

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 het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. Het koppelingsbeginsel

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot de introductie van een «koppelingsbeginsel» als algemeen principe van Nederlands vreemdelingenrecht. Het koppelingsbeginsel, zoals het ten grondslag ligt aan het voorliggende wetsvoorstel, komt er op neer dat niet-toegelaten vreemdelingen die hier niettemin bestendig verblijven – in de wandeling worden deze vreemdelingen wel als «illegalen» aangeduid – en vreemdelingen «in procedure» in het algemeen verstoken moeten blijven van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen ten laste van de collectieve middelen. De term «illegalen» heeft in dit verband een specifieke technisch-vreemdelingenrechtelijke betekenis. Het gaat erom dat de te Nederland verblijvende vreemdeling «toelating» had moeten aanvragen terwijl hij hetzij dit – wederrechtelijk – heeft nagelaten dan wel dat zijn aanvraag om toelating onherroepelijk is afgewezen door het bevoegd gezag.

Genoemd koppelingsbeginsel kan slechts uitzondering lijden als de wettelijke regeling waarop de aanspraak op de verstrekking, voorziening of uitkering is gegrond het tegendeel uitdrukkelijk bepaalt. Dat laatste dient ten aanzien van de illegale vreemdeling in het algemeen uiteraard nooit het geval te zijn. Voorts moeten deze «illegalen» en «procederenden» in beginsel uitgesloten zijn van het verkrijgen van aanspraak op vergunningen en ontheffingen waardoor de schijn in het leven wordt geroepen dat zij inderdaad onherroepelijk toegelaten zijn. Ook dit beginsel kan uitzondering lijden. Maar dan moet dat wèl uitdrukkelijk bepaald zijn bij het wettelijk voorschrift – dat behoeft niet noodzakelijkerwijs de wet in formele zin te zijn waarin de aanspraak in algemene termen erkend wordt – waarop de aanspraak in concreto berust.

Het koppelingsbeginsel is gericht op twee doeleinden.

1. Voorkómen moet worden dat illegale vreemdelingen feitelijk doordat zij verstrekkingen en uitkeringen kunnen krijgen waarbij geen verblijfspositietoets wordt aangelegd door de administratie in staat worden

gesteld tot voortzetting van hun wederrechtelijk verblijf. Het uitblijven van een horizontaal en consequent gehanteerde verblijfspositietoets frustrert de realisering van het principe van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid: (a) wie als vreemdeling hier wil verblijven moet toelating aanvragen; (b) wie niet is toegelaten dient Nederland onverwijld te verlaten. Dat principe is verwoord in artikel 15e van de Vreemdelingenwet. Het vestigt ten laste van de niet-toegelatene een verplichting tot onmiddellijk vertrek. Met dat beginsel is niet te verenigen dat de vertrekplichtige vreemdeling in persoon niettemin uitkeringen, ontheffingen, verstrekkingen, voorzieningen enz. zou kunnen verkrijgen.

2. Voorts moet voorkómen worden dat de illegalen en (nog) niet toegelatenen een schijn van volkomen legaliteit kunnen verwerven. Hier doelen wij vooral op het verschijnsel dat met name de vreemdeling «in procedure» gaandeweg in staat blijkt een zodanig sterke rechtspositie op te bouwen – of de schijn van een dergelijke positie – dat hij na ommekomst van de procedure zo goed als onuitzetbaar blijkt, bijvoorbeeld doordat hij arbeidscontracten heeft kunnen sluiten, verplichtingen met derden is aangegaan enz. Iets vergelijkbaars doet zich ook voor ten aanzien van hen die zich desbewust buiten de toelatingsprocedure hebben gehouden en zich via vergunningsbewijzen toch een toegang hebben weten te verschaffen tot de normale samenleving. In wezen heeft de toelatingsprocedure – indien het beginsel van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid ook in dit opzicht niet wordt doorgetrokken – geen enkele zin en betekenis meer. De vreemdeling heeft dan een mechanisme in de hand om zichzelf een oneigenlijk verblijfsrecht te verschaffen ongeacht de vraag of de Nederlandse overheid inderdaad in vreemdelingenrechtelijke zin wel wil instemmen met het feit van het bestendig verblijf van de vreemdeling hier te lande. Ten aanzien van een «procederende vreemdeling» is zulk een wettelijk tegendeel denkbaar. Ten aanzien van de «illegalen» kan dat nauwelijks het geval zijn.

1.2. De verhouding tussen het koppelingsbeginsel en het beleid ten aanzien van langdurig illegalen

De Minister van Justitie hanteerde steeds als uitgangspunt dat het algemene vreemdelingenbeleid gericht moest zijn op het ontmoedigen van illegaal verblijf hier te lande. Zulks kon echter niet wegnemen dat er in bepaalde individuele gevallen sprake zou kunnen zijn van bijzondere omstandigheden, die zouden kunnen rechtvaardigen dat toelating – in de zin van artikel 1 van de Vreemdelingenwet – zou kunnen zijn geïndiceerd. Uiteraard dient deze bestuurspraktijk afgebogen te worden indien het voorliggend wetsvoorstel kracht van wet krijgt. Het koppelingsbeginsel vereist niet anders. Niettemin betekent dat niet dat met ingang van de datum van inwerkingtreding van het voorliggend voorstel ieder ex post toelaten van vreemdelingen die hier te lande wederrechtelijk vertoefden onvoorwaardelijk – ongeacht de concrete omstandigheden van het geval – uitgesloten dient te zijn. Wij stellen voorop dat dit achteraf toelaten een tijdelijk karakter heeft ten aanzien van een allengs slinkende doelgroep. Uiteindelijk is na ommekomst van een zekere gewenningsperiode in beginsel niet langer verenigbaar met het koppelingsbeginsel dat perspectieven blijven bestaan op toelating achteraf. Van dergelijke vooruitzichten ware ook blijvend aanzuigende werking te duchten.

Uit de omschrijving van de groep waarop dit toelatingsbeleid betrekking kan hebben volgt al aanstonds dat het hier gaat om een tijdelijke beleidsregeling. Bij de omschrijving van deze groep baseren wij ons op de nieuwe circulairetekst bij de Vreemdelingenwet opgesteld naar aanleiding van het zogenoemde illegalendebat, gevoerd door de eerste ondertekenaar van deze memorie van toelichting met de Tweede Kamer op 2 januari en 15 februari 1995. Dit achteraf toelaten op basis van deze

aangepaste circulairetekst die de tekst van 27 december 1994 (TBV 1994/14) vervangt heeft betrekking op een categorie niet-toegelaten vreemdelingen die niettemin een sterke sociale band heeft opgebouwd met Nederland gedurende haar wederrechtelijk – in de zin van de Vreemdelingenwet – verblijf hier te lande. Daarbij zijn ondermeer van belang: de aard en de totale duur van het verblijf in Nederland, kennis van de Nederlandse taal en bekendheid bij andere overheidsdiensten. Om voor toelating in aanmerking te komen dient de betrokken vreemdeling minimaal te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a. op het moment van aanvraag om toelating moet de vreemdeling kunnen aantonen minimaal zes jaar ononderbroken in Nederland te hebben verbleven direct voorafgaand aan de aanvraag om toelating;
- b. gedurende deze periode moet de vreemdeling ononderbroken inkomen hebben verkregen uit arbeid waarvoor premies en belastingen zijn betaald danwel inkomen hebben genoten uit een inkomensvervangende uitkering waarvoor premies en belastingen zijn afgedragen. De circulaire formuleert dwingende weigeringsgronden. Zo zal de illegale vreemdeling die niet te goeder trouw is geweest geen toelating verkrijgen. De vreemdeling zal moeten bewijzen dat hij behoort tot de doelgroep. De circulaire formuleert de bewijsmiddelen waarvan de vreemdeling zich moet voorzien.

Deze regeling vervalt na 31 december 1997. In het overleg met de Tweede Kamer over de bovengenoemde circulaire is uitdrukkelijk aangegeven dat slechts een beperkt aantal illegalen in aanmerking kan komen voor deze toelating ex post. Dit aantal zal steeds kleiner worden door een aantal reeds ingezette en aangekondigde maatregelen waaronder – naar wij vertrouwen – dit voorstel van wet. Een groot aantal maatregelen vloeien voort uit de aanbevelingen van de commissie Zeevalking, waaraan het koppelingsbeginsel mede ten grondslag ligt. Wij verwijzen naar de brief van het vorige kabinet aan de Tweede Kamer waarbij de rapporten van de commissies Zeevalking en Mulder zijn aangeboden evenals de regeringsreacties op beide rapporten (Kamerstukken II, 1990–1991, 22 146, nr 1). Het ligt voorshands niet in de rede – gelet op het voorliggend wetsvoorstel – nadien nog in een andere «toelatingsregeling ex post» te voorzien, mede gelet op het feit dat zo'n nieuwe regeling onder bepaalde omstandigheden strijd zou kunnen opleveren met het aan het voorgestelde artikel 8b van de Vreemdelingenwet ten grondslag liggende koppelingsbeginsel. De besproken regeling behelst dus geen bestendig bestuursrechtelijk «hardheidsbeginsel» volgens welke een illegaal steeds recht zou hebben op titelverschaffing ex post na ommekomst van zes jaren als een waarborgnorm die – eigenlijk – in het voorliggend koppelingswetsvoorstel afzonderlijk in een wettelijke bepaling verwoording zou behoeven. Maar wij achten een regeling als vervat in de gewijzigde circulairetekst redelijk en gerechtvaardigd omdat voor de hierbedoelde doelgroep immers karakteristiek is dat, toen zij feitelijk een begin maakte met de verblijfsaanvaarding hier te lande, het beginsel van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid nog niet in enige rechtsregel gepositieerd was. Met de wettelijke implementatie van het beginsel heeft de regering 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 pagina's 102–6005 tot en met 6307; Kamerstukken I, 1991–1992, 21 975 nrs 1–2d; debat K I 11 pagina's 341 tot en met 360). Nadien is dat beginsel in toenemende mate in verschillende wetten uitgewerkt. Daarop gaan wij hieronder in § 1.3. verder in.

1.3. Voortraject

Het onder § 1.1. omschreven «koppelingsbeginsel» als zodanig is geen noviteit. In de brief van de Staatssecretaris van Justitie over het illegalenbeleid van 11 januari 1993 werd het al gehanteerd als uitgangspunt voor het geïntegreerde vreemdelingenbeleid conform de door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Krajenbrink en Wiebenga. Met deze motie sprak de Kamer uit dat

- a. slechts diegenen recht hebben op het gebruik van bepaalde overheidsvoorzieningen die aan de verblijfsvoorwaarden daartoe voldoen;
- b. de controle op de legaliteit van het verblijf zal geschieden in het kader van de bevolkingsadministratie (Kamerstukken II, 1992–1993, 22 981, nr 1, p 3).

Het beginsel ligt ook ten grondslag aan de Wet Invoering sociaal-fiscaal nummer gemeenten, Stb. 1992, 244 (zie met name Kamerstukken II, 1990–1991, 22 148, nr 3 p 10).

Wij kondigden het koppelingsbeginsel voorts al aan als noodzakelijk sluitstuk van de wetgevingsoperatie die ingezet werd met het wetsvoorstel houdende regeling betreffende het toezicht op vreemdelingen gedurende de behandeling of na afwijzing van hun aanvraag om toelating, dat leidde tot de reeds genoemde Wet van 12 december 1991, Stb. 691 (zie in het bijzonder Kamerstukken II, 1990–1991, 21 975, met name de nrs 1–13, Kamerstukken I, 1991–1992, 21 975, met name de nrs 1–2d). Deze wet zal hierna ook aangeduid worden naar het Kamerstuk als wet-21 975. Die wet werd gevolgd door een wetsvoorstel tot herijking van het typische vreemdelingenprocesrecht (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 735 nrs 1–3). Dat wetsvoorstel leidde uiteindelijk tot de wet van 23 december 1993 (Stb. 707). Voorstel en wet zullen hierna ook wel aangeduid worden als wet(svoorstel)-22 735. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer bij dat wetsvoorstel-22 735 dat naast herziening van de Vreemdelingenwet tevens strekte tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met strafbaarstellingen ten laste van «werkgevers van illegalen» gaven wij al aan dat dat voorstel een vervolgranche veronderstelde (Kamerstukken II, 1992–1993, 22 735 nr 5 p 4). Immers, dat wetsvoorstel-22 735 strekte tot stroomlijning en versnelling van het procesrecht in vreemdelingenzaken en aanmerkelijke beperking van de kring van procesgerechtigden. Het voorstel maakte de vreemdelingenrechtelijke toelatingsprocedure hoogdrempelig door allerlei verplichtingen in te voeren ten laste van de aanvrager. Het voorstel spitste zich verder toe op asielzaken. Voorzienbaar was destijds al dat een en ander zou kunnen gaan leiden tot een zekere «wegomlegging». De asielprocedure zou vermeden kunnen gaan worden. De vreemdeling zou zich langs andere wegen een «schijn van toelating» kunnen gaan verwerven. Het feit dat hij bijvoorbeeld gemakkelijk zonder toets van zijn materiële verblijfspositie zou kunnen doordringen in de collectieve sector zou dat omleggingsproces alleen maar begunstigen. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om als «illegaal» vergunningen te krijgen die gebruikt kunnen worden – en feitelijk ook gebruikt plegen te worden – als legimatiebewijs. Te aangehaaldeer plaatse noemden wij als voorbeeld het verschijnsel dat zogeheten «derde-landers» (dat wil zeggen: vreemdelingen van buiten de EU) hun rijbewijzen inruilen tegen Nederlandse bewijzen, waardoor zij vervolgens zich vervoegen aan een uitkerings- of verstrekkingenloket om zich aldaar te presenteren als verblijfsgerechtigde vreemdeling. Daarom heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat in de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het wetsvoorstel tot vervanging van de Wegenverkeerswet (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 030, nr 11, pp 57–58) aangekondigd dat in een vervolgranche op deze wijziging het uitreikend gezag verplicht wordt een verblijfstoets bij deze omwisseling aan te leggen indien de aanvrager zich bedient van een

rijbewijs afgegeven door zo'n derde land. Een derde-lander zal moeten aantonen dat hij «toegelaten» is in de zin van de Vreemdelingenwet.

In de memorie van antwoord op wetsvoorstel-22 735 wordt dan ook het koppelingsbeginsel als algemeen voorliggend beginsel, dat geïntroduceerd moet worden in alle sectorale wetgeving die aanspraken kunnen doen ontstaan, gedefinieerd in bovengeschetste zin. Het beginsel moet er in het algemeen toe leiden dat de bestuursorganen die op basis van wettelijke voorschriften tot taak hebben verstrekkingen te doen, voorzieningen te bieden, uitkeringen te verschaffen of ontheffingen of vergunningen te verlenen zulks slechts doen – uiteraard: in het geval dat de aanspraak afkomstig is van een vreemdeling – indien zij vastgesteld hebben dat de vreemdeling hier te lande rechtmatig verblijft in de zin van de Vreemdelingenwet. Voorts moet het beginsel ertoe leiden dat toegang tot de sociale voorzieningen slechts wordt verschaft aan hen die onvoorwaardelijk «toelating» genieten. Dat is dus een eis extra. Deze eis sluit hen van de sociale voorzieningen uit die nog procederen ter fine van toelating. Hetzelfde geldt voor hen die voorwaardelijk zijn toegelaten. Het beginsel is ook van toepassing op hen die hier slechts vertoeven voor een kortdurend verblijfsdoel alsmede op hen die eigenlijk zouden moeten worden uitgezet, maar van wier verwijdering afgezien moet worden op grond van de hardheidsregel van artikel 25 van de Vreemdelingenwet. Via de wettelijke introductie van dit koppelingsbeginsel dat zich richt als instructienorm tot de wetgever, belast met de redactie van de wetten die de respectieve aanspraken doen ontstaan, geven wij uitvoering aan de beleidsdesiderata die de regering ontwikkelde in haar reactie op het rapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (Kamerstukken II, 1990–1991, 22 146, nr 1).

Het koppelingsbeginsel wordt in abstracto gerechtvaardigd door het uitgangspunt dat de problemen die voor illegalen ontstaan doordat zij Nederland niet eigener beweging verlaten in beginsel aan hen zelf toerekenbaar zijn. Dat is het uitgangspunt dat mede aan het voorliggend wetsvoorstel ten grondslag ligt. Dat is geen novum. Ook aan artikel 15d, tweede lid, van de huidige Vreemdelingenwet ligt ten grondslag het beginsel dat op een vreemdeling die geen toelating verkrijgt in de zin van de Vreemdelingenwet de wettelijke gehoudenheid drukt het land eigener beweging te verlaten. Men zou van een «vertrekplichtigheidsbeginsel» kunnen spreken. Uiteraard moet ook de illegale vreemdeling zich houden aan de nationale wetgeving van het land waar hij vertoeft. De rechtspositieverslechtering waarin hij komt te verkeren doordat hij zich aan die wetgeving onttrekt is een sanctie waarop in het algemeen eigenlijk geen beperkingen kunnen worden aangebracht, wil de wetgever zijn eigen producten nog serieus nemen en door de ingezetenen doen naleven. Het voorliggend wetsvoorstel brengt die – beoogde – verslechtering tot uitdrukking voor wat betreft de aanspraken op overheidsvoorzieningen en -verstrekkingen. Het gaat hier om een vergelijking met de rechtspositie die genoten wordt in dat opzicht – door de onherroepelijk toegelaten vreemdelingen en nationalen.

2. Grondbeginselen van het voorstel

2.1. Genuanceerde uitwerking

Het koppelingsbeginsel, dat volgt uit het vorenstaande, verdient een genuanceerde uitwerking. Het kan immers niet in alle rigiditeit er op neer komen dat «niet-toegelatenen» verstoken blijven van alle verstrekkingen, voorzieningen, ontheffingen, vergunningen enz. Immers, er zijn vreemdelingen die hier zijn met medeweten en billijking van de Nederlandse overheid hoezeer zij nog niet «toegelaten» zijn. Aan hen wordt zelfs

onderkomen verschaft door die overheid, alsmede voorzieningen en bepaalde verstrekkingen. Deze categorie verkeert «in procedure» om vast te stellen of zij voor «toelating» in aanmerking komen. Onder «toelating» moet te dezen uiteraard worden verstaan: «instemming van de Minister van Justitie met het bestendig verblijf van de vreemdeling hier te lande». Zie artikel 1 van de Vreemdelingenwet. Dergelijke procederende vreemdelingen moeten onder bepaalde omstandigheden aanspraken geldend maken bijvoorbeeld op een vergunning of een ontheffing. Dat hangt mede af van de aard en strekking van de aanvraag in relatie tot de wet in formele zin waarop de aanvraag rust. Men bedenke dat iemand die tot deze groep behoort bijvoorbeeld in aanmerking moet kunnen komen voor een vergunning. Op grond van artikel 31 van de Welzijnswet zijn juist voor deze groep aparte voorliggende voorzieningen in het leven geroepen. Deze voorzieningen scheppen aanspraken voor deze vreemdelingen wier verblijfstatus nog niet voldoende gefixeerd is, maar van wie redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij met instemming van het bevoegd gezag hier voorshands bestendig zullen verblijven ook al zijn zij niet onherroepelijk toegelaten. Indien de overheid voor deze groep op basis van de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) bepaalde opvangfaciliteiten in het leven roept is het niet consequent overigens als absoluut beginsel te hanteren dat zij van iedere andere aanspraak verstoken behoren te zijn. Niettemin zal dan wel per aanspraak oemotiveerd gerechtvaardigd moeten worden waarom de vreemdelingen uit deze categorie voor bepaalde verstrekkingen – anders dan die op ROA-basis – in aanmerking behoren te komen.

Om deze gewenste nuancering te bereiken splitst het voorgestelde artikel 1b de «doelgroep» rechtmatig verblijvende vreemdelingen uit in vijf subcategorieën. Het gaat hier om een begripsbepaling van «rechtmatig verblijf» ingevolge de Vreemdelingenwet. Wie niet valt in deze begripsbepaling verblijft niet rechtmatig in de zin van die wet in Nederland. Te zijnen aanzien brengt het koppelingsbeginsel mede dat er geen voorzieningen, verstrekkingen te verkrijgen zijn van overheidswege, behoudens twee hierna te bespreken wettelijke uitzonderingen naar aard van de verstrekking of uitkering. Het beginsel verhindert die onrechtmatig hier verblijvende vreemdeling een rechtspositie uit te bouwen alsof hij zou zijn toegelaten. Maatstaf is dus die hypothetische beslissing van de Minister van Justitie. De vreemdeling krijgt in zoverre geen vergunningen en geen ontheffingen. Hij kan in zoverre geen aanspraak maken in een rechtsbetrekking tot de overheid.

Wie wèl tot de doelgroep behoort kan voor bepaalde aanspraken in aanmerking komen naar rato van de verblijfspositie. De subcategorieën hebben ten doel de toelating of uitsluiting tot verstrekkingen, voorzieningen enz. te relateren aan een wettelijke materiële aanduiding van de verblijfspositie. De Vreemdelingenwet biedt hier maatstaven om de «koppeling» verder of minder ver door te voeren. Een aantal verstrekkingswetten kent al een koppelingsbepaling met de Vreemdelingenwet. Ten aanzien van wetten die aanspraken vestigen op vergunningen of ontheffingen is de wetgever reeds doende dergelijke bepalingen in te voeren. Maar deze bepalingen zijn niet fijnmazig. Dat komt omdat de Vreemdelingenwet, oorspronkelijk een formele kaderwet, onvoldoende inhoudelijke aanknopingspunten biedt om te onderscheiden naar aard van verblijfspositie in relatie tot de «toelating». Hierdoor kunnen nogal wat categorieën vreemdelingen die eigenlijk niet voor aanspraken in aanmerking zouden mogen komen toch doordringen tot de collectieve sector enz. Alle in artikel 1b van de Vreemdelingenwet genoemde verblijfsposities zijn ook opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie. Daarom zullen de uitvoeringsorganen die belast zijn met de verstrekkingen, het bieden van voorzieningen enz. onmiddellijk kunnen weten of

een vreemdeling rechtmatig verblijft in Nederland in de zin van de Vreemdelingenwet en ook op welke grondslag.

Ook in dit verband is een korte beschouwing van belang over de verenigbaarheid met het voorliggende wetsvoorstel met Nederlandse verdragspositie en met artikel 1 van de Grondwet dat in nationaal ressort het gelijkheids- of non-discriminatiebeginsel vestigt zoals de bepaalde verdragsartikelen dat op internationaal niveau doen. Het gaat hier om de artikelen 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. 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. In dit verband willen 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.

Wat het grondwetsartikel betreft, daaraan kan niet de betekenis worden toegekend dat het gemelde onderscheidingen in het algemeen – of: bij begripsbepaling – als discriminatoir zou verbieden. Ware dat het geval, dan ware niet te begrijpen dat 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 vervolgens – 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 wel met zich mede, zal de wetgever in ieder afzonderlijk geval waarin bij formele wetstekst een aanspraak gevestigd wordt in de zin van artikel 8b van de Vreemdelingenwet, zoals in te lassen via het voorliggend wetsvoorstel, moeten aangeven waarom een kring van aanspraak gerechtigden niet alle «rechtmatige verblijvers» omvat. Waarom is in dat bepaalde geval de «rechtmatigheid» van het feitelijk verblijf niet een voldoende rechtsgrond om te spreken van «gelijke gevallen» die ook gelijke aanspraken geldend moeten kunnen maken? Die vraag mag niet onbeantwoord blijven. De criteria, volgens welke dit soort gevallen rechtens toch onvergelijkbaar zijn, moeten objectiveerbaar zijn. Onderscheidingen maken is geoorloofd, mits de onderscheidingen maar te rechtvaardigen zijn. Die rechtvaardiging hangt af van het onderwerp en de strekking van de desbetreffende wettelijke regeling. In de memorie van toelichting bij wetsvoorstel-22 735 werd reeds een typisch voorbeeld gegeven van een correlatie tussen het verblijfsrecht en de rechtspositie van de vreemdeling wat betreft de aanspraak sfeer voor wat betreft overheidsvoorzieningen. Dat wetsvoorstel introduceerde het zogenoemde «voorwaardelijke verblijfsrecht» ten behoeve van de gedoogden en ontheemden en, meer in het algemeen, de beleidsmatig niet-verwijderbare vreemdeling die geen individueel vluchtrelaas kan hard maken en daarom slechts een imperfecte verblijfstitel krijgt. Zijn verblijfsrecht vervalt zodra de minister van Justitie hem ervan in kennis stelt dat de situatie in het land van herkomst zodanig is opgeklaard dat tegen verwijdering daarheen geen beleidsmatige beletselen meer bestaan. Zo'n voorwaardelijk toegelaten vreemdeling

heeft slechts geclausuleerd toegang tot de arbeidsmarkt en tot bepaalde segmenten van de collectieve sector en verder is die titel aan allerlei beperkingen en voorwaarden gebonden. Wij verwijzen naar de beschouwingen in § 1.2.1. van die memorie (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 735, nr 3, p. 10 en pp 17 tot en met 20). Waarom staat deze «voorwaardelijk toegelaten vreemdeling» in sommige opzichten ten achter bij de vreemdeling die een verblijfsvergunning of een onbepaald verblijfsrecht heeft? Omdat de vreemdeling behoort tot een categorie, die – gelet op de gronden van zijn aanvraag om toelating – geen recht heeft op de privileges van het Vluchtelingverdrag omdat in zijn geval niet van refoulementsgevaar in de zin van artikel 33 van dat Verdrag sprake kan zijn. De administratie wil zich te zijnen aanzien het verwijderingsrecht gaaf voorbehouden. En daarmee zou niet in overeenstemming zijn dat de vreemdeling ieder recht zou kunnen genieten als ware hij onvoorwaardelijk toegelaten in de zin van de artikelen 9, 10 of 15 van de Vreemdelingenwet. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet (voorziening in de huisvesting van bepaalde categorieën verblijfsgerechtigden, Kamerstukken II, 1994–1995, 23 930, nrs 1–22, Kamerstukken I, 1994–1995, 23 930, nr 192) kent ook een dergelijke verbinding tussen verblijfstatus en aanspraken. Zie bijvoorbeeld artikel 60a van het gewijzigd voorstel van wet (Kamerstukken I, 1994–1995, 23 930, nr 192, p. 2). Alleen bepaalde categorie- en verblijfsgerechtigden wordt een aanspraak gegund op voorziening van overheidswege in de huisvesting. Het gaat hier om de vreemdelingen die zijn toegelaten als vluchteling en de vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben gekregen op humanitaire gronden in de zin van artikel 9 van de Vreemdelingenwet. De voorwaardelijk toegelaten kunnen dergelijke aanspraken dus niet geldend maken en evenmin degene die «in procedure» zijn. De reden daarvoor is wederom dat het hier gaat om categorieën die, hoezeer rechtmatig hier te lande verblijvend, nog aan niets een gerechtvaardigde verwachting kunnen ontlenen dat de overheid hun een onbepaald verblijfsrecht zal toestaan en dus ook inspanningsplichtig zal zijn voor wat betreft hun sociale integratie alhier. Een vergelijkbare nuancering per verblijfsstatus of verblijfspositie ligt ook ten grondslag aan de begripsbepalingen van het voorgestelde artikel 1b van de Vreemdelingenwet. Die nuanceringen worden ook steeds doorgetrokken naar de verstrekkingswetten zelf op steeds wisselende rechtvaardigingsgronden. In de artikelsgewijze toelichting van het voorliggend wetsvoorstel wordt daarom gemotiveerd aangegeven welke die rechtvaardigingsgronden per aanspraak en uitsluiting per aanspraak zijn.

Wat nu de Nederlandse verdragspositie betreft ligt een en ander 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. Dat 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...»). Het gaat in artikel 13 weliswaar alleen maar om procesgaranties in het kader van het uitzettingsgeding, maar de beperkte redactie ervan illustreert op zichzelf dat nuanceringen naar de verblijfspositie geoorloofd zijn. Men kan dus niet zeggen dat volgens het Verdrag elk onderscheid naar rechtmatigheid van de verblijfsaanvaarding – en dus naar verblijfstitel – discriminatoir is in de zin van artikel 26 van dat Verdrag. 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.

Natuurlijk geldt ook hier dat voor een wettelijke onderscheiding naar verblijfspositie in de aanspraaksfere op formeel-wettelijk niveau een toereikende rechtvaardiging geboden moet worden. Artikel 26 van het Verdrag brengt dat zeker met zich mee.

Wat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden betreft is een vergelijkbare nuancering naar verblijfspositie 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 verblijft 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 rechtmatigheidsstoets 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 hier gaat het om een wezenlijke premisse waarzonder 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.

2.2. De onvoorwaardelijk toegelatenen en de vrij circulerende gemeenschapsonderdanen

Wie onvoorwaardelijk is toegelaten – dus: een verblijfsrecht bezit op grond van de artikelen 9 en 10 van de Vreemdelingenwet – kan in het algemeen een aanspraak geldend maken als ware hij Nederlander of ingezetene. Hetzelfde geldt voor EU-onderdanen die hier te lande vertoeven uit hoofde van het hun bij de artikelen 48 en BA van het EG-Verdrag gegarandeerde vrije circulatierecht, geïnterpreteerd in verbinding met verdere verdragsregels – zoals de artikelen 6, 128 en 235 van het EG-verdrag – en de verdere uitwerking daarvan in het Gemeenschapsrecht, zoals de richtlijnen van de Raad, hieronder in § 2.5. te bespreken. Voorts geldt dit ook voor hen die met EU-onderdanen gelijkgesteld moeten worden omdat hen een vergelijkbaar vrij circulatierecht op verdragsbasis gewaarborgd wordt. Op dit uitgangspunt kan

uitzondering worden gemaakt bij de regeling waarop de aanspraak gevestigd is of die de aanspraak in het leven roept. Bij die regeling kan men bijvoorbeeld de groep die aanspraken kan maken uitbreiden of verengen. Dat is dan geheel afhankelijk van de afzonderlijke wet die de verstrekking, uitkering of voorziening regelt. Wij zullen hierna ook van «materiewet» spreken. Hier kan dus genuanceerd worden al naar gelang de doelstelling van de verstrekking enz. Dit volgt uit artikel 1b in verbinding met artikel 8b van het voorstel. De vreemdeling die een verblijfsrecht – uiteraard: zonder dat daaraan beperkingen zijn verbonden op grond van het EG-recht – heeft als omschreven onder 1. van artikel 1b heeft het «koppelingsbeginsel» dus in het algemeen niet te duchten. De toets naar zijn verblijfspositie doet uitkomen dat hij volkomen gerechtigd is tot uitkeringen uit hoofde van de wetgeving betreffende de sociale verzekeringen en de regels inzake de sociale voorzieningen. Hij kan dus bijstand verkrijgen op grond van de Algemene bijstandswet. Hij kan een verstrekking krijgen ingevolge de Ziekenfondswet, vooropgesteld uiteraard dat hij voldoet aan alle overige voorwaarden bij of krachtens de Ziekenfondswet gesteld.

2.3. De voorwaardelijk toegelatenen

Wie voorwaardelijk is toegelaten – dus: een imperfect verblijfsrecht geniet op grond van de artikelen 9a in verbinding met artikel 12a van de Vreemdelingenwet – heeft voormeld algemeen recht op aanspraken niet. Het gaat hier om de groep die in de wandeling ook wel aangeduid wordt als de «ontheemden» of «gedoogden». Wil de wetgever zulks met het oog op het doel of de strekking van de sectorale verstrekkingenwet enz. anders, dan zal hij dat uitdrukkelijk moeten bepalen. We gaven al aan dat hij dat kan doen door voor deze voorwaardelijk toegelatenen aparte voorliggende voorzieningen te scheppen. Dit geldt onverkort ongeacht of de voorwaardelijk toegelatenen nog voortprocedeert om een onbepaalde onvoorwaardelijke toelating te verkrijgen of niet. De koppeling leidt hier dus in principe tot uitsluiting tenzij de wet het tegendeel alsnog uitdrukkelijk – dus: in de formele wetstekst zelf – bepaalt.

2.4. De procederenden, de kortverblijvers en beleidsmatig onuitzetbaren

Dat geldt ook voor hen die juist nog procederen ter fine van toelating zolang zij rechtens in Nederland mogen vertoeven. Uiteraard zijn zij rechtmatig hier te lande, maar alleen zolang zij terecht hier de beschikking afwachten op hun aanvraag. In veel gevallen verbiedt het vreemdelingenrecht dat «afwachten». Zij vallen dus niet onder artikel 1b Vreemdelingenwet. Daarom bepaalt het artikel uitdrukkelijk dat het «recht om hier af te wachten» moet steunen op de Vreemdelingenwet zelf, dan wel op een daartoe strekkende beschikking van het verantwoordelijk bestuursorgaan of op grond van een daartoe strekkende rechterlijke beslissing.

Van aanspraken zijn in principe ook uit te sluiten zij die hier komen teneinde hier een zogenaamd «kort verblijfsdoel» te realiseren: familiebezoek, transit enz. Het gaat hier om personen die hier verblijven binnen de termijn van drie maanden, de zogenaamde «vrije termijn». Zij zijn hier rechtmatig maar zij zijn niet aanspraakgerechtigd in de zin van artikel 8b van het voorstel – wederom behoudens uitdrukkelijk gemaakte uitzondering door de materiewetgever. Met deze subcategorie zijn gelijk te stellen zij die uitgezet moeten worden, maar van wier verwijdering voorlopig moet worden afgezien op grond van in de Vreemdelingenwet geformuleerde beletselen. Een dergelijk beletsel wordt slechts geboden in artikel 25 van de Vreemdelingenwet dat de uitzetting verbiedt «indien de verwijdering van de vreemdeling uit Nederland met het oog op zijn gezondheidstoestand of die van een zijner gezinsleden niet verantwoord

is te achten.» Dat in de formele wetstekst uitdrukkelijk vastgelegde beletsel moet dan wel geconstateerd zijn bij beschikking van het bevoegd gezag ingevolge de Vreemdelingenwet.

2.5. *Het eigenlijke koppelingsartikel*

Artikel 8b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet positieveert het koppelingsbeginsel. Het gunt aanspraken slechts aan vreemdelingen indien zij een perfect verblijfsrecht hebben. Zij moeten, anders gezegd, onvoorwaardelijk toegelaten zijn. Het gaat dus om hen die op basis van artikel 9 van de Vreemdelingenwet een verblijfsvergunning hebben gekregen of die op basis van artikel 10 onbepaald toegelaten zijn. Men kan hier, als het gaat om onbepaalde toelating, uitgaan van drie onderscheiden categorieën:

1. de vestigingsgerechtigden (ingevolge artikel 14 van de Vreemdelingenwet);

2. de vreemdelingen die als vluchteling zijn erkend en toegelaten (artikel 15 van de Vreemdelingenwet gunt hen dan een toelating voor onbepaalde tijd).

Voorts moet men daaraan toevoegen:

3. de EU-onderdaan die uit hoofde van zijn vrije circulatierecht van rechtswege onbepaalde toelating geniet en zij die uit hoofde van een vrij circulatierecht met EU-onderdanen gelijkgesteld moeten worden.

Wat deze laatste categorie betreft: deze wordt thans in de tekst van de Vreemdelingenwet niet genoemd.

Toch vallen ze onder de verblijfsgerechtigden uit hoofde van de artikelen 9 en 10 van de wet. Maar om dat te kunnen ontdekken moet men via artikel 49 van de wet – dat bepaalt dat afwijkingen van de wet mogelijk zijn ten gunste van vreemdelingen als dat uit een verdrag of uit een verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie voortvloeit – te rade gaan bij Afdeling A van Hoofdstuk VI van het Vreemdelingenbesluit. Daar wordt geregeld dat de Vreemdelingenwet opzijgezet wordt voor bepaalde EU-onderdanen of EER-onderdanen: deze zijn van rechtswege toegelaten; alleen moeten zij een verblijfsbescheid aanvragen dat slechts declaratoire werking heeft.

Op basis van artikel 48 van het EG-verdrag komt aan werknemers-EU-onderdanen en andere begunstigten (bijvoorbeeld werkzoekenden) het recht toe – van rechtswege, dus: zonder overheidstussenkomst – op uitreis, inreis en (bestendig) verblijf in de lid-staat van tewerkstelling of waar naar werk wordt gezocht. Deze werknemer of werkzoeker behoort vervolgens toegang tot arbeid te hebben in loondienst en ingang tot dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale ingezetene. Zie Verordening 1612/68. Volgens de rechtspraak behoren hiertoe ook bijvoorbeeld uitkeringen uit hoofde van een algemene ouderdomsvoorziening en een bijstandsregeling. Het Hof van Justitie heeft meermalen, onder meer in het arrest van 3 juli 1980 in de zaak Pieck (Zaak 157/79, Jur. 1980, 2171 vv) vastgesteld dat het door het gemeenschapsrecht toegekende recht van gemeenschapswerknemers om het grondgebied van een lidstaat binnen te komen niet afhankelijk gesteld mag worden van de afgifte van een verblijfsbescheid. De afgifte van het in artikel 4 van richtlijn nr 68/360 van de Raad van de Europese Gemeenschappen bedoelde bijzondere verblijfsdocument heeft slechts declaratoire werking en mag niet worden gelijkgesteld met een verblijfsvergunning. Vraagt de EU-onderdaan een dergelijk verblijfsbescheid niet aan dan mag deze nalatigheid niet worden bestraft met onevenredige sancties. Een uitsluiting van iedere aanspraak – in de zin van artikel 8b, eerste lid, eerste zinsnede – zou onder omstandigheden wellicht van een dergelijke disproportionaliteit kunnen gewagen. Daarom bepaalt artikel 1b

van het voorstel dat de EU-onderdaan – aangeduid als «gemeenschaps-onderdaan», term die we aanstonds toelichten gelijk gesteld wordt met de vreemdeling – uit een «derde land» die een besluit tot onvoorwaardelijke toelating kan overleggen terwijl artikel 8b in het eerste lid bepaalt dat de aldus gecreëerde doelgroep alle aanspraken geldend kan maken tenzij de materiewetgeving het tegendeel bepaalt.

Artikel 10 van EG-Verordening 1612/68 voorziet voorts in een verblijfsrecht voor bepaalde gezinsleden van de werknemer die onderdaan is van een van de lid-staten en die binnen een andere lid-staat het reeds beschreven recht op inreis en (bestendig) verblijf in de lid-staat van (beoogde) tewerkstelling uitoefent op basis van de hieronder nader te specificeren richtlijnen en verordeningen. Dat verblijfsrecht van het gezinslid vloeit voort uit het vrije circulatierecht van de werknemer. Het is in zoverre een accessoir verblijfsrecht. De nationaliteit van deze familieleden is zonder belang bij de uitoefening van dit verblijfsrecht, mits zij zich maar vestigen «met de werknemer». Het betreft zijn echtgenoot en bloedverwanten in de neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn alsmede bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot, die te zijnen laste zijn. Zoals ook geldt ten aanzien van de eigenlijke werknemers is een verblijfsdocument geen constitutief vereiste voor hun verblijfsrecht (zie het arrest van het EG Hof van Justitie van 15 maart 1989, gevoegde zaken 389 en 390/87 (Echternach en Moritz), Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 1989 pp 723, rechtsoverweging 23. Artikel 11 van Verordening 1612/68 bepaalt verder dat de echtgenoot en de kinderen beneden de leeftijd van 21 jaar of die ten laste van de werknemer zijn het recht hebben werk te zoeken en werk te verrichten binnen de lid-staat waar de werknemer reeds het verblijfsrecht uitoefent. Artikel 12 uit die Verordening geeft de kinderen het recht om zonder discriminatie te worden toegelaten tot het algemene onderwijs dat ook openstaat voor de eigen nationalen, het leerlingensstelsel en de beroepsopleiding.

Daarnaast is in artikel 7 van gemelde Verordening nog bepaald dat de werknemer die onderdaan is van een lid-staat dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als de nationale werknemers. Dit non-discriminatiebeginsel geldt volgens de rechtspraak van het Hof ook ten aanzien van de familieleden van werknemers die in artikel 10 van die Verordening zijn vermeld (arrest van het EG Hof van Justitie van 20 juni 1985 (Deak), Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 1985, p. 1873, met name rechtsoverwegingen 20–27. De nationaliteit van de betrokken familieleden is bij de toepassing van dit non-discriminatiebeginsel van geen belang. Dergelijke voordelen moeten ook worden toegekend indien de familieleden daarvoor in aanmerking komen uit hoofde van hun persoonlijke situatie en niet in hun hoedanigheid van gezinslid. Deze situatie is anders wat betreft Verordening 1408/71 met betrekking tot sociale zekerheid. Voor sociale zekerheidsvoordelen komen familieleden slechts in aanmerking voor zover hen deze in hun hoedanigheid van familielid worden toegekend (arrest van het EG Hof van Justitie van 6 juni 1985, zaak 157/84 [Francogna], Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 1985, p. 1739 en het reeds geciteerde arrest-Deak). Met het oog hierop zondert de definitie van de term «gemeenschapsonderdanen» sub b. en sub c., laatste zinsnede (beginnend met «alsmede»...) ook deze gezinsleden met hun accessoire verblijfsrechten uit van de werking van het in het voorgestelde artikel 8b van de Vreemdelingenwet voorziene koppelingsbeginsel. Zij worden uit hoofde van het vrije circulatierecht en het daarmee samenhangende non-discriminatiebeginsel met EU-onderdanen gelijkgesteld.

Om in dit opzicht ten behoeve van het koppelingsbeginsel, waarvan de strekking direct uit de wetstekst afleidbaar behoort te zijn, op wettelijk niveau volkomen duidelijkheid te scheppen omtrent de verblijfspositie van hen die op grond van het internationale recht van rechtswege toegelaten zijn, stellen wij voorts voor om de bovengeschetste «getrapte» constructie waarbij via een algemene maatregel van bestuur aan de formele wetstekst wordt gederogerd los te laten en de doelgroep maar direct klip en klaar te omschrijven in artikel 10. Daartoe strekt onderdeel D van het voorliggend voorstel. Deze EG-privileges dienen ook te gelden voor de onderdanen van EER-staten voor zover ook zij verdragstechnisch een vrije circulatiwaarborg genieten die zij direct kunnen invoeren. Daarom voeren wij in het begripsbepalend artikel 1 het nieuwe begrip «gemeenschapsonderdaan» in. Het gaat om de onderdanen die een vrij circulatierecht genieten binnen een gemeenschappelijk rechtsgebied en zij die accessoir aan dat circulatierecht evenmin een onbepaald en bestendig verblijfsrecht onthouden mag worden zoals wij zoëven uiteenzetten.

In substantie gaat het, voor wat betreft de groep van eigenlijke werknemers of werkzoekenden die een direct onbepaald verblijfsrecht genieten, om nationalen van staten die met Nederland in een verdragsbetrekking verkeren waarbij een gemeenschappelijk rechtsgebied in het leven is geroepen ter uitwisseling van goederen en diensten terwijl daarbinnen een vrij circulatierecht geldt voor de wederzijdse nationalen ten behoeve van tewerkstelling of het zoeken naar werk. Het gaat derhalve steeds om een vrij circulatierecht in de zin van de reeds genoemde artikelen van het EG-verdrag. Het gaat hier voorlopig om de gemeenschapsonderdanen aan wie uit hoofde van het EG-verdrag, de EER-overeenkomst of op grond van een uit die verdragen voortvloeiende regeling geen verblijfsrecht geweigerd zou mogen worden anders dan op grond van een actuele bedreiging van de openbare orde of van de nationale veiligheid of wegens een gevaarstelling voor de volksgezondheid. Het gaat hier voor wat het gemeenschappelijk EU-rechtsgebied betreft – derhalve – om de EU-onderdaan die onbepaalde toelating geniet ingevolge:

- a. richtlijn nr 68/360/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lid-staten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PbEG L 257);
- b. verordening nr 1251/70/EEG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lid-staat na er een betrekking vervuld te hebben (PbEG L 142);
- c. richtlijn nr 73/148/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lid-staten binnen de Gemeenschap terzake van vestiging en het verrichten van diensten (PbEG L 172);
- d. richtlijn nr 75/34/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1974 betreffende het recht van onderdanen van een lid-staat op het grondgebied van een andere lid-staat verblijf te houden na er een werkzaamheid anders dan in loondienst te hebben uitgeoefend (PbEG L 14);
- e. richtlijn nr 90/364/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PbEG L 180);
- f. richtlijn nr 90/365/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheden hebben beëindigd (PbEG L 180);
- g. richtlijn nr 90/366/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van studenten (PbEG L 180), sedert 18 december 1993 vervangen door de nagenoeg

gelijkluidende richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 (PbEG L 317/59).

Van dit in artikel 8b van de Vreemdelingenwet neergelegde voorliggende koppelingsbeginsel kan afgeweken worden. Dat moet dan uitdrukkelijk geschieden. Dat betekent: de uitzondering moet vastgelegd zijn in een bepaling in de materiewet zelf. Wij zijn van mening dat aan dat artikel 8b 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.

Voor wat betreft de uitdrukkelijk bij formele wetstekst te maken uitzonderingen op het koppelingsbeginsel kan men grosso modo een tweeslag maken op basis van artikel 1 (waarin de «toelating» is gedefinieerd), 1b (waar het rechtmatig verblijf is omschreven) en 8b:

1. De onvoorwaardelijk verblijfsgerechtigden hebben alle aanspraken die de materiewetten kennen tenzij in die wetten een uitdrukkelijk tegendeel is bepaald.
2. De voorwaardelijk verblijfsgerechtigden hebben slechts die aanspraken die de materiewetten uitdrukkelijk erkennen. Deze materiewetten moeten worden geïnterpreteerd vanuit de veronderstelling dat zij deze aanspraken niet gunnen aan de hier omschreven groep. Dit geldt ook voor de overige rechtmatig verblijvende vreemdelingen: zij hebben geen aanspraken tenzij de materiewetten het tegendeel uitdrukkelijk bepalen.

De wetstekst stipuleert dat niet-toegelatenen geen aanspraken kunnen maken. Het gaat om aanspraken op een beschikking van een bestuursorgaan. Het koppelingsbeginsel kan immers niet inhouden dat een vreemdeling die hier onrechtmatig verblijft niet mede het genot heeft van overheidsvoorzieningen waarvoor geen aparte overheidstussenkomst te zijnen aanzien nodig is. De overheid kent publieke voorzieningen (openbaar wegdek, parken, openbaar vervoer) die zonder beschikking van een bestuursorgaan toegankelijk zijn. Daarop ziet het koppelingsbeginsel dus niet. Verder ziet het ook niet op de verstrekkingen en voorzieningen die door particulieren worden geboden: het moet steeds gaan om bestuursorganen die hun wettelijke taak uitvoeren. Verder moet het gaan om verstrekkingen, uitkeringen, voorzieningen, vergunningen en ontheffingen waarop aanspraak op grond van een wetsvoorschrift gemaakt zou kunnen worden. Hoe staat het met de vreemdeling die zich meldt bij een openbaar ziekenhuis om zich daar geneeskundig te laten behandelen? Er is in dit geval geen sprake van een voorziening die bij overheidsbeschikking geboden wordt. Er is in dit geval louter sprake van feitelijk handelen. Bovendien kan in het algemeen niet gesteld worden dat een vreemdeling op basis van een wettelijk voorschrift direct – dus afgezien van een basis in een verzekeringsovereenkomst en afgezien van afdrachten ten behoeve van de publieke kas – een subjectieve aanspraak

kan maken op dergelijk feitelijk handelen van een arts, apotheker of verpleegkundige. Uit dien hoofde laat het koppelingsbeginsel de toegang van vreemdelingen ongeacht hun verblijfspositie tot de openbare gezondheidszorg geheel onverlet. Dat is ook uitdrukkelijk de bedoeling. Op basis van de redactie van het koppelingsbeginsel is het dus niet noodzakelijk van het koppelingsbeginsel uit te zonderen – bij wetsduiding – de vreemdelingen die dringend behoefte hebben aan medische hulp, ook al wordt die hulp van overheidswege verstrekt. Op deze bijzondere problematiek gaan wij nog nader hieronder in § 2.7. in.

Het koppelingsartikel 8b verplicht dus de materiewetgever tot wetswijziging indien hij de subgroep onder artikel 1b, aanhef, onderdelen 2. tot en met 5. nog zekere aanspraken wil gunnen: hij zal dan de wetstekst moeten afstemmen op de in die onderdelen opgegeven omschrijvingen en moeten bepalen dat hij hen tot op zekere hoogte erkent als aanspraak-gerechtigden. Over het algemeen zal de subcategorie 1b onder 1. naadloos aansluiten bij de doelgroep die de materiewetgever toch al erkende als aanspraakgerechtigden. Maar mocht dat niet zo zijn, dan moet de materiewetgever op formeel-wettelijk niveau ook in dat opzicht de wetgeving nader afstemmen op zijn behoefte het koppelingsbeginsel meer of minder ver te implementeren in zijn regelingen waarop verstrekkingen, ontheffingen, voorzieningen enz. worden verschaft. Dat gebeurt dan ook in het voorliggend wetsvoorstel in de artikelen 11 tot en met XXI. Wil de materiewetgever zich op evengenoemd niveau niets aantrekken van de verblijfspositie en ook verstrekkingen doen aan onrechtmatig hier verblijvende vreemdelingen dan zal hij dat uitdrukkelijk moeten bepalen. Inzoverre geldt artikel 8b van de vreemdelingenwet als een «lex posterior» die derogeert aan de anterieure materiewetgeving. Uiteraard bindt voorts artikel 8b, als voorgesteld, de «lagere» wetgever voor wat betreft zijn autonome regelgevende bevoegdheid: hij zal zich hebben te richten naar het daarin neergelegde koppelingsbeginsel tenzij hij later – bij wet in formele zin alsnog gemachtigd wordt om daarvan specifiek af te wijken. Zie verder nog § 5, artikel I, onderdeel C.

2.6. Het verblijfsrecht of de rechtmatigheid van het verblijf moet blijken uit een bescheid

Het koppelingsbeginsel is alleen dan uitvoerbaar indien de discussie omtrent de rechtmatigheid van het verblijf blijft voorbehouden aan het gremium dat daaromtrent uiteindelijk te beschikken heeft. Te weten: de uitvoeringsinstanties van de Vreemdelingenwet en de rechters die de toepassing van die wetgeving op de rechtmatigheid en wetmatigheid toetsen. Kortom: die discussie dient zich niet te verplaatsen naar de loketten waarachter de ambtenaar zit die belast is met de beoordeling van de rechtmatigheid van de aanspraak als zodanig. Hij moet over eenduidige informatie beschikken over de verblijfspositie van de vreemdeling die een aanspraak wil geldend maken.

Door de invoering van het stelsel van gemeentelijke basisadministraties (GBA) zal in belangrijke mate in deze informatiebron worden voorzien. Onderdeel 5 van bijlage I van het wetsvoorstel Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens bevat een opsomming van de gegevens over het verblijfsrecht die worden opgenomen op de persoonslijst van een vreemdeling (Kamerstukken 21 123). Deze gegevens zullen worden aangeleverd vanuit het Vreemdelingenadministratie-systeem (VAS). Door de koppeling van het VAS en de GBA en de verstrekking van de gegevens aan overheidsinstanties die collectieve voorzieningen enz. verstrekken, zullen die instanties automatisch de actuele informatie krijgen over het verblijfsrecht van de vreemdeling die een beroep doet op de voorzieningen enz. Op deze wijze wordt voorzien in een sluitend systeem: de

aanspraak op voorzieningen enz. van vreemdelingen jegens de overheid wordt gekoppeld aan het verblijfsrecht en de voor de verblijfsrechtelijke toets benodigde gegevens worden aangeleverd vanuit de GBA. Het voorgestelde koppelingssysteem kan niet werken indien de vreemdeling zou beschikken over een verblijfsrecht dat niet is af te leiden uit de gegevens in de GBA en ook niet blijkt uit een geschrift waarover de vreemdeling beschikt.

Vandaar de voorgestelde inlassing van een artikel 8a in de Vreemdelingenwet. Behoudens ten aanzien van gemeenschapsonderdanen – wie dat zijn wordt omschreven in de voorgestelde en in § 2.5. reeds besproken invoeging in artikel 1 van de wet – moeten vreemdelingen die beweren toegelaten te zijn – in de zin van de Vreemdelingenwet – kunnen bogen op een papier waaruit hun verblijfsstatus af te leiden is. Daarom stelt de wet de eis dat van de toelating blijkt door een «besluit van een bestuursorgaan». De term «besluit» moet worden verstaan in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): het gaat om een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Die rechtshandeling is: de «instemming door de Minister van Justitie met het bestendig verblijf hier te lande». Kortom: toelating dient niet van rechtswege te geschieden anders dan in het geval van de vrij circulerende gemeenschapsonderdaan. De huidige wetstekst van de Vreemdelingenwet laat toe dat verblijfsrechten van rechtswege op grond van een bepaalde feitelijkheid ontstaan. Ten aanzien van gezinsherenigers en relatievormers werd wel aangenomen dat zij voor het ontstaan van een onbepaald verblijfsrecht onder bepaalde omstandigheden geen overheidstussenkomst nodig hebben. Aldus was de gangbare praktijk op basis van artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit voor 1 januari 1994. Uiteraard kan het koppelingsbeginsel niet goed operationeel gemaakt worden als vreemdelingen zouden kunnen beweren dat zij van rechtswege in het genot zijn van een onbepaalde toelating die niet uit enig geschrift kan blijken.

Hetzelfde moet ook gelden voor de «procederende» vreemdeling en de kort-verblijver. Willen zij aanspraken in de zin van artikel 8b van de Vreemdelingenwet geldend maken dan dient de verblijfpositie voor het bestuursorgaan eenduidig kenbaar te zijn. Uiteraard gaat het dan om aanspraken die hen bij uitzondering gegund worden op basis van een materiewet: het gaat dus om een aanspraak die hun, niettegenstaande de hoofdregel (dat zij géén aanspraken hebben) toch wordt gegund. Vandaar dat het tweede lid van artikel 8a van de Vreemdelingenwet spreekt van een «aanspraak als bedoeld in de slotzinsnede van het eerste lid van artikel 8b». Het gaat om een aanspraak voortvloeiende uit een regeling die «het tegendeel» bepaalt betreffende het beginsel, neergelegd in de voorafgaande zinsneden. De Minister van Justitie zal deze vreemdelingen een schriftelijke verklaring moeten afgeven indien zij deze behoeven met het oog op zo'n aanspraak. Uit die verklaring zal moeten blijken of de vreemdeling behoort tot subcategorie 3 of 5 van artikel 1b van de Vreemdelingenwet. Het gaat dus zowel om het document waarin de eigenlijke (positieve) toelatingsbeslissing is verrat als om het document, waarin wordt vastgelegd dat de vreemdeling hier te lande het rechtmatige verblijf geniet overeenkomstig artikel 1b, aanhef, en onder 3. en 5. van de Vreemdelingenwet.

2.7. Drie uitzonderingen

Op het koppelingsbeginsel van artikel 8b zijn twee wettelijke uitzonderingen geformuleerd. Deze zijn verrat in het tweede en derde lid van artikel 8b.

Op grond van internationale verplichtingen, zoals onder meer artikel 2

van het Eerste Protocol bij het Europese verdrag voor de rechten van de mens en artikel 13 van het Internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, kan de toegang tot het onderwijs «illegale» vreemdelingen in de leerplichtige leeftijd niet worden onthouden, noch direct ontzegd worden. Daarenboven zijn kinderen van «illegalen» ingevolge de Leerplichtwet 1969 leerplichtig.

Voor de niet-leerplichtige «illegalen» vormen internationale verplichtingen geen belemmering voor maatregelen om deze categorie onderwijszoekenden de toegang tot het onderwijs te ontzeggen. Dit geldt temeer indien zulke maatregelen objectief en rechtvaardig zijn en deze ingebed zijn in een groter kader van wettelijke maatregelen, zoals het onderhavige wetsvoorstel. In de onderwijswetten zelf is deze uitsluiting vorm gegeven. Verwezen wordt naar de artikelen II, III, IV en V en de daarbij behorende toelichting. Ze vormen het verlengstuk van het in artikel 8b, tweede lid, gegeven uitgangspunt. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen de toegang tot het openbaar en het bekostigd bijzonder onderwijs. Op die wijze wordt aan de grondwettelijke eis van gelijkstelling voldaan. Ook op andere wijze tast deze maatregel de grondwettelijke vrijheid van het bevoegd gezag niet aan: zij raakt immers de inhoud van het onderwijs niet.

Verder moet op grond van artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en de daarop gebaseerde jurisprudentie de «illegaal» aanspraak kunnen maken op rechtsbijstand overeenkomstig de Wet op de rechtsbijstand en dat ongeacht het geding waarin hij verwickeld is. Overigens zal dat vaak betrekking hebben op de «(on)rechtmatigheid van het verblijf» zelf.

Een derde uitzondering op het koppelingsbeginsel behoefde geen wettelijke positivering in het voorliggend wetsvoorstel, zoals wij hiervoor in § 2.5. in fine uiteenzetten. Het gaat hier om een uitzondering die reeds voldoende verankering heeft in de verschillende regelingen waaruit de Nederlandse rechtsorde is samengesteld. Het gaat hier om een uitzondering, waarbij enerzijds wèl een verplichting bestaat om aan een bijzonder persoon ongeacht zijn verblijfsstatus – bepaalde verschaffingen niet te onthouden, zonder dat tegelijkertijd – deze rechtsplicht correleert met een subjectief afdwingbaar aanspraakrecht van die persoon. Het gaat hier om de situatie, waarin de verlening van medische zorg niet kan worden uitgesteld of onthouden zonder het leven of de gezondheidstoestand van betrokkene dan wel de Nederlandse volksgezondheid ernstig in gevaar te brengen. In dat geval, zo brengt het Nederlandse recht mee, bestaan er bepaalde zorgplichten ten aanzien van een dergelijke persoon, waaraan noch overheid noch private persoon – en dat laatste benadrukken wij in dit verband – zich kan onttrekken. Die plichten brengen met zich dat degenen die zich in die situatie bevindt een voorziening wordt geboden die aan het acuut gevaar een einde maakt, indien althans de zorgplichtige zulks kan doen zonder direct gevaar voor eigen leven, eerbaarheid of goed. Die plichten houden dus evenzeer in dat artsen of verpleegkundigen in dergelijke situaties geen medische bijstand onthouden aan bijzondere personen en dat een verblijfstoets geen rechtsgrond kan behelzen om zich aan die zorgplicht te onttrekken. Het gaat hier voorts – dat is typisch voor deze zorgplicht – om een gehoudenheid, ook van particulieren (waaronder private zorginstellingen) tegen de financiële consequenties waarvan de overheid niet zonder meer gehouden is dekking te verlenen. Wij tekenen aanstonds aan dat wij in het kader van dit wetsvoorstel wèl willen voorzien in een zekere dekking van het voorzienbare risico dat de hierbedoelde overheidsinstellingen en particulieren in de toekomst zullen lopen. Voor de uitwerking daarvan

verwijzen wij naar § 5 van deze memorie. Maar deze voorziening trekt de overheid onverplicht aan zich. Zij zou haar kunnen nalaten. Zulks zou namelijk niet met zich mede brengen dat alsdan de zorgverplichtingen in de bovenomschreven noodtoestandsgevallen niet zouden bestaan.

Wij willen dat als volgt adstrueren. Symptomatisch voor de evenbedoelde zorgplichten zijn de artikelen 255 en 450 van het Wetboek van Strafrecht. Het eerste artikel stelt straf op het nalaten van hulpverlening aan iemand tot wiens onderhoud, verpleging of verzorging de nalatige krachtens wet of overeenkomst verplicht is. De zorgplichtige is strafbaar indien door zijn nalatigheid de ander in «hulpeloze toestand» geraakt. Die «hulpeloze toestand» is er als de hulpbehoevende in fysiek gevaar komt. Het gaat om gevaarstelling voor het leven of de gezondheid, in verband staande met het feit dat de hulpbehoevende zichzelf niet of niet meer kan redden en van nature of door de omstandigheden werkelijk hulp in de vorm van onderhoud of verpleging behoeft. Zie:

T. J. Noyon, G.E.Langemeijer, Het Wetboek van Strafrecht, bewerkt door J. R Emmelink, aantekening 4 ad artikel 255 van het Wetboek van Strafrecht, supplement 43. Het tweede artikel stelt straf op gelijke nalatigheid van iemand die getuige is van het ogenblikkelijk levensgevaar waarin een ander verkeert terwijl hij die hulp kon verlenen of verschaffen zonder gevaar voor zichzelf of anderen redelijkerwijs te duchten te hebben, indien de hulpbehoevende de dood ondervindt, al dan niet veroorzaakt door die nalatigheid.

Het laatste artikel brengt naar huidig recht al zonder enige twijfel met zich mede dat een geneeskundige zorginstelling of een arts of verpleegkundige, die geconfronteerd wordt met een acute medische noodsituatie van een illegale vreemdeling, ex lege gehouden is bepaalde noodzakelijke verschaffingen niet te onthouden. Een beletsel daarvoor is ook thans niet dat voor de verschaffing geen financiële compensatie gevonden kan worden. De term «gevaar» in de zin van art. 450 Sr houdt in: «vitaal, fysiek gevaar». Van dat gevaar is dus geen sprake indien tevoren reeds aanvaard zou moeten worden dat de verschaffingen niet betaald zullen worden, niet door de verzorgde en niet door derden. Wij wijzen erop dat deze rechtsfiguur niet verschilt met de situatie waarin een toevallige passant verkeert die iemand in verdrinkingsnood ziet en van tevoren weet: de schade aan mijn kleding, het verlet wat voorzienbaar is en de eventuele benadeling van mijn gezondheid (verkoudheid enz.) zullen niet verhaalbaar zijn. Hij zal, als hij goed kan zwemmen (dàt valt overigens in veel gevallen moeilijk te bewijzen) reddend moeten optreden: hij is niet reeds daarom niet strafrechtelijk aansprakelijk omdat hij met schades blijft zitten. Bekleedt de zorgplichtige betrokkene daarenboven nog een ambt of beroep waarbij bij wetsduiding een verzwaring van de zorgplicht aangenomen moet worden – en bij de bekleeders van enige medische professie is zulks het geval – dan reikt die «ongedekte» zorgplicht nog verder. Een arts kàn meer hulp verlenen dan iemand die geen medische opleiding geniet. En art. 255 van het Wetboek van Strafrecht veronderstelt dan ook eerder dat die arts daartoe verplicht is ook al blijft hij met de kosten zitten. Het Nederlandse recht gaat ervan uit dat er rechtsplichtvestigende situaties bestaan waarin geen rechtsgenoot zich aan een zekere zorggehoudenheid kan onttrekken. Bij dat uitgangspunt sluiten wij aan, als wij stellen dat in de hierbedoelde medische noodsituaties ook de illegaal medische basisvoorzieningen blijft genieten. Hij verkeert in dat genot, zonder subjectief aanspraak op dat genot te kunnen maken. Want wel is de arts strafrechtelijk verplicht reddend op te treden, maar de vreemdeling kan hem daartoe niet uit eigen hoofde dwingen. Dat kan alleen de overheid via haar strafrechtelijk geweldsmonopolie. Zo luidt ook thans het Nederlandse recht.

Waarom dan toch de bereidheid onzerzijds te zorgen voor een zekere overheidsdekking in dit soort gevallen? Omdat het hier gaat om risico's waarvan algemeen toegankelijke ervaringsregels hebben aangetoond dat het risico's zijn waaraan bepaalde groepen rechtsgenoten verhoogd bloot staan. Het risico dat wij geconfronteerd worden met situaties waarin wij levensreddend moeten ingrijpen drukt op ons allen. Het kan zich verwezenlijken in de situatie van alle dag. Het risico dat noodzakelijke medische hulp niet onthouden mag worden om ernstige gevaarzetting voor leven of gezondheid te voorkomen, terwijl deze onverhaalbaar zal blijken te zijn wegens de illegaliteit van de verzorgde deelt zich maar aan een beperkte categorie mede. Deze categorieën zijn tevoren – lós van het concrete risico – reeds te definiëren. Omdat wij vinden dat de kosten van het beginsel van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid in redelijkheid niet alleen door deze categorie gedragen dienen te worden – de hele Nederlandse samenleving heeft tenslotte baat bij een sluitende implementatie van dit beginsel – zijn wij bereid te zorgen voor een vorm van financiering ten laste van de rijksbegroting van kosten van medische zorg die in acute medische noodsituaties door zorgverleners aan illegalen is verleend, indien en voor zover deze kosten niet op andere wijze kunnen worden verhaald en er tevens sprake is van kennelijke hardheid indien een rekening van een zorgverlener niet wordt vergoed. Wij verwijzen andermaal naar het gestelde in § 5.

Het vorenstaande brengt overigens niet met zich mee dat de overheid kan worden aangesproken om te voorzien in een regeling ter vergoeding van onbetaalde rekeningen van zorgverleners in zijn algemeenheid. Immers, in de financiering van de Nederlandse gezondheidszorg wordt voorzien door middel van een stelsel van sociale en particuliere ziektekostenverzekeringen. Daarbij geldt in beginsel dat een persoon tegenover de zorgverlener gehouden is de kosten van hem verleende medische zorg zelf te betalen, tenzij wettelijk of bij overeenkomst is geregeld dat de zorg in natura wordt verleend. In het laatste geval dient de zorgverlener zijn rekening in bij de desbetreffende verzekeringsinstelling. In het kader van de Koppelingswet kunnen illegalen zich niet langer tegen ziektekosten verzekeren in het kader van én van de door de overheid geregelde vormen van ziektekostenverzekering. Dat is in beginsel niet het geval ten aanzien van Nederlanders en niet-illegale vreemdelingen, die bovendien in bijzondere gevallen in beginsel een beroep kunnen doen op de Algemene bijstandswet. Het is naar de mening van het kabinet derhalve gerechtvaardigd de in dit kader te treffen financieringsmogelijkheid uitsluitend betrekking te doen hebben op aan illegalen in acute medische noodsituaties verleende medische zorg.

Het beginsel dat ons dringt tot het treffen van deze budgettaire voorziening vloeit dus niet voort uit het gegeven dat de vreemdelingenadministratie nalatig is vreemdelingen die hier illegaal vertoeven uit te zetten zodat de overheid gehouden is op basis van een soort wanprestatie in dit opzicht – kosten en schaden aan die vreemdelingen of derden te vergoeden. Daarom zullen wij in de nadere regeling van de wijze waarop aanspraken ten laste van deze budgettaire voorziening geldend te maken zijn spreken van «vergoedingen ten laste van de Staat». Deze terminologie heeft eenzelfde strekking als de dienovereenkomstige aanduiding in artikel 34j van de huidige Vreemdelingenwet. Het gaat dus niet om schadevergoeding of schadeloosstelling uit hoofde van onrechtmatig overheidshandelen – te weten: onrechtmatige nalatigheid – jegens degenen die schade oploopt via de zorgplicht jegens de illegale vreemdeling. Indien de nalatigheid om uit te zetten te dezen aanspraken en subjectieve rechten zou kunnen doen ontstaan voor de zorgplichtige derde, zou evenmin in te zien zijn waarom zulks ook niet rechtstreeks het geval zou kunnen zijn jegens de vreemdeling die hier wederrechtelijk vertoeft. En dan zou werkelijk iedere juridische grondslag aan het voorliggende

wetsvoorstel komen te ontvallen. Immers, dan zou men ook moeten aannemen dat iedere vreemdeling die niet door de overheid uitgezet wordt daaraan – aan dat loutere niet-verwijderen – een subjectief recht kan ontlene om bepaalde aanspraken jegens die overheid te doen gelden. In dit verband willen wij er nogmaals op wijzen zoals al eerder van regeringszijde is gedaan in het algemeen deel van de memorie van toelichting bij meergemeld wetsvoorstel-22 735 (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 735, § 1.2.4.1.) – dat de overheid de uitzetting in het merendeel van de gevallen niet desbewust uit beleidspolitieke opportuniteitsoverwegingen nalaat. Op de eerste plaats niet, omdat de overheid in veel gevallen niet op de hoogte kan zijn van het verblijf van een bepaalde illegaal. Een illegale vreemdeling legt zich uiteraard er op toe de overheid van zijn verblijf onkundig te houden. En op de tweede plaats omdat de overheid geen opzettelijk verwijderingsbeleid voert op basis van belangenafwegingen ad hoc, maar omdat zij op dit punt in staat van onmacht verkeert. 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 een advies van de Raad van State inzake wetsvoorstel-22 735 – die de regering noopten het woord «kan» in het eerste lid van artikel 22 van de huidige Vreemdelingenwet te handhaven (zie Kamerstukken II, 1991–1992, 22 735, B, randnummer 2, p. 9). Dientengevolge rust op de Minister van Justitie geen verplichting tot uitzetting in alle gevallen waarin deze autoriteit kennis draagt van wederrechtelijk verblijf. Dat is niet gebeurd omdat de indieners van het wetsvoorstel destijds zulks rechtens juist vonden, maar omdat zij de onmacht van de overheid op dit punt niet wilden loochenen. Er kan geen sprake zijn van een bestuurlijk vertrouwensbeginsel waardoor de illegale vreemdeling aan enige overheidsnalatigheid ten aanzien van de feitelijke verwijdering bepaalde rechten zou kunnen ontlene of jegens derden opbouwen.

3. Reeds aanhangige en tot standgebrachte koppelingen

Op verschillende niveaus is het bovenomschreven koppelingsbeginsel al tot stand gebracht of al in het wetgevingstraject aanhangig.

Wij noemden reeds het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (Kamerstukken II, 1992–1993, 23 029 [R 1461]). Aan artikel 1 onder f. van de huidige Rijkswet wordt onder g. ingevolge dit wetsvoorstel toegevoegd een definitie van «toelating». «Toelating» wordt vervolgens omschreven als «instemming door het bevoegd gezag met het bestendig verblijf van de vreemdeling in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba». Vervolgens wordt in artikel 8 bepaald dat voor verlening van het Nederlanderschap ondermeer slechts die verzoekers in aanmerking komen die «tenminste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen of Aruba, toelating en hoofdverblijf hebben gehad.» Het gaat hier dus om een principe analoog aan het in het voorgestelde artikel 8b verwoorde principe. «Analoog», omdat het «Nederlanderschap» een hoedanigheid is. De verlening ervan is geen verstrekking of voorziening. Van een «vergunning» of «onthefing» is evenmin sprake.

Het beginsel is ook uitgewerkt in onderdeel oo van Hoofdstuk 11 van het wetsvoorstel dat leidde tot de invoering van de Wegenverkeerswet-1994 (zie Kamerstukken II, 1993–1994, 23 664, nr 2)

gepubliceerd in Stb 1994, 475. Aan artikel 111 van de Wegverkeerswet-1994 is thans een nieuw tweede lid toegevoegd dat luidt:

«Aan degene die vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet is, en geen onderdaan van een lid-staat van de Europese Gemeenschappen, wordt een rijbewijs slechts afgegeven indien hij met instemming van het bevoegd gezag bestendig in Nederland verblijft. Voor de uitvoering hiervan is het hoofd van plaatselijke politie in de zin van de Vreemdelingenwet verplicht aan degene die is belast met de afgifte van het rijbewijs, kosteloos de noodzakelijke opgaven en inlichtingen te verstrekken.» Hetzelfde geldt voor het wetsvoorstel-Wet tewerkstelling vreemdelingen dat leidde tot de Wet van 21 december 1994 Stb 1994, 959 (Wet van 21 december 1994 tot vaststelling van de wet arbeid vreemdelingen). Artikel 27 van deze wet bevat een wijziging van artikel 61, eerste lid, van de Arbeidsvoorzieningswet waarin is bepaald dat het recht zich als werkzoekende door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te laten registreren toekomt aan:

«c. vreemdelingen die beschikken over een krachtens de vreemdelingenwet afgegeven vergunning welke is voorzien van een aantekening van Onze Minister van Justitie waaruit blijkt dat aan die vergunning geen beperkingen zijn verbonden voor het verrichten van arbeid;» De koppeling terzake van het recht op arbeidsbemiddeling is verder vormgegeven door middel van de in de wet aangebrachte wijziging van artikel 78 van de Arbeidsvoorzieningswet. Het eerste lid daarvan luidt thans:

«1. Het recht op arbeidsbemiddeling door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie komt toe aan degenen die overeenkomstig artikel 61, eerste lid, als werkzoekende zijn geregistreerd.» Zie nader: Kamerstukken II, 1993–1994, 23 574 nrs 1–3. Het koppelingsbeginsel is ook geïmplementeerd in het wetsvoorstel tot wijziging van Titel 5 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 488 nrs 1–9) dat heeft geleid tot de Wet van 2 juni 1994, Stb. 1994, 405. De ambtenaar van de burgerlijke stand is thans verplicht, als het gaat om de sluiting van een huwelijk tussen een Nederlander en een vreemdeling een onderzoek in te stellen naar de verblijfspositie van de laatste. De vreemdelingendienst moet daarop een verblijfsbescheid verschaffen waaruit blijkt dat de vreemdeling rechtmatig verblijf houdt.

4. Logistieke voorwaarden

Om het hier verwoorde koppelingsbeginsel adequaat te kunnen implementeren zal aan bepaalde logistieke randvoorwaarden moeten zijn voldaan. Allereerst zal het in artikel 8a van de Vreemdelingenwet voorgeschreven verblijfsbescheid zodanig moeten zijn ingericht dat daaruit rechtstreeks afleidbaar is tot welke in artikel 1b, onderdelen 3, of 5 omschreven subcategorie de vreemdeling die geen gemeenschaps-onderdaan is behoort. Het behoeft verder geen betoog dat de in artikel 8b van de Vreemdelingenwet voorgeschreven koppeling en het aanleggen van de verblijfstoets niet goed tot stand kunnen komen indien het Vreemdelingenadministratie-systeem (VAS) en de GBA niet op elkaar aangesloten zijn. Onderdeel 5 van bijlage I van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna Wet GBA) kent immers een opsomming van te registreren gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling die de herleiding van de verblijfspositie van een aanvrager-vreemdeling tot een van deze subcategorieën aanzienlijk vergemakkelijkt.

De aansluiting VAS-GBA is noodzakelijk voor de opnemings van de gegevens over het verblijfsrecht in de GBA. De gegevens worden vervolgens op verzoek verstrekt aan de overheidsinstellingen voor welke de verblijfsrechtelijke gegevens noodzakelijk zijn voor de taakuitoefening. Indien de overheidsinstelling daartoe krachtens de Wet GBA is geautorise-

seerd, geschiedt de gegevensverstrekking over het GBA netwerk. Voor wat betreft de kosten van het gebruik van het netwerk geldt het volgende. Met betrekking tot de koppeling van VAS en GBA kunnen drie gegevensstromen worden onderscheiden. De koppeling komt tot stand door ten eerste het verstrekken van de gegevens van ingeschreven vreemdelingen door de GBA aan het VAS. De tweede gegevensstroom bestaat uit het aanleveren van de verblijfsrechtelijke gegevens door het VAS aan de GBA. Het sluitstuk wordt gevormd door de verstrekking van de gegevens over het verblijfsrecht via het netwerk aan de daartoe geautoriseerde afnemers.

De verrekening van kosten in verband met het gebruik van het netwerk door rijksafnemers geschiedt middels de rijksbegroting. Met rijksafnemer is bedoeld een afnemer waarvan de uitgaven worden begroot in een hoofdstuk van de rijksbegroting voor een ministerie (artikel 5, eerste lid, onderdeel a, Wet GBA). Voor de kosten in verband met het gebruik van het GBA-netwerk door afnemers, niet zijnde rijksafnemers, worden krachtens artikel 5 van de Wet GBA bijdragen in rekening gebracht. Deze bijdragen worden eveneens in rekening gebracht bij bijzondere derden die van het netwerk gebruik maken. Met de term bijzondere derden worden aangeduid de derden, aangewezen op grond van artikel 99 van de Wet GBA. De bijdrage in verband met het gebruik van het netwerk door een «niet-rijksafnemer» en een bijzondere derde wordt vastgesteld aan de hand van het aantal berichten dat ten behoeve van de gebruiker over het netwerk wordt verzonden en de berichtprijs. Voor het jaar 1995 is deze berichtprijs bepaald op 72 cent.

Inmiddels is op voorstel van het GBA-platform bepaald dat nog dit jaar een evaluatie zal plaatsvinden van het hierboven beschreven financieringsmodel. De uitkomsten van deze evaluatie zullen ook bepalend zijn voor de verrekening van de kosten die voortvloeien uit de zojuist opgesomde gegevensstromen. In algemene zin kan, vooruitlopend op de evaluatie, nu reeds worden gesteld dat in het toekomstig financieringsmodel wordt uitgegaan van een betaling van een prijs per bericht door iedere gebruiker.

Voor de informatie-uitwisseling over de verblijfspositie van een aanvrager biedt het huidige artikel 48 van de Vreemdelingenwet reeds een adequate grondslag. Dat artikel maakt de Minister van Justitie bevoegd aan andere bestuursorganen gegevens te verschaffen over de verblijfspositie indien deze dat nodig hebben voor de uitvoering van hun taak. De term «verblijfspositie» is vaag. Ook een niet-toegelaten vreemdeling heeft een verblijfspositie. De woordkeuze heeft dus niet tot gevolg dat alleen informatie kan worden verschaft omtrent de positie van een vreemdeling die een in de Vreemdelingenwet erkend verblijfsrecht geniet. Ook de voorwaarden, beperkingen en voorschriften verbonden aan het verblijfsrecht behoren tot de verblijfspositie evenals eventuele uitzetbaarheid en de gronden waarop een verzoek om toelating niet-inwilligbaar is gebleken. Het artikel eist voor de informatieverstrekking door de Minister van Justitie geen verzoek van een ander bestuursorgaan. De Minister kan deze informatie dus ambtshalve verstrekken. Voors verwijzen wij nader naar de toelichting die op artikel 48 werd gegeven in Kamerstukken II, 1992-1993, 22 735 nr 5 p. 25 en Kamerstukken II, 1992-1993, 22 735, nr 6, onderdeel Q, alsmede Handelingen K 11, 15 september 1993, p 94-6925.

5. Financiering van medische zorg in acute noodsituaties

Hiervoor onder § 2.7. spraken wij er reeds van dat, om eventueel minder billijke gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel af te dempen voorzover het gaat om zorgverleners die de door hen verleende medische zorg ten behoeve van illegalen niet kunnen verhalen op de illegaal of derden, in een vorm van financiering moet worden voorzien ten laste van

de Rijksbegroting. Hieruit kan onder bepaalde omstandigheden worden geput ten behoeve van de zorgverleners.

Ter dekking van deze begrotingspost kan voorshands een relatie worden gelegd 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) wordt geschrapt. Die schrapping – die overigens géén betrekking heeft op financiering van medische zorg – zal vermoedelijk een besparing van f 11 miljoen opleveren. Uit de besparing kunnen gelden vrijgemaakt worden voor de hierbedoelde financiering. Hoe groot dit bedrag precies moet zijn is thans nog niet aan te geven: het aantal illegalen is immers op dit moment niet precies te bepalen en dus ook niet het beroep dat door illegalen op de gezondheidszorgvoorzieningen zal worden gedaan. Het kabinet stelt in beginsel een bedrag, gelijk aan voormelde besparing beschikbaar. Daartoe zal de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden opgehoogd. Eventuele tekorten komen ten laste van de begroting van dat ministerie.

De Minister van VWS stelt zich voor de desbetreffende gelden onder te brengen in een afzonderlijk fonds. Tot dit fonds kunnen zorgverleners zich wenden die in gevallen van acute noodsituaties – waaronder wordt verstaan situaties waarin sprake is van ogenblikkelijk levensgevaar of een acute of vitale hulpeloze toestand, waarbij verlening van medische zorg niet kan worden uitgesteld zonder het leven of de gezondheidstoestand van de betrokkene ernstig in gevaar te brengen – dan wel in gevallen waarin een algemeen volksgezondheidsbelang wordt gediend, adequate medische zorg hebben verleend aan illegalen.

Uit het fonds kan een gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming worden verleend aan een zorgverlener voor onbetaalde rekeningen indien in het individuele geval is voldaan aan ten minste de navolgende voorwaarden:

1. het moet gaan om aan een illegaal verleende, en in het desbetreffende geval adequate en onvermijdelijke medische zorg;
2. verleend in een acute medische noodsituatie, c.q. in een geval waarin de Nederlandse volksgezondheid is gemoeid;
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 en
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.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft d.d. 12 september 1994 de Ziekenfondsraad verzocht over de uitvoeringstechnische aspecten van het wetsvoorstel advies uit te brengen. Dat advies is uitgebracht op 23 maart 1995 en wordt als bijlage bij dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voorgelegd¹.

Evenals in zijn hierna in de artikelsgewijze toelichting genoemd advies van 25 juni 1992 heeft de Raad ook in het onderhavige advies naar voren gebracht dat ook voor onverzekerde illegale vreemdelingen de toegang tot de noodzakelijke zorg gewaarborgd dient te zijn. Deze toegang, aldus de Raad, is niet alleen nodig omdat het vanuit maatschappelijk oogpunt niet aangaat betrokkenen van noodzakelijke medische zorg verstoken te laten, maar ook omdat onbehandelde ziekten aanzienlijke gezondheidsrisico's voor anderen kunnen opleveren. De Raad meent, gelet op deze gezondheidsrisico's, dat de kosten van die noodzakelijke medische zorg ten lasten van de Rijksbegroting dienen te komen.

Uit het voorgaande moge blijken dat het kabinet deze zienswijze van de Ziekenfondsraad ten volle onderschrijft. Daarnaast merkt het kabinet op dat kosten van preventieve gezondheidszorg thans reeds worden gefinancierd ten laste van de begroting, ook ten behoeve van illegalen. Daarin brengt het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De Ziekenfondsraad adviseert tot een aantal technische aanpassingen van het wetsvoorstel. Het advies van deze Raad om in het kader van de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten te voorzien in een aan de verzekerden op te leggen identificatieplicht, respectievelijk een aan de verzekeringsinstellingen op te leggen verificatieplicht, is overgenomen. Voor dit onderdeel verwijzen wij naar het artikelsgewijs gedeelte van deze memorie van toelichting.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Zoals aangegeven is het noodzakelijk vreemdelingen die rechtstreeks uit hoofde van een verdrag een vrij circulatierecht genieten – ongeacht of dat recht zich beperkt tot de zogenaamde korte termijn ex artikel 8 van de Vreemdelingenwet of mede betrekking heeft op het bestendig verblijf van de vreemdeling uit te zonderen van het in onderdeel C van artikel I, via het in de Vreemdelingenwet in te voegen artikel 8b van het voorliggend voorstel verwoorde koppelingsbeginsel. Een dergelijk vrij circulatierecht komt toe aan onderdanen van lidstaten bij het EG-verdrag en aan onderdanen van andere staten die partij zijn bij de EER-overeenkomst.

Uiteraard kan deze uit te zonderen doelgroep herformulering behoeven indien Nederland nog andere verdragen met een dergelijk gewaarborgd vrij circulatierecht sluit. Het moet dan steeds gaan om een vrij circulatierecht dat in strekking en doelstelling gelijk is op dat wat in artikel 48 van het EG-verdrag aan de vreemdeling gewaarborgd wordt. Het moet dus gaan om een vrij circulatierecht dat de vreemdeling reeds het rechtmatig verblijf waarborgt op de enkele grond dat hij de nationaliteit of het ingezetenschap geniet van een lidstaat bij een dergelijk verdrag of als gezinslid een accessoir verblijfsrecht uitoefent samenhangend met het aan een werknemer gegarandeerd vrij circulatierecht. Zie ook § 2.5. vierde en vijfde alinea. De kring van verdragsstaten zal daarom steeds ook in artikel 1 van de Vreemdelingenwet moeten worden aangeduid. Dat betekent dat bij uitbreiding van deze verdragskringen ook artikel 1 van de Vreemdelingenwet, aangevuld volgens voorliggend voorstel, aanpassing zal behoeven met het oog op de inperking van de actieradius van het in artikel 8b verwoorde koppelingsbeginsel.

Onderdeel B

In verband met deze rechtstreekse waarborg van het rechtmatig verblijf van deze onderdanen of nationalen te Nederland wordt in artikel 1b, aanhef en sub 1., bepaald dat deze gemeenschapsonderdanen rechtstreeks «als gemeenschapsonderdaan» op een grond van toelating kunnen bogen. Uit dien hoofde zijn zij zonder dat nadere overheids-tussenkomst vereist wordt – rechtmatig in Nederland. Zij hebben dus geen besluit van de Nederlandse overheid van node om deze rechtmatigheid, bij het realiseren van een aanspraak in de zin van artikel 8b van de Vreemdelingenwet, te doen vaststellen. Inzoverre vormen zij dus een aparte categorie.

Van rechtmatig verblijf is echter géén sprake indien de gemeenschapsonderdaan hier te lande verblijf houdt in strijd met een voor hem geldende beperking van het vrije circulatierecht op grond van één van de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen of een daarmee gelijk te stellen supranationaal orgaan, opgericht krachtens een verdrag waarbij eveneens een vrij circulatierecht wordt gegarandeerd. Indien bijvoorbeeld een EU-onderdaan zich naar Nederland begeeft met

het oog op de hem gewaarborgde toegang tot een beroepsopleiding als omschreven bij richtlijn 93/96/EEG dd 29 oktober 1993 verblijft hij hier te lande alleen maar rechtmatig in de zin van artikel 1b van de Vreemdelingenwet indien hij zich houdt aan de beperkingen die in die richtlijn zijn verwoord. Hij moet dus (1) geen beroep doen op een Nederlandse bijstandsregeling, (2) zich ingeschreven hebben als student bij een erkende instelling om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen en (3) een ziektekostenverzekering hebben afgesloten die alle risico's in Nederland dekt. Blijkt dat hij niet voldoet aan een van deze voorwaarden, dan verblijft hij niet rechtmatig hier te lande en valt hij dus buiten de garantie van het aanspraakrecht als verwoord in de eerste volzin van het eerste lid van artikel 1b van de Vreemdelingenwet. Dat volgt uit de beperking verwoord in de slotzinsnede van artikel 8b, aanhef en sub 1. «...tenzij deze onderdaan verblijf houdt in strijd met een beperking op grond van een regeling krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;». De EER-overeenkomst kent (nog) geen zelfstandige beperkingen op het daarbij gegarandeerde verblijfsrecht. Komen deze tot stand dan zal artikel 1b van de Vreemdelingenwet dus herredactie behoeven.

Wij sommen thans alle mogelijke verblijfsposities die de Vreemdelingenwet kent op, gerubriceerd onder de categorieën die artikel 1b van de Vreemdelingenwet introduceert, waarbij wij de volgorde van de «toelatings-» en «toegangs-artikelen» in de Vreemdelingenwet volgen. Het gaat dus om de artikelen 8, 9a, 9, 10, 14 en 15 van de Vreemdelingenwet, zoals aangepast volgens voorliggend voorstel.

Naast de gemeenschapsonderdanen genieten derhalve ingevolge artikel 1b van de Vreemdelingenwet rechtmatig verblijf:

- a. zij die hier verblijven binnen de korte termijn op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet. Zij vallen onder de omschrijving van artikel 1b, aanhef en sub 4.
- b. De vreemdelingen die verblijven op grond van artikel 9 en 10 van de Vreemdelingenwet. Zij vallen onder artikel 1b, aanhef en sub 1. van die wet, ongeacht de beperkingen of voorschriften die aan de verblijfsvergunning zijn verbonden. De volgende casus zijn hierbij te onderscheiden:
 - 1e. verblijf op grond van artikel 9 zonder dat aan de vergunning een beperking is verbonden;
 - 2e. verblijf op grond van dat artikel waarbij aan de vergunning een beperking is verbonden welke niet toestaat arbeid in loondienst te verrichten;
 - 3e. verblijf op grond van dat artikel waarbij aan de vergunning een beperking is verbonden welke toestaat elke vorm van arbeid in loondienst te verrichten;
 - 4e. verblijf op grond van dat artikel waarbij aan de vergunning een beperking is verbonden welke de aanspraak op collectieve voorzieningen uitsluit;
 - 5e. verblijf op grond van dat artikel waarbij aan de vergunning een beperking is verbonden welke de aanspraak op collectieve voorzieningen niet uitsluit;
 - 6e. verblijf op grond van dat artikel waarbij aan de vergunning een andere beperking is verbonden dan hierboven onder 2e. en 4e. genoemd; en tenslotte
 - 7e. verblijf op grond van artikel 10 van de Vreemdelingenwet. Zoals wij al aangaven vallen hieronder (1) zij die erkend zijn als vestigingsgerechtigden in de zin van artikel 14 van de Vreemdelingenwet; (2) zij die erkend zijn als vluchteling in de zin van artikel 15 van die wet terwijl zij deswege onbepaald door de Minister van Justitie zijn toegelaten en (3) zij die gemeenschapsonderdaan zijn zonder dat zij in strijd handelen met enige beperking van het verblijfsrecht in de zin van het in te lassen

onderdeel c in artikel 10 van de wet terwijl de toelating evenmin is geweigerd op grond van de actuele bedreiging van de openbare orde, de nationale veiligheid of van de volksgezondheid als in dat onderdeel omschreven.

c. Onder de categorie aangeduid in onderdeel 3. van artikel 1b vallen zij die verblijf houden in Nederland:

1e. in afwachting van de beslissing op een aanvraag om toelating als vluchteling voor zover de uitzetting van rechtswege, dan wel bij beslissing van het daartoe bevoegde bestuursorgaan of ingevolge een rechterlijk besluit achterwege blijft zolang op die aanvraag nog niet is beslist;

2e. in afwachting van de beslissing op een aanvraag om toelating anders dan om toelating als vluchteling, voor zover de uitzetting van rechtswege, dan wel bij beslissing van het daartoe bevoegde bestuursorgaan of ingevolge enig rechterlijk besluit achterwege blijft zolang op die aanvraag nog niet is beslist;

3e. in afwachting van de beslissing op een aanvraag om voortgezette toelating, voor zover de uitzetting van rechtswege, dan wel bij beslissing van het daartoe bevoegde bestuursorgaan of ingevolge enig rechterlijk besluit achterwege blijft zolang op die aanvraag nog niet is beslist;

4e. in afwachting van de beslissing op een bezwaar, administratief beroep of beroep op de administratieve rechter tegen de weigering van de toelating, voor zover de uitzetting van rechtswege, dan wel bij beslissing van het daartoe bevoegde bestuursorgaan of ingevolge enig rechterlijk besluit achterwege blijft zolang op dat bezwaar, administratief beroep of beroep op de administratieve rechter nog niet is beslist;

5e. in afwachting van de beslissing op een bezwaar, administratief beroep of beroep op de administratieve rechter tegen de weigering van de voortgezette toelating, voorzover de uitzetting van rechtswege, dan wel bij beslissing van het daartoe bevoegde bestuursorgaan of ingevolge enig rechterlijk besluit, achterwege blijft zolang op dat bezwaar, administratief beroep of beroep op de administratieve rechter nog niet is beslist;

6e. in afwachting van de beslissing op een verzoek om een voorlopige voorziening als bedoeld in titel 8.3 van de Algemene wet bestuursrecht betreffende de uitzetting hangende de beslissing op een aanvraag om toelating, dan wel op een bezwaar, administratief beroep of beroep op een administratieve rechter tegen de weigering van de toelating;

7e. in afwachting van de beslissing op een verzoek om een voorlopige voorziening als bedoeld in titel 8.3 van de Algemene wet bestuursrecht betreffende de uitzetting hangende de beslissing op een aanvraag om voortgezette toelating, dan wel op een bezwaar, administratief beroep of beroep op de administratieve rechter tegen de weigering van de voortgezette toelating.

d. Artikel 1b, onder 2. omschrijft de doelgroep van de «voorwaardelijk toegelatenen». Dat zijn dus de zogenaamde «onthemden» en «gedoogden» op wie ingevolge artikel 12a in verbinding met artikel 12b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet door de Minister van Justitie een generieke toets is toegepast die heeft geleid tot een categorale toelating omdat «naar het oordeel van Onze Minister (dus: 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». Voor een nadere toelichting op deze omschrijving van deze groep zie Kamerstukken II, 1992–1993, 22 735, nr 5 pp 9–10 en Kamerstukken II, 1992–1993, 22 735 nr 9 p. 10. Deze voorwaardelijk toegelatenen hebben een zwakkere verblijfsstatus dan degenen die toegelaten zijn op basis van een verblijfsvergunning in de zin van artikel 9 van de Vreemdelingenwet of zij die een onbepaald verblijfsrecht genieten wegens hun status van gemeenschapsonderdaan, vestigingsgerechtigde of erkende vluchteling. Deze groep van voorwaardelijk toegelatenen wordt apart in artikel 1b omschreven omdat zij in beginsel vallen buiten de aanspraakgerechtigden in de zin van artikel 8b. Hun zwakkere verblijfspositie heeft dus tot gevolg

dat zij verstoken blijven van aanspraken op de toekenning van verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen tenzij bij of krachtens het wettelijk voorschrift waarop de aanspraak is gegrond het tegendeel uitdrukkelijk is bepaald.

Onder de omschrijving van artikel 1b, onder 2. vallen degenen die verblijven op grond van artikel 9a van de Vreemdelingenwet wier toegestane verblijfsduur

- 1e. minder dan 1 jaar is;
- 2e. meer dan 1 jaar doch minder dan 2 jaren bedraagt;
- 3e. meer dan 2 jaren telt.

In dit verband is het van belang eraan te herinneren dat na ommekomst van drie jaren voortgezet verblijf op basis van artikel 9a van de Vreemdelingenwet de vreemdeling recht kan doen gelden op een vergunning in de zin van artikel 9 van de wet. Hij komt dus in de doelgroep aanspraakgerechtigden terecht in de zin van artikel 8b, eerste lid, eerste zinsdeel.

e. onder de categorie sub 5. van artikel 1b vallen, zoals reeds aangestipt, zij wier verwijdering achterwege dient te blijven ingevolge een beschikking van het daartoe bevoegde overheidsorgaan ingevolge artikel 25 van de Vreemdelingenwet.

In het voorgestelde artikel 1b, aanhef en onder 3. wordt uitdrukkelijk gesproken van vreemdelingen die hier te lande een beslissing op een aanvraag om voortgezette toelating afwachten «terwijl ingevolge deze wet uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is besloten». Hier gaat het, gelet op het huidige artikel 79 van het Vreemdelingenbesluit, om aanvragers die ten minste vier weken voor het verstrijken van de toelating een aanvraag hebben ingediend om voortzetting van die toelating. Ten aanzien van hen vestigt de wet het rechtsvermoeden dat zij de aanvraag tot voortzetting van de toelating tijdig hebben ingediend. Uitblijven van een beschikking op de aanvraag mag daarom aan hen niet worden tegengeworpen.

Voor deze categorie is daarom ingevolge de wet bepaald dat uitzetting achterwege moet blijven totdat op de aanvraag is beslist. Voortgezette toelating wil in dit verband zeggen dat de aanvragers dezelfde grond aanvoeren die reeds eerder de Minister van Justitie bewoog tot de instemming met het bestendig verblijf van de vreemdeling hier te lande. In deze betekenis is steeds in het voorliggend wetsvoorstel de term «voortgezette toelating» gebezigd. Onder bepaalde omstandigheden kunnen deze «voortgezette toelating-aanvragers» aanspraakgerechtigd blijven in de zin van artikel 8b, eerste lid, eerste volzin, van de Vreemdelingenwet, namelijk, indien het feit dat tussen de indiening van de aanvraag om verlenging van de toelating en de inwilliging van die aanvraag een termijn zit waarin het de vreemdeling niet bij of krachtens de Vreemdelingenwet is «toegelaten» tot Nederland enkel is te wijten aan tardiviteit van de administratie. Zij beschikte niet tijdig, hoewel op de aanvraag om voortzetting der toelating niets aan te merken was, niet naar tijdstip van indiening en niet naar inrichting ervan. In dat geval mag het enkele feit dat de vreemdeling kortstondig titelloos hier te lande verbleef – te weten: gedurende de tussenliggende periode dat de eerste verblijfsvergunning was geëxpireerd en de verlenging nog niet was toegestaan – aan de vreemdeling niet worden tegengeworpen: hij blijft aanspraakgerechtigd. Voor de uitvoerbaarheid hiervan is uiteraard noodzakelijk dat deze «voortgezette verblijvers» zich als zodanig herkenbaar kunnen maken middels het VAS.

Onderdeel C

De schriftelijke verklaring als bedoeld in artikel 8a, tweede lid, heeft een

zuiver declaratoire werking. De Minister van Justitie verklaart als centrale autoriteit belast met de uitvoering van de Vreemdelingenwet, dat de vreemdeling behoort tot één van de categorieën als omschreven in artikel 1b van die wet sub 3. of 5. De vreemdeling dient om zulk een verklaring te vragen. De afgifte van de verklaring en de weigering van die afgifte is een beschikking in de zin van artikel 1a der wet, immers een handeling ter uitvoering van die wet. Tegen beide beschikkingen staat bezwaar open bij de Minister alsmede – op grond van artikel 33a der wet beroep op de vreemdelingenkamer. Bij de aanvraag van de verklaring zal de vreemdeling moeten aangeven dat hij een dergelijk document behoeft om een aanspraak te kunnen doen in de zin van het eerste lid van artikel 8b van de Vreemdelingenwet. Hij zal daarbij moeten specificeren om wat voor aanspraak het gaat. Daarzonder voldoet de aanvraag niet aan de eisen, geformuleerd in artikel 4:2 Awb. De vreemdelingenadministratie zal deswege bevoegd zijn om op grond van artikel 4:5 Awb de aanvraag tot verstrekking van de verklaring niet in behandeling te nemen.

Onder «wettelijk voorschrift» in de zin van artikel 8b van de Vreemdelingenwet moet verstaan worden wat daaronder verstaan moet worden ingevolge artikel 1:5 Awb.

Het voorgestelde artikel 8b stipuleert in de slotzinsnede van het eerste lid dat de exceptie op het koppelingsprincipe uit de eerste volzin uitdrukkelijk moet zijn bepaald «bij of krachtens het wettelijk voorschrift waarop de aanspraak gegrond is». Dat betekent dus dat uit dat voorschrift rechtstreeks moet volgen dat de wetgever afwijkt van de aanduiding van de kring van aanspraakgerechtigden uit de eerste volzin respectievelijk een dergelijke afwijking voor de lagere regelgever wil mogelijk maken. Het wettelijk tegendeel – ten opzichte van het koppelingsbeginsel – moet uitdrukkelijk worden bepaald, zo luidt artikel 8b. Niet is derhalve toegelaten dat de wetgever in de materiewet een redactie volgt waarbij in het algemeen een inbreuk op dat beginsel wordt toegestaan aan de lagere wetgever, bijvoorbeeld door een wetsbepaling die begint met de woorden «In afwijking van artikel 8b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet kan, zo nodig, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat aan vreemdelingen (een uitkering enz. wordt gedaan)...». De materiewetgever moet op formeel-wettelijk niveau in ieder geval aangeven dat de lagere regelgever kan bepalen dat uitkeringen enz. kunnen worden gedaan aan andere vreemdelingen dan bedoeld in artikel 1b, aanhef en onder 1. Indien dit mogelijk is, heeft het uiteraard de voorkeur dat de formele wetgever ook aangeeft welke categorie uit de bij artikel 1b van de Vreemdelingenwet opgegeven verzameling van rechtmatig verblijvende vreemdelingen hij eventueel via (sub)delegatie – (mede) wil aanmerken als aanspraakgerechtigden. Hij moet dan een redactie bezigen dat hij in afwijking van artikel 8b van de Vreemdelingenwet mede als aanspraakgerechtigd aanmerkt zij die hier te lande verblijf houden in de zin van artikel 1b, aanhef, en sub 2., 3., 4. of 5. Voor deze uitbreiding van de kring van aanspraakgerechtigden zal hij een rechtvaardiging moeten geven, te ontlenen aan de specifieke aard, strekking of doelstelling van de voorziening of verstrekking die hij, in strijd met het beginsel van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid, wil bieden. Wordt niet uitdrukkelijk aangegeven dat de materiewetgever heeft willen afwijken van artikel 8b der Vreemdelingenwet, dan moet het ervoor worden gehouden dat hij dat ook niet heeft willen doen, ook in de gevallen waarin de desbetreffende materiewet oorspronkelijk een doelgroep kende waarbij geen verblijfspositietoets kon worden aangelegd. Want in dat geval had die wetgever, gelet op de thans voorliggende koppelingswetgeving waarbij de desbetreffende sectorale materiewetten zijn doorgelicht op de doelgroepen, uitdrukkelijk de exceptie op het koppelingsprincipe moeten voorbehouden op formeel-wettelijk niveau. Het wetsvoorstel houdt dus voor de wetgever

een verplichting in om alle wetgeving waarin ten behoeve van vreemdelingen aanspraken in de zin van artikel 8b van de Vreemdelingenwet gevestigd worden te screenen op het koppelingsaspect. Van die verplichting kwijt hij zich in de artikelen II tot en met XXI van het voorliggende voorstel met betrekking tot de materiewetgeving die, naar op dit moment reeds exact voorzienbaar is, aanpassing behoeft met het oog op de koppelingsgedachte. Voor de overige materiewetgeving moet dat ook nog gebeuren. Omdat de voorliggende wet met onmiddellijkheid zal gaan werken zouden alle aanspraken op basis van die overige materiewetgeving alleen kunnen toekomen aan de vreemdelingen wier verblijf rechtmatig is overeenkomstig artikel 1b, aanhef en onder 1. van de Vreemdelingenwet. Dat kan in sommige gevallen onwenselijk zijn. Daarom vestigen de overgangsartikelen XXIII en XXIV voor deze overige materiewetten een eerbiedigingsperiode van twee jaren. Wij verwijzen naar de artikelsgewijze toelichting op dit onderdeel gewijd aan het overgangsrecht.

Onderdeel E

In de artikelen II tot en met IV van het voorliggend voorstel is bepaald dat «illegalen» die niet leerplichtig zijn niet als leerlingen tot een uit de openbare kas bekostigde school mogen worden toegelaten dan wel onmiddellijk van zo'n school moeten worden verwijderd. Deze bepalingen voeren ook verplichtingen in voor scholen waarvan het bestuur niet kan gelden als bestuursorgaan in de zin van de Awb, bijvoorbeeld omdat de school een private instelling is. Uiteraard hebben de instellingsbesturen, om te kunnen voldoen aan hun wettelijke «koppelingsverplichtingen» op basis van artikel 8b van de Vreemdelingenwet, behoefte aan dezelfde bevoegdheden om informatie omtrent de verblijfspositie op te vragen betreffende degenen die zich aanmelden om te worden ingeschreven als onderwijsgerechtigden. Daarom wordt in onderdeel E voorgesteld om, in het kader van het algemene informatie-artikel 48 van de Vreemdelingenwet, een vijfde lid in te laten waarin deze instellingsbesturen in zoverre dezelfde bevoegdheden krijgen als de bestuurorganen in de zin van de Awb. In artikel V is bepaald dat inschrijving als student, auditor of extraneus niet openstaat voor «illegalen». Voor de besturen van instellingen van hoger onderwijs geldt derhalve hetzelfde als hiervoor is opgemerkt over schoolbesturen. De voorgestelde toevoeging in artikel 48 van de Vreemdelingenwet strekt zich derhalve ook uit tot het hoger onderwijs.

Hierbij zij opgemerkt dat indien de aansluiting tussen het VAS en de GBA tot stand is gebracht, de informatie-uitwisseling over de verblijfspositie primair via de GBA zal plaatsvinden. Daarbij ligt het in de rede dat onderwijsinstellingen aan hun verplichting tot controle van de verblijfspositie in eerste instantie voldoen door bij de inschrijving van een (niet-leerplichtige) vreemdeling het document over te laten leggen waarover een vreemdeling ingevolge artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Mocht er twijfel bestaan over de juiste verblijfsrechtelijke status dan kunnen de gegevens van betrokkene in de gemeentelijke basisadministratie worden opgevraagd. Instellingsbesturen en bevoegde gezagsorganen van bijzondere instellingen van onderwijs zijn derden in de zin van artikel 1 van de Wet GBA. Op grond van artikel 98 van deze wet wordt aan een derde op schriftelijk verzoek een gewaarmerkt afschrift verstrekt van de algemene en verwijzingsgegevens die noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift. Artikel 98 van de Wet GBA biedt derhalve een grondslag voor gegevensverstrekking ten behoeve van bijzondere onderwijsinstellingen in verband met de uitvoering van de voorschriften,

opgenomen in de thans voorliggende koppelingswetgeving. Daarnaast zijn er ook voorzieningen mogelijk voor systematische gegevensverstrekking aan derden. Artikel 99, derde lid, van de Wet GBA biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een regeling te treffen omtrent de systematische verstrekking van gegevens aan onder andere instellingen en voorzieningen voor onderwijs. In deze maatregel kunnen die instellingen en voorzieningen als zogenoemde bijzondere derde worden aangewezen. 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.

Artikelen II tot en met V

Zoals hiervoor reeds is gesteld, vormen de voorgestelde wijzigingen van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek het verlengstuk van het in artikel 8b, tweede lid, van de Vreemdelingenwet gegeven uitgangspunt. Uit dat artikellid volgt dat de toegang tot het onderwijs noch ontzegt noch onthouden kan worden aan leerplichtige in Nederland verblijvende vreemdelingen, ongeacht hun status. Deze opstelling van het Kabinet vloeit voort uit de verplichtingen die ons land ten aanzien van het recht op onderwijs op zich heeft genomen. Met name in het Eerste Protocol behorende bij het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is het universele karakter van het recht op onderwijs verankerd. Artikel 2, eerste volzin, van dat Protocol zegt immers: «No person shall be denied the right to education». Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegt. Ten aanzien van de toegang van niet-leerplichtige vreemdelingen is het, in lijn met de internationale verplichtingen, mogelijk dat in de nationale onderwijswetgeving beperkingen ten aanzien van het recht op onderwijs worden aangebracht, mits deze maatregelen objectief en rechtvaardig zijn en daarenboven zijn ingebed in een groter geheel van soortgelijke maatregelen. Het Kabinet acht het juist om voor wat betreft de toegang tot het onderwijs voorzichtig en zorgvuldig om te gaan met die mogelijkheid om daadwerkelijk beperkingen te stellen. In dat verband zullen deze beperkingen zich uitstrekken tot de categorie van echte «illegalen», d.w.z. de niet-toegelaten vreemdelingen, die niet leerplichtig zijn. Deze «illegalen» worden uitgesloten van de toegang tot de onderwijsvoorzieningen. Voor de overige categorieën niet-leerplichtige vreemdelingen mag aan hen wel toegang tot het onderwijs worden gegeven, mits zij voldoen aan de andere bij of krachtens de wet gestelde toelatingscriteria. Daarbij geldt onverkort het uitgangspunt dat de vreemdeling aan zijn toelating tot het onderwijs niet het recht kan ontnemen in ons land te mogen verblijven.

De Onderwijsraad beperkt zich in zijn advies van 14 juli 1994, OR 94 000 395/alg., tot het maken van kanttekeningen van voornamelijk juridische aard, die rechtstreeks raken aan onderwijsrechtelijke kwesties.

De Onderwijsraad acht het juist, dat op grond van internationale verplichtingen de toegang tot het basisonderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs niet wordt afgesneden voor leerplichtige vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben. De Raad vraagt zich echter af of de uitsluiting van illegale vreemdelingen van de toegang tot het

secundair onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zich verdraagt met enkele verdragsbepalingen.

Artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Europese verdrag voor de rechten van de mens bevat het recht op onderwijs. Dit artikel biedt geen ongeclausuleerd recht op onderwijs. Ook verschaft het niet het recht tot elke onderwijsinstelling te worden toegelaten en zolang onderwijs te volgen als men maar wil. Dit recht op onderwijs vraagt naar zijn aard om regulering door de Staat, maar deze mag echter nimmer het wezen van het recht op onderwijs aantasten zo valt uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens af te leiden.

Deels los daarvan staat de vraag of een vreemdeling aan zijn recht op onderwijs het recht kan ontlenuen in een land te mogen verblijven. Die vraag beantwoordt het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ontkennend; de verblijfskwestie gaat vooraf aan de mogelijke uitoefening van het onderwijsrecht.

Het door de Onderwijsraad genoemde artikel 13, tweede lid sub b, van het Internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten legt aan de overheid een zorgplicht op, maar aan dit artikel kan niet onverkort een recht op toegang tot het onderwijs ontleend worden.

Door de toegang tot het onderwijs enkel wettelijk uit te sluiten voor die categorie van niet-leerplichtige vreemdelingen die daadwerkelijk gekenschetst moeten worden als illegalen, én deze maatregel in te bedden in een groter geheel van soortgelijke ontmoedigingsmaatregelen, voldoet het kabinet aan bovengenoemde verdragsrechtelijke verplichtingen. Vluchtelingen (erkende of in procedure zijnde) in de zin van artikel 22 van het Vluchtelingenverdrag vallen niet onder de voorziene maatregel.

Niet ingezien kan dan ook worden dat de voorgestelde wetsbepalingen op gespannen voet zouden kunnen staan met de hierboven genoemde relevante internationale verplichtingen.

De Onderwijsraad meent een discrepantie te bespeuren tussen de behandeling van personen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv-ers) en van personen die een vluchtelingenstatus hebben bij de toekenning van het recht op studietoelage.

Vvtv-ers hebben een bijzondere status doordat aan hen in beginsel slechts tijdelijk verblijf wordt toegestaan zolang de situatie in het land van herkomst dat vereist. Na verloop van drie jaar zal aan vvtv-ers veelal bestendig verblijf in ons land moeten worden toegestaan. Op dat moment vallen deze vreemdelingen onder het regime van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet en kunnen zij ook in aanmerking komen voor studiefinanciering.

De Onderwijsraad merkt op dat in de meeste onderwijswetten het recht op toegang tot het onderwijs voor niet-leerplichtigen niet geredigeerd is als een uitdrukkelijk positief geformuleerde aanspraak van de vreemdeling, «maar in de vorm van een uitzondering op een uitsluiting».

Essentie van artikel 8b van de Vreemdelingenwet is dat uit een wetsbepaling uitdrukkelijk blijkt dat afgeweken wordt van het normale regime van aanspraken ten behoeve van vreemdelingen. Voor de toegang tot het onderwijs kiest het kabinet voor een ruime opzet. Daarbij is bij de formulering in de onderwijswetten uitgegaan van de systematiek van deze materiewetten. De onderwijswetten richten zich niet primair op de onderwijsontvangenden, maar regelen vooral de relatie overheid en bevoegd gezag ten aanzien van de bekostiging van dat onderwijs. De artikelen over de uitsluiting van niet-leerplichtige illegale vreemdelingen

zijn dan ook als een regel voor openbaar onderwijs en als bekostigingsvoorwaarde geformuleerd. In dat verband is het van belang dat een bevoegd gezag van een school de vraag over de status van de niet-leerplichtige vreemdeling vooraf laat gaan aan de vraag of een persoon daadwerkelijk toegelaten zal worden. Met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs ten aanzien van de toelating wordt op deze wijze ten volle gerespecteerd.

De Onderwijsraad gaat in zijn opmerking over de procederenden uit van de huidige situatie, waarbij op grond van in de Vreemdelingencirculaire neergelegd beleid vreemdelingen nog niet uitgezet kunnen worden. Het is de bedoeling van dit wetsvoorstel dat ook deze categorie vreemdelingen onder het rechtstreeks bereik van de wet wordt gebracht. De opgetreden verwarring wordt mogelijk veroorzaakt door het feit dat de opsomming in de memorie van toelichting uitgaat van de huidige verblijfsposities en waarvoor het wetsvoorstel aanpassingen van de Vreemdelingenwet bevat.

De Onderwijsraad vindt dat het wetsvoorstel onvoldoende concreet maakt hoe de onderwijsinstellingen aan hun verplichting tot controle van de status van een vreemdeling dienen te voldoen.

Op grond van artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht jo. artikel 19, eerste lid, van de Vreemdelingenwet moet de vreemdeling beschikken over een document waaruit zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie blijkt. Het ligt voor de hand dat een bevoegd gezag van een school bij de inschrijving van een (niet-leerplichtige) persoon naar dit document vraagt en de gegevens verifieert. Mocht er bij deze verificatie twijfel rijzen over de exacte status dan kan het bevoegd gezag op basis van artikel 48 van de Vreemdelingenwet de gegevens natrekken bij de vreemdelingendienst of, zodra de bestandenkoppeling tussen het VAS en de GBA gemaakt is, bij de gemeente waar betrokkene zegt te zijn ingeschreven als ingezetene in de basisadministratie persoonsgegevens. Dit kan op vrij eenvoudige wijze gebeuren. Wordt een vreemdeling toegelaten tot de school of instelling dan kan de school in zijn administratie gegevens over de verblijfsrechtelijke status van betrokkene bijhouden. 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. Daar het in het algemeen om een gering aantal vreemdelingen per school gaat betekent zo'n exercitie slechts een geringe belasting voor de administratie van de betrokken school.

Gerealiseerd wordt dat door het opnemen van deze wetsbepalingen er in een zeer beperkt aantal gevallen, waarbij niet-leerplichtigen die niet meer aan de wettelijke vereisten voldoen verwijderd moeten worden, een verwijdering door de leerling en de school als pijnlijk ervaren wordt. Ook in dit geval moet echter het individuele belang het afleggen tegen het algemene belang, dat met deze wetswijziging wordt gediend: het geheel ontmoedigen van het verblijf van illegale vreemdelingen in Nederland. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de uitsluiting tot het onderwijs zich enkel richt op echte illegalen, die niet-leerplichtig zijn, en dat iedere vreemdeling, die een van de in de Vreemdelingenwet genoemde verblijfstitels heeft, de mogelijkheid heeft in ons land onderwijs te ontvangen.

Het wordt verder aan het beleid van de scholen overgelaten om te bepalen op welke wijze zij gestalte geven aan de hun opgelegde verplichting. Door op deze wijze om te gaan met deze bekostigingsregel zijn er geen of nauwelijks kosten verbonden aan de uitvoering van deze wettelijke verplichting. In dat verband kan men de opgelegde verplichting van een bevoegd gezag niet zien in het verlengde van de taak van de politie als wetshandhaver.

Er wordt bij dit wetsvoorstel van uitgegaan dat de scholen geen niet-leerplichtige leerlingen inschrijven die niet rechtmatig in ons land verblijven, ook niet als deze niet worden meegeteld bij de bekostiging. Deze maatregelen in de onderwijswetgeving zijn immers ingebed in het grotere geheel van maatregelen, die alle ten doel hebben het ontmoedigingsbeleid ten aanzien van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen te effectueren.

Mocht toch nog geconstateerd worden dat een school illegale niet-leerplichtige vreemdelingen toelaat of niet verwijderd, dan heeft de minister de bevoegdheid in dat geval over te gaan tot gehele of gedeeltelijke inhouding van de vergoeding (zoals bedoeld in bijvoorbeeld artikel 104 WVO). Daarbij spreekt het vanzelf dat er bij de beoordeling van het geval rekening gehouden wordt met de gegeven, specifieke omstandigheden. Aan andere sanctiemogelijkheden, waar de Onderwijsraad in zijn advies naar informeert, wordt voorshands niet gedacht.

De Onderwijsraad is van mening dat de wijze waarop het wetsvoorstel gestalte geeft aan de regeling, door niet-leerplichtige asielzoekers in procedure de mogelijkheid van toegang tot onderwijsvoorzieningen onder bepaalde omstandigheden te bieden, een positieve invloed zal kunnen hebben op de vaak moeilijke persoonlijke omstandigheden van de procederende vreemdelingen. De Onderwijsraad stelt daarbij wel de vraag op welke wijze aan het onderwijs materieel en financieel de ruimte wordt geboden om deze vreemdelingen aan het onderwijs te laten deelnemen.

Het huidige beleid voorziet op voldoende wijze, bijvoorbeeld door de gewichtenregeling in het primair onderwijs, de Cumi-regeling in het voortgezet onderwijs en basiseducatie, in de ruimte om deze categorie vreemdelingen aan het onderwijs te laten deelnemen.

De aandacht wordt nog wel op het volgende gevestigd.

De Wet op de studiefinanciering (WSF) kent een nationaliteitsvereiste. In artikel 7 van die wet is bepaald dat alleen voor studiefinanciering in aanmerking komen: studerenden die Nederlander zijn, studerenden die op grond van EEG-recht of internationaal recht op het terrein van studiefinanciering met Nederlanders zijn gelijkgesteld en andere studerenden die behoren tot een groep die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is aangewezen.

In artikel 3 van het Besluit studiefinanciering is die laatste groep aangewezen; zij is beperkt tot degenen aan wie het op grond van artikel 10 van de Vreemdelingenwet is toegestaan voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven en een deel van degenen aan wie het op grond van artikel 9 van de Vreemdelingenwet is toegestaan in Nederland te verblijven. Dit betekent dat het Besluit studiefinanciering geen aanspraak op studiefinanciering geeft aan vreemdelingen die niet vallen onder de aanhef en onderdeel 1 van het voorgestelde artikel 1b Vreemdelingenwet. Derhalve voldoen de WSF en het Besluit studiefinanciering nu al aan het voorgestelde artikel 8b van de Vreemdelingenwet. Nu niet wordt voorgesteld in artikel 7 WSF te bepalen dat de daar bedoelde algemene

maatregel van bestuur kan afwijken van genoemd artikel 8b, zal ook in de toekomst artikel 3 van het Besluit blijven voldoen aan dat artikel 8b.

Artikel VI

Algemeen

De Wet individuele huursubsidie (Wet IHS) heeft tot doel de woonlasten van huurders tot een voor hen betaalbaar niveau terug te dringen. Iedereen die aan de wettelijke voorwaarden voldoet, komt in aanmerking voor subsidie. De afgelopen jaren is op verschillende manieren de doelmatigheid van het instrument IHS verhoogd en zijn maatregelen getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling verder tegen te gaan¹. De thans voorgestelde koppeling van de verblijfspositie van de aanvrager van IHS aan het recht op subsidie, strekt ertoe geheel uit te sluiten dat illegale vreemdelingen en vreemdelingen die slechts gedurende korte tijd in Nederland verblijven, voor IHS in aanmerking komen.

Illegalen die tot aan de inwerkingtreding van dit voorstel van wet reeds een beroep zouden doen op IHS, komen in veel gevallen ook nu al niet in aanmerking voor een bijdrage, gelet op de wettelijke subsidievoorwaarden (o.m. het wonen in een zelfstandige woning in de hoedanigheid van huurder). De belangrijkste «belemmering» in dit verband is op dit moment gelegen in het kader van de controle op de bewonings-situatie. Met ingang van 1 juli 1994 is in de Wet IHS (artikel 3a, eerste lid) de verplichting opgenomen tot inschrijving in de bevolkingsadministratie. Sinds de inwerkingtreding op 1 oktober 1994 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is dat de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Het is aannemelijk dat illegalen zich niet snel zullen melden voor inschrijving in de GBA, omdat daardoor de pakkans en het risico van verwijdering door de vreemdelingendienst groter worden; de computersystemen van de basisadministratie en de vreemdelingendienst worden immers aan elkaar gekoppeld. Zoals hierna zal worden toegelicht, wordt echter voorgesteld om ook bepaalde categorieën legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen uit te sluiten van IHS. Het feit dat het vereiste van inschrijving in de GBA voor die categorieën niet belemmerend werkt, maakt wijziging van de Wet IHS hoe dan ook noodzakelijk.

Voorgesteld wordt om verlening van IHS uitsluitend mogelijk te maken aan de volgende categorieën vreemdelingen die in Nederland rechtmatig verblijf houden als bedoeld in het voorgestelde artikel 1b van de Vreemdelingenwet:

1. onvoorwaardelijk toegelatenen en vrij circulerende gemeenschaps-onderdanen (artikel 1b, onder 1);
2. vreemdelingen in afwachting van de beslissing op een aanvraag om toelating in aansluiting op een zodanig verblijf, mits zij:
 - a. hun aanvraag hebben ingediend ten minste vier weken voor het verstrijken van de toelating en
 - b. reeds IHS ontvingen voor het subsidietijdvak² waarin zij voor het laatst toegelaten waren (een deel van de categorie, bedoeld in artikel 1b, onder 3).

¹ Wet van 24 juni 1992 tot wijziging van de Wet individuele huursubsidie ter beperking en herschikking van de uitgaven voor individuele huursubsidie, Stb. 316 en de Wet van 9 juni 1994 tot wijziging van de Wet individuele huursubsidie, Stb. 439.

² Een subsidietijdvak loopt telkens van 1 juli tot 1 juli.

Wat de onder 1 genoemde categorie vreemdelingen betreft, wordt aangesloten bij de hoofdregel ten aanzien van de koppeling, zoals verwoord in het voorgestelde artikel 8b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet. In afwijking van de hoofdregel wordt echter voorgesteld om de verlening van IHS ook mogelijk te maken aan de onder 2 genoemde vreemdelingen. Zij hebben tijdig een aanvraag ingediend om toelating in

aansluiting op een eerdere toelating, op welke aanvraag niet tijdig (dat wil zeggen: voor het verstrijken van de toelating) is beslist, terwijl zij al IHS ontvingen voor het subsidietijdvak waarin zij voor het laatst toegelaten waren. Dit zal meestal het tijdvak zijn waarin de toelating is verstreken. Artikel 79 van het Vreemdelingenbesluit bepaalt, zoals reeds hierboven is aangegeven (§ 6, artikel I, onderdeel B, laatste twee alinea's), 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 – dat wil zeggen: hij voldoet aan alle voorwaarden die de Wet IHS stelt – 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 om voortgezette toelating te laat ingediend zou hebben. Het te laat indienen van de aanvraag om voortgezette toelating betekent bovendien dat de betrokkene onrechtmatig in Nederland verblijft. Is de aanvraag tijdig ingediend, dan 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. Overigens wordt voorgesteld om wat dit betreft voor IHS geen onderscheid te maken tussen de vreemdeling die een vervolg-toelating heeft aangevraagd op dezelfde grond («voortgezette toelating») en de vreemdeling die een vervolg-toelating heeft aangevraagd op een andere grond. Beide categorieën vreemdelingen kunnen dus in aanmerking komen voor IHS.

Volgens dit wetsvoorstel komen de volgende vreemdelingen *niet* voor IHS in aanmerking:

1. Vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Evenals de in § 1.3 van deze memorie van toelichting genoemde Commissie binnenlands vreemdelingentoezicht (commissie-Zeevalking) is de regering van mening, dat een vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft en dus gehouden is Nederland te verlaten, geen aanspraak moet kunnen maken op IHS. Hieraan liggen de twee algemene doeleinden van het koppelingsbeginsel ten grondslag die reeds in § 1.1 van deze memorie van toelichting zijn genoemd:

- voorkomen moet worden dat verstrekkingen en vergunningen van overheidswege illegale vreemdelingen feitelijk in staat stellen om hier te lande te verblijven;
- voorkomen moet worden dat illegalen een schijn van legaliteit kunnen verwerven.

2. Voorwaardelijk toegelaten vreemdelingen (dit is de categorie, genoemd in het voorgestelde artikel 1b, onder 2, van de Vreemdelingenwet; zie ook § 2.3 van deze memorie van toelichting). Deze vreemdelingen komen reeds thans niet voor IHS in aanmerking. Voor hen geldt immers, zoals aangegeven in § 2.1 van deze memorie van toelichting, de Regeling opvang asielzoekers (ROA) en het hierop gebaseerde financiële regime, hetgeen impliceert dat de vreemdeling niet zelf de kosten gemoeid met de huisvesting draagt. In de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, die op 1 juli 1995 volledig in werking getreden zal zijn, is voorzien in een zorgplicht van de gemeente tot voorziening in het levensonderhoud van de vergunninghouder die veel gelijkenis vertoont met de huidige ROA-voorziening (de ROA-voorziening zal dan vervallen). De zorg zal naast huisvesting ook een vergoeding omvatten voor persoonlijke uitgaven, verzekering tegen ziektekosten, financiële gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid en

buitengewone kosten. Wat de huisvesting betreft, krijgen gemeenten de keuzemogelijkheid, anders dan nu het geval is bij de ROA, om de voorwaardelijk toegelaten vreemdeling huisvesting in natura aan te bieden, dan wel aan hem een bedrag ter beschikking te stellen bovenop de vergoeding van de hierboven genoemde kosten. De gemeente is verplicht tot vergoeding van de naar het oordeel van burgemeester en wethouders noodzakelijke kosten verbonden aan woonruimte, met inbegrip van stoffering en meubilering, verwarming, energie en water, dan wel tot verstrekking in natura daarvan (artikel 12 van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf). Om de gemeenten daartoe in staat te stellen, voorziet de wet in de toekenning door het Rijk aan de gemeenten van vaste bedragen per vergunninghouder. Deze bedragen moeten voldoende worden geacht om de totale voor de gemeenten uit de zorgplicht voortvloeiende kosten te dekken. Derhalve ontbreekt de noodzaak om de bedragen via de Wet IHS aan te vullen. In de memorie van toelichting bij de wet is er dan ook reeds impliciet van uitgegaan dat geen nader beroep op de openbare kas kan worden gedaan, blijkens de opmerking dat het voor de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten niet uitmaakt «of de huisvesting in natura wordt verstrekt, dan wel daarvoor een financiële vergoeding aan de vergunninghouder wordt verleend» (Kamerstukken II, 1994–1995, 23 966, nr 3, p 8).

3. Vreemdelingen die een eerste aanvraag om toelating hebben ingediend, in afwachting van de beslissing op hun aanvraag (dit is een deel van de categorie, genoemd in het voorgestelde artikel 1b, onder 3, van de Vreemdelingenwet; zie ook § 2.4, eerste alinea, van deze memorie van toelichting). Deze categorie vreemdelingen komt waarschijnlijk ook nu al slechts zelden voor IHS in aanmerking, onder meer vanwege de sinds 1 oktober 1994 geldende voorwaarde van inschrijving in de GBA. Uit artikel 26, eerste lid, van de Wet GBA volgt namelijk, dat iemand pas wordt ingeschreven als hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar in Nederland verblijf zal houden. Daarvan zal in het algemeen geen sprake kunnen zijn bij een vreemdeling die de beslissing afwacht op zijn eerste aanvraag om toelating. Het zal overigens ook niet zo vaak voorkomen dat een dergelijke vreemdeling huurder is van een zelfstandige woonruimte, hetgeen immers een andere voorwaarde is om voor IHS in aanmerking te komen.

Op een deel van deze categorie vreemdelingen, de asielzoekers, is thans de ROA van toepassing. Zij dienen derhalve te worden uitgesloten van IHS om dezelfde redenen als gelden voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (zie hierboven, onder 2).

Overige vreemdelingen van deze categorie dienen geen aanspraak te kunnen maken op IHS, omdat voor hen (anders dan voor asielzoekers) de algemene voorwaarde uit het vreemdelingenrecht geldt dat een vreemdeling die in Nederland wil verblijven, in beginsel dient te beschikken over voldoende middelen van bestaan. Dit «bestaansmiddelenvereiste» moet worden verstaan in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet. De vreemdeling moet dus beschikken over voldoende middelen voor zijn verblijfskosten en zijn in- en uitreis; die kosten mogen nimmer ten laste kunnen komen van de publieke kas. Het niet voldoen aan het bestaansmiddelenvereiste is dan ook een aan het algemeen belang ontleende grond, als omschreven in artikel 11, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet voor de weigering van een onbepaald verblijfsrecht en van de verlenging daarvan. Het bestaansmiddelenvereiste varieert naar specifieke toelatingsgrond. Wij verwijzen naar de uitwerking in § A4.4.2. en § 81 tot en met 811 van de Vreemdelingencirculaire zoals herzien in oktober 1994 (aanvulling 12). In het algemeen geldt dat slechts aan het

bestaansmiddelenvereiste is voldaan indien de vreemdeling kan aantonen dat hij beschikt over een netto-inkomen dat tenminste gelijk is aan het bestaansminimum in de zin van de Algemene bijstandswet.

4. Vreemdelingen op vakantie- of familiebezoek, op doorreis etc., binnen de «vrije termijn» van artikel 8, eerste lid, van de Vreemdelingenwet (dit is de categorie, genoemd in het voorgestelde artikel 1b, onder 4, van de Vreemdelingenwet; zie ook § 2.4, tweede alinea, van deze memorie van toelichting). Het behoeft geen betoog dat ook deze categorie vreemdelingen niet voor IHS in aanmerking dient te komen, voor zover dat onder de op dit moment al geldende voorwaarden al mogelijk zou zijn. Alle vreemdelingen van deze categorie moeten krachtens de Vreemdelingenwet beschikken over voldoende middelen van bestaan, en inschrijving in de GBA moet, gelet op het hierboven onder 3 al genoemde artikel 26, eerste lid, van de Wet GBA, uitgesloten worden geacht.

5. Vreemdelingen ten aanzien van wie de Minister van Justitie van oordeel is, dat de uitzetting met het oog op zijn gezondheidstoestand of die van een zijner gezinsleden niet verantwoord is te achten (artikel 25 van de Vreemdelingenwet; dit is de categorie genoemd in het voorgestelde artikel 1b, onder 5, van de Vreemdelingenwet; zie ook § 2.4, tweede alinea, van deze memorie van toelichting). Dit zijn vreemdelingen die hun verblijfsrecht uitsluitend ontlenuen aan het uit een beschikking blijvende oordeel van de Minister van Justitie. Die beschikking heeft dus slechts een tijdelijke onderbreking tot gevolg van de onrechtmatigheid van hun verblijf. Gedurende hun onrechtmatige eerdere verblijf konden zij (althans zo zal de situatie zijn na inwerkingtreding van deze wet) geen aanspraak meer maken op IHS of op andere financiële verstrekkingen van overheidswege (bijvoorbeeld bijstand). Niettemin waren zij kennelijk in staat om hier te verblijven. Gezien dat feit is het onwenselijk om voor hen voor de tijdelijke periode waarin hun verblijf rechtmatig is, een recht op IHS in het leven te roepen.

Het ligt niet in de bedoeling om een vreemdeling die op het tijdstip van inwerking treden van artikel VI van deze wet, recht heeft op IHS, dat recht te laten verliezen, indien de Minister van Justitie te zijnen aanzien de hier bedoelde beschikking heeft afgegeven. In die situatie is continuering van de IHS-verlening op zijn plaats naar analogie van de voorgestelde regeling voor vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op hun aanvraag om toelating, in aansluiting op hun eerdere toelating (zie hierboven). Dit zijn de vreemdelingen, bedoeld in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, en onderdeel b, onder 2e, sub b, van de Wet IHS. In artikel XXIbis wordt hierin voorzien.

Artikel VI, onder 1

Artikel 2 van de Wet IHS bepaalt dat aan de huurder een bijdrage uit 's Rijks kas wordt verstrekt ter tegemoetkoming in de kosten, verbonden aan het genot van de woning. De hierboven besproken uitsluiting van bepaalde categorieën vreemdelingen kan derhalve gestalte krijgen door een andere omschrijving van het begrip «huurder» in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet IHS. De voorgestelde wijziging van dat begrip heeft tot gevolg dat een aanvraag om IHS, ingediend door een vreemdeling die niet valt onder de omschrijving in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 2°, afgewezen dient te worden. De gemeente is ingevolge artikel 27 van de Wet IHS verplicht om voor elke subsidie-aanvraag de bewoningsgegevens te controleren in de GBA. Wanneer de GBA en het Vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) elektronisch gekoppeld zijn, kan de verblijfsstatus van de betrokkene daarbij op eenvoudige wijze door de gemeente gecontroleerd worden.

Artikel VI, onder 2

Ingevolge het huidige artikel 1, zesde lid, onder c, van de Wet IHS dient een bewoner van een woonwagen, voordat hij als «huurder» aangemerkt wordt, ten minste een jaar ingezetene van Nederland te zijn en naar het oordeel van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer blijkt gegeven te hebben van de bedoeling om zich in Nederland te vestigen. Aangezien nu wordt voorgesteld om in de wet de verblijfspositie van vreemdelingen als algemeen criterium op te nemen voor de vraag of iemand «huurder» is, vervalt de noodzaak van een aparte bepaling ter zake voor woonwagenbewoners.

Artikel VII

Algemeen

De Huisvestingswet bevat voorschriften die beogen een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte te bevorderen. Daarvoor biedt de wet de gemeenten onder andere het instrument van de huisvestingsvergunning. De systematiek van de wet komt op het volgende neer.

De gemeenteraad kan beslissen dat voor het in gebruik nemen van bepaalde woonruimte een huisvestingsvergunning nodig is. In dat geval wijst de gemeenteraad – binnen de in de wet gestelde prijs grenzen – in de huisvestingsverordening de categorieën woonruimten aan waarvoor het vergunningvereiste geldt. In de huisvestingsverordening moeten verder de categorieën woningzoekenden worden aangewezen die met het oog op een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte voor het verkrijgen van een huisvestingsvergunning in aanmerking komen.

De Huisvestingswet voorziet verder in artikel 4 in de mogelijkheid dat gemeenten met de sociale en particuliere verhuurders een samenwerkingsovereenkomst (convenant) aangaan over de verdeling van woonruimte. Een publiekrechtelijke vergunningplicht voor het in gebruik nemen van door deze verhuurders beheerde woningen kan daarmee achterwege blijven.

Onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zijn tot nu toe in de Huisvestingswet niet bij voorbaat uitgesloten van de verkrijging van een huisvestingsvergunning. Ook in de situatie dat een gemeente ervoor kiest om de woonruimteverdeling niet publiekrechtelijk via het huisvestingsvergunningstelsel in een huisvestingsverordening te regelen, maar door middel van een convenant, zijn illegale vreemdelingen niet bij voorbaat uitgesloten van toewijzing van een woning door een verhuurder met wie de gemeente bedoeld convenant heeft gesloten. Met name voor deze laatste situatie moet echter gewezen worden op artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht, welk artikel strafbaar stelt (voor zover hier van belang): degene die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het verblijven in Nederland of hem daartoe uit winstbejag gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat dat verblijf wederrechtelijk is. Ingevolge dit artikel, dat op 31 december 1993 in werking getreden is (Stb. 1993, 709), is ook hij strafbaar die een woning verhuurt aan een illegale vreemdeling, uiteraard mits voldaan is aan het opzet- of culpavereiste. Dit geldt zowel voor de toegelaten instellingen als bedoeld in artikel 70 van de Woningwet, als voor andere verhuurders.

De voorgestelde uitsluiting van bepaalde categorieën vreemdelingen maakt het niet totaal onmogelijk dat een woning betrokken wordt door een vreemdeling uit een van die categorieën. De uitsluiting heeft immers alleen betrekking op de gemeenten die gekozen hebben voor het instrument van de huisvestingsvergunning. Bovendien geldt het vergunningvereiste niet voor alle woningen.

Voorgesteld wordt om niet af te wijken van de hoofdregel ten aanzien van de «koppeling», zoals verwoord in het voorgestelde artikel 8b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet. Dit betekent dat de volgende categorieën vreemdelingen *niet* in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning:

1. Vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Voor een toelichting zij verwezen naar de toelichting die voor deze categorie vreemdelingen hierboven is gegeven met betrekking tot de Wet IHS.

2. Voorwaardelijk toegelaten vreemdelingen. Voor de huisvesting van voorwaardelijk toegelaten vreemdelingen wordt vooralsnog voorzien in het kader van de Regeling opvang asielzoekers (ROA) en de taakstelling huisvesting statushouders, zoals deze is verwoord bij circulaire MG 93-12 van 29 april 1993, MG 94-08 van 3 maart 1994 en MG 94-41 van 29 november 1994 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, te zamen uitgebracht onder gemeenschappelijke verantwoordelijkheid met de toenmalige Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie. Op 1 juli 1995 zal de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf in werking treden, waarin een specifieke regeling is opgenomen voor de huisvesting van houders van een dergelijke vergunning. Door de specifieke – en beperkte verblijfsrechtelijke positie waarin betrokkenen verkeren, hebben zij geen onbeperkte vrijheid van vestiging. Voorwaardelijk toegelatenen zullen pas dan mogen verhuizen naar een andere gemeente als:

- a. zij zelf woonruimte hebben gevonden in de andere gemeente;
- b. de gemeente van vertrek akkoord gaat met de verhuizing (en met de stopzetting van de integratie-activiteiten in die gemeente), en
- c. ook de gemeente van ontvangst akkoord gaat met de verhuizing (naast de specifieke integratie-activiteiten speelt hier ook mee, dat één en ander financieel-administratief tussen gemeenten onderling moet worden afgestemd).

De genoemde wet voorziet in de huisvesting van voorwaardelijk toegelatenen door middel van de zogeheten taakstellingssystematiek. Het vergunningstelsel van de Huisvestingswet is dan ook niet van toepassing op de voorwaardelijk toegelatenen die als gevolg van de taakstelling in de gemeente gehuisvest zijn.

3. Vreemdelingen in afwachting van de beslissing op een aanvraag om toelating (al dan niet in aansluiting op een eerdere toelating). Het getuigt niet van een doelmatige toewijzing van schaarse (goedkope) woningen om huisvestingsvergunningen te verlenen aan personen ten aanzien van wie, zoals bij deze categorie vreemdelingen het geval is, onbekend is of zij de woonruimte duurzaam zullen kunnen gebruiken. Bovendien is het onwenselijk dat bij een vreemdeling van deze categorie de ontbrekende – verwachting zou ontstaan, dat hij door de afgifte van een huisvestingsvergunning meer kans heeft om een verblijfsvergunning te krijgen. Hierbij dient bedacht te worden dat een huisvestingsvergunning, anders dan IHS, slechts eenmalig wordt afgegeven. Een huisvestingsvergunning is (voor zover in de betrokken gemeente het vergunningvereiste geldt) immers slechts nodig om woonruimte in gebruik te nemen (artikel 5 van de

Huisvestingswet), niet om woonruimte in gebruik te houden. Dat feit rechtvaardigt een hogere «toelatingsdrempel» dan voor IHS. Anders dan bij de Wet IHS wordt voor de Huisvestingswet dan ook voorgesteld om ook de vreemdeling uit te sluiten die de beslissing afwacht op een vervolg-aanvraag om toelating.

De zo juist genoemde betekenis van de huisvestingsvergunning heeft overigens tot gevolg, dat een vreemdeling die de beslissing afwacht op een aanvraag om toelating in aansluiting op een eerdere toelating alleen dan getroffen zal kunnen worden door de voorgestelde uitsluiting als hij op het moment waarop zijn toelating is verstreken, niet reeds woonruimte in gebruik genomen had. De vreemdeling die op dat moment wèl reeds een woning in gebruik heeft, wordt door de voorgestelde uitsluiting dus niet geraakt, op voorwaarde dat hij niet verhuist gedurende de periode dat zijn vervolg-aanvraag in behandeling is, althans niet naar woonruimte waarvoor een huisvestingsvergunning vereist is. De regering acht die laatste voorwaarde gerechtvaardigd, omdat betrokkene daardoor niet ernstig wordt getroffen.

4. Vreemdelingen op vakantie- of familiebezoek, op doorreis etc., binnen de «vrije termijn» van artikel 8, eerste lid, van de Vreemdelingenwet. Gelet op de tijdelijkheid van hun verblijf acht de regering het ook bij deze categorie vreemdelingen niet wenselijk, dat gemeenten hun distributiebesteding aan betaalbare huurwoningen beschikbaar moeten stellen aan dergelijke vreemdelingen, terwijl de lagere inkomensgroepen onder hen die in Nederland duurzaam verblijf houden, op deze schaarse categorie woningen zijn aangewezen. Daarbij komt dat deze vreemdelingen krachtens de Vreemdelingenwet over voldoende middelen van bestaan moeten beschikken om op genoemde gronden in Nederland te worden toegelaten.

5. Vreemdelingen ten aanzien van wie de Minister van Justitie van oordeel is, dat de uitzetting met het oog op zijn gezondheidstoestand of die van een zijner gezinsleden niet verantwoord is te achten. Verwezen zij naar de hierboven met betrekking tot de Wet IHS voor deze categorie vreemdelingen gegeven motivering. Het daar gestelde geldt ook hier. Voor een overgangsregeling als daar beschreven bestaat wat de Huisvestingswet betreft echter geen noodzaak, gezien de hierboven onder 3 besproken beperkte gevolgen van de uitsluiting.

Onderdeel A (wijziging van artikel 9)

Door het opnemen van een nieuw tweede lid in artikel 9, en een dienovereenkomstige aanpassing van artikel 25, eerste lid, wordt bereikt dat de gemeente, in de situatie dat zij gekozen heeft voor het instrument van de huisvestingsverordening (zie artikel 5 van de Huisvestingswet), niet meer bevoegd is om een huisvestingsvergunning te verlenen aan andere vreemdelingen dan de vreemdelingen, bedoeld in dat tweede lid: onvoorwaardelijk toegelatenen en vrij circulerende gemeenschaps-onderdanen als bedoeld in artikel 1b, onder 1, van de Vreemdelingenwet.

Onderdeel B (wijziging van artikel 13)

Deze wijziging heeft tot gevolg dat in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 13, geen regels gesteld kunnen worden met betrekking tot de toepassing van het nieuwe tweede lid van artikel 9. Dergelijke regels zijn immers overbodig.

Onderdeel C (wijziging van artikel 25)

Het huidige artikel 25, eerste lid, bepaalt dat een huisvestingsvergunning wordt verleend, indien de aanvrager behoort tot een van de ingevolge artikel 9 aangewezen categorieën van woningzoekenden. Door de voorgestelde wijziging, in samenhang met de wijziging van artikel 9, wordt bereikt dat een huisvestingsvergunning niet verleend kan worden aan andere vreemdelingen dan de vreemdelingen, bedoeld in artikel 9, tweede lid.

Onderdeel D en E (wijziging van de artikelen 26 en 27)

Deze wijzigingen strekken ertoe het verlenen van een huisvestingsvergunning aan andere vreemdelingen dan de vreemdelingen, bedoeld in artikel 9, tweede lid, ook te verhinderen in de uitzonderlijke gevallen, bedoeld in de artikelen 26 en 27.

Artikelen VIII tot en met XVII

Uitsluiting van de kring van verzekerden

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven is de doelstelling van de koppelingsoperatie om personen aan wie het verblijf hier te lande is ontzegd uit te sluiten van collectieve voorzieningen die hen in staat stellen hier feitelijk langer te verblijven. In het kader van de sociale verzekeringen kan de uitsluiting worden gerealiseerd door de betreffende vreemdelingen uit te sluiten van de kring van verzekerden hetgeen met zich brengt dat betrokkenen ook geen aanspraak op uitkering kunnen doen gelden – of door hen uit te sluiten van uitkering onder handhaving van de verzekeringsplicht. In de adviesaanvraag aan de Sociale Verzekeringsraad (SVr) van 11 juli 1991 over de wijze waarop de koppeling gestalte diende te krijgen, is aangegeven dat de voorkeur van het kabinet in beginsel uitgaat naar uitsluiting aan de uitkeringskant onder handhaving van de verzekeringsplicht, zoals thans reeds het geval is met de Werkloosheidswet (WW). Dit om te voorkomen dat werkgevers die illegalen in dienst hebben geen premies werknemers- en volksverzekeringen verschuldigd zouden zijn. De SVr heeft over deze problematiek op 8 december 1992 advies uitgebracht.

Uit de onderdelen B van de artikelen VIII tot en met XIV blijkt dat er uiteindelijk toch voor gekozen is om als hoofdregel ten aanzien van de koppeling op het terrein van de sociale verzekeringen te hanteren: de uitsluiting van de kring van verzekerden. Deze keuze is primair ingegeven door de verzekeringsgedachte die aan de sociale verzekeringen ten grondslag ligt.

Naar het oordeel van de regering is het in strijd met de verzekeringsgedachte om bepaalde categorieën vreemdelingen aan wie het toekennen van uitkeringen niet wenselijk wordt geacht, toch tot de kring van verzekerden toe te laten – met daaraan als consequentie gekoppeld het in beginsel verplicht zijn premie te betalen – terwijl op voorhand duidelijk is dat zij nimmer voor een recht op uitkering in aanmerking komen. Voorts zij opgemerkt dat door het uitsluiten van de kring van verzekerden voorkomen wordt dat een schijnverzekering – en daarmee ook schijnlegaliteit wordt gecreëerd waardoor bij illegale vreemdelingen verwachtingen worden gewekt die niet kunnen worden gerealiseerd, zoals ook terecht door de SVr in zijn advies is opgemerkt.

Voor wat betreft hetgeen waartoe internationale overeenkomsten verplichten, zij – in aanvulling op hetgeen ter zake reeds is gesteld in het

algemeen deel van de memorie van toelichting – nog het volgende opgemerkt. Uit het advies over de koppeling blijkt dat de Sociale Verzekeringsraad in beginsel geen strijd ziet met internationaal recht als de toepasselijkheid van de sociale verzekeringswetten wordt beperkt voor illegale vreemdelingen. De regering onderschrijft dit in ieder geval voor zover dit betreft het uitsluiten van illegalen van de kring van verzekerden. Ten aanzien van de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie die minimumnormen voor de sociale zekerheid bevatten is eenzelfde visie ook reeds neergelegd in het rapport van het Comité van Deskundigen, uitgebracht voor de zitting van de ILO-Conferentie van 1977. Wel zou onder omstandigheden strijd met – ook in verdragen tot uitdrukking komende – algemene rechtsbeginselen kunnen ontstaan indien wettelijke maatregelen zouden worden getroffen, die ertoe zouden leiden dat verzekeringsjaren en pensioenrechten, opgebouwd met illegaal verblijf onder het vigerende stelsel, vervallen worden verklaard. Dit is in het nu voorliggende wetsvoorstel evenwel niet aan de orde.

Illegalenheffing

Het uitsluiten van bepaalde categorieën vreemdelingen van de kring van verzekerden heeft tot gevolg dat indien zij (illegaal) arbeid verrichten er geen premies werknemers- en volksverzekeringen voor hen verschuldigd zijn. Zoals hiervoor reeds aangegeven betekent dit in theorie dat een werkgever die hen in dienst neemt een concurrentievoordeel heeft. Naar aanleiding van de adviesaanvraag heeft de SVr aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) opdracht gegeven te onderzoeken of het bij uitsluiting aan de verzekeringskant mogelijk is om in de fiscale sfeer een maatregel te treffen die het concurrentievoordeel voor werkgevers weg zou nemen. In een daarover uitgebracht rapport komt de EUR tot de conclusie dat een premieervangende fiscale (illegalen) heffing technisch gezien tot de mogelijkheden behoort. Hiervoor kan aldus het rapport aansluiting worden gezocht bij de in artikel 26 b van de Wet op loonbelasting 1964 opgenomen «anoniemenregeling».

De regering heeft echter besloten niet tot het treffen van een dergelijke specifieke regeling over te gaan. De reden hiervoor is als volgt. De door de EUR voorgestelde regeling lijkt op de veronderstelling te berusten dat werkgevers die illegalen in dienst hebben uit zichzelf een dergelijke illegalenheffing zullen voldoen. De regering is in deze minder optimistisch en gaat ervan uit dat werkgevers die de arbeid illegaal laten verrichten, in beginsel niet tot de categorie van werkgevers gerekend kunnen worden die spontaan en op een correcte wijze aan een dergelijke fiscale verplichting zullen voldoen. In de praktijk zal het er dan ook op neerkomen dat een «illegalenheffing» alleen met terugwerkende kracht kan worden toegepast op werkgevers die betrapt worden op het illegaal laten verrichten van arbeid. Welnu, in die situatie bestaan er thans reeds voldoende (ook fiscale) mogelijkheden om de werkgever het concurrentievoordeel te ontnemen en is een aparte heffing hiervoor niet nodig.

Hierbij zij gewezen op het feit, dat ingevolge de Wet op de identificatieplicht, ingaande 1 juni 1994, werknemers die zich niet of onjuist legitimeren voor de loonheffing worden onderworpen aan het zogenaamde anoniementarief. Dit tarief bedraagt 60% en geldt met ingang van de genoemde datum ook voor werknemers die weliswaar niet anoniem zijn maar zich niet op de juiste wijze hebben geïdentificeerd. Mocht bij controle van de fiscus blijken dat de werkgever heeft verzuimd zich op de voorgeschreven wijze, dat wil zeggen op basis van de in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht bedoelde documenten, te overtuigen van de identiteit van een illegaal in Nederland verblijvende werknemer, dan zal

hem een naheffingsaanslag op basis van het anoniementarief worden opgelegd, zonodig met verhoging.

Voorts zij gewezen op een aantal maatregelen dat de regering onlangs genomen heeft (mede) tot doel hebbend dat het (strafrechtelijk) handhavingsbeleid ter bestrijding van illegale arbeid meer intensief en effectief kan worden uitgevoerd, zoals onder meer:

- de verhoogde boete in de WABW voor werkgevers bij illegale tewerkstelling;
- de per 1 januari 1994 in werking getreden wijziging van het Wetboek van Strafrecht, waarbij werkgevers die illegalen arbeid doen verrichten bedreigd worden met een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar (en bij herhaling: drie jaar) of een geldboete van de vijfde categorie (maximaal f 100 000,- per illegale werknemer);
- De in de Wet arbeid Vreemdelingen opgenomen regeling om de illegale werknemer de mogelijkheid te bieden om bij de werkgever een loonvordering in te stellen over een periode van zes maanden;
- het voor de vierde tranche wijziging Vreemdelingenwet aangekondigde voorstel om de werkgever te laten opdraaien voor de kosten van bewaring en uitzetting van illegalen.

Op grond hiervan moet worden geconcludeerd, dat werkgevers aanzienlijke risico's zullen lopen als zij tot illegale tewerkstelling overgaan en dat als zij hierop betrapt worden de kosten voor hen zodanig kunnen oplopen dat van een concurrentievoordeel nauwelijks of geen sprake meer zal zijn. Voor een meer uitgebreid overzicht van de maatregelen – waaronder die om de pakkans te vergroten voor werkgevers die illegaal tewerkgestelde vreemdelingen in dienst hebben – zij overigens verwezen naar de kabinetsnota illegale tewerkstelling (Kamerstukken II 1993–1994, 23 627, nr. 1 en 2).

Van verzekering uit te sluiten categorieën van personen

Voor wat de van de verzekering uit te sluiten categorieën van personen betreft zij het volgende opgemerkt. In de onderdelen B van de artikelen VIII t/m XIV is als hoofdregel opgenomen dat vreemdelingen alleen verzekerd kunnen zijn voor de werknemers- en de volksverzekeringen indien zij ingevolge artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet gerechtigd zijn in Nederland te verblijven. Met andere woorden, aangesloten is bij het algemeen koppelingsbeginsel zoals opgenomen in artikel 8b jo. artikel 1b aanhef, en onder 1. van de Vreemdelingenwet.

In genoemd artikel 8b is aangegeven dat bij of krachtens (materie)wet voor wat betreft andere rechtmatig hier verblijvende personen van deze hoofdregel kan worden afgeweken indien dit noodzakelijk wordt geacht. De regering is van oordeel dat in het kader van de sociale verzekeringen voor een aantal andere rechtmatig in Nederland verblijvende categorieën van vreemdelingen van deze mogelijkheid tot afwijking gebruik moet worden gemaakt. In vergelijking met het koppelingsbeginsel betreft dit enerzijds een verdere beperking, anderzijds een verruiming.

De beoogde verruiming betreft personen die niet (of tijdelijk niet meer) over een verblijfsvergunning ex artikel 9 of 10 van de Vw beschikken doch aan wie het is toegestaan in Nederland te verblijven en om arbeid te verrichten. De regering is van mening dat indien personen worden toegelaten tot de arbeidsmarkt voldaan moet worden aan het algemene beginsel dat aan de Nederlandse sociale verzekeringen ten grondslag ligt, te weten: een ieder die hier werkt is verplicht verzekerd voor de werknemers- en volksverzekeringen en uit dien hoofde ook premieplichtig. Als voorbeeld wordt genoemd de categorie van personen

die op grond van het bepaalde in artikel 9a van de Vw voorwaardelijk zijn toegelaten en aan wie het als houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (de VVtV) in het tweede en derde jaar is toegestaan om arbeid te verrichten. Daarnaast wordt gedacht aan personen die legaal werkzaam zijn op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ex artikel 9 van de Vreemdelingenwet. Bij een aanvraag voor verlenging van de verblijfsvergunning omdat het werk nog niet af is, zouden deze personen – uitsluitend beoordeeld naar de hoofdregel – niet meer verzekerd zijn voor de SV-wetgeving ondanks het feit dat betrokkenen hier nog steeds legaal werken. Legaal werken, omdat in deze gevallen – hangende de beslissing in de procedure over de verlenging van de vergunning – voortgezet verblijf wordt toegestaan en de tewerkstellingsvergunning op grond van de WABW in de regel niet wordt ingetrokken.

De hiervoor bedoelde beperking ten opzichte van het in de Vreemdelingenwet opgenomen koppelingsbeginsel betreft personen aan wie het op grond van een verblijfsvergunning ex artikel 9 van de VW is toegestaan in Nederland te verblijven, doch aan wie het niet is toegestaan arbeid te verrichten. Als voorbeeld kan worden genoemd: de vreemdeling aan wie het uitsluitend om redenen van studie is toegestaan hier te blijven. Hiermee wordt voorkomen dat het illegaal werken – d.w.z. zonder tewerkstellingsvergunning WABW – van personen die hier in beginsel slechts tijdelijk zijn toegelaten om andere redenen dan het verrichten van arbeid, mogelijk wordt «beloond» in de vorm van een (exporteerbare) uitkering krachtens één (of meer) van de SV-wetten.

De regering is voornemens om het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990 en het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 zodanig aan te passen dat de hier bedoelde categorieën van personen in afwijking van de hoofdregel onder de respectieve kringen van verzekerden worden gebracht c.q. hiervan worden uitgesloten. In de daarvoor benodigde wettelijke basis wordt in het voorliggend voorstel voorzien.

Legaal-illegaal

Door de uitsluiting van de kring van verzekerden wordt de kabinetsdoelstelling – bepaalde categorieën vreemdelingen mogen geen beroep doen op collectieve voorzieningen – in het kader van de sociale verzekeringen grotendeels gerealiseerd. Er resteert echter een relatief kleine categorie van personen voor wie de regeling geen oplossing biedt. Te weten: personen die hier legaal hebben verbleven en/of hebben gewerkt en tijdens het recht op een uitkering illegaal worden. Om de doelstelling van de regering (volledig) te realiseren – het tegengaan van illegaal verblijf zijn in de onderdelen C van de artikelen IX t/m XIII en onderdeel B van artikel XV bepalingen geformuleerd op grond waarvan de bedrijfsvereniging of de Sociale Verzekeringsbank de betaling van de uitkering dient op te schorten indien de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft. De uitkering kan pas weer betaalbaar worden gesteld indien betrokkene daartoe een aanvraag heeft ingediend en het uitvoeringsorgaan heeft geverifieerd of hij ook daadwerkelijk buiten Nederland woont of verblijf houdt. Het betreft hier uiteraard alleen uitkeringen die ook in het buitenland genoten kunnen worden.

Bij deze bepalingen heeft de regering – in afwijking van de hoofdregel – bewust gekozen voor de formulering: «niet rechtmatig verblijf houdt als bedoeld in artikel 1b van de Vreemdelingenwet». Het zonder meer van toepassing verklaren van de hoofdregel zou ongewenste gevolgen hebben. Dit zou er namelijk toe leiden dat aan personen, wier verblijfsvergunning verloopt of wordt ingetrokken, het recht op uitkering – waarvoor in beginsel premies zijn betaald – dient te worden geschorst en opnieuw

betaalbaar te worden gesteld in het buitenland terwijl het aan hen wel is toegestaan in Nederland te verblijven in afwachting van de beslissing op hun verzoek tot verlenging van de verblijfsvergunning c.q. beroep tegen intrekking hiervan. Voor de goede orde, het betreft hier personen die reeds eerder (onherroepelijk) tot Nederland zijn toegelaten, verzekerd zijn geweest op grond van werken en/of verblijf en (rechtmatig) een uitkering hebben gekregen. Het ligt dan ook niet in de rede om deze personen het recht op een uitkering krachtens één van de SV wetten te onttrekken in een situatie als hier bedoeld.

In artikel VIII is de formulering van de uitsluitingsgrond in de Werkloosheidswet betreffende illegalen aangepast. Het spreekt vanzelf dat hier geen opschortingsbepaling is opgenomen. Uitkeringen krachtens de Werkloosheidswet zijn immers niet exporteerbaar. Ook in artikel XIV is geen opschortingsbepaling opgenomen. De verzekering krachtens de AKW en daarmee het recht op kinderbijslag vervalt immers als betrokkene illegaal wordt. Dit betekent echter niet dat betrokkene in het geheel geen aanspraak meer zal kunnen maken op kinderbijslag. Ingevolge het bepaalde in artikel 8 van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 immers, is degene die buiten Nederland is gaan wonen en op de dag van zijn vertrek recht had op bijvoorbeeld een WAO-uitkering die ten minste gelijk is aan 35 % van het minimumloon verzekerd voor de volksverzekeringen. Met andere woorden, de verzekering en daarmee het recht op kinderbijslag kan «herleven» als de illegaal geworden vreemdeling zich in het buitenland vestigt en daar een beroep kan doen op een uitkering krachtens één van de in artikel 8 van het hiervoor genoemde Besluit genoemde regelingen.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling

In zijn advies van 8 december 1992 vraagt de SVr speciale aandacht voor de uitvoerbaarheid van de regeling. Terecht wordt opgemerkt dat het kunnen verkrijgen van betrouwbare gegevens over de verblijfsstatus van vreemdelingen een essentiële voorwaarde is voor een goede uitvoering van de sociale verzekeringswetten in deze. De regering is van oordeel – evenals de SVr – dat het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) in beginsel voldoende informatie aan de uitvoeringsorganen kunnen verschaffen over vreemdelingen die een uitkering aanvragen. Ter toelichting dient het volgende.

Met de invoering van de Wet op de identificatieplicht moet een ieder een identificatiebewijs kunnen overleggen ook bij de aanvraag van SZ-voorzieningen. Voor vreemdelingen is dit het document waarover zij op grond van bepalingen van de Vreemdelingenwet dienen te beschikken. Na identificatie kunnen de uitvoeringsorganen bij de GBA de verblijfsstatus van betrokkenen verifiëren. Gegevens over de verblijfsstatus van de vreemdeling worden geregistreerd bij de Vreemdelingenpolitie in het zogenaamde Vreemdelingen Administratiesysteem (VAS) en overgenomen in de GBA. In de GBA wordt van verschillende vergunningen op grond van artikel 9, 9a en 10 van de Vreemdelingenwet, met daarbij behorende beperkingen over onder andere het al dan niet toegestaan zijn arbeid te verrichten, aantekening gehouden. Verder is de datum van ingang en beëindiging van de rechtsgeldigheid van het gegeven opgenomen. Door de aansluiting tussen de GBA en het VAS worden de gegevens in de GBA actueel gehouden. Geeft de GBA geen uitsluitel over de verblijfstitel dan is het aangewezen dat de uitvoeringsorganen de verblijfsstatus bij Vreemdelingendienst verifiëren. Gedacht wordt hierbij aan de situatie waarin een vreemdeling beschikt over een bepaald verblijfsdocument, doch niet in de GBA is geregistreerd danwel niet als houder van een dergelijk document is geregistreerd.

Als de verblijfstitel van een uitkeringsgerechtigde vreemdeling wijzigt, dan dient dit in eerste instantie door hemzelf aan het uitvoeringsorgaan te worden gemeld. Verwacht mag worden dat betrokkenen hier evenwel niet snel toe geneigd zullen zijn. Daarom is het van belang dat de uitvoeringsorganen SV langs andere weg hiervan op de hoogte worden gesteld. Hierover zij het volgende opgemerkt. De uitvoeringsorganen SV zijn alle geautoriseerde buitengemeentelijke afnemers. In het autorisatiebesluit kan nader worden bepaald, dat de mutaties in de gegevens over de verblijfstitel automatisch aan het uitvoeringsorgaan worden verstrekt. Met de onderhavige wetwijziging is dit immers noodzakelijk voor de goede vervulling van de taak van deze organen. Een dergelijke automatische gegevensverstrekking voldoet aan de vereisten van artikel 91, vierde lid van de Wet betreffende de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Nu de GBA zijn voltooiing nadert kan op de hiervoor geschetste wijze worden voldaan aan de noodzakelijke voorwaarde voor een goede uitvoering van de voorgestelde koppeling. Een voorwaarde die door de SVr in zijn advies over de koppeling werd gesteld.

Een alternatief voor de automatische gegevensverstrekking via de GBA aan de uitvoeringsorganen SV zou zijn, dat de uitvoeringsorganen zelf periodiek de verblijfsstatus van uitkeringsgerechtigde vreemdelingen gaan controleren. Een dergelijke periodieke controle rekent de regering echter niet in eerste instantie tot de taken van de uitvoeringsorganen SV, waarbij tevens opgemerkt dat laatstgenoemden vervolgens toch weer zullen moeten verifiëren of de bij een dergelijke controle verkregen informatie klopt.

Meer specifiek zij ten aanzien van de uitvoering van de in de onderdelen C van de artikelen IX t/m XIII en onderdeel B van artikel XV opgenomen opschortingsbepalingen nog het volgende opgemerkt. Ingevolge de hier voorgestelde bepalingen kan een opgeschorte uitkering weer betaalbaar worden gesteld indien betrokkene daartoe een aanvraag heeft ingediend en het uitvoeringsorgaan heeft geverifieerd of hij ook daadwerkelijk buiten Nederland woont of verblijf houdt. Die verificatie zal naar het oordeel van de regering in de regel betrekkelijk eenvoudig kunnen geschieden aan de hand van een door betrokkene te overleggen bewijs van inschrijving in de plaats waar hij beweerdelijk woont of verblijft.

Artikel XVI

In het nieuwe artikel 8b van de Vreemdelingenwet is, zoals hierboven toegelicht, het zogenaamde koppelingsbeginsel neergelegd: vreemdelingen die geen verblijf genieten ingevolge artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet, verkrijgen geen voorzieningen van overheidswege, tenzij in de wet anders is bepaald.

In artikel 1, derde lid van de thans geldende Algemene Bijstandswet en artikel 7, tweede lid, van de heringerichte Algemene bijstandswet (Staatsblad 1995, 199), is de koppeling van uitkeringsrecht en verblijfsrecht reeds op deze wijze gerealiseerd, zodat deze bepalingen – materieel gesproken – geen wijziging behoeven.

Anders ligt dit ten aanzien van het bepaalde in artikel 84 van de huidige ABW en artikel 12 van de nieuwe ABW. Op grond van deze artikelen zijn illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen behoudens acute noodsituaties – reeds uitgesloten van bijstand. Deze artikelen bepalen thans verder dat vreemdelingen zonder verblijfsvergunning, en zonder dat sprake is van een acute noodsituatie, in aanmerking kunnen komen voor bijstand, op voorwaarde dat het hoofd van plaatselijke politie in de zin van

de Vreemdelingenwet een verklaring aan de sociale dienst verstrekt dat de betrokkene met instemming van het bevoegd gezag in Nederland verblijft.

Het uitvoering geven aan het kabinetsbeleid ten aanzien van de koppeling van verblijfsrechten en uitkeringsrechten, zoals tot uitdrukking is gebracht in artikel 8b van de Vreemdelingenwet, brengt met zich mede dat de mogelijkheid voor bijstandsverlening aan vreemdelingen zonder verblijfsvergunning dient te worden beëindigd. Om die reden wordt voorgesteld genoemde bepalingen te laten vervallen. Deze fundamentele wijziging is als sluitstuk van een geïntegreerd vreemdelingenbeleid naar het oordeel van de regering onontkoombaar. Aangezien de nieuwe ABW in werking zal treden per 1 januari 1996, onder gelijktijdige intrekking van de huidige ABW, kan in het voorliggende koppelingswetsvoorstel worden volstaan met schrapping van artikel 12 van de nieuwe ABW.

De heldere wijze waarop aan de koppeling in dit wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven, stelt de uitvoerende diensten in staat op betrekkelijk eenvoudige wijze en zonder veel administratieve rompslomp vast te stellen of in de verblijfsstatus van de betrokkene al dan niet belemmeringen zijn gelegen voor het recht op bijstand. Verplichtingen die uit hoofde van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties op Nederland rusten, zullen uiteraard worden nageleefd. Om die reden voorziet het nieuwe derde lid van artikel 7 van de nieuwe ABW in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. De regering is voornemens om nadere regels te stellen voorzover dit uit het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand voortvloeit, althans ten aanzien van onderdanen van landen die zich hebben aangesloten bij dit verdrag. Op een lijn met hetgeen terzake is bepaald op het punt van de voortzetting van de verplichte verzekering in gevallen waarin een vreemdeling tijdig verlenging van een voor bepaalde tijd verleende verblijfsvergunning heeft aangevraagd, wordt tevens voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat het recht op bijstand in zodanig geval behouden blijft, totdat op de aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning is beschikt.

Uit het wetsvoorstel vloeit voort dat asielzoekers en houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf ex artikel 9a van de Vreemdelingenwet in verband met hun verblijfsstatus geen aanspraak kunnen maken op bijstand. Materieel verandert er ten aanzien van deze categorieën niets, omdat voor hen een voorliggende voorziening bestaat in de vorm van de Regeling Opvang Asielzoekers (in de toekomst de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf).

Eveneens is de thans bestaande mogelijkheid beëindigd om in acute noodsituaties bijstand te verlenen aan vreemdelingen die in verband met hun verblijfspositie niet voor bijstand in aanmerking komen. Het koppelingsbeginsel brengt met zich mee dat ook in deze situaties bijstandverlening is uitgesloten.

Thans is het nog zo, dat bepaalde vreemdelingen, ten aanzien waarvan geen rechtsplicht tot bijstandsverlening geldt ingevolge het bepaalde in het vijfde en zesde lid van artikel 84 van de huidige ABW (conform de oude tekst) en artikel 7 van de nieuwe ABW in hun beroepsmogelijkheden zijn beperkt. Als argument om tot deze beperking te komen gold, dat door het toestaan van de normale beroepsgang te zeer de indruk zou worden gewekt, dat er een algemene rechtsplicht tot bijstandsverlening zou bestaan. Met het thans voorliggende wetsvoorstel wordt een duidelijke tweedeling aangebracht. De in artikel 1 van de Algemene bijstandswet en artikel 139 van de nieuwe ABW genoemde vreemdelingen worden voor wat betreft hun bijstandsrechten in elk opzicht gelijk gesteld met

Nederlanders; aan de overige vreemdelingen wordt geen bijstand verleend. Om dit onderscheid zo helder mogelijk te houden wordt voorgesteld de bestaande beperkingen in de beroepsgang te schrappen.

Artikelen XVII en XVIII

Analoog aan de wijzigingen in de Algemene bijstandswet worden in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) wijzigingen aangebracht. Hiermee wordt bereikt dat de uitkeringen ingevolge deze wetten alleen openstaan voor de vreemdelingen met een status op grond van artikel 9 en 10 van de Vreemdelingenwet en de vreemdelingen die bij de delegatiebepaling zijn aangewezen.

Artikelen XIX tot en met XXI

Algemeen

Onder verwijzing naar de adviesaanvraag aan de Sociale Verzekeringsraad waarin advies was gevraagd over de wijze waarop in het algemeen in de sociale verzekeringswetten het recht op uitkering kan worden gekoppeld aan de verblijfsstatus om te voorkomen dat illegaal hier verblijvende vreemdelingen toegang hebben tot de sociale verzekeringswetten, is op 23 juli 1991 de Ziekenfondsraad gevraagd met betrekking tot de sociale ziektekostenverzekeringsaspecten van die aangelegenheid te adviseren. Op 25 juni 1992 heeft de Ziekenfondsraad zijn advies ter zake uitgebracht (uitgave van de Ziekenfondsraad 553).

De Raad stelt voorop dat naar zijn oordeel het illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland niet tegengegaan kan en mag worden via de sociale (ziektekosten) verzekeringen. Genoemde verzekeringen zijn daar niet voor bedoeld en mogen daar, naar de mening van de Raad, ook niet voor gebruikt worden. Voorts stelt de Raad in algemene zin voorop dat ook voor illegale vreemdelingen de toegang tot noodzakelijke medische zorg gewaarborgd dient te zijn. Bij zijn oordeelsvorming heeft de Raad zich laten leiden door de verzekeringsgedachte: zij die voldoen aan de voorwaarden voor ziekenfondsverzekering of AWBZ-verzekering en dus verzekerd en premieplichtig zijn ingevolge de genoemde verzekeringen, moeten principieel ook toegang hebben tot de aanspraken die de desbetreffende verzekeringen bieden. Redenerend vanuit de verzekeringsgedachte, zijn er naar de mening van de Raad met betrekking tot de verzekeringssituatie van illegale vreemdelingen twee opties mogelijk: of de illegale vreemdelingen worden uitgesloten van de verzekering ingevolge de Ziekenfondswet en AWBZ, of de illegale vreemdelingen kunnen voor de sociale ziektekostenverzekeringen verzekerd blijven en behouden dan ook toegang tot de verzekeringsaanspraken. De Raad is van mening dat het aanvankelijke kabinetsvoornemen om illegale vreemdelingen wel te verzekeren voor de sociale ziektekostenverzekeringen, maar hen de toegang tot de aanspraken krachtens die verzekeringen te ontzeggen, ingaat tegen de verzekeringsgedachte. Met uitzondering van de door de organisaties van werkgevers aangewezen leden van de Raad, is de Ziekenfondsraad van oordeel dat het kabinet zelf uit de genoemde opties een keuze dient te maken, met strikte inachtneming van de verzekeringsgedachte.

Zoals hiervoor met betrekking tot de sociale uitkeringswetten reeds is aangegeven, heeft het kabinet de in de adviezen van de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad naar voren gebrachte verzekeringsgedachte in het kader van de sociale verzekeringswetten

zwaar laten wegen. Evenals in de sociale uitkeringswetten kiest het kabinet er thans voor om de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijf geniet, in beginsel van de Ziekenfondswet en AWBZ uit te sluiten. Daarbij is de mogelijkheid open gehouden om bij of krachtens wet bepaalde categorieën van vreemdelingen alsnog in de onderscheiden verzekeringen onder te brengen, welke personen dan ook toegang tot de verzekeringsaanspraken behouden. Ten aanzien van de redenen waarom de vreemdelingen die rechtmatig in Nederland arbeid verrichten dan wel hebben verricht, respectievelijk de vreemdelingen die in aansluiting op hun rechtmatig verblijf hier te lande tijdig in aansluiting op dat verblijf voortgezette toelating hebben gevraagd, in afwijking van het voorgestelde artikel 8b van de Vreemdelingenwet, wel toegang tot de sociale ziektekostenverzekeringen (Ziekenfondswet en AWBZ) en de krachtens de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen geregelde verzekering dienen te hebben, gelden dezelfde overwegingen als welke met betrekking tot de toegang van die categorieën tot andere sociale verzekeringen zijn genoemd. Korthedshalve zij verwezen naar de toelichting op de artikelen VIII tot en met XVII, onder het kopje «Van verzekering uit te sluiten categorieën personen». In de Ziekenfondswet is daar nog een categorie aan toegevoegd, namelijk de vreemdelingen die in Nederland opvang genieten krachtens de Regeling Opvang Asielzoekers of de Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden. Deze categorieën van personen zijn thans reeds verzekerd ingevolge de Ziekenfondswet. Het kabinet wil in het kader van het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging brengen in de verzekeringssituatie van de hier bedoelde categorieën van personen. Daarnaast is het kabinet van mening dat, indien de overheid ten aanzien van een bepaalde categorie van vreemdelingen een zogeheten voorliggende voorziening treft, de overheid in beginsel ook in een ziekenfondsverzekering moet voorzien.

Naar aanleiding van een desbetreffende opmerking in het advies van de Ziekenfondsraad zij hier nog eens vermeld dat het voorgaande niet betekent dat vreemdelingen zonder rechtsgeldige verblijfstitel verstoken moeten blijven van medisch noodzakelijke zorg. Zoals hiervoor in het algemeen deel van deze memorie reeds is aangegeven laat vorenbedoeld koppelingsbeginsel de toegang van vreemdelingen ongeacht hun verblijfspositie tot de openbare gezondheidszorg geheel onverlet. Het kabinet is evenwel van mening dat de ziektekosten van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijf houden, in beginsel niet ten laste van de sociale ziektekostenverzekeringen behoren te komen.

Naar aanleiding van een desbetreffend verzoek van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Ziekenfondsraad op 23 maart 1995 advies uitgebracht over de uitvoeringstechnische aspecten van het onderhavige wetsvoorstel. Daarin heeft de Raad geadviseerd in de Ziekenfondswet en in de AWBZ een regeling op te nemen betreffende de identificatie en verificatie van verzekerden. Dat advies is overgenomen.

Artikel XIX

De verzekeringsplicht ingevolge de Ziekenfondswet is in het algemeen gekoppeld aan een andere sociale zekerheidswet. De kring van verzekerden ingevolge de Ziekenfondswet wordt namelijk voor een groot deel gevormd door de werknemers in de zin der Ziektewet en door uitkeringsgerechtigden ingevolge de sociale zekerheidswetten. Dit betekent dat hetgeen bij of krachtens wet met betrekking tot de kring van verzekerden ingevolge de Ziektewet of andere sociale uitkeringswetten is vastgesteld, bepalend is voor de kring van verzekerden ingevolge de Ziekenfondswet. Evenals in de andere werknemersverzekeringen is de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijf geniet, in beginsel niet verzekerd

ingevolge de Ziekenfondswet, tenzij bij of krachtens wet uitdrukkelijk is bepaald dat hij wel ingevolge die wet is verzekerd. Ten aanzien van de desbetreffende aangewezen categorieën van vreemdelingen geldt dat zij in afwijking van artikel 8b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet hun verzekeringsaanspraken behouden. Evenals in het kader van de overige werknemersverzekeringen kan dit ten aanzien van personen die rechtmatig in Nederland werken of hebben gewerkt of van vreemdelingen die, na in Nederland rechtmatig verblijf hebben genoten in de zin van artikel 1b, aanhef en onder 1, van de Vreemdelingenwet, tijdig voortgezette toelating in aansluiting op dat verblijf hebben aangevraagd worden bepaald. Het kabinet wil in het kader van het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging brengen in de verzekerings situatie van bepaalde categorieën van vreemdelingen, zoals asielzoekers en ontheemden, welke personen thans zijn verzekerd ingevolge de ziekenfondsverzekering. Ter handhaving van die situatie wordt in de Ziekenfondswet de mogelijkheid geopend om vreemdelingen die op grond van artikel 9a in verbinding met artikel 12a van de Vreemdelingenwet, voorwaardelijk zijn toegelaten en waarvoor een aparte voorliggende voorziening is gecreëerd zoals dat thans bijvoorbeeld voor asielzoekers met de Regeling opvang asielzoekers en voor ontheemden met de Tijdelijke regeling opvang ontheemden is geschied, door middel van de ziekenfondsverzekering dekking voor hun ziektekosten te kunnen bieden.

Artikel XX

Voor wat betreft de kring van verzekerden ingevolge de AWBZ wordt aangesloten aan de bepalingen betreffende de kring van verzekerden ingevolge de overige volksverzekeringen. Hetgeen hiervoor daaromtrent met betrekking tot die verzekeringen is opgemerkt, geldt evenzeer voor de AWBZ.

Artikel XXI

Betreffende de in artikel 2 van de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen (WTZ) bedoelde ziektekostenverzekeringsovereenkomst zijn regels gesteld met betrekking tot de acceptatieplicht, de omvang van de verzekering en de premie. Deze aspecten die ook belangrijke kenmerken van een sociale ziektekostenverzekering vormen, leiden er toe dat die verzekering in bepaalde opzichten met een sociale ziektekostenverzekering vergelijkbaar is. Het kabinet heeft daarom gemeend dat de lijn die met dit wetsvoorstel in de Ziekenfondswet en in de AWBZ is neergelegd, ook naar de WTZ-verzekering moet worden doorgetrokken. In verband daarmee wordt voorgesteld om in de WTZ een bepaling op te nemen die ertoe strekt de verplichte acceptatie voor een WTZ-ziektekostenverzekering te beperken tot legaal in Nederland verblijvende personen.

Uitvoeringsaspecten

De Ziekenfondsraad heeft er in zijn advies van 23 maart 1995 aandacht voor gevraagd, dat ten behoeve van de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel dient te worden voorzien in een aan de verzekerden op te leggen identificatieplicht, respectievelijk een aan de uitvoeringsorganen van de sociale ziektekostenverzekeringen op te leggen verificatieplicht. De Raad heeft daarbij verzocht om daartoe een zodanige formulering te kiezen dat voor de uitvoeringsorganen de ruimte wordt gelaten om van daadwerkelijke identificatie af te zien of identificatie op een tijdstip te laten plaatshebben waarbij een eerste persoonlijk contact zich voordoet, indien de uitvoering van de wet zich daartegen niet verzet.

Het kabinet heeft dit advies gevolgd en heeft in het onderhavige

wetsvoorstel voorzien in de opneming in de Ziekenfondswet en in de AWBZ van een identificatieplicht, respectievelijk verificatieplicht. Daarbij is aangesloten bij de formulering van de desbetreffende bepalingen die gelden voor de andere sociale verzekeringswetten. De uitvoeringsorganen van de sociale ziektekostenverzekeringen hebben daarbij de voor hen noodzakelijke beleidsruimte gekregen door de formule «desgevraagd», respectievelijk «voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet».

In het kader van het onderhavige wetsvoorstel is niet voorzien in sanctiebepalingen ter handhaving van de aan de verzekerde op te leggen identificatieplicht, omdat ingevolge het bij Koninklijke boodschap van 17 november 1992 ingediende voorstel van wet, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten met het oog op de opneming in het Wetboek van Strafrecht van eenvormige strafbepalingen inzake het verstrekken van onware gegevens en het nalaten te voldoen aan wettelijke verplichtingen om tijdig gegevens te verstrekken (concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen) (Kamerstukken II, 19 921 995, nr. 23 993) zal worden voorzien in een algemene strafbaarstelling van het niet nakomen van een wettelijke verplichting om tijdig de benodigde gegevens te verstrekken, terwijl het feit kan strekken tot bevoordeling van zichzelf of een ander en men weet of redelijkerwijze moet vermoeden dat de gegevens van belang zijn voor de vaststelling van zijn of een anders recht op verstrekking.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat hetgeen hiervoor met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de regeling in het kader van de sociale uitkeringswetten is opgemerkt, in hoofdlijnen evenzeer van toepassing is ten aanzien van de sociale ziektekostenverzekeringen. In bepaalde opzichten is de uitvoering van de sociale ziektekostenverzekering zelfs nog gecompliceerder. Immers, bij de werknemersverzekeringen ontstaat pas contact tussen het uitvoerend orgaan en de verzekerde op het moment dat die verzekerde een uitkering aanvraagt. Bij de ziekenfondsverzekering en AWBZ-verzekering evenwel dienen verzekerden, om hun eventuele aanspraken geldend te kunnen maken, vooraf bij een uitvoeringsorgaan als verzekerde te worden ingeschreven. Het bewijs van inschrijving fungeert dan als bewijs ten opzichte van de zorgverlenende persoon of instelling die de verzekerde consulteert. Een ZFW/AWBZ-uitvoeringsorgaan heeft vanwege die inschrijving derhalve met elke verzekerde contact. Alleen al om praktische redenen is het daarom noodzakelijk dat een zodanig orgaan op betrekkelijk eenvoudige wijze de verblijfsstatus van een betrokkene moet kunnen vaststellen.

Artikel XXIbis

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). Deze situatie zou zich kunnen voordoen als gevolg van de inwerkingtreding van artikel VI van deze wet. In die situatie is continuering van de IHS-verlening op zijn plaats. In dit geval zal, zo nodig, eveneens continuering van bijstand kunnen worden verleend en van de verstrekking van voorzieningen op basis van de Ziekenfondswet naar analogie van de voorgestelde regeling voor vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op hun aanvraag in aansluiting op hun eerdere toelating. In artikel XXIbis wordt hierin voorzien.

Artikelen XXII en XXIII

De artikelen XII en XIII van het voorstel regelen het te dezen toepasselijke overgangsrecht. Op het tijdstip van inwerkingtreding van het voorstel zullen de in de artikelen I b en B b van de Vreemdelingenwet neergelegde beginselen over de verbinding van de verblijfspositie van de vreemdeling met zijn aanspraken op de toekenning van verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen bijwege van een beschikking van een bestuursorgaan *direct* werken. De vreemdelingen die op het moment van die inwerkingtreding blijkens de aan te leggen verblijfspositietoets illegaal hier te lande zijn zullen onmiddellijk verstoken worden van verdere aanspraken. Daarbij is op zichzelf niet van belang dat de betrokken vreemdeling vóór het tijdstip van de inwerkingtreding van het voorstel, dat bepaald zal worden bij koninklijk besluit, al aanspraken heeft doen gelden of aanvragen heeft ingediend die ook reeds in behandeling zijn genomen. Het uitgangspunt is dat in dit opzicht een dwingend onmiddellijkheidsbeginsel geldt.

Teneinde de uitvoeringsorganen die belast zijn met het doen van de verstrekkingen, het geven van de voorzieningen, de uitkeringen of ontheffingen en vergunningen in de zin van artikel 8b van de Vreemdelingenwet in staat te stellen adequate invoeringsmaatregelen te treffen zal het moment van in werking treden van deze koppelingswet per onderdeel van de wet verschillend worden bepaald. Voorts zal, voor wat betreft de onderdelen betreffende de sociale zekerheid en de onderwijsvoorzieningen de datum van de inwerkingtreding van de koppelingswet niet eerder worden gesteld dan tenminste drie maanden na de datum van de publicatie in het Staatsblad van het koninklijk besluit waarbij die inwerkingtreding wordt geregeld. Dit vloeit voort uit het Bestuursakkoord Rijk-VNG (Kamerstukken II, 1989–1990, 21 631, nr 1), waarin is vastgelegd dat bij de invoering van nieuwe maatregelen, waarbij de gemeentelijke instellingen mede functioneren als uitvoeringsorganen, steeds een redelijke invoeringstermijn zal worden aangehouden van tenminste drie maanden. Deze drie maanden termijn zal ook worden gehanteerd voor de inwerkingtreding van uitvoeringsvoorschriften en circulaires.

Zoals gesteld heeft artikel 8b van de Vreemdelingenwet ook rechtstreeks betekenis voor alle wettelijke regelingen waarbij aanspraken in de zin van artikel 8b worden gevestigd die nog niet zijn aangepast in het voorliggend voorstel. Het gaat hier dus om een onbenoemde categorie regels, die aangepast moeten worden aan het beginsel dat artikel 8b van de Vreemdelingenwet vestigt, voorzover vreemdelingen op basis van die regels aanspraken geldend zouden kunnen maken. Juist omdat artikel 8b van de Vreemdelingenwet zonder enige nadere voorziening van overgangsrechtelijke aard al die aanspraken zou guillotineren, ook daar, waar daarmee geen enkel redelijk doel gediend – bezien vanuit het principe van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid – zou worden is voor de aanspraken die voortvloeien uit regelingen die niet bij het voorliggende voorstel zijn afgestemd op het koppelingsbeginsel in een «gewenningsperiode» voorzien, waarin de wetgever alsnog kan bekijken of hij deze aanspraken wèl of niet wil toe (blijven) staan in afwijking van artikel 8b, eerste lid, eerste volzin, van de Vreemdelingenwet. Voor deze aanspraken geldt volgens het bij het voorstel behorende overgangsrecht dat zij van kracht blijven, in afwijking van het in artikel 8b neergelegde koppelingsbeginsel, totdat zij zijn vervangen. De wetgever moet dus alsnog bekijken in hoeverre hij hier aanpassingen wil toestaan ten behoeve van vreemdelingen die géén rechtmatig verblijf genieten. Maar artikel XXIII bepaalt dat deze overgangsperiode van eerbiediging niet langer mag duren dan twee jaren na inwerkingtreding van het tweede lid van artikel XXII. Dan moet de desbetreffende sectorale wetgeving zijn

aangepast in overeenstemming met artikel 8b. Zo niet, dan zijn na ommekomst van die termijn de binnen die termijn te eerbiedigen aanspraken niet langer meer geldend te maken. De bestuursorganen zullen na die termijn moeten handelen in overeenstemming met evengenoemd onmiddellijkheidsbeginsel.

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