

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 december 1999 en het nader rapport d.d. 14 januari 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 juli 1999, no.99.003547, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende 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).

In de brief van de Minister en de Staatssecretaris van Justitie van 16 juli 1999 waarbij om spoedbehandeling van de adviesaanvraag is verzocht (778382/99/6), wordt aangegeven dat, in afwijking van de normale procedure, gelijktijdig een aantal andere adviesorganen en instellingen om advies wordt gevraagd en wordt de hoop uitgesproken dat de Raad van State kort na ontvangst van deze adviezen zijn advies zal uitbrengen. In hun brief van 17 november 1999 (805218/99/6) merken de Minister en de Staatssecretaris van Justitie op dat deze adviezen op dit moment geen aanleiding geven om het wetsvoorstel te wijzigen en vragen zij de Raad om advies uit te brengen op het voorstel zoals dat op 23 juli 1999 aanhangig werd gemaakt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 juli 1999, nr. 99.003547 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 december 1999, nr. WO3.99.0368/l, bied ik U hierbij aan mede namens de betrokken Ministers.

Algemene opmerkingen

Dit nader rapport wijkt af van de gebruikelijk opzet. In dit rapport wordt namelijk niet alleen ingegaan op het advies van de Raad van State, maar tevens op andere over het voorstel uitgebrachte adviezen. Dat houdt verband met de bijzondere procedure die bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is gevolgd. Ingevolge deze procedure die ook bij het voorstel Vreemdelingenwet 2000 is gevolgd, is het voorstel van wet gelijktijdig voor advies aangeboden aan de Raad van State en aan andere colleges en organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de desbetreffende wetten. Deze colleges en organisaties hebben op een eerder tijdstip advies uitgebracht dan de Raad van State.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Deze adviezen zijn ook aan de Raad van State gezonden. Het voorstel van wet is naar aanleiding van deze adviezen niet aangepast en de Raad van State is verzocht om over aangeboden voorstel te adviseren. Voor een afzonderlijke reactie op deze overige adviezen zij verwezen naar punten 13 en verder van dit nader rapport.

1. In de hiervoor genoemde brief van 16 juli 1999 wordt gevraagd om in het advies specifiek aandacht te besteden aan Hoofdstuk 2, artikel 5, van het voorstel, dat betrekking heeft op de wijziging van de Wet inburgering nieuwkomers (hierna: Win).

De Win is – voorzover hier van belang – van toepassing op de vreemdeling, aan wie het ingevolge artikel 9 of artikel 10, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet is toegestaan hier te lande te verblijven, die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt en die voor de eerste keer tot Nederland is toegelaten, dan wel na een vergunning als bedoeld in artikel 9a van die wet, een vergunning als bedoeld in artikel 9 van die wet heeft verkregen.¹ Voorgesteld wordt om de Win met ingang van de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing te verklaren op de vreemdelingen die hier te lande rechtmatig verblijf hebben krachtens een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 13 (regulier) en artikel 26 (asiel) van de Vreemdelingenwet 2000. Beoogd is met name dat voor vreemdelingen die onder de huidige wetgeving over een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) en onder de nieuwe wetgeving over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (asiel) beschikken, een plicht tot (directe) inburgering gaat gelden.

Bij de behandeling van de Win was de Tweede Kamer der Staten-Generaal van mening dat inburgering gericht moet zijn op langdurig verblijf en dat het onjuist is om een vreemdeling, van wie de tijdelijke toelating elk moment kan worden ingetrokken, te verplichten tot inburgering.² Ook het kabinet stelde zich bij die gelegenheid op het standpunt dat houders van een vvtv niet in aanmerking zouden moeten komen voor de in de Win geregelde, reguliere, voorzieningen en daarom niet onder het bereik van die wet zouden moeten vallen.³ De Raad merkt op dat het opleggen van een plicht tot inburgering aan vreemdelingen slechts is aangewezen, indien uitzicht bestaat op bestendig verblijf hier te lande. Het opleggen van een dergelijke plicht in andere gevallen wekt onwenselijke verwachtingen op toelating voor zulk verblijf. Nu de Vreemdelingenwet 2000 uitgaat van een duidelijk onderscheid tussen toelating voor verblijf voor bepaalde tijd en die voor onbepaalde tijd, waarbij niet ieder die voor bepaalde tijd is toegelaten in aanmerking komt voor toelating voor onbepaalde tijd, ligt het niet voor de hand om de inburgeringsplicht ook op te leggen aan vreemdelingen van de eerste categorie. Dit hoeft geenszins te betekenen dat gedurende de periode waarin deze vreemdelingen beschikken over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (asiel) (artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000) niets aan inburgering kan worden gedaan. Voor de houders van een vvtv geldt immers al dat zij – weliswaar gefaseerd – vrijwillig kunnen integreren in de Nederlandse samenleving.⁴ De Raad adviseert daarom artikel 5 van Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel in deze zin aan te passen, tenzij voorzien wordt dat in feite slechts weinigen die voor bepaalde tijd zijn toegelaten tenslotte niet voor toelating voor verblijf voor onbepaalde tijd in aanmerking komen.

1. De Raad merkt op dat het opleggen van een plicht tot inburgering aan vreemdelingen slechts is aangewezen, indien uitzicht bestaat op bestendig verblijf hier te lande. Nu de Vreemdelingenwet 2000 uitgaat van een duidelijk onderscheid tussen toelating voor verblijf voor bepaalde tijd en die voor onbepaalde tijd, waarbij niet ieder die voor bepaalde tijd is toegelaten in aanmerking komt voor toelating voor onbepaalde tijd, ligt het volgens de Raad niet voor de hand om de inburgeringsplicht ook op te leggen aan vreemdelingen van de eerste categorie. Dit hoeft geenszins te betekenen dat gedurende de periode waarin deze vreemdelingen beschikken over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (asiel) niets aan inburgering kan worden gedaan. De Raad adviseert daarom artikel 5 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel in deze zin aan te passen, tenzij voorzien wordt dat in feite slechts weinigen die voor bepaalde tijd zijn toegelaten tenslotte niet voor toelating voor onbepaalde tijd in aanmerking komen.

¹ Artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, Win.

² Handelingen II 1997/98, blz. 1580–1596, en in het bijzonder blz. 1580 en 1590.

³ Handelingen II 1997/98, blz. 1596.

⁴ Kamerstukken II 1996/97, 25 114, nr. 3, blz. 32.

Ook in de adviezen van de overige instanties is hieraan aandacht besteed en onder meer gevraagd hoe de verplichting tot het volgen van terugkeermodules zich verhoudt tot de doelstelling van de WIN.

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 'integratie-traject' 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. Bovendien maken toegang tot de arbeidsmarkt, het volgen van onderwijs voor niet-leerplichtigen en de mogelijkheid van studiefinanciering ook onderdeel uit van het voorzieningspakket, dat behoort bij de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die wordt voorgesteld in het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000. Wij achten het tegenstrijdig wanneer deze laatste voorzieningen wel mogelijk zijn, terwijl de verplichting tot het leren van de Nederlandse taal geen onderdeel zou kunnen uitmaken van het voorzieningspakket.

Verder willen wij erop wijzen dat sinds de introductie van de voorwaardelijke vergunning voor verblijf (vvtv) in de Vreemdelingenwet op 1 januari 1994, het aantal intrekkingen van de vvtv-status tot en met eind 1998 zeer beperkt is geweest. In de meeste gevallen werd de vvtv-status na drie jaar omgezet in een meer permanente vergunning (meestal de vtv-humanitair). Omdat in het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000 nog slechts één vergunning wordt verleend aan de personen die onder de huidige wet in aanmerking kunnen komen voor drie verschillende statussen, is het van belang het totaal aantal intrekkingen te bezien.

Hieronder volgt een overzicht van de statusverleningen en intrekkingen in de jaren 1994 – 1999.

Statusverlening 1994–1999		Intrekkingen 1994–1999		Percentage
A-status	33 762	A-status	243	1%
Vtv	34 676	Vtv	456	1%
Vvtv	33 853	Vvtv	7 225	21%
Totaal	102 291	Totaal	7 924	Totaal 8%

Als gevolg van een in november 1998 genomen beleidsmaatregel (TK 1998–199, 19 637, nr. 395) betreffende Irak, Somalië en Soedan zijn de vvtv-intrekkingen in 1999 en naar verwachting in 2000 relatief hoog. In de jaren

daarvoor zijn de intrekkingen zeer beperkt geweest. Verwacht wordt dat bij voortzetting van het huidige vvtv-beleid het percentage intrekkingen na 2000 weer zal dalen.

Op grond van het bovenstaande blijft het kabinet van mening dat de WIN van toepassing moet zijn op houders met een vergunning voor bepaalde tijd, omdat in feite slechts weinig personen die voor bepaalde tijd zijn toegelaten uiteindelijk niet voor toelating voor onbepaalde tijd in aanmerking komen. De Raad heeft er in zijn advies op gewezen dat in dat laatste geval een plicht tot inburgering voor houders van een vergunning voor bepaalde tijd is aange-wezen. Er is dan immers voor de meesten een uitzicht op bestendig verblijf hier te lande. Verplichte inburgering is uiteraard niet van invloed op het besluit tot intrekking van een status voor bepaalde tijd of omzetting van een status voor bepaalde tijd in een status voor onbepaalde tijd.

2. Als uitvloeisel van het systeem van volgtijdelijke verblijfsvergunningen van de Vreemdelingenwet 2000 zullen aan alle personen die ex artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000 een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verkrijgen, dezelfde rechten en voorzieningen toekomen. Gekozen is voor het niveau dat momenteel geldt voor A-statushouders en houders van een zogenoemde vvtv-humanitair. De aparte regeling voor houders van een vvtv – neergelegd in de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf – wordt in verband hiermee ingetrokken.¹ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten wijst er in haar advies van 1 oktober 1999 op dat daarmee ook het sturingsmechanisme voor huisvesting dat deze wet kent, wordt losgelaten.² Zij vreest dat de gelijkmatige spreiding van vergunninghouders over alle Nederlandse gemeenten dientengevolge in het gedrang zal kunnen komen. De Raad deelt die zorg en geeft in overweging hierop ten minste in de memorie van toelichting in te gaan.

2. De Raad deelt de zorg van de Vereniging van Nederlandse gemeenten dat met het intrekken van de Zorgwet vvtv ook het sturingsmechanisme voor huisvesting dat deze wet kent, wordt losgelaten en dat dientengevolge de gelijkmatige spreiding van vergunninghouders over alle Nederlandse gemeenten in gedrang zal kunnen komen. De Raad geeft in overweging om hierop ten minste in de memorie van toelichting in te gaan.

Het advies van de Raad zal worden gevolgd. In de memorie van toelichting zal de volgende passage worden opgenomen:

«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 tot het huisvesten van vergunninghouders 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 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, de houder van een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden en voor degenen die op

¹ Hoofdstuk 2, artikel 4, van het wetsvoorstel.

² Bladzijde 3.

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 Nederlandse 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 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.

Wel is het advies van de VNG voor ons aanleiding geweest om artikel 5 van hoofdstuk 11 (slot- en overgangsbepalingen) aan te passen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 5 wordt aan gemeenten een langere overgangstermijn gegeven voor de overgang van de Zorgwet vvtv naar de reguliere voorzieningen.

3. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de – nog niet in werking getreden – Remigratiewet kunnen personen die zijn geremigreerd tot uiterlijk één jaar na het tijdstip waarop zij zich buiten Nederland hebben gevestigd naar Nederland terugkeren. De voorgestelde wijziging van artikel 1, tweede lid, van de Remigratiewet¹ maakt duidelijk dat de wet onder meer van toepassing is op houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Ingevolge artikel 30, gelezen in samenhang met artikel 27, van het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000 kan deze verblijfsvergunning onder meer worden ingetrokken als de grond voor verlening (de situatie in het land van herkomst) is komen te vervallen. Als de vergunning wordt ingetrokken, terwijl de vreemdeling Nederland heeft verlaten in het kader van de Remigratiewet op het moment dat hij nog vergunninghouder was, zou deze met een beroep op artikel 8 van de Remigratiewet naar Nederland kunnen terugkeren. Naar het oordeel van de Raad is deze consequentie niet bedoeld. De Raad adviseert de verhouding tussen de Remigratiewet en het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000 nader te bezien.²

3. De Raad adviseert de verhouding tussen de Remigratiewet en het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000 ten aanzien van houders van een vergunning tot bepaalde tijd asiel nader te bezien, met het oog op de onbedoelde consequenties van die samenloop. Ook de Sociale Verzekeringsbank heeft hiervoor aandacht gevraagd.

¹ Hoofdstuk 2, artikel 7, onderdeel B, van het wetsvoorstel.

² In gelijke zin: advies van de Sociale Verzekeringsbank van 24 september 1999, bladzijde 19.

van bestuur, die momenteel voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, is nader geregeld dat alleen van de terugkeerregeling gebruik kan worden gemaakt indien remigranten voor vertrek uit Nederland tenminste drie jaren ononderbroken legaal in Nederland hebben verbleven. Gelet op het feit dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (asiel) voor maximaal drie jaar wordt afgegeven kan er derhalve geen sprake zijn van samenloop tussen de vergunning voor bepaalde tijd (asiel) en het gebruik van de terugkeerregeling.

4. Voorgesteld wordt om een nieuw artikel 3a toe te voegen aan de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (WET COA).¹ In het eerste lid wordt bepaald dat handelingen van een bestuursorgaan ten aanzien van een vreemdeling als zodanig die worden verricht in het kader van de beëindiging van verstrekkingen bij of krachtens de Wet COA voor de toepassing van deze wet worden gelijkgesteld met een beschikking en dat de afdelingen 1, 2 en 4 van Hoofdstuk 7 van de Vreemdelingenwet 2000 op die beschikking van toepassing zijn. De Raad merkt op dat in artikel 70, derde lid, van het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000 – de eerste bepaling van afdeling 2 van Hoofdstuk 7 van dat wetsvoorstel – is bepaald dat voor de toepassing van afdeling 2 een handeling van een bestuursorgaan ten aanzien van een vreemdeling als zodanig met een beschikking wordt gelijkgesteld. Het is dan ook de vraag of nog behoefte bestaat aan het eerste lid van het voorgestelde artikel 3a Wet COA.

De Raad adviseert om, indien het lid wordt gehandhaafd, hierop in de toelichting op artikel 3a Wet COA in te gaan.

4. De Raad vraagt zich af of gelet op artikel 70, derde lid, van het wetsvoorstel Vw 2000 nog behoefte bestaat aan het eerste lid van het voorgestelde artikel 3a Wet Centraal orgaan opvang asielzoekers (Wet COA). De Raad adviseert om, indien het lid wordt gehandhaafd, hierop in de toelichting op artikel 3a Wet COA in te gaan.

Naar onze mening is het wenselijk om het eerste lid van artikel 3a van de Wet COA te handhaven naast artikel 70, derde lid, wetsvoorstel Vw 2000. In de toelichting op artikel 3a Wet COA zal dit worden verduidelijkt. Ook overigens hebben wij aanleiding gezien om de tekst van artikel 3a aan te passen.

Mede naar aanleiding van de door de overige instanties uitgebrachte adviezen zijn het eerste en tweede lid van artikel 3a gewijzigd en is een nieuw derde lid toegevoegd. Voor de aanpassing van het eerste lid wordt verwezen naar punt 20 van dit nader rapport. Uit de aanpassing van het tweede lid volgt dat handelingen in het kader van de beëindiging van de verstrekkingen bij of krachtens de Wet COA voor wat betreft de rechtsgang gelijkgesteld worden aan die van besluiten en dus de rechtsgang asiel openstaat. In het nieuwe derde lid is bepaald dat aan een beroep bij de vreemdelingenrechter, in afwijking van het wetsvoorstel Vw 2000, geen schorsende werking is verbonden. De toelichting op artikel 3a is aangevuld zodat de tekst zelfstandig leesbaar is en het wetsvoorstel Vw 2000 dus niet hoeft te worden geraadpleegd. Daarbij is tevens een toelichting op de hier voorgestelde wijzigingen opgenomen.

Volledigheidshalve is in de toelichting opgenomen dat voor andere besluiten of handelingen van het COA dan het onthouden of de beëindiging van de verstrekkingen de beroepsmogelijkheden ongewijzigd blijven. In deze gevallen is derhalve de bestuursrechter bevoegd.

5. Ingevolge het voorgestelde artikel 69, eerste lid, onderdeel c, van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 krijgen de vreemdelingen, bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en m, van de Vreemdelingenwet 2000 het recht zich als werkzoekende te laten registreren door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.² Nu is de hoofdregel dat alleen vreemdelingen die vrij zijn op de arbeidsmarkt aanspraak hebben op registratie. De Raad merkt op dat niet alle vreemdelingen als bedoeld in artikel 8, onder a en m, van de Vreemdelingenwet 2000 vrij zijn op de arbeidsmarkt. Een ongeclausuleerde verwijzing naar deze categorieën vreemdelingen betekent dan ook een afwijking van de bestaande hoofdregel. Onduidelijk is of een dergelijke afwijking is beoogd. De Raad adviseert hierop in ieder geval in de toelichting in te gaan en daarbij de bezwaren die de

¹ Hoofdstuk 5, artikel 6, onderdeel B, van het wetsvoorstel.

² Hoofdstuk 7, artikel 16, van het wetsvoorstel.

5. De Raad merkt op dat niet alle vreemdelingen als bedoeld in artikel 8, onder a en m, van de Vreemdelingenwet 2000 vrij zijn op de arbeidsmarkt. Een ongeclausuleerde verwijzing in artikel 69, eerste lid, onder c, van de arbeidsvoorzieningswet betekent dan ook een afwijking van de huidige hoofdregel dat alle vreemdelingen die vrij zijn op de arbeidsmarkt aanspraak hebben op registratie. Het is volgens de Raad onduidelijk of een dergelijke afwijking is beoogd. De Raad adviseert hierop in ieder geval in de toelichting in te gaan en daarbij de bezwaren die de Algemene Directie van Arbeidsvoorziening tegen een uitbreiding van het registratierecht heeft geopperd, te betrekken.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat, zoals in de Memorie van Toelichting bij de wijziging van artikel 69 van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 is weergegeven, met de wijziging slechts wordt beoogd om personen die op de titel asiel tijdelijk in Nederland worden toegelaten, in staat te stellen om, waar mogelijk, via het verrichten van arbeid in het eigen onderhoud te voorzien. De doelstelling is niet om de arbeidsmogelijkheden en daarmee samenhangende voorzieningen te verruimen voor vreemdelingen die op andere grond tot Nederland worden toegelaten. Door aanpassing van artikel 16 van hoofdstuk 7 van het wetsontwerp is dit artikel, in aansluiting op het advies van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, meer in overeenstemming gebracht met de beoogde doelstelling.

6. In hoofdstuk 7, artikel 17, onderdeel B, wordt voorgesteld om de vergunningplicht van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) ook van toepassing te laten zijn op vreemdelingen die beschikken over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Hierdoor kan volgens de toelichting worden verzekerd dat deze vreemdelingen slechts tegen een marktconforme beloning in het Nederlandse arbeidsbestel worden ingeschakeld. In de toelichting wordt vervolgens aangegeven dat een regeling zal worden getroffen, op grond waarvan de vergunning zal kunnen worden verleend zonder toetsing of voor de desbetreffende arbeidsplaats aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is. De Raad ziet niet in wat, zonder deze toetsing, de meerwaarde is van de voorgestelde vergunningplicht. Nu de vergunningplicht bovendien voor zowel de vreemdeling als de potentiële werkgever drempelverhogend kan werken en evenmin duidelijk is waarop de vrees voor niet-marktconforme beloning is gebaseerd, adviseert de Raad deze wijziging van de Wav te heroverwegen.²

6. De Raad ziet niet in wat, zonder de toets of voor de desbetreffende arbeidsplaats aanbod op de Nederlandse markt aanwezig is, de meerwaarde is van de voorgestelde vergunningplicht. De Raad adviseert deze wijziging van de Wav te heroverwegen.

Zoals hiervoor reeds opgemerkt achten wij het wenselijk dat vreemdelingen die op de titel asiel tot Nederland worden toegelaten in staat te stellen om, waar mogelijk, via het verrichten van arbeid in het eigen onderhoud te voorzien. Aan deze verruiming van arbeidsmogelijkheden dienen echter enkele randvoorwaarden te worden gesteld. Ten eerste dient, zolang de vergunning nog slechts van tijdelijke aard is, zeker te worden gesteld dat, in het geval dat tot beëindiging van de toelating wordt overgegaan, het verblijf daadwerkelijk wordt beëindigd, en dat de werkzaamheden die voortzetting van dit verblijf ondersteunen worden gestaakt. De toepasselijkheid van de Wet arbeid vreemdelingen impliceert dat, middels intrekking van de tewerkstellingsvergunning als uitvloeisel van de beëindiging van de toelating, aan de werkgever kenbaar kan worden gemaakt dat de dienstbetrekking met de vreemdeling in de gegeven omstandigheden dient te worden beëindigd. Ten tweede dient de arbeid wel onder marktconforme arbeidsvoorwaarden te geschieden, ter voorkoming van verstoringen op de arbeidsmarkt en in de arbeidsverhoudingen. Ook dit kan worden zeker gesteld via de toetsing die bij de vergunningverlening op grond van de Wet arbeid vreemdelingen plaatsvindt. Wij zien in een en ander voldoende reden voor handhaving van de

¹ Advies van 31 augustus 1999, bladzijden 2–3.

² In gelijke zin: advies van de Arbeidsvoorziening van 31 augustus 1999, bladzijde 4, advies van Forum van 31 augustus 1999, bladzijde 1, en advies van Vluchtelingenwerk van 23 september 1999, bladzijden 15–16.

vergunningplicht op grond van de Wet arbeid vreemdelingen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

7. Ingevolge het voorgestelde artikel 21 Wav kan tegen op grond van deze wet genomen besluiten beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.¹ De nu bestaande koppeling met de Vreemdelingenwet wordt daarmee verlaten. Hiertoe wordt aangevoerd dat het onderscheid dat in de Vreemdelingenwet 2000 wordt gemaakt tussen de beroepsprocedure in reguliere zaken en die in asielzaken, de procedure in het kader van de Wavodeloos zou compliceren. Daar staat tegenover dat er een zo grote samenhang bestaat tussen besluiten genomen op grond van de Wav en die genomen op grond van de Vreemdelingenwet 2000, dat het naar het oordeel van de Raad de voorkeur verdient de beoordeling van beroepen tegen deze besluiten aan dezelfde rechterlijke instanties op te dragen. Het college adviseert artikel 21 Wav te heroverwegen.²

7. Het verdient naar het oordeel van de Raad de voorkeur de beoordeling van beroepen tegen besluiten op grond van de Wav en de Vw 2000 aan dezelfde rechterlijke instanties op te dragen. De Raad adviseert dan ook artikel 21 Wav te heroverwegen.

Overeenkomstig het advies van de Raad hebben wij bij nadere overweging aanleiding gezien het beroep tegen besluiten op grond van de Wet arbeid vreemdelingen bij dezelfde rechter te laten plaatsvinden als de beroepen tegen besluiten op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Op deze beroepsgang zijn de normale regels, als neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht, van toepassing. Artikel 21 van de Wet arbeid vreemdelingen is in deze zin aangepast.

8. In artikel 3, tiende lid, van de Ziekenfondswet (ZFW) is bepaald, welke categorieën vreemdelingen als verzekerden in de zin van de ZFW kunnen worden aangewezen. Voorgesteld wordt om de onderdelen b en c ervan aan te passen aan de terminologie van het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000.³ Onduidelijk is, waarom de nu in onderdeel c vermelde categorie vreemdelingen deels in een nieuw onderdeel c van artikel 3, tiende lid, en deels in een nieuw achttiende lid van artikel 4 – waarin is bepaald wie kan worden aangemerkt als mede verzekerde in de zin van de ZFW – wordt opgenomen en welke de gevolgen hiervan zijn voor de betrokken vreemdelingen. De Raad adviseert hierop in elk geval in de memorie van toelichting in te gaan.

8. Het is voor de Raad onduidelijk waarom de nu in onderdeel c van artikel 3, tiende lid, van de Ziekenfondswet (ZFW), vermelde categorie vreemdelingen deels in een nieuw onderdeel c van artikel 3, tiende lid en deels in een nieuw achttiende lid van artikel 4 – waarin is bepaald wie kan worden aangemerkt als medeverzekerde in de zin van de ZFW – wordt opgenomen en welke de gevolgen hiervan zijn voor de betrokken vreemdelingen. De Raad adviseert hierop in elk geval in de memorie van toelichting in te gaan.

De opmerking van de Raad is voor ons niet helder. De artikelen 3 en 4 hebben betrekking op verschillende categorieën verzekerden. Artikel 3 ziet op de ziekenfondsverzekerden en artikel 4 op de zgn. medeverzekerden. Wellicht dat de onduidelijkheid is ontstaan doordat een toelichting op het nieuwe lid van artikel 18 ontbreekt. In de memorie van toelichting zal ter zake de volgende passage worden opgenomen: «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 voor 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 kunnen komen bij een ziekenfondsverzekerde.

¹ Hoofdstuk 7, artikel 17, onderdeel E, van het wetsvoorstel.

² In gelijke zin: advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak van 1 september 1999 en advies van de Arbeidsvoorziening van 31 augustus 1999, bladzijde 5.

³ Hoofdstuk 8, artikel 2, onderdeel c, van het wetsvoorstel.

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».

9. Het is de Raad opgevallen dat niet alle geldende wettelijke voorschriften in het wetsvoorstel (volledig) worden aangepast aan het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000.¹ Hij adviseert dit alsnog te doen.

9. Het is de Raad opgevallen dat niet alle geldende wettelijke voorschriften in het wetsvoorstel (volledig) worden aangepast aan het wetsvoorstel Vw 2000. Hij adviseert dit alsnog te doen.

De door de Raad genoemde wettelijke voorschriften zijn alsnog aangepast, met uitzondering van artikel 19 van de Wet op de identificatieplicht en artikel 13c van de Huisvestingswet. Artikel 19 van de Wet op de identificatieplicht heeft betrekking op een wijziging van de huidige Vreemdelingenwet. Het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000 zal in de plaats komen van de huidige Vreemdelingenwet. Daarom bestaat naar onze mening geen gevaar dat artikelen van de Vreemdelingenwet 2000 wederom door artikel 19 van de Wet op de identificatieplicht worden gewijzigd.

Ingevolge het voorstel van wet tot wijziging van de Huisvestingswet (doorwerking ruimtelijk beleid) (Kamerstukken I 1997/98, 25 334, nr. 324; Kamerstukken II 1998/99, 26 471, nrs. 1 en 2) vervalt het bestaande artikel 13c van de Huisvestingswet. Omdat de genoemde wijziging van de Huisvestingswet naar verwachting eerder in werking zal treden dan het ontwerp voorstel, wordt vooral nog afgezien van verdere afstemmingsbepalingen met de Huisvestingswet.

10. In de memorie van toelichting² wordt aangekondigd dat het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap³ en het binnenkort in te dienen wetsvoorstel voor een nieuwe Paspoortwet bij nota van wijziging zullen worden aangepast aan het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000. De Raad gaat er, mede gelet op aanwijzing 277, eerste en tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) vanuit dat hij over deze aanpassingen zal worden gehoord, indien en voorzover het daarbij gaat om andere wijzigingen dan van ondergeschikte aard.

10. De Raad gaat er, mede gelet op aanwijzing 277, eerste en tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) vanuit dat hij over de aanpassingen van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet zal worden gehoord, indien en voor zover het daarbij gaat om andere wijzigingen dan van ondergeschikte aard.

Ingevolge aanwijzing 277 wordt de Raad gehoord over ingrijpende wijzigingen van wetsvoorstellen. Naar onze mening zijn de bedoelde wijzigingen niet van dien aard, dat de Raad daarover zou moeten worden gehoord, aangezien deze wijzigingen het rechtstreekse gevolg zijn van het in het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000 neergelegde volgtijdelijke vergunningensysteem. Daarover heeft de Raad reeds geadviseerd. In dat licht kan de wijziging van de twee rijkswetten als een wijziging van uitvoeringstechnische – en dus ondergeschikte – aard worden gezien.

De thans nog in het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap opgenomen voorziening voor verdragsvluchtelingen, om al na drie jaar in plaats van de huidige vijf jaar een aanvraag voor het Nederlanderschap te kunnen doen, kan worden ingetrokken bij nota van wijziging. Het in de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 voor te stellen voorzieningenniveau alsmede het systeem van de Vreemdelingenwet 2000, waarbij de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd niet kan worden ingetrokken indien de grond voor verlening is vervallen, waarborgt naar onze mening dat de integratie en naturalisatie van vluchtelingen wordt vergemakkelijkt (artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag).

¹ Ook in onder meer artikel 13c van de Huisvestingswet, artikel 111 van de Wegenverkeerswet 1994, de artikelen 36c, 37c en 40 en bijlage I van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, artikel 19 van de Wet op de identificatieplicht, artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van de Wet inburgering nieuwkomers en artikel 11 van de Wet arbeid vreemdelingen komen verwijzingen voor naar de «Vreemdelingenwet» dan wel naar de in de Vreemdelingenwet 2000 niet meer voorkomende term «vergunning tot verblijf».

² Algemeen deel, laatste alinea.

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 891 (R1609).

Voor de binnenkort in te dienen wijziging van de Paspoortwet geldt eveneens dat deze rechtstreeks het gevolg is van het in het ontwerp Vreemdelingenwet 2000 neergelegde vergunningstelsel. In de memorie van toelichting bij zowel de Vreemdelingenwet 2000 als de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 is uitdrukkelijk gesteld dat het voorzieningsniveau dat is gekoppeld aan de vergunning voor bepaalde tijd asiel op het niveau dient te liggen waarop een verdragsvluchteling recht heeft. De verdragsvluchteling heeft op grond van artikel 28 van het Vluchtelingenverdrag recht op een vluchtelingenpaspoort. Uit het vergunningstelsel van de Vreemdelingenwet 2000 volgt dat de houder van een vergunning voor bepaalde tijd asiel desgevraagd een vluchtelingenpaspoort wordt verstrekt.

11. In artikel 6 van Hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel (Overgangs- en slotbepalingen) is bepaald dat het tijdstip van inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen van de wet verschillend kan worden vastgesteld. Nu moet worden aangenomen dat het gehele wetsvoorstel op hetzelfde tijdstip in werking zal moeten treden als het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000, adviseert de Raad artikel 6 aan te passen aan model G van aanwijzing 180 Ar.

11. Nu moet worden aangenomen dat het wetsvoorstel op hetzelfde tijdstip in werking zal moeten treden als het wetsvoorstel Vw 2000, adviseert de Raad artikel 6 aan te passen aan model G van aanwijzing 180 Ar.

Het advies van de Raad is overgenomen. Artikel 6 is aangepast.

12. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

12. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen. Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een misslag te herstellen. Abusievelijk was onderdeel k van artikel 2 van de Welzijnswet 1994 (in hoofdstuk 9, artikel 4) geschrapt. Er wordt weliswaar geen specifiek integratiebeleid meer gevoerd, maar de Welzijnswet 1994 moet wel de grondslag blijven bieden voor subsidiëring van welzijnsorganisaties op het terrein van etnische minderheden en aanverwante groepen. De thans voorgestelde tekst voorziet daarin.

13. De volgende organisaties hebben advies uitgebracht over het wetsvoorstel Invoeringswet: Amnesty International, Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit, Aedes, Arbeidsvoorziening, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), College van beroep voor het bedrijfsleven, College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV), College voor zorgverzekeringen (CVZ), Forum, Landelijk Instituut voor Sociale Verzekeringen (Lisv), Stichting Inspraakorgaan Turken in Nederland (IOT), Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (Nvvb), Nederlandse Vereniging voor rechtspraak (Nvvr), Sociale Verzekeringsbank (Svb), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Vluchtelingenwerk Nederland (VFN).¹ Voor zover deze adviezen betrokken zijn bij het advies van de Raad van State, verwijzen wij graag naar de vorige punten van dit nader rapport. Hieronder zal worden ingegaan op de overige aspecten uit deze adviezen.

14. Verschillende instanties hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het advies ook in te gaan op het voorstel Vreemdelingenwet 2000. Deze opmerkingen worden hier buiten beschouwing gelaten.

15. Amnesty International en Vluchtelingenwerk hebben er op gewezen dat in het onderhavige voorstel van wet een afzonderlijke regeling voor de materiële rechtspositie van asielzoekers gedurende de toepassing van het besluitmoratorium ex artikel 41 van het voorstel Vw 2000, ontbreekt. In de Invoeringswet zijn hierover geen bepalingen opgenomen omdat de materiële rechtspositie van deze asielzoekers, gelijk aan andere asielzoekers, wordt geregeld in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva). In de Rva zullen ook regels worden gesteld over het verstrekken van voorzieningen aan personen waarvoor een zgn. vertrekmoratorium ex artikel 43, vierde lid, voorstel Vw 2000 geldt. Voor personen die nog in procedure zijn omtrent de intrekking van

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

hun vergunning voor bepaalde tijd asiel geldt dat zij recht houden op de reguliere voorzieningen voor statushouders. Voor personen die zijn uitgeprocedeerd geldt in beginsel dat zij ons land binnen de gestelde termijn moeten verlaten. Mocht een besluit- of vertrekmoratorium op de betrokken categorie van toepassing zijn, dan kunnen deze vreemdelingen niet worden uitgezet. Indien betrokkenen een nieuwe asielaanvraag doen, dan kunnen zij – in afwijking van de hoofdregel met betrekking tot tweede e.v. asielaanvragen – voor de duur van het moratorium, in aanmerking komen voor opvangvoorzieningen. Na afloop van het moratorium dienen zij ons land, in het geval er geen vergunning is verleend, binnen de gestelde termijn te verlaten.

16. Met betrekking tot de voorgestelde wijziging van de Wet GBA is door de VNG, Vluchtelingenwerk en het LISV gewezen op de noodzaak om tijdig de GBA-codes aan te passen. De aanpassing van de GBA-codes wordt thans voorbereid. De instanties die gebruik maken van het GBA zullen tijdig voor inwerkingtreding van de wet over de wijzigingen worden geïnformeerd.

17. In de adviezen over de wijziging van de Wet Inburgering Nieuwkomers, is gewezen op de bestaande knelpunten om arbeid en inburgering te combineren. Het is inderdaad de bedoeling dat waar nodig inburgeringscursussen gecombineerd moeten worden met werk. Daarvoor dienen in het bijzonder ROC's faciliteiten te bieden. Gemeenten en ROC's moeten hiervoor afspraken maken. Een en ander is in de toelichting op de WIN reeds uiteengezet.

Anders dan in het advies van Vluchtelingenwerk wordt verondersteld, heeft de voorgestelde wijziging in artikel 1, onderdeel a, onder ten 1°, van de WIN geen betrekking op wijziging van de leeftijdsgrens. In de huidige bepaling wordt nu ook al in beginsel uitgegaan van de leeftijdsgrens van 18 jaar. Op grond van het vierde lid van artikel 1 van de WIN is in bepaalde gevallen de WIN van toepassing op 16- en 17-jarigen. Daar brengt het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging in.

18. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) constateert in haar advies terecht dat als gevolg van de voorgestelde wijziging straks alle houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel recht kunnen laten gelden op de Remigratiewet onder dezelfde voorwaarden als de huidige A- en C-statushouders. Dit leidt tot een toename van het aantal potentiële gerechtigden. Volgens de SVB zouden echter bij de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving ten aanzien van voormalige houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf nog steeds de oude voorwaarden kunnen worden toegepast. Het is uitdrukkelijk niet onze wens om dit onderscheid te gaan hanteren. Een dergelijk onderscheid zou namelijk het uitgangspunt van het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000, te weten één asielvergunning met één voorzieningenpakket, ondermijnen en onnodige procedures kunnen genereren. Dit betekent dat alle houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel onder gelijke voorwaarden aanspraken kunnen ontlenen aan de Remigratiewet.

De Sociale Verzekeringsbank vraagt zich verder af of bedoeld is dat een houder van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel niet langer gebruik kan maken van remigratiefaciliteiten vanaf het moment dat zijn verblijfsvergunning is ingetrokken. Dit is inderdaad bedoeld. Als de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is ingetrokken kan betrokkene voor financiële ondersteuning van zijn terugkeer een beroep doen op de terugkeerregeling van het IOM.

19. In de adviezen van Vluchtelingenwerk en Forum is naar voren gekomen dat het niet opnemen van houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in artikel 25, eerste lid, onderdeel b, in strijd zou zijn met internationale verplichtingen en tot problemen kan leiden in het kader van gezinshereniging. Wij stellen voor om in artikel 25, eerste lid, onderdeel b, ook te verwijzen naar de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000. In de memorie van toelichting is daarover opgemerkt dat het niet doelmatig is de betreffende bepalingen van het Burgerlijk Wetboek ook voor asielgerechtigden met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te laten gelden, nu immers onzeker is of zij hier mogen blijven. Dit argument verliest aan belang, nu wij ten aanzien van de Wet inburgering nieuwkomers de lijn hebben gekozen, dat inburgering verplicht is ondanks het feit dat de vreemdeling houder is van de

verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000.

20. Aan de aanbeveling van Vluchtelingenwerk om de beëindiging van de opvang na vergunningverlening niet in of bij Wet COA of in een ander wettelijk voorschrift op te nemen maar aan te sluiten bij de huidige formulering in de Rva is reeds voldaan. De Rva is immers een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 42 van de Vreemdelingenwet 2000. Uitgangspunt daarbij is dat de opvang wordt beëindigd zodra passende huisvesting buiten de opvang kan worden gerealiseerd.

Vluchtelingenwerk heeft verder gevraagd welke rechter bevoegd is om te oordelen over de aanvang van het recht op opvang. Het recht op opvang is thans niet in de Vreemdelingenwet geregeld maar in de Rva op basis van de Wet COA. In het voorgestelde artikel 3a van de Wet COA was alleen bepaald dat de Vreemdelingenrechter bevoegd is ten aanzien van besluiten en handelingen in het kader van de beëindiging van de opvang. Uitgaande van de huidige jurisprudentie is de bestuursrechter bevoegd om te oordelen over de (fictieve) weigering van opvang.

Mede naar aanleiding van het advies van Vluchtelingenwerk is in artikel 3a van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers neergelegd, dat ten aanzien van besluiten over het onthouden van opvang de vreemdelingenrechter bevoegd is. Ingevolge de huidige jurisprudentie over het onthouden van opvang aan zogenaamde Dublinclaimanten, oordeelt de gewone bestuursrechter over het onthouden van opvang, terwijl de vreemdelingenrechter oordeelt over de afwijzing van de aanvraag voor een vergunning tot verblijf. Dit resultaat is uit praktisch en procedureel oogpunt niet bevredigend, aangezien op deze manier twee rechters zich min of meer gelijktijdig bezig houden met de beoordeling van hetzelfde feitencomplex en hetzelfde rechtsgevolg. Artikel 3a van de Wet COA is derhalve aangepast.

21. Door de Sociale Verzekeringsbank is ingegaan op de consequenties van de systematiek van de Vreemdelingenwet 2000 voor de toepassing van de volksverzekeringen. De Sociale Verzekeringsbank gaat er van uit dat houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel na verloop van 1 jaar als ingezetene van Nederland kunnen worden aangemerkt, en uit dien hoofde verzekerd zijn voor de volksverzekeringen. Indien de feiten en omstandigheden van het individu daartoe aanleiding geven zal ingezetenschap op een eerder of later moment worden aangenomen. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

22. In reactie op een opmerking van Vluchtelingenwerk dat arbeid moet worden toegestaan hangende aanvraag- en beroepsprocedures over een verblijfsvergunning wordt het volgende opgemerkt. Indien een vreemdeling in afwachting is van een beslissing op een ingediende aanvraag tot verlenging van zijn verblijfsvergunning is verlening van een tewerkstellingsvergunning op grond van de Wet arbeid vreemdelingen mogelijk.

Indien een tewerkstellingsvergunning wordt aangevraagd ten aanzien van een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning is geweigerd of wiens verblijfsvergunning is ingetrokken, dient de tewerkstellingsvergunning te worden geweigerd (artikel 8, tweede lid, van de Wav).

Indien de vreemdeling arbeid verricht waarvoor reeds een verblijfsvergunning is verleend, dient bij intrekking van de verblijfsvergunning eveneens tot intrekking van de tewerkstellingsvergunning te worden overgegaan, doch afwijking van deze regel is mogelijk indien de vreemdeling, hangende de beslissing op een tegen de verblijfsweigering ingesteld beroep, niet wordt uitgezet (artikel 12 van de Wav).

De totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 geeft geen aanleiding om wijziging te brengen in deze systematiek. Opname in het arbeidsproces van vreemdelingen aan wie het verblijf is geweigerd wordt in beginsel als onwenselijk beschouwd.

23. Het College voor zorgverzekeringen heeft geconstateerd dat toepassing van de reguliere voorwaarden voor AWBZ-verzekering tot gevolg zou kunnen

hebben dat een deel van de voormalige houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf niet kan worden aangemerkt als AWBZ-verzekerde. De dekking tegen ziektekosten is daarmee in die gevallen onvolledig (alleen dekking voorzien in het ziekenfondspakket). Het College meent op grond van het vermelde in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 ervan uit te mogen gaan dat dit een onvoorzien en onbedoeld effect is. De meest voor de hand liggende oplossing volgens het College is het aanwijzen van deze categorie als AWBZ-verzekerde.

Wij hebben dit advies van het College niet overgenomen. Wij verwijzen hiervoor naar punt 21 van dit nader rapport en naar een aanvulling van memorie van toelichting.

24. Door Aedes is gewezen op het feit dat een grotere groep vreemdelingen onder de werkingsfeer van de huursubsidiewet wordt gebracht en dat hierdoor de corporaties het risico lopen van een stijging van de gemiddelde huursubsidiebijdrage. Bij de aanpassing van de huursubsidieuitgavennorm dient hiermee volgens Aedes rekening te worden gehouden.

Bij de samenstelling van de uitgavennorm in het kader van de prestatienormering wordt rekening gehouden met mogelijke effecten op dit vlak als gevolg van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000. Verder is er door verschillende instanties op gewezen dat in het voorliggende wetsvoorstel de wijziging van artikel 10 van de huursubsidiewet zoals aangekondigd door de Staatssecretaris van VROM in zijn brief van 12 juli 1999 aan de Tweede Kamer nog niet is meegenomen. Dit is inderdaad in het voorliggende wetsvoorstel niet gebeurd omdat het voornemen bestaat deze wijziging van artikel 10 in een apart wetsvoorstel neer te leggen en de verwachting bestaat dat dat aparte wetsvoorstel eerder in werking kan treden dan de Invoeringswet Vw 2000 (beoogd wordt 1 juli 2000). In het wetsvoorstel is thans de tekst van artikel 10, eerste lid, opgenomen zoals het na inwerkingtreding van de beide wetsvoorstellen zou moeten komen te luiden.

25. Door de VNG is gewezen op het feit dat bruikleenovereenkomsten met houders van een vvtv moeten worden omgezet in een reguliere huurovereenkomsten. Om deze overgang te vergemakkelijken zou in het overgangsrecht een bepaling kunnen worden opgenomen die het mogelijk maakt voor gemeenten om bruikleenovereenkomsten eenzijdig op te zeggen. Ook Vluchtelingenwerk vraagt in haar advies aandacht voor de omzetting van de overeenkomsten en adviseert om een uniforme landelijke richtlijn hiervoor op te stellen.

Naar onze mening moet gewaarborgd moet zijn dat de bruikleenovereenkomst tijdig wordt omgezet in een gewone huurovereenkomst en dat voor inwerkingtreding van de wet ruime bekendheid is gegeven aan de wijziging in het huisvestingsbeleid voor vvtv-ers. Het advies van Vluchtelingenwerk om voor deze omzetting een uniforme landelijke richtlijn op te stellen achten wij zeer nuttig. Wij zullen in samenwerking met de VNG bezien of een dergelijke richtlijn kan worden opgesteld.

26. Vluchtelingenwerk stelt verder voor om te voorzien in een overgangsbe-paling voor houders van een vvtv omdat zij in het nieuwe statusstelsel geconfronteerd worden met een toets of zij na drie jaar in aanmerking komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd, terwijl de vtv-hum nu na drie jaar bezit van een vvtv zonder een dergelijke toets wordt verleend.

Dit voorstel wordt niet overgenomen. Weliswaar is sprake van een nieuwe toets maar naar onze mening leidt deze niet tot een verslechtering van de positie van vvtv-ers. Zij kunnen immers ook nu tot op de laatste dag van de geldigheidsduur van hun vvtv geconfronteerd worden met een intrekking van deze vergunning omdat de situatie in het land van herkomst verbeterd is. Ook vanuit materieel oogpunt is er geen reden om te voorzien in overgangsbe-paling omdat de voorzieningen tijdens de aanvraagprocedure gewoon worden voortgezet.

27. Artikel 5 van het overgangsrecht behoeft volgens Vluchtelingenwerk aanpassing omdat er voor houders van een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel ook aanspraken op voorzieningen ontstaan die thans niet onder de Zorgwet vvtv vallen. Vluchtelingenwerk pleit ervoor dat alle aanspraken jegens bestuursorganen die geen betrekking hebben op het omzetten van Zorgwet vvtv aanspraken op het moment van inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet ontstaan en dat hiervoor dus geen overgangsbepaling geldt. Zoals hiervoor onder punt 2 is aangegeven is artikel 5 van het overgangsrecht aangepast. Uit de eveneens aangepaste toelichting op dit artikel komt thans duidelijk naar voren dat de overgangsbepaling alleen betrekking heeft op de voorzieningen die thans onder de Zorgwet vvtv vallen. Hiermee is naar onze mening aan het bezwaar van Vluchtelingenwerk tegemoet gekomen.

28. Ik moge U, mede namens de betrokken Ministers, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

29. Tot slot verzoek ik U, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, mij te machtigen tot intrekking van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet (hoger beroep in vreemdelingenzaken) (Kamerstukken II 1997/98, 25 829, nrs 1–3) in te trekken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 10 december 1999, no. W03.99.0368/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In Hoofdstuk 2, de artikelen 1 en 2, de woorden «aanhef en» schrappen.
- In Hoofdstuk 2, artikel 5, onderdeel A, «op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 13 en artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000» vervangen door: op grond van artikel 8, onder a en c, van de Vreemdelingenwet 2000.
- In Hoofdstuk 2, de artikelen 7, onderdeel B, en 8, onderdeel B, «op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 26 of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 31 van de Vreemdelingenwet 2000» vervangen door: op grond van artikel 8, onder c en d, van de Vreemdelingenwet 2000.
- In Hoofdstuk 3, enig artikel, onder 2, de woorden «in afwijking» schrappen.
- In Hoofdstuk 5, artikel 2, onderdeel A, de wijziging onder 3, schrappen, nu in het vijfde lid van artikel 25 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek de term «hoofd van de plaatselijke politie» niet voorkomt.
- In Hoofdstuk 6, artikel 2, «artikel 8 van de Vreemdelingenwet» vervangen door: artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000.
- In Hoofdstuk 7, artikel 2, onderdeel C, «artikel 8 van de Vreemdelingenwet» vervangen door: artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000.
- In Hoofdstuk 7, in onderdeel B van de artikelen 1 tot en met 8, steeds ««artikel 1b, aanhef, en onder 1, van de Vreemdelingenwet» vervangen door: artikel 8, onder a tot en met e en m, van de Vreemdelingenwet 2000.» vervangen door: «artikel 1b, aanhef, en onder 1, van de Vreemdelingenwet, tijdig toelating in aansluiting op dat verblijf hebben aangevraagd, dan wel bezwaar hebben gemaakt of beroep hebben ingesteld tegen de intrekking van het besluit tot toelating, totdat op die aanvraag, dat bezwaar of dat beroep is beslist» vervangen door: artikel 8, onder a tot en met e en m, van de Vreemdelingenwet 2000, rechtmatig in Nederland verblijf hebben als bedoeld in artikel 8, onder g of h, van de Vreemdelingenwet 2000.
- In Hoofdstuk 7, in onderdeel A van de artikelen 10 en 11, en in de artikelen 13 en 14, ook de in deze artikelen te wijzigen wetten voorkomende zinsnede «tijdig toelating in aansluiting op dat verblijf hebben aangevraagd, dan wel bezwaar hebben gemaakt of beroep hebben ingesteld tegen de intrekking van het besluit tot toelating, totdat op die aanvraag, dat bezwaar of dat beroep is beslist» vervangen door: rechtmatig in Nederland verblijf hebben als bedoeld in artikel 8, onder g of h, van de Vreemdelingenwet 2000.
- In Hoofdstuk 7, in onderdeel A van artikel 12, ook de in dit artikel te wijzigen wet voorkomende zinsnede «tijdig voortgezette toelating in aansluiting op dat verblijf hebben aangevraagd, dan wel bezwaar hebben gemaakt of beroep hebben ingesteld tegen de intrekking van het besluit tot toelating, totdat op die aanvraag, dat bezwaar of dat beroep is beslist» vervangen door: rechtmatig in Nederland verblijf hebben als bedoeld in artikel 8, onder g of h, van de Vreemdelingenwet 2000.
- In Hoofdstuk 7, artikel 15, ««Vreemdelingenwet» vervangen door: Vreemdelingenwet 2000.» vervangen door: «het hoofd van de plaatselijke politie in de zin van de Vreemdelingenwet» vervangen door: de korpschef in de zin van de Vreemdelingenwet 2000.
- In Hoofdstuk 7, artikel 17, onderdeel A, «, 3 en» schrappen en in een nieuw onderdeel de in artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet arbeid vreemdelingen voorkomende zinsnede «krachtens de Vreemdelingenwet afgegeven vergunning tot verblijf» vervangen door: verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 13 van de Vreemdelingenwet 2000.
- In Hoofdstuk 7, artikel 17, onderdeel D, «Vreemdelingenwet» vervangen door: Vreemdelingenwet 2000.
- In Hoofdstuk 9, artikel 2, onderdeel B, «op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000» vervangen door: op grond van artikel 8, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000.
- In Hoofdstuk 10, artikel 1, eerste lid, na «een besluit op grond van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, dan wel een handeling op grond van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers» vervangen door: een besluit krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, dat is genomen

voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, dan wel een handeling krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

- In Hoofdstuk 10, artikel 1, tweede lid, «op grond van» vervangen door: krachtens.