

Vergaderjaar 1995–1996

**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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 26 juni 1996

#### **Inleidende opmerkingen**

Met belangstelling namen wij kennis van het verslag van de vaste commissie voor Justitie over het wetsvoorstel. Wij zijn de fracties erkentelijk voor de uitgebreide en diepgaande inbreng die het verslag bevat. Wij hopen met deze nota de vele vragen en opmerkingen uit het verslag afdoende te beantwoorden. Dat er enige tijd heeft gelegen tussen het uitbrengen van het verslag en deze nota, werd veroorzaakt door de noodzaak tot een periode van bezinning. Het verslag gaf daar naar ons oordeel aanleiding toe.

In algemene zin merken wij op dat er in beginsel een breed draagvlak bestaat voor het uitgangspunt dat vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen die met collectieve middelen worden bekostigd. Wij hebben wel geconstateerd dat de uitwerking van dit beginsel in het wetsvoorstel heeft geleid tot vele vragen en – veelal kritische – opmerkingen. Die kritiek richt zich vooral op de reikwijdte van het zgn. «koppelingsbeginsel», de voorstellen op het gebied van het onderwijs en de gezondheidszorg alsmede op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De vragen en kanttekeningen uit het verslag sluiten aan bij commentaren die ons vanuit de samenleving bereikten. Deze signalen uit parlement en samenleving hebben ertoe geleid het wetsvoorstel nogmaals te bezien met de oorspronkelijke doelstelling voor ogen. Dit heeft geleid tot wijziging van het wetsvoorstel. Wij spreken de hoop uit met deze wijzigingen zo veel mogelijk tegemoet te zijn gekomen aan de bezwaren die tegen het oorspronkelijke ontwerp bestonden. Zonder evenwel te zeer afbreuk te doen aan de doelstelling die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Juist vanwege het belang dat het onderhavige wetsvoorstel heeft als voorwaarde voor het effectueren van een geïntegreerd vreemdelingenbeleid, hechten wij aan de aanvaarding ervan.

Voor wij ingaan op de vragen en opmerkingen uit het verslag, zetten wij graag nogmaals uiteen wat ons voor ogen staat en welke wijzigingen van het wetsvoorstel wij voorstellen. Wij volgen daarbij de ontstaansgeschiedenis van en de algemene kritische vragen en opmerkingen bij het

wetsvoorstel. Voorts verwijzen wij naar de meegezonden nota van wijziging met de daarbij behorende toelichting.

De aanleiding van het wetsvoorstel vormen de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht, hierna: de commissie Zeevalking. Een van de centrale aanbevelingen van de commissie Zeevalking luidde dat «illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in beginsel van het gebruik van collectieve voorzieningen moeten worden uitgesloten, teneinde illegaal verblijf tegen te gaan». Daarbij ging het erom wegen te vinden die het mogelijk maken het binnenlands vreemdelingentoezicht zodanig te ontlasten, dat dit beter uitvoerbaar wordt. Consistentie in het overheidsbeleid brengt met zich mee dat het streven naar bestrijding van illegaal verblijf niet wordt doorkruist door een specifiek voorzieningenbeleid. Aanleiding om te komen met deze aanbevelingen was uitdrukkelijk niet de veronderstelling, dat op grote schaal door illegalen gebruik zou worden gemaakt van voorzieningen; de commissie gaf aan dat haar daarvan niet was gebleken.

Het vorige kabinet onderschreef in principe de aanbevelingen van de commissie. Wel werd een voorbehoud gemaakt op het punt van de criteria en voorwaarden voor aanspraken op voorzieningen van rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. De voorstellen van de commissie werden op dat onderdeel te grofmazig geacht. Het vorige kabinet heeft het met name wenselijk gevonden onderscheid te kunnen maken naar de diverse categorieën van rechtmatig verblijf in relatie tot de toekenning van aanspraken (Kamerstukken II 1990/91, 22 146, nr. 1). De regering heeft met de indiening van het wetsvoorstel deze beleidslijn willen voortzetten en heeft daarmee uitvoering willen geven aan het regeerakkoord. Met het wetsvoorstel wordt beoogd bestuursorganen te voorzien van de mogelijkheid bij het geven van een beschikking een verblijfsstoets uit te voeren. Het uitblijven van een consequent uitgevoerde verblijfspositietoets doorkruist het geïntegreerd vreemdelingenbeleid. Dit beleid houdt in dat de vreemdeling die hier anders dan ten behoeve van kort verblijf rechtmatig wil verblijven, toelating moet aanvragen en wie niet is toegelaten Nederland onverwijld dient te verlaten. Bij een dergelijk beleid past het niet dat illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen toegang hebben tot het stelsel van collectieve voorzieningen. Temeer daar waar die vreemdeling door gebruik te maken van voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen (hierna: collectieve voorzieningen) in staat wordt gesteld zijn wederrechtelijk verblijf voort te zetten. Dit biedt hem de mogelijkheid zich in de Nederlandse samenleving in te burgeren, waardoor de uitzetting in ernstige mate kan worden belemmerd. Uit het beginsel van een geïntegreerd vreemdelingenbeleid volgt ook dat (nog) niet onvoorwaardelijk toegelaten vreemdelingen die wel rechtmatig in Nederland verblijven, niet in dezelfde mate als diegenen die wel onvoorwaardelijk zijn toegelaten aanspraak kunnen maken op het stelsel van collectieve voorzieningen. Hier geldt dat zolang de Nederlandse overheid niet of nog niet instemt met het bestendig verblijf in Nederland, die vreemdeling niet in de gelegenheid moet worden gesteld een zodanige positie in de Nederlandse samenleving in te nemen, die het toelatings- en terugkeerbeleid doorkruist. Met andere woorden het niveau van voorzieningen voor vreemdelingen dient te worden afgestemd op de verblijfspositie van de vreemdeling. Anderzijds niet zo ver doorvoeren dat alle deelname van ook illegale vreemdelingen aan het maatschappelijk leven wordt tegengegaan.

Aan de hand van een aantal algemene opmerkingen en vragen uit het verslag gaan wij in op het belang van het wetsvoorstel, het koppelingsbeginsel en de uitvoeringspraktijk. Indringende vragen zijn gesteld over de meerwaarde van het wetsvoorstel ten opzichte van het bestaande wettelijke systeem. Verwezen werd daarbij naar reeds tot stand gebrachte

koppelingen, maatregelen als de invoering van de verschillende identificatieplichten en het uitsluitend verstrekken van een sociaal-fiscaal nummer (hierna te noemen sofi-nummer) aan verblijfsgerechtigden. Maatregelen die juist zijn geïntroduceerd om misbruik en illegaal verblijf tegen te gaan. Wij erkennen dat de relatie tussen de bestaande maatregelen en het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk is gemaakt, waardoor wij er kennelijk niet in zijn geslaagd voldoende over het voetlicht te brengen welke functie het wetsvoorstel vervult bij het geïntegreerd vreemdelingenbeleid. Voor het uitsluiten van illegale vreemdelingen van collectieve voorzieningen is het nodig het ontbreken van een verblijfsrecht als algemeen uitsluitende voorwaarde voor het toekennen van aanspraken te formuleren én het hebben van een verblijfsrecht als voorwaarde voor het toekennen van aanspraken op te nemen. Zolang een dergelijke koppeling tussen verblijfsrecht en aanspraak niet heeft plaatsgevonden, kan een aanspraak niet worden onthouden aan een illegale vreemdeling.

Maatregelen als het invoeren van een identificatieplicht en het opnemen van een sofi-nummer vergemakkelijken de uitvoering en het opsporen van fraude en misbruik van voorzieningen. Deze maatregelen bieden evenwel geen mogelijkheid tot het uitsluiten van illegale vreemdelingen, zolang het hebben van verblijfsrecht geen voorwaarde is bij het toekennen van een aanspraak. Van misbruik of fraude is immers pas sprake, indien men gebruik maakt van een collectieve voorziening en niet aan de voorwaarden voldoet voor de toekenning ervan. Het wetsvoorstel ontleent zijn bestaansrecht dan ook aan het introduceren van illegaal verblijf als een algemene uitsluitende voorwaarde voor aanspraken op met collectieve middelen gefinancierde voorzieningen, uitkeringen en verstrekingen. Dit koppelingsbeginsel is overigens niet geheel nieuw. Er zijn reeds een aantal «koppelingen» tot stand gebracht. In bepaalde sociale zekerheidswetgeving wordt een verblijfsrecht als voorwaarde voor verstrekkingen of prestaties geformuleerd. Dit wetsvoorstel vormt het sluitstuk van deze ontwikkeling, met het introduceren van een algemeen beginsel.

Daarmee komen we aan het koppelingsbeginsel dat het wetsvoorstel introduceert in artikel 8b van de Vreemdelingenwet. Dit artikel stipuleerde aanvankelijk dat vreemdelingen die hier rechtmatig verblijven en die onvoorwaardelijk tot Nederland zijn toegelaten aanspraak kunnen maken op collectieve voorzieningen, tenzij bij wet uitdrukkelijk anders is bepaald. De kritiek betrof onder meer het feit dat, door de gekozen formulering, het erop leek dat vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven én een aantal categorieën vreemdelingen die hier wel rechtmatig verblijven «op een hoop werden gegooid» en in gelijke mate en in algemene zin van aanspraken op collectieve voorzieningen werden uitgesloten. Dit was het gevolg van de algemeenheid van de formulering in combinatie met een invalshoek waarin was gekozen voor een positieve formulering. Beoogd werd vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven categorisch uit te sluiten van collectieve voorzieningen en te differentiëren in de aanspraken van rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Onvoorwaardelijk toegelaten vreemdelingen kunnen meer aanspraken doen gelden dan de vreemdelingen die hier weliswaar rechtmatig verblijven, maar (nog) niet zijn toegelaten of (nog) niet onvoorwaardelijk zijn toegelaten. Wij beseffen dat het oorspronkelijke artikel 8b van de Vreemdelingenwet en de memorie van toelichting er onvoldoende in geslaagd zijn dit onderscheid tot uitdrukking te brengen. Van verschillende zijde is gewezen op de negatieve effecten die van de gekozen opzet uitgaan.

Naar aanleiding van de kritiek is artikel 8b van de Vreemdelingenwet aangepast. In de bijgevoegde nota van wijziging wordt gekozen voor een andere invalshoek. Het nieuwe artikel 8b van de Vreemdelingenwet

volstaat met het formuleren van het uitgangspunt dat illegale vreemdelingen geen aanspraken op collectieve voorzieningen kunnen doen gelden. Dit uitgangspunt wordt daarmee een beginsel van het vreemdelingenrecht. In feite wordt daarmee duidelijker het oorspronkelijke koppelingsbeginsel, dat een onderscheid tussen rechtmatig en onrechtmatig verblijvende vreemdelingen aanbracht, verwoord.

Naast de beperking van de algemeen uitsluitende voorwaarde van artikel 8b tot de categorie illegale vreemdelingen heeft de zorg van een aantal fracties over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel ertoe geleid, dat ook voor wat betreft de soort aanspraken een herziening van het koppelingsbeginsel heeft plaatsgevonden. De algemene uitsluiting heeft betrekking op aanspraken op de toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen. Voor zover het de aanspraken op toekenning van een ontheffing of een vergunning betreft, wordt gekozen voor een ander systeem. Op deze punten volgt geen algemene uitsluiting, maar wordt de mogelijkheid geopend bij wet of bij algemene maatregel van bestuur vergunningen en ontheffingen aan te wijzen, waar bij de beoordeling van de aanvraag wel een verblijfstoets plaatsvindt. Dit biedt de mogelijkheid om de relevantie van de verblijfstoets te bezien in het kader van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid. Het is met het oog daarop niet doelmatig noch gewenst om in alle gevallen bij voorbeeld bij het afgeven van een visvergunning, een parkeervergunning of een museumjaarkaart een verblijfstoets uit te voeren. Het is wel doelmatig dat te doen voor het verstrekken van een rijbewijs, een huisvestingsvergunning of een werkvergunning. Hiermee wordt een ondoelmatige belasting van bestuursorganen voorkomen, die gevolg zou zijn geweest van het oorspronkelijk geformuleerde uitgangspunt. Dat zou ertoe hebben geleid dat voorafgaand aan elk beschikkend handelen van een bestuursorgaan een verblijfstoets zou moeten plaatsvinden. In het kader van een sober doch humanaan vreemdelingenbeleid past het niet dat de overheid ernaar streeft illegale vreemdelingen met alle mogelijke middelen uit het maatschappelijke leven te weren, maar wel dat geen aanspraken worden gehonoreerd die in belangrijke mate bijdragen aan de feitelijke voortzetting van illegaal verblijf.

Op het koppelingsbeginsel in artikel 8b zijn een drietal uitzonderingen gemaakt. Die uitzonderingen zijn onder meer het gevolg van internationale verplichtingen. Het betreft de onderwerpen: onderwijs, gezondheidszorg en rechtsbijstand. De bepalingen over het onderwijs en de gezondheidszorg hebben aanleiding gegeven voor vele kritische beschouwingen. In de toelichting op de nota van wijziging (onderwijs) en in deze nota (gezondheidszorg) vindt naar aanleiding van de kritiek een nadere precisering plaats van het beleid. Deze houdt het volgende in.

Bij de onderwijsbepalingen bestond de vrees dat onderwijsinstellingen zich als vreemdelingrechtelijke opsporings- en controle instanties dienden op te stellen in verband met de controle op verblijfsrecht bij toelating tot het onderwijs. Tevens gold de kritiek het afbreken van de opleiding of studie bij het beëindigen van de leerplicht.

Wij bestrijden dat scholen zich als opsporingsdiensten dienen op te stellen. Er bestaat geen verplichting voor de school eventueel geconstateerd illegaal verblijf aan de vreemdelingendiensten te melden. De verblijfstoets vindt uitsluitend plaats in het kader van de beoordeling van het verzoek tot de school toegelaten te worden. In de nota van wijziging wordt evenwel voor een andere benadering gekozen. Kinderen van illegale vreemdelingen moeten tot 18 jaar tot een opleiding worden toegelaten. Na het bereiken van de 18-jarige leeftijd kan een eenmaal begonnen opleiding worden voltooid. Deze opzet betekent dat een onderwijsinstituut de leeftijd controleert bij aanvang van de opleiding,

maar niet wordt verplicht jaarlijks deze controle uit te voeren. Daarnaast geldt dat toelating tot het onderwijs openstaat voor alle vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven. De onderwijsbepalingen laten onverlet het bestaande beleid uit het vreemdelingenrecht op het punt van het zgn. studiebeleid en de inburgeringsprogramma's. Bij subsidiëring van het onderwijs door het Rijk, wordt daarvan vanzelfsprekend ook uitgegaan. Een andere invalshoek zou immers een doorkruising betekenen van het vreemdelingrechtelijke beleid inzake toelating voor studiedoelinden (zie Vreemdelingencirculaire onder B14). Ook hier geldt dat het toetsingsmoment plaatsvindt bij aanvang van de opleiding. De instelling hoeft niet bij aanvang van elk studiejaar de verblijfstitel te controleren. Deze nieuwe opzet is vooral gekozen vanwege de consequenties die het oorspronkelijke voorstel voor de scholen betekende. Voor alle duidelijkheid melden wij hier dan ook dat de toelating tot een opleiding uiteraard niet betekent dat daaruit automatisch een vreemdelingrechtelijke toelating volgt. Met andere woorden: aan de toelating tot een opleidingsinstituut kunnen in geen enkel opzicht verblijfsrechtelijke aanspraken worden ontleend, noch kan die toelating met succes aan een uitzetting worden tegengeworpen. In de toelichting van de nota van wijziging wordt uitvoerig op dit punt ingegaan.

Het criterium «acute nood» bij de financiering van gezondheidszorg heeft eveneens tot veel verwarring en onduidelijkheid aanleiding gegeven. Wat moet daaronder worden verstaan en welke zorg moet worden vergoed? Hier geldt uiteraard primair het beginsel dat de hulpvrager de zorg betaalt die hij ontvangt. Dat uitgangspunt geldt ook in de relatie hulpverlener – illegale vreemdeling. Omdat hulpverleners in acute situaties geen hulp mogen onthouden, ook niet als er geen zicht is op vergoeding van de kosten, wordt een regeling getroffen voor tegemoetkoming in de kosten die het gevolg zijn van het verlenen van hulp in acute noodsituaties, indien die kosten niet door de patiënt kunnen worden vergoed. Mede gelet op de commentaren vanuit het veld, wordt een nadere uitwerking gegeven aan de voorwaarden zoals deze zijn geformuleerd op blz. 23 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de zorginhoudelijke voorwaarden en de procedureel-technische voorwaarden waaronder tot uitkering uit het bedoelde fonds kan worden overgegaan.

Gefinancierd blijft ook zorg waarbij een algemeen volksgezondheidsbelang in het geding is. Dat wil zeggen ook onderdelen van de preventieve volksgezondheid blijven toegankelijk voor illegale vreemdelingen: preventieve jeugdzorg inclusief vaccinaties, de bestrijding van infectieziekten en de zorg rond zwangerschap en geboorte.

Betekent de nieuwe formulering van artikel 8b dat alle rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen gelijke aanspraken op collectieve voorzieningen kunnen doen gelden? Neen, differentiatie naar verblijfsstatus blijft mogelijk. Wij hebben in het verslag geen breed gedragen bezwaren gelezen tegen het beginsel dat bij de toekenning van aanspraken wordt gekeken naar de aard van het verblijfsrecht. De wenselijkheid op dit punt te kunnen differentiëren is, zoals aangegeven, al door het vorige kabinet uitgesproken naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Zeevalking.

Vreemdelingen die een onvoorwaardelijk verblijfsrecht hebben, kunnen meer aanspraken doen gelden dan vreemdelingen met een voorwaardelijk verblijfsrecht. Voor de laatste groep, zijn bijzondere voorzieningen gefinancierd uit collectieve middelen voorhanden. Wij doelen op de voorzieningen die worden verstrekt krachtens de Wet Centraal orgaan opvang asielzoekers, de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf en de zogenoemde ROA-regeling. Op basis van deze regelingen wordt een basispakket voorzieningen

verstrekt aan de vreemdelingen die (nog) geen onvoorwaardelijk verblijfsrecht hebben. In dit verband wordt gewezen op de vreemdelingenrechtelijke beleidswijziging die recentelijk aan de Tweede Kamer is medegedeeld (TK 19 637 nr. 178). Sneller zal worden overgegaan tot het opleggen van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Achtergrond hiervan is de wens om vreemdelingen niet zo lang in onzekerheid te laten. Dit betekent dat grote groepen vreemdelingen die beleidsmatig niet verwijderbaar zijn en geen verblijfsstatus hebben, niet meer zullen voorkomen.

Voor vreemdelingen die geen onvoorwaardelijk verblijfsrecht hebben, maar die niet onder een van genoemde regelingen vallen, geldt: ofwel dat zij de beslissing op hun aanvraag niet in Nederland mogen afwachten (bijvoorbeeld in verband met het mvv-vereiste) ofwel dat zij voor verblijf in Nederland over voldoende middelen van bestaan dienen te beschikken.

Dat deze vreemdelingen niet dezelfde positie verkrijgen als de onvoorwaardelijk toegelaten vreemdelingen, is inherent aan het voorwaardelijk karakter van hun verblijf. Bij de toekenning van voorzieningen dient een evenwicht te worden gevonden tussen de mogelijkheid zinnig deel te nemen aan de samenleving, en het voorwaardelijk karakter van het verblijf. Dit laatste betekent dat met toekenning van collectieve voorzieningen geen onomkeerbaar proces van verankering in de samenleving mag worden ingezet, in die zin dat de positie die deze vreemdeling in de samenleving opbouwt, kan worden tegengeworpen aan de uitzetting. Alleen aan de categorie kortverblijvers (vakantie, familiebezoek) worden in beginsel alle aanspraken op collectieve voorzieningen onthouden. Het gaat dan om een verblijf tot drie maanden. Toelating tot Nederland van deze vreemdelingen geschiedt onder de voorwaarde van voldoende middelen van bestaan.

Na artikel 8b, dat alleen ziet op de uitsluiting van illegale vreemdelingen, wordt een nieuw artikel 8c ingevoegd, waarin de uitgangspunten voor de toekenning van aanspraken van rechtmatig verblijvende vreemdelingen, en de differentiatie daarin, zijn opgenomen. Het geïntegreerd vreemdelingenbeleid wordt richtsnoer bij de toekenning van aanspraken. Voor een nadere uitwerking hiervan wordt verwezen naar de toelichting op bijgaande nota van wijziging.

Aan het slot van deze inleidende opmerkingen gaan wij in op de zorg die door verschillende fracties is uitgesproken over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Voor uitvoering van het wetsvoorstel zijn de volgende aspecten van belang. Allereerst wordt gewezen op het aspect dat het rechtmatig verblijf eenvoudig aan te tonen en te controleren is. Dit impliceert dat vreemdelingen die hier rechtmatig verblijf genieten, beschikken over een document waaruit op eenvoudige wijze het rechtmatig verblijf van de desbetreffende vreemdeling blijkt en dat uitvoerende instanties inzage hebben in dat document en een kopie van dat document kunnen maken. Daarbij is van zeer groot belang dat eenvoudig navraag kan worden gedaan omtrent de juistheid van de gegevens over het rechtmatig verblijf. Uitgangspunt is dat de uitvoeringsorganen die zijn betrokken bij de uitvoering van het wetsvoorstel de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens raadplegen bij de controle van de gegevens omtrent de verblijfsstatus. De koppeling tussen het vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) en de gemeentelijke basisadministratie (GBA) maakt het mogelijk bij de GBA te informeren naar de laatste gegevens omtrent het verblijfsrecht. In onderdeel 2.5. van deze nota worden de vele vragen beantwoord die zijn gesteld naar aanleiding van deze koppeling. Tot slot wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel voorziet in de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het wetsvoorstel, voor zover een formeelwettelijke grondslag vereist is en bestaande wetgeving daarin niet al voorziet.

Met het oog op de doelmatige uitvoering van het wetsvoorstel is gekeken naar de reikwijdte van het koppelingsbeginsel en de consequenties voor de uitvoeringspraktijk. Ook de nieuwe vormgeving van de onderwijsbepalingen en het beleid inzake de gezondheidszorg zijn mede ingegeven vanuit het oogpunt van een goede uitvoering van het wetsvoorstel. Wij vertrouwen erop dat de maatregelen die zijn getroffen ter bevordering van de uitvoeringspraktijk zullen bijdragen aan een goede uitvoering van het wetsvoorstel. Juist met het oog op het effectueren van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid is het belang daarvan groot.

## **Algemeen**

### *1. Inleiding*

Wij zijn verheugd te vernemen dat de leden van de fractie van de PvdA kunnen instemmen met het principe van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid. Deze leden kunnen ook instemmen met het koppelingsbeginsel voor zover het om de niet toegelaten vreemdelingen gaat. Deze vreemdelingen bevinden zich onrechtmatig in Nederland en dienen in het algemeen verstoken te blijven van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen ten laste van de collectieve middelen, aldus deze leden. Zoals uit de inleidende opmerkingen blijkt, beperkt het nieuw geformuleerde koppelingsbeginsel, neergelegd in artikel 8b, zich tot de vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf genieten in de zin van artikel 1b van de Vreemdelingenwet. Deze vreemdelingen kunnen geen aanspraken doen gelden op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen en in bepaalde gevallen geldt dit ook voor ontheffingen en vergunningen. Terecht stellen deze leden dat dit principe reeds in onze wetgeving is verankerd. Het onderhavige wetsvoorstel vormt het sluitstuk en formuleert het koppelingsbeginsel expliciet als algemeen beginsel in de Vreemdelingenwet. Voorts stellen deze leden enkele vragen over de uitvoeringspraktijk: dient aan iedere handeling van een bestuursorgaan betrekking hebbend op een vreemdeling een onderzoek naar de verblijfsstatus vooraf te gaan, moet de verblijfsstatus altijd worden getoetst bij de vreemdelingendienst of het GBA, heeft de controle betrekking op alle vreemdelingen?

Zoals hierboven aangegeven beperkt het koppelingsbeginsel zich tot illegale vreemdelingen die een beschikking vragen van een bestuursorgaan voor zover het gaat om verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen. Indien het gaat om de aanvraag van een beschikking met betrekking tot een vergunning of ontheffing, kent de wet geen algemene koppeling, zodat niet in alle gevallen een verblijfsstoets wordt uitgevoerd. De aanvrager van een beschikking moet op grond van artikel 4:3 van de Algemene wet bestuursrecht de gegevens en bescheiden overleggen die voor een beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Het bestuursorgaan kan bij de GBA navraag doen naar de meest recente gegevens over de verblijfsstatus van de aanvrager. Daarnaast kent een aantal wetten een legitimatieverplichting teneinde de identiteit van de aanvrager vast te kunnen stellen en worden geen nieuwe sofi-nummers uitgereikt aan vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. In de regel zal de GBA worden geraadpleegd ter controle van de verblijfsrechtelijke gegevens. Hiervan kan worden afgeweken afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval.

Wij hebben niet de vrees dat bestuursorganen het koppelingsbeginsel eenvoudigweg zullen negeren omdat – gezien de al ingevoerde maatregelen ten aanzien van het sofi-nummer en de identificatieplicht – een verzadigingspunt wordt bereikt met betrekking tot controlehandelingen. De leden van deze fractie vroegen daarnaar. De reikwijdte van het koppelingsbeginsel in algemene zin wordt beperkt. Daar waar dit

wetsvoorstel een nieuwe koppeling tussen verblijfsrecht en aanspraken introduceert, zijn in de regel andere bestuursorganen belast dan die welke belast zijn met de uitvoering van regelgeving waar al een koppeling tot stand is gebracht. Tevens biedt de koppeling tussen VAS en GBA de mogelijkheid op eenvoudige wijze de verblijfsstatus van de aanvrager te controleren. Zoals is aangegeven menen wij met de voorstellen ten aanzien van het onderwijs en de gezondheidszorg zo veel mogelijk tegemoet te komen aan de signalen die vanuit de kring van het onderwijs en gezondheidszorg zijn geuit. Overigens merken wij op dat wij uiteraard niet kunnen treden in de dienstverlening die vanuit die instellingen wordt verzorgd.

De leden van de PvdA-fractie constateren voorts het probleem van illegaal verblijf in de grote steden, waarbij zij doelen op administratieve problemen en een tekort aan personeel bij vreemdelingendiensten. Zij vragen wat de bijdrage van dit wetsvoorstel zal zijn aan de oplossing van deze problemen. Tevens vragen deze leden zich af of de vrees gerechtvaardigd is dat dit wetsvoorstel juist meer administratieve handelingen met zich zal meebrengen, waardoor de situatie in de praktijk onveranderd blijft.

Wij verwachten niet dat de invoering van dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor de administratieve werkwijze van de vreemdelingendiensten. Deze zullen, zoals dat in het verleden het geval was, de aanvragen van vreemdelingen behandelen en de resultaten hiervan in het VAS invoeren. Wel zal door dit wetsvoorstel het belang toenemen dat op tijd een beslissing omtrent het verblijfsrecht wordt afgegeven. Met de uitvoering van het stappenplan én een goede en sluitende regeling inzake het mvv-vereiste verwachten wij dat de termijnen worden gehaald. De praktijk leert namelijk dat in die gevallen, waarin het mvv-vereiste wordt gehanteerd, de termijnen voor afdoening worden gehaald.

Voor de vreemdelingendiensten en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) brengt de uitvoering van het wetsvoorstel niet meer administratieve handelingen met zich mee. Dit geldt ook niet voor de nieuwe bepaling in de Vreemdelingenwet, waarin wordt geregeld dat de Minister van Justitie een document of verklaring dient af te geven, waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Het gaat hier immers om een al bestaande praktijk. Wij wijzen op de verblijfsdocumenten die reeds worden verstrekt en de verklaringen omtrent het verblijf waarvan in het paspoort van de vreemdeling aantekening wordt gedaan.

Door de – met het oog op dit wetsvoorstel geïntroduceerde – koppeling van het VAS-GBA worden de vreemdelingendiensten en de IND ontlast. Gedoeld wordt op de werkzaamheden die tot voor kort door de vreemdelingendiensten en de IND werden verricht in het kader van het verstrekken van informatie over de verblijfsstatus aan de uitvoeringsinstanties, en die als gevolg van de introductie van de koppeling VAS-GBA grotendeels vervallen.

De leden van de fractie van het CDA kunnen het wetsvoorstel en de doelstellingen van het wetsvoorstel onderschrijven. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de opvatting van de leden van de fractie over de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel met het oog op het behoud en de versterking van het maatschappelijk draagvlak voor de opvang en integratie van vluchtelingen en andere toegelaten vreemdelingen. Terecht merken deze leden op dat met de uitbreiding van het koppelingsbeginsel de overige onderdelen van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid niet veronachtzaamd mogen worden. De leden van de CDA-fractie herinneren de overheid in hun reactie aan het adagium «niet toelaten is uitzetten» en op de beoogde intensivering van het uitzettingsbeleid. Ook wij zijn van oordeel dat een actief terugkeer- en uitzettingsbeleid nodig is, wil er sprake zijn van een helder, rechtvaardig en strikt asiel- en vreemdelingenbeleid. Dit past binnen het kader van een



consequent uitgevoerd geïntegreerd vreemdelingenbeleid. In dit verband willen wij wijzen op de brief van de eerste ondergetekende aan de Tweede Kamer van 23 februari 1996 (Kamerstukken II, 1995–1996, 19 637, nr. 174). Daarin zijn de hoofdlijnen uiteengezet van een geïntegreerde aanpak van het terugkeerbeleid. Uitgangspunt van dit beleid is dat de asielzoeker waarvan is vastgesteld dat hij geen recht heeft op verblijf in Nederland, daadwerkelijk dient terug te keren naar het land van herkomst. Vrijwillige terugkeer is daarbij de meest wenselijke optie, maar gedwongen terugkeer is het onvermijdelijke complement daarvan. Voor beide opties worden thans een aantal maatregelen ontwikkeld, waarmee aan het adagium «niet toelaten is uitzetten» sluitend gestalte wordt gegeven.

Wij hebben met genoeg kennis genomen van de instemming van de leden van de fractie van de VVD met het koppelingsbeginsel als algemeen principe van het vreemdelingenrecht. Deze leden onderkennen het belang dat het wetsvoorstel heeft voor het ontmoedigen van het verblijf van illegale vreemdelingen in Nederland. Het antwoord op de vraag of inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nodig is, als er sprake zou zijn van een algehele identificatieplicht, luidt bevestigend. Ook indien er een algehele identificatieplicht zou gelden, is aanpassing van de regelgeving nodig. Immers, geregeld moet worden dat onrechtmatig verblijf een uitsluitende voorwaarde wordt voor het gebruik van collectieve voorzieningen. Zonder het opnemen van een dergelijke voorwaarde kan de voorziening niet worden geweigerd op de grond dat men niet over een verblijfsrecht beschikt. De bestaande verschillende identificatieplichten spelen een rol bij de fraudebestrijding, in die zin dat daarmee de taak wordt verlicht van degenen die met de uitvoering, controle en handhaving van de desbetreffende wetgeving zijn belast. In de wetgeving waarin de koppeling reeds is ingevoerd, zoals in de Algemene bijstandswet, zijn bepalingen met betrekking tot een identificatieverplichting opgenomen. Ook bij handhaving van de bepalingen uit dit wetsvoorstel kan een specifieke identificatieplicht niet worden gemist, wil een adequate toetsing plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie missen in de memorie van toelichting een financiële paragraaf en vragen wat de financiële consequenties zijn van de invoering van de wet, mede in ogenschouw nemende de koppeling van het Vreemdelingen administratie systeem (VAS) en de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA).

Het wetsvoorstel beoogt te ontmoedigen dat vreemdelingen in Nederland niet-rechtmatig verblijven. Dit wordt bereikt door niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen uit te sluiten van overheidsvoorzieningen. Zo wordt tegelijkertijd ook misbruik van deze voorzieningen bestreden.

Er zijn twee soorten financiële consequenties te onderscheiden bij het wetsvoorstel, namelijk de kosten om het wetsvoorstel uit te voeren waaronder de kosten verbonden aan het controleren van de verblijfsstatus van de vreemdeling, én de besparingen die kunnen optreden omdat voorzieningen niet meer openstaan voor groepen die er nu wel gebruik van maken.

De uitvoeringskosten van de koppeling VAS-GBA bedragen 0,8 miljoen per jaar en hangen samen met het berichtenverkeer en de structurele kosten van onderhoud bij de politiekorpsen. Deze kosten worden uit de desbetreffende begrotingen gefinancierd. De meeste uitvoeringsorganisaties zijn al aangesloten op het GBA-netwerk en de kosten die met het gebruik van de GBA zijn gemoeid, worden voor de organisaties al begroot. Het raadplegen van VAS/GBA door een niet-rijksafnemer kost in 1996 f 0,48 per bericht. Dit is nu nog f 0,72 per bericht.

Voor wat de koppeling VAS-GBA betreft, wordt in de financiering ervan voorzien door de begroting van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken.

De besparingen die optreden omdat voorzieningen niet meer openstaan voor personen die er nu wel gebruik van maken zijn moeilijk te ramen. Dit komt omdat de verblijfsstatus in de regel niet wordt geregistreerd. De besparing van 11 miljoen die wordt genoemd, heeft betrekking op de Algemene bijstandswet en wordt aangewend voor de financiering van de kosten voor medische zorg in acute noodsituaties.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij verwezen naar het Regeerakkoord dat het koppelingswetsvoorstel noemt, maar deze leden kenden ten tijde van de totstandkoming van het Regeerakkoord de inhoud van het wetsvoorstel niet.

Het klopt dat de indiening van dit wetsvoorstel heeft plaatsgevonden nadat het Regeerakkoord was gesloten. Nu het nieuw geformuleerde koppelingsbeginsel meer dan in het oorspronkelijke ontwerp de aanbeveling van de Commissie Zeevalking op het gebied van de koppeling verwoordt, komen wij wellicht ook meer tegemoet aan de beeldvorming die bij de leden van deze fractie ten tijde van het Regeerakkoord bestond over het wetsvoorstel. Begrijpen wij deze leden goed, dan zijn ook zij in algemene zin van oordeel dat vreemdelingen die hier illegaal verblijven geen gebruik mogen maken van collectieve voorzieningen. Van dit uitgangspunt zijn naar het oordeel van deze leden in elk geval uitgezonderd onderwijs aan leerplichtige kinderen en de gezondheidszorg. Ook wij zijn van oordeel dat het onderwijs voor leerplichtige kinderen en de gezondheidszorg toegankelijk dienen te zijn onafhankelijk van de verblijfsstatus. Voor wat betreft het onderwijs bevat de nota van wijziging de mogelijkheid na afloop van de leerplicht de opleiding af te maken, zonder dat hiermee overigens een verblijfsrecht wordt gecreëerd. Wat de gezondheidszorg betreft wordt de toegang tot de voorzieningen niet beperkt, echter vindt financiering uit collectieve middelen van zorg aan illegale vreemdelingen uitsluitend plaats voor zover het gaat om bepaalde preventieve zorg en de zorg in noodsituaties.

De leden van de D66-fractie wijzen in hun reactie erop dat een overheid die een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling praktisch alle rechten ontzegt, maar niet overgaat tot uitzetting, zich niet aan alle verantwoordelijkheid zal kunnen onttrekken. Uitsluiting en uitzetting dienen volgens deze leden «hand in hand» te gaan. In dit kader vraagt de D66-fractie de regering uiteen te zetten welke maatregelen zij neemt om het vertrek van deze categorie vreemdelingen metterdaad te bevorderen.

Voor wat het metterdaad bevorderen van het vertrek van deze categorie vreemdelingen betreft, streeft de regering naar een geïntegreerde aanpak van het terugkeerbeleid (zie de brief aan de Tweede Kamer van 23 februari 1996, 1995–1996, 19 637, nr. 174). Uitgangspunt van dit beleid is dat een asielzoeker van wie is vastgesteld dat hij geen recht heeft op verblijf in Nederland, daadwerkelijk dient terug te keren naar het land van herkomst. Voor wat de terugkeer betreft, wordt een tweesporenbeleid gevoerd: vrijwillige terugkeer is het meest wenselijk, maar gedwongen terugkeer is het onvermijdelijke complement daarvan. Vrijwillige terugkeer wordt onder andere verder gestimuleerd door het door het Ministerie van Justitie gefinancierde IOM-terugkeerprogramma en door steunverlening aan herkomstlanden door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. In het kader van gedwongen terugkeer zullen middelen worden aangewend voor de aanpak van de technische terugkeerbeletselen. Daarbij worden zowel op nationaal als Europees niveau concrete plannen voor een aantal landen ontwikkeld, om de terugkeer van moeilijk verwijderbare vreemdelingen te bevorderen. Op nationaal niveau is bijvoorbeeld in Ter Apel een «verwijdercentrum» ingericht en zal de samenwerking met de vreemdelingendiensten worden verbeterd. Op Europees niveau wordt in toenemende mate tussen Lid-Staten van de

Europese Unie informatie uitgewisseld en gewerkt aan het opnemen van terugnamebepalingen in samenwerkingsakkoorden met derde landen.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie de regering of zij verwacht dat in Nederland door de invoering van het wetsvoorstel het aantal zonder toestemming van de overheid verblijvende vreemdelingen zal verminderen.

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het eerder in deze nota aangehaalde eindrapport van de Commissie Zeevalking en is het sluitstuk van een aantal maatregelen die beogen een geïntegreerd vreemdelingenbeleid tot stand te brengen. Dit wetsvoorstel geeft een duidelijk signaal aan niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Door het gebruik van collectieve voorzieningen aan een verblijfsstatus te koppelen, wordt beoogd het verblijf hier te lande van deze categorie vreemdelingen tegen te gaan. Hierdoor wordt het voor hen beduidend minder aantrekkelijk om in Nederland te verblijven, hetgeen per saldo van invloed zal kunnen zijn op de aantallen.

Deze leden vragen de regering antwoord te geven op een aantal vragen teneinde inzicht te geven in de problemen rondom illegaliteit, waarbij beseft wordt dat de antwoorden niet nauwkeurig kunnen zijn.

De eerste vraag betreft het bijhouden van landelijke gegevens over niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Hiervan worden geen gegevens bijgehouden, omdat het kenmerk van deze categorie vreemdelingen nu juist is dat zij niet tot Nederland zijn toegelaten en derhalve niet in landelijke registratiesystemen zijn opgenomen.

Ook wordt gevraagd een schatting te maken van het totale aantal niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland, waarbij naar de bronnen gevraagd wordt en de betrouwbaarheid ervan. Uit het vorige antwoord blijkt reeds dat nauwkeurige schattingen van het aantal niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland niet te geven zijn. Uit wetenschappelijke publikaties blijkt ook dat een betrouwbaar aantal niet gegeven kan worden. Uit cijfers van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen blijkt dat per maand ongeveer 1500 vreemdelingen worden aangehouden en teruggestuurd, die zonder de vereiste papieren Nederland proberen binnen te komen. Uit cijfers van de Raad van Kerken blijkt dat 30 000 niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland zouden verblijven. De Commissie-Zeevalking kwam op een schatting van ongeveer tien procent van de vreemdelingenpopulatie, dat wil zeggen ongeveer 70 000 personen.

Vervolgens willen de leden van de D66-fractie weten of het de indruk van de regering is dat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen meer dan incidenteel gebruik maken van rechten die hun eigenlijk niet toekomen. Wij hebben deze indruk beslist niet.

Ook vragen deze leden of bijvoorbeeld uit jurisprudentie is gebleken dat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen, die tijdens hun verblijf arbeidscontracten hebben kunnen sluiten of verplichtingen met derden zijn aangegaan, een zodanig sterke rechtspositie hebben opgebouwd dat zij na ommekomst van de procedure zo goed als onuitzetbaar blijken te zijn. Zo omschreven, is het kabinet zich niet bewust van de door deze leden aangehaalde jurisprudentie.

Verder vragen deze leden wat de redenen zijn voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen om te verkiezen naar Nederland te komen. In antwoord hierop merken wij op dat alle mogelijke motieven voor migratie denkbaar zijn, zoals verblijf bij familie, kort verblijf, werk of op zoek naar een betere toekomst. Het is ook niet uit te sluiten dat er mensen naar Nederland komen met het nadrukkelijke doel om criminele activiteiten te ontplooien. Hoewel dit laatste niet in aantallen kan worden uitgedrukt, moet worden aangenomen dat het om een gering deel van de niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen gaat.

Hiermee is meteen de volgende vraag van deze leden ook beantwoord, namelijk of bij die keuze een factor is dat niet rechtmatig verblijvende

vreemdelingen hier familieleden hebben wonen. Het antwoord hierop luidt bevestigend. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat het voor een illegaal zeer moeilijk is om zich staande te houden zonder een netwerk. Dat kan familie zijn, maar mogelijk ook vrienden, bekenden of anderen uit het land van herkomst.

Vervolgens vragen deze leden of het merendeel van de niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen bestaat uit alleenstaande jonge mannen. De meeste gegevens over niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen worden verkregen van de vreemdelingendiensten. Deze houden toezicht op de in Nederland verblijvende vreemdelingen. In die functie krijgen de vreemdelingendiensten te maken met niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, waarbij zij in aanraking komen met diegenen die zich schuldig maken aan criminele activiteiten. Deze specifieke groep bestaat inderdaad voor het overgrote deel uit jonge, alleenstaande mannen. Voor de overige groepen niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen valt moeilijk aan te geven hoe deze opgebouwd zijn, omdat zij niet met de vreemdelingendiensten in aanraking komen.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie of bekend is uit welke landen de niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen voornamelijk afkomstig zijn en of dit dezelfde landen zijn als bij de ons omringende landen. Wil een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling zich staande houden, dan zal er een netwerk van enige omvang aanwezig moeten zijn van landgenoten of familieleden. Denkbaar is dan dat de meeste niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen afkomstig zijn uit landen, waarvan een gemeenschap van enige omvang hier aanwezig is. Echter, hierbij is voorzichtigheid geboden, omdat zoals al eerder is benadrukt, geen gegevens bijgehouden worden van deze categorie vreemdelingen en hierover alleen gespeculeerd kan worden. Voor een deel zullen de landen overeenkomen met de ons omringende landen, voor een ander deel heeft ieder van de Europese landen een eigen «illegalen-populatie».

Verder willen deze leden weten of de Nederlandse regering handelsrelaties met deze landen heeft. In de lijn van het eerdere antwoord, kan gesteld worden dat Nederland inderdaad handelsrelaties kan hebben met landen, waarvan een gemeenschap van enige omvang in Nederland aanwezig is.

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoeveel leerplichtige illegale kinderen naar schatting onderwijs volgen en hoeveel jongeren ouder dan 16 jaar, illegaal zijn en onderwijs volgen.

In reactie op deze vragen merken wij op dat er geen gegevens voorhanden zijn op grond waarvan deze vraag beantwoord kan worden. Ook een schatting is om diezelfde reden niet mogelijk. Overigens merken wij naar aanleiding van deze vragen op dat ook jongeren van 16 jaar nog leerplichtig zijn. De leerplicht, en daaronder worden de volledige en de partiële leerplicht verstaan, eindigt in de meeste gevallen aan het eind van het schooljaar waarin een jongere de leeftijd van 17 jaar bereikt.

De vragen van de leden van de D66-fractie over de gemiddelde verblijfsduur in Nederland, de reisroutes, de wijze waarop voorzien wordt in levensonderhoud, zijn gelet op de aard van de populatie niet te beantwoorden.

Voor wat betreft de vraag naar het verblijf van deze categorie vreemdelingen in grote steden, is aannemelijk dat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen meestal in grote steden verblijven, omdat daar grotere gemeenschappen vreemdelingen aanwezig zijn en van een grotere anonimiteit sprake is.

De leden van de D66-fractie willen voorts weten of illegale vreemdelingen bij het invoeren van medische zorg veelal gebruik maken van de identiteit van een wel rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling. Van verzekeren ingevolge de Ziekenfondswet en de AWBZ worden onder de huidige regelgeving geen gegevens opgenomen betreffende hun nationaliteit of verblijfsrechtigheid. Dat betekent dat er geen gegevens

bekend zijn hoeveel illegalen thans verzekerd zijn ingevolge die wetten. De regering gaat ervan uit dat het aantal illegalen dat verzekerd is ingevolge de Ziekenfondswet en de AWBZ beperkt zal zijn in verband met de in die wetten aan de verzekeringsplicht gestelde vereisten. Zo is voor de ziekenfondsverzekering hetzij een werkkring in dienstverband (waarvoor een vergunning is vereist krachtens de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) hetzij een uitkering ingevolge één der sociale verzekeringswetten (waartoe men eveneens op grond van een dienstverband verzekerd is op grond van de desbetreffende materiewet) of een bijstandsuitkering vereist, en moet men voor verzekeringsgerechtigdheid ingevolge de AWBZ «ingezetene» zijn. Ingevolge de huidige regelgeving kunnen verzekerd zijn illegalen die illegaal in dienstbetrekking werkzaam zijn of dat zijn geweest en een verzekeringsplichtige uitkering, dan wel een bijstandsuitkering ontvangen. Ook kan het zich voordoen dat een persoon die legaal is geweest een verzekeringsplichtige uitkering geniet, doch later illegaal wordt, terwijl de uitkering wordt voortgezet. Voor wat betreft de AWBZ wordt opgemerkt dat de uitvoeringsorganen illegalen in beginsel niet als «ingezetene» beschouwen, tenzij aan de hand van andere feiten en omstandigheden dan de verblijfstitel geoordeeld wordt dat de sociaal-economische band met Nederland zodanig hecht is dat de betrokkene geacht moet worden hier te lande te wonen.

Regelmatig worden signalen vernomen dat het vóórkomt dat niet-verzekerden gebruik maken van het verzekeringsbewijs van een persoon die wel verzekerd is. De Ziekenfondsraad heeft hiernaar in 1994 een onderzoek ingesteld bij enkele ziekenfondsen. Daaruit is gebleken dat slechts incidenteel gevallen van misbruik konden worden aangetoond. Het gaat daarbij niet alleen om illegalen, maar ook om Nederlanders en vreemdelingen die wel rechtmatig hier te lande verblijven.

Verder willen de leden van deze fractie weten welk percentage niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen zich schuldig maakt aan criminele activiteiten. Een percentage valt niet te geven. In het algemeen kan echter worden gezegd dat er relatief weinig uitgeprocedeerde asielzoekers naar aanleiding van criminele activiteiten worden aangehouden.

Daarnaast willen de leden van de D66-fractie weten hoeveel niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen Nederland verlaten door middel van uitzetting. In 1995 zijn 40 024 vreemdelingen verwijderd, waarvan 14 412 zijn uitgezet.

Verder willen deze leden weten hoeveel niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen door middel van het Terugkeerbureau naar het land van herkomst dan wel een derde land zijn teruggekeerd. In 1992 zijn 823, in 1993 zijn 782, in 1994 zijn 1406 en in 1995 zijn 1354 personen vertrokken, gebruik makende van het Terugkeerbureau.

Dan vragen deze leden nog hoeveel vreemdelingenbewaringscapaciteit er in Nederland is. Per 31 december 1995 zijn dat 707 plaatsen.

De leden van de D66-fractie merken ten slotte op dat de regering een uitgebreidere definitie van illegalen hanteert, waarbij zij stellen dat de regering ook beleidsmatig niet-uitzetbaren eronder laat vallen. Voor deze categorie dient volgens deze leden verantwoordelijkheid te worden genomen evenals voor de technisch niet-verwijderbaren, die niet-verwijtbaar niet uitgezet kunnen worden. Zij verzoekt de regering om commentaar. Wij wijzen erop dat wij met de invoering van dit wetsvoorstel ernaar streven de term illegalen niet meer te hanteren, daar deze tot veel verwarring heeft geleid. Daarvoor in de plaats komt het rechtens juist onderscheid tussen rechtmatig en niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Voor wat de beleidsmatig niet-uitzetbaren betreft, lijkt ook hier een nadere precisering op zijn plaats. Asielzoekers die niet in aanmerking komen voor toelating als een vluchteling en evenmin op grond van klemmende reden van humanitaire aard in het bezit worden gesteld van een vergunning tot verblijf, kunnen in

aanmerking komen voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV). Dit kan alleen indien naar oordeel van de Minister van Justitie gedwongen verwijdering naar het land van herkomst van bijzondere hardheid voor de vreemdeling zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar (zie artikel 12b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet). Voor deze zogenoemde beleidsmatig niet verwijderbaren neemt de regering, met inachtneming van het bovenstaande, verantwoordelijkheid.

Voor wat betreft de technisch niet-verwijderbaren, die niet-verwijtbaar niet uitgezet kunnen worden, wijst het kabinet erop dat vreemdelingen die technisch niet verwijderbaar zijn, maar wel meewerken aan de poging tot uitzetting in de meeste gevallen een laissez-passer krijgen, verstrekt door de desbetreffende diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland. Indien de vreemdeling wel meewerkt, maar de autoriteiten van het land van herkomst niet krijgt hij de aanzegging Nederland te verlaten. De regering verleent aan deze vreemdelingen geen VVTV, daar zij niet aan de voorwaarden ervoor voldoen (zij zijn namelijk niet beleidsmatig niet verwijderbaar). Deze categorie vreemdelingen mogen gebruik blijven maken van de voorzieningen uit de centrale opvang tot het moment dat terugkeer mogelijk is.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met verontrusting kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Voor wat betreft het beleid ten aanzien van langdurig hier verblijvende illegale vreemdelingen, wijzen wij erop dat daarin geen wijziging is opgetreden. Naar aanleiding van de opmerking dat niet alleen illegale vreemdelingen worden uitgesloten van voorzieningen, maar dat bepaalde categorieën verblijfsgerechtigde vreemdelingen met grote moeite voor bepaalde voorzieningen in aanmerking komen, wijzen wij op het door ons voorgestelde nieuwe artikel 8b van de Vreemdelingenwet. Van een algemene uitsluiting van bepaalde verblijfsgerechtigden is geen sprake meer. Wel bestaat de mogelijkheid te differentiëren in de aanspraken van categorieën vreemdelingen. De zogenaamde kort verblijvers, verblijf tot 3 maanden, komen in de regel niet in aanmerking voor voorzieningen. Vreemdelingen die hier rechtmatig verblijf genieten in de zin van artikel 1b, onder 2 en 3, oftewel houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf en vreemdelingen in afwachting van de beslissing op een aanvraag van toelating, die hier te lande de beslissing mogen afwachten, hebben geen recht op dezelfde aanspraken als onvoorwaardelijk toegelaten vreemdelingen. Dit hangt samen met het voorwaardelijk karakter van hun verblijfsrecht en het feit dat voor deze groepen eigen voorzieningen aanwezig zijn dan wel zij over voldoende middelen van bestaan dienen te beschikken. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of andere bestaande wettelijke voorzieningen, zoals het sofi-nummer en de Wet op de identificatieplicht, niet al voldoende zijn om misbruik van collectieve voorzieningen tegen te gaan. Wij wijzen erop dat de door de GroenLinks-fractie genoemde wettelijke voorzieningen niet voldoende zijn om het gebruik van collectieve voorzieningen door niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen tegen te gaan. Het bereik van deze wettelijke voorzieningen is namelijk beperkt. Zij kunnen in bepaalde omstandigheden – namelijk indien een verblijfsrecht als voorwaarde voor een voorziening is geformuleerd – een rol spelen bij de bestrijding van misbruik en fraude door niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Maar deze maatregelen hebben echter niet de reikwijdte om dit gebruik van collectieve voorzieningen als misbruik te kwalificeren. Juist hierom is dit wetsvoorstel nodig. Met het introduceren van artikel 8b is illegaal verblijf een algemeen uitsluitende voorwaarde geworden voor het toekennen van aanspraken.

Verder vragen de leden van de GroenLinks-fractie zich af of de regering zich gerealiseerd heeft welke consequenties dit wetsvoorstel heeft voor het grote stedenbeleid en het terugdringen van overlast in de oude

wijken. Deze leden vrezen namelijk een verdere marginalisering en criminalisering van diegenen die hier niet rechtmatig verblijven.

De regering is zich ervan bewust dat het consequent uitsluiten van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen van collectieve voorzieningen tot marginalisering van deze groep kan leiden. Het wetsvoorstel beoogt te ontmoedigen dat vreemdelingen hier illegaal verblijven. Illegaal verblijf is noch in het belang van de vreemdeling zelf, noch in het belang van de samenleving. Enerzijds betekent dit dat deze mensen hierdoor al dan niet vrijwillig Nederland zullen moeten verlaten en anderzijds dat het minder aantrekkelijk wordt hierheen te komen zonder toestemming van de Nederlandse overheid.

Ten slotte vraagt de GroenLinks-fractie zich af waarom de regering de weg van indiening van het wetsvoorstel kiest, terwijl uit onderzoek naar misbruik van sociale voorzieningen is gebleken dat er bijna geen misbruik wordt gemaakt door niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen. In navolging van hetgeen eerder in deze nota is gezegd, wijst de regering erop dat pas na de invoering van dit wetsvoorstel gesproken kan worden van misbruik van sociale voorzieningen. Dit omdat pas dan uniform geregeld zal zijn dat het recht op een collectieve voorziening gekoppeld is aan het verblijfsrecht.

De regering is van mening, gelijk hetgeen de Commissie Zeevalking in haar eindrapport stelt, dat het feitelijk beslag van secundair belang is. Dat kan namelijk in de loop van de tijd wijzigen. Van groter belang is de zekerheid dat het voor een niet verblijfsgerechtigde vreemdeling onmogelijk is zich, met behulp van collectieve voorzieningen staande te houden in de Nederlandse samenleving. Met de wettelijke verankering van het principe dat de toegang tot belangrijke overheidsvoorzieningen gekoppeld wordt aan de verblijfsstatus van een vreemdeling, kan het voorzieningenbeleid het vreemdelingenbeleid niet meer doorkruisen. Hetgeen uiteindelijk resulteert in een consistent vreemdelingenbeleid, waardoor het maatschappelijk draagvlak voor het vreemdelingenbeleid en de (rechtmatig verblijvende) vreemdeling uiteindelijk vergroot wordt.

Wij zijn verheugd te vernemen dat de leden van de RPF-fractie het koppelingsbeginsel in principe onderschrijven. Ook wij zijn van oordeel dat de overheid jegens haar onderdanen een geloofwaardig beleid moet voeren, waarvan onderdeel is dat de overheid in beginsel geen verantwoordelijkheid aanvaardt voor hen die hier niet-rechtmatig verblijven.

Graag maken wij gebruik van de uitnodiging van deze leden nog eens uiteen te zetten welke meerwaarde dit wetsvoorstel heeft in vergelijking met eerdere voorstellen, in het bijzonder de Wet op de identificatieplicht en het door steeds meer uitvoeringsorganen gebezigde sofi-nummer.

De maatregelen ingevolge de Wet op de identificatieplicht en het sofi-nummer zien op een adequate uitvoering en handhaving van de wetgeving op het gebied van de collectieve voorzieningen. In het bijzonder vergemakkelijken deze maatregelen de controle op de naleving van bij of krachtens wet gestelde regels. Zij hebben geen betrekking op de aanspraken en daarbij behorende voorwaarden zelf. Aan het hebben van een sofi-nummer of het tonen van een identificatiebewijs kunnen dan ook geen aanspraken worden ontleend, noch kan daaruit een verblijfsrecht worden afgeleid. Voor het onthouden van aanspraken aan vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, hetgeen een onderdeel van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid is, dient een expliciete wettelijke grondslag te worden geformuleerd. In een aantal wetten is de verblijfstitel voorwaarde voor aanspraken. Dit geldt niet voor alle wetten waarop aanspraken kunnen worden gegrond. Dit wetsvoorstel beoogt in het voorgestelde artikel 8b van de Vreemdelingenwet in algemene zin te regelen dat vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven geen aanspraken kunnen maken op een collectieve voorziening. Zonder deze algemene uitsluitende bepaling, blijft het mogelijk dat een vreem-

deling die niet rechtmatig in Nederland verblijft aanspraken kan doen gelden. Namelijk indien in de materiewet waarop een aanspraak is gegrond, voorwaardestellende bepalingen omtrent het verblijf ontbreken. Daarnaast wijzigt het wetsvoorstel een aantal wettelijke regelingen, teneinde een verblijfstoets bij de uitvoering van die wetten mogelijk te maken. Niet alle vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven dienen in gelijke mate aanspraak te kunnen maken op collectieve voorzieningen. Het uitgangspunt voor de differentiatie ten aanzien van vreemdelingen die hier rechtmatig verblijven is neergelegd in artikel 8c van de Vreemdelingenwet.

Wij hebben met genoeg kennis genomen van de instemming van de leden van de SGP-fractie met het wetsvoorstel, voor zover het poogt bij te dragen aan het terugdringen van het verschijnsel van de illegale vreemdeling. Deze leden wijzen er terecht op dat zorgvuldig moet worden omgegaan met het stelsel van collectieve voorzieningen en dat de schijn van legaliteit van in wezen illegaal verblijf moet worden vermeden.

De leden van deze fractie stellen aansluitend de vraag of de regering over aanwijzingen beschikt dat juist de toegang tot collectieve voorzieningen (extra) aantrekkingskracht uitoefent op de komst naar Nederland. De regering beschikt niet over dergelijke aanwijzingen. Zoals wij eerder in deze nota in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie hebben aangegeven, zijn meerdere motieven voor migratie denkbaar, zoals verblijf bij familie, werk of de verwachting hier een betere toekomst op te kunnen bouwen. Hierbij is het niet ondenkbaar dat de toegang tot collectieve voorzieningen een rol speelt.

Deze leden stellen voorts de vraag of de eis dat bestuursorganen, alvorens verstrekkingen te doen, voorzieningen te bieden, uitkeringen te verschaffen of ontheffingen of vergunningen te verlenen, moeten vaststellen dat de vreemdeling hier te lande rechtmatig verblijft, er niet toe zal leiden dat vreemdelingen veel vaker dan nu het geval is, gevraagd zal worden zich te identificeren. Vreemdelingen kan worden gevraagd zich te identificeren als de desbetreffende wet op grond waarvan verstrekkingen worden gedaan, voorzieningen worden geboden, uitkeringen verschaft of vergunningen en ontheffingen worden verleend, een bepaling met een identificatieplicht kent. Indien de wet nu reeds een bepaling met een identificatieplicht kent, valt niet in te zien waarom naar aanleiding van dit wetsvoorstel meer dan voorheen gevraagd zal worden naar een identiteitsbewijs. Het betreft veelal wetten waarin reeds een relatie is gelegd tussen verblijfstitel en aanspraak. Het antwoord op de vraag van deze leden of de eis de rechtmatigheid van het verblijf te toetsen tot gevolg zal hebben dat naar een identiteitsbewijs zal worden gevraagd in gevallen, waarin nog geen identificatieplicht geldt, luidt bevestigend. Dit wetsvoorstel regelt dat in een drietal wetten, die thans geen identificatieplicht kennen, een identificatieplicht wordt opgenomen.

Wij hebben met genoeg kennis genomen van de instemming van de leden van de GPV-fractie met het uitgangspunt dat de verblijfspositie van de vreemdeling bepalend is voor het antwoord op de vraag of hij al dan niet in aanmerking komt voor een bepaalde verstrekking. Deze leden zijn van oordeel dat het wetsvoorstel van belang kan zijn voor een verdere terugdringing van het beroep van illegalen op verstrekkingen ten laste van collectieve middelen. De genoemde leden zijn echter bezorgd als het gaat om de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Zij vragen of met de huidige wetssystematiek niet op afdoende wijze kan worden voorzien in het beperken van de toegang tot overheidsvoorzieningen voor verblijfsgerechtigden.

De huidige wetssystematiek is niet toereikend om te bereiken dat vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven geen aanspraak kunnen maken op collectieve voorzieningen. Weliswaar is in



een aantal wetten de verblijfstitel als voorwaarde gesteld voor aanspraken, maar dit geldt niet voor alle wetten waarop aanspraken kunnen worden gegrond. Zonder de algemene uitsluitende bepaling van artikel 8b van de Vreemdelingenwet blijft het mogelijk dat een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft aanspraken kan doen gelden. Namelijk indien in de materiewet waarop een aanspraak is gegrond voorwaardestellende bepalingen omtrent het verblijf ontbreken. Met de wijzigingen die wij hebben aangebracht in artikel 8b van de Vreemdelingenwet is beoogd een juist evenwicht te vinden tussen de maatregelen tegen onrechtmatig verblijf en de uitvoering en handhaving van de regelgeving. Uitsluiting van – kort gezegd – collectieve voorzieningen in algemene zin vindt plaats van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Daar waar het ontheffingen en vergunningen betreft, kan bij wet of algemene maatregel van bestuur worden bepaald voor welke vergunningen en ontheffingen de rechtmatigheid van het verblijf dient te worden getoetst. Het invoeren van een categoriale verblijfstoets voor deze beschikkingen zonder dat een afweging wordt gemaakt tussen enerzijds de verzwaring van de bestuurslasten van de bestuursorganen die de uitvoering van de koppeling zou meebrengen en anderzijds de verwachte negatieve effecten die het verstrekken van een vergunning of het verlenen van een ontheffing aan een vreemdeling die hier niet rechtmatig verblijft, zal hebben op de uitvoering van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid, zal naar verwachting het doel dat dit wetsvoorstel dient, voorbijschieten.

De leden van de GPV-fractie zijn bevreesd voor de uitvoering van het wetsvoorstel, gelet op de grote aantallen verschillende verblijfsposities, de omvang van de operatie, het aantal betrokken uitvoerende instanties en onzekerheid of de koppeling VAS-GBA zal resulteren in een actueel gegevensbestand.

De regering deelt deze zorg maar ten dele. De uitvoering van dit wetsvoorstel is inderdaad een omvangrijke operatie, mede gelet op de complexe aard van het onderwerp en het grote aantal betrokken uitvoeringsinstanties. Niettemin verwacht de regering, dat met een goed invoerings- en overgangsregime de uitvoering van het wetsvoorstel mogelijk is. Met het oog daarop zal de uitvoering van het wetsvoorstel op interdepartementaal niveau worden afgestemd, waarbij per departement de knelpunten in de uitvoering zullen worden geïnventariseerd. Voor wat de koppeling VAS-GBA betreft, verwijzen wij naar hetgeen onder 2.5. zal worden opgemerkt. Hierop vooruitlopend merken wij – in antwoord op de vraag – op dat wij verwachten dat de koppeling VAS-GBA zal resulteren in een actueel gegevensbestand.

De leden van de SP-fractie uiten hun twijfels over dit wetsvoorstel. Zij betwijfelen of de voorgestelde maatregelen en de complexe regelgeving noodzakelijk zijn. Op basis van signalen uit de praktijk hebben zij de indruk dat de huidige wetgeving in het merendeel van de gevallen reeds op afdoende wijze de gebruikmaking van voorzieningen voor de verschillende categorieën van vreemdelingen regelt. Wij zijn van oordeel dat het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk is om de doelstelling van de regering, te bereiken, te weten een consistent vreemdelingenbeleid dat niet doorkruist wordt door het voorzieningenbeleid.

De leden van de SP-fractie vragen of het immers niet zo is dat bijvoorbeeld een vreemdeling zich bij de aanvraag voor een uitkering moet kunnen identificeren op grond van de Wet op de Identificatieplicht, een sofi-nummer moet hebben en in veel gevallen ingeschreven moet staan in de GBA. Zij vragen zich af of de aanvraag al niet vastloopt op deze vereisten en hoe het wetsvoorstel dan past in het dereguleringsstreven van het kabinet.

Wij verwijzen deze leden voor een antwoord op deze vraag naar hetgeen wij eerder in deze nota hebben opgemerkt in reactie op een

soortgelijke vraag van andere fracties. De door de SP-fractie genoemde vereisten zijn niet voldoende om het gebruik van collectieve voorzieningen door niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen tegen te gaan. Het betreft maatregelen om fraude en misbruik van voorzieningen tegen te gaan. Los van deze maatregelen staat de noodzaak te bepalen dat het ontbreken van een verblijfsrecht een vreemdeling uitsluit van aanspraken op collectieve voorzieningen. Tot het moment waarop een dergelijke uitsluitende voorwaarde nog niet geldt, kan de illegale vreemdeling een aanspraak niet worden onthouden of gesproken worden van misbruik als die vreemdeling voldoet aan de voorwaarden die gelden voor het honoreren van een aanspraak. Daar het koppelingsbeginsel tot op heden in zijn algemeenheid niet wettelijk is vastgelegd, past het wetsvoorstel als zodanig binnen het dereguleringsstreven van het kabinet. Daarnaast merken wij op dat zowel een sofi-nummer als de inschrijving in de GBA geen uitsluitel geeft over de rechtmatigheid van het verblijf in Nederland. Een sofi-nummer is een moment-opname. Op het moment van verstrekking van het sofi-nummer is een verblijfstitel aanwezig die de verstrekking van het sofi-nummer rechtvaardigt. Indien niet meer aan de verblijfsrechtelijke voorwaarden voldaan wordt, wordt het sofi-nummer evenwel niet ingetrokken. Dit onderstreept nogmaals dat het sofi-nummer niets zegt over het al dan niet in aanmerking komen van een voorziening. Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor inschrijving in de GBA. De inschrijving in de GBA zegt niets over de verblijfsgerechtigdheid van de vreemdeling in Nederland. Dit omdat de inschrijvingscriteria van de GBA geen verband houden met de verblijfstitel. Zij worden namelijk bepaald door de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Alleen de verblijfsrechtelijke aantekening in de GBA zegt iets over het verblijfsrecht van betrokken vreemdeling.

Gelet op het bovenstaande is deze wet noodzakelijk en zijn er niet minder vergaande middelen beschikbaar om de doelstelling van het kabinet te bereiken.

#### *1.1 De verhouding tussen het koppelingsbeginsel en het beleid ten aanzien van langdurig illegalen*

De leden van de CDA-fractie willen weten hoe het staat met de toegezegde rapportage over de resultaten van het gevoerde beleid inzake langdurig illegalen. Meer specifiek vragen deze leden wat de resultaten zijn geweest van de individuele beoordeling van diegenen die een aanvraag voor toelating hebben ingediend op basis van de circulaire TBV 1995/1.

Bij brief van 27 november 1995 heeft de Staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van het beleid inzake langdurig illegalen, zoals verwoord in de circulaire TBV 1995/1. Uit deze brief blijkt dat per 1 november 1995 op grond van deze circulaire 63 aanvragen zijn ingediend, waarvan in eerste aanleg 51 zijn afgewezen en 12 zijn ingewilligd.

Verder informeerden de leden van de CDA-fractie naar de vervaldatum van de circulaire waarin het beleid ten aanzien van langdurig illegalen is neergelegd.

De thans geldende circulaire dateert van 7 maart 1995, TBV 1995/1, waarbij de eerdere circulaire van 27 december 1994, TBV 1994/14 is vervangen. Tijdens het algemeen overleg van 25 januari 1995 met de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Justitie benadrukt dat er geen «rek» zit in de vervaldatum van de circulaire, ook al zou uit de bewoordingen van de brief van 20 januari 1995 aan de Tweede Kamer anders kunnen worden afgeleid. Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor de bewoordingen van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, hetgeen wil zeggen dat de circulaire komt te vervallen op de daarin genoemde datum, te weten 31 december 1997.

De leden van de VVD-fractie willen weten welk beleid ten aanzien van illegalen in de ons omringende landen wordt gevoerd. Duitsland kent geen langdurig illegalenbeleid zoals verwoord in de circulaire TBV 1995/1. Voor wat het misbruik van overheidsvoorzieningen betreft, geldt het volgende. In een aantal wetten, zoals bijvoorbeeld het Bundeskindergeldgesetz, is de aanspraak gekoppeld aan het verblijfsrecht. Hier is het dus niet denkbaar dat een niet rechtmatig verblijvende vreemdeling met succes een beroep doet op deze wet.

Dit geldt niet voor het Bundessozialhilfegesetz, waarin de sociale bijstand wordt geregeld om een menswaardig bestaan mogelijk te maken. In § 20 wordt bepaald dat vreemdelingen die daadwerkelijk in Duitsland verblijven, ongeacht of zij dit rechtmatig doen of niet, in aanmerking komen voor bepaalde bijstand. Het gaat hierbij om bijstand in het levensonderhoud, medische bijstand, hulp aan zwangere vrouwen, kraamhulp en hulp aan diegenen die verpleging behoeven. Hiervan zijn uitgesloten asielzoekers, omdat voor hen een specifieke regeling bestaat, het zogenaamde Asylbewerberleistungsgesetz. Tevens zijn hiervan uitgesloten buitenlanders die alleen naar Duitsland komen om van deze bijstand gebruik te maken. Echter, in de praktijk komt het in Duitsland nauwelijks voor dat een niet rechtmatig verblijvende vreemdeling op deze wet een beroep doet, zij het dat omstandigheden zoals ziekte of ongeval hem daartoe dwingen. Een beroep op deze bijstand zal nl. gepaard gaan met de beëindiging van zijn verblijf in Duitsland.

Samenvattend: Duitsland kent geen Koppelingswet als zodanig. In sommige wetten is wel een koppeling doorgevoerd, in andere niet. Echter, diegenen die zonder een verblijfsrecht beroep doen op deze voorzieningen, kunnen ervan uitgaan dat dit leidt tot de beëindiging van hun verblijf in Duitsland.

In 1993 is met een wijziging van de Franse vreemdelingenwet ook in Frankrijk een koppelingsbeginsel geïntroduceerd (wet nummer 19-1027 van 24 augustus 1993, artikel 36). Dit koppelingsbeginsel is vastgelegd in artikel L. 115-6 van de Code de la sécurité sociale. Daarin wordt voor personen met een buitenlandse nationaliteit bepaald dat zij alleen gebruik kunnen maken van sociale zekerheid indien zij met betrekking tot de wetgeving op het gebied van verblijf en werk voldoen aan de gestelde regels. Tevens worden in een annex de (vreemdelingrechtelijke) documenten aangewezen, waaruit het bovenstaande blijkt.

België kent geen algemeen geformuleerd koppelingsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 8b van de Vreemdelingenwet. Voor zover uitsluiting van aanspraken van illegale vreemdelingen plaats vindt gebeurt dit in de materiewet. Dit is bijvoorbeeld gebeurd op het gebied van de gezondheidszorg.

Deze leden vragen verder hoeveel niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen aanspraak op de in het wetsvoorstel genoemde voorzieningen hebben gemaakt, dan wel in enig jaar gebruik gemaakt hebben van de genoemde voorzieningen.

In navolging van hetgeen wij eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag hebben opgemerkt, wijzen wij erop dat op dit moment moeilijk de omvang aangegeven kan worden van het gebruik van deze voorzieningen door niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Dit omdat thans de rechtmatigheid van verblijf geen element van toetsing is. In deze lacune beoogt het wetsvoorstel te voorzien door collectieve voorzieningen te koppelen aan het verblijfsrecht, waarmee een wettelijke grondslag gecreëerd wordt om bij aanvraag van een collectieve voorziening het verblijfsrecht van een vreemdeling te toetsen. Daarnaast verwijzen wij naar hetgeen de Commissie Zeevalking in haar eindrapport hierover schrijft. De Commissie heeft geen enkele aanwijzing kunnen vinden voor de bewering dat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen op grote schaal beslag zouden leggen op collectieve voorzieningen. Het feitelijk beslag van het misbruik is dan ook van minder belang ter rechtvaardiging

van het wetsvoorstel, daar het ook tijdgebonden is. Van groter belang is de zekerheid dat het voor een niet-verblijfsgerechtigde vreemdeling niet mogelijk is zich staande te houden in de Nederlandse samenleving door gebruik te maken van collectieve voorzieningen. Met de wettelijke verankering van het principe dat alle overheidsvoorzieningen gekoppeld worden aan de verblijfsstatus van een vreemdeling, kan het voorzieningenbeleid het vreemdelingenbeleid niet meer doorkruisen. Hetgeen uiteindelijk resulteert in een consistent vreemdelingenbeleid, waardoor het maatschappelijk draagvlak voor het vreemdelingenbeleid en de (rechtmatig verblijvende) vreemdeling vergroot wordt.

De leden van de D66-fractie zouden graag van de regering willen vernemen hoeveel vreemdelingen op grond van de circulaire TBV 1995/1 tot nu toe een aanvraag tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning hebben ingediend.

Bij brief van 27 november 1995 heeft de Staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van het beleid langdurig illegalen, zoals verwoord in de circulaire TBV 1995/1. Uit deze brief blijkt dat per 1 november 1995 op grond van deze circulaire 63 aanvragen zijn ingediend, waarvan in eerste aanleg 51 zijn afgewezen en 12 zijn ingewilligd.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie de regering waarom het zo lang duurt voordat een wetsvoorstel ter zake van het mvv-vereiste bij de TK wordt ingediend.

Wij wijzen deze leden erop dat inmiddels een initiatiefvoorstel betreffende het mvv-vereiste bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II, 1995/96, 24 544). Op dit moment is het nader rapport van de initiatiefnemers naar aanleiding van het advies van de Raad van State nog niet voorhanden.

### *1.2. Rapport van de Commissie-Zeevalking*

De leden van de PvdA-fractie haalden de centrale aanbevelingen van de commissie Zeevalking aan, omdat zij zich afvragen of de reikwijdte van het wetsvoorstel de doelmatigheid dient, nu het wetsvoorstel niet tot de inkomensvervangende voorzieningen beperkt, maar zich uitstrekt tot het onderwijs, de gezondheidszorg en andere voorzieningen. In hoeverre zo vragen deze leden is daarmee de effectieve bestrijding van illegaliteit gediend en ontstaat geen disproportionaliteit tussen de in te zetten maatregelen, te weten de administratieve en personele kosten enerzijds en de werkelijk te bestrijden aanwezigheid van illegalen anderzijds. Voorts stelden zij enkele concrete vragen over de reikwijdte van het koppelingsbeginsel in relatie tot effectieve bestrijding van de illegaliteit, eventuele onderzoeksgegevens daarover. Voorts betwijfelen deze leden of de bepalingen over het onderwijs en de gezondheidszorg thuis horen in het wetsontwerp.

De centrale aanbeveling uit het rapport van de commissie Zeevalking inzake de koppeling tussen verblijfsrecht en aanspraak luidt: dat illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in beginsel van het gebruik van collectieve voorzieningen moeten worden uitgesloten. Deze aanbeveling is zeer ruim geformuleerd en wordt ingegeven door de gedachte dat het streven naar bestrijding van illegaal verblijf niet mag worden doorkruist door een specifiek voorzieningenbeleid. Op pagina 12 van het eindrapport zegt de commissie zelfs met zoveel woorden dat wanneer vreemdelingen illegaal in Nederland verblijven zij naar het oordeel van de commissie geen gebruik dienen te maken van de collectieve voorzieningen. Uitzonderingen op deze hoofdregel zouden in beginsel slechts denkbaar zijn in acute noodsituaties, of wanneer zwaarwegende Nederlandse belangen (volksgezondheid) of internationale verplichtingen daartoe nopen. De commissie geeft in hoofdstuk IV aan dat onder voorziening in beginsel

iedere vorm van dienstverlening van de overheid wordt verstaan en geeft vervolgens een aantal criteria op grond waarvan voorzieningen kunnen worden uitgesloten. Wij lezen de aanbeveling «in ieder geval dient de toegankelijkheid te worden beperkt van inkomensvervangende voorzieningen» aldus dat hier een ondergrens wordt aangegeven. Wel zijn ook wij tot het oordeel gekomen dat de reikwijdte van het koppelingsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 8b van de Vreemdelingenwet beperking behoefde onder andere in verband met de doelmatigheid van de uitvoering. Wij verwijzen hier naar de inleidende opmerkingen in deze nota. Dat op het gebied van het onderwijs en de gezondheidszorg geen algemene uitsluiting wordt beoogd, hangt er mee samen dat wij evenals de commissie van oordeel zijn dat algemene uitsluiting op deze terreinen niet wenselijk of mogelijk is. Wij zijn van oordeel dat het koppelingsbeginsel een zinvolle bijdrage levert aan de bestrijding van illegaal verblijf. Door de uitsluiting van aanspraken op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen, kan de illegale vreemdeling zich niet langer toegang tot het stelsel van collectieve voorzieningen in de Nederlandse samenleving verschaffen. Ook geldt de overweging naast vreemdelingrechtelijke overwegingen, dat van de overheid mag worden verwacht zo veel mogelijk consequent op te treden in die zin, dat met collectieve middelen gefinancierde voorzieningen in principe niet toekomen aan personen waarvan de overheid vindt dat zij niet in Nederland mogen verblijven. Uiteraard dienen, zoals ook deze leden aangeven, naast principiële overwegingen ook praktische overwegingen ten grondslag te liggen aan het koppelingsbeginsel. Met het oog daarop is de reikwijdte van het koppelingsbeginsel ten aanzien van de vergunningen en ontheffingen beperkt tot de bij wet of algemene maatregelen van bestuur bepaalde gevallen.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke knelpunten zich naast de principiële stellingname (te weten: onverenigbaarheid van een vertrekplichtige illegale vreemdeling en het verkrijgen van collectieve voorzieningen) zich in de praktijk voordoen, en hoe groot het misbruik is van dergelijke voorzieningen door niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Zoals wij al meermalen hebben aangegeven is het moeilijk aan te geven op welke schaal niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen gebruik maken van collectieve voorzieningen. Registratie van een verblijfsrecht of het ontbreken daarvan vindt niet plaats als het hebben van een verblijfstitel geen uitsluitende voorwaarde is voor een collectieve voorziening. Gaarne adstrueren wij dit aan de hand van het voorbeeld van de sociale ziektekostenverzekeringen. Voor wat betreft de sociale ziektekostenverzekeringen geldt dat een persoon die aan de in de wet gestelde voorwaarden voor verzekering voldoet, van rechtswege verzekerd is ingevolge de Ziekenfondswet en de AWBZ. Verzekeringsplicht ingevolge de Ziekenfondswet is er voor personen die in dienstbetrekking werken of die een uitkering ingevolge één der sociale verzekeringswetten genieten. Verzekeringsplicht ingevolge de AWBZ geldt voor personen die ingezetene zijn van Nederland, of voor niet-ingezetenen voor zover men in dienstbetrekking werkt en aan loonbelasting is onderworpen. De verblijfsstatus van een verzekerde is ingevolge de huidige sociale ziektekostenverzekeringwetgeving niet relevant, evenmin als de vraag of een werkgever gelet op de WAV een vreemdeling wel in dienst mocht nemen. Wel is het zo dat indien werkgevers deze wet in acht zouden nemen betrokkenen niet in dienstbetrekking zouden kunnen werken en daarmee dus niet ingevolge de werknemers- en volksverzekeringen verzekerd zouden kunnen worden. De regering acht op grond van het voorgaande geen termen aanwezig om te spreken van «misbruik» van de kant van een illegaal die op grond van de huidige wetgeving verzekerd is en uit hoofde van zijn verzekering gebruik maakt van verstrekkingen ingevolge de sociale ziektekostenverzekeringen. Evenals Commissie Zeevalking zijn wij evenwel van oordeel dat de schaal waarop vreemde-

lingen die niet rechtmatig verblijf houden gebruik maken van collectieve voorzieningen niet relevant is voor invoering van een koppelingsbeginsel.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van D66, dat naar het oordeel van deze leden het wetsvoorstel verder gaat dan de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Zeevalking, merken wij op dat naar ons oordeel het herziene koppelingsbeginsel niet verder gaat dan de voorstellen die de commissie in haar eindrapport doet. In het nieuwe artikel 8b van de Vreemdelingenwet is bepaald dat uitsluitend voor wat betreft de ontheffingen en vergunningen bij wet of bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald of uitsluiting van illegale vreemdelingen plaats vindt. In antwoord op de daartoe strekkende vraag van deze leden achten wij het niet opportuun met een algemene uitsluiting te komen, waar het gaat om ontheffingen en vergunningen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van deze fractie over de formulering van het koppelingsbeginsel en de uitsluiting van bepaalde categorieën vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven verwijzen wij naar het nieuwe artikel 8b. Daarin worden alleen de vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijf houden uitgesloten van collectieve voorzieningen. In de algemeen inleidende opmerkingen van deze nota naar aanleiding van het verslag hebben wij aangegeven, waarom wij van oordeel zijn dat bij de toekenning van aanspraken aan vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven, differentiatie naar verblijfsrecht mogelijk is. De aanbevelingen van de commissie Zeevalking dienen naar ons oordeel geplaatst te worden in het kader van de bestrijding van illegaal verblijf. In dat verband lezen wij de opmerking uit het rapport legale vreemdelingen toegang tot voorzieningen te verstrekken en illegale vreemdelingen daarvan uit te sluiten. Wij lezen dit niet zodanig dat de commissie van oordeel is dat alle vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven in gelijke mate aanspraak op collectieve voorzieningen moeten kunnen maken. Het vorige kabinet achtte het standpunt van de commissie op dit opzicht eveneens te grofmazig (Kamerstukken II 1990/91, 22 146, nr. 1, blz. 14).

De leden van de fractie van D66 betreuren het dat de minister van Binnenlandse Zaken het wetsvoorstel niet mede ondertekent. De Minister van Binnenlandse Zaken ondertekent het wetsvoorstel niet, omdat het wetsvoorstel geen wet wijzigt waarvan hij eerste ondertekenaar is. Dit betekent evenwel niet dat de Minister van Binnenlandse Zaken niet betrokken is bij het wetsvoorstel, de memorie van toelichting en deze nota naar aanleiding van het verslag. Juist met het oog op zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van de volgende onderwerpen: de minderheden, grote stedenbeleid, het functioneren van de GBA en de vreemdelingen met een VVTV, is hij nauw betrokken bij de totstandkoming van genoemde stukken.

De leden van de fractie van het GPV achten een aanvullende motivering van belang nu in het wetsvoorstel ook rechtmatig verblijvende vreemdelingen categorisch worden uitgesloten. Onder verwijzing naar de algemeen inleidende opmerkingen en toelichting in de nota van wijziging, merken wij op dat het koppelingsbeginsel zoals neergelegd in artikel 8b van de Vreemdelingenwet is gewijzigd en de categorische uitsluiting alleen nog de illegale vreemdeling betreft. Tevens is aangegeven dat bij de toekenning van aanspraken aan vreemdelingen die rechtmatig verblijf genieten, kan worden gedifferentieerd naar verblijfsrecht. De uitgangspunten voor deze differentiatie zijn neergelegd in artikel 8c van de Vreemdelingenwet. Ook voor wat betreft de opmerkingen en vragen over de gelijkstelling van voorzieningen, verstrekkingen, en uitkeringen enerzijds én ontheffingen en vergunningen anderzijds, verwijzen wij naar de algemeen inleidende opmerkingen. Terecht wijzen de leden van deze fractie op de differentiatie die op dit punt is aan te brengen.

De leden van de GPV-fractie vragen zich voorts af of het wetsvoorstel wel voldoende tegemoet komt aan de operatie «minderheid-minder recht», en in het bijzonder of het wetsvoorstel niet op gespannen voet staat met het integratie- en inburgeringsbeleid. Het kabinet wijst er op dat de overheid in de operatie «Minderheid – Minder recht» zich tot doel heeft gesteld bepalingen te wijzigen, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen etnische minderheidsgroepen en autochtonen. Centraal staat hierbij het ongerechtvaardigd onderscheid op grond van nationaliteit uit de wetgeving te zuiveren. Onderscheid op grond van verblijfstitel staat daar buiten. Daarnaast staat het onderhavige wetsvoorstel niet op gespannen voet met het integratie- en inburgeringsbeleid. Het onderhavige wetsvoorstel ziet op het uitsluiten van overheidsvoorzieningen van personen zonder een geldige verblijfstitel. Dit laat onverlet het integratie- en inburgeringsbeleid dat gericht is op de volwaardige participatie van legaal verblijvenden in Nederland.

### *1.3 Voortraject*

De leden van de CDA-fractie wensen te vernemen in hoeverre de werking van het wetsvoorstel wordt ondermijnd door de fraude met sofi-nummers, in het bijzonder gelet op de voorziene uitsluiting van sociale verzekeringen.

De regering stelt vast dat blijkens de vraagstelling de CDA-fractie ervan uitgaat dat een sofi-nummer de voorziene uitsluiting ongedaan kan maken. Hiermee wordt het sofi-nummer een rol toebedeeld, dat het binnen het bestaande wettelijk kader niet toekomt. De regering benadrukt met klem dat aan het bezit van een sofi-nummer geen zelfstandige waarde mag worden gehecht, omdat het niets zegt over de verblijfsrechtelijke status van betrokkene en evenmin van invloed is op een uit de wet voortvloeiend uitkeringsrecht. De uitvoeringsinstanties mogen hun toets van de verblijfsgerechtigdheid van de vreemdelingen niet baseren op het (eventueel valse) sofi-nummer, maar alleen op de raadpleging van de verblijfsstatus in de GBA en een verblijfsdocument van de vreemdeling. Gelet op het bovenstaande, verwacht de regering niet dat het sofi-nummer invloed zal hebben op de uitsluiting.

Tevens wil de CDA-fractie weten wat in concreet de invoering van de wet betekent voor de niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen, die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet ten onrechte gebruik maken van collectieve voorzieningen.

In haar antwoord hierop verwijst de regering naar hetgeen zij hierover in de memorie van toelichting bij artikelen XXII en XXIII heeft gezegd. Uitgangspunt is de directe werking van het wetsvoorstel. Een vreemdeling die op het moment van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel blijkens de dan uitgevoerde verblijfstoets niet-rechtmatig hier te lande verblijft, zal verstoken worden van verdere aanspraken. Wel zal, overeenkomstig hetgeen terzake in de memorie van toelichting is gesteld, tussen de datum van totstandkoming van de wet, en de inwerkingtreding daarvan, enige tijd moeten liggen, teneinde de uitvoeringsorganen in staat te stellen adequate invoeringsmaatregelen te treffen.

Verder vraagt de CDA-fractie wat de regering denkt te ondernemen met betrekking tot die vreemdelingen van wie door de koppeling van bestanden vast is komen te staan dat zij hier niet rechtmatig verblijven. Het uitgangspunt van het kabinet met betrekking tot vreemdelingen die in Nederland niet rechtmatig verblijven, is dat zij het land dienen te verlaten. Dit geldt ongeacht de wijze waarop dit kenbaar is geworden. In concreto betekent dit dat indien door de koppeling van bestanden vast is komen te staan dat de vreemdeling hier onrechtmatig verblijft, dat dan het terugkeerbeleid op hem van toepassing zal zijn.

Ook de leden van de VVD-fractie informeren wat concreet de invoering van de Koppelingswet betekent voor die illegale vreemdelingen die voorafgaande aan de inwerkingtreding daarvan ten onrechte gebruik maken van collectieve voorzieningen. De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat de diverse instanties hun cliëntenbestand zullen controleren en nagaan of hun cliënten rechtmatig in Nederland verblijven en informeren zij of een persoon die verzekerd is en wordt ontmaskerd als illegaal, voor de periode dat nog premie is betaald aanspraak kan maken op verzekering.

De invoering van het wetsvoorstel voor (het naar verwachting geringe aantal) illegalen die thans zijn verzekerd ingevolge de sociale ziektekostenverzekeringen heeft enerzijds tot gevolg dat de kosten van medische zorg vanaf die datum niet langer ten laste van de sociale ziektekostenverzekeringen kunnen worden gebracht en anderzijds dat betrokkenen niet langer premie verschuldigd zijn. Een beperkt aantal (niet-klinische) verstrekkingen kunnen evenwel ingevolge de huidige regelgeving (het betreft hier het Besluit voortzetting verstrekkingen ziekenfondsverzekering, van 5 november 1969, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 28 december 1988) gedurende een beperkte periode nog worden voortgezet indien zij voor het eindigen van de verzekering zijn aangevangen doch nog niet zijn voltooid. Het betreft niet-klinische specialistische hulp ten hoogste voor de duur van de aan de verzekerde hiervoor afgegeven verwijs- of herhalingskaart, c.q. jaarkaart ingeval van niet-klinische specialistische hulp vanwege een academisch ziekenhuis, kaakorthopedische hulp tot het einde van de kalendermaand volgende op die waarin de verzekering is geëindigd, kraamzorg tot en met de tiende dag na de bevalling, levering van een nieuwe of overgezette tandheelkundige prothese, kronen of bruggen, indien hiervoor nog ten tijde van de verzekering toestemming was verleend en de levering plaatsvindt binnen twee maanden na het einde van de verzekering. In het geval de betrokkene bij vooruitbetaling premie zou hebben betaald is hij bij beëindiging van de verzekering tot terugvordering van het alsdan onverschuldigd betaalde gerechtigd.

Het wetsvoorstel brengt met zich mee dat de uitvoeringsorganen van onder andere de sociale ziektekostenverzekeringen het verzekerdenbestand zullen moeten opschonen voor diegenen die op grond van het wetsvoorstel niet langer verzekerd zijn.

## **2. Grondbeginselen wetsvoorstel**

### *2.1. Categorieën vreemdelingen*

Voor wij ingaan op de vragen en opmerkingen uit deze paragraaf van het verslag merken wij op dat de kritiek op de vormgeving van het koppelingsbeginsel aanleiding heeft gegeven tot wijziging van artikel 8b van de Vreemdelingenwet. In de inleidende opmerkingen en de toelichting van de nota van wijziging is het nieuwe koppelingsbeginsel uiteengezet. Kort samengevat regelt het gewijzigde artikel 8b van de Vreemdelingenwet de uitsluiting van aanspraken op uitkeringen, voorzieningen en verstrekkingen van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Ten aanzien van de vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven worden de aanspraken geregeld in de desbetreffende materie-wetgeving. Bij de toekenning van aanspraken kan differentiatie plaatsvinden afhankelijk van het soort verblijfsrecht. De uitgangspunten van de differentiatie zijn neergelegd in artikel 8c van de Vreemdelingenwet. Wij verwijzen hier naar de algemeen inleidende opmerkingen en naar de toelichting bij de nota van wijziging, waarin is aangegeven waarom wij van oordeel zijn dat die differentiatie ook gemaakt kan worden.

De leden van de fractie van de PvdA hebben moeite met de verschillende aanduidingen in het voorliggende wetsvoorstel en de memorie van



toelichting. Zij geven voorbeelden en vragen of het niet duidelijk te onderscheiden groepen zijn. Daarbij vragen deze leden aandacht voor de uitvoeringspraktijk.

Wij erkennen dat de toelichting op onderdelen minder gelukkig geredigeerd is. De verschillende categorieën van artikel 1b Vreemdelingenwet zijn te onderscheiden op grond van de aard van het verblijfsrecht. Het koppelingsbeginsel zoals thans verwoord in artikel 8b, richt zich uitsluitend op onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Of een rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling met een bepaalde verblijfsstatus aanspraak kan maken op collectieve voorzieningen, wordt geregeld in de materiewet die de desbetreffende voorziening reguleert. Het bestuursorgaan belast met de uitvoering van een bepaalde wet, is uiteraard geïnstrueerd in de uitvoering van die wet en op de hoogte van de voor de uitvoering relevante gegevens. Met het oog op de uitvoeringspraktijk is, onder meer, artikel 8a, tweede en derde lid, van belang. Op grond van deze bepaling beschikt de vreemdeling die hier rechtmatig verblijft over een bescheid waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. De Minister van Justitie kan deze documenten aanwijzen en daarvoor modellen vaststellen. In het invoeringstraject worden de uitvoeringsorganen geïnformeerd over de verschillende documenten. De laatste stand van zaken omtrent het verblijfsrecht wordt door de uitvoeringsorganen geraadpleegd bij de GBA. Deze gegevens in de GBA sluiten aan bij de informatiebehoefte vanuit de uitvoeringspraktijk.

In antwoord op de vraag van deze leden over de relatie tussen de artikelen 1b en 8b van de Vreemdelingenwet, met het oog op de uitsluiting van categorieën van rechtmatig verblijvende vreemdelingen, verwijzen wij naar het nieuwe artikel 8b en de toelichtingen daarop in deze nota en de nota van wijziging. De nieuwe bepaling sluit alleen de vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf houden categorisch uit van aanspraken op collectieve voorzieningen. Terecht wijzen deze leden op de mogelijk schadelijke effecten voor de beeldvorming ten aanzien van asielzoekers en vluchtelingen. Daarvan is thans in de nieuwe opzet geen sprake meer. In antwoord op de opmerkingen die deze leden maken over bladzijde 6 van de memorie van toelichting, verwijzen wij eveneens naar de nieuwe opzet van het wetsvoorstel. Wij onderschrijven de stelling dat de aanspraken van bedoelde vreemdelingen worden geregeld in de voor hen geldende wet- en regelgeving. In de nieuwe opzet wordt de lijn doorgetrokken dat de normering van de aanspraken van rechtmatig verblijvende vreemdelingen plaatsvindt in de desbetreffende materiewetgeving. De uitgangspunten bij de differentiatie in aanspraken zijn neergelegd in artikel 8c van de Vreemdelingenwet. De categorische uitsluiting van bepaalde groepen vreemdelingen die rechtmatig verblijf houden in Nederland is dan ook verdwenen uit de Vreemdelingenwet.

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de Nederlandse verdragspositie en de Grondwet. Het maken van onderscheid tussen personen die op hetzelfde grondgebied verblijven is geoorloofd, mits de onderscheidingen te rechtvaardigen zijn, zo wordt door deze leden aangegeven. Wij hebben goede nota genomen van de opvatting van deze leden dat de kring van aanspraakgerechtigden niet in alle gevallen alle rechtmatig verblijvende vreemdelingen hoeft te omvatten.

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over bestaande koppelingsbepalingen merken wij het volgende op. Het gaat inderdaad, onder meer, om de op bladzijden 20 en 21 van de memorie van toelichting genoemde regelingen. Een opsomming wordt eveneens aangetroffen in het eindrapport van de commissie Zeevalking en het standpunt van het kabinet naar aanleiding van dit rapport. Een aantal van

deze wetten behoeven geen aanpassing, omdat in die wetten de aanspraken van (bepaalde groepen) rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen worden geregeld. Voor zover een aanpassing nodig is, vindt deze plaats. Voorbeelden van wetten waar het koppelingsbeginsel is geïntroduceerd voor aanspraken op ontheffingen en vergunningen zijn: de Wegenverkeerswet (rijbewijs) en de Wet arbeid vreemdelingen (werkvergunning). Voorts verwijzen wij naar de algemene inleidende opmerkingen voor de nieuwe systematiek inzake de verblijfstoets op het punt van de ontheffingen en vergunningen. Terecht merken de leden van deze fractie op, dat niet te lichtzinning moet worden omgegaan met het afwijken van het koppelingsbeginsel. Met het oog daarop is in artikel 8b, tweede lid, aangegeven voor welke onderwerpen afgeweken kan worden van het koppelingsbeginsel, neergelegd in artikel 8b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet. Ook worden in artikel 8c de uitgangspunten gegeven voor de differentiatie in de aanspraken van vreemdelingen die rechtmatig verblijf houden.

De leden van de fractie van D66 verwijzen naar de kritiek op «de classificatie-indeling» van vreemdelingen en de categorische uitsluiting van aanspraken op collectieve voorzieningen in artikel 8b van de Vreemdelingenwet van bepaalde categorieën van vreemdelingen die rechtmatig verblijf houden. Wij beantwoorden gaarne de opmerkingen en vragen van deze leden op dit punt met een verwijzing naar het nieuwe artikel 8b. De categorische uitsluiting heeft alleen nog maar betrekking op vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijf houden. Ten aanzien van vreemdelingen die wel rechtmatig verblijf houden kan worden gedifferentieerd in de toekenning van aanspraken. De uitgangspunten daarbij zijn neergelegd in het nieuwe artikel 8c van de Vreemdelingenwet. Artikel 8b is mede naar aanleiding van de door deze leden geuite zorg en kritiek gewijzigd. Zoals hiervoor meermalen is aangegeven zal er in de nieuwe opzet geen sprake meer zijn van een categorische uitsluiting van vreemdelingen die hier rechtmatig verblijven.

De leden van de fractie van GroenLinks maken zich ernstige zorgen over de negatieve signalen die van het wetsvoorstel uitgaan. Daarbij geeft de fractie het voorbeeld dat enerzijds aan nieuwkomers, waaronder VVTV'ers een inburgeringsprogramma wordt aangeboden en dat anderzijds door dit wetsvoorstel deze categorie dreigt gestigmatiseerd te worden als zijnde niet-verblijfsgerechtigden.

Het gewijzigde wetsvoorstel maakt duidelijk onderscheid tussen vreemdelingen die rechtmatig verblijf genieten en diegenen die illegaal in Nederland verblijven. Slechts de laatstgenoemde categorie wordt in het gewijzigde artikel 8b van de Vreemdelingenwet uitgesloten van collectieve voorzieningen. Binnen de categorie verblijfsgerechtigden worden onvoorwaardelijk verblijfsgerechtigden en voorwaardelijk verblijfsgerechtigden onderscheiden. Voorwaardelijk verblijfsgerechtigden worden in deze systematiek dus niet gelijk gesteld met niet-verblijfsgerechtigden, hun verblijf is rechtmatig in de zin van artikel 1b van het wetsvoorstel. Op voorwaardelijk verblijfsgerechtigden is de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf van toepassing. In die wet is een aantal voorzieningen voor VVTV'ers geregeld, die aansluiten bij het specifieke karakter van hun verblijfstitel. Juist omdat in genoemde wet een aantal specifieke voorzieningen is geregeld kunnen VVTV'ers in dit wetsvoorstel van enkele collectieve voorzieningen worden uitgesloten. VVTV'ers worden gerekend tot de groep van nieuwkomers aan wie een facultatief inburgeringsprogramma wordt aangeboden omdat rekening gehouden moet worden met de omstandigheid dat een deel van de houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf na verloop van tijd definitief in Nederland zal

mogen blijven. In tegenstelling tot houders van een onvoorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt met hen geen inburgeringscontract gesloten.

De leden van de RPF-fractie stelden de vraag of het niet beter zo zijn om het voorgestelde artikel 8b, dat in algemene zin bepaalt dat illegale vreemdelingen geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen e.d., op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), teneinde buiten twijfel te stellen dat deze algemene bepaling voorrang heeft boven bepalingen in materiewetten die aanspraken verlenen en daarbij illegale vreemdelingen niet altijd expliciet van die aanspraken uitsluiten.

Wij beantwoorden deze vraag ontkennend. Een bepaling als het nieuwe artikel 8b zou in de Awb, die geen materiële aanspraken van burgers regelt, noch specifieke bepalingen over vreemdelingen bevat, minder goed passen. Bovendien zou regeling in de Awb niet de door de leden van de RPF-fractie veronderstelde voordelen hebben. Het Nederlandse staatsrecht kent geen hiërarchie tussen formele wetten onderling; ook de Awb is niet «hoger» dan andere wetten in formele zin. Het is de bedoeling van de wetgever dat die bepalend is voor de verhouding tussen twee formele wetsbepalingen. De regel dat van bepalingen van de Awb slechts uitdrukkelijk wordt afgeweken, berust dan ook slechts op de door de wetgever bij de totstandkoming van de Awb uitdrukkelijk uitgesproken en ook in de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzingen 49) neergelegde intentie om van algemene wetten slechts uitdrukkelijk af te wijken. Evenzo blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van het onderhavige wetsvoorstel ondubbelzinnig de intentie van de wetgever om slechts uitdrukkelijk af te wijken van het bepaalde in artikel 8b. Waar zo'n uitdrukkelijke afwijking ontbreekt, zal de rechter dus moeten aannemen dat de wetgever geen afwijking bedoeld heeft. Aldus is de voorrang van artikel 8b evenzeer verzekerd als bij opneming van de bepaling in de Awb.

De leden van de RPF-fractie vragen zich voorts af hoe het terughoudend voorzieningenbeleid zich verhoudt tot de zogeheten gefaseerde integratie van vooral VVTV-ers.

De terughoudendheid ten aanzien van de toegang tot collectieve voorzieningen die voor VVTV'ers geldt, en de toepassing van een gefaseerd integratiemodel voor betrokkenen vloeien beide voort uit het voorwaardelijke karakter van de verblijfstitel. Immers, er dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat de situatie in het land van herkomst zodanig verbetert dat de VVTV weer kan worden ingetrokken. Door een beperkte toegang tot de collectieve voorzieningen en een gefaseerde integratie, wordt voorkomen dat in die gevallen rechten zouden ontstaan die zich verzetten tegen terugzending. In dit kader past ook het beleid van de regering om VVTV'ers wel toegang te geven tot inburgeringsprogramma's, maar deze voor VVTV'ers niet verplicht te stellen via het afsluiten van een inburgeringscontract.

De leden van de SGP-fractie vragen of de tweedeling legale en illegale vreemdelingen niet moet worden vervangen door een driedeling: legale – in de zin van toegelaten – vreemdelingen, illegale – in de zin van niet toegelaten – vreemdelingen én vreemdelingen die anderszins verblijfs-gerechtigd zijn. Strekt het wetsvoorstel zich dan ook uit over de derde categorie?

De driedeling die deze leden maken kunnen wij niet onderschrijven. Het nieuwe koppelingsbeginsel van artikel 8b van de Vreemdelingenwet strekt zich uit over de vreemdelingen die niet rechtmatig verblijf houden in de zin van artikel 1b van de Vreemdelingenwet. Het koppelingsbeginsel heeft dan ook geen betrekking op de door deze leden gesignaleerde derde categorie. Artikel 1b van de Vreemdelingenwet geeft vervolgens een opsomming van de vreemdelingen die hier rechtmatig verblijf houden. Hieronder vallen onder meer de voorwaardelijk en de onvoorwaardelijk toegelaten vreemdelingen. De uitgangspunten voor de differentiatie in

aanspraken van vreemdelingen die rechtmatig verblijf houden zijn neergelegd in artikel 8c. Voorts verwijzen wij naar de algemeen inleidende opmerking en de eerdere antwoorden inzake de reikwijdte van het koppelingsbeginsel in deze paragraaf.

De SGP-fractie wenst te vernemen of de regering het ermee eens is dat asielzoekers in een (vervolg)procedure, voorwaardelijk toegelaten vluchtelingen, beleidsmatig en technisch niet-verwijderbaren, diegenen ten aanzien van wie de overheid niet-tijdig een beslissing heeft genomen, niet als niet-toegelatenen kunnen worden aangemerkt.

De regering wijst in haar antwoord erop dat er een verschil is tussen toegelaten vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Toelating in vreemdelingenrechtelijke zin wordt in art. 1 van de Vreemdelingenwet gedefinieerd als «instemming door Onze Minister met het bestendig verblijf in Nederland van een vreemdeling.» De in het onderhavig wetsvoorstel gehanteerde term «rechtmatig verblijf» is ruimer dan het begrip toelating. Het ziet namelijk ook op de nog niet of niet toegelaten vreemdelingen. Met inachtneming van het bovenstaande zijn asielzoekers in een (vervolg)procedure en technisch niet verwijderbaren niet toegelatenen. Voorwaardelijk toegelaten vluchtelingen zijn wel toegelatenen.

Tevens vragen de leden van de SGP-fractie of er een goede reden is waarom deze categorieën verstoken zouden moeten blijven van alle overheidsvoorzieningen, tenzij anders bepaald. In antwoord op deze vragen wijst de regering op de aanpassing van artikel 8b van de Vreemdelingenwet (zie de algemeen inleidende opmerkingen en de toelichting bij de nota van wijziging) en de introductie van artikel 8c. Door deze aanpassing worden nu alleen niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen per definitie uitgesloten van collectieve voorzieningen.

De leden van de GPV-fractie vragen of er een terughoudend beleid gevoerd wordt wat betreft het verstrekken van een VVTV aan gedoogden.

In navolging op de aan de Tweede Kamer gezonden Statusnotitie (brief van 18 april 1996, kenmerk 546519/96/DB), merkt het kabinet op dat een VVTV wordt toegekend aan degenen die op beleidsmatige gronden niet kunnen worden verwijderd. Het verschil tussen «gedoogden» en «ontheemden» zal komen te vervallen. De VVTV zal voortaan meteen na de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om toelating als vluchteling in eerste aanleg kunnen worden opgelegd. Asielzoekers die, gelet op de situatie in hun land, daarheen niet kunnen terugkeren, zullen eerder een VVTV krijgen.

Daarnaast onderstrepen deze leden het belang van een spoedige procedure voor gedoogden, gelet op de afschaffing van de decentrale ROA per 1 januari 1996. Daarbij vragen zij of dit tot nieuwe capaciteitsproblemen in de centrale opvang zal leiden.

Voorafgaande aan de beantwoording van deze vraag willen wij erop wijzen dat in navolging van de Statusnotitie het onderscheid tussen gedoogden en ontheemden is komen te vervallen. Daarbij komt dat vreemdelingen met een VVTV vallen onder de werking van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf.

Voor wat de beantwoording van de vraag verder betreft, wijst de regering erop dat afbouw van de decentrale opvang betekent dat voor de opvang van asielzoekers nog slechts gebruik gemaakt kan worden van de centrale opvangaccommodaties. Het ministerie van Justitie en de Centrale Opvang Asielzoekers bereiden zich al geruime tijd voor op deze nieuwe situatie en houden bij de planning van de centrale opvangcapaciteit rekening met de extra behoefte die de vermindering van de decentrale opvang met zich mee zal brengen.

Daarenboven werpen de maatregelen gericht op het verlagen van de instroom, zoals bijvoorbeeld de aanmeldcentra en de wet veilige landen

van herkomst, hun vruchten af. Hierdoor is de druk op de opvangcapaciteit verminderd. Tevens wordt een aantal belangrijke maatregelen voorbereid, gericht op de versnelling van de asielprocedure. In december is in dit kader aan de Tweede Kamer het stappenplan asielbeleid aangeboden. Dit zal leiden tot een bekorting van de opvangtermijn, waardoor de behoefte aan opvangcapaciteit verder afneemt. Gezien de voorbereiding op de gevolgen van de afbouw van de decentrale opvang en bovengenoemde maatregelen, verwacht de regering geen nieuwe capaciteitsproblemen in de centrale opvang als gevolg van de afbouw van de decentrale opvang.

Tenslotte merken de leden van de GPV-fractie op dat zij het niet gerechtvaardigd vinden dat houders van een voorwaardelijke verblijfstitel enkel om reden van traag verlopende procedures geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen die aan vreemdelingen met een onvoorwaardelijk verblijfsrecht zijn voorbehouden.

De regering ziet het door de GPV gelegde verband tussen traag verlopende procedures en uitsluiting van voorzieningen bij houders van een voorwaardelijke verblijfstitel niet. Een houder van een voorwaardelijke verblijfstitel is niet in procedure, maar heeft een verblijfsstatus, namelijk de VVTV. Deze voorwaardelijke verblijfsstatus houdt rekening met het perspectief op eventuele terugkeer dat bij deze specifieke groep vreemdelingen bestaat. Aan de andere kant zijn deze vreemdelingen toegelaten. Bij het Nederlandse model voor gefaseerde integratie is een zorgvuldig evenwicht bewaard tussen het perspectief op eventuele terugkeer en de noodzaak tot geleidelijke integratie in de Nederlandse samenleving. Dit verklaart waarom bepaalde voorzieningen niet aan hen worden toegekend en voorbehouden zijn aan vreemdelingen met een onvoorwaardelijk verblijfsrecht. Bij deze laatste groep hoeft namelijk geen rekening gehouden te worden met een perspectief op terugkeer.

De leden van de SP-fractie begrijpen uit het wetsvoorstel dat de kring van aanspraakgerechtigden per verstrekking en wet verschillend is en vragen of dit de toets met een aantal bepalingen uit verdragen kan doorstaan. Zij vragen op grond van welke argumenten de regering meent dat het wetsvoorstel niet in strijd is met het IAO-verdrag nr. 118, het Europees Verdrag inzake sociale zekerheid en het Europees verdrag betreffende Sociale en Medische Bijstand.

Alvorens hierop in te gaan, is het goed de strekking te herhalen van hetgeen voor wat betreft het stelsel van sociale zekerheid wordt voorgesteld.

Die strekking is, waar het de sociale verzekeringen betreft, dat personen die niet rechtmatig in Nederland verblijven – als bedoeld in het voorgestelde artikel 1b van de Vreemdelingenwet – nimmer verzekerd zijn, noch voor de werknemersverzekeringen, noch voor de volksverzekeringen.

Personen die beschikken over een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 9 of 10 van de Vreemdelingenwet zijn in beginsel verzekerd voor het stelsel voor zover zij aan de aansluitingsvoorwaarden voldoen. Voor de werknemersverzekeringen betekent dit dat men arbeid in dienstbetrekking moet verrichten. Voor de volksverzekeringen gelden als aansluitingsvoorwaarden dat men ingezetene moet zijn, dan wel dat men als niet-ingezetene in Nederland arbeid in dienstbetrekking moet verrichten uit hoofde waarvan men aan de loonbelasting is onderworpen. Voor zover echter de hiervoor bedoelde arbeid illegaal wordt verricht – dat wil zeggen: in strijd met de bepalingen van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV, Stb. 1994, 959) – zal dit niet tot verzekering leiden. Zie hiervoor hetgeen is opgemerkt op pagina 44 van de memorie van toelichting. Hiermee wordt voorkomen, dat personen die illegaal werken en op grond daarvan aansluiting vinden bij het stelsel van sociale verzekeringen, als het ware voor het illegaal werken worden beloond in de vorm van aan dit stelsel te ontleen aanspraken. Het kabinet acht dit ongewenst.

Ten aanzien van personen die rechtmatig in Nederland verblijven, doch die (nog) niet beschikken over een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 9 of 10 van de Vreemdelingenwet, is in de memorie van toelichting (blz. 43 en 44) aangegeven dat het kabinet voornemens is deze personen slechts tot de verzekering toe te laten, voor zover zij rechtmatig in Nederland arbeid verrichten. Voor de goede orde zij hierbij opgemerkt, dat voor wat betreft de toegang tot de volksverzekeringen in relatie tot het zijn van ingezetene, hier veeleer sprake is van een codificatie van bestaand recht dan van nieuw recht. Ook thans is het veelal zo dat personen behorend tot deze categorie van vreemdelingen voor de toepassing van de volksverzekeringen niet als ingezetene worden aangemerkt, omdat – naast de sociaal-economische band – met name de juridische band met Nederland zwak is. Voor zover deze personen thans wel verzekerd zijn, is dat meestal uit hoofde van het (al dan niet illegaal) verrichten van arbeid. Een voorbeeld van een categorie van personen die hier wordt bedoeld, is de categorie vreemdelingen aan wie een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) is verleend. Zij zijn in beginsel uitgesloten van het stelsel van sociale verzekeringen. Voor zover zij rechtmatig in Nederland arbeid verrichten, zal deze uitsluiting worden opgeheven, waardoor betrokkenen zowel voor de werknemers- als de volksverzekeringen verzekerd zullen zijn.

Het voorgaande impliceert, dat vreemdelingen als hier bedoeld die niet legaal in Nederland werkzaam zijn, niet op grond van het illegaal verrichten van arbeid verzekerd kunnen zijn voor het stelsel, net zoals dit geldt voor de categorie van personen die wél beschikken over een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 9 of 10 van de Vreemdelingenwet.

Ten aanzien van personen die niet meer beschikken over een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 9, 9a of 10 van de Vreemdelingenwet, doch aan wie het verblijf hier te lande wordt toegestaan in afwachting van een beslissing op een aanvraag om voortgezette toelating, zal eveneens gelden dat zij verzekerd blijven voor zover zij rechtmatig arbeid verrichten (zie hetgeen is opgemerkt op blz. 44 van de memorie van toelichting). Ten aanzien van de volksverzekeringen zal bovendien gelden dat vreemdelingen die voorheen beschikten over een verblijfsvergunning ex artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet, en die op grond van ingezetenschap verzekerd waren voor de volksverzekeringen, in afwachting van de beslissing op hun aanvraag om voortgezette toelating verzekerd zullen blijven. Het kabinet acht dit gerechtvaardigd enerzijds omdat het hier een categorie vreemdelingen betreft die eerder onherroepelijk tot Nederland is toegelaten; anderzijds omdat hiermee wordt voorkomen, dat achteraf allerlei administratieve herstelhandelingen moeten worden verricht indien alsnog positief op een aanvraag tot voortzetting van het verblijf is gereageerd.

Samengevat komt het erop neer, dat slechts die vreemdelingen verzekerd zullen zijn die hetzij voor onbepaalde tijd tot Nederland werden toegelaten (i.e. aan wie een verblijfsvergunning werd verleend op grond van de artikelen 9 of 10 van de Vreemdelingenwet), hetzij rechtmatig in Nederland arbeid verrichten. Andere vreemdelingen zullen van de Nederlandse sociale verzekeringen zijn uitgesloten.

Aan de Algemene bijstandswet en daarmee vergelijkbare regelingen, die in principe openstaan voor de inwoners van Nederland, zullen slechts die vreemdelingen uitkeringsrechten kunnen ontlenen die voor onbepaalde tijd tot Nederland zijn toegelaten (op grond van de artikelen 9 of 10 Vreemdelingenwet).

Met betrekking tot de vraag, hoe het voorgaande zich verhoudt tot het beginsel van gelijke behandeling naar nationaliteit als bedoeld in het IAO-verdrag nr. 118 en het Europees Verdrag inzake sociale zekerheid, wordt het volgende opgemerkt. Het kabinet is van oordeel dat het verbod van discriminatie naar nationaliteit zoals vervat in de hiervoor genoemde

verdragen een in de nationale wetgeving neergelegd vereiste van legaliteit ten aanzien van verblijf of van tewerkstelling niet doorbreekt. Het feit dat dergelijke vereisten uitsluitend van toepassing zijn op vreemdelingen doet hier niet aan af. Dit is ook de opvatting van het Comité van Deskundigen van de Internationale Arbeidsorganisatie. In het General Survey of the Reports relating to the Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118), uitgebracht voor de zitting van de IAO-Conferentie van 1977, heeft het Comité van Deskundigen de volgende uitleg gegeven aan het verbod van discriminatie naar nationaliteit zoals neergelegd in artikel 3, eerste lid van Verdrag nr. 118:

«As regards coverage, the most typical forms of discrimination appear to be exclusion from coverage of non-nationals as such, conditional coverage and optional coverage, the latter being reserved for nationals only. In this connection it should be borne in mind that the principle of equality of treatment implies the abolition of discrimination based on a persons nationality. Consequently, a requirement of lawful residence in the country or of lawful authorisation to be in employment does not appear to be contrary to this principle; where such conditions are imposed the difference in treatment does not appear to be motivated by the alien status of the persons concerned but rather by their legal position under regulations governing entry into and residence in the country, or acces to employment.»

Hieruit kan worden afgeleid dat genoemd Comité het stellen van een legaliteitsvereiste ook niet in strijd acht met het verbod tot indirecte discriminatie naar nationaliteit. Ten overvloede kan met betrekking tot het Europees Verdrag inzake sociale zekerheid hieraan nog het volgende worden toegevoegd. Dit verdrag heeft slechts betrekking op personen op wie de wetgeving van één of meer verdragsluitende partijen van toepassing is of geweest is en dat alleen ten aanzien van deze personen het gelijke behandelingsvoorschrift geldt. Nu de hierbovenbedoelde categorieën van vreemdelingen worden uitgesloten van de kring van verzekerden van de werknemers- en volksverzekeringen en de Nederlandse wetgeving derhalve op hen niet van toepassing is, behoren zij niet tot de personen waarop het verdrag betrekking heeft.

Naar aanleiding van de vragen die zijn gesteld over de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot artikel 26 IVBPR, wordt met betrekking tot hetgeen wordt voorgesteld ten aanzien van het stelsel van sociale verzekeringen, het volgende opgemerkt. Zoals bekend, zijn niet alle vormen van ongelijke behandeling zonder meer als onrechtmatig aan te duiden. Er kunnen bepaalde doelstellingen in het geding zijn die het bestaan van vormen van ongelijkheid van behandeling rechtvaardigen. Daarvoor is het noodzakelijk dat een verschil in behandeling gebaseerd is op redelijke en objectief te rechtvaardigen gronden.

Het kabinet is van oordeel dat er voor de ongelijke behandeling tussen vreemdelingen en Nederlanders, dan wel tussen de verschillende categorieën van vreemdelingen, die voortvloeit uit de koppeling van het verzekerd kunnen zijn – en daarmee het kunnen verkrijgen van een uitkering – aan de verblijfsstatus van een vreemdeling, dan wel aan het rechtmatig in Nederland werken, doelstellingen in het geding zijn die deze ongelijkheid rechtvaardigen. Het streven naar consistentie van overheidsbeleid en het realiseren van een effectief vreemdelingenbeleid moet in dit verband worden gekwalificeerd als een overheersende objectief te rechtvaardigen doelstelling, in het kader waarvan een bijzondere rechtspositie van vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven of illegaal in Nederland werken alleszins in de rede ligt. Het gaat immers niet aan dat vreemdelingen, aan wie het verblijf hier te lande van overheidswege is ontzegd, door diezelfde overheid onder de kring van verzekerden voor het stelsel van sociale verzekeringen worden gebracht en daarmee tevens in de gelegenheid worden gesteld het illegaal verblijf voort te zetten als gevolg van het kunnen (blijven) ontvangen van een

uitkering. Hetzelfde geldt ten aanzien van de voorwaarde dat men bij het verrichten van arbeid slechts verzekerd kan zijn indien de arbeid rechtmatig wordt verricht. Ook daar vergt consistentie in het overheidsbeleid, dat vreemdelingen slechts verzekerd kunnen zijn als zij rechtmatig in Nederland arbeid verrichten. Het kan immers niet zo zijn, dat daar waar het een vreemdeling verboden is bepaalde werkzaamheden te verrichten, betrokkene wèl aansluiting kan vinden bij het stelsel van sociale verzekeringen als hij desondanks die werkzaamheden verricht.

Ten aanzien van het Europees Verdrag inzake sociale en medische bijstand wordt het volgende opgemerkt. Aan genoemd verdrag kunnen onderdanen van verdragsluitende partijen bijstandsrechten ontleen, doch slechts voorzover deze rechtmatig (dat wil zeggen met verblijfsvergunning; men zie art.11 van het verdrag) in Nederland verblijven. Rechtmatig verblijf wordt eerst onrechtmatig op het ogenblik dat een bevel tot uitzetting jegens de betrokken persoon is uitgevaardigd. Door gebruik te maken van de regelingsbevoegdheid, als neergelegd in het in het wetsontwerp voorgestelde art. 7, derde lid onder a en b, van de Algemene bijstandswet (en de daarmee corresponderende bepalingen in IOAW en IOAZ) zal ten volle aan deze verdragsverplichtingen kunnen worden voldaan.

In antwoord op de daarop betrekking hebbende vraag van deze leden wijst het kabinet op hetgeen eerder is gezegd ten aanzien van de invloed van de Wet op de identificatieplicht en het sofi-nummer op de verblijfsrechtelijke toets bij een aanvraag van collectieve voorzieningen. Die maatregelen bewerkstelligen geen uitsluiting van aanspraken; het onderhavige wetsvoorstel wel.

## *2.2. De voorwaardelijk toegelatenen*

De vraag van de leden van de PvdA-fractie betreft de gelijkstelling van de voorwaardelijk toegelatenen, de kortverblijvers en de beleidsmatig onuitzetbaren met illegalen. Zij vragen de regering of deze de mogelijkheden ziet om het onderscheid tussen deze categorieën vreemdelingen en illegalen in de wetstekst van artikel 8b te maken.

In haar reactie hierop verwijst de regering naar het gewijzigde koppelingsbeginsel. Artikel 8b geeft een categorische uitsluiting van illegale vreemdelingen. De uitgangspunten voor de differentiatie in de aanspraken van vreemdelingen die rechtmatig verblijf houden zijn opgenomen in artikel 8c. Hiermee vervalt de gelijkstelling van bepaalde categorieën rechtmatig verblijvende vreemdelingen met illegale vreemdelingen.

De leden van de SP-fractie vragen voor welke voorzieningen voorwaardelijk toegelatenen in aanmerking komen, thans en krachtens het onderhavige wetsvoorstel. Het antwoord hierop is dat de voorzieningen waarvoor voorwaardelijk toegelatenen in aanmerking kunnen komen omschreven staan in de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Deze wet blijft na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel onverkort van kracht. Daarnaast wordt in artikel XIX onder C van dit wetsvoorstel erin voorzien dat in de Ziekenfondswet voorwaardelijk toegelatenen bij algemene maatregel van bestuur als verzekerden aangewezen kunnen worden.

## *2.3. Procederenden, de kortverblijvers en beleidsmatig onuitzetbaren*

De leden van de VVD-fractie wensen te vernemen op welke wijze wordt omgegaan met afgewezen asielzoekers die technisch niet verwijderbaar zijn, maar wel meewerken aan de pogingen tot uitzetting.

Vreemdelingen die meewerken aan de poging tot terugkeer krijgen in de meeste gevallen een laissez-passer verstrekt door de desbetreffende



diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland. Indien de vreemdeling wel meewerkt, maar de autoriteiten van het land van herkomst niet, krijgt hij de aanzegging Nederland te verlaten.

Vervolgens wensen de leden van de VVD-fractie te weten of alle beleidsmatig en technisch niet-uitzetbaren een voorlopige vergunning tot verblijf krijgen.

Beleidsmatig niet uitzetbare vreemdelingen, ofwel gedoogden, krijgen een VVTV, indien naar het oordeel van de Minister van Justitie gedwongen verwijdering naar het land van herkomst van bijzondere hardheid voor de vreemdeling zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar (zie artikel 12b, eerste lid van de Vreemdelingenwet). Wij verwijzen in dit verband naar de zogeheten statusnotitie.

Voor wat de technisch niet verwijderbaren betreft, verleent de regering aan deze groep vreemdelingen geen VVTV, daar zij niet aan de voorwaarden ervoor voldoen. Zij zijn namelijk beleidsmatig niet verwijderbaar.

De leden van de RPF-fractie vragen in hoeverre bij technisch niet-uitzetbaren niet-toegelatenen gesproken kan worden van illegaal verblijf, zeker als deze vreemdeling er zelf niet in slaagt naar het land van herkomst terug te keren.

Vreemdelingen die meewerken aan hun terugkeer, terwijl de autoriteiten van het land van herkomst dat niet doen – hetgeen zeer zelden voorkomt – krijgen de aanzegging binnen een redelijke termijn Nederland te verlaten. Indien zij daarna toch nog in Nederland worden aangetroffen, verblijven zij hier inderdaad niet rechtmatig.

In algemene zin geldt dat vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor toelating, Nederland moeten verlaten. In beginsel wordt daarvoor een redelijke termijn gegund (doorgaans 4 weken). Vertrekt de vreemdeling niet vrijwillig en wordt hij na het verstrijken van de redelijke termijn nog aangetroffen, dan kan gedwongen terugzending plaatsvinden, zonodig met behulp van de sterke arm.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het probleem onderkent dat als gevolg van trage afhandeling van aanvragen door de vreemdelingendiensten en het Ministerie van Justitie, een vreemdeling niet in aanmerking komt voor voorzieningen waarop hij wel aanspraak zou hebben kunnen maken als op zijn aanvraag eerder een beslissing was genomen.

In haar antwoord hierop wijst de regering erop dat zij ernaar streeft om de aanvragen binnen de krachtens artikel 15, lid e, van de Vreemdelingenwet geldende termijn te behandelen, dat wil zeggen zes maanden. In het verlengde hiervan wil zij wijzen op het pakket aan maatregelen ter stroomlijning van de vreemdelingenprocedures, aangekondigd in de brief van 21 november 1995 aan de Tweede Kamer (kenmerk: 524234/95/DB) en het daarbij behorende stappenplan. De eerste kwartaalrapportage is op 18 april 1996 aan de Tweede Kamer gezonden.

Daarnaast wenst de SP-fractie te vernemen of een vreemdeling met terugwerkende kracht aanspraak kan maken op de voorzieningen. Dit omdat de ingangsdatum van de vergunning tot verblijf, de datum van aanvraag is.

In de vreemdelingencirculaire is de regel neergelegd dat de ingangsdatum van de vergunning tot verblijf de datum van aanvraag is. Het gaat hier om een bepaling die betrekking heeft op de werking van de desbetreffende vergunning in vreemdelingrechtelijke zin. Daarvan staat echter los de vraag of met terugwerkende kracht aanspraak op een collectieve voorziening kan worden gemaakt. Die vraag wordt beantwoord op grond van het recht dat die aanspraken normeert. In de desbetreffende materiewetgeving worden in de regel niet met terugwerkende kracht aanspraken toegekend.

De leden van de SP-fractie vragen of het gerechtvaardigd is om personen die op grond van artikel 25 van de Vreemdelingenwet in Nederland mogen blijven omdat hun gezondheidstoestand uitzetting uit Nederland niet toelaat, niettemin van alle voorzieningen worden uitgesloten, met alle gezondheidseffecten van dien. Deze leden vinden dat juist deze vreemdelingen gebruik moeten kunnen maken van een medische voorziening en een voorziening in de kosten van levensonderhoud.

In antwoord op deze vraag merken wij op dat het om een kleine groep gaat. In 1995 is in 257 gevallen uitstel van vertrek verleend op grond van artikel 25 van de Vreemdelingenwet. Het gaat hier in feite om een zeer kleine categorie vreemdelingen die op humanitaire of verdragsrechtelijke gronden tijdelijk niet uitgezet kan worden. Voor zover deze vreemdelingen gebruik maken van overheidsvoorzieningen in afwachting van hun uitzetting (en niet elders b.v. bij familie of in ziekenhuis verblijven) blijven zij in de opvang c.q. voorziening waarin zij tot op dat moment al verbleven. Indien zij elders verblijven, kunnen deze vreemdelingen met een beroep op artikel 11 van de Algemene bijstandswet in hun levensonderhoud voorzien. De laatste mogelijkheid vervalt met dit wetsvoorstel. Ten gevolge van dit wetsontwerp zal krachtens de Algemene bijstandswet generlei recht meer op bijstand bestaan, noch voor zover het betreft de algemene bestaansmiddelen, noch voor zover het betreft de kosten van noodzakelijke medische zorg. Zoals in de memorie van toelichting op het wetsontwerp is uiteengezet, zal ten aanzien van de noodzakelijke medische zorg een bijzondere voorziening worden getroffen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hierop zal hierna in paragraaf 4 worden ingegaan. Bij de vormgeving van deze bijzondere voorziening zal met deze groep rekening gehouden worden.

Indien opvang van deze vreemdelingen noodzakelijk is zal onder voorwaarden een centrale opvang voor deze groep open staan. Daartoe wordt een regeling getroffen op grond van de wet COA. Voor het overige verwijzen wij naar de toelichting in de nota van wijziging.

#### *2.4. Het eigenlijke koppelingsbeginsel*

De CDA-fractie wenst meer informatie over de mogelijkheid tot controle, waarbij zij het probleem ziet dat hoe meer sub-categorieën er zijn, hoe moeilijker het wordt te controleren of betrokkene wel of geen recht heeft op een aanspraak. Daarnaast wil het CDA weten of de genuanceerde uitwerking in de praktijk het beoogde koppelingsprincipe onderuit haalt en vragen een nadere toelichting voor wat betreft de controle en ingebouwde garanties.

Voorafgaand aan de beantwoording van deze vragen wijzen wij op de wijziging van artikel 8b van de Vreemdelingenwet. In algemene zin worden nu uitsluitend onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen uitgesloten. Differentiatie vindt op basis van artikel 8c slechts in materiewetgeving plaats.

De uitvoerende instanties belast met de beslissing of een persoon in aanmerking komt voor een overheidsvoorziening, zullen ingevolge dit wetsvoorstel bij vreemdelingen een verblijfstoets moeten uitvoeren. Deze toets kan uitgevoerd worden, omdat na de koppeling met het VAS, de GBA verblijfstitels kan aanleveren aan de administraties van de uitvoerende instanties. De uitvoerende instelling behoeft voor de beoordeling van de aanvraag uitsluitend de desbetreffende materiewet te raadplegen.

Op de instanties belast met het verstrekken van de overheidsvoorzieningen berust de verantwoordelijkheid aan hun ambtenaren duidelijke richtlijnen te geven, waarmee het voor de ambtenaar duidelijk wordt of de vreemdeling voor de aangevraagde voorziening in aanmerking komt. Omdat het per materiewet kan verschillen zijn daarover

geen algemeen geldende richtlijnen te geven. Per uitvoeringsinstantie zal bezien moeten worden welke instructies voor die organisatie moeten gelden met het oog op de uitvoering van de wetgeving waarmee zij zijn belast. Dit kan met behulp van een duidelijke lijst, waar naast elke van de in de GBA voorkomende verblijfstitels wordt aangegeven of deze categorie vreemdelingen c.q. de sub-categorie wel of niet voor de overheidsvoorziening in aanmerking komt. De vakministeries zullen de betrokken uitvoeringsinstanties hiertoe richtlijnen geven. Naar verwachting zal de ambtenaar in staat worden gesteld de koppeling uit te voeren, zonder dat dit voor hem een onaanvaardbare belasting met zich mee zal brengen. In dit verband wijzen wij erop dat ook nu in de uitvoeringspraktijk bij de verstrekking van collectieve voorzieningen differentiatie naar verblijfsrecht plaatsvindt. Dit leidt niet tot grote uitvoeringsproblemen. Voorts wijzen wij op de passage over de uitvoerbaarheid opgenomen bij de algemeen inleidende opmerkingen en de toelichting op artikel 8a.

Met inachtneming van het voorgaande verwacht de regering niet dat de genuanceerde uitwerking ertoe zal leiden dat het koppelingsprincipe onderuit wordt gehaald. Gelet op de vele factoren die hierbij een rol spelen, kan de regering echter geen absolute garanties geven dat nimmer ten onrechte gebruik gemaakt zal worden van collectieve voorzieningen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GPV-fractie merken wij op dat geen aanpassingswetgeving meer volgt. Dit hangt onder meer samen met de aanpassing van het koppelingsbeginsel en de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat een verblijfstoets wordt uitgevoerd ten aanzien van ontheffingen en vergunningen (artikel 8b, eerste lid, tweede volzin, van de Vreemdelingenwet). Daarbij merken wij op dat de uitzonderingsmogelijkheden op de algemene norm vervat in artikel 8b, eerste lid van de Vreemdelingenwet – namelijk dat onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen geen aanspraak kunnen maken op de collectieve voorzieningen – staan omschreven in artikel 8b, tweede lid.

#### *2.5. Het verblijfsrecht of de rechtmatigheid van het verblijf moet blijken uit een bescheid*

In het schriftelijke verslag staan de fracties uitvoerig stil bij de koppeling tussen het Vreemdelingen administratiesysteem (VAS) en de gemeentelijke basisadministratie. Daarbij worden veel, deels overlappende, vragen gesteld. Alvorens deze te beantwoorden, zal een algemeen beeld geschetst worden van deze koppeling van administraties. Voor de actuele stand van zaken wordt verwezen naar de informatie die de Staatssecretarissen van Justitie en van Binnenlandse Zaken laatstelijk over dit onderwerp aan de Tweede Kamer hebben verstrekt in kamerstuk 24 233, nr. 5). In dit algemeen deel zullen enkele vragen die tegelijkertijd door meerdere fracties zijn gesteld, worden beantwoord, zonder dat hierop later apart teruggekomen zal worden.

Voor de koppeling VAS–GBA zijn twee opdrachtgevers met onderscheiden verantwoordelijkheid, te weten de Staatssecretarissen van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Gezamenlijk hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en van Justitie het landelijk projectbureau koppeling VAS–GBA ingesteld. Primaire opdracht van het projectbureau was de koppeling van het VAS met de GBA tot stand te brengen. Daarnaast kreeg het projectbureau van de Staatssecretaris van Justitie de opdracht het VAS uniform in te voeren.

Op 1 mei 1996 is de koppeling VAS–GBA tot stand gebracht. De landelijke implementatie van het uniforme VAS (dus voor het gehele land

gelijk zijnde) is per februari 1996 voor alle politieregio's gerealiseerd. Op 1 juni jl. is het landelijk projectbureau koppeling VAS-GBA opgeheven.

Met de koppeling VAS-GBA wordt bereikt dat in de GBA gegevens worden opgenomen over het verblijfsrecht van de vreemdeling en dat de algemene persoonsgegevens in het VAS in overeenstemming worden gebracht met de GBA-gegevens. Daarbij ontstaat een «één-op-één situatie» tussen beide administraties. Opname van de verblijfstitel in de GBA is gebaseerd op artikel 34 lid 1 sub a onder 5 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) waarin wordt bepaald dat gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling in de GBA worden opgenomen. De uitwerking van dat artikel is in een bijlage bij de Wet GBA opgenomen. Daarin zijn tien verschillende aantekeningen betreffende de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling opgesomd. Afhankelijk van de grond waarop het verblijfsrecht van een vreemdeling in Nederland is gebaseerd, wordt een in de opsomming vermelde aantekening opgenomen in de GBA-gegevensset over die vreemdeling.

De gegevens over het verblijfsrecht van een vreemdeling worden ontleend aan mededelingen daarover verstrekt door de Minister van Justitie oftewel het VAS. Zoals gezegd gaat de gegevensuitwisseling beide kanten op, waarbij enerzijds het VAS de verblijfstitels aan de GBA aanlevert en de GBA de overige persoonsgegevens aan het VAS aanlevert.

In concreto betekent dit dat indien een vreemdeling wordt ingeschreven in de basisadministratie van een gemeente, van die inschrijving door de basisadministratie spontaan melding zal worden gedaan aan het VAS. Vanuit de GBA worden aan het VAS namelijk de algemene persoonsgegevens doorgegeven die voor het VAS noodzakelijk zijn. De Minister van BiZa heeft het VAS hiervoor geautoriseerd. De algemene persoonsgegevens van de GBA zijn bij de afstemming van gegevens tussen de GBA en het VAS leidend, terwijl voor de verblijfsrechtelijke gegevens het VAS leidend is.

Uitzondering hierop vormen bepaalde persoonsgegevens die vanwege de verscheidene wettelijke grondslag waarop de GBA en het VAS opereren, verschillen. Deze worden niet door het VAS c.q. de GBA overgenomen. Ter illustratie: de vreemdelingendienst (VAS) kan de nationaliteit ontlenen aan de eigen verklaring van betrokkene, terwijl in de GBA dit niet kan. De GBA hanteert namelijk een wettelijk stelsel van brondocumenten (zie artikel 43 van de wet GBA). Zo zal in het VAS de nationaliteit van betrokkene bekend zijn, terwijl deze in de GBA als onbekend wordt geregistreerd.

Nadat het VAS van de GBA de melding van inschrijving van een vreemdeling heeft ontvangen, zoekt het uit of deze in het systeem is opgenomen. Is dit het geval, dan verschaft het VAS spontaan aan de betrokken basisadministratie het van toepassing zijnde verblijfsrechtelijke gegeven. Het VAS maakt dan op basis van de door de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken vastgestelde tabel, de afleiding naar de tien verblijfsrechtelijke aantekeningen van de GBA. Zodoende komen de gegevens over het verblijfsrecht van een vreemdeling in de GBA overeen met de gegevens van een vreemdeling in het VAS, zij het met minder grote differentiatie. Dit is een geautomatiseerd traject, dat niet of nauwelijks menselijke tussenkomst vergt. Dit gegeven wordt dan op de in de GBA opgenomen persoonslijst van betrokken vreemdeling opgenomen.

Ook is de situatie denkbaar, waarin een vreemdeling zich bij de vreemdelingendienst heeft gemeld, maar (nog) niet is ingeschreven in de GBA en omgekeerd. Voor de intake en registratie van vreemdelingen is een landelijke raamprocedure ontwikkeld, die inhoudt dat de betrokken vreemdeling door de Vreemdelingendienst wordt gewezen op de plicht tot melding bij de GBA c.q. door de GBA wordt gewezen op de plicht tot melding bij de Vreemdelingendienst.

Van de GBA krijgen uitvoeringsorganen de verblijfsrechtelijke gegevens die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun taak. Voorzover geautoriseerd krachtens de Wet GBA, krijgen de uitvoeringsorganen uit de gemeentelijke basisadministratie de aantekening over het verblijfsrecht van een vreemdeling verstrekt. De aantekening over het verblijfsrecht wordt verstrekt in de vorm van één van de 10 GBA-codes. De situatie is denkbaar dat in sommige gevallen een uitvoeringsorgaan andere of specifiekere verblijfsrechtelijke informatie nodig heeft, dan de GBA aanlevert. Dan kan zij rechtstreeks met de vreemdelingendienst contact opnemen.

De PvdA-fractie wil weten welke de stand van zaken is van de uitvoering van de GBA en de koppeling met het VAS.

Alle korpsen zijn thans in technische zin gereed om verblijfstitels aan te leveren aan de GBA. De laatste fase van het koppelingsproject, te weten de levering van de verblijfstitels aan de GBA, is afgerond per 1 mei 1996. Dit is dus al tijdens de parlementaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel en ruim voor de verwachte inwerkingtreding ervan.

Ten tweede wil de PvdA vernemen welke verblijfsgerechtigde posities zijn opgenomen in het VAS en welke in de GBA en vraagt of deze voldoen aan de vereisten voor een effectief koppelingssysteem.

Voor wat de verblijfsgerechtigde posities in het VAS betreft, verwijst de regering naar hetgeen ze in de inleiding heeft gezegd en herhaalt zij dat deze overeenkomen met de posities opgenomen in de vreemdelingen-circulaire.

Voor wat de verblijfsrechtelijke posities in de GBA betreft, zijn in onderdeel 5 van bijlage I bij de Wet GBA de gegevens vermeld die in de GBA worden opgenomen over het verblijfsrecht van de vreemdeling. In deze opsomming zijn tien verschillende aantekeningen betreffende de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling vermeld. Afhankelijk van de grond waarop het verblijfsrecht van een vreemdeling in Nederland is gebaseerd, wordt een in de opsomming vermelde aantekening opgenomen in de GBA-gegevensset over die vreemdeling. In concreto levert dit het volgende beeld op:

11 Vergunning op grond van artikel 9 Vw, zonder beperking, dan wel gerechtigd krachtens artikel 10 Vw;

12 Vergunning artikel 9 Vw met een vorm van beperking die elke vorm van arbeid toestaat;

13 Vergunning artikel 9 Vw met een vorm van beperking die arbeid in loondienst niet toestaat;

14 Voorwaardelijke vergunning tot verblijf, artikel 9a Vw;

15 Verblijf op grond van het Benelux-verdrag of op grond van het EG-verdrag als economisch actief;

16 Verblijf op grond van het EG-verdrag als economisch niet-actief;

17 Verzoek tot toelating als vluchteling, uitzetting blijft achterwege;

18 Vreemdeling heeft zich bij de VD gemeld, geen verzoek tot toelating als vluchteling ingediend, geen uitzetting;

19 Vergunning artikel 9 Vw met andere beperking dan hierboven;

20 Verblijf op grond van een ander Verdrag dan hierboven genoemd.

Op grond van artikel 44 Wet GBA, dat bij realisatie van de koppeling tussen het Vreemdelingen administratiesysteem (VAS) en de GBA in werking is getreden, worden de GBA-gegevens over het verblijfsrecht van een vreemdeling ontleend aan mededelingen daarover van de Minister van Justitie. De gemeente waar de betrokken vreemdeling in de basisadministratie is ingeschreven krijgt daartoe een bericht van het VAS over het GBA-netwerk.

Voor wat de vraag betreft naar de vereisten voor een effectief koppelingssysteem wordt het volgende opgemerkt. De verblijfsstatus

zoals die wordt vastgesteld door de vreemdelingendienst en wordt vastgelegd in het VAS is – voorzover hier van belang – een samenstelling van de volgende gegevens: het type verblijfsprocedure, het doel c.q. de beperking van het verblijf en datumgegevens. Door middel van een geautomatiseerde omzetting van de relevante gegevens vindt de «vertaling» plaats naar de tien vastgestelde GBA-codes.

Ten derde vraagt de PvdA of de uitvoerende ambtenaren belast met de beoordeling van de rechtmatigheid van een aanspraak in staat zijn een beslissing voor de afzonderlijke categorieën vreemdelingen te nemen en vreest dat dit erg ingewikkeld wordt voor de betrokken ambtenaren en tot geweldige bureaucratie zal leiden.

De regering gaat ervan uit dat de uitvoerende ambtenaren belast met de beoordeling van de rechtmatigheid van een aanspraak, in staat zullen zijn een beslissing voor de afzonderlijke categorieën vreemdelingen te nemen. Over de betekenis van de tien codes die in de GBA zijn opgenomen, worden de afnemers geïnformeerd. Als zodanig verwacht de regering niet dat het onderhavige wetsvoorstel een onaanvaardbare belasting inhoudt en tot bureaucratie zal leiden.

Vervolgens vraagt de PvdA zich af of gegevens verschillend worden opgenomen in het VAS en de GBA.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen algemene persoonsgegevens en gegevens over het verblijfsrecht van vreemdelingen in beide administraties.

Allereerst de algemene persoonsgegevens van vreemdelingen. In het kader van het Koppelingsproject VAS–GBA heeft afstemming van de persoonsgegevens van vreemdelingen in de GBA met de gegevens in het VAS plaatsgevonden. Dat wil zeggen dat de algemene persoonsgegevens over vreemdelingen in de GBA zijn vergeleken met de gegevens in het VAS en dat gebleken verschillen tussen beide administraties in overleg tussen gemeenten en Vreemdelingendiensten worden uitgezocht en voor de inwerkingtreding van het onderhavig wetsvoorstel zullen zijn opgelost. Daarbij is uitgegaan van de algemene persoonsgegevens zoals deze zijn geregistreerd in de GBA, aangezien de GBA geldt als authentieke bron van persoonsgegevens. In het verlengde hiervan is ten principale vastgesteld dat voor persoonsgegevens de GBA-gegevens leidend zijn. Dit betekent dat alle persoonsgegevens zoals verstrekt door de GBA (automatisch en deels handmatig) worden overgenomen in het VAS. Bij de start van het Koppelingsproject VAS–GBA hebben de beide opdrachtgevers van het project, de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken met onderscheiden verantwoordelijkheden, dit uitgangspunt nadrukkelijk onderschreven.

Gegevens over het verblijfsrecht van een vreemdeling worden vervolgens ontleend aan mededelingen daarover van de Minister van Justitie. Daartoe leveren de Vreemdelingendiensten verblijfstitels vanuit het VAS aan de GBA. Met deze teruglevering van verblijfstitels door de Vreemdelingendiensten aan de gemeenten is de koppeling VAS–GBA gerealiseerd. Voor wat de verblijfstitel betreft, zijn de gegevens van het VAS leidend.

De differentiatie in verblijfsrechtelijke posities in het VAS is groter dan die in de GBA. Binnen het Koppelingsproject VAS–GBA is evenwel een tabel ontwikkeld aan de hand waarvan eenduidig kan worden vastgesteld welke gegevens in het VAS tot welke GBA-aantekeningen leiden. Zodoende komen de gegevens over het verblijfsrecht van een vreemdeling in de GBA overeen met de gegevens over die vreemdeling in het VAS, zij het met een minder grote differentiatie.

De verschillen die structureel (zullen blijven) voorkomen – en derhalve niet automatisch worden overgenomen in het VAS – vinden hun oorsprong in de wettelijke gronden op basis waarvan de GBA- en de VAS-uitvoeringsorganisaties opereren (zie hetgeen hierover is gezegd in de inleiding).

Ook wil de PvdA weten wat dit systeem (VAS-GBA) betekent in termen van personele inzet, financiële middelen en ongemak voor de diensten zelf en de vreemdeling.

Het invoeren van de gegevens in het VAS valt binnen de bestaande registratiewerkzaamheden van de vreemdelingendiensten, die via het VAS ondersteund worden. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de GBA. De koppeling VAS-GBA is een geautomatiseerd proces en vergt niet of nauwelijks menselijke tussenkomst.

Voor wat de (semi) overheidsinstanties betreft, die een aanvraag moeten toetsen op verblijfsgerechtigdheid, geldt dat zij nu hiervoor gebruik zullen maken van de verblijfsgegevens van de GBA.

Het bovenstaande betekent ook dat de financiële consequenties van het systeem worden opgevangen door de bestaande budgetten.

Ten slotte verwacht de regering dat het wetsvoorstel voor de vreemdeling geen verandering of ongemak zal meebrengen. Hij merkt er niets van, daar de toetsing buiten hem om gaat.

Ten vierde vragen de leden van de PvdA-fractie zich af wat de consequenties zijn voor de invoering van het onderhavige wetsvoorstel indien niet voldaan wordt aan de logistieke randvoorwaarden.

De regering wil hierop antwoorden door te stellen dat op 1 mei jl. is voldaan aan de logistieke randvoorwaarde «operationele koppeling VAS-GBA».

De leden van de CDA-fractie willen informatie verkrijgen over de huidige stand van zaken van de koppeling in het land, waarbij de aandacht ligt op de verschillen tussen de personen opgenomen in de GBA en in het VAS. Voorts wensen deze leden te vernemen welke garanties bestaan dat bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel, diegenen die op grond van de gegevens van de GBA gebruik kunnen maken van collectieve voorzieningen, ook werkelijk daartoe gerechtigd zijn.

Voorzover de verschillen in aantallen vreemdelingen tussen de GBA en het VAS voortkwamen uit administratieve fouten of het niet bekend zijn van bepaalde vreemdelingen, heeft de afstemming van vreemdelingengegevens in het kader van het Koppelingsproject VAS-GBA die verschillen aan het licht gebracht. Tijdens deze afstemming zijn de algemene persoonsgegevens over vreemdelingen in de GBA vergeleken met de gegevens in het VAS. Gebleken verschillen tussen beide administraties zijn en worden in overleg tussen gemeenten en Vreemdelingendiensten uitgezocht en opgelost.

Daarnaast vloeien verschillen in aantallen vreemdelingen tussen de beide administraties ook uit de regelgeving voort. Het gaat dan met name om de inschrijvingscriteria voor de GBA en het VAS.

Allereerst is de verblijfsrechtelijke status van een vreemdeling niet van invloed op de vraag of betrokkene al of niet voor inschrijving in de GBA in aanmerking komt. Alleen de verwachte verblijfsduur in Nederland speelt daarbij een rol. Een vreemdeling komt namelijk in aanmerking voor inschrijving in de GBA wanneer hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derden van de tijd in Nederland verblijf zal houden (artikel 26, eerste lid, Wet GBA). Ook een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling wordt dus in de GBA ingeschreven wanneer hij voldoet aan het eerstgenoemde criterium.

Het aantal verschillen dat hiervan het gevolg is, zal overigens niet groot zijn. Zoals reeds opgemerkt in de memorie van toelichting zullen niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen zich door de koppeling VAS-GBA immers niet snel melden voor inschrijving in de GBA, omdat daardoor de pakkans en het risico van verwijdering door de vreemdelingendienst groter wordt. Het VAS is immers door de Minister van Binnenlandse Zaken geautoriseerd voor zogenoemde spontane verkrijging van persoonsgegevens van vreemdelingen die in de GBA worden ingeschreven.

Vervolgens kent de vreemdelingencirculaire zogenoemde geprivilegerde vreemdelingen die niet in de administratie van de Vreemdelingendienst worden opgenomen. Een deel van deze categorie vreemdelingen zal wel voldoen aan het inschrijvingscriterium voor de GBA en zal dus in de basisadministratie zijn opgenomen. Hierdoor kunnen verschillen tussen de beide administraties ontstaan. Bij realisatie van de koppeling VAS-GBA zijn de zogenoemde afnemers van de GBA overigens van deze categorie vreemdelingen op de hoogte gesteld zodat uitvoeringsorganen niet ten onrechte de conclusie trekken dat het ontbreken van een verblijfstitel in de GBA bij geprivilegeerden vermoedelijk op niet-rechtmatigheid van verblijf wijst.

Ten slotte merkt de regering op dat de koppeling VAS-GBA naast een initiële ook een structurele afstemming van gegevens tussen de GBA en het VAS tot gevolg heeft. Op die manier komen verschillen tussen de beide administraties aan het licht en worden deze verschillen door de vreemdelingendiensten en de gemeenten gezamenlijk uitgezocht.

Gezien die structurele afstemming en de verklaarbaarheid van eventuele verschillen tussen de GBA en het VAS, biedt de opname van de verblijfstitel in de GBA juist de mogelijkheid aan uitvoeringsorganen om beslissingen te baseren op de verblijfsrechtelijke status van een vreemdeling. Immers, het ontbreken van een (actuele) verblijfstitel in de GBA wijst vermoedelijk op een niet-legale status en is voor het uitvoeringsorgaan reden geen voorziening toe te kennen.

Tevens wenst de CDA-fractie te vernemen wanneer de beoogde koppeling van het VAS en de GBA zal plaatsvinden, waarbij de leden op de hoogte wensen gebracht te worden van de stand van zaken.

In navolging van hetgeen in antwoord op de vragen van de PvdA-fractie is gesteld, herhaalt de regering dat alle korpsen thans in technische zin gereed zijn om verblijfstitels aan te leveren aan de GBA. De laatste fase van het koppelingsproject, te weten de levering van de verblijfstitels aan de GBA, is per 1 mei jl. afgerond.

De leden van de VVD-fractie vragen of gewaarborgd kan worden dat de koppeling van het VAS en de GBA tijdig plaatsvindt.

De koppeling heeft al plaatsgevonden. Alle korpsen zijn thans in technische zin gereed om verblijfstitels aan te leveren aan de GBA. De laatste fase van het koppelingsproject, te weten de levering van de verblijfstitels aan de GBA, is per 1 mei jl. afgerond.

Daarnaast wijzen de leden van de VVD-fractie op het verschil in verblijfstitels in beide systemen en verwachten dat dit tot problemen zal leiden. In dit kader willen zij weten op welke wijze deze opgelost zullen worden.

De regering verwacht niet dat het verschil in verblijfstitels in beide systemen tot problemen zal leiden. Inderdaad kent het VAS meer verblijfstitels en doelen dan de GBA. Echter, door middel van een geautomatiseerde omzetting vindt de «vertaling» van de VAS-codes plaats naar de tien vastgestelde GBA-codes. Hiermee worden de VAS-codes door de computer vertaald in tien GBA-codes, die alle VAS-codes omvatten.

Verder wil de VVD-fractie weten hoe de regering ervoor zorg zal dragen dat de personen en instanties betrokken bij de uitvoering van de wet adequaat worden geïnstrueerd.

De regering streeft ernaar het voor de uitvoerende instanties zo makkelijk mogelijk te maken om het onderhavige wetsvoorstel uit te voeren. Aan de ene kant zal daarbij vanuit de GBA voorlichting aan de uitvoerende instanties kunnen worden gegeven over de verblijfsrechtelijke gegevens die de GBA aanlevert. Bij realisatie van de koppeling VAS-GBA zijn de inmiddels geautoriseerde afnemers uitgebreid geïnformeerd. Aan de andere kant zullen de uitvoerende instanties plannen moeten ontwikkelen om een goede voorlichting te geven aan de ambtenaren, belast met de beoordeling van de aanvraag voor een overheids-



voorziening. Per categorie vreemdelingen moet deze ambtenaar eenduidig kunnen weten of deze voor de aangevraagde voorziening in aanmerking komt. De vakdepartementen zullen deze ontwikkeling stimuleren, alhoewel de primaire verantwoordelijkheid bij de uitvoerende instanties zelf ligt. Ten slotte ziet de VVD-fractie het probleem dat de naam op het verblijfsdocument van de vreemdeling niet overeenkomt met de naam in de GBA. Het komt dus voor, aldus de fractie, dat namen verkeerd worden weergegeven, allereerst in het VAS en vervolgens in de GBA. Zij vragen hoe dit opgelost kan worden en of een deskundige op het gebied van het IPR en het namenrecht bij het intake-gesprek aanwezig zou kunnen zijn.

De afdelingen Burgerzaken van de gemeenten zijn bij uitstek deskundig wanneer het gaat om de toepassing van het internationaal personen- en familierecht en het namenrecht. Dat is een van de redenen waarom de GBA de authentieke bron van persoonsgegevens voor de (semi)overheid is en de GBA-gegevens leidend zijn ten opzichte van de persoonsgegevens in het VAS. Vreemdelingendocumenten zullen daarom na realisering van de koppeling VAS-GBA eerst van persoonsgegevens worden voorzien nadat inschrijving in de GBA heeft plaatsgevonden en de persoonsgegevens in het VAS zonodig zijn overschreven met de GBA-gegevens. Een en ander zal nadrukkelijk onder de aandacht van de vreemdelingendiensten worden gebracht door middel van een landelijke raamprocedure voor de intake en registratie van vreemdelingen die in het kader van het Koppelingsproject VAS-GBA is ontworpen.

Aanwezigheid van een deskundige op het gebied van het IPR en het namenrecht bij het intake-gesprek acht de regering daarom niet opportuun.

De leden van de D66-fractie verwachten moeilijkheden bij de invoering van de gegevens in de GBA en vragen of de vertaling van het ene naar het andere systeem vlekkeloos zal verlopen.

De regering verwacht niet dat de vertaling van verblijfstitels van het ene systeem naar het andere tot problemen zal leiden. De verblijfsstatus zoals die wordt vastgesteld door de vreemdelingendienst en wordt vastgelegd in het VAS, volgt uit de Vreemdelingencirculaire. Door middel van een geautomatiseerde omzetting vindt de «vertaling» plaats naar de door de Wet GBA vastgestelde GBA-codes. Zo worden de VAS-codes door de computer vertaald naar de GBA-codes, hetgeen niet of nauwelijks menselijke tussenkomst vereist.

Vervolgens wil de D66-fractie weten of overal in Nederland het VAS hetzelfde is. Daarbij wordt gevraagd of Amsterdam een eigen model heeft, of dat het verschil zich beperkt tot het in eigen beheer te ontwikkelen. Tevens wil de partij weten of bij de pilotprojecten de aanlevering van de verblijfstitels aan de GBA en de «intake» en registratieprocedure van vreemdelingen niet is meegenomen.

Het VAS-systeem is een uniform systeem dat landelijk wordt uitgeleverd en geïmplementeerd. Amsterdam heeft dus geen eigen model. Voor wat de intake en registratie betreft wijst de regering op het volgende. Op landelijk niveau is door de betrokken instanties een eenduidige raamprocedure ontwikkeld voor intake en registratie. Ten behoeve van een verantwoorde uitvoering van de koppeling VAS-GBA zijn in alle regio's tevens procedure-afspraken gemaakt op het gebied van intake en registratie. Deze afspraken ondersteunen het zogenaamde «één op één» houden van de VAS- en de GBA-bestanden.

Ten slotte vraagt de D66-fractie of het niet verstandig is eerst alle technische onvolkomenheden weg te werken en het personeel dat met de invoering van de gegevens van vreemdelingen heeft te maken, deugdelijk te informeren, alvorens tot invoering van de Koppelingswet over te gaan. Zij vrezen namelijk een chaos, waarvan de vreemdeling de dupe is.

In het licht van de eerdere antwoorden wijst de regering voor wat betreft de technische onvolkomenheden erop dat de technische koppeling VAS-GBA per 1 mei jl. is gerealiseerd.

Dit is dus tijdens de parlementaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel en zeker ruim voor de inwerkingtreding ervan. De regering verwacht dus geen chaos, waarvan de vreemdeling de dupe is.

De leden van de RPF-fractie vragen of op het punt van verblijfstitels de koppeling tussen het VAS en de GBA adequaat tot stand gebracht kan worden.

Door middel van een geautomatiseerde omzetting vindt de «vertaling» van de VAS-codes plaats naar de vastgestelde GBA-codes. Zo worden de VAS-codes door de computer vertaald naar de tien GBA-codes, hetgeen niet of nauwelijks menselijke tussenkomst vergt.

Tevens wil de RPF-fractie weten of uit de verklaring van verblijfs-gerechtigdheid op gemakkelijke wijze afgeleid kan worden hoe vervolgens in de GBA moet worden geregistreerd.

Zoals al eerder is gezegd, vindt op het punt van de verblijfstitels de registratie in de GBA plaats via een geautomatiseerde omzetting. Binnen het Koppelingsproject VAS-GBA is evenwel een tabel ontwikkeld aan de hand waarvan eenduidig kan worden vastgesteld welke gegevens in het VAS tot welke GBA-aantekeningen leiden. Zodoende komen de gegevens over het verblijfsrecht van een vreemdeling in de GBA overeen met de gegevens over die vreemdeling in het VAS, zij het met een minder grote differentiatie.

De leden van de SGP-fractie wijzen in het verband van de controle op de verblijfsstatus door de uitvoerende organen op de aanzienlijke verfijning in de soorten verblijfsstatussen. Zij vraagt of de regering dit verschijnsel onderkent in het kader van de uitvoering van de wet.

De regering onderkent dit verschijnsel en benadrukt dat zij beoogt het voor alle uitvoerende instanties gekoppeld met de GBA zo makkelijk mogelijk te maken om het onderhavige wetsvoorstel uit te voeren. Zo zal het voor de uitvoerende instanties mogelijk moeten zijn om bij uitvoering van onderhavig wetsvoorstel aan de hand van de 10 verblijfsrechtelijke codes in de GBA het wetsvoorstel uit te voeren.

Daarnaast willen de leden van de SGP-fractie weten hoeveel verblijfs-titels het VAS en de GBA kennen.

Voor wat de verblijfsrechtelijke posities in het VAS betreft, verwijst de regering naar hetgeen ze in de inleiding heeft gezegd en herhaalt zij dat deze overeenkomen met de posities opgenomen in de vreemdelingen-circulaire.

Voor wat de GBA betreft, herhaalt de regering dat in onderdeel 5 van bijlage I bij de Wet GBA de gegevens zijn vermeld die in de GBA worden opgenomen over het verblijfsrecht van de vreemdeling. In deze opsomming zijn tien verschillende aantekeningen betreffende de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling vermeld. Afhankelijk van de grond waarop het verblijfsrecht van een vreemdeling in Nederland is gebaseerd, wordt een in de opsomming vermelde aantekening opgenomen in de GBA-gegevensset over die vreemdeling.

Voor een concretisering van de informatie op het beeldscherm verwijzen wij naar de opsomming die de GBA bevat omtrent verblijfstitel, zoals opgenomen in het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Vervolgens stellen de leden van de SGP-fractie vraagtekens bij de optimistische verwachtingen van de regering. Daarbij gaan zij ervan uit dat zolang de technische koppeling niet mogelijk is, men aangewezen is op handmatige administratie en vragen of dit geen buitengewone belasting is voor de uitvoerende en controlerende instanties.

In alle regio's is sprake van een operationeel VAS en een geautomatiseerde koppeling VAS-GBA. De optie van een (tijdelijke) handmatige koppeling is daarmee komen te vervallen.

Ten slotte wil de SGP-fractie weten of het juist is dat bij de pilotprojecten de aanlevering van de verblijfstitels aan de GBA en de «intake» en registratieprocedure van vreemdelingen niet is meegenomen.

Op landelijk niveau is door de betrokken instanties een eenduidige raamprocedure ontwikkeld voor intake en registratie. Ten behoeve van een verantwoorde uitvoering van de koppeling VAS-GBA zijn in alle regio's tevens procedure-afspraken gemaakt op het gebied van intake en registratie. Deze afspraken ondersteunen het zogenaamde «één op één» houden van de VAS- en de GBA-bestanden.

De leden van de GPV-fractie willen weten of voorzien is in een opschoningsactie van de GBA, voordat de koppeling VAS-GBA tot stand wordt gebracht.

Regionale opschoningsacties zijn door de beide uitvoeringsorganisaties (vreemdelingendiensten en afdelingen Burgerzaken) opgestart, nadat de gegevensbestanden van beide organisaties naast elkaar zijn gelegd. In onderlinge samenwerking zijn de verschilsituaties gelokaliseerd, onderzocht, opgelost en administratief verwerkt. Dit impliceert dat – binnen de kaders van de GBA-wet – ook gegevens in de GBA zondig zijn verbeterd. Hierbij wordt onderstreept dat de koppeling tussen het VAS en de GBA geen wijziging betekent van het inschrijvingscriterium voor de GBA. Een opschoningsactie inhoudende de verwijdering uit de GBA op grond van het criterium «niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen» vindt dan ook niet plaats.

Vervolgens wil de fractie knelpunten bij vluchtelingen signaleren. Deze zijn niet of niet volledig in de GBA geregistreerd, omdat het voor hen niet mogelijk is de gevraagde documenten over te leggen. De fractie wil geïnformeerd worden over het beleid van gemeenten ten aanzien van het opnemen van gegevens in de GBA op grond van een beëdigde verklaring, met het oog op de strekking van het onderhavige wetsvoorstel. Voor een vluchteling zal het van groot belang zijn in de GBA opgenomen te worden, daar daaruit bepaalde aanspraken op overheidsvoorzieningen voortvloeien.

In artikel 36 e.v. Wet GBA is een exclusief stelsel van brondocumenten opgenomen aan de hand waarvan de ontlening van gegevens voor de GBA kan plaatsvinden. Indien gegevens over de burgerlijke staat feiten betreffen die zich buiten Nederland hebben voorgedaan, geeft het tweede lid van artikel 36 Wet GBA een rangorde in (bron)documenten aan. Een op schrift gestelde verklaring die betrokkene ten overstaan van een door het gemeentebestuur aangewezen ambtenaar onder eed of belofte heeft afgelegd en door betrokkene is ondertekend, is in deze rangorde het zwakste brondocument. Slechts ingeval op het moment van de aangifte in redelijkheid geen sterkere documenten kunnen worden overgelegd, kan de gemeente genoemde gegevens aan een beëdigde eigen verklaring ontlene.

Als een vreemdeling bij de aangifte in redelijkheid geen sterkere brondocumenten over kan leggen, ontleent de gemeente de burgerlijke staatgegevens dus aan een beëdigde eigen verklaring. Bij vluchtelingen zal dit regelmatig het geval zijn. Dit doet evenwel niet af aan de plicht van de vreemdeling om eventueel na de inschrijving alsnog zo sterk mogelijke documenten te leveren.

Ten aanzien van gegevens over de familierechtelijke betrekkingen tot de ouders of de kinderen, over het huwelijk en de eerdere huwelijken of over de echtgenoot en de eerdere echtgenoten geldt een enigszins afwijkend stelsel. Deze gegevens mogen niet aan een beëdigde eigen verklaring worden ontleend, indien aannemelijk is dat daaromtrent een sterker brondocument kan worden verschaft (artikel 37, eerste lid Wet GBA).

Redenen hiervan zijn dat gegevens over familierechtelijke relaties niet onontbeerlijk zijn voor het administratief verkeer ten aanzien van een ingeschrevene en dat het gebruik van de eigen verklaring zoveel mogelijk moet worden beperkt, aangezien de verklaring naar haar aard een zwakke bron voor gegevens is. Als het echter aannemelijk is dat – ook op wat langere termijn – geen sterkere bron-documenten kunnen worden verschaft, dan is ontlening aan een beëdigde eigen verklaring ook voor familierechtelijke gegevens mogelijk. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer van een vreemdeling (met name vluchtelingen) niet kan worden gevergd dat met de autoriteiten van zijn land contact wordt opgenomen.

De leden van de GPV-fractie vragen of het juist is dat het VAS veel meer verblijfstitels kent dan de GBA en vragen of dit geen bedreiging is voor een goede koppeling VAS–GBA.

Het is inderdaad juist dat het VAS meer verblijfstitels kent dan de GBA. Niettemin verwacht de regering geen problemen bij de koppeling tussen beide bestanden. Door middel van een geautomatiseerde omzetting vindt de «vertaling» plaats van de VAS-codes naar de vastgestelde GBA-codes. Zo worden de VAS-codes door de computer vertaald naar de tien GBA-codes, zonder dat dit menselijke tussenkomst vereist.

Tevens wil de GPV-fractie weten of het juist is dat bij de pilotprojecten de aanlevering van de verblijfstitels aan de GBA en de «intake» en registratieprocedure van vreemdelingen niet is meegenomen. Voor het antwoord hierop wordt verwezen naar hetgeen eerder aan de leden van de SGP-fractie is geantwoord. Dit komt erop neer dat op landelijk niveau een eenduidige raamprocedure is ontwikkeld voor intake en registratie. Tevens zijn in alle regio's op dit gebied procedure-afspraken gemaakt.

Ook wil de fractie weten of nog gesproken kan worden over een voldoende inzicht in de (uitvoerings-) technische haalbaarheid van de koppeling van VAS en GBA.

Voor wat betreft de zuivere technische haalbaarheid van de koppeling VAS–GBA, herhaalt de regering dat de koppeling per 1 mei 1996 gerealiseerd is. Voor wat de uitvoeringstechnische haalbaarheid betreft, zijn binnen alle vreemdelingendiensten organisatorische maatregelen getroffen en specifieke medewerkers belast met activiteiten die samenhangen met c.q. voortvloeien uit de koppeling VAS–GBA. Daarbij worden de activiteiten die voortvloeien uit de koppeling VAS–GBA, ingepast in het kader van het vigerend beleid gericht op de intensivering van het vreemdelingentoezicht.

Daarnaast wil de fractie weten of de in de Koppelingswet opgenomen verblijfsposities werkelijk overeenkomen met die in de GBA. En op welke wijze zijn de zogenoemde voortgezette verblijvers als zodanig herkenbaar in de GBA?

Zoals reeds opgemerkt in de memorie van toelichting zal na realisering van de koppeling VAS–GBA de informatie-uitwisseling over de verblijfspositie primair via de GBA plaatsvinden. Geeft de GBA echter geen uitsluitel over de verblijfstitel dan is het aangewezen dat de uitvoeringsorganen de verblijfsstatus bij de Vreemdelingendienst verifiëren.

Gelet op het feit dat de verblijfsrechtelijke aantekeningen in de GBA leidraad zijn geweest bij de formulering van artikel 1b van het onderhavige wetsvoorstel, sluit dit artikel aan bij de verblijfsposities in de GBA. Slechts in een enkel geval zal aanvullende verificatie bij de Vreemdelingendienst nodig zijn. Te denken valt aan de situatie waarin een vreemdeling ten minste vier weken voor het verstrijken van de toelating een aanvraag heeft ingediend om voortzetting van die toelating, maar de inwilliging van die aanvraag niet naadloos bij het verstrijken van de toelating aansluit. In de memorie van toelichting wordt deze categorie «voortgezette toelatingaanvragers» genoemd. Na het verstrijken van de oorspronkelijke toelating valt uit de GBA af te leiden dat een nieuwe aanvraag is ingediend en dat daarop nog niet is beslist. Uit dit gegeven kunnen uitvoeringsinstanties afleiden dat een vreemdeling een voortge-

zette verblijver is. De oorspronkelijke toelating blijkt namelijk uit de historische gegevens van de GBA. Indien de uitvoerende instantie nadere informatie over de aanvraag om toelating zou behoeven, dan kan zij deze bevragen bij de vreemdelingendiensten. Na de inwilliging van de aanvraag geeft de GBA uiteraard weer de actuele verblijfsrechtelijke status weer.

In het kader van het koppelingsproject VAS–GBA hebben de beide opdrachtgevers gezamenlijk besloten tot evaluatie van de bruikbaarheid voor uitvoeringsorganen van de verblijfstitelcodering in zowel het VAS als de GBA. Deze evaluatie zal binnen een jaar na realisering van de koppeling plaatsvinden.

Verder vragen de leden van de GPV-fractie of bij de koppeling tussen VAS en GBA de wijze waarop een houder van een VVTV staat geregistreerd, recht doet aan het integratietraject dat aan deze verblijfsstatus is verbonden. Kunnen deze verblijfsrechtelijke naarmate zij langer in Nederland verblijven, meer aanspraken op voorzieningen laten gelden?

De VVTV-ers worden als zodanig in de GBA benoemd. Dit betekent dat in de GBA op de persoonslijst van een houder van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) een verblijfsrechtelijke aantekening wordt opgenomen die correspondeert met zijn status. Voor de VVTV is namelijk een aparte aantekening gereserveerd. In combinatie met de datum waarop het verblijf van de betreffende vreemdeling in Nederland is aangevangen – die eveneens in de GBA wordt geregistreerd – geeft de GBA volledige informatie over de verblijfsrechtelijke positie van een houder van een VVTV.

Tot het moment waarop zij onvoorwaardelijk tot Nederland worden toegelaten hebben VVTV-ers aanspraak op de in de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf voorzieningen en op voorzieningen waarvan zij niet wettelijk zijn uitgesloten. Binnen de periode waarin men voorwaardelijk in Nederland verblijft vindt geen uitbreiding van rechten gerelateerd aan de verblijfsduur plaats, waar het het maken van aanspraken op collectieve voorzieningen betreft. Dit ligt anders bij het deelnemen aan het traject voor gefaseerde integratie. Dat traject deelt rechten toe al naar gelang men zich in het eerste, tweede of derde verblijfsjaar bevindt.

Ten slotte wil het GPV weten of ieder bestuursorgaan of iedere instelling zonder meer de GBA mag raadplegen om de verblijfsstatus van een vreemdeling na te gaan.

Op grond van de Wet GBA worden persoonsgegevens uit de GBA verstrekt aan afnemers en aan derden. Afnemers zijn organen van het Rijk, een provincie, een gemeente of een ander openbaar lichaam met inbegrip van daaronder ressorterende diensten, instellingen en bedrijven, alsmede organen van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen instellingen die met de uitvoering van publiekrechtelijke taken zijn belast. Derden zijn alle andere personen of instellingen dan afnemers en de ingeschrevene.

Een afnemer krijgt op zijn verzoek (verblijfsrechtelijke) gegevens verstrekt voorzover die gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van zijn taak. Een derde krijgt op zijn verzoek (verblijfsrechtelijke) gegevens verstrekt voorzover die gegevens noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift.

Voor de geautomatiseerde verstrekking van GBA-gegevens is bovendien een autorisatie van de Minister van Binnenlandse Zaken nodig. Daartoe kan een afnemer of een derde met een bijzondere status op grond van artikel 99 Wet GBA een aanvraag indienen. In het besluit tot autorisatie van de afnemer of de bijzondere derde geeft de Minister van Binnenlandse Zaken aan wanneer welke gegevens kunnen worden verkregen en op welke manier dat mogelijk is (spontaan bij elke mutatie in de gegevens of na bevraging van de GBA).

Op dit moment ontvangen ruim twintig instellingen gegevens over het verblijfsrecht van vreemdelingen.

Alle uitvoeringsorganen in verband met het onderhavige wetsvoorstel komen in beginsel in aanmerking voor gegevensverstrekking uit de GBA. Om de gegevens geautomatiseerd te kunnen ontvangen zullen deze organen een aanvraag in verband met de verblijfsrechtelijke gegevens moeten doen bij de minister van Binnenlandse Zaken.

Overigens zal op grond van artikel 111 Wet GBA, dat met de realisering van de koppeling VAS-GBA in werking zal treden, van het ontbreken van een verblijfsrechtelijke aantekening in de GBA mededeling worden gedaan op afschriften uit de GBA.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kennis heeft genomen van de kritiek van Vluchtelingenwerk Nederland en de NCB op de technische uitvoering en de te verwachten logistieke problemen en wat is hierop haar reactie.

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de opmerkingen van deze organisaties op de technische uitvoering en de te verwachten logistieke problemen. Deze problemen komen overeen met hetgeen de andere fracties hebben gesignaleerd en de regering verwijst in haar reactie dan ook naar hetgeen eerder aan de andere fracties is geantwoord.

## *2.6. Drie uitzonderingen*

Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen uit onderdeel 2.b. van het verslag merken wij op dat de vragen van de fracties die betrekking hebben op medische zorg en de financiering daarvan worden beantwoord in onderdeel 4 van deze nota.

De leden van de fractie van de PvdA verwijzen naar bladzijde 32 van de memorie van toelichting waar wordt vermeld dat «voorstelbaar is dat een school periodiek nagaat of de toegelaten vreemdelingen nog voldoen aan de door de wet gestelde voorwaarden. Ook denkbaar is dat in de administratie aantekening gehouden wordt van tijdstippen waarop ten aanzien van een vreemdeling een controle uitgevoerd moet worden, bijvoorbeeld op het moment dat hij niet leerplichtig wordt, bij het begin van het schooljaar of op het moment dat de verblijfsvergunning verloopt». De leden van de PvdA-fractie willen geïnformeerd worden over de praktische consequenties hiervan voor leerkrachten, administratie van de school en de leerlingen zelf. Deze leden zijn van mening dat, indien in het kader van dit wetsvoorstel een dergelijke praktijk zal worden geïntroduceerd, de school een verlengstuk van de politie als rechtshandhaver wordt. Dit is, aldus deze leden, een onwenselijke situatie. Deze leden merken voorts op, dat ook in de huidige situatie – zonder de koppelingswet – leerlingen van niet rechtmatig hier verblijvende ouders worden verwijderd. Zij vragen zich af waarom in het voorliggende wetsvoorstel wordt gekozen voor een dergelijke vergaande betrokkenheid van de school bij de verwijdering van leerlingen, kinderen van illegale vreemdelingen. Zij vragen zich af of de voordelen van dit systeem opwegen tegen de schade die in het schoolklimaat zal ontstaan. Waarom, zo vragen deze leden zich af, voldoet de huidige situatie van verwijdering van illegalen met hun kinderen niet, zodat deze bepalingen in de koppelingswet moeten worden opgenomen?

Op deze vragen en opmerkingen reageren de ondergetekenden als volgt. In de huidige situatie wordt van de scholen niet verlangd een onderzoek naar de juistheid van de verstrekte gegevens over nationaliteit van leerlingen in te stellen. Ook hoeven de scholen niet naar de verblijfstitel van een vreemdeling te vragen. Wettelijk is momenteel evenmin voorgeschreven dat kinderen van illegale vreemdelingen van school verwijderd dienen te worden, omdat zij niet rechtmatig in ons land

verblijven. Dat verandert deels als het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet krijgt. Deels, omdat ook in de nieuwe situatie voor leerplichtige leerlingen blijft gelden dat deze de toegang tot het onderwijs niet ontzegd kan worden op grond van de al dan niet rechtmatigheid van hun verblijf. En de – volledige en partiële – leerplicht eindigt, zoals de ondergetekenden reeds eerder opmerkten, ingevolge de artikelen 3, onderdeel b, en 4b van de Leerplichtwet 1969 voor de meeste leerlingen aan het einde van het schooljaar waarin de leerling 17 jaar is geworden. (In een aantal gevallen eindigt die ingevolge artikel 3, onderdeel a, en artikel 4b van de Leerplichtwet eerder, bijvoorbeeld bij degenen die in augustus/september zijn geboren: aan het einde van het schooljaar volgend op het schooljaar na afloop waarvan de leerling ten minste twaalf volledige schooljaren een of meer scholen heeft bezocht.)

Aan deze grens tussen leerplichtig zijn en niet leerplichtig zijn, zoals die tot dusverre in het wetsvoorstel is geregeld, willen de ondergetekenden in principe vasthouden. Tegelijkertijd realiseren de ondergetekenden zich evenwel dat deze juridisch gezien duidelijke scheidslijn in de dagelijkse praktijk op de scholen niet altijd praktisch is. De ondergetekenden stellen dan ook bij nota van wijziging voor een nog duidelijkere leeftijdsgrens in de onderwijswetgeving vast te stellen en wel die van 18 jaar.

Die grens is enerzijds gekozen om uitvoeringstechnische redenen. Het is voor de scholen en instellingen veel eenvoudiger te controleren welke leeftijd iemand heeft op de eerste schooldag waarop de opleiding begint waarvoor de inschrijving wordt gevraagd. Anderzijds zijn er redenen van het door de leerling zelfstandig beslissingen kunnen nemen. Immers de meerderjarigheidsgrens is ook 18 jaar. Daardoor kan de onderwijsdeelnemer op zijn eigen handelen, met andere woorden zijn eigen keuze tot illegaal verblijf, worden aangesproken.

Naast het voorgaande speelt voorts het belang dat een leerling heeft om de ingezette opleiding af te maken. Ook een school of instelling heeft er belang bij om op een zinvolle wijze gestalte te geven aan haar pedagogische en didactische doelstellingen en de betrokken leerling een afgerond leerproces aan te bieden. Een school of instelling heeft er dan ook belang bij om liefst zo ongestoord mogelijk deze zorgplicht waar te maken.

Wij zijn van oordeel dat ook rekening moet worden gehouden met deze belangen, zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van dit wetsvoorstel. In de nota van wijziging zijn de onderwijsbepalingen op een zodanige wijze geredigeerd dat de onderwijsinstelling op het moment van het toelaten tot het onderwijs beoordeelt of hij voldoet aan de voorwaarden, maar niet gedwongen is periodiek dat verblijfrecht te toetsen. Zo wordt het mogelijk dat een leerling die op het moment dat hij de opleiding begint, voldoet aan de toelatingsvoorwaarden en op grond daarvan tot die opleiding is toegelaten, die opleiding kan en mag afmaken. Met andere woorden: tijdens dat ingezette traject heeft een statusverandering geen effect op de mogelijkheid een eenmaal rechtmatig begonnen opleiding af te ronden, ongeacht overigens op welke school of instelling dat gebeurt. Overigens – zo stellen wij hier nadrukkelijk – zonder aan de toelating tot het onderwijs en de mogelijkheid een eenmaal aangevangen opleiding af te ronden, een vreemdelingrechtelijk verblijfsrecht te kunnen ontlenuen. In de toelichting bij de nota van wijziging gaan wij op dit punt uitdrukkelijk in. Wij merken voorts op dat de term opleiding beperkt moet worden uitgelegd: een doorstromen van het mavo naar het havo of van het havo naar vwo, of een doorstromen van de ene beroepsopleiding naar de andere, of het achtereenvolgend volgen van afzonderlijk aangeboden onderdelen van een beroepsopleiding wordt daaronder niet verstaan.

Op die manier worden de scholen en instellingen slechts op één moment belast met de controle op de vraag of de leerling het onderwijs mag volgen. Alleen op het moment van toelating zal moeten worden

gecontroleerd of deze aan de toelatingscriteria voldoet. Daarbij is het aan de leerling, respectievelijk zijn ouders om het bewijs te leveren. Mocht overigens op enigerlei wijze blijken dat de toelating tot de opleiding niet in overeenstemming met de wettelijk vastgelegde voorwaarden voor toelating heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld omdat er een vervalst identiteitsbewijs is overgelegd, dan dient de leerling onmiddellijk te worden verwijderd. Ter vermijding van elke onduidelijkheid op dit punt geven wij aan dat het feit dat de mogelijkheid bestaat tot toelating tot een opleiding en die te vervolgen, geen beletsel kan zijn voor de uitzetting van de vreemdeling, indien die uitzetting op grond van het vreemdelingenrecht aan de orde is. Met andere woorden: kinderen en hun ouders kunnen dus niet het volgen van onderwijs als beletsel opwerpen tegen een voorgenomen uitzetting. Dit is geen gewijzigd beleid. Ook nu worden leerplichtige kinderen tegelijk met hun ouders uitgezet, ook al is de opleiding niet voltooid. Een en ander geldt ook voor de vreemdeling die een opleiding is begonnen op het moment dat het verblijf rechtmatig was, maar aan welk verblijf die rechtmatigheid is komen te ontvallen en voor wie de uitzetting is geïnitieerd. De toelating tot het onderwijs ziet alleen op die gevallen, waar het onrechtmatig verblijf nog niet is geconstateerd door het bevoegd gezag. In die gevallen waar het bevoegd gezag – dit is het bevoegd gezag in de zin van het vreemdelingenrecht – wel het onrechtmatig verblijf constateert en de uitzetting in gang zet, kan het volgen van onderwijs niet tot gevolg hebben, dat de uitzetting wordt opgeschort of dat verblijfsaanvaarding plaatsvindt.

De hierboven uiteengezette bijgestelde aanpak geldt over de volle breedte van het onderwijs, dus zowel voor het onderwijs, verzorgd door onder meer de scholen, als voor bijvoorbeeld de opleidingen educatie.

De uitvoeringslasten voor de scholen en instellingen zullen met deze regeling, waarin ook tegemoet gekomen is aan de wensen van enkele fracties en van het onderwijsveld, minimaal zijn. Ook hoeven de scholen en instellingen in die situatie geen «opsporingshouding» aan te nemen. De controle door het bevoegd gezag gebeurt immers alleen bij de toelating en dan ook slechts alleen op grond van de onderwijswetgeving en niet in het kader van het vreemdelingtoezicht. De scholen en instellingen hebben richting vreemdelingendienst dan ook geen meldingsplicht. Het is niet de bedoeling van de maatregel, en naar het oordeel van de ondergetekenden ook geenszins het effect, dat de school of instelling een verlengstuk van de politie als rechtshandhaver wordt.

Op grond van het bovenstaande menen de ondergetekenden, dat met bovengenoemde aanpassing het algemeen belang dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd, kan worden bereikt, maar tegelijkertijd wordt voorkomen dat het schoolklimaat wordt aangetast.

Wat betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie om een nadere toelichting op de controle die tot stand zal worden gebracht om metterdaad de onderwijsvoorzieningen uit te sluiten voor niet-leerplichtige illegale vreemdelingen, verwijzen de ondergetekenden gaarne naar hetgeen zij hierboven op een vraag over de controle van de leden van de PvdA-fractie hebben opgemerkt.

Zowel de leden van de CDA-fractie als die van de D66-fractie stelden vragen naar aanleiding van de in artikel 8b, derde lid, van het wetsvoorstel neergelegde uitzondering ten aanzien van aanspraken op rechtsbijstand overeenkomstig de Wet op de rechtsbijstand. Voordat wij ingaan op de door deze fracties gestelde vragen, wijzen wij op de bijgevoegde nota van wijziging. Door de wijziging van artikel 8b van de Vreemdelingenwet werd het noodzakelijk de uitzondering ten aanzien van de rechtsbijstand uitdrukkelijk te regelen in de Wet op de rechtsbijstand. Als toelichting op deze algemene uitzondering lijkt het ons nuttig hier enkele meer algemene opmerkingen over artikel 6 van het Europees



Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en de aanspraak op door de overheid gefinancierde rechtsbijstand te maken.

Het derde lid van artikel 6 EVRM bevat een uitdrukkelijke bepaling over de rechtsbijstand in strafzaken waar het onder (c) stipuleert dat een ieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd ten minste het recht heeft zich zelf te verdedigen of de bijstand van een raadsman te hebben naar zijn keuze, of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd raadsman te worden bijgestaan, indien het belang van de rechtspraak dit eist.

Afgezien hiervan bevat artikel 6 geen expliciet voorschrift over de rechtsbijstand en dient met betrekking tot b.v. civiel- of bestuursrechtelijke gedingen te rade worden gegaan bij de gevormde jurisprudentie. De strekking van artikel 6 EVRM is, zo besliste het Europees Hof voor de Rechten van de mens in de zaak Airey (Eur. Court H.R., Airey case, judgment of 9 October 1979, Series A No. 32), dat aan deze bepaling het recht op een effectieve toegang tot de rechter kan worden ontleend. Het ontbreken van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand kan een schending van artikel 6 EVRM opleveren. Dit wil volgens het Hof evenwel niet zeggen dat voor elk civielrechtelijk geschil in gratis rechtsbijstand moet worden voorzien. In de eerste plaats kan de mogelijkheid zijn eigen zaak te behartigen in bepaalde gevallen een effectieve toegang tot de rechter inhouden. In de tweede plaats is de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand één, maar niet het enige, middel om de effectieve toegang tot de rechter te verzekeren. Er zijn ook andere middelen, zoals de vereenvoudiging van gerechtelijke procedures. Binnen de door het Hof gestelde randvoorwaarde zijn de lid-staten vrij in de keuze van hun maatregelen.

Artikel 6 EVRM laat met betrekking tot het recht van effectieve toegang tot de rechter naar ons oordeel wel ruimte om voor bepaalde soorten rechtsbelangen door de overheid gefinancierde rechtsbijstand uit te sluiten (zie artikel 12 Wet op de rechtsbijstand) maar niet ten aanzien bepaalde categorieën personen die zich binnen de grenzen van ons land bevinden en die overigens aan de door de Wet op de rechtsbijstand gestelde voorwaarden voldoen.

In dit licht menen wij naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de CDA-fractie te moeten stellen dat artikel 6 EVRM inderdaad zo ver gaat als door ons in de memorie van toelichting gememoreerd en dat – ook – illegaal verblijvende vreemdelingen, wanneer is voldaan aan de condities die zijn neergelegd in de Wet op de rechtsbijstand, aanspraak maken op rechtsbijstand in – het door de leden van deze fractie genoemde voorbeeld van – civiele procedures.

Dit geldt mutatis mutandis ook voor het door de leden van de D66-fractie genoemde voorbeeld van de echtscheiding – indien de Nederlandse rechter ter zake rechtsmacht heeft – van een in Nederland illegaal verblijvend echtpaar dat aan de financiële normen van de Wet op de rechtsbijstand voldoet. Aan de leden van deze fractie kan worden toegegeven dat dit inconsequent lijkt, maar, zo merken wij op, Nederland is gehouden aan de door het internationale recht getrokken grenzen.

Ten slotte mogen wij de leden van de fracties van CDA en D66 er nog op wijzen dat het door hen aangeroerde probleem, zo is in de praktijk gebleken, voornamelijk van theoretische aard is. Illegale vreemdelingen zijn – om voor de hand liggende redenen – niet snel geneigd zich tot de rechter te wenden.

De leden van de fractie van de VVD vragen of artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht ook van toepassing is op bijvoorbeeld artsen en andere geneeskundige hulpverleners.

Artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht is in beginsel niet van toepassing op genoemde hulpverleners, omdat zij in de regel niet handelen uit winstbejag. Uit de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II,

22 142, nr. 3) bij artikel 197a blijkt, dat deze eis is gesteld om diegene die handelt uit ideële motieven uit te zonderen. Bij «winstbejag» moet worden gedacht aan een gerichtheid op verrijking. De vraag van deze leden over de vreemdeling die ontmaskerd wordt als illegaal is beantwoord bij een eerdere vraag van deze leden in onderdeel 1.3. van deze nota.

De leden van de fractie van D66 stemmen van harte in met de uitzondering op het koppelingsbeginsel voor leerplichtige kinderen van illegalen, zij vragen naar een precieze definiëring van het begrip «echte illegalen».

Onder dit begrip vallen alle vreemdelingen die niet op grond van artikel 1b van de Vreemdelingenwet rechtmatig in Nederland verblijven. Op de pagina's 25 tot en met 27 van de memorie van toelichting wordt een opsomming geven van alle mogelijke verblijfposities die de Vreemdelingenwet kent. Wie daar als vreemdeling niet onder valt, is aan te merken als een echte illegaal.

De leden van de fractie van D66 vinden dat terughoudendheid en behoedzaamheid moet worden betracht waar het gaat om verwijdering van scholen van niet-leerplichtige illegale leerlingen.

De ondergetekenden zijn het met deze opvatting eens. Zoals hiervoor reeds aangegeven, zijn mede naar aanleiding van de opmerkingen van deze leden bij nota van wijziging aanpassingen in het wetsvoorstel aangebracht om een uitvoeringspraktijk met zo min mogelijk lasten voor betrokkenen mogelijk te maken. Overigens zij hier nogmaals opgemerkt dat het aldus gaat om niet leerplichtige, meerderjarige vreemdelingen, die niet rechtmatig in Nederland verblijven.

Deze leden merken voorts op dat pas tot verwijdering van school zou behoren te worden overgegaan, indien vaststaat dat verwijdering uit de klas ook leidt tot werkelijk vertrek uit Nederland. Wat voor zin heeft het anders, zo vragen deze leden, om de illegale jongere van school te halen? Zoals uit de eerdere antwoorden blijkt, wordt thans gekozen voor een systeem waarbij de onderwijsinstelling uitsluitend bij toelating beziet of aan de voorwaarden voor toelating tot het onderwijs wordt voldaan.

De ondergetekenden merken op, dat het kabinet voor deze maatregel kiest om onrechtmatig verblijf te ontmoedigen. In casu bestaat de ontmoediging in de wetenschap dat niet-leerplichtige, meerderjarige vreemdelingen van de onderwijsvoorzieningen geen gebruik mogen maken als zij hier niet-rechtmatig verblijven.

De vraag van de leden van de D66-fractie en die van het GPV om een uitgebreide reactie te geven op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het advies van de Nationale Raad van de Volksgezondheid, beantwoorden wij gaarne op deze plaats.

Voor zover de regering niet reeds door de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties haar mening over een aantal door de Raad naar voren gebrachte aspecten van dit wetsvoorstel kenbaar heeft gemaakt, zal hieronder op de voornaamste punten een reactie worden gegeven.

Met het onderhavige advies beoogt de NRV te adviseren over de gevolgen van de zogeheten «Koppelingswet» voor de gezondheidszorg. De NRV beargumenteert dat de overheid een verantwoordelijkheid houdt voor de gezondheidszorg aan illegaal in ons land verblijvende vreemdelingen, met name in situaties waarin het leven en essentiële functies, ook van derden (tuberculosebestrijding) bedreigd worden.

Uit de hierna in paragraaf 4 van deze nota neergelegde regeringsreactie moge blijken dat de regering deze opvatting van de NRV deelt. De NRV is voorts van mening dat alle zorg voor illegaal verblijvende kinderen optimaal toegankelijk moet zijn, omdat zij niet verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor hun illegale status.

Wij merken hierover op dat ook voor kinderen van illegalen dit wetsvoorstel tot gevolg heeft dat zij – voor zover dat al het geval was – niet langer medeverzekerd kunnen zijn ingevolge de Ziekenfondswet, en niet verzekerd kunnen zijn ingevolge de AWBZ en de WTZ, ook al zou het kind geacht kunnen worden in Nederland woonachtig te zijn. Ook een beroep op de ABW is voor hen niet mogelijk.

De regering gaat ervan uit dat de zorgverleners het verlenen van zorg zullen stellen boven de vraag of zij daarvoor betaald zullen worden en is daarom van mening dat de zorg daarom in zijn algemeenheid reeds toegankelijk is.

De regering is van mening dat het Nederlandse rechtssysteem als zodanig (derhalve met inbegrip van zowel de burger-, straf- en tuchtrechtelijke verplichtingen van hulpverleners in acute noodsituaties zorg te verlenen ongeacht de vraag of zij betaling voor hun diensten zullen verkrijgen, als van de mogelijkheden die de instellingen hebben om via de Wet Tarieven Gezondheidszorg aanpassing van de budgetten in verband met «dubieuze debiteuren» te verkrijgen alsmede van het in het kader van dit wetsvoorstel in te stellen fonds) ook onder de Koppelingwet illegalen en hun kinderen voldoende waarborg biedt dat zij niet verstoken zullen raken van medische zorg. Het systeem biedt vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven evenwel geen rechtens afdwingbaar recht op daadwerkelijke verlening van zorg.

De regering acht het met het oog op de bescherming van de volksgezondheid van belang dat kinderen van illegalen in de gelegenheid worden gesteld drempelvrij deel te nemen aan een vaccinatieprogramma overeenkomstig het Rijksvaccinatieprogramma. Dat zelfde geldt – ook voor volwassenen – voor de infectieziektenbestrijding (met inbegrip van TBC) en voor de zorg rond zwangerschap en geboorte.

De Raad vraagt zich voorts af of de gevolgen van dit wetsvoorstel ten aanzien van de verlening van medische zorg aan illegalen wel stroken met de verplichtingen die Nederland heeft als verdragspartij bij een aantal verdragen behorende tot de categorie «mensenrechtenverdragen» en met name het Verdrag inzake de rechten van het kind (voor Nederland in werking getreden op 8 maart 1995), hierna eenvoudshalve «Kindverdrag» genoemd.

De regering merkt op dat Nederland door het ratificeren van die verdragen het recht van een ieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid heeft erkend, en zich onder meer en voor zover relevant, heeft verbonden inspanningen te doen om te komen tot een gezonde ontwikkeling van het kind, voorkoming en bestrijding van ziekten en het scheppen van omstandigheden die een ieder in geval van ziekte geneeskundige bijstand en verzorging waarborgen.

Het Kindverdrag bepaalt in artikel 24 dat de Staten die Partij zijn (bij het verdrag) het recht van het kind op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid en op voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van de gezondheid erkennen. In dat verband moeten die Staten ernaar streven dat geen enkel kind zijn recht op toegang tot deze voorzieningen wordt onthouden, moeten zij passende maatregelen nemen om de verlening van de nodige medische hulp en gezondheidszorg aan alle kinderen te waarborgen, met nadruk op de ontwikkeling van de eerstelijnsgezondheidszorg, alsmede om passende pre- en postnatale zorg voor moeders te waarborgen.

De regering is van mening dat deze mensenrechtenverdragen, en dus ook het Kindverdrag, de Nederlandse overheid nopen tot het aanbieden van een zo goed mogelijke gezondheidszorg, alsmede van voorzieningen ter financiering daarvan, voor zover betrokkenen die zorg niet zelf kunnen betalen. In Nederland wordt een aantal gezondheidszorgvoorzieningen betaald uit de begroting (preventie, jeugdgezondheidszorg en gezondheidsvoorlichting en opvoeding). Hierin zal als gevolg van dit wetsvoorstel geen verandering optreden. De financiering van de

gezondheidszorg wordt voorts geregeld via een systeem van sociale en particuliere ziektekostenverzekeringen.

De regering is van mening dat Nederland op het punt van aanbod van gezondheidszorg voldoet aan de in de mensenrechtenverdragen neergelegde inspanningsverplichtingen.

Voorts merkt de regering op dat Nederland in diverse mensenrechtenverdragen het recht van een ieder op sociale zekerheid heeft onderschreven, alsmede – ten aanzien van onderdanen van Verdragsluitende Partijen – het recht op sociale en geneeskundige bijstand. Echter, de regering heeft juist bij artikel 26 van het «Kindverdrag» een voorbehoud gemaakt, namelijk dat die bepaling niet verplicht tot een zelfstandig recht op sociale zekerheid, daarbij inbegrepen sociale verzekering. Dat voorbehoud heeft als achtergrond te voorkomen dat een kind – in strijd met de nationale systematiek – bijvoorbeeld een rechtstreeks recht op ziekenfondsverzekering zou kunnen doen gelden.

De regering is van mening dat in het kader van dit wetsvoorstel niet aan de orde is de vraag of Nederland iedereen wel voldoende gezondheidszorg waarborgt, doch dat hier een rol speelt de vraag of Nederland bepaalde groepen personen op grond van hun verblijfsstatus, de in dit wetsvoorstel begrepen collectieve voorzieningen, waaronder een verzekering ingevolge één van de – tot het terrein van de sociale verzekeringen behorende – door de overheid geregelde vormen van ziektekostenverzekering, mag onthouden. Hier is dus het non-discriminatiebeginsel in het geding.

Op dit aspect van dit wetsvoorstel is de regering in de memorie van toelichting uitgebreid ingegaan.

De Raad doet tenslotte concrete aanbevelingen om de financiële problemen, die naar zijn mening met name bij de invoering van dit wetsvoorstel voor de gezondheidszorg gaan ontstaan, te compenseren.

De regering heeft reeds besloten financiële tegemoetkoming te verlenen aan zorgverleners, onder bepaalde voorwaarden, voor door hen aan illegalen verleende medische zorg.

Bij de definitieve vormgeving van deze financiering wordt bezien in hoeverre de desbetreffende aanbevelingen van de Raad kunnen worden meegenomen.

De leden van de fracties van de SGP en van het GPV vroegen aandacht voor de positie van de vreemdeling die niet over een verblijfsvergunning beschikt en in principe voor uitzetting in aanmerking komt, in het geval dat de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een zijner gezinsleden een belemmering vormt voor die uitzetting (art. 25 Vreemdelingenwet). In zodanig geval zal krachtens de Algemene bijstandswet generlei recht op bijstand bestaan, noch voor zover het betreft de algemene bestaansmiddelen, noch voor zover het betreft de kosten van noodzakelijke medische zorg. Zoals in de memorie van toelichting op het wetsontwerp is uiteengezet zal ten aanzien van de noodzakelijke medische zorg een bijzondere voorziening worden getroffen onder verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; hierop zal hierna in paragraaf 4 worden ingegaan. Bij de vormgeving van deze bijzondere voorziening zal met deze groep rekening gehouden worden. Voor het overige verwijzen wij naar ons antwoord op eerdere vraag van de fractie van de SP over de groep vreemdelingen bedoeld in artikel 25 van de Vreemdelingenwet.

De leden van de SP-fractie vragen naar een diepgaande toelichting van de regering op de internationale juridische aspecten van de uitsluiting van niet leerplichtigen.

Artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) bepaalt: Niemand zal het recht op onderwijs worden ontzegd. Dit

artikel biedt echter geen ongeclausuleerd recht op onderwijs. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens heeft inzake een klacht van een gedetineerde die niet in staat werd gesteld een studie te volgen (Zaak 5962/72, X v. Verenigd Koninkrijk, D&R 2 (1975), p. 50) namelijk het standpunt ingenomen, dat het recht op onderwijs ingevolge artikel 2 van het Eerste Protocol EVRM beperkt is tot het recht op toegang tot het primair onderwijs. Dat begrip kan zich in Nederlandse termen laten vertalen als onderwijs waarvoor de leerplicht geldt.

Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 2 van het Eerste Protocol EVRM juncto artikel 14 EVRM (Belgische taalzaak, arrest van 23 juli 1968, A.6 (1968) valt voorts af te leiden dat de overheid in bepaalde gevallen onderscheid kan maken in de omvang van het recht op onderwijs, mits dat onderscheid op redelijke en objectieve gronden kan worden gerechtvaardigd en het niet de kern van het recht raakt. Op grond van deze artikelen bestaat er dus de mogelijkheid om in bepaalde gevallen onderscheid te maken in de omvang van het recht op onderwijs. Met name aan het recht van individuen met een bijzondere rechtspositie, zoals bijvoorbeeld illegale vreemdelingen of gedetineerden, kan in dit verband op objectieve en redelijke gronden een meer beperkte uitleg gegeven worden.

In het onderhavige wetsvoorstel is die beleidsmarge voor de niet-leerplichtigen van 18 jaar en ouder op een zodanige wijze ingevuld dat een ieder die rechtmatig op ons grondgebied verblijft, en dat zijn de Nederlanders en de vreemdelingen die vallen onder het bereik van artikel 1b van de Vreemdelingenwet, toegang hebben tot de onderwijsvoorzieningen. Voor al deze personen gelden daarnaast de gebruikelijke toelatingsvoorwaarden die voor de opleidingen gesteld worden. De beperking van de toegang strekt zich in dit wetsvoorstel dan ook enkel uit over de groep niet-leerplichtige meerderjarige vreemdelingen, die niet rechtmatig in ons land verblijven of waarvan het verblijfsrecht niet voorziet in het volgen van onderwijs. Hun wordt de toegang tot het door de overheid bekostigde onderwijs onttrokken in het kader van het door dezelfde overheid voorgestane ontmoedigingsbeleid, dat zich uitstrekt over alle terreinen van de overheidszorg.

Als tweede kan genoemd worden het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).

Blijkens de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet ging de regering er van uit dat de materiële bepalingen van het IVESCR geen rechtstreekse werking hebben. Dit oordeel wordt ook in de jurisprudentie onderschreven. Zie bijvoorbeeld HR 22 januari 1988, NJ 1988, 891 en HR 14 april 1989, NJ 1989, 469.

Artikel 13 van het IVESCR bepaalt dat partijen bij het Verdrag het recht van een ieder op onderwijs erkennen. Dit artikel moet gelezen worden in samenhang met andere bepalingen van het IVESCR, zoals artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 4.

Artikel 2, eerste lid, is de centrale bepaling van het IVESCR die de aard en de reikwijdte van de verplichtingen nader definieert en bepaalt:

« Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen.»

Artikel 2, tweede lid, bevat de non-discriminatiebepaling, die gelezen moet worden in samenhang met elk artikel van Deel III van het IVESCR (de materiële rechten), en zegt:

«De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich te waarborgen dat de in dit Verdrag opgesomde rechten zullen worden uitgeoefend zonder discriminatie van welke aard ook, wat betreft ras, huidskleur,

geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.»

Net zo min als artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, heeft artikel 2, tweede lid, IVESCR de strekking ongelijke behandeling welke op objectieve en redelijke gronden kan worden gerechtvaardigd, in de weg te staan. Het begrip «discriminatie» ziet slechts op ongelijke behandeling zonder objectief en redelijk doel.

Artikel 4 geeft de grenzen van de beperkingsmogelijkheid van de Staat aan, namelijk alleen in zoverre dit verenigbaar is met de aard van het recht en alleen met het doel het algemene welzijn in een democratische samenleving te bevorderen. Artikel 4 luidt:

«De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, wat het genot van de door de Staat overeenkomstig dit Verdrag verleende rechten betreft, de Staat deze rechten slechts mag onderwerpen aan bij de wet vastgestelde beperkingen en alleen voor zover dit niet in strijd is met de aard van deze rechten, en uitsluitend met het doel het algemeen welzijn in een democratische samenleving te bevorderen».

Op grond van artikel 2, tweede lid, juncto artikel 4 van het Verdrag kunnen derhalve beperkingen worden gesteld, mits deze op objectieve en redelijke gronden kunnen worden gerechtvaardigd.

Een onderscheid tussen legale en illegale vreemdelingen bij de toegang tot collectieve voorzieningen is zo'n gerechtvaardigd belang van de staat, omdat daarmee wordt voorkomen dat illegale vreemdelingen feitelijk en financieel in staat gesteld worden in het land te verblijven. De Staat dient daartoe de mogelijkheid te hebben de toegankelijkheid van de collectieve voorzieningen te beperken op de wijze als in het wetsvoorstel is geschied.

Steun voor deze opvatting is te vinden in een tweetal andere internationale regelingen die verband houden met met bovengenoemde internationale verdragen:

«Declaration on the human rights of aliens» en het UNESCO-Verdrag tot Bestrijding van Discriminatie in het Onderwijs.

Uit artikel 2 van de «Declaration on the human rights of aliens» (G.A.Res. 40/144, U.N.Doc. A/C.3/40/L.80 Annex (1985) kan worden afgeleid dat illegale vreemdelingen geen aanspraken kunnen doen gelden op bepalingen van het Verdrag. Artikel 2 van deze Verklaring luidt:

«Nothing in this declaration shall be interpreted as legitimating any alien's illegal entry into and presence in a state, nor shall any provision be interpreted as restricting the right of any state to promulgate laws and regulations concerning the entry of aliens and the term and conditions of their stay...»

Het UNESCO-Verdrag tot Bestrijding van Discriminatie in het Onderwijs beoogt in het bijzonder de bestrijding en het voorkomen van discriminatie en het verwezenlijken van gelijke kansen in het onderwijs. Dit verdrag kan gezien worden als een *lex specialis* van artikel 13 IVESCR. De bepalingen van dit UNESCO-verdrag hebben geen rechtstreekse werking (Zie HR 22 januari 1988, NJ 1988, 891).

In artikel 1, eerste lid, van het UNESCO-Verdrag wordt een definitie gegeven van discriminatie, waaruit wellicht valt af te leiden in hoeverre artikel 13 IVESCR rechten aan illegale vreemdelingen verleent. Het eerste lid van artikel 1 luidt:

«In dit Verdrag omvat de uitdrukking «discriminatie» ieder onderscheid dat, en iedere uitsluiting, beperking of voorkeur die, op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, economische omstandigheden of geboorte, ten doel of ten gevolge hebben dat de gelijkheid van behandeling ten aanzien van het onderwijs teniet wordt gedaan of wordt aangetast, en in het bijzonder ten doel of ten gevolge hebben dat:

a. personen of groepen personen de toegang tot het onderwijs, van welke soort of welk niveau ook, wordt ontzegd;

- b. personen of groepen personen met onderwijs van lager gehalte genoeg moeten nemen;
- c. met inachtneming van de bepalingen van artikel 2 van dit Verdrag, voor personen of groepen personen afzonderlijke onderwijssystemen of -instellingen worden opgericht of in stand gehouden; of dat
- d. personen of groepen personen voorwaarden worden opgelegd die onverenigbaar zijn met de menselijke waardigheid.« Nationaliteit in staatkundige zin is niet als discriminatiegrond opgenomen.

Op grond van artikel 3, sub e, van dit Verdrag dienen de verdragsstaten echter wel aan buitenlandse onderdanen die op hun grondgebied wonen («foreign nationals resident within their territory») op dezelfde wijze toegang te verlenen tot het onderwijs als hun eigen onderdanen. Het UNESCO-Verdrag geeft geen nadere definitie van het begrip «resident within their territory». Aan het begrip kan gelet op het gebruik van dit begrip in internationaal verband de betekenis gegeven worden van legaal verblijf houden op het grondgebied. Zie de Travaux préparatoires of the European Convention of Human Rights, Vol. IX, Den Haag 1977, p. 20) en het op pagina 9 van de memorie van toelichting gememoreerde zevende protocol bij het EVRM .

Wij trekken hieruit de volgende conclusies:

Het IVESCR en andere VN- en UNESCO-verdragen laten ruimte voor een uitleg die het mogelijk maakt om inzake collectieve voorzieningen de rechten van bepaalde niet-onderdanen te beperken. Met name artikel 4 IVESCR biedt de verdragsstaten de mogelijkheid om ter bevordering van het algemeen welzijn aan het genot van materiële rechten, beperkingen op te leggen, mits dit op objectieve en redelijke gronden gebeurt. Verder valt uit met het IVESCR samenhangende VN-verdragen af te leiden dat de definitie van «discriminatie» niet omvat het op objectieve en redelijke gronden te maken onderscheid tussen onderdanen en legaal verblijvende vreemdelingen enerzijds en niet-legaal verblijvende vreemdelingen anderzijds. De beperking van de toegang tot het onderwijs voor niet-rechtmatig in ons land verblijvende vreemdelingen is in lijn met het hierboven geschetste internationaalrechtelijke kader.

Voor de vragen naar de gevolgen voor de scholen en de verwijdering van leerlingen wordt verwezen naar de beantwoording van soortgelijke vragen van andere fracties.

### **3. Logistieke voorwaarden**

De leden van de fractie van de VVD vragen of de bijdragen die in rekening worden gebracht in verband met het gebruik van de GBA kostendekkend zijn. Ook willen deze leden weten of het redelijk is de instanties die de taak opgelegd krijgen om na te gaan of iemand rechtmatig in Nederland verblijft, te laten betalen voor de kosten van het gebruik van het GBA-netwerk.

Op grond van artikel 95 Wet GBA is de vertrekking van gegevens uit de GBA kosteloos. Dit laat echter onverlet dat afnemers en bijzondere derden krachtens artikel 5 Wet GBA een bijdrage leveren in de kosten van de instandhouding van het GBA-netwerk (beheerkosten van het GBA-stelsel en transportkosten van GBA-berichten). De bijdragen die op grond van het huidige artikel 5 worden betaald zijn kostendekkend.

De in de memorie van toelichting reeds aangekondigde evaluatie van het financieringsmodel GBA heeft niet geleid tot wijziging van het uitgangspunt dat de kostenverrekening van de beheer- en transportkosten dient te geschieden op basis van kostendekkendheid. Dit is als zodanig opgenomen in een wetsvoorstel over de wijziging van het financieringsmodel GBA.

Op basis van de voorgenomen wijziging van het financieringsmodel betalen alle afnemers en bijzondere derden een kostendekkend tarief per verzonden en ontvangen bericht. Gepaard aan de belangen van de

verschillende uitvoeringsorganen bij een doelmatige informatievoorziening, levert het uitgangspunt van kostendekkendheid volgens de regering een redelijke lastenverdeling op.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe de regering ervoor zorgt denkt te dragen dat de uitvoerders van de materiewetten adequaat worden geïnstrueerd.

Voor wat betreft de uitvoering van de sociale-ziektekostenverzekeringswetten en de WTZ draagt normaliter de Ziekenfondsraad zorg voor een adequate voorlichting naar en instructie van de uitvoeringsorganen. Over het gebruik van de GBA-gegevens, daaronder begrepen de verblijfstitelgegevens, zijn en worden uitvoeringsorganen uitgebreid geïnformeerd. Omdat ook verzekerden tot taak hebben de uitvoeringsorganen in te lichten omtrent alle aspecten die van belang kunnen zijn voor hun verzekering, is het van belang dat ook het publiek in diverse talen goed wordt voorgelicht over de gevolgen van dit wetsvoorstel. Daarbij moet dan wel duidelijk worden gemaakt dat de bij de uitvoeringsorganen werkzame functionarissen geen opsporingstaak hebben in de zin van de Vreemdelingenwet en mitsdien de eventueel verkregen gegevens niet zullen doorgeven aan de Vreemdelingendienst.

De leden van de RPF-fractie vragen naar de stand van zaken op het punt van de technische uitvoerbaarheid van de koppeling VAS-GBA en of uitgegaan kan worden dat de koppeling op de beoogde wijze vorm kan krijgen.

In navolging van hetgeen in antwoord op eerdere antwoorden is gesteld, herhaalt de regering dat koppeling tussen het VAS en de GBA per mei 1996 gerealiseerd is.

De leden van de GPV-fractie informeren naar de bestuurslasten die uit het wetsvoorstel kunnen voortvloeien voor gemeenten. In dit verband willen zij weten of het voor iedere ambtenaar mogelijk is van zijn of haar werkplek de GBA te raadplegen.

In de Wet GBA wordt onderscheid gemaakt tussen buitengemeentelijke afnemers en binnengemeentelijke afnemers. Binnengemeentelijke afnemers zijn alle afnemers die organen zijn van de gemeente die houder is van de desbetreffende basisadministratie. Buitengemeentelijke afnemers zijn alle andere afnemers dan binnengemeentelijke afnemers.

Ten aanzien van binnengemeentelijke afnemers biedt de Wet GBA enige ruimte om uitvoerende ambtenaren rechtstreekse toegang te geven tot de GBA-gegevens. Artikel 96 Wet GBA geeft namelijk aan dat binnengemeentelijke afnemers toegang kunnen krijgen tot de basisadministratie voorzover dat bij of krachtens gemeentelijke verordening wordt geregeld. Of rechtstreekse raadpleging vanaf de werkplek binnengemeentelijk mogelijk is, hangt met andere woorden af van de gemeentelijke regelgeving.

Ten aanzien van buitengemeentelijke afnemers bepaalt de Wet GBA dat geen rechtstreekse toegang tot de basisadministratie wordt verleend. Dat betekent dat een medewerker van een uitvoeringsorgaan dat buitengemeentelijke afnemer is, vanaf de werkplek geen rechtstreekse toegang heeft tot de GBA. Buitengemeentelijke afnemers die aangesloten zijn op het geautomatiseerde GBA-netwerk kunnen grof gezegd worden geautoriseerd voor twee manieren van gegevensverstrekking uit de GBA. Allereerst spontane verstrekking van GBA-gegevens die wijzigingen ondergaan en ten tweede verstrekkingen naar aanleiding van een concrete vraag van een buitengemeentelijke afnemer op ad hoc-basis. Wanneer verstrekking van verblijfsrechtelijke gegevens uit de GBA heeft plaatsgevonden en die gegevens zijn opgenomen in de eigen registratie van het uitvoeringsorgaan, dan behoort het tot de verantwoordelijkheid van dat uitvoeringsorgaan in hoeverre de eigen registratie – binnen de



kaders van de Wet persoonsregistraties – voor uitvoerende medewerkers raadpleegbaar is.

#### **4. Financiering van medische zorg in acute noodsituaties**

Een groot aantal fracties heeft vragen gesteld over de financiering van de gezondheidszorg aan illegaal verblijvende vreemdelingen. Alvorens in te gaan op specifieke, thematische vragen, geeft de regering er de voorkeur aan eerst op vragen van algemene aard te reageren.

De leden van de fractie van D66 informeren of de regering het eens is met de stelling dat de oprichting van een fonds niet meer is dan een morele verplichting van de overheid.

In antwoord daarop wijst de regering met instemming op de opvatting van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid in haar advies van juli 1995 over gezondheidszorg voor illegaal verblijvende vreemdelingen. De Raad stelt daarin dat op grond van juridische en ethische overwegingen de overheid een verantwoordelijkheid houdt, om gezondheidszorg voor illegaal verblijvende vreemdelingen mogelijk te laten zijn, althans niet te belemmeren.

In dit verband acht de regering het van belang om het bij sommige fracties kennelijk gerezen misverstand op te heffen, als zou de regering voornemens zijn de medische zorg ontoegankelijk te maken voor illegaal verblijvende vreemdelingen. De regering streeft ernaar om de medische zorg aan illegalen niet ten laste te laten komen van de collectieve middelen. Een uitzondering hierop wil zij laten gelden voor situaties, waarin er sprake is van in acute noodsituaties geboden hulp aan illegalen, waarvan de kosten niet kunnen worden verhaald op de betreffende illegaal of op derden. Onder de in de memorie van toelichting gestelde voorwaarden, kan dan een beroep op het in te stellen fonds worden gedaan. Onderstaand zal de regering nog nader ingaan op de interpretatie van de gestelde voorwaarden. Voorop staat echter het beginsel dat, wanneer een illegaal gebruik maakt van gezondheidszorgvoorzieningen, hij in beginsel zelf de rekening betaalt. De Koppelingswet staat er niet aan in de weg dat betrokkene een particuliere ziektekostenverzekering (anders dan de in de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen bedoelde, zogeheten Standaardpakketpolis) afsluit.

Zoals de fractieleden van de VVD ook bepleiten, betekent dit dat in eerste instantie de hulpverlener zijn kosten moet declareren bij degene die de hulp ontvangt. Het onderhavige wetsvoorstel heeft dan ook geen betrekking op de toegankelijkheid van de zorg maar op de financiering ervan.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de regering op blz. 23 van de memorie van toelichting de stelling van de Ziekenfondsraad onderschrijft, dat «ook voor onverzekerde illegale vreemdelingen de toegang tot de noodzakelijke zorg gewaarborgd dient te zijn» en vragen de regering of deze stelling wel inhoudelijk overeenkomt met hetgeen de regering verstaat onder noodzakelijke medische zorg.

Gezien het hierboven betoogde dat het niet gaat om een toegankelijkheidsvraag maar om een financieringskwestie, onderschrijft de regering andermaal ten volle de zienswijze van de Ziekenfondsraad. Daarnaast merkt de regering op dat de kosten van preventieve gezondheidszorg thans reeds voor een groot deel worden gefinancierd ten laste van de begroting: preventieve zorg door gemeenten wordt betaald uit de gemeentelijke begroting, met uitzondering van het Kruiswerk en het Rijksvaccinatieprogramma.

Diverse fracties hebben gevraagd of de criteria, op grond waarvan een beroep kan worden gedaan op het fonds, voldoende duidelijk zijn voor praktische toepassing. Mede in combinatie met de nog bestaande

onduidelijkheden over de aantallen illegale vreemdelingen en de omvang van het beroep op gezondheidszorg vroegen deze fracties zich dan ook af, of het gereserveerde bedrag van f 11 miljoen gulden voor het fonds voldoende zal blijken te zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een duidelijk onderscheid tussen «noodzakelijke medische zorg» en «medische zorg in acute noodsituaties». Zij stellen in dit verband dat medische zorg noodzakelijk kan zijn, zonder dat er sprake is van ernstig gevaar voor het leven van de patiënt of ernstig gevaar voor de volksgezondheid bij uitblijven van behandeling. De leden van de fractie van D66 vragen wat precies wordt verstaan onder «acute medische noodsituaties». De leden van de SGP-fractie en de VVD-fractie stellen een soortgelijke vraag.

De regering erkent dat er over de omvang van het aantal illegale vreemdelingen geen precieze gegevens beschikbaar zijn. Aangezien dit aantal van invloed kan zijn op de omvang van het beroep dat zal worden gedaan op het fonds, zal de ervaring moeten uitwijzen of het bedrag van f 11 miljoen gulden voldoende zal blijken te zijn.

In dit verband zij erop gewezen dat de instelling van het onderhavige fonds ertoe kan bijdragen, dat nader inzicht ontstaat in de aard en omvang van essentiële knelpunten in de gezondheidszorg als gevolg van het verblijf van onverzekerde illegale vreemdelingen in ons land. De regering acht het van belang dat dit inzicht ontstaat teneinde te voorkomen dat onverantwoorde effecten optreden voor de gezondheid van de vreemdelingen zelf als ook voor die van de bredere samenleving. Met de instelling van het fonds en met de formulering van de voorwaarden waaronder tot uitkering uit het fonds kan worden besloten, is dus niet alleen een financiële voorziening getroffen, maar kan tevens een beter inzicht worden verkregen in de omvang van de problematiek.

Het zij benadrukt dat het fonds onderhevig is aan budgetsystematiek. Er is dus geen sprake van «open-eind financiering», zoals de leden van de VVD-fractie suggereerden. Het bedrag van f 11 miljoen is limitatief voor de totaliteit van de per jaar te verstrekken tegemoetkomingen.

Ten aanzien van de vier voorwaarden op basis waarvan tot uitkering uit het fonds kan worden overgegaan zij het volgende opgemerkt.

De regering heeft met genoemde voorwaarden algemene uitgangspunten geformuleerd, waarvan zij verwachtte dat die door professionele deskundigen binnen aanvaardbare marges eenduidig geïnterpreteerd zouden kunnen worden.

Inmiddels is niet alleen vanuit de genoemde fracties en de Nationale Raad van de Volksgezondheid, maar ook vanuit het veld (o.a. de Raad van Kerken, Justitia et Pax, Gemeente Amsterdam/ZAO-zorgverzekeringen, Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), Vereniging voor Volksgezondheid en Wetenschap, De Kruispost, De Witte Jas, PvdA-fractie Gemeente Amsterdam, College van B&W Gemeente Dordrecht) bezorgdheid geuit ten aanzien van de wijze waarop de gezondheidszorg voor illegalen kan worden bemoeilijkt door invoering van het wetsvoorstel en met name door de toepassing van de genoemde voorwaarden.

Dit brengt de regering ertoe onderstaand nadere uitwerking te geven aan de voorwaarden zoals deze zijn omschreven op pagina 23 van de memorie van toelichting. Daarbij maakt zij onderscheid tussen twee zorginhoudelijke voorwaarden en twee procedureel-technische (uitvoerings) voorwaarden.

De eerste zorginhoudelijke voorwaarde luidt:

«het moet gaan om aan een illegaal verleende en in het desbetreffende geval adequate en onvermijdelijke medische zorg».

Vastgesteld moet dus worden dat het gaat om aan een illegaal verleende zorg. Zowel de KNMG als diverse andere organisaties stellen dat het onwenselijk is dat een hulpverlener naar de verblijfsstatus van patiënten zou moeten vragen met name omdat dit de vertrouwensrelatie

tussen hulpverleners en patiënten kan schaden en tevens vanwege de administratieve rompslomp. De regering is van mening dat de hulpverlener inderdaad niet naar de verblijfsstatus zou behoeven te vragen. De hulpverlener dient wel na te gaan of de patiënt verzekerd is. Is dat niet het geval dan kan sprake zijn van onverzekerd zijn in verband met illegaliteit of onverzekerd zijn om andere redenen. In de visie van de regering behoort het tot de taak van de fondsbeheerder om voldoende zekerheid te verkrijgen dat de zorg is verleend aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

Het onderdeel «Adequate en onvermijdelijke medische zorg», dient te worden bezien in samenhang met de voorwaarde «verleend in een acute medische noodsituatie, c.q. in een geval waarin de Nederlandse volksgezondheid is gemoeid».

In aanvulling op het gestelde in de memorie van toelichting licht de regering graag nader toe hoe zij deze criteria wil interpreteren.

Mede gelet op door het veld geleverde commentaren is de regering van mening, dat de in de onderstaande situaties aan illegalen verleende zorg in aanmerking komt voor vergoeding uit het bedoelde fonds (daarbij dient dan steeds ook aan de overige criteria te worden voldaan). De regering volgt hierbij voor een belangrijk deel de suggesties van de Vereniging voor Volksgezondheid en Wetenschap.

Situaties waarin aan illegalen verleende zorg in aanmerking komt voor vergoeding uit het bedoelde fonds:

1. Zorg verleend in of ter voorkoming van situaties van levensbedreiging, dan wel in of ter voorkoming van situaties van blijvend verlies van essentiële functies.

2. Zorg verleend in situaties waarin zich een gevaar voor derden voordoet. Dit geldt bijvoorbeeld voor bepaalde infectieziekten (in het bijzonder tbc) en bij psychische stoornissen die gepaard gaan met agressief gedrag. Ook zwangerschapszorg valt onder dit criterium.

Daarnaast hebben kinderen van illegalen tevens toegang tot de preventieve jeugdgezondheidszorg alsmede tot een vaccinatieprogramma overeenkomstig het rijksvaccinatieprogramma.

De procedureel-technische (uitvoerings) voorwaarden luiden als volgt.

Voorwaarde 3: «waarbij de zorgverlener ten genoegen van de fondsbeheerder aannemelijk moet maken dat de kosten niet op de illegaal zelf of op een derde verhaalbaar zijn».

Voorwaarde 4: «waarbij naar het oordeel van de fondsbeheerder sprake is van kennelijke hardheid indien in het desbetreffende geval de rekening niet alsnog geheel of gedeeltelijk wordt betaald».

Het gestelde onder «inhoudelijke voorwaarden» brengt met zich mee dat het fonds uitkeringen kan doen aan hulpverleners in verband met onbetaalde rekeningen van aan illegalen verleende zorg. Het is echter niet de bedoeling van de regering dat alle bovenbedoelde zorg zondermeer ten laste van het fonds wordt gebracht, bovendien moet worden voorkomen dat van het fonds een aanzuigende werking uitgaat. Voorop staat het eerder genoemde beginsel dat de illegaal in beginsel zelf de rekening betaalt. Voorwaarden 3 en 4 zijn beide ter beoordeling aan de fondsbeheerder. De subsidie aan het fonds zal worden gebonden aan nader te formuleren randvoorwaarden. Vooralsnog denkt de regering daarbij bijvoorbeeld aan invoering van «drempelbedragen» of het slechts betaalbaar stellen van een bepaald percentage van de rekening. Een en ander zal bij de oprichting van het fonds nader uitgewerkt moeten worden.

De regering is van mening dat met bovenstaande interpretatie van de criteria is gewaarborgd dat noodzakelijke zorg ook voor illegalen toegankelijk blijft. Tevens zijn hiermee algemene uitgangspunten geformuleerd, waarvan verwacht mag worden dat zij de fondsbeheerder in staat stellen een adequaat systeem op te zetten voor uitkeringen uit het fonds.

De leden van de fracties van het CDA, D66 en het GPV stelden de vraag hoe het bedrag van 11 miljoen dat wordt verkregen uit schrapping van het huidige artikel 11 ABW is vastgesteld, en of hieruit aanwijzingen kunnen worden geput over de kosten die thans gemaakt worden voor medische noodsituaties in relatie tot illegalen.

De berekening van bedoeld bedrag is gebaseerd op het onderzoeksrapport «Vreemdelingen en bijstand I: artikel 84-vreemdelingen in de bijstand» dat door de staatssecretaris van SZW bij brief van 19 augustus 1994 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Blijkens dit onderzoek werd in het jaar 1992 aan circa 3000 vreemdelingen bijstand verleend krachtens artikel 84 van de Algemene bijstandswet. De onderverdeling van deze groep in verschillende subcategorieën, al naar gelang van de aard van de verblijfsrechtelijke positie, is weergegeven in de in het rapport opgenomen tabel 2.9. Aan een aantal van deze subcategorieën werd na 1 juli 1993 geen bijstand meer verleend, in verband met een aanscherping van het uitgiftebeleid m.b.t. de «verklaringen» ex art. 84, zoals die per die datum heeft plaatsgevonden. Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat de subcategorie vreemdelingen waarvan de verblijfsvergunning is vervallen, doch die tijdig verlenging van die vergunning heeft aangevraagd, ook in het kader van het thans voorliggende wetsontwerp bijstandsgerechtigd blijft. Een en ander leidt ertoe dat de schrapping van artikel 84 van de Algemene bijstandswet (art. 11 van de nieuwe Algemene bijstandswet) naar schatting voor een groep van ca. 750 vreemdelingen zonder verblijfsvergunning gevolgen zou hebben, hetgeen, uitgaande van een gemiddelde jaaruitkering van ca. f 15 300,-, correspondeert met een bedrag van ca. 11 miljoen. Het betreft m.n. personen van wie de vergunning tot verblijf is verlopen en die geen verzoek tot verlenging hebben ingediend, en personen aan wie een verblijfsvergunning is geweigerd, en die in afwachting zijn van een daartegen ingesteld herzieningsverzoek of beroep.

Uit evengenoemd rapport (blz. 21) blijkt dat op basis van artikel 84 van de Algemene bijstandswet geen bijzondere bijstand wordt verleend aan niet-verblijfsgerechtigde vreemdelingen met het oog op medische kosten, zodat het bedrag van 11 miljoen geen enkele indicatie geeft van het bedrag dat noodzakelijk is voor de financiering van medische zorg van illegalen en acute noodsituaties. Aangenomen moet worden dat de desbetreffende kosten thans worden gefinancierd door toepassing van de Ziekenfondswet als gevolg van het alsnog verlenen van een uitkering ingevolge de Algemene bijstandswet, c.q. doordat de zorgverleners of de vreemdeling zelf deze kosten dragen.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de vormgeving van het fonds, wie het gaat beheren en of bij de opzet van het fonds ook zorgverzekeraars en aanbieders van zorg en gemeenten worden betrokken.

De voorkeur van de regering gaat ernaar uit dat vanuit de reeds bestaande lokale en regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van de gezondheidszorg aan illegale vreemdelingen het initiatief wordt genomen tot oprichting van een stichting «illegalenfonds», waarmede van de zijde van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een subsidierelatie zal worden onderhouden.

Het vraagstuk van de vormgeving van het fonds is zeer recent onderwerp van overleg geweest met vertegenwoordigers van het Overleg Onverzekerden Problematiek Amsterdam (waarin onder andere participeren de gemeente Amsterdam, de zorgverzekeraar ZAO, de Witte Jas, de Kruispost en diverse lokale betrokken instanties). Genoemde vertegenwoordigers zijn inmiddels een initiatief tot samenwerking met andere grote gemeenten gestart.

De gedachten van gesprekspartners gingen voorlopig uit naar de oprichting van een stichting door de betrokken partijen. De stichting dient

een landelijke werkingssfeer te hebben en heeft tot doel financiële middelen ter beschikking te stellen om knelpunten in de gezondheidszorg aan illegaal verblijvende vreemdelingen op te lossen, binnen de (bovenstaande interpretatie van de) gestelde voorwaarden.

Naast inkomsten uit de subsidierelatie (11 mln) met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, kan de stichting eveneens inkomsten uit andere bronnen verwerven.

Vanuit het bovengenoemde Overleg Onverzekerden Problematiek Amsterdam heeft men op zich genomen om deze gedachtenlijn verder uit te werken tot een nader voorstel. De regering verwacht dit spoedig te ontvangen en zal aansluitend haar standpunt bepalen waarna de Tweede Kamer terzake zal worden geïnformeerd.

De leden van de D66-fractie en de leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe zij ertegenover staat om het fonds niet alleen open te stellen voor de kosten gemaakt voor illegaal verblijvende vreemdelingen, maar voor alle onverzekerden, zoals zwervers en verslaafden.

De regering oordeelt hierover, zoals ook reeds vermeld in de memorie van toelichting, negatief. Het fonds is uitdrukkelijk niet bedoeld voor financiering van door alle onverzekerden ontvangen medische hulp. Het aanbieden van een fonds ten behoeve van de financiering van aan illegalen verleende medische zorg is ingegeven door het ten aanzien van illegalen vervallen van de mogelijkheid van zowel verzekering ingevolge de sociale ziektekostenverzekeringen en de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen, als van de mogelijkheid van bijstandverlening in de kosten van acuut noodzakelijke medische zorg. Onverzekerde Nederlanders en niet-illegale vreemdelingen zijn veelal – in tegenstelling tot illegalen – in beginsel wel verzekeraar tegen ziektekosten in het kader van door de overheid geregelde vormen van ziektekostenverzekering. Bovendien kunnen zij in beginsel in bijzondere gevallen een beroep doen op de Algemene bijstandswet. De regering stelt zich daarom op het standpunt dat het gerechtvaardigd is om de in het kader van de Koppelingswet te treffen financieringsregeling uitsluitend betrekking te doen hebben op aan illegalen in acute medische noodsituaties verleende medische zorg.

De regering overweegt daarbij ook dat zowel voorkomen moet worden dat de Nederlandse voorzieningen (welke dan ook) een soort open uitnodiging worden voor iedereen waar ook ter wereld om naar Nederland te komen voor «gratis» medische behandeling (aanzuigende werking), als dat sommige personen die thans wel particulier tegen ziektekosten verzekerd zijn in de verleiding worden gebracht hun verzekering op te zeggen.

De leden van de D66-fractie stelden de vraag of ziekenhuizen nu wel of geen beroep mogen doen op het in te stellen fonds. De fractie van D66 suggereert – mede onder verwijzing naar de opvatting van de heer Kruijswijk – dat wanneer ziekenhuizen zelf voor de kosten van hulp aan illegalen moeten opdraaien, de zorg wellicht minder zal worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich voorts af of het koppelingsprincipe consequenties zal hebben voor de in de praktijk gegroeide netwerken van medische zorg voor onverzekerden (zwervers, verslaafden of medische toeristen) en welke.

Vooropgesteld zij, dat de regering de vrees van D66 dat ziekenhuizen de zorg zullen verminderen niet deelt. Ook ziet de regering geen reden te vooronderstellen dat het onderhavige wetsvoorstel consequenties zal hebben voor de in de praktijk gegroeide netwerken van medische zorg voor onverzekerden. Voor wat betreft de door ziekenhuizen te verlenen zorg wordt erop gewezen dat ziekenhuizen in elk geval in acute noodsituaties verplicht zijn zorg te verlenen. Eventuele problemen voor wat betreft oninbaarheid van vorderingen, worden zij geacht op te lossen

binnen hun budget en de voor de vaststelling van het budget geldende regelingen. Het kabinet doelt hiermede ondermeer op de COTG-richtlijn «Kosten afschrijving dubieuze debiteuren», die het mogelijk maakt dat de oninbare vorderingen van ziekenhuizen «opgespaard» in een periode van drie jaar, voor de daarop volgende periode van drie jaar in overleg tussen de ziektekostenverzekeraars en ziekenhuizen, worden betrokken in de vaststelling van de post dubieuze debiteuren in het budget, voor zover de verzekeraars de kosten daarvan «aanvaardbaar» achten. Indien in eerstbedoelde drie-jaarsperiode de oninbare bedragen in omvang toenemen krijgt het desbetreffende ziekenhuis ingevolge deze richtlijn daar niet met terugwerkende kracht compensatie voor. Slechts voor zover de desbetreffende richtlijn niet van toepassing is op bepaalde instellingen – zoals psychiatrische ziekenhuizen – zouden deze dus binnen de gestelde criteria een beroep op het fonds kunnen doen, indien de hulp aan illegalen tot budgettaire problemen leidt.

In aansluiting hierop veronderstelden de leden van de D66-fractie dat – indien alleen de eerstelijnszorg uit het fonds mag putten – naar alle waarschijnlijkheid geld zal overblijven. De leden van de D66-fractie vragen wat de bestemming is van de veronderstelde overblijvende middelen.

De regering acht het momenteel te prematuur om de veronderstelling te onderschrijven dat er waarschijnlijk geld zal overblijven in het fonds. Dit kan namelijk pas worden vastgesteld nadat het fonds daadwerkelijk enige tijd heeft gefunctioneerd.

De leden van de GPV-fractie stelden de vraag of het wel juist is dat ook kinderen van illegalen in beginsel niet in aanmerking komen voor medische hulp. De leden van de D66-fractie stelden een soortgelijke vraag. Zij voegden daaraan de vraag toe of de regering niet van mening is dat kinderen in ieder geval toegang tot de huisarts behoren te hebben, ook al is niet direct sprake van een acute medische noodtoestand, maar «slechts» van noodzakelijke zorg. Verder vragen de leden van de D66-fractie de regering of de regering hun opvatting deelt dat het belangrijk is dat een huisarts voor alle illegalen beschikbaar is.

De leden van het CDA en D66 constateerden in de memorie van toelichting dat de kosten van de preventieve gezondheidszorg – ook ten behoeve van illegalen – thans reeds gefinancierd worden ten laste van de begroting. De leden van deze fracties informeerden hierbij naar de onderdelen van deze preventieve gezondheidszorg. De leden van het CDA, het GPV en de SP suggereerden dat het zinvol zou zijn om ook de preventieve zorg gericht op het voorkomen van gevaar voor de algemene gezondheidszorg tot deze zorg te rekenen. De leden van de SP zijn voorts van mening dat de zorgplicht van de overheid zich verder moet uitstrekken dan slechts in gevallen van acute noodsituaties, zoals het verlenen van preventieve zorg en medische zorg aan kinderen, zwangere vrouwen en chronisch zieken.

In antwoord hierop zij het volgende opgemerkt. In de memorie van toelichting is al aangegeven dat hulpverleners aan een bijzonder persoon bepaalde verschaffingen niet mogen onthouden ongeacht zijn verblijfstatus. Hierbij is gesteld dat het moet gaan om die medische zorg die niet kan worden uitgesteld of onthouden zonder het leven of de gezondheidstoestand van betrokkene dan wel de Nederlandse volksgezondheid ernstig in gevaar te brengen. Voor wat betreft de interpretatie hiervan wordt verwezen naar vorenstaand gegeven interpretatie van de voorwaarden waaronder tot uitkering uit het fonds kan worden besloten.

De toegang tot de zorg inclusief de huisartsenzorg staat, zoals al eerder opgemerkt, voor alle illegalen open. Voor wat betreft de financiering verwijs ik naar het eerder gestelde over de primaire verantwoordelijkheid van de illegalen zelf. Deze lijn geldt onverkort wanneer kinderen van illegalen in het geding zijn. De regering acht het niet noodzakelijk of

gewenst voor kinderen een specifieke regeling te treffen. Voor eventuele aanspraken op het fonds in verband met medische zorg voor kinderen gelden dus ook dezelfde toetsingscriteria als voor volwassen illegalen.

De preventieve (jeugd)gezondheidszorg (met uitzondering van vaccinatieprogramma's) en de TBC-screening worden gefinancierd ten laste van de begroting, ook wanneer deze betrekking hebben op illegalen. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin – zoals reeds eerder gezegd – geen verandering.

Voor niet-begrotingsgefinancierde – al dan niet noodzakelijk geachte – hulp geldt het uitgangspunt dat de hulpverlener zijn kosten moet declareren bij degene die de hulp ontvangt. De regering wil evenwel een uitzondering maken voor een aantal vormen van preventieve zorg die thans niet begrotingsgefinancierd zijn, en waarvan het niet verlenen een ernstige gevaarzetting voor de individuele of de volksgezondheid met zich meebrengt. Ten aanzien van het laatste criterium is de regering van oordeel dat de bestrijding of beter gezegd de preventie van infectieziekten bij uitstek gericht is om die gevaarzetting te voorkomen.

Waar de eerder genoemde leden vroegen naar de onderdelen van de preventieve gezondheidszorg die als noodzakelijke medische zorg gezien worden wordt opgemerkt dat de regering hier in ieder geval onder verstaat: de zorg rond zwangerschap en geboorte, de preventieve jeugdgezondheidszorg (met inbegrip van de vaccinaties overeenkomstig het Rijks vaccinatie programma) en de bestrijding van infectieziekten.

## **II ARTIKELN**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel B*

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de zogenaamde voortgezette verblijvers als zodanig herkenbaar zijn in de GBA.

Zoals reeds opgemerkt in de memorie van toelichting zal na realisering van de koppeling VAS–GBA de informatie-uitwisseling over de verblijfspositie primair via de GBA plaatsvinden. Geeft de GBA echter geen uitsluitel over de verblijfstitel dan is het aangewezen dat de uitvoeringsorganen de verblijfsstatus bij de Vreemdelingendienst verifiëren.

Gelet op het feit dat de verblijfsrechtelijke aantekeningen in de GBA leidraad zijn geweest bij de formulering van artikel 1b van het onderhavige wetsvoorstel, sluit dit artikel aan bij de verblijfsposities in de GBA. Slechts in een enkel geval zal aanvullende verificatie bij de Vreemdelingendienst nodig zijn. Te denken valt aan de situatie waarin een vreemdeling ten minste vier weken voor het verstrijken van de toelating een aanvraag heeft ingediend om voortzetting van die toelating, maar de inwilliging van die aanvraag niet naadloos bij het verstrijken van de toelating aansluit. In de memorie van toelichting wordt deze categorie «voortgezette toelating-aanvragers» genoemd. Na het verstrijken van de oorspronkelijke toelating valt uit de GBA af te leiden dat een nieuwe aanvraag is ingediend en dat daarop nog niet is beslist. Voor het overige verwijzen wij naar een eerder antwoord op gelijklopende vraag van de leden van de fractie van het GPV.

In het kader van het koppelingsproject VAS–GBA is besloten tot evaluatie van de bruikbaarheid van de koppeling voor uitvoeringsorganen van de verblijfstitelcodering in zowel het VAS als de GBA. Deze evaluatie zal binnen een jaar na realisatie van de koppeling plaatsvinden.

De leden van de SGP-fractie vragen of het de bedoeling van de regering is het beleid van het Ministerie van Justitie, inhoudende dat vreemdelingen tot zes maanden na verstrijken van een vergunning tot verblijf een

verlenging kunnen aanvragen (Vreemdelingencirculaire A4, § 6.7.2.1) gewijzigd wordt in vier weken voor het verstrijken van de vergunning.

Uitgangspunt zal zijn de termijn van artikel 79 van het Vreemdelingenbesluit. De Vreemdelingencirculaire zal op dit punt worden herzien.

Tevens willen de leden van de SGP-fractie weten in hoeverre het wetsvoorstel rekening houdt met het praktische gegeven dat vreemdelingendiensten hun werk niet altijd foutloos doen. Het uitgangspunt van de regering is dat alle ambtenaren die een wet moeten uitvoeren dat zorgvuldig en nauwkeurig zullen doen. Desalniettemin valt niet geheel uit te sluiten dat in individuele gevallen een onjuiste beslissing kan worden genomen. In dergelijke gevallen is het in het algemeen gebruikelijk dat de nadelige gevolgen voor de betrokkene, indien de onjuistheid van die beslissing wordt vastgesteld, achteraf zoveel mogelijk worden weggenomen.

#### *Onderdeel C*

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie merken wij op dat geen verdere aanpassing van wetgeving aan dit wetsvoorstel of artikel 8b zal plaatsvinden. Wel zal in nieuwe wetgeving rekening worden gehouden met het koppelingsbeginsel van artikel 8b van de Vreemdelingenwet en eventuele differentiatie naar type verblijfsrecht.

De leden van de fractie van de VVD vragen eveneens of nog aanpassing van materiewetgeving zal plaatsvinden, en waarom in dat verband gekozen is voor een eerbiedigingsperiode van twee jaar.

Zoals in de beantwoording van soortgelijke vraag van de PvdA-fractie is uiteengezet, volgt geen aanpassingswetgeving. Dit hangt onder meer samen met de aanpassing van het koppelingsbeginsel en de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat een verblijfstoets wordt uitgevoerd ten aanzien van ontheffingen en vergunningen (artikel 8b, eerste lid, tweede volzin, van de Vreemdelingenwet). De eerbiedigingsbepaling in artikel XXIII vervalt dan ook in de nota van wijziging.

Terecht merken deze leden op dat het wetsvoorstel geen artikel XXIV kent, zoals abusievelijk in de memorie van toelichting werd vermeld.

#### *Onderdeel E*

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer het onderzoek naar de wijze waarop doelmatig kan worden voorzien in de behoefte van onderwijsinstellingen aan gegevens uit de GBA zal zijn afgerond.

De inventarisatie van de behoefte van onderwijsinstellingen aan gegevens uit de GBA en de bestudering van de wijzen waarop doelmatig in die behoefte kan worden voorzien heeft geleid tot de constatering dat het niet doelmatig is iedere individuele onderwijsinstelling op het GBA-netwerk aan te sluiten. Overigens is de Minister van Binnenlandse Zaken tot op heden niet benaderd door onderwijsinstellingen met het verzoek een regeling te treffen omtrent de systematische verstrekking van gegevens op grond van artikel 99, derde lid Wet GBA.

#### **Artikelen II tot en met V**

De leden van de fracties van CDA en VVD vragen zich af of en op welke wijze wordt gecontroleerd dat scholen daadwerkelijk nagaan of niet-leerplichtige leerlingen nog aan de voorwaarden in dit wetsvoorstel voldoen.

In reactie hierop merken de ondergetekenden op, dat de gestelde voorwaarden deel gaan uitmaken van de reguliere onderwijswetgeving en



dat dus ook ten aanzien van deze voorwaarden het voor deze wetgeving gebruikelijke toezicht van de onderwijsinspectie zal gelden.

## **Artikel VI**

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat in de memorie van toelichting bij dit artikel ten onrechte wordt verondersteld dat illegalen zich waarschijnlijk niet snel zullen melden voor inschrijving in de GBA. Zij wijzen erop dat illegalen in het verleden juist door inschrijving een schijnlegaliteit probeerden te verwerven.

Bij de veronderstelling waar deze leden op doelen, is uitgegaan van de situatie die inmiddels is ontstaan met de koppeling van VAS en GBA: het lijkt immers aannemelijk dat deze koppeling een positief effect heeft op de pakkans en het risico van verwijdering door de vreemdelingendienst.

De leden van de CDA-fractie vragen of gemeenten na de koppeling van het VAS en de GBA hun woningbestand zullen gaan doorlichten op bewoning door illegale vreemdelingen. Eén van de doelstellingen van de koppeling VAS-GBA is de intensivering van het vreemdelingentoezicht. De regering is evenwel van mening dat het niet aan de gemeente is dit geïntensiveerde vreemdelingentoezicht nader in te vullen, maar dat de Vreemdelingendiensten dit vorm moeten geven. De afstemming van de vreemdelingengegevens tussen de GBA en het VAS biedt daartoe ruimere mogelijkheden. Herinnerd wordt aan de eerder aangehaalde consequentie van de koppeling VAS-GBA, te weten een structurele afstemming van gegevens tussen de GBA en het VAS. Op die manier komen verschillen tussen de beide administraties aan het licht en worden deze verschillen door de vreemdelingendiensten en de gemeenten gezamenlijk uitgezocht. De Vreemdelingendiensten gebruiken de resultaten van die afstemming dan ook onder andere voor het oproepen van vreemdelingen die wel bij de GBA bekend zijn maar nog niet bij het VAS.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts om een nadere onderbouwing van het niet-uitsluiten van IHS van de vreemdeling die reeds in het voorbije tijdvak IHS ontving en die in afwachting is van de beslissing op zijn tijdig ingediende verzoek om toelating in aansluiting op een inmiddels verstreken onvoorwaardelijke toelating.

Zoals is uiteengezet in de toelichting bij dit artikel, gaat het hierbij om vreemdelingen op wier tijdig ingediende aanvraag niet tijdig, althans niet vóór het verstrijken van de toelating, is beslist, terwijl zij al IHS ontvingen voor het subsidietijdvak waarin zij voor het laatst toegelaten waren. Artikel 79 van het Vreemdelingenbesluit bepaalt dat een vreemdeling die ten minste vier weken voor het verstrijken van de toelating een aanvraag heeft ingediend om voortgezette toelating, niet wordt uitgezet zolang op die aanvraag nog niet is beslist. Wanneer een dergelijke vreemdeling op het moment van het verstrijken van de toelating reeds rechtmatig IHS ontving, ligt het niet in de rede om hem geen recht op IHS te geven voor de periode waarin hij, na het verstrijken van de toelating, in afwachting is van de beslissing op zijn aanvraag om voortgezette toelating. Hem kan immers niet het verwijt gemaakt worden dat hij «de aansluiting gemist heeft» (op de voortzetting van de toelating) omdat hij zijn aanvraag te laat ingediend zou hebben. Bovendien verblijft hij ook na het verstrijken van de eerdere toelating rechtmatig in Nederland, waar hij een woning huurt, waarvoor hij tot dan toe IHS ontving. Het zou onjuist zijn om deze vreemdeling op gelijke voet te behandelen als bijvoorbeeld de vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft in afwachting van de beslissing op een eerste aanvraag om toelating. Deze laatste wordt volgens het onderhavige wetsvoorstel wèl van IHS uitgesloten, omdat op hem ofwel de opvangregeling voor asielzoekers of VVTV'ers van toepassing is ofwel de algemene voorwaarde uit het vreemdelingenrecht dat een vreemdeling die in Nederland wil verblijven, dient te beschikken over voldoende middelen van bestaan. De «voortgezette verblijver»

daarentegen bewoont reeds een woning waarvoor hij rechtmatig IHS ontvangt op grond van het feit dat hij tot dan toe onvoorwaardelijk tot Nederland was toegelaten (rechtmatig verblijf als bedoeld in het voorgestelde artikel 1b, onder 1, van de Vreemdelingenwet).

De «voortgezette verblijver» wordt volgens het voorstel wèl uitgesloten van het recht op een huisvestingsvergunning, aangezien zijn belang bij de mogelijkheid om te verhuizen naar een woning waarvoor een huisvestingsvergunning vereist is, niet opweegt tegen het belang van een doelmatige toewijzing van dergelijke schaarse (goedkope) distributiewoningen. Bovendien is een huisvestingsvergunning slechts vereist (voor zover in de betrokken gemeente het vergunningvereiste geldt) om woonruimte in gebruik te nemen, niet om woonruimte in gebruik te houden. Een eenmaal verleende huisvestingsvergunning kan dus, anders dan IHS, niet meer worden ingetrokken als blijkt dat de vreemdeling niet meer rechtmatig in Nederland verblijft.

Er is, ten slotte, geen reden om te vrezen voor een ongewenste opbouw van rechten van de «voortgezette verblijver». Hem worden immers niet méér rechten toegekend dan hij al had toen zijn onvoorwaardelijke toelating nog niet was verstreken. Het wetsvoorstel voorziet slechts in (de mogelijkheid van) een tijdelijk behoud van die rechten voor de duur van de aanvraagprocedure.

De VVD-fractie vraagt of bij het begrip «hoofdverblijf» moet worden uitgegaan van het begrip in het Burgerlijk wetboek of de Wet GBA.

Blijkens het bestaande (en ook het voorgestelde) artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet IHS wordt als huurder aangemerkt degene die als huurder in het genot van een woning is en daarin zijn hoofdverblijf heeft.

Sinds het bestaan van de IHS-regeling is wat deze bepaling betreft aansluiting gezocht bij het BW, in die zin dat sprake dient te zijn van een overeenkomst van huur en verhuur van woonruimte als bedoeld in artikel 1623a BW. Voor de definiëring van het begrip hoofdverblijf is eveneens aangesloten bij het BW. In artikel 1623g BW wordt als hoofdverblijf aangemerkt de plaats waar iemand werkelijk woont met zijn gezin, waar hij de zetel van zijn fortuin heeft, zijn zaken behartigt, zijn goederen of eigendommen beheert, zodat hij er niet vandaan gaat dan met een bepaald doel en tevens met een plan om als dat doel bereikt is, terug te keren.

De Wet GBA kent het begrip «hoofdverblijf» als zodanig niet. Wel kent deze wet een verblijfs criterium (gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijven), op basis waarvan iedere burger die in Nederland verblijft, de plicht heeft bij de gemeente waar hij «verblijft» hiervan aangifte te doen. Gegevens van de betrokken persoon, waaronder adresgegevens, worden dan in de GBA opgenomen. In de GBA worden de termen «woonadres» dan wel «briefadres» gehanteerd.

Onder het begrip woonadres in de Wet GBA worden begrepen de plaats waar betrokkene woont, of bij het ontbreken van zo'n plaats, de plaats waar betrokkene werkelijk verblijf houdt. Met dit onderscheid wordt aangesloten bij artikel 10 Boek 1 Burgerlijk wetboek, bij de begrippen woonstede en plaats van werkelijk verblijf. Of er sprake is van wonen zal moeten blijken uit een geheel van waarneembare omstandigheden (memorie van toelichting bij de Wet GBA (TK 21 123, nr. 3), 104).

Op grond van artikel 107 Wet GBA wordt een ingezetene voor de toepassing van enig algemeen verbindend bestuursrechtelijk voorschrift, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald, bovendien geacht zijn woonplaats te hebben op het woonadres dat is vermeld in de GBA, behoudens het bewijs van het tegendeel. Overigens inventariseert een interdepartementale projectgroep – onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie – momenteel in hoeverre prestaties van de overheid kunnen worden gekoppeld aan een juiste registratie in de GBA. Met die koppeling wordt een doelmatige bestrijding van zogenoemde

witte fraude beoogd. Daarbij wordt met name gekeken naar de adresgegevens in de GBA. Na afronding van de inventarisatie zal de projectgroep aanbevelingen doen voor wijziging van verschillende sectorale wetten in die zin dat een uitvoeringsorgaan slechts positief over een aanvraag besluit indien de adresgegevens op de aanvraag overeenstemmen met de adresgegevens in de GBA. In het kader daarvan zal het woonplaatsbegrip in de Wet GBA ook nadrukkelijk worden vergeleken met de begrippen in de sectorale wetten.

## **Artikel VII**

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet wenselijk is dat elke gemeente verplicht wordt om over te gaan tot het instrument van de huisvestingsvergunning, ook als er sprake is van een convenant met een verhuurder.

Een dergelijke algemene verplichting is naar het oordeel van ondergetekenden niet wenselijk, onder meer gelet op twee uitgangspunten die aan de huidige Huisvestingswet ten grondslag liggen. Het eerste uitgangspunt is dat schaarste aan passende woningen voor de doelgroep, de enige rechtvaardiging is voor een beperking – door overheidsbemoeienis met de woonruimteverdeling – van het recht van vrije vestiging. Waar geen schaarste heerst, is in beginsel dan ook geen plaats voor het verbod om woonruimte in gebruik te nemen zonder huisvestingsvergunning. Het tweede uitgangspunt is dat op decentraal niveau moet worden besloten of gebruik gemaakt wordt van het in de Huisvestingswet aangeboden instrumentarium, dus ook of gekozen wordt voor het instrument van de huisvestingsvergunning of voor dat van het convenant met verhuurders. Het aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende belang van een geventureerd vreemdelingenbeleid weegt naar onze mening niet zo zwaar dat het instrument van de huisvestingsvergunning om die reden ook zou moeten worden toegepast in gevallen waarin dat instrument nu niet gebruikt wordt.

Voorts zouden de leden van de CDA-fractie willen weten of verhuurders op de hoogte worden gesteld van het feit dat zij hun huis verhuren aan een illegaal. Pas dan zal een verhuurder maatregelen kunnen nemen om de woning niet langer te verhuren aan een illegale vreemdeling, aldus deze leden.

Voor zover voor bepaalde woonruimte het vergunningvereiste geldt, is het verboden om die woonruimte in gebruik te nemen zonder vergunning. De huisvestingsvergunning wordt eenmalig afgegeven. Een eenmaal verleende huisvestingsvergunning kan dus niet worden ingetrokken als blijkt dat de vreemdeling niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijft. Wel kan het op de hoogte stellen van verhuurders relevant zijn voor de vraag of sprake is van het strafbare feit, bedoeld in artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht. De beoordeling van de opportuniteit van een dergelijke inkennisstelling is naar het oordeel van ondergetekenden een taak van de vreemdelingendiensten. Wat de door de verhuurder eventueel te treffen maatregelen betreft, moet erop worden gewezen dat ook een illegale vreemdeling recht heeft op de wettelijke huurbescherming.

De leden van de fractie van de VVD vragen of een huurder verplicht wordt naar de status van iemand te vragen. Ook vragen deze leden of verhuurders onder de werking van artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht vallen.

Een verhuurder die uit winstbejag handelt en weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat de huurder niet rechtmatig in Nederland verblijft, kan het strafbare feit plegen omschreven in artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht. Met behulp van dit artikel kan bijvoorbeeld worden opgetreden tegen verhuurders, die kamers tegen hoge prijzen verhuren aan een veelheid van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Het is afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval of een verhuurder grond heeft te vermoeden dat een potentiële huurder niet rechtmatig in Nederland is. Onder omstandigheden kan het dus aangegeven zijn te informeren naar het rechtmatig verblijf van de betrokken persoon. Er is evenwel geen sprake van een algemene verplichting voor de verhuurder te vragen naar de status van vreemdeling.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de strafbaarstelling van hulp aan illegalen om redenen van winstbejag voor bijvoorbeeld verhuurders betekent. Kan van hen gevraagd worden om huurders te controleren op hun verblijfsstatus?

Voor alle duidelijkheid wordt hier vermeld dat de strafbaarstelling in artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht in 1993 in het wetboek is ingevoegd bij de uitvoeringswet Schengenakkoord (Stb. 1993, 141). Zoals hiervoor bij de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de VVD is aangegeven kan onder omstandigheden van de verhuurder worden verwacht dat navraag wordt gedaan naar het rechtmatig verblijf van betrokken huurder. Van een algemene verplichting de verblijfsstatus te controleren is geen sprake.

Is het de regering bekend in welke mate de genoemde bepaling uit het Wetboek van Strafrecht wordt ontdoken, zo vragen de leden van de GPV-fractie. Zoals hiervoor aangegeven is artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht in 1994 in werking getreden. Voor zover ons bekend, zijn in 1994 8 strafzaken bij het Openbaar Ministerie aangemeld en in 1995 zijn 92 strafzaken aangemeld.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden of verhuurders aan toekomstige huurders kunnen vragen te bewijzen dat zij rechtmatig in Nederland verblijven, wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen van de fractieleden van de VVD en Groen Links op dit punt.

De leden van de GPV-fractie vragen voorts of verhuurders bevoegd zijn kennis te nemen van de gegevens in de GBA.

Privaatrechtelijke instellingen die woningen verhuren zijn geen afnemers of bijzondere derden in de zin van de Wet GBA. Voor geautomatiseerde verstrekking van gegevens uit de GBA komen zij dan ook niet in aanmerking. Wel is het mogelijk dat een gemeente de verstrekking van gegevens uit de GBA aan verhuurders regelt in een gemeentelijke verordening. Die verstrekking zal dan buiten het GBA-netwerk moeten plaatsvinden en kan op grond van artikel 100 Wet GBA alleen in bijzondere gevallen de verblijfsrechtelijke gegevens bevatten. Overigens zal op grond van artikel 111 Wet GBA, van het ontbreken van een verblijfsrechtelijke aantekening in de GBA mededeling worden gedaan op afschriften uit de GBA.

Zoals reeds aangegeven in de memorie van toelichting geldt de publiekrechtelijke vergunningplicht evenwel niet wanneer een gemeente een samenwerkingsovereenkomst met verhuurders aangaat. In dat geval verlangt het onderhavige wetsvoorstel geen (verplichte) verificatie van de verblijfsrechtelijke status door de verhuurder.

## **Artikelen VIII tot en met XVII**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de redenen waarom het kabinet aanvankelijk een voorkeur had voor uitsluiting aan de uitkeringskant onder handhaving van de verzekeringsplicht en op grond waarvan het kabinet uiteindelijk heeft besloten om toch te kiezen voor het uitsluiten van de verzekeringsplicht.

De voorkeur van het kabinet ging aanvankelijk uit naar uitsluiting aan de uitkeringskant, om te voorkomen dat werkgevers die illegalen in dienst hebben, geen premies voor werknemers- en volksverzekeringen verschuldigd zouden zijn en uit dien hoofde een concurrentievoordeel

zouden kunnen verwerven. Aan de uiteindelijke keuze om het uitsluiten van de verzekeringsplicht als hoofdregel ten aanzien van de koppeling op het terrein van de sociale verzekeringen te hanteren, ligt een aantal redenen ten grondslag. In de eerste plaats acht het kabinet het in strijd met de verzekeringsgedachte die aan de sociale verzekeringen ten grondslag ligt om bepaalde categorieën van vreemdelingen aan wie het toekennen van uitkeringen niet wenselijk wordt geacht, toch tot de kring van verzekerden toe te laten, terwijl op voorhand duidelijk is dat zij nimmer voor een recht op uitkering in aanmerking zullen komen. In de tweede plaats wordt door de uitsluiting van de kring van verzekerden voorkomen dat een schijnverzekering – en daarmee ook schijnlegaliteit – wordt gecreëerd en dat verwachtingen worden gewekt die niet kunnen worden gerealiseerd. In de derde plaats kan het (veronderstelde) concurrentievoordeel voor werkgevers ook langs andere weg worden weggenomen. Verwezen zij hiervoor naar hetgeen onder het hoofde «illegalenheffing» op bladzijde 42 en 43 van de MvT is opgemerkt. In de vierde plaats zou uitsluiting aan de uitkeringskant tot gevolg hebben, dat verzekeringsjaren en pensioenrechten, opgebouwd met illegaal verblijf onder het vigerende stelsel vervallen worden verklaard, hetgeen het kabinet ongewenst acht. Voor een nadere toelichting op dit laatste zij verwezen naar de hiernavolgende antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van CDA en VVD.

Hoewel de leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met de uitsluiting van de kring van verzekerden menen zij dat deze maatregel zich vooral richt op toekomstige gevallen en geen afdoende antwoord is op in het verleden ten onrechte afgesloten verzekeringen. In verband hiermee vragen zij het kabinet of zij bereid is zowel de uitsluiting aan de verzekeringskant als de uitsluiting aan de uitkeringskant te realiseren. Hiermee zouden de beide doeleinden van het wetsvoorstel – zowel vermijden van de schijn van legaliteit als het voorzien in middelen om hier te verblijven – gediend zijn.

Het kabinet heeft zich gerealiseerd, dat door de uitsluiting van de kring van verzekerden geen oplossing wordt geboden voor de (overgangs-) situatie waarin een onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling ten tijde van de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel reeds een uitkering ontvangt. De uitsluiting van de kring van verzekerden heeft voor hen geen effect omdat zij er niet toe leidt dat een reeds toegekende uitkering wordt ingetrokken. De uitsluiting van de kring van verzekerden heeft evenmin effect in de situatie waarin een uitkeringsgerechtigde vreemdeling – na hier legaal te hebben verbleven en/of te hebben gewerkt – illegaal wordt.

Om de doelstelling van het kabinet – het tegengaan van illegaal verblijf – volledig te realiseren, zijn met betrekking tot de laatstgenoemde (in omvang betrekkelijk geringe) categorie van vreemdelingen, in het onderhavige wetsvoorstel zogenaamde opschortingsbepalingen opgenomen. Deze bepalingen voorzien erin dat de betaling van de uitkering wordt opgeschort indien de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft. De uitkering kan pas weer betaalbaar worden gesteld (voor zover het exporteerbare uitkeringen betreft), indien betrokkene daartoe een aanvraag heeft ingediend en het uitvoeringsorgaan heeft geverifieerd of hij ook daadwerkelijk buiten Nederland woont of verblijf houdt. Bewust is hierbij voor de opschortingsconstructie gekozen en niet voor het uitsluiten van het recht op uitkering. Dit laatste zou naar het oordeel van het kabinet niet gerechtvaardigd zijn. Het betreft hier immers personen die reeds eerder (onherroepelijk) tot Nederland zijn toegelaten, verzekerd zijn geweest op grond van rechtmatig werken en/of verblijf en diensgevolge een uitkering hebben gekregen (zie hiervoor ook hetgeen is opgemerkt op bladzijden 44 en 45 van de memorie van toelichting).

De hiervoor genoemde opschortingsbepalingen zullen op het moment dat de wet in werking treedt ook van toepassing zijn op de thans in Nederland illegaal verblijvende vreemdelingen die aanspraak hebben op een uitkering. Met andere woorden, ook voor hen zal gelden dat de betaling van de uitkering wordt opgeschort en dat de uitkering opnieuw betaalbaar wordt gesteld op het moment dat zij zich in het buitenland hebben gevestigd. Ook ten aanzien van deze categorie acht het kabinet het zonder meer uitsluiten van het recht op uitkering in een overgangssituatie als thans aan de orde – en in het licht van de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel – verder gaan dan strikt noodzakelijk is en mede op die grond niet gerechtvaardigd. Ter toelichting wordt het volgende opgemerkt.

Illegale vreemdelingen als hier bedoeld zijn onder het regime van het vigerende sociaal verzekeringsstelsel verplicht verzekerd, indien zij verzekeringsplichtige werkzaamheden verrichten. In zoverre is er in juridische zin dan ook geen sprake van «in het verleden ten onrechte afgesloten verzekeringen». Noch is er op dit moment in juridische zin sprake van een situatie waarin illegalen ten onrechte aanspraak hebben op een uitkering krachtens dit stelsel, althans voor zover het een andere uitkering betreft dan uit hoofde van de Werkloosheidswet (WW). Onder het huidige stelsel is immers alleen in de WW een bepaling opgenomen op grond waarvan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen geen aanspraak kunnen maken op een uitkering krachtens deze regeling. Met andere woorden, men mocht en kon er ook op vertrouwen, dat ondanks de illegale status toch aanspraak bestond op aan het sociaal verzekeringsstelsel te ontfemen aanspraken. Het kabinet acht het dan ook in strijd met vertrouwensbeginsel om in een overgangssituatie als hier aan de orde, betrokkenen iedere verdere aanspraak op uitkering te ontnemen. Daarbij komt dat een dergelijke maatregel ook niet strikt noodzakelijk is om hetgeen met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd – te weten: het voorkomen dat illegale vreemdelingen aanspraak kunnen maken op van overheidswege verstrekte middelen waarmee het illegaal verblijf hier te lande kan worden voortgezet – te realiseren. Ook door een (tijdelijke) opschorting van de uitkering als hier bedoeld, wordt dit doel immers bereikt. Om die reden acht het kabinet deze maatregel voor de onderhavige overgangssituatie dan ook passend.

Voor de goede orde wordt ten aanzien van de uitsluitingsgrond in de WW in relatie tot het voorgaande nog het volgende opgemerkt. De ratio van deze uitsluitingsgrond in de WW is tweeledig. Enerzijds is het opnemen van deze uitsluitingsgrond – overeenkomstig de doelstelling die ook aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag ligt – bedoeld om te voorkomen dat illegale vreemdelingen over van overheidswege verstrekte middelen beschikken waarmee het illegaal verblijf kan worden voortgezet. Anderzijds is het opnemen van deze uitsluitingsgrond ingegeven door de veronderstelling dat illegale vreemdelingen niet beschikbaar zijn voor de (legale) arbeidsmarkt; voor hen zal immers nimmer een tewerkstellingsvergunning op grond van de WAV worden verleend. Zoals bekend is het beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt een cruciale voorwaarde voor het recht op WW-uitkering en is mede uit dien hoofde de uitsluitingsgrond in de WW gerechtvaardigd.

Naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting, dat dit voorstel niet met zich meebrengt dat verzekeringsjaren en pensioenrechten opgebouwd met illegaal verblijf vervallen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, vragen de leden van de VVD-fractie wat er gebeurt als een illegaal wordt ontdekt en voorts of aan betrokkene de betaalde premies worden gerestitueerd. Naar aanleiding hiervan wordt het volgende opgemerkt.

Bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen de uitvoeringsorganen SV ten aanzien van alle vreemdelingen die in hun uitkerings-

bestand zijn opgenomen, de verblijfsstatus moeten verifiëren. Ten aanzien van degenen die niet rechtmatig in Nederland blijken te verblijven, dient de betaling van de uitkering te worden opgeschort, zoals hiervoor in antwoord op vragen van de CDA-fractie is aangegeven. De uitkering kan opnieuw betaalbaar worden gesteld indien het uitvoeringsorgaan heeft geverifieerd of de vreemdeling ook daadwerkelijk buiten Nederland woont of verblijf houdt.

Ten aanzien van een vreemdeling die na inwerkingtreding van de wet een uitkering aanvraagt zal moeten worden nagegaan of betrokkene op het moment van het intreden van het verzekerd risico hier legaal verblijft c.q. heeft gewerkt. Is dit niet het geval, dan is (of was) hij niet verzekerd voor het sociaal verzekeringsstelsel en kan hem uit dien hoofde geen uitkering worden toegekend. Voor de goede orde zij hierbij opgemerkt, dat ten aanzien van de AOW in deze een enigszins afwijkend regime geldt. Voor het kunnen verkrijgen van een (geheel of gedeeltelijk) pensioen op grond van deze wet is het al dan niet verzekerd zijn voor de AOW op het moment dat de 65-jarige leeftijd wordt bereikt immers niet van belang. Zo kunnen bijvoorbeeld ook personen die bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd in het buitenland wonen – en derhalve op dat moment geen ingezetenen zijn – aanspraak maken op een AOW-pensioen. De hoogte van dit pensioen is echter wèl afhankelijk van het aantal verzekerde jaren.

Met andere woorden, het niet verzekerd zijn voor de AOW bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd doet eerder opgebouwde pensioenrechten niet verloren gaan. Ditzelfde zal ook gelden ten aanzien van personen die AOW-rechten hebben opgebouwd met illegaal verblijf en/of werken (dus in een periode gelegen vóór de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel). Ook zij kunnen deze – eerder opgebouwde – aanspraken bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd geldend maken. Het pensioen zal echter alleen worden uitbetaald indien het uitvoeringsorgaan heeft vastgesteld dat betrokkenen buiten Nederland wonen of verblijf houden. In die zin zullen eerder opgebouwde pensioenrechten dan ook niet verloren gaan, ook al zijn zij opgebouwd met illegaal verblijf. Het kabinet merkt hierbij op, dat het ontnemen van eerder opgebouwde pensioenrechten, ook al zijn deze rechten door illegaal verblijf en/of werken opgebouwd, niet in de rede ligt. Dit zou niet alleen in strijd zijn met het opbouw karakter van de AOW, doch tevens met het rechtszekerheidsbeginsel. De AOW-rechten zijn immers opgebouwd in een periode dat men ondanks illegaal verblijf en/of werken verzekerd kon zijn voor de AOW. Bovendien zou een dergelijke maatregel niet bijdragen aan het realiseren van de eerdergenoemde doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel.

Voor wat betreft de mogelijkheid tot premierestitutie wordt opgemerkt, dat hiervan alleen sprake kan zijn voor zover er premie is betaald terwijl verzekeringsplicht ontbrak. In dat geval is er immers sprake geweest van onverschuldigde betaling. Dit laatste is niet het geval ten aanzien van betaalde premies over perioden waarin men voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verzekerd was. Deze premies kunnen dan ook niet worden gerestitueerd.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie welke personen het kabinet op het oog heeft in het hoofdstukje «legaal-illegaal» van de memorie van toelichting. Wellicht dat een en ander op de volgende wijze verder kan worden verduidelijkt.

Op grond van de onderhavige voorstellen zullen na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen (illegalen) ten principale zijn uitgesloten van de verzekeringsplicht. Vreemdelingen die wel rechtmatig in Nederland verblijven, doch niet beschikken over een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 9 en 10, Vw, zullen slechts verzekerd zijn indien zij rechtmatig arbeid verrichten. Vreemdelingen die wèl beschikken over een vergunning als hiervoor bedoeld zijn in beginsel verzekerd, hetzij (voor de volksverzeke-

ringen) als ingezetene, hetzij op grond van het rechtmatig in Nederland verrichten van arbeid. Dit laatste geldt ook voor de vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op hun aanvraag om voortgezette toelating c.q. op het beroep tegen intrekking hiervan. (Voor een meer uitgebreide beschrijving van hetgeen waartoe de voorstellen in hoofdzaak leiden, zij overigens verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie over hoe deze voorstellen zich verhouden tot internationale verplichtingen.) Op deze wijze wordt de eerder genoemde doelstelling van het wetsvoorstel grotendeels gerealiseerd. De uitsluiting van de verzekeringsplicht biedt echter geen oplossing voor uitkeringsgerechtigde vreemdelingen die nà hier legaal te hebben verbleven en/of te hebben gewerkt (en uit dien hoofde verzekerd te zijn geweest) illegaal worden. Zoals hiervoor bij de beantwoording van de vragen van de CDA-fractie over de mogelijkheid tot uitsluiting aan de uitkeringskant reeds is aangegeven, heeft de uitsluiting van de kring van verzekerden voor hen geen effect, omdat zij er niet toe leidt dat een reeds toegekende uitkering wordt ingetrokken. Om die reden is voor deze categorie (nà de inwerkingtreding van het wetsvoorstel) illegaal geworden vreemdelingen een aparte voorziening getroffen op grond waarvan de betaling van de uitkering wordt opgeschort op het moment dat de verdere toegang tot Nederland hen is ontzegd. Voor een nadere toelichting hierop zij verwezen naar de hiervoor genoemde beantwoording van de vragen van de CDA-fractie.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom ten aanzien van de verificatie van de verblijfsstatus bij de GBA in de toelichting gesproken wordt over «kunnen» in plaats van «moeten», zij opgemerkt, dat met «kunnen» slechts bedoeld is te zeggen dat de GBA daartoe de mogelijkheden biedt. Het spreekt vanzelf dat de uitvoeringsorganen hiervan ook gebruik zullen maken. Hetzelfde geldt ten aanzien van de opmerking in de toelichting dat in het autorisatiebesluit «kan» worden bepaald dat de mutaties in de gegevens over de verblijfstitel automatisch worden verstrekt. Ook hier is niet meer bedoeld dan te zeggen dat het autorisatiebesluit hiertoe de mogelijkheid biedt. Overigens zij opgemerkt de automatische verstrekking van mutaties reeds in het autorisatiebesluit is opgenomen.

De leden van de RPF-fractie vragen in verband met de uitsluiting van de verzekeringsplicht of het inderdaad is uitgesloten, dat hiervan een prikkel uitgaat om illegalen in dienst te nemen.

Hoewel dit natuurlijk nooit geheel valt uit te sluiten is het in ieder geval geen doorslaggevend argument geweest om niet voor deze oplossing te kiezen. Hierbij is mede betrokken de overweging dat ook thans voor illegalen vaak geen of onvoldoende premies worden afgedragen. Het ligt voorts niet in de rede te veronderstellen dat bonafide werkgevers door het vervallen van de verzekeringsplicht plotseling illegalen in dienst zullen gaan nemen. Verder is hierbij overwogen dat de meer intensieve controle op illegale arbeid een grotere pakkans garandeert en dat de zwaardere sancties op het in dienst hebben van illegalen een zodanige kostenpost opleveren, dat het geldelijke voordeel hiervan teniet gedaan wordt.

De leden van de SP-fractie merken op dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd de koppeling tussen ingezetenschap en het recht op uitkering en daarmee een fundamenteel beginsel in de volksverzekeringen los te laten. Deze leden zijn er niet van overtuigd dat dit gerechtvaardigd is en vragen de regering hierover een nadere uitleg.

Het kabinet meent hier te kunnen volstaan met verwijzing naar hetgeen is opgemerkt naar aanleiding van de door deze leden gestelde vragen over de verenigbaarheid van de onderhavige voorstellen met internationale verplichtingen. Hieruit blijkt op grond van welke argumenten het kabinet van oordeel is dat de voorstellen gerechtvaardigd zijn.



De leden van de fracties van de VVD en GPV vroegen hoe het vervallen van artikel 12 van de nieuwe ABW zich verhoudt tot artikel 11 van de nieuwe ABW, dat inhoudt dat aan personen die geen recht hebben op bijstand, in geval van zeer dringende redenen toch bijstand kan worden verleend.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat, blijkens artikel XVI, onderdeel B, van het voorliggende wetsontwerp ook genoemd artikel 11 zal worden aangepast, in die zin dat ook dit artikel nog slechts zal gelden voor gemeenschapsonderdanen en vreemdelingen aan wie een vergunning tot verblijf ex art. 9 of 10 van de Vreemdelingenwet werd verleend.

### **Artikelen XIX tot en met XXI**

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere motivering van de aan de uitvoeringsorganen van de sociale ziektekostenverzekeringen toegekende noodzakelijke beleidsruimte om van daadwerkelijke identificatie af te zien, dan wel identificatie op een tijdstip te doen plaatsvinden waarbij een eerste persoonlijk contact zich voordoet.

De leden van de CDA-fractie zetten vraagtekens bij de voorgestelde controlewijze op de rechtmatigheid van de verzekering ingevolge de sociale ziektekostenverzekeringen Ziekenfondswet en AWBZ. Zij verzoeken de in de artikelen 5a van de Ziekenfondswet en 9a van de AWBZ neergelegde identificatieplicht een verplichtend karakter te geven.

De regering merkt hierover het volgende op.

In de bestaande uitvoeringspraktijk van de sociale ziektekostenverzekeringen is gebruikelijk dat de aanmelding schriftelijk, zonder persoonlijk contact, plaatsvindt en dat op basis van die schriftelijke aanmelding en de van de werkgever of van de uitkeringsinstantie ontvangen verzekeringsverklaring tot inschrijving als verzekerde wordt overgegaan. Tegemoetkoming aan het verzoek van de leden van het CDA zou een ingrijpende wijziging van die praktijk met zich meebrengen. Immers: daadwerkelijke identificatie vereist een persoonlijk contact tussen degene die zich aanmeldt, c.q. die is ingeschreven, en een functionaris van het uitvoeringsorgaan en kan uitsluitend aan de hand van originele identiteitsbewijzen plaatshebben. Wel voorziet de nota van wijziging in een aanpassing van artikel 8a van de Vreemdelingenwet. Op grond van deze aanpassing staat ondubbelzinnig vast dat uitvoeringsinstanties een kopie mogen maken of vragen van een bescheid waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Daarnaast kan uiteraard de GBA worden geraadpleegd. Een plicht tot het vaststellen van de identiteit bij elke aanmelding en algehele controle van de rechtmatigheid van de inschrijving op het moment van inwerkingtreding van de Koppelingswet, waartoe tegemoetkoming aan het verzoek van het CDA zou leiden, zou voor de uitvoeringsorganen tot logistieke problemen leiden (een grote toename van het aantal baliebezoeken) en zou tevens een aanzienlijke verhoging van de uitvoeringskosten betekenen, omdat de tijd die aan een aanmelding wordt besteed zal toenemen. Daarbij wijst de regering erop dat het – in tegenstelling tot bij de uitvoering van de andere sociale verzekeringswetten, waar betrokkenen zich pas aanmelden indien zij hun rechten willen invoeren – bij de ZFW en de AWBZ zo is dat verzekerden zich reeds bij de aanvang van de verzekering moeten aanmelden, ongeacht of zij al dan niet concrete aanspraken willen realiseren.

De Ziekenfondsraad heeft in het kader van zijn advisering over de uitvoeringstechnische consequenties van het wetsvoorstel gezien of er situaties zijn waarbij, zonder dat een goede uitvoering van de regelgeving in gevaar komt, daadwerkelijke identificatie bij de aanmelding achterwege zou kunnen blijven of eerst op een later tijdstip zou kunnen plaatsvinden. Daarbij had de Ziekenfondsraad die situatie op het oog waarin sprake is

van een aanmelding van een uitkeringsgerechtigde, voor wie geldt dat ingevolge de materiewet op grond waarvan hem een uitkering wordt verleend, precies dezelfde groepen van vreemdelingen van verzekering zijn uitgesloten als de groepen vreemdelingen die ingevolge het wetsvoorstel van ziekenfondsverzekering/AWBZ-verzekering zijn uitgesloten. Indien het ziekenfonds van een uitkerende instantie een verklaring ontvangt, inhoudende dat de met name genoemde persoon op grond van het ontvangen van een uitkering ziekenfondsverzekerd is, dan mag het uitvoeringsorgaan ervan uitgaan dat, nu de uitkerende instantie de desbetreffende persoon een uitkering heeft toegekend, de uitkerende instantie zich ervan heeft vergewist (aan de hand van een identiteitsbewijs) dat het geen illegale vreemdeling betreft en dat hij dus ook niet van ziekenfondsverzekering is uitgesloten. De regering acht met de Ziekenfondsraad in zo'n geval toetsing van de verblijfsstatus en het in verband daarmee inzien van identiteitspapieren niet meer nodig.

De regering merkt in verband daarmee op dat in het geval dat er toch nog een illegaal zou zijn ingeschreven bij het desbetreffende uitvoeringsorgaan, er juridisch geen sprake is van verzekering, maar van slechts van onrechtmatige inschrijving in de verzekering. Het ziekenfonds is in verband met het gelopen risico in dergelijke gevallen op grond van de huidige regelgeving (het Inschrijvingsbesluit ziekenfondsverzekering en het Besluit nadere regeling inschrijving ziekenfondsverzekering) bevoegd over de periode van onrechtmatige inschrijving een bedrag te vorderen dat is gebaseerd op de gemiddelde kosten van een ziekenfondsverzekerde per jaar, ongeacht of de ingeschrevene al dan niet een beroep op verstrekkingen heeft gedaan. De regering acht voorts in de huidige regelgeving voldoende waarborgen aanwezig dat de uitvoeringsorganen de noodzakelijke controles op enig moment wel degelijk zullen uitvoeren. Immers, de ZFW (artikel 19 ZFW, juncto het Besluit financiering ziekenfondsen Ziekenfondswet) en de AWBZ (artikel 14 AWBZ, juncto het Besluit controle-taak uitvoeringsorgaan AWBZ) kennen beide het wettelijk voorschrift dat de verzekeringsinstellingen de nodige maatregelen moeten treffen ter voorkoming van onnodige verstrekkingen en uitgaven, welke hoger dan noodzakelijk zijn. Bovendien zijn uitvoeringsinstanties verplicht op grond van het Besluit controle-taak ziekenfondsen en het Besluit controle op de rechtmatigheid van inschrijving als ziekenfondsverzekerde, hun verzekerdenbestanden periodiek op de rechtmatigheid van inschrijving te controleren (ten minste één maal per jaar een deel van het bestand, zodanig dat in een periode van vijf jaar alle verzekerden in de controle betrokken zijn) en dienen de AWBZ-uitvoeringsorganen ingevolge het Besluit controle-taak uitvoeringsorganen AWBZ controle uit te oefenen op de rechtmatigheid van aanspraken die personen bij hen doen gelden. Het is de taak van de Ziekenfondsraad daarop toe te zien.

De regering concludeert dat het verzoek van de fractie van het CDA meebrengt dat een ZFW/AWBZ-uitvoeringsorgaan verplicht zou zijn reeds bij de invoering van dit wetsvoorstel zowel van iedere persoon die zich aanmeldt, als van iedere persoon die thans als verzekerde bij dat uitvoeringsorgaan is ingeschreven, de identiteit vast te stellen. De regering is van mening dat de uitvoeringstechnische problemen die dat met name voor de uitvoeringsorganen van de sociale ziektekostenverzekering met zich meebrengt van zodanige aard zijn, dat een wat vrijere identificatie- en verificatie-regeling gerechtvaardigd is. Bovendien acht de regering reeds in de huidige regelgeving voldoende waarborgen aanwezig dat de uitvoeringsorganen de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende controletaak op een verantwoorde manier zullen uitvoeren. Op grond van vorenstaande overwegingen acht het kabinet het niet aangewezen tegemoet te komen aan het verzoek van deze leden de artikelen 5a van de ZFW en 9a van de AWBZ een meer verplichtend karakter te geven.

De leden van de GPV-fractie willen graag weten hoe de regering denkt over de stelling van de Ziekenfondsraad dat naar zijn oordeel het illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland niet tegengegaan kan en mag worden via de sociale (ziekte)kostenverzekeringen, omdat genoemde verzekeringen daarvoor niet bedoeld zijn en daarvoor ook niet gebruikt mogen worden.

De leden van de SP stellen een soortgelijke vraag aan de orde.

De regering is van oordeel de sociale (ziektekosten)verzekeringen allereerst zijn bedoeld ter bescherming van de sociaal-economische positie van werknemers en uitkeringsgerechtigden. Evenwel kan het niet zo zijn dat de regering gehouden is personen die door werkgevers in dienst zijn genomen zonder dat deze werkgevers daartoe een WAV-vergunning hadden, waardoor deze illegale werknemers konden worden verzekerd ingevolge de werknemers- en de volksverzekeringen, ook verzekerd te houden. Een regering die niet wenst dat werkgevers vreemdelingen zonder WAV-vergunning in dienst nemen, kan er evenmin mee instemmen dat dergelijke illegale werknemers wel verzekerd zijn ingevolge de sociale verzekeringswetten.

### **Artikel XXI**

De leden van de VVD-fractie wilden graag weten welke beleidsvoornemens de regering heeft ten aanzien van de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen (WTZ).

Hoewel het verband tussen deze vraag en het voorliggende wetsvoorstel de regering enigszins ontgaat, kan hierover het volgende worden opgemerkt.

De regering heeft, voortbouwend op eerdere aankondigingen, recent in de nota «De prijs die zorg verdient» aangegeven dat zijn beleid met betrekking tot de markt van particuliere ziektekostenverzekeringen is gericht op het inbouwen van voldoende prikkels die leiden tot kostenbeheersing. Eén van de daartoe openstaande wegen is het terugleggen bij de particuliere verzekeraars van een deel van het risico op de WTZ-polissen. In overleg met de koepelorganisatie van de ziektekostenverzekeraars, Zorgverzekeraars Nederland, wordt bezien of hieraan op zodanige wijze vorm kan worden gegeven dat het extra kostenrisico van bejaarde verzekerden geleidelijk wordt ondergebracht op de maatschappijpolissen van de particuliere verzekeraars in plaats van op de WTZ-standaardpakketpolis, waarover de particuliere verzekeraars geen enkel financieel risico lopen. Binnen de WTZ is de groep verzekerden van 65 jaar en ouder op dit moment niet alleen qua aantal maar ook qua aandeel in het WTZ-omslagtekort veruit de belangrijkste. De gesprekken tussen de Minister van VWS en het bestuur van Zorgverzekeraars Nederland zijn erop gericht met ingang van 1 januari 1997 een begin te maken met de uitvoering van het hier bedoelde beleid.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD over de motivering van de beleidsruimte bij de identificatieplicht verwijzen wij naar het antwoord op soortgelijke vraag van de fractie van het CDA.

### **Artikelen XXII en XXIII**

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het niet beter is over te gaan tot een gelijktijdige inwerkingtreding van de diverse onderdelen van het wetsvoorstel. Voorts willen zij graag weten hoeveel tijd de organen nodig hebben voor het treffen van uitvoeringsmaatregelen en op welke wijze de regering de vinger aan de pols houdt.

Met de leden van de VVD-fractie is de regering van mening dat het natuurlijk na te streven valt, om voor de duidelijkheid van de uitvoerings-

organen en de presentatie aan de burgers, alle artikelen gelijktijdig in werking te laten treden.

De mogelijkheid te differentiëren in de inwerkingtreding van de verschillende bepalingen uit het wetsvoorstel is evenwel op technische gronden nodig. Voor de Wet IHS geldt bijvoorbeeld dat de wijziging van die wet in ieder geval, gelet op het subsidiesysteem in tijdvakken van 1 juli tot 1 juli, in werking dient te treden op 1 juli van enig jaar.

Daarbij is het de vraag of moet worden gewacht met de inwerkingtreding tot het moment dat er een situatie bestaat, waarin alle betrokken uitvoeringsorganen volledig geëquipeerd zijn om vanaf dat moment de werking van de wettelijke bepalingen in volle omvang op de meest efficiënte wijze toe te kunnen passen.

Het lijkt de regering dat na de inwerkingtreding een zekere materiële overgangperiode zal ontstaan, een aanloopfase, omdat het personeel van de uitvoeringsorganen nog aan de inbedding van de werkzaamheden die uit de onderhavige wet voortvloeien moet wennen. Voorts moeten de werkzaamheden die voortvloeien uit de onderhavige wet worden ingebed in de bestaande bedrijfsprocessen en hun cycli. Het kabinet is namelijk van mening dat om een adequate uitvoering van het onderhavige voorstel van wet te bewerkstelligen en te waarborgen, de werkzaamheden die uit dit voorstel voortvloeien zoveel mogelijk moeten worden ingepast in de normale bedrijfsprocessen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de opschoning van het verzekerdenbestand van de Ziekenfondswet synchroon zou moeten lopen aan de jaarlijkse controle van (een deel) van het verzekerdenbestand.

Het kabinet constateert voorts dat indien het onderhavige voorstel van wet in werking treedt vele bestuursorganen aangesloten zullen moeten worden of zijn op de GBA. Voor aansluiting op het GBA-netwerk is een autorisatiebesluit van de Minister van Binnenlandse Zaken nodig, die daartoe een juridisch onderzoek naar status en taak van het uitvoeringsorgaan moet verrichten. Daarmee zal bij het uitvoeringstraject rekening moeten worden gehouden. Met name speelt dat een rol in de sector van de ziektekostenverzekeringen. De regering streeft ernaar een zodanig invoeringstraject te kiezen dat er een adequate verhouding is tussen de snelheid van invoering en de daarvoor benodigde financiële middelen.

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

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

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, en Milieubeheer,  
D. K. J. Tommel

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
R. L. O. Linschoten

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