

Vergaderjaar 1997–1998

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

Nr. 51

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 december 1997

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft over de ontwerp-uitvoeringsbesluiten ter uitvoering van wetsvoorstel 24 233 inzake 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 het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Soza-97-429)² de navolgende vragen aan de regering voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op 2 december 1997 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolters

De griffier van de commissie,
Van Dijk

¹ Samenstelling:

Leden: Wolters (CDA), voorzitter, Van Nieuwenhoven (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegenthart (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoep (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), R. A. Meijer (Groep Nijpels).

Plv. leden: Terpstra (CDA), Oudkerk (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Mulder-van Dam (CDA), A. de Jong (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), G. de Jong (CDA), Dijksma (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Oudkerk (PvdA), Apostolou (PvdA), Heeringa (CDA), Van Boxtel (D66), vacature CD, J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (U55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels).

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1

Is de regering de mening toegedaan dat in de nota's van toelichting bij het Besluit gelijkstelling vreemdelingen Abw, loaw en loz en het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990 en volksverzekeringen 1989 een gelijkkluidende definitie van vreemdelingen die rechtmatig/onrechtmatig in Nederland verblijven, dient te worden gehanteerd, en wel de definitie uit de Vreemdelingenwet omdat anders misverstanden dreigen te ontstaan?

Mits dit gebeurt op zodanige wijze, dat geen misverstanden kunnen ontstaan, behoeft er naar ons oordeel geen bezwaar tegen te bestaan dat de nota van toelichting deels wordt gesteld in bewoordingen die niet rechtstreeks aan de besluittekst zijn ontleend. Dit kan b.v. van belang zijn om de materie kernachtig en onder vermindering van juridisch-technisch jargon tot uitdrukking te brengen.

2

Wat is de betekenis van het uitgangspunt dat vreemdelingen die niet onvoorwaardelijk tot Nederland zijn toegelaten in beginsel geen toegang hebben tot de collectieve sociale voorzieningen (het koppelingsbeginsel)? Hebben deze vreemdelingen nu wel of niet toegang tot deze collectieve verzekeringen? Wat zijn de eventuele uitzonderingssituaties?

De hoofdregel is dat vreemdelingen die niet onvoorwaardelijk tot Nederland zijn toegelaten geen toegang hebben tot de collectieve sociale voorzieningen. Op deze hoofdregel bestaan echter een beperkt aantal uitzonderingen, die in de verschillende wetten en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten expliciet zijn geregeld. Die uitzonderingen betreffen vreemdelingen die nog in een procedure verwickeld zijn over voortgezette toelating, en – voorzover het betreft de sociale verzekeringen – vreemdelingen die rechtmatig in Nederland arbeid verrichten zonder onvoorwaardelijk tot Nederland te zijn toegelaten.

3

Is de regering van mening dat de Koppelingswet en de hier aan de orde zijnde uitvoeringsbesluiten buiten toepassing dienen te blijven ten aanzien van die vreemdelingen niet zijnde asielzoekers, wier aanvraag voor verblijf niet middels een zogenaamde mvv-procedure is «voorgetoetst», zoals vreemdelingen die in Nederland zijn binnengekomen voordat in de Vreemdelingenwet het algemene mvv-vereiste zal zijn vastgelegd, vreemdelingen die krachtens algemene maatregel van bestuur of krachtens de hardheidsclausule van dat vereiste zijn uitgezonderd en slachtoffers en getuige-aangevers van vrouwenhandel?

Zoals moge blijken uit de tekst van het wetsontwerp en de uitlatingen welke naar aanleiding daarvan van de zijde van de regering zijn gedaan bij de schriftelijke en mondelinge behandeling van het wetsontwerp door de Tweede Kamer, is de regering die mening niet toegedaan.

4

Dient het vervallen van de zorgplicht voor niet-asielzoekers ook te gelden voor vreemdelingen die zich beroepen op de artikelen 2 en 3 Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 3 van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontterende behandeling of bestraffing? Zo ja, waarom en in hoeverre bestaat er tussen deze categorie en de categorie asielzoekers een wezenlijk onderscheid dat dit verschil in behandeling rechtvaardigt?

Vreemdelingen die zich beroepen op de artikelen 2 en 3 EVRM en artikel 3 van het Verdrag tegen foltering plegen een asielaanvraag in te dienen, zodat de in de vraag geschetste tegenstelling zich in de praktijk niet voordoet.

5

Hoe wordt tegemoetgekomen aan de problematische financiële situatie waarin vreemdelingen zullen gaan verkeren die toelating verzoeken voor gezinsvorming of -hereniging en aan wie het middel-van-bestaan-vereiste niet kan worden tegengeworpen?

Aan de Tweede Kamer is 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. Dit is inmiddels bij wijze van vooraankondiging gebeurd.

6

Hoe verhouden de ontwerp-uitvoeringsbesluiten zich tot het arrest Gaygusuz/Oostenrijk dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens vorig jaar heeft gewezen? Welke zeer gewichtige redenen kunnen worden aangevoerd om vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven van het recht op uitkering uit te sluiten, bestaande uitkeringsrechten te beëindigen dan wel op te schorten? Gaan eventuele zeer gewichtige redenen ook te allen tijde op in noodsituaties?

Naar het oordeel van de regering is het wetsontwerp, inclusief de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten, geheel verenigbaar met het arrest Gaygusuz. In dit arrest sprak het EVRM-Hof uit dat er sprake is van een met het EVRM 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 de Koppelingswet niet gemaakt. In de verschillende wetten is daarentegen vastgelegd dat een onvoorwaardelijk toegelaten vreemdeling (i.e. een vreemdeling als bedoeld in het nieuwe artikel 1b, onder 1, van de Vreemdelingenwet) op gelijke voet als een Nederlander onder de sociale verzekeringen c.q. de wetgeving m.b.t. de sociale voorzieningen valt.

7

Gelden de uitvoeringsbesluiten ook voor onderdanen van Verdragslanden (EG-, EER-onderdanen en onderdanen van landen die partij zijn bij het Europees verdrag betreffende sociale en medische bijstand (EVSMB)) die rechtmatig in Nederland verblijven? Zo neen, hoe verhouden de uitvoeringsbesluiten zich tot de artikelen 1, 11a en 11b EVSMB?

De uitvoeringsbesluiten zijn zonder onderscheid op alle vreemdelingen van toepassing.

8

Kan de regering tevens meer in het algemeen een uiteenzetting geven over de verhouding tussen deze besluiten en het EVSMB? Is het EVSMB van toepassing op vreemdelingen die niet eerder over een verblijfsvergunning beschikken? Zo ja, dient er dan niet aan dit verdrag te worden getoetst?

Het Europees Verdrag inzake sociale en medische bijstand verplicht de ratificerende staten ertoe om elkaars onderdanen sociale en medische

bijstand te verschaffen, doch zulks alleen voorzover deze onderdanen rechtmatig hoofdverblijf in een verdragsstaat genieten, en zolang deze niet voor uitzetting in aanmerking worden gebracht. Onder rechtmatig verblijf dient in dit verband te worden verstaan: In bezit van een verblijfsvergunning of ander vergelijkbaar document. Voorts beperkt het verdrag de mogelijkheid om begunstigde onderdanen voor uitzetting in aanmerking te brengen, louter vanwege het feit dat deze bijstand-behoefstig zijn. Aan deze verdragsverplichtingen wordt voldaan, aangezien de Nederlandse wetgeving, ook na inwerkingtreding van de Koppelingswet, erin voorziet dat in ieder geval aan vreemdelingen die over een verblijfsvergunning beschikken de nodige opvang en andere bijstand wordt verstrekt, terwijl bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet op het punt van uitzetting waar nodig aan de verplichtingen uit het verdrag de hand wordt gehouden. Het Europees Verdrag inzake sociale en medische bijstand is niet van toepassing op een vreemdeling die niet over een verblijfsvergunning beschikt en die daarover ook niet eerder heeft beschikt.

9

Hoe verhouden zich de uitvoeringsbesluiten tot de positie van onderdanen van Oost-Europese landen die zich hier krachtens samenwerkingsovereenkomsten met de Europese Unie als zelfstandige kunnen vestigen en op grond van het EG-verdrag recht hebben op aan Nederlanders gelijke behandeling?

Voor vestiging hier te lande is een verblijfsvergunning vereist. Indien vestiging plaatsvindt met deze verblijfsvergunning, voorziet het wetsontwerp in een aan Nederlanders gelijke behandeling.

10

Is het niet noodzakelijk in de nota van toelichting bij het Besluit vreemdelingen Abw, loaw en loaz te refereren aan de gelijkstelling van vreemdelingen ter uitvoering van een verdrag dan wel een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, zoals geformuleerd in het nieuwe artikel 7, derde lid, sub a, Algemene bijstandswet?

Dit is onnodig. Door het wetsontwerp en de daarop te baseren uitvoeringsbesluiten, als voorgelegd, wordt reeds ten volle aan de voor Nederland geldende verdragsverplichtingen voldaan.

11

Is het niet wenselijk om in de desbetreffende uitvoeringsbesluiten expliciet op te nemen de toezegging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (mede namens de staatssecretaris van Justitie) dat voor wat betreft de kosten van levensonderhoud vrouwen met een afhankelijke verblijfstitel, die in geval van verbreking van het gezinsverband een zelfstandige verblijfstitel aanvragen en in afwachting daarvan hier te lande verblijven, onder de vigerende regels aanspraak kunnen maken op een uitkering krachtens de Algemene bijstandswet (Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 1995–1996, 447, 909–910)? Geldt overigens deze toezegging ook voor mannen die hun vrouw verlaten en voor minderjarige kinderen die van huis weglopen?

Dat vrouwen in de geschetste situatie op gelijke voet als Nederlanders aanspraak kunnen maken op een uitkering krachtens de Algemene bijstandswet vloeit rechtstreeks voort uit de in en krachtens de Koppelingswet gestelde regels, zodat aanvulling van die regels niet nodig is. Zolang de afhankelijke verblijfsvergunning van de vrouw nog van kracht is, is de vrouw een vreemdeling als bedoeld in artikel 1b, onder 1, van de Vreemdelingenwet, zodat zij onder de in artikel 7, tweede lid van

de Algemene bijstandswet neergelegde gelijkstellingsbepaling valt. Indien de vrouw vervolgens, in verband met de verbreking van het gezinsverband, een zelfstandige verblijfsvergunning aanvraagt valt zij, zolang in die aanvraagprocedure geen in rechte onaantastbare beslissing is gevallen, onder de gelijkstellingsbepaling van artikel 2 van het op de Algemene bijstandswet gebaseerde uitvoeringsbesluit. Voor mannen en kinderen geldt mutatis mutandis hetzelfde.

12

Is het niet wenselijk om, conform de toezegging van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gedaan tijdens de plenaire behandeling van de Koppelingswet (Handelingen Tweede Kamer 1996–1997, blz. 1464), in het kader van het Besluit gelijkstelling vreemdelingen Anw, loaw, en loaz een regeling te treffen voor bijstandsverlening aan personen die in het kader van gezinshereniging hier komen, maar niet onmiddellijk over een verblijfsvergunning beschikken?

Voor de toezeggingen welke met betrekking tot deze kwestie zijn gedaan in het kader van de parlementaire behandeling van de Koppelingswet, zij verwezen naar het antwoord op vraag 5. Deze leiden niet tot een bijzondere regeling in de op de Algemene bijstandswet gebaseerde algemene maatregel van bestuur; de Koppelingswet geeft ook niet de bevoegdheid een dergelijke bijzondere regeling te treffen.

13

Op welke verstrekkingen en voorzieningen kunnen vreemdelingen, die zich alleen beroepen op artikel 2 of 3 EVRM, aanspraken maken voorafgaande aan de beslissing op een eerste toelatingsverzoek?

Er van uitgaande dat deze vreemdelingen een asielverzoek hebben gedaan, is de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen op hen van toepassing.

14

Op welke voorzieningen en verstrekkingen kan een vreemdeling aanspraak blijven maken, indien diens bezwaar- of beroepschrift niet binnen de termijn van vier weken is ingediend, maar de niet-ontvankelijkverklaring daarvan achterwege dient te blijven omdat er sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding als bedoeld in artikel 6:11 Algemene wet bestuursrecht en van rechtswege, bij beschikking ingevolge de Vreemdelingenwet of op grond van een rechterlijke beslissing niet wordt uitgezet, totdat op het bezwaar of beroep is beslist?

14

Er van uitgaande dat het een bezwaar of beroepschrift betreft tegen weigering van voortgezette toelating, blijven de betrokken vreemdelingen bijstandsgerechtigd c.q. verzekerd krachtens de desbetreffende uitvoeringsbesluiten, totdat naar aanleiding van het bezwaar of beroep een onherroepelijke beslissing is genomen. In de nota van toelichting op deze besluiten zal hieraan alsnog een passage worden gewijd.

15

Hoe worden de uitvoeringsorganen geïnstrueerd terzake van het vaststellen van de voortdrijving van aanspraken op verstrekkingen en voorzieningen, indien sprake is van bezwaar of beroep tegen het niet tijdig beslissen op respectievelijk een aanvraag, dan wel bezwaar- of beroepschrift met betrekking tot de voortgezette toelating?

Aan de uitvoeringsorganen zal worden aanbevolen het oordeel of de geschetste situatie zich voordoet in eerste instantie te baseren op de gegevens die door de vreemdeling zelf worden verstrekt, deze gegevens te verifiëren bij het VAS/GBA, en, indien van een discrepantie sprake is, nadere informatie in te winnen bij de desbetreffende vreemdelingendienst.

16

Heeft het feit dat artikel 79 van de Vreemdelingenbesluit het uitzetverbod afhankelijk maakt van het tijdig verzoeken om voortgezette toelating, terwijl dit in artikel 104 van het zelfde besluit niet het geval is, tot gevolg dat reguliere vreemdelingen voor wat betreft hun aanspraken anders worden behandeld dan verdragsvluchtelingen en staatlozen?

Neen. In alle gevallen blijven die aanspraken gehandhaafd indien betrokkene de beslissing in Nederland mag afwachten.

17

In het Besluit gelijkstelling vreemdelingen Abw, loaw en loaz en het Besluit uitbreiding en beperking kring volksverzekeringen 1989 wordt, door te verwijzen naar artikel 104 Vreemdelingenbesluit, de vraag of een vreemdeling aanspraak kan blijven maken op voorzieningen en verstrekkingen mede bepaald door de vraag of er wettelijke beletselen zijn om een vreemdeling uit te zetten. Is dit verband niet ook artikel 31 Vreemdelingenwet van belang, omdat daar is vastgelegd dat de minister in bepaalde zaken omtrent bezwaar, onderscheidenlijk administratief beroep, verplicht is het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken in te winnen?

Neen. De verplichting om advies in te winnen bij de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken impliceert niet dat er een wettelijk beletsel is om de vreemdeling uit te zetten.

18

Wat is het standpunt van de regering ten aanzien van niet tijdig ingediende verzoeken om voortgezette toelating waarop, indien afwijzend wordt beslist, artikel 31 Vreemdelingenwet van toepassing is in de bezwaar- en administratieve beroepsfase? Kunnen deze vreemdelingen aanspraak maken op verstrekkingen en voorzieningen?

Ja, indien zij tijdig bezwaar hebben gemaakt of beroep hebben ingesteld, en in afwachting van de beslissing op dit bezwaar of beroep niet worden uitgezet.

19

In hoeverre kunnen vreemdelingen die op het moment van invoering van de Koppelingswet een beslissing op een verzoek om (voortgezet) verblijf in Nederland mogen afwachten bestaande aanspraken op uitkering behouden?

Zij behouden hun aanspraken op uit de openbare kas bekostigde sociale voorzieningen, en blijven verzekerd krachtens de sociale verzekeringswetten, indien sprake is van een verzoek om voortgezet verblijf, in de zin van het nieuwe artikel 1b, onder 1, van de Vreemdelingenwet, en voorts in het geval dat artikel XXIII van de Koppelingswet van toepassing is. Indien de betrokkene op het tijdstip van inwerkingtreding van de Koppelingswet een uitkering ontvangt krachtens een sociale verzekering, behoudt hij die aanspraak zolang de beslissing in Nederland mag worden afgewacht.

20

Kunnen verstrekkingen en voorzieningen ook worden toegekend indien de vreemdeling met toepassing van artikel 31 Vreemdelingenwet gehoord moet worden door de ACV, doch zijn verzoek om voortgezette toelating niet tijdig heeft ingediend?

Neen.

21

Op welke termijn kan de aanpassing van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3, eerste lid, sub c, Wet arbeid vreemdelingen (Wav) verwacht worden, opdat arbeid in dienstbetrekking door vreemdelingen met een aantekening op de sticker in hun paspoort in overeenstemming is met de Wav, gelet op de artikelen 4a en 16a van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990?

De bedoelde besluitaanpassing zal een dezer dagen worden vastgesteld.

22

Impliceert artikel 9b, tweede lid, Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 dat een vreemdeling, bedoeld in het eerste lid (bijvoorbeeld een vvtv-er), niet verzekerd blijft voor de volksverzekeringen wanneer hij vrijwillig ontslag neemt van zijn rechtmatige verrichte arbeid?

Ja, voorzover die verzekering uitsluitend was gebaseerd op het rechtmatig verrichten van arbeid uit hoofde waarvan loonbelastingplicht bestaat. Indien de verzekering gebaseerd was op ingezetenschap, is het vrijwillig ontslag niet van invloed op de verzekering.

23

Is de redenering juist dat er geen sprake meer is van verzekering voor de volksverzekeringen, indien de WW-uitkering volledig is gekort door middel van een sanctie of wanneer de WW-, ZW-, WAO- of AAW-uitkering in eerste instantie is geweigerd en de betrokkene een beroepsprocedure heeft aangespannen? Zo ja, is het ook datgene dat de regering beoogt te regelen? Zo nee, dient er dan niet een bepaling daarover in dit besluit opgenomen te worden?

Doorslaggevend is of de vreemdeling recht had op een uitkering. Het gegeven dat de betrokkene beroep heeft ingesteld tegen het onthouden van een uitkering is hierbij niet van belang, wel of dit beroep zodanig doel treft dat de conclusie moet worden getrokken dat de uitkering ten onrechte is geweigerd.

24

Is het juist dat wanneer een vreemdeling, als bedoeld in artikel 9b, eerste lid, van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989, op grond van het derde lid geen recht op doorbetaling heeft, hij ook zijn verzekering voor de volksverzekeringen verliest? Is dat wat de regering beoogt? Indien dit niet het geval is, dient er niet een bepaling daarover worden opgenomen in dit besluit?

Ja. Ja.