerde delegatiegrondslag.

4. Overige wijzigingen van de Wvb

Het wetsvoorstel voorziet niet in alleen in inwerkingstelling van specifieke artikelen van de Wvb maar tevens in aanpassingen van de Wvb zelf. Beoogd is de artikelen 12 en 15 van de wet te schrappen en artikel 18 aan te passen. De toelichting vermeldt dat het technische wijzigingen betreft, die noodzakelijk zijn om de Wvb – die stamt uit 1952 – te actualiseren.[[11]](#footnote-11)

Hoewel de Afdeling de wens van de regering om de Wvb te actualiseren begrijpt, lenen de wijzigingen die in dat verband zijn voorgesteld, zich niet voor regeling in een voortduringswet. Een dergelijke wet is immers bedoeld om uitdrukking te geven aan de wettelijke verplichting omtrent het in procedure brengen van een voorstel van wet over het voortduren van de werking van bij kb in werking gestelde noodwettelijke artikelen; in dit geval de artikelen 2c en 4 van de Wvb.

De Afdeling adviseert dan ook de actualisering van de Wvb uit te stellen, en haar in het kader van de voorgenomen, brede herziening van het (staats)nood- en crisisrecht nader te bezien. In verband daarmee adviseert zij de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 12, 15 en 18 van de Wvb te schrappen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.   
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2829, p. 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Verzamelbrief opvang Oekraïne, 6 april 2022, 2022Z06837. [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2829, p. 3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel 2, eerste lid, van de Wvb. [↑](#footnote-ref-4)
5. Memorie van toelichting, punt 3. [↑](#footnote-ref-5)
6. Verplaatsing kan geschieden in het belang van de veiligheid van de bevolking, de instandhouding van het maatschappelijk leven of van de uitoefening van de taak van de krijgsmacht (op last van de Ministers, artikel 2a). In de eerste twee gevallen kunnen ook de Commissaris in de provincie of de burgemeester verplaatsing gelasten (artikel 2b). De wet noemt overigens niet de Minister van JenV maar die van BZK. Bij de portefeuilletoedeling in 2010 zijn echter onder meer crisisgerelateerde aangelegenheden de verantwoordelijkheid geworden van de minister van Justitie en Veiligheid (toen nog: Veiligheid en Justitie). [↑](#footnote-ref-6)
7. Kamerstukken II 1951/52, 2419, nr. 7-8; Kamerstukken II 1993/94, 23791, nr. 3, p. 11. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 2c van de Wvb luidt: Deze wet is tevens van toepassing op volksverplaatsingen op grote schaal, welke niet het gevolg zijn van een last tot verplaatsing. [↑](#footnote-ref-8)
9. Memorie van toelichting, punt 2.1: ‘Krachtens artikel 2c zijn de bepalingen uit de Wvb, waaronder het hierna te noemen artikel 4, immers tevens van toepassing op volksverplaatsingen op grote schaal welke niet het gevolg zijn van een last tot verplaatsing (zoals bedoeld in de artikelen 2a en 2b van de Wvb).’ [↑](#footnote-ref-9)
10. Regeling opvang ontheemden Oekraïne, Stc. 2022, 9496. [↑](#footnote-ref-10)
11. Memorie van toelichting, punt 4. [↑](#footnote-ref-11)