Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 Nota over de toestand van ’s Rijks financiën

S

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 februari 2017

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad[1] heeft op 24 mei 2016 de brief van de Minister-President van 17 mei 2016 besproken inzake de reactie op het toezeggingenrappel en in het bijzonder de toezegging met nummer T02153.

Naar aanleiding daarvan heeft zij de Minister-President op 3 juni 2016 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft, mede namens de Minister-President en de Minister voor Wonen en Rijksdienst, op 16 december 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Van Dooren

[1] Samenstelling:
Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) *(vice-voorzitter)*, Knip (VVD), Beuving (PvdA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Gerkens (SP), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Markuszower (PVV) *(voorzitter)*, Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP).

kst-34550-S
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2017

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de Minister van Algemene Zaken

Den Haag, 3 juni 2016

De commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad heeft op 24 mei 2016 uw brief van 17 mei 2016 besproken inzake de reactie op het toezeggingenrappel en in het bijzonder de toezegging met nummer T02153.[2]
Deze toezegging heeft u gedaan tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 13 oktober 2015. In dit debat is gesproken over de arrangementen, zoals huisvesting, die voor statushouders in Nederland worden uitgewerkt en de vraag of deze arrangementen wel binnen het kader van de bestaande regels vallen, met name of deze arrangementen in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel. In het debat is daarbij uitdrukkelijk verwezen naar het Vluchtelingen-verdrag en naar de Europese regels, in casu de Kwalificatierichtlijn, waarin gelijke behandeling van vluchtelingen op een aantal terrein uitdrukkelijk is opgenomen.[3] U heeft in het debat toegezegd de Eerste Kamer hierover te informeren.[4]

De brieven waarnaar u in uw antwoord op het toezeggingenrappel verwijst, zijn de brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 27 november 2015[5] en de brief aan de Tweede Kamer van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2015[6].
De commissie stelt vast dat deze brieven geen uiteenzetting bevatten over het kader van bestaande regelgeving waarbinnen arrangementen voor statushouders moeten zijn uitgewerkt of een verwijzing naar het gelijkheidsbeginsel. De commissie heeft daarom op 24 mei 2016 besloten de toezegging niet als voldaan te beschouwen.

In de brief van 20 mei 2016 wordt opgemerkt dat de Eerste Kamer een afschrift heeft ontvangen van de bovengenoemde brieven die zijn gericht aan de Tweede Kamer. De commissie wijst erop dat hiermee niet volstaan kan worden bij correspondentie ter nakoming van een toezegging aan de Eerste Kamer. Nimmer worden brieven geadresseerd aan de Tweede Kamer ter behandeling of bespreking geagendeerd in een commissievergadering. Hooguit worden zij – indien relevant – toegevoegd als openbaar kenbare informatie bij een bestaand agendapunt. Wil de status van een toezegging aan de orde gesteld kunnen worden, dan dient een brief geadresseerd te worden aan de Eerste Kamer, die dan vervolgens ook als Eerste Kamerstuk gepubliceerd kan worden. Wel kan er volstaan worden met een eenvoudige aanbiedingsbrief aan de Eerste Kamer waar ter informatie de brief aan de Tweede Kamer bijgevoegd kan worden, in het geval dat in die brief ook expliciet de toezegging aan de Eerste Kamer gestand wordt gedaan.

De commissie ziet daarom graag alsnog, binnen vier weken, de reactie op de toezegging T02153 tegemoet.

---

[2] *Kamerstukken I*, 2015/16, 34 000 III, B.
[3] Art. 21 (huisvesting), 23 (ondersteuning van overheidswege) en 24 (arbeidswetgeving en sociale zekerheid) Vluchtelingenverdrag. Zie ook art. 29 (sociale voorziening) en 30 (Gezondheidszorg) en 32 (toegang tot huisvesting) Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn).
[4] Zie de passage in het debat opgenomen in de toezegging met nummer **T02153**, «Toezegging Kamer informeren over maatregelen opvang vluchtelingen (34.300)» op www.eerstekamer.nl.
[5] *Kamerstukken II*, 2015/16, 19 637, nr. 2107.
[6] *Kamerstukken II*, 2015/16, 19 637, nr. 2083.

Deze brief zal in afschrift worden aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, en de Minister voor Wonen en Rijksdienst.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
G. Markuszower

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2016

Hierbij informeer ik uw kamer, mede namens de Minister-President en de Minister voor Wonen en Rijksdienst, over de toezegging (nr. T02153) om de arrangementen voor de opvang van vluchtelingen binnen de bestaande regels uit te werken en u daarover per brief te informeren.

Naar aanleiding van mijn brief van 17 mei 2016 inzake de reactie op het toezeggingenrappel en in het bijzonder de toezegging met nummer T02153, merkt u in uw brief van 3 juni 2016 op dat u de voornoemde toezegging als nog niet voldaan beschouwt[7]. In het debat van 13 oktober 2015 is verwezen naar het Vluchtelingenverdrag en naar de Europese regels, in casu de Kwalificatierichtlijn, waarin bepalingen over de behandeling van vluchtelingen op een aantal terreinen uitdrukkelijk zijn opgenomen.[8] Ik zal in het navolgende expliciet ingaan op de vraag of sprake is van een met voornoemde regelingen strijdig onderscheid bij het gemeentelijk versnellingsarrangement (hierna GVA)[9] voor vergunninghouders, ten opzichte van de regelingen die voor andere groepen te doen gebruikelijk zijn.

Geen ongerechtvaardigd onderscheid met betrekking tot huisvesting

Met betrekking tot de normen in het Vluchtelingenverdrag merk ik het volgende op. De relevante tekst van artikel 21 van het Vluchtelingenverdrag luidt:

Artikel 21. Huisvesting
«Wat de huisvesting betreft, zullen de Verdragsluitende Staten, voor zover deze aangelegenheid geregeld is bij de wet of door voorschriften dan wel onderworpen is aan overheidstoezicht, de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden.

Voor Europese regelgeving geldt dat artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn[10] het meest relevant is voor de huisvesting:

Toegang tot huisvesting
1. De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten, toegang tot huisvesting hebben, onder vergelijkbare voorwaarden als andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven.

---

[7] Reactie Toezeggingenrappel T02153, uw kenmerk 158878.16u.
[8] Art. 21 (huisvesting), 23 (ondersteuning van overheidswege) en 24 (arbeidswetgeving en sociale zekerheid) Vluchtelingenverdrag. Zie ook art. 29 (sociale voorziening) en 30 (Gezondheidszorg) en 32 (toegang tot huisvesting) Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn).
[9] Het GVA is de opvolger van het GZZA (Gemeentelijk Zelfzorgarrangement, d.d. 12 oktober 2015 (Stcrt 2015, 35582)) dat per 1 januari 2016 is komen te vervallen (Stcrt. 2015, 48827).
[10] Richtlijn 2011/95 van het Europese parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking).

2. De lidstaten spannen zich in, onverminderd de ruimte die wordt gelaten voor nationale spreiding van de personen die internationale bescherming genieten, een beleid te voeren dat erop gericht is discriminatie van personen die internationale bescherming genieten, te voorkomen en hun op het gebied van toegang tot huisvesting gelijke kansen te bieden.

Het Vluchtelingenverdrag laat aan de lidstaten een zekere ruimte bij de invulling van hun systeem. Het verdrag specificeert niet wat de zo «gunstig mogelijke voorwaarden» zijn.

De Kwalificatierichtlijn hanteert vergelijkbare bewoordingen in het eerste lid van artikel 32. Wel expliciteert het tweede lid dat een beleid gericht op nationale spreiding gevoerd mag worden, waarbij geen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt mag worden. De regering leidt uit uitspraken van het Europese Hof van Justitie af dat een dergelijke beperking onder omstandigheden wel is toegestaan, indien sprake is van objectiveerbare integratieproblemen waarmee vergunninghouders worden geconfronteerd[11]. Voor dergelijke sturende maatregelen bestaat in Nederland op dit moment nog geen aanleiding. Wel dienen vreemdelingen, met het oog op het door het Hof genoemde belang van integratie, zo snel mogelijk in staat worden gesteld om te integreren.

Door de hoge instroom van asielzoekers, is het gemeenten mogelijk gemaakt om op basis van het GVA voorzieningen te treffen die tijdelijk extra woonruimte genereren in de gemeente. Dit is voor de vergunninghouder een verbetering ten opzichte van het verblijf in een asielzoekerscentrum (AZC) van het COA omdat hij gehuisvest wordt in de gemeente en daar kan beginnen met zijn inburgering en integratie. Het alternatief is dat de vreemdeling op een AZC locatie blijft. Dit is onwenselijk zowel voor de capaciteit van het COA, als vanuit het perspectief van de integratie.

Het GVA tast de vrijheid van vestiging niet aan. Iedere rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling kan zich net als iedere Nederlander vrij in Nederland vestigen. Indien de vergunninghouder echter zelf op zoek gaat naar een sociale huurwoning, kan hij, net als andere woningzoekenden, in bepaalde gebieden waar schaarste is aan goedkope huurwoningen, geconfronteerd worden met een wachttijd. De Nederlandse systematiek kent dus geen achterstelling van toegalaten asielstatushouders; in tegendeel, het Nederlandse systeem schept mogelijkheden om in het belang van de vreemdeling zo spoedig mogelijk tot opname in de nieuwe samenleving over te gaan.

Ook de aard van de woonruimte die wordt ingezet in het kader van het GVA is geen reden om aan te nemen dat een ongerechtvaardigd onderscheid zou worden gemaakt. De gemeenten dienen de aan hen toegewezen vergunninghouders naar beste vermogen in de beschikbare woningen te huisvesten. Bij het GVA gaat het om tijdelijke huisvesting. Als een gemeente beschikt over voldoende woonruimte voor reguliere huisvesting, wordt geen gebruik gemaakt van het GVA. Indien onder meer ten gevolge van schaarste geen reguliere huisvesting beschikbaar is, kan de gemeente door middel van het GVA de vergunninghouder tijdelijk in een niet-reguliere woonruimte huisvesten. Deze vorm van huisvesting is in vergelijking met andere typen woningen niet zodanig afwijkend dat zij niet vergelijkbaar is met typen woningen die voor Nederlanders of andere migranten geschikt zouden zijn. Studenten en starters kunnen – ter vergelijking – ook worden gehuisvest in containerwoningen en het transformeren van kantoorgebouwen tot woonruimte is veelvoorkomend

[11] Zie in deze zin: EU HvJ 1 maart 2016, gevoegde zaken C-443/14 en C-444/14, r.o. 61 tot 63.

en wordt van overheidswege aangemoedigd[12]. Het type woningen is met andere woorden niet zodanig afwijkend van reguliere woonruimte dat sprake is van een minder gunstige behandeling.

Er is dus, ten principale, geen achterstelling in de huisvesting van vergunninghouders door middel van het GVA ten opzichte van andere inwoners van Nederland, enerzijds omdat zij zich te allen tijde kunnen inschrijven voor een woning in de gemeente van hun keuze, en anderzijds omdat hen altijd een onderkomen wordt aangeboden dat – ten minste tijdelijk – ook voor andere ingezetenen als een acceptabele woning kan worden gezien.

Het feit dat geen sprake is van een achterstelling van vergunninghouders die de mogelijkheid krijgen zich tijdelijk door middel van het GVA te vestigen, betekent uiteraard niet dat steeds sprake is van gelijkvormigheid. Gezien het feit dat de volkshuisvesting voor een groot deel gedecentraliseerd is, moeten gemeenten hier invulling aan geven op basis van de mogelijkheden op de lokale woningmarkt. Hierdoor kan er tussen gemeenten een zeker verschil ontstaan in de wijze waarop zij voorzien in de huisvesting van de verschillende doelgroepen[13]. Dit is echter geen ongerechtvaardigd onderscheid omdat door het grote aantal nieuwe vergunninghouders dat gehuisvest moet worden, met tijdelijke oplossingen huisvesting voor deze mensen moet worden gerealiseerd, zonder dat de huisvesting van de gehele groep woningzoekenden wordt belemmerd.
Het GVA biedt vergunninghouders de kans om snel in hun nieuwe woonplaats te integreren, een baan te vinden en hun kinderen meteen naar de school te laten gaan waar ze naar verwachting hun hele schoolcarrière kunnen doorlopen. Daardoor is de positie van vergunninghouders die gehuisvest zijn door middel van het GVA hoe dan ook beter dan indien zij langer in een COA locatie moeten verblijven.

Geen onderscheid met betrekking tot de sociale voorzieningen

Uit het debat begrijp ik dat u voorts geïnteresseerd bent naar de verhouding van het GVA tot de aanspraken op uitkeringen op basis van de Participatiewet. Volledigheidshalve wijs ik er op dat de bepalingen met betrekking tot arbeidsomstandigheden in deze discussie geen rol spelen en direct noch indirect aangetast worden. Ik zal dit derhalve buiten beschouwing laten. Voorts merk ik op dat artikel 23 van het Vluchtelingenverdrag relevant is op het punt van uitkeringen:

Artikel 23
Ondersteuning van overheidswege
De Verdragsluitende Staten zullen de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen, wat de ondersteuning en bijstand van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud betreft, op dezelfde wijze als hun onderdanen behandelen.

---

[12] Zie bijvoorbeeld https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leegstand-kantoren/inhoud/transformatie-van-kantoren.

[13] Vergelijk de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer ter antwoord op Kamervragen over 10 000 shoptegoed voor asielzoekers d.d.30 mei 2016, kenmerk 2016Z10516.

In de kwalificatierichtlijn wordt dit als volgt verwerkt en uitgewerkt:

Artikel 29
Sociale voorzieningen
1. De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten, in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat.
2. In afwijking van de algemene regel in lid 1, kunnen de lidstaten de sociale bijstand voor personen met de subsidiaire beschermingsstatus beperken tot de meest fundamentele prestaties die wat niveau en toegangsvoorwaarden betreft moeten overeenkomen met die welke voor de eigen onderdanen gelden.

Alle vergunninghouders die verblijven in een GVA-voorziening vallen onder de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (Rva 2005), met uitzondering van de artikelen uit de Rva 2005 die in het besluit van 24 december 2015 (Staatscourant nr. 48827) in artikel 4, tweede lid, zijn genoemd. Gedurende de periode dat de vergunninghouder in een tijdelijke woning in de gemeente verblijft, ontvangt deze wekelijks leef- en eetgeld en een mogelijke vergoeding voor buitengewone kosten (zoals reiskosten). Huisvesting wordt aan de vreemdeling verstrekt zonder dat daarvoor kosten in rekening worden gebracht. Daarnaast wordt ook voorzien in een ziektekostenverzekering. Een vergunninghouder kan niet in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet. Zowel voorzieningen ingevolge de Rva 2005 als een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet hebben als doel om in het levensonderhoud te voorzien. De Rva 2005 kan echter worden aangemerkt als een voorliggende voorziening, waarmee het recht op een bijstandsuitkering komt te vervallen. De vergunninghouder komt wel in aanmerking voor kinderbijslag en een kindgebonden budget. Voor huurtoeslag komt de vergunninghouder niet in aanmerking, omdat geen sprake is van een huur die moet worden betaald.

Dat een vergunninghouder geen beroep kan doen op de bijstand leidt niet tot een ongerechtvaardigd onderscheid ten opzichte van Nederlanders of andere ingezetenen. Indien een Nederlander uit andere hoofde inkomsten heeft, hetzij een uitkering, hetzij uit andere bron, zou dat eveneens leiden tot het onthouden van een bijstandsuitkering. Wellicht ten overvloede wijs ik er op dat de vreemdelingen aan wie reeds een status is verleend, maar die (nog) verblijven op de locatie van het COA, evenmin een beroep op de bijstand kunnen doen zo lang zij feitelijk voorzieningen ingevolge de Rva 2005 ontvangen. Er is dan ook geen sprake van afwijking van regels zoals deze volgen uit de relevante sociale zekerheidswetgeving.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff