

Vergaderjaar 1994–1995

**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**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 december 1994 en het nader rapport d.d. 22 juni 1995, aangeboden aan de Koningin door de Staatssecretaris van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 28 juni 1994, no. 94.004870, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 juni 1994, nr. 94.004870, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 december 1994, nr. W03.94.0366, bieden wij U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer dan nadat met zijn bezwaren of opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

In ons nader rapport volgen wij de nummering die de Raad heeft aangebracht in zijn advies waarin deze bezwaren of opmerkingen zijn verwoord.

*1. Geïntegreerd vreemdelingenbeleid. De memorie van toelichting (Algemeen deel, paragraaf 1.1) geeft het principe van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid aldus weer:*

- a. wie als vreemdeling hier wil verblijven moet toelating aanvragen;*
- b. wie niet is toegelaten dient Nederland onverwijld te verlaten.*

*De Raad van State merkt op dat tegen deze uitgangspunten, die terug te voeren zijn op de vreemdelingenwetgeving, geen bezwaar kan bestaan.*

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

*Tegelijkertijd moet onder ogen worden gezien, dat het in de praktijk niet mogelijk blijkt het gewenste vreemdelingenbeleid te verwezenlijken enkel met de gebruikmaking van de huidige dwangmiddelen van de vreemdelingenwetgeving. Die constatering is niet nieuw. Reeds in zijn advies van 29 januari 1992 inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht (Kamerstukken II 1991/92, 22 735, B) wees de Raad op de beperkte praktische betekenis van het toen gehanteerde adagium «niet toelaten is uitzetten». Het op dit advies gevolgde nader rapport (paragraaf 2) en de totstandkoming van de Wet van 23 december 1993 (Stb.707) bevestigden de juistheid van dit standpunt. De situatie is sindsdien niet veranderd.*

*Ook thans nog verblijven in Nederland vele vreemdelingen op illegale basis. Reeds door de open grenzen binnen de Europese Unie zal dat nimmer vermeden kunnen worden. Het verschijnsel moet echter wel zoveel mogelijk worden teruggedrongen.*

*Het is de Raad opgevallen dat de memorie van toelichting in paragraaf 1.2 het wetsvoorstel plaatst als sluitstuk in een wetgevingsoperatie. Die operatie heeft, zo neemt de Raad aan, twee doelstellingen: enerzijds het zorgvuldiger omgaan door overheidsorganen met het stelsel van sociale zekerheid – in zoverre loopt het voorstel in de pas met andere voorstellen op dit terrein – en anderzijds wat de memorie van toelichting noemt het voorkomen van een schijn van legaliteit voor in wezen illegaal verblijf. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de doelstellingen van de operatie en op de onderlinge verhouding daartussen. Een uiteenzetting over het beleid ten aanzien van illegalen die zich reeds lange tijd in Nederland staande hebben kunnen houden zonder criminele activiteiten te ontplooien (wel aangeduid als witte illegalen), kan daarbij niet gemist worden.*

1. Het verheugde ons zeer dat de Raad van State van oordeel is dat tegen het beginsel van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid – met de in het algemeen deel van de memorie van toelichting weergegeven consequenties – geen bezwaar kan bestaan.

Wij erkennen dat de stand van zaken, zoals verwoord in het nader rapport in paragraaf 2 behorende bij het wetsvoorstel dat uiteindelijk heeft geleid tot de wet van 23 december 1993 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht (waarvan de Kamerstukken zijn te vinden onder nr. 22 735; wij zullen dit wetsvoorstel korthedshalve ook aanduiden als wetsvoorstel-22 735) tot op heden niet is veranderd. Nog steeds is de overheid niet in staat het adagium «niet toelaten is uitzetten» praktisch sluitend te implementeren. Wij geven de Raad toe dat het verschijnsel van de «illegale vreemdeling» zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen. Mede in dit licht moet de strekking van het voorliggende wetsvoorstel worden gezien. Het gaat erom de huidige diverse mogelijkheden van wederrechtelijk verblijf zoveel mogelijk tegen te gaan enerzijds door de toegang tot de collectieve sector en het publieke verstrekkingencircuit te beletten aan de illegale vreemdeling en anderzijds te verhinderen dat een illegale vreemdeling zich een schijn van legaliteit weet te verwerven doordat hij op basis van formele wetgeving aanspraak kan maken – zonder dat een toets wordt aangelegd naar de rechtmatigheid van het verblijf – op de verstrekking van vergunningen, ontheffingen of identiteitspapieren. In de toelichting op het wetsvoorstel gaan wij thans nader en uitvoeriger in op de verhouding van de voorliggende koppelingsoperatie en de uiteindelijke doelstellingen daarvan.

Voorts acht de Raad het noodzakelijk dat wij in de memorie van toelichting een uiteenzetting geven over het beleid ten aanzien van illegalen die zich reeds gedurende langere tijd in Nederland hebben staande kunnen houden zonder criminele activiteiten te ontplooien.

Gaarne vulden wij de memorie in dit opzicht aan. Daarbij hebben wij ons gebaseerd op de nieuwe circulairetekst bij de Vreemdelingenwet opgesteld naar aanleiding van het zogenoemde illegalendebat, gevoerd door de eerste ondertekenaar van dit nader rapport met de Tweede Kamer op 2 januari en 15 februari 1995. Bij dit zogenoemde ex post toelaten van wederrechtelijk hier verblijvende vreemdelingen op basis van deze aangepaste circulairetekst die de tekst van 27 december 1994 (TBV 1994/14) vervangt gaat het om een typische beleidsmaatregel van tijdelijke aard ten aanzien van een slinkende

restgroep, bestaande uit vreemdelingen die zes jaar ononderbroken in Nederland hebben verbleven direct voorafgaande aan de datum van de aanvraag om toelating. Het gaat hier dus niet, dat zij reeds hier benadrukt, om een apart «hardheidsbeginsel» – op grond waarvan een illegaal recht zou hebben op toelating na ommekomst van zes jaren – als bestendige waarborgnorm die afzonderlijk in het voorliggende koppelingswetsvoorstel verwoording zou behoeven. Voor de hierbedoelde doelgroep is immers karakteristiek dat, toen zij feitelijk een begin maakte met de verblijfsaanvaarding hier te lande, het beginsel van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid nog niet in enige rechtsregel geïmplementeerd was. Met de wettelijke implementatie van dat beginsel is eerst een aanvang gemaakt met de Wet van 12 december 1991, houdende regeling betreffende het toezicht op vreemdelingen gedurende de behandeling of na afwijzing van hun verzoek om toelating, Stb. 691 (zie: Kamerstukken II, 1990–1991, 21 975; debat K II 29 augustus 1991–10 september 1991, K II 102–6005 tot en met 6307; Kamerstukken I, 1991–1992, 21 975, nrs 1–2d; debat K I 11–341 tot en met 360). Nadien is dat beginsel in toenemende mate in bestuursmaatregelen en wetgeving uitgewerkt. Op deze uitwerkingen gaan wij, naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State, uitgebreider in in de gewijzigde memorie van toelichting in de §§ 1.3. en 3.

*2. De problemen die ontstaan, wanneer degenen wier verblijf in Nederland illegaal is of is geworden, het land niet eigener beweging verlaten, komen in de eerste plaats voor hun eigen verantwoordelijkheid. De tot uitzetting bevoegde overheid die daartoe niet overgaat, kan zich echter ten aanzien van hen die op het Nederlandse grondgebied blijven niet aan elke verantwoordelijkheid onttrekken.*

*Daarbij stelt de Raad voorop dat de overheid niet gehouden is om hun die niet gerechtigd zijn in Nederland te verblijven, dezelfde voorzieningen ter beschikking te stellen als toekomen aan wie wel legaal hier te lande verblijft; het verschil in rechtspositie brengt immers met zich dat van gelijke gevallen in dit opzicht geen sprake is. Bovendien, ook van wie illegaal in Nederland verblijft, mag worden verwacht dat hij de wet respecteert, hetgeen inhoudt dat hij gehouden is het land te verlaten. De overheid heeft er harerzijds zorg voor te dragen dat dit respect wordt geëffectueerd; anders zou in feite in dit opzicht van een bevoorrechte behandeling van illegalen sprake zijn.*

*Invoering van de voorgestelde regeling kan een zware werklast meebrengen voor de verantwoordelijke autoriteit teneinde uitzetting inderdaad te bewerkstelligen. Overeenkomsten met landen van herkomst, zoals aangekondigd in de regeringsverklaring, kunnen daarbij een effectief instrument zijn.*

*Europese en internationale verdragen zullen ten aanzien van degenen die hier niet mogen verblijven, moeten worden gerespecteerd, zoals reeds tot uitdrukking is gebracht in de regeringsverklaring met betrekking tot het onderwijs voor kinderen en de gezondheidszorg (Handelingen II 1993/94, bladzijde 5810). Daarnaast moeten evenwel in individuele gevallen andere elementaire basisvoorzieningen worden verschaft welke Nederland als sociale rechtsstaat niet aan een onder zijn rechtsmacht ressorterende persoon mag onthouden. De Raad is er niet van overtuigd dat deze basisvoorzieningen in die gevallen voorhanden zijn.*

*De Raad is dan ook van oordeel dat de regering hiervoor een oplossing zal moeten vinden, hetzij door uitbreiding van de capaciteit van de opvangregimes van de Vreemdelingenwet, hetzij op andere wijze. Daarbij kan worden gedacht aan het handhaven, eventueel in aangepaste vorm van artikel 84 van de Algemene Bijstandswet.*

*In de memorie van toelichting wordt op deze aspecten niet of slechts ten dele ingegaan. De oplossing die de regering voor ogen staat moet worden aangegeven en zo nodig moet het wetsvoorstel daaraan worden aangepast.*

2. Het verheugde ons eveneens zeer dat ook de Raad van oordeel is dat de problemen die voor illegalen ontstaan doordat zij Nederland niet uit eigen beweging verlaten in beginsel aan hen zelf toerekenbaar zijn. Dit is een uitgangspunt dat mede aan het voorliggend voorstel ten grondslag ligt. Een novum is dit overigens niet. Ook aan artikel 15d, tweede lid, van de huidige Vreemdelingenwet ligt ten grondslag het principe dat op een vreemdeling die geen toelating verkrijgt in de zin van de Vreemdelingenwet de wettelijke gehoudenheid drukt het land uit eigen beweging te verlaten. Het door de Raad

hier verwoorde principe is aldus uitdrukkelijk wettelijk erkend. Men zou van een «vertrekplichtigheidsbeginsel» kunnen spreken dat de inlas van dit artikel 15d rechtvaardigt (zie de toelichting op deze inlas in Kamerstukken II, 1992–1993, 22 735, nr. 10, p. 5). Aan die wettelijke plicht moet de vreemdeling die wederrechtelijk hier vertoeft zich houden en zijn nalatigheid in dit opzicht rechtvaardigt ten volle dat zijn rechtspositie naar het Nederlandse recht niet gelijk is, wat de aanspraken op overheidsvoorzieningen en -verstrekkingen betreft, met de onherroepelijk toegelatenen en nationalen.

Tevens geven wij de Raad toe dat de overheid zich in dit opzicht niet aan elke verantwoordelijkheid kan onttrekken. Dit beoogt het wetsvoorstel dan ook niet als beginsel te vestigen. Het hanteert als uitgangspunten dat minderjarige kinderen van illegalen leerplichtig zijn ingevolge de Leerplichtwet 1969 – reden waarom zij ook toegang hebben tot de desbetreffende door de overheid gefinancierde onderwijsinstellingen – en voorts dat ook aan illegalen in geval van acute medische noodtoestand medische voorzieningen niet onthouden kunnen worden, terwijl deze voorzieningen in beginsel – indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, waarop wij nader ingaan in § 7 van dit nader rapport ten laste mogen worden gebracht van de publieke kas. Voor deze voorzieningen zullen wij dan ook op de rijksbegroting een aparte post uittrekken. Deze post is dus symptomatisch voor onze erkenning van een zekere overheidsverantwoordelijkheid. Wij verstaan 's Raads opmerkingen in dit opzicht aldus dat aan deze vorm van overheidsverantwoordelijkheid in de oorspronkelijke memorie van toelichting niet voldoende aandacht is besteed en in zoverre hebben wij deze memorie naar aanleiding van het gestelde in § 2 van het advies bijgesteld, ondermeer via een referentie aan het aan de artikelen 255 en 450 van het Wetboek van Strafrecht ten grondslag liggende ideële beginsel, dat in de Nederlandse rechtsorde particulieren en overheid gehouden zijn de noodzakelijke hulp en bijstand – in de vorm van voorzieningen en verstrekkingen in natura – niet te onthouden indien sprake is van acute medische noodtoestand. Dit begrip definiëren wij hieronder in § 7 nader. Wij sloten overigens in dit opzicht gaarne aan bij 's Raads daartoe strekkende suggestie in het midden van § 7 van zijn advies.

Maar wij moeten de Raad ten principale betwisten dat deze verantwoordelijkheid zou kunnen berusten op het feit dat de overheid nalatig is de vreemdelingen waar het hier over gaat uit te zetten. Indien dit het uitgangspunt zou zijn – de tweede volzin in de aanhef van het gestelde in § 2 doet vermoeden dat de Raad een dergelijk uitgangspunt niet ongerijmd acht – zou iedere juridische grondslag aan het voorliggende wetsvoorstel komen te ontvallen. Immers, dan zou iedere vreemdeling die niet door de overheid uitgezet wordt aan dat niet-verwijderen een subjectief recht ontleen om bepaalde aanspraken jegens de overheid te doen gelden. Wij willen er in dit verband nog eens op wijzen – zoals al eerder van regeringszijde is gedaan in het algemeen deel van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel-22 735 – dat de overheid de uitzetting in het merendeel van de gevallen niet desbewust of opzettelijk nalaat. In de eerste plaats niet, omdat de overheid in veel gevallen niet op de hoogte is van het verblijf van een bepaalde illegaal. En in de tweede plaats omdat de overheid geen opzettelijk verwijderingsbeleid voert via rechtspolitieke criteria en belangenafwegingen ad hoc. In dit opzicht verkeert de overheid integendeel in staat van onmacht. En dat weer enerzijds omdat de illegaal zijn verwijdering naar zijn nationaliteitsstaat frustreert door zich van zijn documenten te ontdoen en anderzijds omdat de overheid te kampen heeft met logistieke en personele problemen die haar verhinderen om tot sluitende uitzetting te komen van iedere vreemdeling die geen toelating geniet. Het zijn deze exogene onbeheersbare factoren – uitvoerig besproken in een eerder nader rapport naar aanleiding van 's Raads advies inzake wetsvoorstel-22 735 – die de regering noopten het woord «kan» in het eerste lid van artikel 22 van de Vreemdelingenwet te handhaven (zie Kamerstukken II, 1991–1992, 22 735, B randnummer 2 p. 9) zodat op de Minister van Justitie geen verplichting tot uitzetting rust in alle gevallen waarin deze autoriteit kennis draagt van wederrechtelijk verblijf hier te lande. Het gaat hier dus niet om een juridisch-principiële argumentatie. Het gaat hier om het onloochenbare feit dat de overheid hier geconfronteerd wordt met een realiteit die zij maar in zeer beperkte mate kan beïnvloeden. In het oorspronkelijk regeringsontwerp dat leidde tot wetsvoorstel-22 735 was wel – op principiële gronden – van een dergelijke verwijderingsplicht uitgegaan (artikel I, onderdeel Q). De regering

heeft dat onderdeel doen vallen op de gronden die de Raad destijds in zijn advies ontwikkelde en waaraan de Raad terecht refereert in § 1 van het voorliggend advies. Er kan dus geen sprake zijn van een vertrouwensbeginsel – in het bestuursrecht een van de belangrijke beginselen van behoorlijk bestuur – waardoor de illegale vreemdeling aan overheidsnalatigheid ten aanzien van de feitelijke verwijdering bepaalde rechten zou kunnen ontnemen. Voor de premisse dat deze nalatigheid vertrouwen zou kunnen opwekken dat uiteindelijk toch tot titelverschaffing zal worden overgegaan zou slechts plaats zijn indien de beleidspraktijk zou zijn dat de uitzetting wordt nagelaten in al die gevallen waarin het perspectief bestaat dat de vreemdeling zich sociaal zal assimileren en zelf in het levensonderhoud zal voorzien en in alle andere gevallen niet. Wij herhalen: dat is niet de staande praktijk. Wij beklemtonen: dat zijn niet de huidige verwijderingscriteria. Uiteraard zijn wij er ons van bewust dat de overheid gehouden is te zorgen voor een adequate capaciteit van de diensten aan wie enige taakstelling ingevolge de Vreemdelingenwet – en te zijner tijd, naar wij hopen en vertrouwen, ingevolge het voorliggende koppelingswetsvoorstel is toevertrouwd. Daarop wijst de Raad ook in fine van § 2. Maar de rechtsgrond van deze overheidszorg bestaat onafhankelijk van de rechtspositie van de illegale vreemdeling en enige verbinding met de handhaving van een mogelijk bijstandsrecht van de illegale vreemdeling ten laste van de publieke kas kan dus niet gelegd worden. Wij benadrukken dat met klem. Het gaat hier om een vitale premisse van het koppelingswetsvoorstel. In dit opzicht hebben wij, mede naar aanleiding van deze opmerkingen in het advies van de Raad van State, de memorie van toelichting met principiële beschouwingen aangevuld.

Uiteraard onderschrijven wij 's Raads oordeel dat Nederland alle verdragen die waarborgnormen zouden kunnen bevatten ten behoeve van illegale vreemdelingen moet respecteren. Het voorliggend voorstel is dan ook – wij zetten zulks nader uiteen in § 4 van ons rapport – met de Nederlandse verdragspositie in volkomen overeenstemming.

*3. Het voorgestelde artikel 8b van de Vreemdelingenwet positieveert, zo betoogt paragraaf 2.5 van de toelichting, het koppelingsbeginsel. Daaraan wordt aan het slot van paragraaf 2.5 toegevoegd dat in de toekomst de materiewetgever die verstrekkingen wil doen aan onrechtmatig hier verblijvende vreemdelingen dat «uitdrukkelijk» zal «moeten» bepalen. Het woord uitdrukkelijk staat eveneens in het genoemde artikel 8b.*

*Hoewel de Raad bekend is met het hiermee vergelijkbare artikel 115 van de Gemeentewet, wil hij aandacht vragen voor zijn advies inzake de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1989/90, 21 221, B, bladzijde 15), dat eveneens de onderlinge verhouding tussen wetten in formele zin behandelt. Dit advies is mede aanleiding geweest voor het opstellen van aanwijzing 49 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).*

*In dat verband is bij de Raad de vraag gerezen of artikel 8b van de Vreemdelingenwet in gelijke zin als artikel 115 van de Gemeentewet begrepen kan worden, aangezien de Vreemdelingenwet weliswaar ook een organieke wet is, maar geen algemene wet in de zin van aanwijzing 49 Ar. De Raad beveelt aan in de toelichting nader uiteen te zetten hoe artikel 8b van de Vreemdelingenwet verstaan moet worden in het licht van aanwijzing 49 Ar en daarbij met name in te gaan op de vraag welke consequenties voor wetstoepassers en rechters aan de term «uitdrukkelijk» verbonden zijn als posterieure wetgeving in formele zin afwijkt van artikel 8b van de Vreemdelingenwet, zonder dat dat uitdrukkelijk bepaald en gemotiveerd is.*

3. In § 3 raakt de Raad aan het probleem van de wettenhiërarchie: kan artikel 8b van de Vreemdelingenwet, zoals voorgesteld de latere wetgever in formele zin binden?

Wij zijn van mening dat aan artikel 8b inderdaad een algemene betekenis moet worden toegekend, in die zin dat het een normstelling verwoordt waaraan de wetgever in formele zin zich te houden zal hebben indien hij wetgeving tot stand brengt op basis waarvan ook vreemdelingen aanspraken geldend kunnen maken in de zin van het voorgestelde artikel 8b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet. Die wetgever moet geacht worden geen positieve wetsconflicten te willen veroorzaken. In die zin zullen zijn wetsteksten door de

toepassers ervan verstaan moeten worden. Wil die latere formele wetgever afwijken van het koppelingsbeginsel dan zal hij dat uitdrukkelijk moeten motiveren op de wijze als bepaald in het voorgestelde artikel 8b, eerste lid, in fine van de Vreemdelingenwet en derhalve in de wetsteksten zelf. En uiteraard bindt dat artikel 8b de lagere wetgever in ieder opzicht, zowel in zijn produkten van vóór de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel als die welke nadien tot stand komen. Vestigt de lagere regeling een aanspraak, strijdig met het aan dat artikel 8b ten grondslag liggende koppelingsbeginsel, dan zal die regeling in zoverre onverbindend zijn en bestaat voor de aanspraak geen rechtsgrond. Met deze beschouwingen vulden wij de memorie van toelichting nader aan.

*4. Rechtmatig verblijf genieten blijktens de voorgestelde artikelen 1b, aanhef en 8, eerste lid, van de Vreemdelingenwet toegelaten vreemdelingen en gemeenschapsonderdanen als bedoeld in artikel 1 (laatstbedoelden voor zover hun verblijf niet in strijd is met een beperking op grond van een regeling krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap; in het vervolg van dit advies wordt de term gemeenschapsonderdaan steeds met inbegrip van dat voorbehoud gebruikt). De overige leden van artikel 1b verruimen het begrip rechtmatig verblijf met een aantal specifieke categorieën die globaal kunnen worden aangeduid als ontheemden, zij die de uitkomst van een procedure mogen afwachten, kortverblijvenden en niet-uitzetbaren. Het voorgestelde artikel 8b van de Vreemdelingenwet en de artikelen II tot en met XXIII beperken de toegang tot een aantal gemeenschapsvoorzieningen; daarbij wordt aangesloten bij de onderscheidingen van artikel 1b van de Vreemdelingenwet. Het gevolg daarvan is dat niet alle beperkingen dezelfde omvang hebben. Zo geldt voor de meeste onderwijswetten dat buiten de beperking vallen (dus niet worden uitgesloten) niet slechts toegelaten vreemdelingen en gemeenschapsonderdanen, doch ook andere in de zin van artikel 1b rechtmatig verblijvende vreemdelingen, terwijl laatstbedoelde groep (grotendeels) wel wordt uitgesloten van aanspraken op, bijvoorbeeld, individuele huursubsidie. Daardoor maakt het wetsvoorstel niet slechts onderscheid in behandeling tussen enerzijds Nederlanders, toegelaten vreemdelingen en gemeenschapsonderdanen en anderzijds de overige vreemdelingen, doch ook tussen diverse categorieën van die overige vreemdelingen. Dit kan strijd opleveren met artikel 1 van de Grondwet alsmede met internationale verdragsbepalingen (artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten). De Raad wijst erop dat de rechtspraak hier te lande geneigd is die verdragsbepalingen niet slechts toe te passen in gevallen waarin een onderscheid wordt gemaakt op basis van menselijke kenmerken of eigenschappen doch ook in andere (HR 30 september 1992, N.J. 1994, 495, A.B. 1993, 2, BNB 1993/30). De Raad acht het dan ook noodzakelijk dat in de toelichting wordt aangegeven waarom deze onderscheidingen noodzakelijk zijn, alsmede dat de aangelegde criteria als redelijk en objectief kunnen gelden.*

*Naar het oordeel van de Raad is aan dit aspect verre van voldoende aandacht besteed. Het algemene argument dat de niet toegelaten vreemdeling verplicht is, Nederland te verlaten heeft immers betrekking op illegale vreemdelingen; het kan geen betrekking hebben op vreemdelingen als bedoeld in artikel 1b, aanhef en onder 2 tot en met 5, van de Vreemdelingenwet die tot vertrek uit Nederland nu juist niet verplicht zijn. Zowel voor artikel 8b van de Vreemdelingenwet als voor de artikelen II tot en met XXIII moet de noodzaak van de voorziene beperkingen afzonderlijk worden uitgewerkt. Uiteraard moet, wanneer mocht blijken dat voor een bepaalde beperking geen overtuigende rechtvaardiging te vinden is, de wettekst worden aangepast.*

4. De Raad oordeelt dat de onderscheidingen die het voorgestelde artikel 1b van de Vreemdelingenwet aanbrengt binnen de groep rechtmatig verblijvende vreemdelingen beter moeten worden gerechtvaardigd per aanspraak in de zin van het voorgestelde artikel 8b. De afzonderlijke redengevingen waarom de ene aanspraak wél en de andere niet door een bepaalde subcategorie «rechtmatigen» geldend te maken zijn of de verdere uitbreiding van de reeds gegeven redengeving werden door ons naar aanleiding van 's Raads opmerking toegevoegd aan de artikelsgewijze toelichting van het voorstel. Het betreft hier nuanceringen die intrinsiek samenhangen met de zin, doelstelling

en strekking van een bepaalde verstrekking, voorziening, uitkering enzovoorts. Het is daarom inderdaad de bedoeling dat niet alle uitsluitingen van aanspraken op voorzieningen enzovoorts dezelfde omvang of strekking hebben. Aangezien de objectieve soort aanspraak hier de rechtvaardigingsgrond moet bieden, verwijzen wij hier kortheidshalve naar evengesteld gedeelte van de memorie van toelichting waarin per uitsluitingsgrond nader geadstrueerd wordt, mede naar aanleiding van deze opmerkingen in het advies van de Raad van State, waarom de aangelegde criteria als redelijk en objectief kunnen gelden.

Het advies van de Raad heeft bij de materiewetten geleid tot één inhoudelijke wijziging van het wetsvoorstel. In de materiewetten is, ten opzichte van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd, een categorie vreemdelingen toegevoegd aan de vreemdelingen die in aanmerking komen voor de op grond van die wetten te verschaffen voorzieningen. Het gaat om vreemdelingen die de beslissing afwachten op een aanvraag om een «vervolg»-toelating (een toelating in aansluiting op een eerdere toelating) op een andere grond dan waarvoor de eerdere toelating verleend is. Volgens het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Raad konden vreemdelingen die de beslissing afwachten op een aanvraag om een vervolg-toelating alleen in aanmerking komen voor evengenoemde voorzieningen, als zij een vervolg-toelating vroegen op dezelfde grond. Bij nadere beschouwing is er voor deze beperking geen goede rechtvaardiging te geven. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Voorts is voorzien in een bepaling van overgangsrecht. Het ligt niet in de bedoeling om een vreemdeling die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet recht heeft op IHS, dat recht te laten verliezen indien de Minister van Justitie te zijnen aanzien een beschikking heeft afgegeven waarin hij als zijn oordeel uitspreekt dat artikel 25 van de Vreemdelingenwet van toepassing is (uitzetting van de vreemdeling is onverantwoord met het oog op zijn gezondheidstoestand of die van een zijner gezinsleden). In die situatie is continuering van de IHS-verlening op zijn plaats, en, voorzover nodig, continuering van bijstandsverlening en van de verstrekking van voorzieningen inzake de Ziektefondswet, naar analogie van de voorgestelde regeling voor vreemdelingen die de beslissing afwachten op hun aanvraag om een vervolg-toelating. Het aan het wetsvoorstel toegevoegde artikel XXIbis biedt de mogelijkheid hiertoe.

Ook in dit verband rept de Raad van de Nederlandse verdragspositie, thans onder aanhaling van verdragsartikelen mede in verbinding met artikel 1 van de Grondwet dat in nationaal ressort het gelijkheids- of nondiscriminatiebeginsel vestigt zoals de genoemde verdragsartikelen dat op internationaal niveau doen. Wij zijn ons er bij de opstelling van het voorliggend ontwerp ter dege van bewust geweest dat de rechtspraak hier te lande geneigd is deze verdragsbepalingen niet slechts toe te passen in gevallen waarin een onderscheid gemaakt wordt op basis van menselijke kenmerken of eigenschappen maar ook op andere. Wij moeten – nu de Raad niet gemotiveerd aangeeft of en in hoeverre er door het voorliggend wetsvoorstel strijd ontstaat dan wel zou kunnen ontstaan met genoemde verdragsbepalingen – enigszins gissen naar 's Raads bedoelingen. Wij veronderstellen dat de Raad er behoefte aan heeft dat wij nader motiveren waarom genoemde bepalingen veroorloven in nationaal ressort onderscheidingen te maken in de aanspraak-sfeer naar rechtmatigheid of onrechtmatigheid van enige verblijfsaanvaarding, nationaliteit en onherroepelijkheid van toelating. Gaarne voldeden wij aan deze behoefte in het algemeen deel van de memorie van toelichting. In dit rapport volstaan wij met de volgende kanttekeningen.

Wat betreft het grondwetsartikel, daaraan kan niet de betekenis worden toegekend dat het gemelde onderscheidingen als discriminatoir zou verbieden. Als dat het geval zou zijn, dan zou niet goed te begrijpen zijn waarom het direct daaraanvolgende artikel dwingend voorschrijft bij wet in formele zin te bepalen wie Nederlander is, en te voorzien in de toelating en uitzetting van vreemdelingen. De Grondwet veronderstelt dus eo ipso dat de rechtspositie van de Nederlander een sterkere is dan die van de vreemdeling, ten aanzien van wie zij tevens veronderstelt dat hij toegelaten en niet toegelaten, uitzetbaar

en niet-uitzetbaar kan zijn. De Nederlander is van rechtswege toegelaten, dus onuitzetbaar. Aan deze differentiaties moeten rechtsgevolgen verbonden kunnen worden, anders zijn ze zinloos. Geen grondwettelijk rechtsbeginsel kan vervolgens behelzen dat deze rechtsgevolgen niet tevens in de aanspraak sfeer zouden gelegen kunnen zijn mits ieder van die gevolgen maar op een toereikende rechtvaardigingsgrond kan bogen. Uiteraard, dat brengt het grondwetsartikel wél met zich mee, zal in ieder afzonderlijk geval een toereikende rechtvaardigingsgrond moeten worden gegeven waarom een kring van aanspraakgerechtigden niet alle «rechtmatige verblijvers» omvat. Onderscheidingen aanbrengen is geoorloofd, mits de onderscheidingen maar gerechtvaardigd zijn. Die rechtvaardiging hangt af van het onderwerp en de strekking van de desbetreffende wettelijke regeling. Wij gaven al aan dat in de artikelsgewijze toelichting gemotiveerd werd aangegeven welke die gronden per aanspraak zijn.

Wat nu de Nederlandse verdragspositie betreft ligt dat – mutatis mutandis – niet anders. Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten moet uiteraard verstaan worden in verbinding met artikel 13 van dat verdrag, waarin waarborgnormen zijn verwoord betreffende de rechtspositie van vreemdelingen binnen de rechtssfeer van een verdragsstaat. Artikel 13 gunt deze garanties alleen aan vreemdelingen die rechtmatig vertoeven op het grondgebied van die partij («an alien lawfully in the territory of a State...»). Hieruit mag worden opgemaakt dat een onderscheid naar rechtmatigheid van de verblijfsaanvaarding en dus naar verblijfstitel – niet discriminatoir in de zin van artikel 26 van dat Verdrag behoort te zijn. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van het Verdrag volgt zulks ook. Tijdens de voorbesprekingen gewijd aan de garantie ex artikel 13 heeft bijvoorbeeld België voorgesteld om in artikel 13 op te nemen dat de vreemdeling «lawfully established» zou moeten zijn binnen het verdragsgrondgebied. Die beperking is verworpen enerzijds omdat enkele partijen zulks te eng vonden, anderzijds omdat anderen het onderscheid te subtiel vonden in verhouding tot verschillende vormen van nationale regelgeving waarin een onderscheid tussen verblijfsvergunningen en vestigingsrechten niet voorkwam. Maar zeker niet omdat men het onderscheid, dat België wilde aanbrengen, bij begripsbepaling discriminatoir achtte. Ook hier geldt dat voor een onderscheiding naar verblijfspositie in de aanspraak sfeer een toereikende rechtvaardiging geboden moet worden. Artikel 13 heeft immers betrekking op de uitzettingsprocedure waarin vreemdelingen verwickeld kunnen worden. Wij willen hier niet méér dan een illustratie bieden dat – in abstracto – een nuancering van een wettelijke regeling naar de verblijfsstatus van een vreemdeling in overeenstemming kan zijn met het Internationale Verdrag mits dat maar gerechtvaardigd is door het onderwerp van de regeling. En dat is met het voorliggend wetsvoorstel naar onze overtuiging zeker het geval.

Wat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden betreft is vergelijkbare nuancering in het nationale recht zeker geoorloofd. Wij willen dat adstrueren met een referentie aan het – voor Nederland overigens niet bindende – zevende protocol bij het Verdrag. In artikel 1, eerste lid, van dit Protocol worden aan de vreemdeling die «wettig verblijft op het grondgebied van een Staat» («An alien lawfully resident in the territory of a State») diverse garanties geboden. Hier is dus de doelgroep aanzienlijk beperkter omschreven dan in het Internationale Verdrag meergemeld. De term «resident» wijst op een verblijf van enige duur, mogelijk zelfs op het hebben van een feitelijk hoofdverblijf. Een vreemdeling die als toerist, ter fine van transit of voor familiebezoek in Nederland verblijft valt dus niet onder de actieradius van het Protocol. Blijkens de toelichting van het comité van experts is het ook de bedoeling van de garantie uit te zonderen de vreemdeling die, volgens het nationale vreemdelingenrecht, onrechtmatig verblijf houdt. De toelichting houdt verder in dat vreemdelingen aan wie onder zekere voorwaarden een verblijfsrecht is toegekend en die deze voorwaarden niet langer vervullen niet meer kunnen gelden als rechtmatige verblijvers. Men kan nu bezwaarlijk volhouden dat het Protocol moet gelden als discriminatoir in het licht van de eigenlijke verdragstekst, reeds omdat artikel 1 van het Verdrag de garanties die het verdrag stipuleert beoogt uit te breiden over allen die binnen de territoriale rechtsmacht verkeren van de verdragspartijen («...within their jurisdiction...») omdat dat verdragsartikel geen

rechtmatigheidstoets veronderstelt bij de verblijfsaanvaarding, althans een dergelijke toets niet als beperkingsnorm voor de direct daarop volgende garanties formuleert. De stellers van de Protocollen kunnen toch niet geacht worden nuanceringen aan te brengen die in het licht van de eigenlijke verdragsteksten als discriminatoir zouden moeten gelden? Ook hierop dienden wij in dit kader in den brede in te gaan, wederom omdat het ook hier een wezenlijke premisse geldt, zonder de aanvaarding waarvan het voorliggende wetsvoorstel niet denkbaar is. Die premisse is, dat onderscheidingen naar verblijfsstatus en rechtmatigheid van verblijfsaanvaarding in abstracto niet discriminatoir zijn, al behoeven zij in concreto rechtvaardiging naar het onderwerp.

*5. Het voorgestelde artikel 48, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet beoogt aan instellingsbesturen van uit de openbare kas bekostigde instellingen voor hoger onderwijs en bevoegde gezagsorganen van uit de openbare kas bekostigde scholen op dezelfde voet als besturen van instellingen voor openbaar onderwijs gegevens te verstrekken. Deze gegevensverstrekking zal de vorm hebben van een systematische verstrekking van algemene en verwijzingsgegevens uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA). De bedoelde instellingsbesturen en bevoegde gezagsorganen zijn derden in de zin van artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA). Op grond van artikel 99, derde lid, Wet GBA kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een regeling getroffen worden omtrent de systematische verstrekking van algemene verwijzingsgegevens aan derden, waaronder onder meer, de bijzondere instellingen voor onderwijs. Een dergelijke regeling is echter nog niet getroffen. De Raad beveelt aan daarin tijdig te voorzien.*

5. Op dit moment wordt onderzocht hoe op een doelmatige wijze kan worden voorzien in de behoefte van onderwijsinstellingen aan gegevens uit de GBA en in hoeverre er behoefte bestaat aan systematische gegevensverstrekking. Indien dit onderzoek daartoe aanleiding geeft zal ten aanzien van instellingen van bijzonder onderwijs worden voorzien in een regeling krachtens artikel 99, derde lid, van de Wet GBA. In de memorie van toelichting is een passage opgenomen omtrent de verstrekking van gegevens uit de basisadministratie aan instellingen van bijzonder onderwijs.

*6. In Artikel IV, onderdeel B, wordt aan artikel 2.62 van de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs (WCBO) een zesde lid toegevoegd omtrent de voorwaarden voor het uitsluiten van illegalen van de toelating tot het deeltijds middelbaar onderwijs. De in dit lid onder c genoemde voorwaarde is echter overbodig, aangezien artikel 2.62, tweede lid, WCBO bepaalt dat tot het deeltijds middelbaar onderwijs slechts kunnen worden toegelaten degenen die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. Het college adviseert de onder c genoemde voorwaarde achterwege te laten.*

6. Gaarne namen wij 's Raads suggestie betreffende de schrapping van de in artikel 2.62, zesde lid, onder c., genoemde voorwaarde over.

*7. In Artikel XVI wordt de Algemene Bijstandswet (ABW) gewijzigd, waarbij onder meer aan artikel 10 een vijfde lid wordt toegevoegd en artikel 84 vervalt. Deze wijzigingen leiden ertoe dat de verblijfspositie van een vreemdeling vastgesteld moet worden bij ziekenhuisopname of psychiatrische opname in acute noodgevallen. Indien de vreemdeling niet rechtmatig verblijf geniet in de zin van artikel 1b, aanhef en onder 1, van de Vreemdelingenwet, wordt hem geen bijstand verleend, ook niet voor de spoedopname.*

*In de toelichting op Artikel XVI wordt aangegeven dat de beëindiging van bijstandsverlening aan vreemdelingen een fundamentele wijziging is, die als sluitstuk van een geïntegreerd vreemdelingenbeleid naar het oordeel van de regering onontkoombaar is. Tevens stelt de toelichting dat het koppelingsbeginsel met zich brengt dat in acute noodsituaties bijstandsverlening is uitgesloten.*

*De Raad meent dat hiermee niet gemotiveerd is waarom zelfs in acute noodsituaties bijstandsverlening achterwege dient te blijven. Ten aanzien van het voorgestelde vijfde lid van artikel 10 ABW merkt het college op dat aan de eis de verblijfspositie van een persoon vast te stellen vóór opname niet altijd*

*kan worden voldaan, met name niet wanneer de betrokkene, van wie de identiteit onbekend is, bewusteloos dan wel anderszins niet aanspreekbaar is. Voorts begrijpt de Raad, hoewel de toelichting dienaangaande zwijgt, dat niet beoogd is de medische zorg voor deze personen uit te sluiten, gelet op de verantwoordelijkheid van artsen, zoals die onder meer tot uitdrukking komt in de artikelen 255 en 450 van het Wetboek van Strafrecht. Indien echter de niet-toegelaten vreemdeling geen verhaal biedt, blijven de kosten van de noodzakelijke opname ten laste van de tot hulp verplichte arts of inrichting, aangezien het wetsvoorstel verlening van bijstand in noodsituaties bij deze vreemdelingen uitsluit. Naar het oordeel van de Raad is het niet gerechtvaardigd om deze kosten ten laste van de arts of de inrichting te laten, maar dient de overheid daarin te voorzien, mede gelet op haar verantwoordelijkheid voor een menswaardige behandeling van vreemdelingen. Het voorgestelde artikel 10, vijfde lid, ABW dient daarom heroverwogen te worden.*

*Voor het geval dat de voorgestelde schrapping van artikel 84 ABW (dat overeenkomt met artikel 12 van de heringerichte Algemene bijstandswet) gehandhaafd blijft, is het de Raad uit de toelichting op dat artikel niet duidelijk geworden welke consequenties daaraan verbonden zijn. Ziet het college het goed, dan wordt van artikel 84 ABW een terughoudend gebruik gemaakt en wordt het toegepast voor vreemdelingen die uitgesloten zijn van de gewone bijstand, maar die door acute omstandigheden bijstand behoeven. De Raad beveelt aan in de toelichting in ieder geval de gevolgen van de voorgestelde schrapping voor de betrokkenen nader uiteen te zetten.*

*Daarbij kunnen andere oplossingen, als bedoeld in punt 2 van dit advies, worden betrokken.*

7. Wij blijven vasthouden aan het standpunt dat ook in acute noodtoestandssituaties uitkeringen uit hoofde van de Algemene Bijstandswet uitgesloten dienen te zijn. Onder een acute «noodtoestandssituatie» verstaan wij in dit verband een situatie waarin de verlening van medische zorg niet kan worden uitgesteld zonder het leven of de gezondheidstoestand van betrokkene ernstig in gevaar te brengen of een aanmerkelijke gevaarstelling op te leveren voor de volksgezondheid hier te lande. Iets anders is – wij gaven het hiervoor onder § 2 reeds aan – dat bij dergelijke bedreigende situaties verstrekkingen in natura en voorzieningen mogelijk moeten zijn, waarvoor de overheid financiële randvoorwaarden dient te scheppen onder meer door middel van een aparte budgettaire voorziening, te vormen ten laste van de rijksbegroting. Uit die voorziening moeten medische zorginstellingen – waaronder mede te begrijpen charitatieve bijzondere zorginstellingen – maar ook overheidsorganen onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden kunnen putten. De aanspraken ten laste van die begrotingspost moeten ten doel hebben reeds gemaakte kosten alsnog geheel of gedeeltelijk vergoed te krijgen in het geval de betrokkene die de zorg behoefde ter afwendings van levensgevaar of ondermijning van lichaam of psyche niet in staat is die kosten uit eigen hoofde, via een verzekeringsovereenkomst of via een derde die zich garant heeft verklaard te voldoen. Op dit budgettaire aspect vestigt de Raad van State dan ook terecht de aandacht. Ten behoeve van de budgettaire dekking van deze begrotingspost – de Raad van State vraagt hier uitdrukkelijk naar – kan voorshands een relatie gelegd worden met de besparingen op de begroting van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nu artikel 84 van de Algemene Bijstandswet (artikel 12 van de nieuwe Algemene bijstandswet) geschrapt wordt. Die schrapping – die overigens geen betrekking heeft op financiering van medische zorg – zal vermoedelijk een besparing van f 11 miljoen opleveren. Uit de besparing kan een budget vrij gemaakt worden voor de hier bedoelde voorziening. In de gewijzigde memorie van toelichting gaan wij nader in op deze budgettaire aspecten en de positionering van het budget op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In dit kader stellen wij voorts nog voorop (1) dat de illegale vreemdeling zelf nimmer aanspraken zal kunnen maken op uitkeringen (2) dat het steeds zal gaan om uitkeringen ex post (claims ex ante op basis van prognoses omtrent het aantal illegalen dat in een lopend jaar vermoedelijk zullen aankloppen bij de betrokken zorginstellingen zijn niet in overeenstemming met de idee dat alleen acute noodsituaties aanspraken ten laste van de begrotingspost rechtvaardigen) (3) dat de uitkeringen steeds geschieden in geld en (4) dat het orgaan of de particulier die de aanspraak geldend wil maken zal moeten aantonen (a) dat sprake was van een acute noodsituatie (b) dat de kosten niet elders te verhalen

waren (c) dat de kosten noodzakelijk waren. En uiteraard zal aangetoond moeten worden dat degene die de zorg behoefde wederrechtelijk in Nederland vertoefde. Dit laatste kan ex ante – toen de zorg noodzakelijk was – inderdaad bij de zorgplichtige onbekend zijn. De Raad wijst daar terecht op. Zulks sluit uiteraard niet uit dat de zorgplichtige aanspraak kan maken op uitkeringen ten laste van de begrotingspost. Voor een dergelijke beperking naar het subjectieve inzicht van de zorgplichtige bestaat geen enkele aanleiding. Dat dient overigens ook tot uitdrukking te komen in de nadere regeling van de aanspraken. Daaruit zal moeten blijken dat de aanspraken nooit een structureel karakter mogen hebben. De begrotingspost zal steeds per incidenteel geval aanspreekbaar zijn. Het is niet de bedoeling – om eens iets te noemen – dat de hierbedoelde zorgplichtigen jaarlijks verhaal halen op deze post om de premies van hun aanvullende verzekeringen tegen het risico dat verschaffingen moeten worden gedaan aan niet-betalende illegalen te kunnen voldoen. Zoals reeds aangegeven lichten wij nader toe dat het voorstel niet de strekking heeft illegale vreemdelingen uit te sluiten van de zorgplichten van particulieren en overheden om in medische noodsituaties adequate hulp te bieden. Die zorgplichten gelden thans reeds naar het Nederlandse positieve recht. Wij introduceren aldus geen nova.

*8. In paragraaf 4 van de memorie van toelichting dient naar het oordeel van de Raad enig inzicht te worden gegeven in de kosten van frequent gebruik van het GBA-netwerk.*

8. In de memorie van toelichting is, naar aanleiding van 's Raads advies, een passage opgenomen over de berekening van kosten voor het gebruik van het GBA-netwerk.

*9. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

9. Aan 's Raads redactionele kanttekeningen gaven wij zoveel mogelijk het passende gevolg. Met betrekking tot twee redactionele kanttekeningen die wij niet hebben opgevolgd merken wij het volgende op.

De Raad gaf de suggestie in artikel 11 in het nieuwe tweede lid van artikel 32 van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs «Kinderen» te vervangen door «Leerlingen». Deze suggestie hebben wij niet opgevolgd omdat het woord «kinderen» in navolging van artikel 31 van evengenoemde wet wordt gebruikt en dit artikel de benaming «kind» gebruikt als het gaat over de leeftijd waarop het kind tot het speciaal onderwijs mag worden toegelaten, terwijl de term «leerling» wordt gebezigd indien het gaat over de leeftijd waarop de leerling het onderwijs moet verlaten.

Met betrekking tot artikel III van het wetsvoorstel suggereerde de Raad het nieuwe lid van artikel 27 van de Wet op het voortgezet onderwijs niet te nummeren met het nummer 1a, maar als vijfde lid aan dit artikel toe te voegen. Naar ons oordeel verdient het om wetstechnische redenen de voorkeur de bepaling over de niet-toelating direct te plaatsen na het eerste lid waarin de toelating is geregeld. Hierbij zij direct opgemerkt dat in de Wet op het voortgezet onderwijs de aanduiding van een artikellid door middel van een cijfer gevolgd door een letter vaker voorkomt (bv. in de artikelen 64 en 66). Met de gekozen opzet wordt voorkomen dat in het onderwijsveld verwarring optreedt als telkens de grondslag voor onderliggende regelingen verandert.

10. Ambtshalve hebben wij de definitie van het begrip «gemeenschaps-onderdanen» in art. 1 van de Vreemdelingenwet (Artikel I, onderdeel A van het wetsvoorstel) met het oog op de artikelen 10, 11, 12 en 7 van EG-verordening 1612/68 en de arresten van het EG Hof van Justitie van 15 maart 1995 inzake Echternach en Moritz, 20 juni 1985 inzake Deak alsmede van 6 juni 1985 inzake Francogna uitgebreid tot gezinsleden die een accessoir verblijfsrecht kunnen uitoefenen in verband met het vrije circulatierecht binnen het gemeenschappelijk rechtsgebied dat toekomt aan de werknemer. Wij hebben deze uitbreiding toegelicht in § 2.5., vijfde, zesde en zevende alinea van de memorie van toelichting.

11. Aangezien door de recentste kabinetswisseling een verschuiving heeft plaatsgehad in de portefeuilles van de verantwoordelijke bewindspersonen, in bepaalde gevallen gepaard gaande met een andere benaming van het betrokken ministerie, zijn dienovereenkomstig enige wijzigingen aangebracht – ten opzichte van de ondertekening van het oorspronkelijk ontwerp met bijbehorende memorie van toelichting – in de ondertekening en benaming van de ministers en staatssecretarissen die u het nader gewijzigd voorstel van wet, de nader gewijzigde bijbehorende memorie van toelichting en het nader rapport aanbieden.

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Wij mogen U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. Aartsen

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 2 december 1994, no. W03.94.0366, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- In Artikel I, onderdeel B, de opsomming in artikel 1b van de Vreemdelingenwet overeenkomstig aanwijzing 100 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) aanduiden met a, b, c enzovoorts, en deze wijziging doorvoeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.
- In Artikel I, onderdelen B en C, de term «besluit» in overeenstemming met de terminologie van de Vreemdelingenwet vervangen door: beschikking. Indien echter aan de term moet worden vastgehouden, deze verklaren in de toelichting.
- De eenheid van de artikelen 8 tot en met 10 van de Vreemdelingenwet in stand houden door de in artikel I, onderdeel C, voorgestelde bepalingen na artikel 10 van de Vreemdelingenwet in te voegen.
- In Artikel II in het nieuwe tweede lid van artikel 32 van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs «Kinderen» vervangen door: Leerlingen.
- In Artikel III het nieuwe lid van artikel 27 van de Wet op het voortgezet onderwijs niet nummeren met het nummer 1a., maar als vijfde lid aan dit artikel toevoegen.
- In de Artikelen VIII, IX en X, de onderdelen B, de woorden «het bepaalde in» overeenkomstig de toelichting bij aanwijzing 52 Ar achterwege laten.
- In Artikel X, onderdeel B, in het nieuwe zesde lid van artikel 3 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering «zesde lid» vervangen door: vijfde lid.
- In Artikel XII, onderdeel C, in het tweede lid van artikel 16a van de Algemene Ouderdomswet «de uitkering» vervangen door: het ouderdomspensioen.
- In Artikel XIII, onderdeel B, geen onderverdeling aanbrengen in het nieuwe vijfde lid van artikel 7 van de Algemene Weduwen- en Wezenwet.
- In Artikel XVI niet uitgaan van de oude Algemene Bijstandswet (ABW), maar van de heringerichte Algemene bijstandswet (Abw) die, naar verwachting, op 1 januari 1996 in werking zal treden. Derhalve bedenken dat artikel 12 (nieuw) Abw overeenkomt met artikel 84 (oud) ABW.
- In Artikel XVIII, eerste lid, «Het eerste lid» vervangen door: Het derde lid.
- De in Artikel XXI, onderdeel C, eerste lid, voorgestelde toevoeging aan artikel 4, eerste lid, van de Wet op de toegang tot de ziektekostenverzekeringen neerleggen in een afzonderlijk artikellid.
- De ondertekening van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting met elkaar in overeenstemming brengen, nu wel is voorzien in de ondertekening door de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen van het wetsvoorstel, maar niet van de memorie van toelichting.

*Memorie van toelichting*

- De verwijzingen naar het wetsvoorstel Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens actualiseren, aangezien dit reeds tot wet is verheven en in werking is getreden.
- Hoofdletters steeds overeenkomstig aanwijzing 93 Ar gebruiken.
- In paragraaf 1.1, vierde alinea, «artikel 15e van de Vreemdelingenwet» vervangen door: artikel 7 van de Vreemdelingenwet.
- In paragraaf 1.2, tweede alinea, de daar bedoelde wetten niet verkort aanduiden met behulp van het kamerstuknummer.
- In paragraaf 2.5, vierde alinea, overeenkomstig aanwijzing 89 Ar naar de daar genoemde Verordening 1612/68 en richtlijn nr. 68/360 verwijzen. In dezelfde paragraaf, zesde alinea, het nummer 93/96/EEG van de onder g genoemde richtlijn corrigeren en dezelfde correctie aanbrengen in de toelichting op Artikel I, onderdeel B.
- In paragraaf 2.6, derde alinea, tweede zin, de woorden «kunnen bogen op een papier» vervangen door: zich kunnen beroepen op een document.
- In paragraaf 2.7, eerste alinea, de daar bedoelde internationale verplichtingen nader aanduiden.

- In paragraaf 4, laatste zin, overeenkomstig aanwijzing 219 Ar naar de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal verwijzen.
- Het neologisme «tardiviteit» steeds vervangen door een bestaande Nederlandse uitdrukking.
- In de toelichting op Artikel I, onderdeel C, tweede alinea, verwijzen naar de toelichting op de Algemene wet bestuursrecht (Awb), Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, bladzijde 17, in plaats van naar artikel 1:5 Awb.
- In de toelichting op de Artikelen II tot en met V, eerste alinea, de officiële Nederlandse vertaling geven van artikel 2, eerste volzin, van het daar genoemde Protocol.
- In de toelichting op de Artikelen VIII tot en met XVII, paragraaf «Illegalenheffing», vierde alinea, het daar genoemde Wetsvoorstel tewerkstelling vreemdelingen overeenkomstig aanwijzing 219 Ar nauwkeurig aanduiden.
- De afkortingen «SV-wetgeving», «SV wetten», «SZ-voorzieningen» en «uitvoeringsorganen SV» voluit schrijven.