

Vergaderjaar 1999–2000

26 975

Invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten alsmede intrekking van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000)

Nr. 3 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Naar aanleiding van de totstandkoming van een nieuwe Vreemdelingenwet 2000 dient een aantal wetten te worden aangepast. Deze aanpassing is deels technisch en deels inhoudelijk van aard.

Sinds de wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen en andere uitkeringen, ontheffingen en vergunning te koppelen aan het rechtmatig verblijf in Nederland (koppelingswet, Stb. 1998, 203) wordt in een groot aantal wetten naar de Vreemdelingenwet verwezen. In technische zin betreft het veelal een verwijzing naar artikel 1b van de huidige Vreemdelingenwet en naar de koppelingsbepalingen in artikel 8a tot en met c. Deze bepalingen zijn in de nieuwe Vreemdelingenwet vernummerd en dienen dus ook in de desbetreffende wetten te worden gewijzigd. Daarbij blijft de aansluiting met de systematiek van de koppelingswet zoveel mogelijk gehandhaafd. De in artikel 8, onderdelen k, l en m van de nieuwe wet genoemde verblijfsgronden zijn als zodanig niet terug te vinden in de huidige Vreemdelingenwet (vergl. toelichting bij artikel 8 Vreemdelingenwet 2000).

Naast deze technische wijzigingen is het noodzakelijk de verschillende wetten aan te passen aan het in de Vreemdelingenwet 2000 neergelegde vergunningstelsel.

In de Vreemdelingenwet 2000 is voorzien in een vereenvoudiging van het systeem van verblijfsvergunningen. Daartoe heeft het kabinet besloten tot de introductie van een volgtijdelijk statusstelsel voor toegelaten asielzoekers. Dit stelsel leidt ertoe dat aan toegelaten asielzoekers nog slechts één verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verstrekt in plaats van drie verblijfstitels onder de huidige wet. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel kan na drie jaar worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel. De keuze voor een volgtijdelijk statusstelsel heeft ook gevolgen voor de voorzieningen die aan deze vergunning worden verbonden (zie de memorie van toelichting bij de Vreemdelingenwet 2000). Aan de drie verblijfstitels van de huidige wet (toelating als vluchteling, vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard en de voorwaardelijke vergunning tot verblijf) zijn

¹ Eerder is abusievelijk een onjuiste versie gedrukt.

verschillende voorzieningenpakketten verbonden. Doordat onder de Vreemdelingenwet 2000 gedurende de eerste drie jaar van verblijf nog slechts één vergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend kan ook niet langer gedifferentieerd worden in voorzieningen. Op welk niveau deze rechten en voorzieningen dienen te liggen wordt enerzijds bepaald door volkenrechtelijk verbindende afspraken terzake en anderzijds door beleid van de Nederlandse regering binnen het kader van deze internationale afspraken. Aan al degenen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel moet een voorzieningenpakket worden geboden op het niveau waar de verdragsvluchteling (indien als zodanig gedetermineerd) recht op zou hebben op grond van verdragsverplichtingen waar het Koninkrijk aan gebonden is.

Bedoelde rechten en voorzieningen zijn neergelegd in wetten op het gebied van sociale zekerheid, toegang tot de arbeidsmarkt en huisvesting. In de onderhavige invoeringswet worden de desbetreffende wetten aangepast.

Ten opzichte van de huidige wetgeving betekent de voorgestelde aanpassing met name een verandering in de aanspraken voor vreemdelingen aan wie op grond van de huidige Vreemdelingenwet een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) wordt verstrekt. Deze vreemdelingen komen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel waarvoor een sterkere materiële rechtspositie geldt. Deze groep wordt bij inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 en de onderhavige Invoeringswet geheel onder de werking van de volksverzekeringen (AOW, ANW en AKW), de Algemene Bijstandswet en daarmee verwante uitkeringsregelingen (IOAW, IOAZ en WIK) gebracht (zie hoofdstuk 7). Dit geldt ook voor de ziektekostenverzekeringen (AWBZ en Ziekenfondswet, zie hoofdstuk 8). Op deze personen zijn de in die wetten opgenomen regels betreffende de kring van verzekerden (in zijn algemeenheid ingezetenen of vanwege in Nederland in dienstbetrekking verrichte arbeid onderworpen aan de loonbelasting) van toepassing.

Voor de wijziging van aanspraken op studiefinanciering en tegemoetkoming studiekosten is geen wetswijziging vereist. De aanspraken van houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel worden te zijner tijd bij wijziging van het Besluit studiefinanciering en het Besluit tegemoetkoming studiekosten geregeld. Dit betekent dat de groep ex-vvtv-ers ook geheel onder de werking van de Wet Studiefinanciering en de Wet tegemoetkoming studiekosten zal worden gebracht.

De thans voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf geldende Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (in de wandeling: Zorgwet vvtv) zal in verband hiermee worden ingetrokken (zie hoofdstuk 2). Om voor deze groep vreemdelingen de overgang van de Zorgwet vvtv naar de reguliere voorzieningen goed te laten verlopen is in hoofdstuk 11 van dit wetsvoorstel een overgangsbepaling (artikel 5) opgenomen, die de uitvoeringsinstanties uiterlijk zes maanden de tijd geeft om enerzijds de voorzieningen op grond van de Zorgwet vvtv te beëindigen en anderzijds noodzakelijke beslissingen te nemen omtrent vervangende voorzieningen, in het bijzonder het recht op bijstand.

Met betrekking tot het recht om in Nederland arbeid te verrichten heeft het kabinet er voor gekozen om de tewerkstellingsvergunningplicht van de Wet arbeid vreemdelingen van toepassing te doen zijn op houders van een vergunning voor bepaalde tijd asiel. Dit betekent dat zij in Nederland arbeid kunnen verrichten indien de werkgever in het bezit is van een tewerkstellingsvergunning. Deze tewerkstellingsvergunning zal zonder

toets aan prioriteitgenietend aanbod worden verstrekt. Verder kunnen houders van een vergunning voor bepaalde tijd asiel een beroep doen op de faciliteiten die de Arbeidvoorzieningsorganisatie biedt met het oog op toeleiding naar de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 7). Houders van een vergunning voor onbepaalde tijd (asiel en regulier) behouden het recht op vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Ook de regels voor houders van een vergunning voor bepaalde tijd regulier blijven ongewijzigd.

De keuze voor het volgtijdelijke statusmodel in de Vreemdelingenwet 2000 heeft verder gevolgen voor de Huursubsidiewet en de Huisvestingswet (hoofdstuk 10). Voor de huisvesting van houders van een vergunning voor bepaalde tijd asiel geldt dat er niet langer een onderscheid wordt gemaakt in de gemeentelijke volkshuisvestelijke taakstelling.

Volledigheidshalve zij er op gewezen dat de invoeringswet geen wijziging aanbrengt in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en Gemeenten wat de opvang van asielzoekers betreft (de zgn. waterscheiding).

Houders van een vergunning voor bepaalde tijd asiel kunnen aanspraak maken op huursubsidie op grond van de Huursubsidiewet en op een huisvestingsvergunning op grond van de Huisvestingswet. Dit betekent dat de kring van gerechtigden wordt uitgebreid met de vreemdelingen aan wie op grond van de huidige Vreemdelingenwet een voorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt verstrekt.

Gelet op de gevolgen die deze wijziging, in relatie tot het intrekken van de Zorgwet vvtv, voor gemeenten heeft, wil het kabinet graag ingaan op het advies van de VNG over onderhavig wetsvoorstel. Alvorens in te gaan op het advies van de VNG zij voor een goed begrip het volgende opgemerkt. De in de Huisvestingswet en de Zorgwet vvtv opgenomen taakstellingen voor gemeenten hebben niet de spreiding van vreemdelingen over het land ten doel, doch het bereiken van een zo evenredig mogelijke verdeling over alle gemeenten van de inspanningen en lasten, die de opvang en inburgering van toegelaten vreemdelingen met zich mee brengen. De VNG wijst in zijn advies op de gevolgen van de intrekking van de Zorgwet vvtv voor de huisvesting van vergunninghouders voor bepaalde tijd asiel. De huisvesting van deze vergunninghouders en de hieraan gekoppelde wettelijke systematiek is in de Huisvestingswet neergelegd. Het gaat hier om in de centrale opvangvoorzieningen verblijvende personen, die na vergunningverlening in volkshuisvestelijke zin als «technisch dakloos» worden aangemerkt en mede ter voorkoming van het bezet houden van een opvangplaats zo snel mogelijk van eerste reguliere huisvesting in de gemeenten moeten worden voorzien.

Hierbij worden de wettelijke halfjaarlijkse huisvestingstaakstellingen voor de vergunninghouders gehandhaafd. De gemeentelijke taakstellingen zijn gebaseerd op het totale aantal te huisvesten personen in verhouding tot het aantal inwoners per gemeente, in relatie tot de totale Nederlandse bevolkingsomvang. Juist deze wettelijke systematiek heeft tot doel de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de eerste huisvesting evenredig over alle Nederlandse gemeenten te verdelen.

Er treden geen wezenlijke veranderingen op ten opzichte van de huidige situatie ten aanzien van het huisvesten van de statushouders op grond van de Huisvestingswet en de Zorgwet vvtv. Voor de A-statushouder, houder van een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden en voor degenen die op reguliere gronden worden toegelaten blijft de situatie op grond van de huidige Huisvestingswet ongewijzigd. Onder de huidige Zorgwet vvtv is het, weliswaar met instemming van de betrokken gemeenten, mogelijk te verhuizen naar een andere gemeente. De Zorgwet VVTV wordt weliswaar ingetrokken, maar de door de VNG geuite vrees van een ongelijkmatige spreiding van vergunninghouders over de Neder-

landse gemeenten delen wij niet. Mogelijk zou sprake kunnen zijn van meer verhuisbewegingen van deze oorspronkelijke vvtv-doelgroep, maar dan gaat het met name om een mogelijke vervolghuisvesting ná de eerste reguliere huisvesting op grond van de taakstellingen.

Nadat uitplaatsing en eerste huisvesting uit de centrale opvang is gerealiseerd, is niet langer sprake van een voorkeursbehandeling van de vergunninghouder. Dan geldt – net als voor Nederlanders en andere toegelaten vreemdelingen – dat de gebruikelijke mogelijkheden voor woningtoewijzing en -verdeling moeten worden benut. Sprake is dan immers van een mogelijke vervolghuisvesting van betrokkene, waarvoor hij/zij zelf verantwoordelijk is. De termijn die betrokkene in dat geval op een passende woning moet wachten is afhankelijk van de stand van de woningmarkt.

Wij zijn van opvatting dat hiervoor geen afzonderlijke wettelijke regeling voor de vergunninghouders dient te worden opgesteld. De vestiging van vreemdelingen in Nederland moet bekeken worden in het kader van het totale minderheden- en grote steden en integratiebeleid en niet worden beperkt tot de gevolgen van de nieuwe Vreemdelingenwet.

De wijze waarop gemeenten woonruimte beschikbaar stellen achten wij geen kwestie die in de wet moet worden geregeld. Sinds de inwerkingtreding van de taakstellingssystematiek is, wat betreft het beschikbaar stellen van woonruimte aan vergunninghouders, sprake van een gedecentraliseerde verantwoordelijkheid. Het doet recht aan de overeengekomen verantwoordelijkheidsverdeling tussen het rijk en de gemeenten, waarbij het rijk verantwoordelijk is voor de toelating en opvang van asielzoekers en de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de eerste reguliere huisvesting van de vergunninghouders voor bepaalde tijd asiel.

Het instrument van de taakstellingen heeft de afgelopen jaren naar behoren gefunctioneerd. Het huidige wettelijke ter beschikking staande instrumentarium is dan ook onder de nieuwe Vreemdelingenwet gehandhaafd.

Naast bovenstaande rechten en voorzieningen, is een aantal rechten en voorzieningen van belang waarvoor geen internationale verplichtingen gelden maar waarvoor de kring van gerechtigden nationaal kan worden vastgesteld. In het kader van onderhavige Invoeringswet gaat het daarbij met name om de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) en de Remigratiewet.

Met betrekking tot inburgering heeft het kabinet besloten om de houders van de vergunning voor bepaalde tijd onder de werking van de Wet Inburgering Nieuwkomers te brengen. Hierdoor wordt inburgering voor deze nieuwe groep vreemdelingen met een tijdelijke status verplicht gesteld (hoofdstuk 2). De tijdelijke aard van het verblijf zal tot uitdrukking komen in de inburgeringprogramma's zelf. De uitvoeringsorganisaties zullen erop gewezen worden dat de inburgeringsprogramma's die aangeboden worden dan wel de modules van de programma's ook gericht moeten zijn op de mogelijke terugkeer van deze statushouders. Dit dient in samenwerking met de gemeenten nader te worden uitgewerkt.

Een van de doelstellingen van de WIN is om nieuwkomers zo snel mogelijk toe te leiden naar de arbeidsmarkt. De verplichting op grond van de WIN belemmert op geen enkele wijze de uitvoering van de arbeidsverplichting van de Algemene Bijstandswet. Integendeel het ondersteunt de mogelijkheden om eerder een uitkeringsonafhankelijkheid te bereiken. Het wettelijk kader van de WIN biedt voldoende flexibiliteit voor maatwerk. Gemeenten dienen dit maatwerk ook te leveren en in samenwerking met de arbeidsvoorziening inburgering en werk beter op elkaar afstemmen. Knelpunten in de uitvoering dienen op dat niveau te worden opgelost en dus niet door aanpassing van de WIN. De wijziging van de WIN zal te zijner tijd worden ondersteund via beleidsoverdracht van de betrokken departementen aan alle uitvoeringsorganisaties.

Het momenteel bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel voor een Rijkswet op het Nederlandschap (Kamerstukken II 1997/98, 25 891 (R 1609), nrs. 1–3) zal worden aangepast. In het binnenkort bij de Tweede Kamer in te dienen wetsvoorstel voor een nieuwe Paspoortwet zal hiermee rekening worden gehouden.

Financiële gevolgen

Ten behoeve van de financiële paragraaf bij het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000 is een kostenvergelijking gemaakt tussen de huidige Vreemdelingenwet (Vw 94) en de nieuwe Vreemdelingenwet (NVw). Doel van deze vergelijking is inzicht te verschaffen in de structurele financiële consequenties van de NVw in vergelijking met de Vw 94. Hiertoe is een kostenmodel ontwikkeld. In dit model zijn alle kosten opgenomen die zich gedurende de eerste vijf jaren na indiening van een asielaanvraag zullen voordoen. Het gaat daarbij onder andere om de kosten voor opvang, toelatingsprocedure en sociale voorzieningen, zoals inkomensondersteuning en onderwijs. Voor de financiële gevolgen van de in de Invoeringswet opgenomen wijzigingen van diverse wetten kan worden verwezen naar de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000. Daarin is (blz. 12 e.v.) aangegeven dat de NVw, op basis van het kostenmodel, niet zal leiden tot structurele extra uitgaven. Er zullen wel verschuivingen optreden tussen de begrotingen van de verschillende departementen en tussen de verschillende ijklijnen. De daadwerkelijke verschuivingen worden bij de Voorjaarsnota 2000 in kaart gebracht en budgettair verwerkt. Daarbij zullen ook de voorbereidings- en overgangskosten worden opgenomen.

ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1. MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

Enig artikel coördinatiewet uitzonderingstoestanden

A en B

De verwijzing naar artikel 50a van de huidige Vreemdelingenwet, dat een mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur voor het geval van buitengewone omstandigheden van de wet afwijkende regels te stellen, is vervangen door een verwijzing naar het corresponderende artikel 108 van de nieuwe Vreemdelingenwet.

HOOFDSTUK 2. MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Artikelen 1 (gemeentewet) en 2 (kieswet)

De wijziging van artikel 10 van de Gemeentewet betreft de voorwaarden waaraan de vreemdeling die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie moet voldoen om lid te kunnen zijn van de gemeenteraad. De wijziging van artikel B 3 van de Kieswet betreft de voorwaarden waaraan de vreemdeling die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie moet voldoen om in aanmerking te komen voor het actief kiesrecht.

De aanpassing van beide artikelen bestaat uit het vervangen van verwijzingen naar de huidige Vreemdelingenwet in verwijzingen naar de corresponderende artikelen in de Vreemdelingenwet 2000. De uitgangspunten

van de wet van 6 november 1997 tot aanpassing van de Kieswet, Gemeentewet en Provinciewet in verband met de invoering van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en aanpassing aan het geïntegreerd vreemdelingenbeleid (Stb. 527; kamerstukken 25 343) blijven daarbij gehandhaafd.

De verwijzing naar artikel 8, onderdeel e, van de Vreemdelingenwet 2000 heeft – gelet op de aanhef van het tweede lid van artikel 10 van de Gemeentewet en artikel B 3 van de Kieswet – uitsluitend betrekking op de vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijf houden op grond van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.

Artikel 3 wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

A, C en D

Deze onderdelen betreffen een terminologische aanpassing van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens aan de Vreemdelingenwet 2000. In de artikelen 26, en 65 (A en D) wordt in verband met de inschrijving van een vreemdeling in de GBA de eis gesteld, dat betrokkene rechtmatig in Nederland verblijf geniet. De situaties waarin sprake is van rechtmatig verblijf zijn neergelegd in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. In de artikelen 36a, 37a en 40 (C) is de verwijzing naar de Korpschef in de zin van de Vreemdelingenwet vervangen door een verwijzing naar de Korpschef in de zin van de Vreemdelingenwet 2000.

B en E

De onderdelen B en E hebben betrekking op de vermelding van het verblijfsrecht van de vreemdeling in de GBA. In artikel 34, tweede lid, is een delegatiebepaling opgenomen die het mogelijk maakt, dat de omschrijving van de verschillende aantekeningen over het verblijfsrecht bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. De opsomming van de algemene gegevens omtrent het verblijfsrecht blijft wel in de wet (Bijlage I, onderdeel 5) geregeld.

Onderdeel F voorziet in de samenloop van de onderdelen B en E van het onderhavige wetsvoorstel met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, dat ten tijde van de aanbidding van het onderhavige voorstel van wet reeds aanhangig was bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 228).

Aan een aparte overgangsrechtelijke voorziening is geen behoefte. Blijkens artikel 110 van de Vreemdelingenwet 2000 zullen op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet de bestaande verblijfstitels van rechtswege worden aangemerkt als verblijfstitels op grond van de nieuwe wet. Voor wat betreft de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zijn hieraan geen zelfstandige overgangsrechtelijke gevolgen verbonden. De registratie van het gegeven over het verblijfsrecht in de GBA volgt het overgangsrecht van de nieuwe vreemdelingenwet.

Artikel 4 wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf

Zoals in de memorie van toelichting bij de Vreemdelingenwet 2000 en ook hierboven al werd aangegeven, zullen als uitvloeisel van het voorgestelde systeem van volgtijdelijke verblijfsvergunningen alle personen die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000 verkrijgen dezelfde plichten, rechten en voorzieningen toekomen.

Het kabinet heeft er voor gekozen het niveau van plichten, rechten en voorzieningen overeen te laten komen met het niveau dat momenteel geldt voor A-statushouders en houders van een vtv-humanitair. Daaruit volgt de werkingssfeer van de regelingen op het terrein van huisvesting, volksverzekeringen (AOW, ANW en AKW), de Algemene bijstandswet en daarmee verwante uitkeringsregelingen (IOAW, IOAZ, WIK), alsmede de ziektekostenverzekeringen (AWBZ en Ziekenfondswet) feitelijk wordt uitgebreid tot de vreemdelingen die thans van de toepasselijkheid van deze regelingen zijn uitgezonderd, omdat zij een voorwaardelijke verblijfsvergunning hebben. Waar de Zorgwet vtv dat soort voorzieningen specifiek voor de houders van een vtv regelde, komt hiermee de grond voor het bestaan van die wet te vervallen en kan ze worden ingetrokken.

In het algemene deel van deze toelichting en in de hoofdstukken 7 tot en met 11 wordt nog nader op deze wijzigingen en op de overgangsaspecten ingegaan.

Artikel 5 wet inburgering nieuwkomers

De Vreemdelingenwet 2000 introduceert een systeem van volgtijdelijke verblijfsvergunningen, onder meer voor alle personen die een asiel-aanvraag hebben ingediend welke wordt ingewilligd. Het systeem van volgtijdelijke verblijfsvergunningen brengt met zich dat voor alle personen die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000 krijgen, een gelijk niveau van plichten, rechten en voorzieningen gaat gelden. Degenen die onder de huidige Vreemdelingenwet een A-status, een vtv-humanitair, een vtv of een afhankelijke verblijfsstatus (gezinshereniging) krijgen, zullen derhalve onder de Vreemdelingenwet 2000 één groep vormen met gelijke plichten, rechten en voorzieningen.

De voorgestelde wijzigingen in de Wet inburgering nieuwkomers vertalen deze verandering door naar het bereik van de groep voor wie de inburgeringsplicht geldt. In concreto zullen personen die op grond van de huidige wetgeving een vtv krijgen en slechts aan een inburgeringsprogramma op basis van vrijwilligheid deelnemen, onder de nieuwe wetgeving een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd krijgen en geldt voor hen de plicht tot inburgering.

De verplichting voor deze groep moet gezien worden tegen de volgende achtergrond. De inburgering van nieuwkomers is in 1996 begonnen op vrijwillige basis voor niet-bijstandsgerechtigden en als een verplichting voor bijstandsgerechtigde nieuwkomers. Uit de praktijk en ook bij de financiële afrekeningen is gebleken dat sedert de invoering van de verplichte inburgering op basis van de WIN voor alle nieuwkomers het gebruik van de inburgering veel groter is geworden dan in de voorliggende periode van gedeeltelijke vrijwillige inburgering. Met inwerkingtreding van de WIN kregen alle nieuwkomers, wel of niet bijstandsgerechtigd, dezelfde rechten en plichten. Ook groepen die in de jaren daarvoor moeilijk te bereiken bleken te zijn konden en kunnen op grond van de WIN tot inburgering worden verplicht. Hierbij moet met name gedacht worden aan opvoeders van kleine kinderen. Het niet inburgeren van deze opvoeders heeft ook grote gevolgen voor de taalontwikkeling van kleine kinderen. Een achterstand wat betreft Nederlandse taal blijkt voor kleine kinderen moeilijk meer in te halen.

Vele gemeenten vragen sinds inwerkingtreding van de WIN of ook houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) onder deze wet zouden kunnen worden gebracht. Dit veelal vanuit de gedachte dat het onjuist is deze vergunninghouders drie jaar te laten wachten, voordat zij kunnen inburgeren. In de praktijk blijkt het nu nog vrijwillige

«integratietraject» voor vvtv-ers minder adequaat en van een ander niveau te zijn dan de inburgering via de WIN. Dit blijkt ook uit het feit dat de Tweede Kamer bij de mondelinge behandeling van de WIN bij amendement de ex-vvtv-ers die na drie jaar in het bezit komen van een vergunning tot verblijf of een vluchtelingenstatus alsnog onder de werking van de WIN heeft gebracht.

Het is het beleid van het kabinet om ook nieuwkomers aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid. Van nieuwkomers wordt gevraagd dat zij zo spoedig mogelijk integreren in de Nederlandse samenleving. Dit betekent nieuwkomers aanspreken op het zo snel mogelijk vinden van werk en het voorzien in eigen onderhoud. Echter om dit te realiseren is inburgering: kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving, onontbeerlijk.

Deze ontwikkeling sluit aan bij het grote politieke en maatschappelijke draagvlak dat bestaat voor een snelle inburgering van nieuwkomers en het hen in staat stellen op korte termijn een zelfstandig bestaan in Nederland op te bouwen, onder meer door het verrichten van arbeid. De doelstelling van de Wet inburgering nieuwkomers sluit hier naadloos op aan. Immers, die wet verplicht nieuwkomers zich te melden voor een inburgeringsonderzoek. Tijdens dit onderzoek wordt bepaald of de nieuwkomer een inburgeringsprogramma behoeft en zo ja, waaruit dit programma moet bestaan. Reeds opgedane scholings- en werkervaring, de capaciteiten die iemand heeft, en zijn persoonlijke omstandigheden, zoals het hebben van werk, moeten worden meegewogen in de bepaling van het te volgen inburgeringsprogramma. Het gaat hierbij dus om individueel maatwerk.

Bij de vaststelling van het programma, evenals tijdens het volgen van het inburgeringsprogramma, heeft de gemeente de mogelijkheid de componenten van het programma aan te passen aan de (veranderende) omstandigheden van de nieuwkomer. Zo is het mogelijk taal- en werkstages of een combinatie van werk en inburgering aan te bieden. Al in de memorie van toelichting bij de Wet inburgering nieuwkomers werd gewezen op de relatie tussen sollicitatieplicht, arbeid en inburgeringsplicht. Geconstateerd werd dat van geval tot geval een beoordeling plaats moet vinden. Een combinatie van betaalde arbeid en het inburgeringsprogramma werd als mogelijkheid aangegeven.

De ingebouwde flexibiliteit van de wet geeft daartoe alle ruimte. Op deze wijze kunnen ook tijdens het volgen van het programma wijzigingen worden aangebracht. De doelstelling van de Wet inburgering nieuwkomers, namelijk nieuwkomers zo snel mogelijk in staat te stellen een zelfstandig bestaan op te bouwen, wordt door de combinatie van werk en inburgering nog versterkt.

Niet een ieder die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is toegekend zal uiteindelijk in Nederland blijven. Dat het verblijf in Nederland vooralsnog tijdelijk is zal daarom tot uitdrukking moeten worden gebracht in de inburgeringsprogramma's zelf. De uitvoeringsorganisaties zal erop worden gewezen dat de inburgeringsprogramma's, met name de modules maatschappij-oriëntatie en beroepenoriëntatie, tevens gericht moeten zijn op de mogelijke terugkeer van personen uit deze groep. Mogelijk kunnen daarvoor speciale terugkeermodules worden ontwikkeld.

Artikel 6 wet op de raad van state

Als gevolg van de invoering van het hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is een uitbreiding van het aantal staatsraden in buitengewone dienst noodzakelijk. Tevens wordt voorgesteld de maximum omvang van de vaste deeltaak van de staats-

raden in buitengewone dienst te verhogen van drie vijfde naar vier vijfde van de omvang van de taak van een staatsraad in gewone dienst. Hierdoor kan zowel de uitbreiding van het aantal staatsraden in buitengewone dienst enigszins beperkt blijven als zal het naar verwachting aantrekkelijker zijn voor gekwalificeerde kandidaten om een benoeming te accepteren.

Artikel 7 remigratiewet

Deze technische wijzigingen stellen zeker dat ook onder de nieuwe systematiek en terminologie van de Vreemdelingenwet 2000, de vluchteling of asielgerechtigde die tot Nederland is toegelaten de bestaande bevoegdheid blijft behouden om bij remigratie als bestemmingsland een ander land te kiezen dan het land van herkomst (artikel 1, vierde lid).

Onderdeel i van artikel 1 kan vervallen daar het slechts een functie had voor de formulering van het oude artikel 1, vierde lid, en de Vreemdelingenwet 2000 in de motivering van de inwilliging van de verblijfsvergunning geen onderscheid meer maakt tussen vluchtelingen en asielgerechtigden.

HOOFDSTUK 3. MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Enig artikel Sanctiewet

1

Het begrip «toelating» als zodanig wordt in de nieuwe Vreemdelingenwet niet meer gebruikt. De Vreemdelingenwet 2000 kent alleen het begrippenpaar toegang (een feitelijk geografisch gegeven) en rechtmatig verblijf. Van belang daarbij is dat feitelijke toegang, nimmer iets impliceert omtrent rechtmatig verblijf.

2

De verwijzing naar de artikelen 6 en 8 van de huidige Vreemdelingenwet is vervangen door een verwijzing naar de corresponderende artikelen 3 en 12 van de nieuwe wet. Artikel 3 bevat de gronden voor weigering van toegang tot Nederland. Artikel 12 regelt de zgn. vrije termijn.

3

De verwijzing naar vergunningen tot verblijf en tot vestiging op basis van de huidige Vreemdelingenwet wordt vervangen door een verwijzing naar de verblijfsvergunningen regulier voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 13 en voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 18. De intrekkingsgronden zijn eveneens aangepast.

HOOFDSTUK 5. MINISTERIE VAN JUSTITIE

Artikel 2 Burgerlijk Wetboek

A1 en B

De artikelen 25, eerste lid, onderdeel b, en 25c, eerste lid, onderdeel b, van Boek 1 BW bieden vreemdelingen die op grond van artikel 15 van de huidige Vreemdelingenwet als vluchteling zijn toegelaten tot Nederland de mogelijkheid om bijvoorbeeld een geboorteakte te laten inschrijven in een speciaal register van de Nederlandse burgerlijke stand dat door de gemeente Den Haag wordt gehouden, respectievelijk bij ontbreken of verlies van een geboorteakte de rechter te verzoeken een vervangende akte te doen opmaken. Toegelaten vluchtelingen beschikken in het regiem

van de huidige Vreemdelingenwet over een verblijfstitel voor onbepaalde tijd. De Vreemdelingenwet 2000 kent geen aparte categorie «vluchtelingen»; uitgegaan wordt van het ruimere begrip «asielgerechtigden». Dat leidt ertoe dat de artikelen 25 en 25c van Boek 1 BW dienovereenkomstig aanpassing behoeven.

Daarbij hebben wij ervoor gekozen om de mogelijkheid van inschrijving van buiten Nederland tot stand gekomen aktes open te stellen voor de vreemdeling die houder is van de vergunning tot verblijf voor bepaalde of voor onbepaalde tijd. Reden daarvoor is, dat onder de houders van de vergunning voor bepaalde tijd asiel mogelijk verdragsvluchtelingen zijn, die thans relevante aktes kunnen laten inschrijven. Nu deze verleningsgrond niet in de vergunning tot uitdrukking komt, is er voor gekozen om, in lijn met de verdragsverplichtingen, de mogelijkheid van inschrijving voor alle houders van de vergunning open te stellen.

Niet een ieder die houder is van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zal uiteindelijk in Nederland blijven. Uitdrukkelijk zij daarom opgemerkt dat inschrijving van een akte van een vreemdeling die houder is van de vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd geenszins impliceert dat de vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd niet kan worden geweigerd.

Artikel 5 Wet op de rechtsbijstand

A

Op grond van artikel 43 van de Wet op de rechtsbijstand heeft de vreemdeling die ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 zijn vrijheid is ontnomen, recht op kosteloze rechtsbijstand. De verwijzing naar artikel 34d van de Vreemdelingenwet is vervangen door het corresponderende artikel 97 van de nieuwe wet.

B

Artikel 48 van de Wet op de rechtsbijstand bevat een uitzondering op het zgn. koppelingsbeginsel, dat in artikel 8b, eerste lid, van de huidige Vreemdelingenwet is neergelegd. De verwijzing naar artikel 8b is vervangen door een verwijzing naar het corresponderende artikel 10, eerste lid, van de nieuwe wet.

Artikel 6 Wet centraal orgaan opvang asielzoekers

A3

Ingevolge artikel 3, eerste lid, onderdeel d, is het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) belast met het bemiddelen bij het uitplaatsen van zgn. statushouders. Deze groep is in dit artikelonderdeel gedefinieerd met behulp van een verwijzing naar artikel 60a van de Huisvestingswet (toegelaten vluchtelingen, houders van een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden) en naar artikel 1 van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (de houders van een vvtv). In termen van de Vreemdelingenwet 2000 gaat het in dit verband om de vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel 60a van de Huisvestingswet wordt in deze invoeringswet in de vorenbedoelde zin aangepast. De verwijzing naar de Zorgwet vvtv, die bij deze invoeringswet wordt ingetrokken, kan hiermee vervallen.

Op grond van artikel 3, tweede lid, van de Wet COA kan de minister van Justitie het COA taken opdragen met betrekking tot andere categorieën vreemdelingen. De Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) is op artikel 3, tweede lid, van de Wet COA gebaseerd. Aanpassing is nodig omdat het huidige tweede lid verwijst naar artikel 2, onderdeel I, van de Welzijnswet, dat bij deze invoeringswet komt te vervallen.

Volstaan kan worden met het schrappen van de verwijzing.

B

Het voorgestelde artikel 3a heeft betrekking op de vraag bij welke rechter beroep kan worden ingesteld tegen afzonderlijke besluiten tot het onthouden dan wel beëindigen van de verstrekkingen. Daarnaast regelt artikel 3a dat ook beroep kan worden ingesteld tegen afzonderlijke *handelingen* tot beëindiging van de verstrekkingen. Tot slot regelt het voorgestelde artikel dat als beroep mogelijk is, daarop de voorschriften van de asielrechtsgang van toepassing zijn.

Het eerste lid regelt dat tegen *besluiten* in het kader van het onthouden dan wel de beëindiging van verstrekkingen beroep openstaat op de vreemdelingenrechter. Thans staat dat beroep open bij de gewone bestuursrechter.

Uit het systeem van de Vreemdelingenwet 2000 volgt dat er niet snel sprake is van een afzonderlijk besluit tot beëindiging van de verstrekkingen, waartegen beroep kan worden ingesteld. Artikel 42, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 bepaalt immers dat de verlening van de verblijfsvergunning die rechtmatig verblijf inhoudt, van rechtswege de beëindiging van de verstrekkingen, voorzien bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, tot gevolg heeft. In artikel 43 van de Vreemdelingenwet 2000 is bepaald dat ook de afwijzing van een aanvraag van rechtswege de beëindiging van de verstrekkingen, voorzien bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, tot gevolg heeft. Anders gezegd: uit de afwijzing of de inwilliging van de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning op asielgronden volgt van rechtswege dat de verstrekkingen worden beëindigd. De beëindiging van de verstrekkingen zelf roept geen nieuwe rechtsgevolgen in het leven en dus ook geen besluit. Dat betekent dat tegen de beëindiging geen afzonderlijk beroep op de vreemdelingenrechter mogelijk is.

Doorgaans zal afzonderlijk beroep tegen de van rechtswege intredende gevolgen ook niet nodig zijn. Zoals in de toelichting op artikel 25 van de Vreemdelingenwet 2000 is aangegeven, zal doorgaans tussen het moment waarop de gevolgen zijn ingetreden (afwijzing van de aanvraag) en het moment waarop de handeling feitelijk wordt verricht (beëindiging van de verstrekkingen van de vreemdeling) niet te veel tijd verstrijken. In dat geval heeft de rechter zich uitgesproken over het bestreden besluit en de daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen. Uit een oogpunt van rechtsbescherming kan het aannemen van een nieuw besluit tot beëindiging van de verstrekkingen echter noodzakelijk zijn. Denkbaar is, dat er bij wijze van uitzondering door tijdsverloop opnieuw een oordeel nodig is over bijvoorbeeld de beëindiging van de verstrekkingen vanwege een relevante wijziging in de omstandigheden van de vreemdeling, waardoor een nieuw rechtsgevolg kan worden aangenomen. Het beroep zal in die gevallen geen schorsende werking uit kracht van de wet toekomen (zie daarvoor het voorgestelde derde lid bij artikel 3a). Hierin wijkt het af van het beroep in asielzaken, dat wel schorsende werking heeft op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Vanzelfsprekend kan de vreemdeling om een voorlopige voorziening verzoeken, maar gezien de uitdrukkelijke opvatting van

de wetgever terzake zal een dergelijk verzoek alleen in uitzonderings-situaties kunnen worden ingewilligd.

Indien uit een oogpunt van rechtsbescherming ten aanzien van de beëindiging van verstrekkingen een nieuw besluit of een nieuwe handeling moet worden aangenomen, is een nieuwe titel tot ontruiming van de woonruimte niet vereist. De uit de Vreemdelingenwet 2000 voortvloeiende rechtsgevolgen, waaronder begrepen de titel tot ontruiming, blijven ook in dat geval rechtskracht houden.

Het eerste lid heeft ook betrekking op besluiten tot het onthouden van opvang. Het gaat hierbij om besluiten van het orgaan om de toegang tot de opvang te weigeren, welke besluiten samenhangen met een besluit van vreemdelingrechtelijke aard. Een voorbeeld daarvan vormt de onthouding van opvang aan vreemdelingen ten aanzien van wie door de IND een zogenaamde Dublinclaim is of zal worden gelegd. In de jurisprudentie is aangenomen, dat tegen de (fictieve) weigering om de vreemdeling ten aanzien van wie een zogenaamde Dublinclaim is gelegd, tot de opvang toe te laten de bestuursrechter en niet de vreemdelingenrechter bevoegd is (uitspraken vreemdelingenkamer rechtbank Den Haag en rechtbank Arnhem, beide van 30 oktober 1998). In het jaarverslag 1998 van de vreemdelingenkamers (p. 26) is daarover opgemerkt dat dit resultaat uit praktisch en procedureel oogpunt niet bevredigend is, aangezien op deze manier twee rechters zich min of meer gelijktijdig bezig houden met de beoordeling van hetzelfde feitencomplex en hetzelfde rechtsgevolg. Wij onderschrijven dit standpunt van de vreemdelingenkamers en stellen daarom voor om, vanwege de samenhang met het besluit van vreemdelingrechtelijke aard, zowel het beroep dit besluit als het beroep tegen de (fictieve) weigering om de vreemdeling tot de opvang toe te laten, aan de vreemdelingenrechter op te dragen. De woorden «het onthouden van» strekken daartoe.

In het tweede lid worden *handelingen* tot het beëindigen van verstrekkingen met een beschikking gelijkgesteld. Gevolg van deze gelijkstelling is, dat ook tegen deze handelingen beroep kan worden ingesteld en wel bij de vreemdelingenrechter. Het tweede lid komt terminologisch overeen met artikel 70, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000, dat weer is gebaseerd op artikel 1a van de huidige Vreemdelingenwet. Daarvan is vaste jurisprudentie, dat alleen de rechtens relevante handelingen van een bestuursorgaan jegens een vreemdeling als zodanig appellabel worden bevonden. Dezerzijds wordt er vanuit gegaan, dat de in de jurisprudentie aangebrachte beperking ook onder de Vreemdelingenwet 2000 gehandhaafd zal blijven en op gelijke wijze ten aanzien van de beëindiging van de verstrekkingen zal worden toegepast. Dat is van belang, omdat ook bij deze handelingen geldt, dat uit het systeem van de Vreemdelingenwet 2000 voortvloeit dat er doorgaans geen afzonderlijk beroep tegen handelingen mogelijk is. De rechter zal zich op het beroep tegen de afwijzing of inwilliging van de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning op asielgronden uitspreken over het bestreden besluit en alle daaruit voortvloeiende handelingen, zodat die handelingen voor de mogelijkheid van beroep niet meer rechtens relevant zijn. Een afzonderlijke, hernieuwde beoordeling van de handeling die voortvloeit uit het besluit tot afwijzing of inwilliging van de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning op asielgronden kan wel uit een oogpunt van rechtsbescherming noodzakelijk zijn indien het beroep betrekking heeft op de wijze waarop van de bevoegdheid tot beëindiging van de opvang gebruik is gemaakt. Ook is denkbaar dat er bij wijze van uitzondering door tijdsverloop opnieuw een oordeel nodig is over bijvoorbeeld de beëindiging van de verstrekkingen vanwege een relevante wijziging in de omstandigheden. Bij de beëindiging van de verstrekkingen nadat de aanvraag is ingewilligd zal deze termijn in de regel langer zijn in verband met het vinden van passende huisvesting dan ingeval de opvang wordt beëindigd

omdat de aanvraag is afgewezen. Het beroep zal in die gevallen, in afwijking van het beroep in asielzaken op grond van de Vreemdelingenwet 2000, geen schorsende werking uit kracht van de wet toekomen (zie daarvoor het voorgestelde derde lid van artikel 3a). Vanzelfsprekend kan de vreemdeling om een voorlopige voorziening verzoeken, maar gezien de uitdrukkelijke opvatting van de wetgever ter zake zal een dergelijk verzoek alleen in uitzonderingssituaties kunnen worden ingewilligd. Naast de (fictieve) weigering om de vreemdeling tot de opvang toe te laten, wat een besluit is, zijn rechtens relevante handelingen daartoe niet goed voorstelbaar. Derhalve ontbreekt in het tweede lid de vermelding ervan.

Het beroep in asielzaken heeft schorsende werking uit kracht van de wet (artikel 80 van de Vreemdelingenwet 2000). In het derde lid van artikel 3a wordt voorgesteld om het beroep tegen een besluit of handeling ter beëindiging van de verstrekkingen geen schorsende werking uit kracht van de wet te verlenen. Reden hiervoor is het belang van de doorstroming in de verstrekkingen, dat zich niet goed verdraagt met de standaard schorsende werking.

Uit de bewoordingen blijkt dat het voorgestelde artikel 3a uitsluitend beroep op de vreemdelingenrechter mogelijk maakt indien het besluit of de handeling het gevolg is van een beslissing op de aanvraag op grond van de Vreemdelingenwet 2000, anders gezegd, verband houdt met de van rechtswege intredende gevolgen van een (niet) inwilligende beschikking. In het geval verstrekkingen los van een beslissing op de aanvraag geheel of gedeeltelijk worden onthouden of beëindigd, bijvoorbeeld wegens overtreding van de huisregels, blijven de mogelijkheden van rechtsbescherming ongewijzigd. In die gevallen zal de bestuursrechter bevoegd zijn.

Tot slot zij opgemerkt, dat in het uitzonderlijke geval waarin afzonderlijk beroep mogelijk is op grond van het voorgestelde artikel 3a, het COA als verweerder optreedt. Ingeval beroep is ingesteld tegen de afwijzing van de aanvraag en de daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen, treedt de minister van Justitie als verweerder op.

A1 en 2, C

Artikel 12 biedt de basis voor het stellen van regels met betrekking tot verstrekkingen aan asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (de huidige Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997 (Rva)). Deze doelgroep verblijft niet altijd in een opvangcentrum. Bij besluit van de staatssecretaris van Justitie van 3 april 1998 (Stcrt. 98, 67) zijn nadere regels gesteld op grond waarvan aan asielzoekers in plaats van onderdak in een opvangcentrum vervangende verstrekkingen worden geboden. Daarnaast wordt sinds de inwerkingtreding van de Wet COA op 1 juli 1994 in toenemende mate gebruik gemaakt van alternatieve opvangvoorzieningen. Artikel 12 van de huidige wet gaat daar nog wel van uit; vandaar dat de woorden «in een opvangcentrum» worden geschrapt.

Om deze reden wordt eveneens in artikel 3 de verwijzing in het eerste lid, onderdelen a en b, naar het opvangcentrum geschrapt respectievelijk vervangen.

HOOFDSTUK 6. MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Deze aanpassing betreft de verwijzing naar de in artikel 1b van de huidige Vreemdelingenwet opgenomen gronden waarop een vreemdeling rechtmatig in Nederland kan verblijven, die in artikel 8 Vreemdelingenwet 2000 zijn overgenomen.

HOOFDSTUK 7. MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Het merendeel van de wijzigingen die worden aangebracht in de wetgeving van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is louter technisch van aard, en bestaat uit het vervangen van thans in die wetgeving voorkomende verwijzingen naar de huidige Vreemdelingenwet in verwijzingen naar de corresponderende artikelen in de Vreemdelingenwet 2000.

Op enkele punten hebben de wijzigingen ook inhoudelijke gevolgen c.q. is een nadere toelichting wenselijk.

Voor de toepasselijkheid van de werknemersverzekeringen en een aantal andere uitkeringsregelingen is bepalend of een persoon, in dienstbetrekking of als zelfstandige, in Nederland arbeid verricht. Thans is reeds in de desbetreffende regelingen bepaald, dat ook vreemdelingen – op gelijke voet als Nederlanders – onder dit toepassingsbereik vallen, mits de arbeid rechtmatig – d.w.z. in overeenstemming met de voorschriften van de Wet arbeid vreemdelingen – wordt verricht. De thans aangebrachte wijzigingen hebben op dit punt geen gevolgen.

Artikelen 6 t/m 8 (AOW, ANW EN AKW)

Gevolgen treden wel op ten gevolge van de wijzigingen die in de volksverzekeringen (AOW, ANW en AKW) worden aangebracht. Hoofdgrond voor de toepasselijkheid van deze verzekeringen is, of een persoon ingezetene van Nederland is. Voorts is in die wetten thans bepaald, dat uitsluitend vreemdelingen in de zin van artikel 1b, aanhef en onder 1 Vreemdelingenwet (d.w.z. vreemdelingen met een verblijfsvergunning, hen verleend op grond van artikel 9 of artikel 10 van de huidige Vreemdelingenwet, of die zijn toegelaten als Gemeenschapsonderdaan) onder de volksverzekeringen vallen. Vreemdelingen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, als bedoeld in artikel 9a van de huidige Vreemdelingenwet, zijn derhalve thans van de volksverzekeringen uitgesloten. Deze vreemdelingen gaan in het kader van de Vreemdelingenwet 2000 deel uitmaken van de grotere – verblijfsrechtelijk verder niet gedifferentieerde – groep van vreemdelingen aan wie gedurende de eerste 3 jaar van hun verblijf h.t.l. een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000 zal worden verleend. O.m. gelet op de bestaande internationaal-rechtelijke verplichtingen ter zake van de positie van vluchtelingen (men zie art. 24 van het Vluchtelingenverdrag), wordt deze totale groep thans onder de volksverzekeringen gebracht, waarbij dezelfde verzekeringsvoorwaarden gelden als voor Nederlanders. Dit betekent dat deze vreemdelingen, voor zover zij als Nederlands ingezetene moeten worden beschouwd, d.w.z. in Nederland woonachtig zijn, aanspraken aan deze verzekeringen zullen kunnen ontlenen. De Sociale Verzekeringsbank heeft, in het kader van de met betrekking tot deze Invoeringswet verrichte uitvoeringstoets, te kennen gegeven er, op basis van de ter zake in de wet opgenomen bepalingen, van uit te gaan dat vreemdelingen met een tijdelijke verblijfsvergunning (asiel) na verloop van één jaar na de verlening van de verblijfsvergunning, als ingezetene

van Nederland kunnen worden aangemerkt. Individuele omstandigheden kunnen evenwel aanleiding geven incidenteel eerder of later ingezetenschap aanwezig te achten; dit wordt door de Sociale Verzekeringsbank per geval in het kader van de uitvoering van de desbetreffende wetten bezien. Het vorenstaande impliceert dat gedurende het eerste jaar van het toestaan verblijf in de regel geen aanspraken op kinderbijslag zullen bestaan. Bij ontbreken van voldoende bestaansmiddelen zal ter voorziening in de noodzakelijk kosten onder omstandigheden een beroep op bijzondere bijstand kunnen worden gedaan.

Artikelen 10 t/m 13 (ABW, IOAW, IOAZ en WIK)

Eenzelfde uitbreiding van de werkingssfeer treedt op in het kader van de Algemene bijstandswet en daarmee verwante uitkeringsregelingen (IOAW, IOAZ, WIK). Thans zijn vreemdelingen met een voorwaardelijke verblijfsvergunning van de toepasselijkheid van deze regelingen uitgezonderd. Ook hier geldt dat, gelet op de aanspraken die vluchtelingen kunnen ontlenen aan het Vluchtelingenverdrag (men zie art. 23 van het verdrag), de totale groep van vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000, onder dezelfde regelingen inzake sociale bijstand zullen worden gebracht als voor Nederlanders openstaan. De thans voor vreemdelingen met een voorwaardelijke verblijfsvergunning geldende Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf zal in verband hiermee worden ingetrokken.

Opgemerkt wordt overigens dat vreemdelingen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf weliswaar met ingang van de datum van inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 en de thans voorliggende Invoeringswet in beginsel onder het toepassingsgebied van de Algemene bijstandswet vallen, doch hieraan – in verband met het bepaalde in artikel 17 van die wet – geen aanspraken kunnen ontlenen zolang nog aanspraken op voorzieningen kunnen worden ontleend aan de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Het tijdstip van overgang van laatstgenoemde wet naar het regiem van de Algemene bijstandswet is in dit wetsvoorstel gesteld op uiterlijk zes maanden (artikel 5 van het slothoofdstuk van dit wetsvoorstel). Verwezen wordt naar de toelichting op deze overgangsbepaling.

Artikelen 16 en 17 (Arbeidsvoorzieningswet en Wet Arbeid Vreemdelingen)

Ten aanzien van de mogelijkheden van vreemdelingen om hier te lande arbeid te verrichten, en om – in verband hiermee – een beroep te kunnen doen op de faciliteiten die de Arbeidsvoorzieningsorganisatie biedt met het oog op toeleiding naar de arbeidsmarkt, wordt het volgende opgemerkt.

Het kabinet heeft er voor gekozen om de tewerkstellingsvergunningplicht van de Wet arbeid vreemdelingen van toepassing te doen zijn gedurende de eerste drie jaren dat een vreemdeling h.t.l. verblijft met een tijdelijke verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000. Ten eerste wordt hierdoor zeker gesteld dat beëindiging van de werkzaamheden plaats vindt in geval de tijdelijke verblijfsvergunning wordt ingetrokken of niet-gecontinueerd, en de vreemdeling Nederland weer dient te verlaten. Ten tweede wordt hierdoor zeker gesteld, dat deze vreemdelingen slechts tegen een marktconforme beloning in het Nederlands arbeidsbestel worden ingeschakeld. Voor het overige wordt het wenselijk geacht dat bedoelde vreemdelingen, waar mogelijk, via het verrichten van arbeid in het eigen onderhoud kunnen voorzien, zonder additionele beperkingen. In verband hiermee zal krachtens art. 8, tweede lid, van de Wet arbeid vreemdelingen een regeling worden getroffen, op

grond waarvan een tewerkstellingsvergunning krachtens die wet zal kunnen worden verleend zonder toetsing of voor de desbetreffende arbeidsplaats aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is. Tevens zullen inschrijving en arbeidsbemiddeling door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, alsmede de daaraan gelieerde faciliteiten ter bevordering van de inschakeling in de arbeid, voor deze groep worden opengesteld. Artikel 16 van dit hoofdstuk strekt hiertoe.

Artikel 17, onderdeel G (Wet Arbeid Vreemdelingen)

Artikel 21 van de huidige Wav heeft tweeërlei functies. In de eerste plaats voorziet het in de aanwijzing van de bevoegde rechter ten aanzien van besluiten genomen in het kader van de Wav. In de tweede plaats verklaart artikel 21 het procesrecht van de Vreemdelingenwet van toepassing. Voorgesteld wordt, om artikel 21 te beperken tot de aanwijzing van de vreemdelingenrechter als de bevoegde rechter. Het blijft wenselijk dat over beroepen in het kader van de Wav wordt geoordeeld door dezelfde rechter die in het kader van de Vreemdelingenwet 2000 bevoegd is te oordelen over het verblijfsrecht van de vreemdeling. Hiertoe is artikel 69, eerste tot en met vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 op deze beroepen van toepassing verklaard.

De aansluiting bij de toepasselijke rechtsgang zal daarentegen onder de Vreemdelingenwet 2000 nodeloos gecompliceerd worden, omdat in de Vreemdelingenwet 2000 verschil wordt gemaakt tussen de rechtsgang die gevolgd wordt in reguliere zaken en die welke gevolgd wordt in asielzaken.

Concreet betekent dit dat de vreemdelingenrechter aan de hand van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht oordeelt over beroepen ter zake van de Wav. Het betekent ook, dat hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat tegen de uitspraak van de rechtbank. Dit hoger beroep staat open krachtens de Wet op de Raad van State en niet krachtens de Vreemdelingenwet 2000. Op het hoger beroep is derhalve het in de Wet op de Raad van State neergelegde procesrecht van toepassing.

Krachtens het overgangsrecht (artikel 2 van hoofdstuk 11) blijft de oude procedureregeling gelden ten aanzien van bezwaar- en beroepschriften die voor de inwerkingtreding van deze wet reeds werden ingediend.

HOOFDSTUK 8. MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

De wijziging van artikel 111, derde lid, Wegenverkeerswet 1994 is noodzakelijk vanwege de andere systematiek van de Vreemdelingenwet 2000. In de voorgestelde redactie worden onderdanen van Staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), gelijkgesteld met onderdanen van de Lid-Staten bij de Europese Gemeenschappen. Overigens is met de aanpassing geen inhoudelijke wijziging beoogd.

HOOFDSTUK 9. MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Artikelen 1 t/m 3 (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, Ziekenfondswet en Wet op de toegang tot Ziektekostenverzekeringen 1998)

In verband met de wijziging van de Vreemdelingenwet worden enkele bepalingen in de Ziekenfondswet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998

waarin naar de Vreemdelingenwet wordt verwezen, aan de Vreemdelingenwet 2000 aangepast.

Inhoudelijk heeft de wijziging tot gevolg dat de huidige groep vreemdelingen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, die thans van de sociale verzekeringen zijn uitgezonderd en wier ziektekosten door de Zorgwet vvtv worden gedekt, onder dezelfde regelen inzake de wettelijk geregelde ziektekostenverzekeringen komen te vallen als Nederlanders. Dit betekent een uitbreiding van de kring van verzekerden van de Ziekenfondswet. Voor wat betreft de verzekering ingevolge de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (volksverzekering) geldt dat deze groep vreemdelingen, voor zover zij niet in loondienst werkzaam zijn, als Nederlands ingezetene moeten worden beschouwd, d.w.z. in Nederland woonachtig zijn, om aanspraken aan deze verzekering te kunnen ontlenen. Een deel van de desbetreffende categorie zal niet als ingezetene kunnen worden beschouwd en derhalve niet verzekerd zijn ingevolge de volksverzekeringen, waaronder de AWBZ. Indien door een zodanige niet-verzekerde persoon AWBZ-zorg wordt ingeroepen, kan onder omstandigheden bij ontbreken van de benodigde eigen middelen, voor de noodzakelijkerwijs te maken kosten een beroep op bijzondere bijstand worden gedaan.

Met betrekking tot de wijziging van artikel 4 van de Ziekenfondswet kan het volgende worden opgemerkt. Bij Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan rechtmatig verblijf van vreemdelingen (Stb. 203) (hierna te noemen: koppelingswet) is geregeld dat alleen rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen verzekerd kunnen zijn van de sociale verzekeringen, waaronder de Ziekenfondswet. In afwijking van deze regel is in de Ziekenfondswet de mogelijkheid opgenomen om andere met name genoemde groepen van vreemdelingen als ziekenfondsverzekerde aan te wijzen. Gebleken is dat partners of kinderen met een niet-Nederlandse nationaliteit die ingevolge artikel 8, onder f tot en met l, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig in Nederland verblijven, niet voor medeverzekering in aanmerking komen bij een ziekenfondsverzekerde. Dit is een ongewenste situatie. Om medeverzekering te bewerkstelligen wordt aan artikel 4 van de Ziekenfondswet een lid toegevoegd op grond waarvan een bedoelde vreemdeling als medeverzekerde wordt aangemerkt. Deze categorie van personen dient overigens aan de overige gestelde voorwaarden voor medeverzekering te voldoen.

Artikel 4 Welzijnswet 1994

A tot en met C

In het kader van de Welzijnswet 1994 wordt geen specifiek integratiebeleid meer gevoerd. Het integrale welzijnsbeleid is gericht op de integratie en participatie van alle burgers in Nederland, waaronder dus ook van minderheden en vreemdelingen. Wel moet de Welzijnswet 1994 de grondslag blijven bieden voor de subsidiëring van welzijnsorganisaties op het terrein van etnisch minderheden en aanverwante groepen. De tekst van onderdeel k is daartoe aangepast.

De verantwoordelijkheid voor de opvang van de onder artikel 2, onderdeel l, genoemde groepen ressorteert, met uitzondering van het beleid ten aanzien van de zogenoemde quotumvluchtelingen, onder het ministerie van Justitie. Naar verwachting vindt voor de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 ook de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de opvang van deze vluchtelingen aan het ministerie van Justitie plaats. Alsdan is een bepaling als onderdeel l overbodig.

Derhalve kan onderdeel l van artikel 2 vervallen en worden de onderdelen m en n geletterd tot respectievelijk l en m.

HOOFDSTUK 10. MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Artikel 1 Huursubsidiewet

In artikel 10, eerste lid, onderdelen a, onder 1°, en b, onder 1° zijn geen wijzigingen aangebracht.

Met de wijziging van artikel 10, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, wordt beoogd om de verstrekking van huursubsidie mogelijk te maken aan alle vreemdelingen met een verblijfsvergunning (artikel 8, onder a tot en met d, van de Vreemdelingenwet 2000), aan de in artikel 8, onder e, van de Vreemdelingenwet 2000 bedoelde gemeenschapsonderdanen, alsmede aan vreemdelingen die verblijfrecht ontlenen aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije (artikel 8, onder m, van de Vreemdelingenwet 2000). Deze uitbreiding van de kring van huursubsidie-gerechtigden stemt overeen met het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan de Vreemdelingenwet 2000 om tussen verschillende soorten verblijfsvergunningen geen onderscheid meer te maken wat betreft het voorzieningspakket.

Om het huishouden in aanmerking te brengen voor huursubsidie dienen medebewoners rechtmatig verblijf te houden in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Deze regeling is naar de strekking met ingang van 1 juli 2000 in de Huursubsidiewet doorgevoerd en daarin wordt inhoudelijk geen wijziging voorgesteld (artikel 10, eerste lid, onderdeel b, onder 2° van de Huursubsidiewet).

Artikel 2 Huisvestingswet

A

De Huisvestingswet bevat voorschriften die beogen een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse, goedkope woonruimte te bevorderen. Daarvoor biedt de wet onder andere het instrument van de huisvestingsvergunning (hoofdstuk II, paragraaf 2, artikel 5 en volgende). Algemeen uitgangspunt daarbij is dat een doelmatige toewijzing van dergelijke woningen plaatsvindt, dat wil zeggen dat een dergelijke vergunning uitsluitend wordt verstrekt indien bekend is dat sprake zal zijn van duurzame bewoning. Dat is het geval bij vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijf houden als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en m, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit in tegenstelling tot vreemdelingen die rechtmatig verblijf houden als bedoeld onder f tot en met l van dit artikel. Het verstrekken van een huisvestingsvergunning aan deze categorieën vreemdelingen dient dan ook als ondoelmatig te worden aangemerkt.

Bovendien is het onwenselijk dat bij een vreemdeling van deze categorie de onterechte verwachting zou ontstaan dat de afgifte van een huisvestingsvergunning meer kans op een verblijfsvergunning zou betekenen. Ten aanzien van de in artikel 8, onder g, van de Vreemdelingenwet 2000 genoemde categorie vreemdelingen geldt dat een huisvestingsvergunning alleen dan niet wordt verleend indien betrokkene in de periode dat hij de beslissing afwacht op zijn aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning, nog geen woonruimte in gebruik heeft dan wel een andere woonruimte wil betrekken. Indien betrokkene wel reeds woonruimte in gebruik heeft, kan hij (ook) gedurende de periode dat de aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning nog in behandeling is, deze woonruimte blijven bewonen.

Op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 60a worden alle vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 8, onder c, van de Vreemdelingenwet, door gemeenten gehuisvest. Het onderscheid in gemeentelijke volkshuisvestelijke taakstelling naar vreemdelingen met een A-status of een vtv-status enerzijds (reeds momenteel te huisvesten op grond van de Huisvestingswet) en vreemdelingen met een vvtv-status anderzijds (momenteel nog te huisvesten op grond van de Wet gemeentelijke zorg voor houders met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf; zie voor de intrekking van deze wet artikel 4 van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel) komt hiermee te vervallen. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie.

HOOFDSTUK 11. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 1 (Wet COA)

Het eerste lid regelt dat voor de vatbaarheid voor bezwaar of beroep de oude regels blijven gelden voor besluiten en handelingen die voor de inwerkingtreding van deze wet krachtens de Wet Coa zijn bekendgemaakt of verricht. Het tweede lid regelt dat op bezwaar- en beroepschriften die voor de inwerkingtreding van deze wet zijn ingediend tegen besluiten krachtens de Wet COA terzake van het beëindigen van verstrekkingen, het oude recht – met name: de bevoegdheid van gewone bestuursrechter – van toepassing blijft.

Artikel 2 (Wet Arbeid Vreemdelingen)

Deze bepaling regelt dat op bezwaar- en beroepschriften die voor de inwerkingtreding van deze wet tegen besluiten op grond van de Wet arbeid vreemdelingen zijn ingediend, de oude rechtsgang van toepassing blijft.

Artikelen 3 en 4 (Gemeentewet en Kieswet)

Ten aanzien van de opbouw van de periode van vijf jaren, bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet (passief kiesrecht), en artikel B 3, tweede lid, onder b, van de Kieswet (actief kiesrecht), wordt thans de eis gesteld dat de vreemdeling gedurende de gehele periode beschikte over een verblijfsrecht als bedoeld in artikel 9, 9A of 10 van de Vreemdelingenwet. De voorgestelde nieuwe bepalingen ter zake verwijzen naar de overeenkomstige verblijfsvergunningen als bedoeld in de Vreemdelingenwet 2000. Met de voorgestelde overgangsbepalingen wordt bewerkstelligd, dat een verblijfsrecht als bedoeld in artikel 9, 9A of 10 blijft meetellen voor de opbouw van de periode van vijf jaren, voor zover deze periode is gelegen voor de datum van inwerkingtreding van deze wet.

Artikel 5 (Overgangsbepaling)

Als bekend is een belangrijke doelstelling van de Vreemdelingenwet 2000 het vereenvoudigen van het stelsel van verblijfstitels. Waar thans nog een reeks van verschillende verblijfstitels bestaat, maakt de nieuwe wet nog slechts onderscheid tussen asiel- en reguliere verblijfsvergunningen, alsmede tussen verblijfsvergunningen voor bepaalde en voor onbepaalde tijd. Om zo snel mogelijk van de voordelen van dit nieuwe stelsel te kunnen profiteren, alsmede om te voorkomen dat de uitvoering gedurende langere tijd met twee rechtsregimes naast elkaar zou moeten

werken, regelt artikel 110 van de Vreemdelingenwet 2000 dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet bestaande verblijfstitels van rechtswege worden omgezet in verblijfsvergunningen op grond van de nieuwe wet.

Op het tijdstip van inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 worden de op grond van de Vreemdelingenwet verleende en nog van kracht zijnde voorwaardelijke vergunningen tot verblijf (vvtv's) van rechtswege aangemerkt als verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000. Zonder overgangsrecht zou dit tot gevolg hebben dat op dezelfde datum grote aantallen vreemdelingen – houders van een vvtv – hun aanspraken op grond van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf zouden verliezen, en in plaats daarvan uitkeringen en verstrekkingen op grond van de Algemene bijstandswet zouden dienen te ontvangen. Deze omzetting zou, gelet op de aantallen waarom het gaat en afhankelijk van de gemeentelijke omstandigheden, tot uitvoeringstechnische problemen aanleiding kunnen geven. In verband hiermee is in artikel 5 bepaald dat de aanspraken op grond van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf niet onmiddellijk komen te vervallen, doch dat de toepassing van die wet gedurende ten hoogste 6 maanden na de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 kan worden voortgezet met betrekking tot die vreemdelingen die onmiddellijk voorafgaande aan die inwerkingtreding verstrekkingen op grond van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf ontvangen. Zolang nog aanspraak bestaat op verstrekkingen op grond van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, bestaan krachtens artikel 17 van de Algemene bijstandswet nog geen aanspraken op grond van laatstgenoemde wet. Een en ander stelt de betrokken gemeenten in staat de omzetting van de verstrekkingen van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf naar uitkeringen op grond van de Algemene bijstandswet geleidelijk, in een uitvoerbaar tempo, te doen plaatsvinden.

lets soortgelijks geldt voor de huisvesting. Veel vvtv-ers verblijven thans in een door de gemeente toegewezen woning krachtens een bruikleenovereenkomst. Deze zal in beginsel moeten worden vervangen door een normale huurovereenkomst met betrekking tot hetzij dezelfde, hetzij een andere woning. Vervolgens moeten in veel gevallen nog enkele andere beslissingen worden genomen. Zo kan bijvoorbeeld omtrent het recht op huursubsidie pas worden beslist, indien het inkomen – in veel gevallen een bijstandsuitkering – en de verschuldigde huur vaststaan. Uitgangspunt dient hierbij wel te zijn dat de gemeenten tot omzetting van de aanspraken zullen overgaan zodra zulks praktisch gezien mogelijk is. Hierbij zij overigens aangetekend dat een deel van de noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden – zoals het opstellen van huurcontracten – ook reeds voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet kan worden verricht.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen