

24 233

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 de vreemdeling in Nederland

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 december 1997

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de vragen die de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben gesteld in het nader voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Justitie over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Gaarne maken wij gebruik van deze ons geboden gelegenheid een aantal onderwerpen toe te lichten of te verduidelijken.

De leden van de PvdA-fractie verzochten om een uitleg over de nadere regeling van verdragsverplichtingen bij algemene maatregel van bestuur, zoals neergelegd in artikel 7, derde lid, onder a, van de Algemene bijstandswet (artikel XVI, onder A, van het wetsvoorstel). Die bepaling regelt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur, ter uitvoering van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, de groep van bijstandsgerechtigde vreemdelingen uit te breiden. In dit verband stelden zij de vraag of deze aangelegenheid niet in de wet zelf zou moeten worden geregeld. Tevens stelden zij de vraag of door de voorgestane regeling geen afbreuk wordt gedaan aan de effectuering van de aan de Staten-Generaal toekomende controlerende taak.

Genoemde bepaling betreft geen ongebruikelijke vorm van delegatie van regelgeving. Met de toenemende internationalisering neemt het aantal wetten toe, waarin de mogelijkheid is opgenomen om, ingeval van implementatie van verdragen of bindende besluiten van een volkenrechtelijke organisatie, bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen te regelen die anders op het niveau van een wet in formele zin worden geregeld¹, dan wel om onderwerpen die bij algemene maatregel van bestuur zijn geregeld bij ministeriële regeling te regelen². Op deze wijze wordt het mogelijk het internationale recht op een snelle wijze te implementeren en de te implementeren regels snel en op juridisch deugdelijke wijze vast te leggen in nationale wetgeving. De ratio achter deze delegatie van regelgeving is dat bij de implementatie van verdragen of bij een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie de ruimte van de nationale wetgever beperkt of zelfs geheel afwezig is. Het gaat hier uitsluitend om de implementatie van verdragen, niet om de «vestiging» van de aanspraken zelf. De grondslag van de aanspraak ligt immers in het

* De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 76 t/m 76d, vergaderjaar 1996–1997.

¹ Voorbeelden van delegatie van wetgeving naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur zijn artikel 49 van de Vreemdelingenwet, artikel 3a van de Visserijwet, artikel 49 van de Diergeneesmiddelenwet.

² Voorbeelden van delegatie van wetgeving naar het niveau van de ministeriële regeling zijn artikel 21.6 van de Wet Milieubeheer, artikel 19, tweede lid van de Meststoffenwet, zoals gewijzigd bij wet van 2 mei 1997, Stb. 360.

verdrag zelf en de Staten-Generaal is betrokken bij de goedkeuring van het verdrag zelf. Daarnaast kan de Staten-Generaal uiteraard altijd na publicatie van de algemene maatregel van bestuur en, in geval van een formele of informele voorhangprocedure, voorafgaand aan de inwerking-treding van de algemene maatregel van bestuur, daarover met de regering van gedachten wisselen. Uit het bovenstaande volgt dat de Staten-Generaal wel degelijk in de gelegenheid is haar controlerende taak uit te oefenen. Uit het bovenstaande volgt ook dat wij niet de stelling onderschrijven dat met deze delegatiebepaling aan de regering een «blanco volmacht» wordt verstrekt. Zoals aangegeven is de Staten-Generaal betrokken bij de goedkeuring van het verdrag, waarin de grondslag van de aanspraak is neergelegd. Daarbij wordt de mogelijkheid tot nadere regelgeving in het wetsvoorstel nauwkeurig geclausuleerd. Het is slechts mogelijk bepaalde groepen vreemdelingen uitkeringsgerechtigd te maken, voor zover dit volgt uit een verdrag of een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie en de Algemene bijstandswet al niet zelf de aanspraken van de vreemdeling regelt. Dit betekent dat de regering niet minder ver, doch ook niet verder kan gaan dan datgene waartoe verdragsverplichtingen strekken. Van enige beleidsvrijheid is dus geen sprake.

De leden van de fractie van de PvdA zijn voorts ingegaan op de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de ratificatie van het Europees Verdrag inzake sociale en medische bijstand (hierna: Europees verdrag). Zij stelden de vraag of de regering van oordeel is dat zij met deze regeling volledig aan haar verdragsverplichtingen heeft voldaan. Inderdaad zijn wij van mening dat Nederland met het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur volledig aan de uit dit verdrag voortvloeiende verplichtingen zal voldoen. Hierna gaan wij in op de door deze leden gestelde meer toegespitste vragen over dit onderwerp.

Naar aanleiding van het gestelde onder a merken wij op dat het thans niet voor komt dat in Nederland aan onderdanen van partijen van het Europees Verdrag een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) wordt verleend.

Mocht dit in de toekomst veranderen, dan zal dit toch nog niet tot gevolg hebben dat aan vreemdelingen met een vvtv, onderdanen van verdrag-sluitende partijen, bijstand krachtens de Algemene bijstandswet zal worden verleend.

Zoals bekend is voor vreemdelingen met een vvtv bijzondere wetgeving in het leven geroepen, krachtens welke aan hen opvang en bijstand wordt verleend die is afgestemd op hun bijzondere positie hier te lande (de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf). Het bestaan van die wetgeving impliceert – gelet op artikel 17 van de Algemene bijstandswet, waarin wordt bepaald dat geen recht op bijstand bestaat voor zover een beroep kan worden gedaan op een toereikende voorliggende voorziening – dat bedoelde vreemdelingen daarnaast geen aanspraken krachtens de Algemene bijstandswet kunnen doen gelden. Ook thans is dit reeds het geval. Wij zien geen aanleiding om tot aanpassing van de wetgeving op dit punt over te gaan.

Naar aanleiding van onderdeel b merken wij op dat krachtens artikel 11, onder a, van het Europees verdrag verblijf («residence») van een vreemdeling als rechtmatig in de zin van dat verdrag beschouwd wordt, zolang te zijnen aanzien een verblijfs- of andere soortgelijke vergunning van kracht is.

Rechtmatig verblijf wordt krachtens artikel 11, onder b, van het Europees verdrag onrechtmatig op het ogenblik dat een last tot uitzetting tegen de betrokken persoon wordt uitgevaardigd. Uit het samenstel van deze bepalingen blijkt dat verblijf in een land, voorafgaande aan het tijdstip waarop een verblijfsvergunning wordt verleend, niet als rechtmatig

verblijf in de zin van het Europees verdrag wordt beschouwd. Het Europees verdrag kent uitsluitend rechten toe aan vreemdelingen wier verblijf rechtmatig is in de zin van het verdrag.

Naar aanleiding van onderdeel c merken wij op dat een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), wordt afgegeven voorafgaande aan de eventuele afgifte van een vergunning tot verblijf. Een mvv kan niet worden gelijkgesteld met een vergunning tot verblijf. Wij zien geen aanleiding om met het oog op de mvv bijzondere voorzieningen te treffen in de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Algemene bijstandswet. Het wetsvoorstel geeft hier ook niet de bevoegdheid toe. Een mvv wordt in de regel slechts afgegeven, indien de vreemdeling aantoonbaar te beschikken over voldoende middelen van bestaan. Bovendien verkrijgt de vreemdeling die een machtiging heeft in de regel op korte termijn een beslissing over de toelating.

Naar aanleiding van onderdeel d verwijzen wij naar de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Zoals in reactie op vragen vanuit de Tweede Kamer reeds is meegedeeld, zal de opvang van vreemdelingen die vanwege de gezondheidstoestand van henzelf of van een van hun gezinsleden niet kunnen worden uitgezet een voorziening krachtens de Wet centraal orgaan opvang asielzoekers worden getroffen. Voor zover nodig wordt derhalve in «bijstand» van deze vreemdelingen voorzien.

Naar aanleiding van het gestelde in onderdeel e merken wij op dat het begrip «tijdig», zoals dit voorkomt in het voorgestelde artikel 7, derde lid onder b, van de Algemene bijstandswet nader wordt uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur (amvb). In het aan de Tweede Kamer toegezonden conceptbesluit wordt – voor zover het betreft aanvragen tot voortgezette toelating – uitsluitend de eis gesteld dat een aanvraag om voortgezette toelating is ingediend en dat ingevolge de artikelen 79 of 104, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit uitzetting achterwege blijft. Termijnoverschrijding kan er in het kader van het Vreemdelingenbesluit toe leiden dat gebruik gemaakt wordt van de bevoegdheid tot uitzetting. Het Europees verdrag bevat geen beperkingen met betrekking tot deze bevoegdheid tot uitzetting, mits de grond tot uitzetting niet uitsluitend is gelegen in de omstandigheid dat de betrokken vreemdeling bijstand geniet. Vreemdelingen die worden uitgezet kunnen geen bijstandsrecht aan het Europees verdrag ontleen. In gevallen van termijnoverschrijding waarbij niet tot uitzetting wordt overgegaan, blijft het bijstandsrecht krachtens de Algemene bijstandswet behouden, totdat op de aanvraag om voortgezette toelating een beslissing is genomen. Er treedt derhalve geen spanning op met de uit het Europees verdrag voortvloeiende verplichtingen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts of de regering heeft kennis genomen van de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 16 september 1996 (Gaygusuz). Daarbij stelden zij de vraag of de regering van oordeel is dat het voorliggende wetsvoorstel de hier aangelegde toetsingscriteria kan doorstaan. Naar ons oordeel zijn het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten, geheel verenigbaar met die uitspraak. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gaf aan dat er sprake is van een met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens onverenigbare discriminatie, indien aan een vreemdeling, die zijn rechtmatig hoofdverblijf in een land heeft («legally resident»), uitkeringen worden onthouden die in vergelijkbare omstandigheden wel worden verstrekt aan de autochtone bevolking. Een dergelijk onderscheid wordt evenwel in het kader van dit wetsvoorstel niet gemaakt. In de verschillende materiewetten is daarentegen vastgelegd dat een vreemdeling als bedoeld in het nieuwe artikel 1b, aanhef en onder 1,

van de Vreemdelingenwet op gelijke voet als een Nederlander aanspraken heeft en onder de sociale verzekeringen c.q. de wetgeving met betrekking tot de sociale voorzieningen valt. In artikel 8c, waarin de differentiatie in aanspraken is neergelegd, is dit uitgangspunt ook verwoord.

De leden van de PvdA-fractie wilden voorts weten wat de stand van zaken is met betrekking tot de voorbereiding van de uitvoering van het wetsvoorstel.

Wij nemen aan dat de leden doelen op de uitvoering van de maatregelen die nodig zijn voor de invoering van het wetsvoorstel. Deze leden vroegen voorts wanneer de regering verwacht de beide Kamers terzake te kunnen rapporteren.

Gaarne verstrekken wij u hierbij een overzicht van de laatste stand van zaken met betrekking tot maatregelen die noodzakelijk zijn voor de invoering van het wetsvoorstel.

De stand van zaken op dit moment met betrekking tot de totstandkoming van de uitvoeringsregelingen van het wetsvoorstel is op dit moment de volgende:

- De amvb's met betrekking tot werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en de ABW, IOAW en IOAZ zijn op 20 mei jl. ter kennisgeving gezonden aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer. De Raad van State heeft over deze amvb's inmiddels advies uitgebracht.
- Over de amvb's houdende wijziging van het Aanwijzingsbesluit verplicht verzekerden ingevolge de Ziekenfondswet en van het Besluit uitbreiding en beperking van de toegang tot particuliere ziektekostenverzekeringen heeft de Raad van State eveneens advies uitgebracht.
- Ingevolge het nieuwe artikel 8b van de Vreemdelingenwet zal bij amvb bepaald moeten worden op welke vergunningen en ontheffingen het principe van de koppeling van toepassing is. Binnenkort zal deze amvb voor advies aan de Raad van State worden gezonden. De invoering van het wetsvoorstel is evenwel niet afhankelijk van het al dan niet van kracht zijn van deze amvb.
- Ter uitvoering van artikel 8a, derde lid, Vw dienen bij ministeriële regeling de documenten of de schriftelijke verklaring te worden aangewezen waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Deze ministeriële regeling is inmiddels in concept gereed en zal voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel in de Staatscourant worden gepubliceerd. De stand van zaken met betrekking tot de totstandkoming van circulaire en interne instructies is op dit moment de volgende:
- De noodzakelijke wijzigingen van de Vreemdelingencirculaire, die in concept nagenoeg gereed zijn, zullen met het oog op een integraal overzicht gebundeld worden gepresenteerd in een verzamel-TBV (Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire) die ook in de Staatscourant zal worden gepubliceerd. In het eerste daarop volgende supplement van de Vreemdelingencirculaire 1994 zullen de wijzigingen in de desbetreffende hoofdstukken worden verwerkt.
- Bij brief van 21 april jl. is bij wijze van vooraankondiging reeds de aandacht gevraagd voor de positie van vreemdelingen in het kader van gezinshereniging. Er is aan de korpschefs gevraagd de (lopende) aanvragen in het kader van gezinshereniging met voorrang af te doen. Ook de IND zal deze zaken met voorrang behandelen. Dit onderwerp wordt uiteraard ook opgenomen in genoemde wijziging van de vreemdelingencirculaire.
- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de uitvoerders van de Abw voorzien van een informatieve circulaire.
- Een breed samengestelde werkgroep van Divosa, waar ook de IND in participeert, bereidt thans een handreiking voor ten behoeve van de

uitvoering van de Algemene bijstandswet door de gemeentelijke sociale diensten. Naar het zich laat aanzien zal die handreiking tijdig voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel gereed zijn.

- Door het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en de Sociale Verzekeringsbank (Svb) worden voorbereidingen getroffen voor de invoering van het wetsvoorstel, zoals het opstellen van eigen instructiemateriaal en het verzorgen van interne opleidingen. Ook zal het Lisv voor inwerkingtreding een richtlijn opstellen ten behoeve van de uitvoeringsinstellingen sociale verzekering over de wijze waarop het lopende bestand moet worden doorgelicht. In nauw overleg met de uitvoeringsinstellingen worden knelpunten geïnventariseerd. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overlegt momenteel met Lisv, Svb en de uitvoeringsinstelling over deze knelpunten.
- Het Ministerie van VROM zal voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel de werkinstructies voor de ambtenaren belast met de uitvoering van de Wet individuele huursubsidie aanpassen. Tevens zal een circulaire verzonden worden aan gemeenten en verhuurders over de gevolgen op het gebied van volkshuisvesting.
- Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de besturen van scholen en instellingen informeren over de consequenties van de invoering van deze wet voor wat betreft de toelating/inschrijving van vreemdelingen van 18 jaar en ouder. In het officiële publicatieblad «Uitleg» zal daartoe een voorlichtingspublicatie worden opgenomen.
- De stand van zaken met betrekking tot de invoering van het zgn. «Illegalenfonds» is op dit moment de volgende:

De Stichting Koppeling, die belast wordt met het beheer van het zogeheten illegalenfonds, is opgericht en heeft inmiddels voor het verkrijgen van de nodige financiële middelen een subsidieverzoek ingediend. Het fonds kan operationeel worden als de wet in werking treedt.

De stand van zaken met betrekking tot de voorlichting is op dit moment de volgende:

- Zodra het wetsvoorstel aanvaard is, zal de voorlichting aan de uitvoeringsorganen van start gaan. Wel is nu al gezorgd voor de verspreiding van een informatieve fact-sheet binnen de betrokken departementen en bij de vreemdelingendiensten van de regionale politiekorpsen. De directies voorlichting van de verschillende departementen zijn voorzien van de fact sheets ter verspreiding.
- Elk departement draagt zorg voor voorlichting en instructie aan het eigen departement en aan de daaronder ressorterende uitvoeringsorganen. Het Ministerie van Justitie vervult een algemene coördinerende en faciliterende rol.

Ten behoeve van de medewerkers van de vreemdelingendiensten en de IND is voorzien in een aantal voorlichtingsbijeenkomsten.

Er wordt afgezien van een algemene publieksvoorlichting. Volstaan wordt met een algemene folder over het wetsvoorstel. Deze wordt opgenomen in het reguliere voorlichtingspakket van het Ministerie van Justitie. De stichting Koppeling verzorgt de voorlichtingscampagne om de doelstelling en aanvraagprocedures van het zgn. illegalenfonds bekendheid te geven. De voorlichting aan burgers zal vooral zijn toegesneden op de specifieke categorieën vreemdelingen. Zo zullen vreemdelingen bij de uitreiking van een vergunning tot verblijf geïnformeerd worden over het belang van tijdige aanvraag van de verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning.

Tevens zullen belangenorganisaties en media voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel in een bijeenkomst worden geïnformeerd over de gevolgen van de wet.

Stand van zaken met betrekking tot de gebruikswaarde GBA-codes en uitvoeringstoetsen is op dit moment de volgende:

- De landelijke bestandsmeting in het kader van VAS-GBA is afgerond. De Staten-Generaal is daarover bij brief van 10 juli geïnformeerd.
- Reeds in een vroege fase van de interdepartementale voorbereidingen van de invoering van het wetsvoorstel is opdracht gegeven aan een tweetal onderzoeksbureaus (Sociaal Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Het Expertise Centrum) om gezamenlijk een onderzoek in te stellen naar de gebruikswaarde van de GBA-codes. Kort na de start van het onderzoek bleek echter dat de bekendheid van de uitvoeringsorganen met de uitvoeringsaspecten nog dusdanig gering was dat het nog te vroeg was voor een gericht onderzoek.

Inmiddels hebben, volgens de betrokken departementen, met interne voorlichting en instructie deze belemmering grotendeels weggenomen. In afzonderlijke bijeenkomsten met de uitvoeringsorganen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben deskundigen (GBA en VD) nadere toelichting gegeven op de achtergronden en betekenis van de GBA-codes en daarbij een vertaalslag gemaakt naar de mogelijke aanspraken op materiewetten. Het onderzoek is inmiddels voortgezet en is eind oktober gereed.

- Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een uitvoeringstoets laten uitvoeren om de consequenties van het wetsvoorstel voor de uitvoering van de bijstandswetten (Abw, loaw en loaz) bij de gemeentelijke sociale diensten in beeld te brengen. De conclusie uit deze toets ten aanzien van de Algemene bijstandswet is, dat naar verwachting in de meeste gevallen gemeenten a.d.h.v. het verblijfsdocument en de verblijfstitelgegevens zelfstandig het recht op bijstand kunnen vaststellen. Uit deze toets bleken voorts enkele knelpunten in de uitvoering te bestaan. De knelpunten hebben betrekking op het feit dat er nog aanpassingen plaats moeten vinden van de administratieve organisatie, software en interne en externe procedures. Deze knelpunten worden vooral gevoeld vanwege het ontbreken van een overgangsrecht zodat het nieuwe wettelijke regime met onmiddellijke ingang moet worden toegepast.

In samenwerking met het Landelijk instituut sociale verzekering en de Sociale verzekeringsbank zal in de maanden oktober en november een uitvoeringstoets gehouden worden ten aanzien van de sociale verzekeringen.

Naar verwachting zullen de hiervoor genoemde knelpunten zich ook hier voordoen.

De Tweede Kamer is eveneens op de hoogte gesteld van de stand van zaken met betrekking tot de invoering van het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de fractie van GroenLinks vroegen wanneer de rapportage aangaande de kwaliteitsmeting met betrekking tot de koppeling VAS-GBA gereed is en welke de conclusies zijn.

In de brief van 10 juli 1997 (Kamerstukken II, 24 233, nr. 49) hebben de Staatssecretarissen van Justitie en van Binnenlandse Zaken verslag gedaan van de landelijke bestandsmeting in het kader van de koppeling VAS-GBA. Voor de resultaten en de conclusies van de bestandsmeting verwijzen wij naar voornoemde brief.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts op welke wijze hulp bij zwangerschap zal worden vergoed. Zwangerschapszorg is een vorm van medisch noodzakelijke zorg die ook voor vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven toegankelijk moet blijven. In beginsel dient de vreemdeling die zorg zelf te betalen. Wanneer dat niet mogelijk blijkt en deze zorg tot financiële knelpunten bij hulpverleners of instellingen leidt, zal zwangerschapszorg voor vergoeding door het fonds van de

Stichting Koppeling, het zgn illegalenfonds, in aanmerking komen. Gelet op de aanvraagprocedure die het fonds hanteert is declaratie van individuele gevallen achteraf niet mogelijk. Een aanvraag om ondersteuning aan het Fonds dient de oninbare kosten voor de zorg aan onverzekerde vreemdelingen zonder geldige verblijfstatus te betreffen die op grond van een onderbouwde schatting in het volgende jaar, worden voorzien. Daarbij moet aannemelijk worden gemaakt dat het gaat om een knelpunt in de zin dat er sprake is van een bovenmatige belasting van de zorgverlener(s) en/of instelling(en) en dat het probleem een structureel karakter heeft. Zoals hiervoor aangegeven draagt de Stichting Koppeling zorg voor een voorlichtingscampagne om de doelstelling en aanvraagprocedure van het Fonds bekendheid te geven.

De leden van de PvdA-fractie stelden een vraag over de procedure voor de inschrijving bij universiteit of hogeschool van een vreemdeling die in het buitenland verblijft op het moment van het doen van een aanvraag voor het verkrijgen van een inschrijfgarantie. Zij vrezen dat als gevolg van het nieuwe systeem van inschrijving betrokkenen in een vicieuze cirkel terecht komen, in de veronderstelling dat het onderwijsinstituut geen inschrijfgarantie zal afgeven aan een vreemdeling die (nog) geen verblijfstitel heeft.

In onderdeel B14 van de vreemdelingencirculaire staat de huidige procedure omschreven voor inschrijving bij een universiteit of hogeschool. Daarbij is aangegeven aan welke voorwaarden een aankomend student moet voldoen wil deze in aanmerking komen voor het volgen van een studie in Nederland.

Deze procedure zal ook in de toekomst worden gevolgd. De circulaire wordt zowel gehanteerd door de instelling voor hoger onderwijs, als door de vreemdelingendiensten en de IND. De vreemdeling die in Nederland wil gaan studeren heeft te maken met een vreemdelingrechtelijk kader en een onderwijskundig kader. De instellingen voor hoger onderwijs gaan bij inschrijving van een student echter in eerste instantie na of deze voldoet aan de onderwijskundige voorwaarden die gelden voor inschrijving en in tweede instantie pas, bij daadwerkelijke inschrijving, of de student in het bezit is van een verblijfsrecht. Wanneer een instelling een inschrijvingsgarantie afgeeft, zal daar altijd in aangegeven zijn onder welke onderwijskundige condities dit gebeurt. Een voorwaarde is bijvoorbeeld dat de vreemdeling beschikt over voldoende beheersing van de Nederlandse taal. Daarnaast wordt aangegeven onder welke vreemdelingrechtelijke condities inschrijving kan plaatsvinden namelijk dat de vreemdeling een verblijfsrecht heeft. Deze verklaring van de instelling is voldoende grond voor de IND en de vreemdelingendiensten om de vreemdelingrechtelijke toets uit te voeren die plaatsvindt in het kader van de verstrekking van een verblijfsrecht. De vreemdeling die een verblijfsrecht heeft, kan zich vervolgens inschrijven bij een onderwijsinstelling. Bij de daadwerkelijke inschrijving zal hij een bescheid moeten overleggen, waaruit het verblijfsrecht blijkt (bescheid als bedoeld in artikel 8a, tweede lid, van de Vreemdelingenwet), naast de bescheiden waaruit blijkt dat hij aan de onderwijskundige voorwaarden voldoet. Zo wordt voorkomen dat de student in een vicieuze cirkel terecht komt.

De leden van de PvdA-fractie memoreerden vervolgens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, op het punt van de gelijktijdige inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en het initiatief voorstel van wet inzake de wettelijke vastlegging van de machtiging tot voorlopig verblijf (24 544). Zij vroegen wanneer de afhandeling van het desbetreffende wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt verwacht.

Het wetsvoorstel is thans aanhangig bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Overigens merken wij daarbij op dat als gevolg van onderhavig wetsvoorstel het voor de vreemdeling van belang is dat tijdig op zijn toelating wordt beslist.

De behandeling van een aanvraag om toelating (niet asiel) wordt versneld, indien de vreemdeling reeds beschikt over een geldige mvv. Met het oog daarop is van de zijde van de regering aangegeven dat het voorkeur zou verdienen, indien bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel in een formeelwettelijke grondslag van het mvv-vereiste is voorzien. Het initiatiefwetsvoorstel is, zoals gezegd, aanhangig bij uw Kamer en naar het zich laat aanzien, zal het mogelijk zijn dat beide wetsvoorstellen gelijktijdig in werking treden. Indien het niet mogelijk is dat beide wetsvoorstellen gelijktijdig in werking treden beschouwen wij dat als een minder wenselijke situatie, maar de gevolgen daarvan zijn niet zodanig dat met het oog daarop de invoering van onderhavig wetsvoorstel moet worden opgehouden.

Immers, in de regel wordt op de aanvraag om toelating die niet betrekking heeft op een verzoek om asiel, waarom het in het geval van een mvv gaat, binnen de wettelijke termijn beslist.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband of het een probleem is dat met de recente wijzigingen in het initiatiefwetsvoorstel meer categorieën vreemdelingen verzoeken om toelating kunnen indienen die niet zijn «voorgetoetst» in een mvv-procedure. Niet geheel duidelijk is op welke recente wijziging wordt gedoeld. Voor zover bekend wordt met de formeel wettelijke regeling niet beoogd een wezenlijk verschil aan te brengen ten opzichte van de regeling die bij en krachtens algemene maatregel van bestuur inzake de mvv-vereiste was geregeld.

De leden van de PvdA-fractie sloten zich aan bij de vragen, gesteld door de woordvoerder van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten, en vernamen gaarne het antwoord op die vragen. Wij nemen aan dat deze leden hiermee doelen op de vragen die door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over deze ontwerpbesluiten zijn gesteld. Die vragen, alsmede de beantwoording daarvan, zoals deze naar voornoemde commissie is gezonden, zijn als bijlage bij deze nadere memorie gevoegd.

De leden van de PvdA-fractie meldden vervolgens dat zij vernomen hadden dat op verschillende plaatsen in het land vrouwen niet in een blijf van mijn lijf huis worden opgenomen, omdat de sociale dienst weigert de opvang te bekostigen. Deze leden, de leden van de GroenLinks-fractie sloten zich daarbij aan, vroegen of die informatie juist is. Het is ons niet bekend dat de opvang van buitenlandse vrouwen in blijf van mijn lijfhuizen belemmeringen ondervindt in verband met problemen terzake van de bijstandsverlening aan die vrouwen.

Tot slot stelden de leden van de fractie van de PvdA de vraag of vreemdelingen, aan wie het op het moment van invoering van de wet reeds is toegestaan om de beslissing op een gedaan verzoek om voorgezette toelating in Nederland af te wachten, hun nog bestaande aanspraken op verstrekkingen en voorzieningen behouden zolang het hun is toegestaan in Nederland te verblijven en totdat op dit verzoek onherroepelijk is beslist, beantwoorden wij bevestigend. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid dat voortgezette verblijvers die tijdig een aanvraag voor voortgezet verblijf hebben ingediend de aanspraken behouden tot het moment dat op de aanvraag om voortgezette toelating is beslist.

De leden van de fractie van GroenLinks achtten de memorie van antwoord onbevredigend op het punt van het tegengaan van het risico van discriminatie op uiterlijk, en stelden de vraag of meer garanties kunnen

worden ingebouwd om die, ook door de regering niet gewenste, situatie te voorkomen. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat wij niet goed voor ogen hebben aan welke garanties de leden van deze fractie denken. De wetgever heeft discriminatie naar ras, daaronder begrepen nationale herkomst, verboden, onder meer in het Wetboek van Strafrecht. De uitvoeringsorganen dienen in eigen huis maatregelen te treffen om zeker te stellen dat aan deze duidelijke normering daadwerkelijk de hand wordt gehouden. Wij gaan er van uit dat de uitvoeringsorganen daar ook zorg voor dragen en wij beschikken niet over informatie waar uit blijkt dat zulks niet het geval is. Daarnaast hebben wij aangegeven dat zorg gedragen wordt voor het initiëren van een goede voorlichting binnen de uitvoeringsorganen over de uitvoering van het wetsvoorstel en de wijze waarop de GBA moet worden gehanteerd, op het punt van de verificatie van het verblijfsrecht.

Diezelfde leden vroegen om een waterdichte regeling om problemen te voorkomen voor vreemdelingen wier verblijfstitel periodiek wordt verlengd, maar die door administratieve fouten of vertraging tijdelijk zonder geldige papieren zitten.

Naar ons oordeel worden de problemen voorkomen door de in het wetsvoorstel neergelegde regeling voor de voortgezette verblijvers. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor deze groep vreemdelingen bij algemene maatregel van bestuur een regeling te treffen die ertoe leidt dat uitkeringsrechten behouden blijven indien voortgezet verblijf tijdig is aangevraagd. De vreemdeling behoudt de rechten zolang op de aanvraag op voortgezet verblijf nog niet onherroepelijk is beslist.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar een garantie dat de aanwijzing aan de vreemdelingendiensten ook effectief leidt tot «een tijdige tijdelijke vergunning tot verblijf». In dat verband vroegen zij of de tekst van de vreemdelingencirculaire inmiddels beschikbaar is en of de vreemdelingendiensten en andere instanties op dit moment voldoende greep op de materie hebben om die tijdigheid te waarborgen. De vragen zijn niet geheel duidelijk omdat gesproken wordt van «een tijdige tijdelijke vergunning tot verblijf». Indien de vragen betrekking hebben op een tijdige beslissing ingeval het gaat om het verlenen van een vergunning in het kader van de gezinshereniging melden wij dat de vreemdelingendiensten zullen worden geïnstrueerd de aanvragen snel en met voorrang af te doen. De vreemdelingencirculaire wordt daartoe aangepast en de wijzigingen zullen gepubliceerd worden, zodra het wetsvoorstel is aanvaard. Daarnaast hebben wij bij brief de korpschefs separaat aandacht gevraagd voor de tijdige afhandeling van de verzoeken om voortgezet verblijf en een spoedige behandeling van verzoeken om gezinshereniging. Daarbij is een dringend beroep gedaan op medewerking van de zijde van de vreemdelingendiensten. Wij gaan er van uit, tot dat het tegendeel is gebleken, dat van de zijde van de vreemdelingendiensten de nodige inspanningen worden geleverd ook daadwerkelijk uitvoering te geven aan dat verzoek en de vreemdelingencirculaire.

Voor het onderdeel van de vraag dat betrekking heeft op het inzicht van andere uitvoerende instanties dan de vreemdelingendiensten, gaan wij ervan uit dat gevraagd wordt naar het inzicht in de tijdigheid in relatie tot de stand van zaken omtrent de lopende vreemdelingrechtelijke procedure van betrokkenen. Indien de vreemdeling tijdig verlenging van zijn vergunning vraagt, dat wil zeggen uiterlijk vier weken voor het verstrijken van de geldigheidsduur, dan biedt de combinatie van de in de GBA vermelde code met het daarbij behorende historisch overzicht voldoende houvast voor de uitvoerende instanties om een juiste afweging te maken.

De leden van de fractie vonden het antwoord op de vraag over het tijdig en foutloos verstrekken van vergunningen door de vreemdelingendiensten onbevredigend en deze leden vragen of het onderzoek naar het feitelijk functioneren van de vreemdelingendiensten niet rijkelijk laat is. Zij vroegen wanneer de resultaten van het onderzoek werden verwacht en of het niet cruciaal is te weten of de vreemdelingendiensten naar behoren functioneren, voordat een ingrijpend wetsvoorstel als het onderhavige in werking kan treden.

Het onderzoek waarop wordt gedoeld is het Kwaliteitsproject Vreemdelingen­zorg waartoe opdracht is verleend door de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse zaken. Met dit project wordt beoogd de kwaliteit en de professionaliteit van de vreemdelingendiensten en de IND te vergroten en voorts de relatie tussen de vreemdelingendiensten en de IND in kwalitatief opzicht te versterken. Daarbij wordt ook gekeken naar de onderlinge informatievoorziening. Gelet op de reorganisatie van de IND en reorganisatie van de politiekorpsen kon het hier bedoelde kwaliteits­onderzoek niet eerder worden uitgevoerd. Het project bij de regionale vreemdelingendiensten heeft een looptijd van twee jaar en in het voorjaar van 1998 wordt een eerste tussenrapportage verwacht. Overigens is het van belang voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel dat tijdig, dus binnen de wettelijke termijn een beslissing op een verzoek om eerste toelating wordt gegeven. De bestaande situatie is dat verzoeken om reguliere toelating in de regel binnen de wettelijke termijn door de vreemdelingendiensten worden behandeld, zodat wij geen belemmeringen zien voor inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, vooruitlopend op de afronding van het project. Overigens zijn grotendeels andere instanties dan de vreemdelingendiensten betrokken bij de uitvoering van het wetsvoorstel. Wij wijzen in dit verband ook op de invoering van het kwaliteitsstelsel bij de politie, dat ook betrekking zal hebben op de taakuitvoering van de vreemdelingendiensten. Uit het vorenstaande mag overigens niet de conclusie worden getrokken dat het huidige functioneren van de vreemdelingendiensten een adequate uitvoering van dit wetsvoorstel in de weg zou staan.

De leden van deze fractie vroegen tevens of de regelgeving rond vreemdelingen­kwes­ties en uitvoerings­voorschriften niet te ingewikkeld wordt en of de auteurs van deze wetgeving wel voldoende voeling hebben met de realiteit van de vluchtelingen, waarbij zij wezen op de angst voor veelvuldige en verregaand verspreide identificatie, onder andere in verband met reper­cussies voor familie in het land van herkomst.

Door de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel wordt de uitvoering van het vreemdelingen­recht niet complexer. Voor uitvoerings­instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de artikelen II tot en met XXV treedt een verandering in de uitvoerings­praktijk op. Voor een aantal van deze uitvoerings­organen betekent de invoering van het wetsvoorstel dat bij de beoordeling van een aanvraag gekeken moet worden of de vreemdeling over een verblijfs­recht beschikt. Een aantal uitvoerings­instanties is evenwel al gewend bij de beoordeling van een aanvraag het verblijfs­recht te betrekken.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen om een reactie op de brieven van Forum d.d. 19 en 24 juni 1997.

Gelet op de lengte van deze brieven – in het bijzonder de brief van 19 juni – menen wij te kunnen volstaan met een reactie op hoofdzaken, voor zover daarop niet reeds is ingegaan in deze nadere memorie van antwoord.

Aandacht wordt gevraagd voor de gemeenschapsonderdanen. Hun sociale zekerheids­aanspraken zijn niet geregeld in de uitvoerings­besluiten, aangezien deze reeds zijn vastgelegd in de wet zelf; als hoofdregel schaaft deze immers onder de verzekering, c.q. verleent deze

aanspraken, aan vreemdelingen als bedoeld in het nieuwe artikel 1b, onder 1, van de Vreemdelingenwet, d.w.z. onder meer personen die op grond van toelating als gemeenschapsonderdaan rechtmatig verblijf genieten. Indien de betrokken personen zich bij de vreemdelingendienst hebben gemeld, zal hun verblijfsstatus in het algemeen zonder meer duidelijk zijn, b.v. doordat aan hen een EU-verblijfskaart is verleend. Hun verblijf en daarbij behorende status zal dan ook blijken uit het VAS en de GBA. Voor zover dit niet het geval is, zal de uitkeringsinstantie, teneinde beoordeling van een uitkeringsaanvraag mogelijk te maken, een aanvrager die stelt een verblijfsrecht te kunnen ontleen aan toelating als gemeenschapsonderdaan, overeenkomstig het nieuwe artikel 8a Vreemdelingenwet kunnen verwijzen naar het Ministerie van Justitie teneinde daar een document te verkrijgen waaruit het rechtmatig verblijf krachtens het gemeenschapsrecht blijkt.

Aandacht wordt gevraagd voor maatregelen teneinde te voorkomen dat vertraging bij de afgifte van een verblijfsvergunning met het oog op gezinshereniging ertoe zou kunnen leiden dat de betrokken vreemdeling in de tussentijd over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt. Op dit punt is reeds aan de Tweede Kamer toegezegd (brief van 10 oktober 1996, kamerstuk 24 233, nr. 16, blz. 13) dat de vreemdelingendiensten in de toekomst de aanwijzing zullen krijgen om aanvragen van een verblijfsvergunning met het oog op gezinshereniging versneld af te doen, in gevallen waar aanspraken op uitkering of voorziening van deze afdoening afhankelijk zijn.

De stelling dat het recht op gezinsbijstand of gezinstoelagen begrepen is in artikel 8 EVRM kunnen wij niet onderschrijven. Evenmin zijn wij de mening toegedaan dat het onthouden van bijstand krachtens de Algemene bijstandswet in strijd zou kunnen komen met het VN-verdrag inzake de rechten van het kind.

Wat betreft het overgangsrecht hebben wij de inbreuk op de hoofdregel «onmiddellijke werking» zo beperkt mogelijk willen houden. Vreemdelingen als bedoeld in artikel 1b aanhef en onder 3, en vreemdelingen als bedoeld in artikel 1b, aanhef en onder 5, van de Vreemdelingenwet verkeren naar ons oordeel in een relevant verschillende positie, hetgeen ook erin tot uiting komt dat die groepen in artikel 1b van de Vreemdelingenwet als afzonderlijke categorieën zijn opgenomen. Het uitgangspunt voor de differentiatie in de aanspraken is neergelegd in artikel 8c van de Vreemdelingenwet. De «kan» bepaling in het overgangsrecht sluit aan bij de inhoud van de thans geldende Algemene bijstandswet. Ook daarin is ten aanzien van deze groep vreemdelingen slechts een bevoegdheid, en niet een verplichting tot gemeentelijke bijstandsverlening neergelegd. Het uitvoeringsbesluit – dat een voor de toekomst algemeen geldende nadere regeling bevat – is overigens niet de juiste plaats om het overgangsrecht met betrekking tot het wetsontwerp te regelen. Het wetsvoorstel regelt daarvoor ook niet de bevoegdheid.

De leden van de fractie van GroenLinks vestigden de aandacht op een door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 12 juni 1997 uitgebracht informatieblad. In dit informatieblad werd aangegeven dat het in de bedoeling lag het wetsvoorstel met ingang van 1 juli 1997 in werking te doen treden, doch de realisatie hiervan werd in het informatieblad er uiteraard van afhankelijk gesteld of de Eerste Kamer tijdig akkoord zou gaan met het wetsvoorstel en er zich bij de implementatie geen onvolkomenheden zouden voordoen. Daarbij werd een nadere circulaire met meer informatie aangekondigd. Thans kan worden vastgesteld dat die streefdatum niet is gehaald, aangezien de daarvoor noodzakelijke voorwaarden niet zijn vervuld.

De aangekondigde nadere circulaire wordt thans voorbereid, en zal worden uitgezonden zodra over de inwerkingtreding van het wetsvoorstel meer duidelijkheid bestaat.

Tot slot brachten deze leden de brief van de VNG van 5 juni 1997 onder de aandacht en vroegen zij om een reactie op deze brief van de VNG. Zoals uit het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de uitvoeringsregels blijkt, dat de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de invoering van de wet voor een belangrijk deel gereed zijn maar dat de gemeentelijke sociale diensten en de uitvoeringsinstructies van de sociale verzekeringen meer tijd nodig hebben voor het implementatieproces, omdat de interne bedrijfsprocessen nog niet voldoende zijn toegesneden op de nieuwe situatie. De Staatssecretaris van Justitie heeft overleg gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (de VNG) over de termijn van drie maanden die is neergelegd in het bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG. Met het oog op de ruimere tijd die het implementatieproces bij de gemeenten vergt, heeft de VNG gepleit voor een langere implementatiefase. Met het oog op een zorgvuldige invoering van het wetsvoorstel wordt thans dan ook de invoering per 1 juli 1998 voorgesteld. Dit betekent dat – indien uw Kamer het wetsvoorstel aanvaardt – er voldoende tijd zal zijn voor de uitvoeringsinstanties om over te gaan tot daadwerkelijke implementatie van de noodzakelijke invoeringsmaatregelen.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers