

24 233

Wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 mei 1997

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de opmerking van deze leden dat zij het betreurden dat zoveel jaar nadat de commissie Zeevalking met haar aanbevelingen kwam het huidige wetsvoorstel is ingediend, merken wij op dat het wetsvoorstel onderdeel uit maakt van een reeks maatregelen en wetsvoorstellen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (de commissie Zeevalking). Voorts was gelet op de complexe en ingrijpende materie een zorgvuldige interdepartementale voorbereiding van het wetsvoorstel noodzakelijk waardoor dit wetsvoorstel niet meegenomen kon worden met de vorige wijzigingen van de Vreemdelingenwet waarmee uitvoering werd gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Zeevalking.

Deze leden wezen voorts op het belang van het wetsvoorstel voor een evenwichtige uitwerking van en een voldoende draagvlak voor een goed vluchtelingen- en asielbeleid, en voor de bescherming van de verzorgingsstaat. Wij zijn met deze leden van oordeel dat consequent gedrag van alle overheidsgeledingen van doorslaggevend belang is. Wij delen evenwel niet de opvatting van deze leden dat de onderwijsbepalingen, in het bijzonder die betrekking hebben op het hanteren van een leeftijdsgrens van 18 jaar bij het genieten van onderwijs ongeacht de verblijfsstatus, een verkeerd signaal kunnen afgeven, dan wel dat deze bepalingen te ruimhartig zijn. Met de voorliggende bepalingen op het terrein van het onderwijs worden op een evenwichtige wijze de doeleinden gediend die met het onderhavige wetsvoorstel worden nagestreefd, namelijk het voorkomen dat niet rechtmatig in ons land verblijvende vreemdelingen feitelijk doordat zij verstrekkingen en uitkeringen kunnen krijgen in staat worden gesteld tot voortzetting van hun wederrechtelijk verblijf en het voorkomen van een schijn van legaliteit. Het mogen volgen van een opleiding is immers geen versterkend element bij de beoordeling van de verblijfpositie van de vreemdeling. Het volgen van een opleiding kan ook nooit worden tegengeworpen aan een in gang gezette uitzetting.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar het beleid van andere Europese EG-landen op dit punt, hebben wij deze landen gevraagd of zij eenzelfde soort wettelijke regeling, zoals thans voorligt, hebben en of zij

een beleid op dit punt voeren. Van enkele landen, zoals Zweden, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Portugal, Italië, België (Vlaanderen) en Duitsland is tot op dit moment informatie binnengekomen. Dat leidt tot het volgende beeld. Algemeen uitgangspunt bij deze landen is dat kinderen van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen in de leerplichtige leeftijd recht hebben op onderwijs dan wel verplicht zijn om onderwijs te volgen. Daarbij is de verblijfsrechtelijke status van het kind niet relevant. Tevens blijkt uit de ontvangen informatie dat in de meeste landen, evenals dat in Nederland het geval is, het volgen van onderwijs geen invloed heeft op de verblijfsrechtelijke positie. Geen van de landen geeft informatie over wettelijke regelingen of beleid ten aanzien van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, die 18 jaar of ouder zijn bij het begin van hun opleiding.

Wij zijn verheugd te vernemen dat de leden van de fractie van het CDA met instemming hadden kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Het doet ons genoeg dat de leden van de PvdA-fractie het eens waren met het uitgangspunt dat mensen die niet rechtmatig verblijf houden in beginsel geen aanspraak kunnen maken op collectieve voorzieningen. Deze leden waren verheugd over de wijzigingen die het wetsvoorstel tijdens de parlementaire behandeling heeft ondergaan.

De leden van de fractie van D66 hadden met grote belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Wij gaan in deze memorie van antwoord gaarne in op de vragen die nog leven bij deze leden.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden de vraag naar «nut en noodzaak» van deze wet. Deze leden konden begrip opbrengen voor het uitgangspunt dat mensen die hier niet rechtmatig verblijven in principe geen aanspraak kunnen maken op collectieve voorzieningen. Naar het oordeel van deze fractie kan dat uitgangspunt worden gerealiseerd met toepassing van de huidige regelgeving. Zij stelden de vraag waarom er niet voor is gekozen om de bestaande regelgeving eerst optimaal te benutten alvorens met dit nieuwe «zware» middel te komen.

Het uitgangspunt dat vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf houden in beginsel geen aanspraak hebben op collectieve voorzieningen, kan, in tegenstelling tot hetgeen deze leden daarover opmerken, niet met de huidige wetgeving worden bereikt. Daarvoor is nodig niet rechtmatig verblijf te introduceren als een algemeen uitsluitende voorwaarde voor aanspraken op met collectieve middelen gefinancierde voorzieningen, uitkeringen en verstrekkingen. Dit algemene beginsel is neergelegd in het voorgestelde artikel 8b van de Vreemdelingenwet. Zonder een dergelijke bepaling kan de overheid geen aanspraken onthouden aan een vreemdeling die hier niet rechtmatig verblijft. Nu kent slechts een aantal specifieke wetten een koppeling tussen rechtmatig verblijf en het hebben van een aanspraak op een collectieve voorziening. Deze leden gaven daarvan ook voorbeelden. Op grond van die wetgeving kan een illegale vreemdeling een aanspraak op een specifieke voorziening worden onthouden. Voor aanspraken die op andere wetten zijn gebaseerd en waarin de koppeling tussen verblijfsrecht en aanspraak nog niet heeft plaatsgevonden, geldt dat niet. Deze leden wezen voorts op maatregelen als de verschillende identificatieplichten en het beleid inzake het verstrekken van sofi-nummers. Deze maatregelen bieden geen mogelijkheid aanspraken te onthouden aan illegale vreemdelingen die voldoen aan de voorwaarden voor een voorziening (uiteraard voor zover het rechtmatig verblijf geen voorwaarde voor verstrekking is). Het zijn maatregelen die de uitvoering van de desbetreffende wetgeving, alsmede de bestrijding van fraude en misbruik, vergemakkelijken. Echter zolang

onrechtmatig verblijf geen uitsluitende voorwaarde is van de verstrekking van voorzieningen, is er geen sprake van fraude en misbruik, en bieden deze maatregelen dus geen mogelijkheid om aanspraken te onthouden. Daarvoor is, zoals hiervoor aangegeven, een bepaling nodig als het voorgestelde artikel 8b. Vanwege de uitzonderingen op het koppelingsbeginsel, zoals neergelegd in genoemd artikel, verwachten wij niet dat het wetsvoorstel zal leiden tot ongewenste en inhumane situaties.

Wij zijn verheugd dat de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV met belangstelling hadden kennisgenomen van het wetsvoorstel en zich goeddeels met de opzet ervan kunnen verenigen. Gaarne beantwoorden wij de vragen betreffende de uitvoering van wetsvoorstel en de condities waaronder deze uitvoering plaats zal vinden in paragraaf 2.3.

Het lid van de SP-fractie gaf aan bezwaren te hebben bij het wetsvoorstel. Deze bezwaren richten zich op een drietal vragen, die wij hierna in de paragrafen 2 en 3 gaarne beantwoorden.

2. Grondbeginselen van het wetsvoorstel

2.1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie stelden een aantal vragen inzake het terugkeerbeleid. Deze leden menen dat er in ons land geen sprake is van een forse inspanning om de normale, niet criminele illegale vreemdelingen op grote schaal op te sporen, waarbij artikel 19 van de Vreemdelingenwet een rol zou spelen. Deze leden vroegen hoe dat in andere EG-landen is.

In EG-lidstaten als Denemarken, Zweden, Duitsland, België wordt geen erg actief opsporingsbeleid gevoerd ten aanzien van illegale vreemdelingen. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voeren een actiever opsporingsbeleid, maar in die landen geldt – net als in Nederland – dat uitsluitend wordt opgetreden op basis van concrete informatie over illegaal verblijf.

Deze leden vroegen voorts of de regering beschikt over gegevens omtrent het percentage van de daadwerkelijk uitgezette vreemdelingen die in ons land terugkeren, of het vermoeden bestaat dat uitgezette vreemdelingen elders in den lande verblijven en of de regering over gegevens beschikt over het aantal illegalen dat ten minste twee maal of meer door de vreemdelingendienst wordt aangetroffen.

Een registratie van de gegevens waarop door deze leden wordt gedoeld, wordt niet bijgehouden, zodat op deze vraag niet een in aantallen uitgedrukt antwoord kan worden gegeven. Er is geen aparte registratie van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Het vermoeden bestaat dat een deel van de vreemdelingen die bij een adrescontrole niet worden aangetroffen, zich inderdaad nog in ons land ophoudt. De overigen zullen zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst, dan wel zich naar een ander land hebben begeven. Bij het ontbreken van concreet cijfermateriaal valt niet aan te geven hoe de hiervoor genoemde categorieën zich in kwantitatief opzicht tot elkaar verhouden.

Voorts stelden deze leden enkele vragen over artikel 48 van de Vreemdelingenwet. Deze leden vroegen waarom er niet voor gekozen is om overheidsdiensten die met illegale vreemdelingen in aanraking komen te verplichten dit bij de vreemdelingendienst te melden. Wekt de overheid zo niet de indruk, zo vroegen deze leden zich af, dat zij het niet zo nauw neemt met de aanwezigheid van illegale vreemdelingen?

Wij stellen voorop dat het wetsvoorstel niet tot doel heeft instrumenten te geven voor een actieve «opsporing» van onrechtmatig verblijf. Wel past het wetsvoorstel in het beleid om illegaal verblijf te ontmoedigen.

Doelstelling van het wetsvoorstel is te voorkomen 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 niet rechtmatig verblijf. Daarnaast is doelstelling de schijn van legaliteit te voorkomen die daardoor ontstaat. Met het koppelingsbeginsel wordt een duidelijk signaal gegeven over de onwenselijkheid van illegaal verblijf. Wij zien dan ook niet hoe de overheid met de uitvoering van dit wetsvoorstel de indruk kan wekken het niet zo nauw te nemen met de aanwezigheid van illegale vreemdelingen.

Indien het regiem van de Wet persoonsregistraties een belangrijk knelpunt blijkt te zijn bij het terugkeerbeleid, wij beantwoorden hiermee een daartoe strekkende vraag van deze leden, zal dat aspect worden meegenomen in de toegezegde nota over de knelpunten in het terugkeerbeleid. Vooralsnog hebben wij geen aanleiding te vermoeden dat een dergelijk knelpunt zich voordoet.

De leden van de fractie van het CDA sloten zich aan bij de vragen van de VVD-fractie, vanwege het belang van een effectief uitzettingsbeleid als sluitstuk op de onderwerpelijke problematiek. Wij verwijzen deze leden naar de bovenstaande antwoorden. Deze leden wezen voorts op de samenhang met de naar hun oordeel veel te lange toelatingsprocedure. In dat verband stelden zij de vraag welke vorderingen zijn gemaakt bij de het inkorten van de duur van de toelatingsprocedure en de versnelling van de gerechtelijke procedure.

Met name door het grote aantal asielzoekers dat in 1993 en 1994 in Nederland een asielaanvraag heeft ingediend, zijn er achterstanden ontstaan bij de afdoening daarvan. De toelatingsprocedures duren daardoor (te) lang. Dit is eind 1995 reeds door het kabinet onderkend. De uitvoering van het Stappenplan Asielbeleid dat op 21 november 1995 naar de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II, 1995/96, 19 637 en 24 440, nr. 145), moest er onder andere toe leiden dat de achterstanden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op het terrein van asiel eind 1996 zouden worden ingelopen. Daarbij werd voorzien dat de vreemdelingenkamers bij de rechtbanken 1997 en 1998 nog nodig zouden hebben voor het wegwerken van de achterstanden. Uit de vierde kwartaalrapportage over de uitvoering van het Stappenplan, dit tevens de eindrapportage, die op 27 januari 1997 naar de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II, 1996/97, 19 637, nr. 233), blijkt dat de achterstanden bij de IND grotendeels zijn ingelopen en dat de rechtbanken nog steeds op schema liggen. Zowel bij de IND als bij de rechtbanken is gestreefd naar maximalisering van de resultaten binnen de gegeven omstandigheden; daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van extra tijdelijk personeel.

De leden van de PvdA-fractie wezen op de relatie tussen het wetsvoorstel en een aantal verdragsverplichtingen van Nederland. Na kennisname van de parlementaire behandeling tot dusverre bleef op dat punt, volgens deze leden, een aantal onduidelijkheden bestaan. In dat verband vroegen de leden van de PvdA-fractie naar de reden waarom bij de voorgestelde wijzigingen in de Algemene bijstandswet en de daarmee samenhangende wetgeving een nadere regeling van de verdragsverplichtingen bij algemene maatregel van bestuur is voorzien.

Naar ons oordeel is de bedoelde algemene maatregel van bestuur niet van een zodanig gewicht dat directe parlementaire invloed op de vaststelling daarvan in de rede ligt. De parlementaire betrokkenheid heeft zich reeds kunnen doen gelden in het kader van de goedkeuringsprocedure met betrekking tot de desbetreffende verdragen. De delegatie van de regelgevende bevoegdheid is in het wetsvoorstel zelf concreet en nauwkeurig begrensd, en laat niet toe dat de uitvoeringsregeling minder

ver of verder gaat dan datgene waartoe de verdragsverplichtingen strekken.

De verdragsverplichtingen, waaraan Nederland dient te voldoen, zijn in hoofdzaak neergelegd in het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (Parijs, 11 december 1953). Het verdrag kent het recht op bijstand op basis van wederkerigheid toe aan alle onderdanen van de verdragsluitende partijen, die rechtmatig op het grondgebied van de andere partij verblijven. Rechtmatig verblijf is, ingevolge artikel 11, onderdeel a, van het verdrag, aanwezig indien ten aanzien van die persoon een verblijfs- of andere vergunning («permission») van kracht is, welke is vereist voor het verblijf in dat land.

De regeling van het verdrag heeft mede betrekking op vreemdelingen die, na verloop van een eerdere verblijfstitel, met instemming van het bevoegde gezag in een ander verdragsland verblijven. Volgens artikel 11, onder b, van het Europees Verdrag, wordt het verblijf eerst onrechtmatig op het ogenblik waarop een bevel tot verwijdering tegen de betrokken persoon is uitgevaardigd, tenzij schorsing van de uitvoering wordt verleend.

Aan leden van de PvdA-fractie kan worden toegegeven dat – in theorie – ook onvoorwaardelijk toegelatenen onder de werkingssfeer van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand vallen. Een voorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt in de praktijk echter niet aan onderdanen van de verdragsluitende partijen toegekend.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag antwoorden wij deze leden, dat de regering de visie van de heer Wentholt deelt dat voor de uitsluiting van de verzekeringsplicht op grond van de volksverzekeringen van personen aan wie het is toegestaan in Nederland te verblijven, doch die niet onvoorwaardelijk zijn toegelaten, een rechtvaardiging kan worden gevonden in het feit dat betrokkene in beginsel niet duurzaam in Nederland verblijven. Verwezen zij hiervoor ook naar de door deze leden aangehaalde nota naar aanleiding van het verslag, waarin onder meer is opgemerkt, dat voor wat betreft de toegang tot de volksverzekeringen in relatie tot het zijn van ingezetene veeleer sprake is van een codificatie van bestaand recht dan van nieuw recht. Ook thans is het veelal zo dat personen behorend tot deze categorie van vreemdelingen voor de toepassing van de volksverzekeringen niet als ingezetene worden aangemerkt, omdat – naast de sociaal economische band – met name de juridische band met Nederland zwak is.

Voorts wordt opgemerkt dat ook door de regering is onderkend dat een groot deel van de sociale zekerheidsvoorzieningen nauw samenhangen met deelname aan het arbeidsproces. Het is om die reden – zoals in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag reeds is aangegeven – dat de regering voornemens is om de hiervoor bedoelde groep van vreemdelingen middels een wijziging van de KB's uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen respectievelijk werknemersverzekeringen tot de verzekering toe te laten, voor zover zij rechtmatig in Nederland arbeid verrichten. Onder rechtmatig dient in dit verband te worden verstaan: in overeenstemming met de Wet arbeid vreemdelingen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de PvdA over een noot bij de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 30 juni 1995 (RV 1995, nr. 87) merken wij het volgende op. Door de heer Minderhout wordt gesuggereerd dat een algehele uitsluiting van groepen van vreemdelingen, die niet definitief zijn toegelaten tot Nederland, maar voorlopig zijn toegelaten of anderszins hier met toestemming van de overheid zijn, niet in overeenstemming is met artikel 8 van het Europees Verdrag inzake Sociale Zekerheid (EVSZ). De leden van de PvdA-fractie vragen de regering op grond waarvan zij van oordeel is dat dit wel het geval is.

In de betreffende noot gaat de heer Minderhout ten onrechte uit van de

veronderstelling dat de regering een algehele uitsluiting van de hier bedoelde categorie van personen beoogt. Dit is echter niet het geval. Zoals hiervoor reeds aangegeven zullen deze personen verzekerd zijn voor de werknemers- en de volksverzekeringen, indien zij rechtmatig in Nederland arbeid verrichten. Het verzekerd zijn impliceert dat zij tevens aanspraak kunnen maken op een uitkering. Dit laatste is slechts niet meer het geval indien aan een vreemdeling definitief de toegang tot Nederland wordt ontzegd.

Het maken van een onderscheid tussen rechtmatig en niet rechtmatig in Nederland werkende vreemdelingen acht de regering gerechtvaardigd en niet in strijd met het EVSZ. In de nota naar aanleiding van het verslag is hier naar aanleiding van een vraag van de SP-fractie reeds uitgebreid bij stilgestaan. Verwezen zij naar de pagina's 29 tot en met 32 van dit verslag.

De leden van de D66-fractie vroegen in verband met de uitsluiting van de verzekeringsplicht of het niet aantrekkelijker wordt om een illegaal in dienst te nemen en of de maatregel daarom niet contraproductief zou kunnen gaan werken. Naar aanleiding hiervan zij opgemerkt – onder verwijzing naar blz. 72 van de nota naar aanleiding van het verslag – dat een dergelijk effect nooit geheel valt uit te sluiten. Dit mogelijke effect is echter geen reden geweest om niet voor deze oplossing te kiezen. Hierbij is mede betrokken de overweging dat ook thans voor illegalen vaak geen of onvoldoende premies worden afgedragen. Het ligt voorts niet in de rede te veronderstellen dat bonafide werkgevers om redenen van het vervallen van de verzekeringsplicht plotseling illegalen in dienst zullen gaan nemen. Verder is hierbij overwogen dat de meer intensieve controle op illegale arbeid een grotere pakkans garandeert en dat de zwaardere sancties op het in dienst hebben van illegale vreemdelingen een zodanige kostenpost opleveren, dat het geldelijke voordeel hiervan teniet gedaan zal worden.

Naar aanleiding van de opmerking van deze leden over de voorzieningen van vreemdelingen die in afwachting zijn van een vluchtelingenstatus, merken wij het volgende op. De vreemdelingen die in afwachting zijn van een vluchtelingenstatus, de asielzoekers, worden opgevangen in een centrale voorziening. Krachtens de Wet centraal orgaan opvang asielzoekers (hierna: wet COA) op basis van de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers ontvangen zij een basispakket voorzieningen, waarvan gezondheidszorg onderdeel uitmaakt. Deze vreemdelingen worden dus niet afgesloten van voorzieningen en medische hulp, zoals deze leden lijken te veronderstellen. Het wetsvoorstel beoogt geen wijziging te brengen in de bestaande voorzieningen van asielzoekers. In artikel 8c, waarin de differentiatie is opgenomen van de aanspraken van rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, is dit verwoord in het tweede lid, onderdeel b. De fractie van D66 wijst voorts op het belang van een zo kort mogelijke procedure van statusverlening. Zij vragen in dat verband wat op dit moment de gemiddelde duur is waarop een vluchteling op een verblijfsvergunning moet wachten.

Op 1 april 1997 bedroeg de gemiddelde behandelingsduur van de nieuwe verzoeken om asiel in eerste aanleg 2,8 maanden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van Groen-Links of de regering heeft nagedacht over het feit dat als gevolg van het wetsvoorstel «iedereen die afwijkt van de lichtgekleurde «Hollandse» verschijningsvorm een grotere kans op «onterechte» controle heeft», merken wij op dat wij die vrees niet delen. De aanvragers van een beschikking zijn verplicht de relevante gegevens en bescheiden te verstrekken bij hun aanvraag. De algemene regeling is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:2). Voor een vreemdeling betekent dit bijvoorbeeld dat hij een bewijs van zijn verblijfsdocument dient over te leggen. Bestuursorganen die belast zijn met de afhandeling van

aanspraken, zullen de gegevens controleren die relevant zijn voor de behandeling van de beschikking. Dit betekent veelal de raadpleging van de GBA, waarin ook de voor de behandeling van een aanvraag van een vreemdeling relevante verblijfsgegevens zijn opgeslagen. Slechts in het geval dat uit de GBA een andere verblijfspositie blijkt dan uit de documenten die de desbetreffende persoon overlegt, zal een extra verificatie bij de vreemdelingendienst plaatsvinden. De uitvoeringsinstanties zullen worden voorgelicht over de uitvoering van het wetsvoorstel. Daarin zal bovenstaande handelswijze worden meegenomen. Wel zal dit aspect van de uitvoering worden meegenomen in de evaluatie van het wetsvoorstel.

Voorts vragen deze leden of de regering bereid is maatregelen te treffen om te komen tot een non-discriminatiecode voor de uitvoerders, een laagdrempelige klachtmogelijkheid en goede en zorgvuldige voorlichting voor alle betrokkenen. Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat wij het risico van discriminatie in de uitvoering niet zo groot achten dat er nu al aanleiding is voor het treffen van een bijzondere voorziening zoals een landelijke non-discriminatiecode. Het onderzoek door het betrokken uitvoeringsorgaan dient zich immers niet verder uit te strekken dan de voor de beoordeling van de aanvraag noodzakelijke gegevens. Die gegevens zijn bovendien objectief vaststelbaar. Wij vinden het belangrijk dat in eigen kring anti-discriminatiecodes worden geformuleerd. De uitvoerende instanties moeten in staat worden geacht om, indien dat noodzakelijk zou zijn, binnen de eigen kring aan oplossingen in de vorm van non-discriminatiecodes of specifieke klachtmogelijkheden te werken. Daarnaast wordt op dit moment een uitgebreide voorlichtingscampagne voorbereid voor de uitvoeringsorganisaties alsmede een publieksvoorlichting voor de vreemdeling. Uiteraard krijgen de aspecten discriminatie en klachtmogelijkheden ook bij de voorgenomen evaluatie de nodige aandacht.

Voorts vroegen de leden van de GroenLinks-fractie aandacht voor de bewijsproblemen van langdurig illegalen rond de zgn. zes-jaarsregeling. Deze leden vroegen in dit verband hoe de regering van plan is deze bureaucratisch wellicht juiste, maar in zijn uitwerking onterechte situaties beter en humaner te regelen. De kern van het beleid ten aanzien van langdurig illegalen wordt gevormd door het kunnen aantonen van een specifiek benoemde termijn voor verblijf en een wit arbeidsverleden. De regeling zou in de praktijk onuitvoerbaar worden als aan deze bij de vreemdeling berustende bewijslast wordt getornd. De regering ziet dan ook geen aanleiding om de bewijslast te versoepelen.

De leden van de fracties van de SGP, RPF en GPV hebben gevraagd in hoeverre controle plaatsvindt op rechtmatig verblijf, indien geen aanspraak wordt gemaakt op overheidsvoorzieningen, vergunningen etc. Daaraan verbonden zij de vraag of er feitelijk sprake is van een gedoogbeleid ten aanzien van niet rechtmatig verblijvenden in wier onderhoud, huisvesting etc. wordt voorzien door particuliere voorzieningen. Uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenbeleid is dat diegenen die niet worden toegelaten, ons land dienen te verlaten. In beginsel wordt vreemdelingen een redelijke termijn gegund om op eigen gelegenheid te vertrekken (artikel 24 Vreemdelingenwet). Vertrekt een vreemdeling niet op vrijwillige basis, dan komt gedwongen terugkeer aan de orde. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen die wel of niet aanspraak maken op overheidsvoorzieningen. Het beleid is erop gericht illegaal verblijf en illegale immigratie zoveel mogelijk tegen te gaan, en dit wetsvoorstel vormt daartoe een belangrijk instrument, naast andere maatregelen die gericht zijn op werkgevers van illegalen en het bestrijden van mensensmokkel. In dit verband wijs ik ook op de formatieve uitbreiding van de politiesterkte met 650 bves ten behoeve van de intensivering van het vreemdelingentoezicht en de convenanten die

daarover eind 1994 zijn afgesloten tussen de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken enerzijds en de korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen anderzijds. Daarbij zijn toen de volgende vijf prioriteiten geformuleerd voor het vreemdelingentoezicht:

- opsporing en uitzetting van criminele vreemdelingen (al dan niet illegaal);
- opsporing van vreemdelingen die de openbare orde verstoren of anderszins overlast veroorzaken;
- uitzetting en vertrek onder toezicht van vreemdelingen aan wie (voortgezet) verblijf niet is toegestaan;
- de aanpak van individuen en groepen die voordeel hebben bij illegaliteit van vreemdelingen; en
- vreemdelingen die bij onderzoeken of controles op grond van andere wetgeving in aanraking komen met de politie.

Het opsporen en uitzetten van illegale vreemdelingen is in ons land dus wel degelijk een prioriteit. Om een zorgvuldige maar ook effectieve opsporing van illegale vreemdelingen te realiseren wordt op grond van artikel 19 Vreemdelingenwet, echter uitsluitend opgetreden hetzij op basis van concrete aanwijzingen van illegaal verblijf, of hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf zodra dit mogelijk is na grensoverschrijding. Groot-schalige, ongerichte opsporingsacties passen niet binnen deze aanpak.

Deze leden vroegen voorts of er een redelijke garantie bestaat dat na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel de verblijfsstatus van asielzoekers binnen zes weken zal zijn vastgesteld en de fouten in de verblijfsadministraties zijn verwerkt. Ten slotte hebben deze leden gevraagd of beslissingen tot verwijdering binnen zes maanden worden geëffectueerd. Op grond van de recente ervaringsgegevens kan de redelijke garantie worden geboden dat binnen de wettelijke termijn van zes maanden op een asielaanvraag kan worden beslist. Mutaties in de verblijfsrechtelijke gegevens zullen als regel binnen enige weken kunnen worden verwerkt, tenzij er sprake is van ingrijpende wijzigingen. Dit geldt ook voor het corrigeren van fouten. Is er sprake van een eenvoudige administratieve correctie dan zal die binnen enige dagen kunnen worden aangebracht. Gaat het echter om een fout die pas kan worden hersteld na een voorafgaand onderzoek, dan zal dit aanzienlijk meer tijd vergen. De administratieve handelingen als zodanig, in casu het berichtenverkeer, vergen geen extra tijdsbeslag. De feitelijke effectuering van beslissingen tot verwijdering en uitzetting is sterk afhankelijk van de mogelijkheden in het individuele geval. Voor de snelheid van de uitvoering zijn zowel van belang de medewerking van de betrokken vreemdeling als de medewerking van het land waarnaar zal worden verwijderd. Overigens mag hierbij niet uit het oog worden verloren dat op de vreemdeling zelf primair de verplichting rust het land te verlaten nadat hij of zij de aanzegging heeft gekregen het land te verlaten.

Naar aanleiding van de opmerking van het lid van de SP-fractie dat het wetsvoorstel overbodig is, merken wij op dat wij die opvatting niet delen. Wij verwijzen daartoe naar ons antwoord op de vraag naar «nut en noodzaak» van het wetsvoorstel, die de leden van de fractie van Groen-Links stelden.

Het lid van de SP-fractie verzocht voorts om duidelijkheid aangaande de situatie dat een vreemdeling met terugwerkende kracht een verblijfsvergunning wordt verleend. Daarbij geeft hij het voorbeeld van een vreemdeling die in Nederland een verblijfsvergunning aanvraagt voor verblijf bij vrouw en kind. In het vreemdelingengerecht geldt het beginsel dat de ingangsdatum van de vergunning tot verblijf de datum van aanvraag is. Hiermee wordt de werking van een vergunning in vreemdelingenrechtelijke zin geregeld. Hiervan moet worden onderscheiden de ingangsdatum van de uitkeringen en voorzieningen op basis van de sociale zekerheidswetgeving. Deze wordt bepaald door de desbetreffende

materiewetgeving. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de belanghebbende zijn aanspraken op een voorziening tijdig door het indienen van een aanvraag bij het betreffende bestuursorgaan geldend te maken en daarbij de benodigde gegevens en bescheiden te verschaffen. Het ligt dan ook in de eerste plaats op de weg van de betrokken vreemdeling om uitsluitel te verkrijgen over zijn verblijfsstatus en daartoe zo nodig rechtsmiddelen aan te wenden. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat veelal geen aanspraak op uitkering of voorziening bestaat, zolang betrokkene niet beschikt over een onvoorwaardelijke verblijfsstatus.

Het geval kan zich voordoen waarin, nadat een gevraagde voorziening in verband met het ontbreken van een verblijfsvergunning is afgewezen, alsnog, en met terugwerkende kracht, een verblijfsvergunning wordt verleend. Er bestaat geen plicht voor het bestuursorgaan om tot herziening over te gaan in die gevallen waarin het besluit om de voorziening te weigeren kracht van gewijsde heeft. Dit laat uiteraard de bevoegdheid van het bestuursorgaan om ambtshalve tot herziening te besluiten onverlet, binnen de eventuele beperkingen die de desbetreffende materiewet daaraan stelt. Verder staat het de vreemdeling vrij om met het oog op de gewijzigde omstandigheden een nieuwe aanvraag in te dienen.

Met betrekking tot het gegeven voorbeeld inzake de vreemdeling die verzoekt om aanvullende bijstand tot de relevante gezinsnorm, wordt nog het volgende opgemerkt. In de geschetste situatie, waarin wel een hele lange tijd ligt tussen de aanvraag tot verhoging van de bijstand en de verlening van de verblijfsvergunning, zal het gemeentelijke besluit om de bijstand niet te verhogen naar alle waarschijnlijkheid kracht van gewijsde hebben gekregen. De vreemdeling heeft derhalve geen andere mogelijkheid dan om alsnog een nieuwe aanvraag bij de gemeente te doen. In beginsel wordt geen bijstand verleend over een periode welke voorafgaat aan de datum waarop de bijstands aanvraag is ingediend. Dit gelet op het uitgangspunt dat bijstand op aanvraag wordt verleend en de noodzaak van een beoordeling van de individuele situatie van de aanvrager ingevolge artikel 13 Abw. Van eerder bedoeld beginsel kan worden afgeweken, indien bijzondere omstandigheden dat rechtvaardigen. Bij de beoordeling van de vraag of zich bij de verlening van een verblijfsvergunning met terugwerkende kracht zulke omstandigheden voordoen, komt het bijstandsverlenend orgaan een zekere beleidsvrijheid toe. Een en ander is een weergave van de bestaande praktijk. Het onderhavige wetsvoorstel brengt hierin geen verandering.

2.2. Nadere regelingen

De leden van de fractie van de PvdA stelden de vraag wat de stand van zaken is met betrekking tot de opstelling van de algemene maatregelen van bestuur ter uitvoering van de koppelingswet. Aan deze maatregelen wordt thans de laatste hand gelegd. In het kader van de Tweede Kamerbehandeling van het wetsontwerp is reeds de toezegging gedaan dat de tekst van de op de Algemene bijstandswet te baseren maatregel vooraf aan de Tweede Kamer ter kennis zal worden gebracht. Er wordt naar gestreefd de voorbereiding daarvan op een zodanig tijdstip af te ronden, dat die maatregel de Eerste Kamer kan bereiken voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Deze leden wensten voorts te vernemen of al een regeling is getroffen voor vreemdelingen die uitgeprocedeerd zijn, maar niet verwijderbaar zijn vanwege gezondheidsredenen of vanwege gezondheidsredenen hier mogen verblijven. In de brief van 10 oktober 1996 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1996/97, 19 637, nr. 233) is aangegeven dat in overleg met de COA nader bezien zal worden hoe in de praktijk vorm gegeven zal worden aan het beroep op de centrale opvang door vreemdelingen die

onder artikel 25 van de Vreemdelingenwet vallen. Het gaat hier om vreemdelingen en hun gezinsleden aan wie uitstel van vertrek is verleend, omdat met het oog op hun gezondheidstoestand verwijdering onverantwoord is. Ter uitvoering van de toezegging aan de Tweede Kamer, is het COA verzocht deze vreemdelingen in het uiterste geval gebruik te laten maken van de faciliteiten die krachtens de wet COA worden verstrekt, indien in hun opvang op geen enkele andere wijze (bijvoorbeeld door verblijf bij familie en/of bekenden, in een ziekenhuis of anderszins) kan worden voorzien. Een afzonderlijke regeling hiertoe is niet noodzakelijk. Artikel 3 van de Wet COA biedt een voldoende wettelijke basis om ook deze categorie vreemdelingen in aanmerking te laten komen voor een verblijf in de centrale opvang.

De leden van de PvdA-fractie wensen tevens te vernemen of de tekst al beschikbaar is van de toegezegde regeling voor personen die in het kader van gezinshereniging hier komen, maar niet onmiddellijk over een verblijfsvergunning beschikken. Tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd een aanwijzing aan de vreemdelingendiensten te geven om met voorrang de aanvragen om een vergunning tot verblijf voor gezinshereniging waaraan een machtiging tot voorlopig verblijf ten grondslag ligt, af te doen. Deze aanwijziging zal worden opgenomen in de wijziging van de Vreemdelingen-circulaire. Er is nog geen tekst beschikbaar van de wijziging van de Vreemdelingen-circulaire.

2.3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele nadere vragen gesteld inzake de koppeling VAS-GBA.

Deze leden vroegen of de zogenaamde restproblematiek is opgelost? Met de zogeheten restproblematiek wordt geduid op de vreemdelingen die wel staan ingeschreven in de GBA maar zich niet hebben gemeld bij de korpschef. De verschillen tussen de bestanden van het VAS en van de GBA kwamen aan het licht tijdens het koppelingsproject. De doorlooptijd van dit project was te kort om deze bestandsverschillen geheel weg te werken en met de regionale korpsen en met de gemeenten is vervolgens de afspraak gemaakt dat zij deze restproblematiek vóór 1 januari 1997 opgelost zouden hebben. In de tweede helft van de maand maart heeft, zoals reeds is aangekondigd in het overleg met de Tweede Kamer, een kwaliteitsmeting plaatsgevonden. De resultaten van deze meting worden thans verzameld en geanalyseerd. Wij zullen, overeenkomstig de toezegging aan de Tweede Kamer, beide Kamers der Staten-Generaal in mei informeren.

Wij merken hierbij nog op dat de koppeling VAS-GBA weliswaar een belangrijk hulpmiddel is voor de uitvoeringsorganen maar dat het uiteraard in gevallen van twijfel en onduidelijkheid over de gegevens op de weg van de uitvoeringsorganen ligt navraag te doen bij de betrokken vreemdelingendienst voor het verkrijgen van de meest recente verblijfsgegevens.

De leden van de PvdA-fractie stelden voorts nog enige vragen over in de praktijk gesignaleerde problemen als de lijdelijkheid van de GBA, zulks in tegenstelling tot het VAS, de onderscheiden vermogens van beide systemen tot het lezen van diacritische tekens, uiteenlopende vermelding van adressen, etc.

Het is ons niet duidelijk waar deze leden op doelen als zij stellen dat de GBA lijdelijk is. Wellicht kunnen zij hun antwoord vinden in de hierna volgende beschrijving van de verhouding tussen het VAS en de GBA.

Tussen de beide administraties geldt een zekere afhankelijkheid waar het de authenticiteit van gegevens betreft. De GBA is als authentieke bron van persoonsgegevens binnen de (semi)overheid leidend ten opzichte van het VAS, voor zover het gaat om algemene persoonsgegevens. Het

omgekeerde geldt voor de verblijfsrechtelijke gegevens van vreemdelingen. Daarin is de GBA volledig afhankelijk van de gegevens van de vreemdelingendiensten. Dat betekent dat het VAS de authentieke bron is van de verblijfsrechtelijke gegevens en in dat opzicht leidend is ten opzichte van de GBA.

Het GBA-systeem kan inderdaad wel diacritische tekens verwerken terwijl dat in het VAS niet mogelijk is. Evenwel zijn zodanige technische voorzieningen getroffen dat dit verschil geen beletsel vormt voor een juiste communicatie tussen beide administraties. In het bijzonder wordt daarbij gebruik gemaakt van het unieke Identifierende A-nummer. Dit gemeentelijke administratienummer is ook opgeslagen in het VAS en is gekoppeld aan het zogeheten CRV-nummer (Centraal Register Vreemdelingen), hetgeen communicatieproblemen in samenhang met diacritische tekens voorkomt.

Als gevolg van de gemaakte afspraken over de leidende rol van de GBA (algemeen) dan wel het VAS (verblijfsrechtelijke gegevens) zullen zich geen andere administratieve verschillen kunnen voordoen. Verschillen in schrijfwijze van bijvoorbeeld naamgegevens bij de eerste inschrijving zullen als gevolg van de koppeling onmiddellijk worden gesignaleerd en worden opgeheven.

Daarnaast zullen de uitvoeringsorganen bij iedere aanvraag om een voorziening de actuele verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling moeten nagaan. Daarbij worden de gegevens die de aanvrager verstrekt vergeleken met de GBA-gegevens hetgeen in voorkomende gevallen er toe leidt dat afstemming van de administratie van het uitvoeringsorgaan op de GBA plaatsvindt.

Voor wat betreft de vraag naar de uiteenlopende adressen in VAS en GBA merken wij op dat in beginsel het GBA-adres als maatgevend wordt aangemerkt. Voor zover er verschillen bestaan tussen het GBA-adres en het adres dat reeds in het VAS is geregistreerd, wordt dus van het GBA-adres uitgegaan. Wanneer er echter aanwijzingen zijn dat het GBA-adres niet overeenkomt met het feitelijk adres, zal in overleg tussen vreemdelingendienst en de gemeente aanpassing van adresgegevens aan de feitelijke situatie moeten plaatsvinden.

Daarnaast vroegen deze leden of het mogelijk is gebleken de 20 VAS-posities met betrekking tot het verblijfsrecht naar 10 GBA-posities te transponeren met behoud van voldoende onderscheidend vermogen.

Bij de formulering van het nieuw voorgestelde artikel 1b van de Vreemdelingenwet is de codering van verblijfsposities zoals vastgesteld in de Wet GBA, nadrukkelijk in ogenschouw genomen. Die GBA-codering onderscheidt inderdaad 10 verschillende verblijfsposities die verwijzen naar de Vreemdelingenwet of internationale regelingen. Om vanuit het VAS, dat een veel groter aantal verschillende verblijfsposities kent, te komen tot deze onderscheiding van 10 codes, is in overleg tussen de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken een transponeringstabel opgesteld.

Uit het bovenstaande blijkt dat de 10 verschillende GBA-codes over voldoende onderscheidend vermogen voor de uitvoering van dit wetsvoorstel beschikken. In het kader van het Koppelingsproject VAS-GBA, dat op 1 juni 1996 is afgerond, hebben de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken evenwel afgesproken dat een onderzoek zal worden uitgevoerd naar de bruikbaarheid van de verblijfs-codering van de GBA. Dit om volledige helderheid te krijgen over de gebruikswaarde van de verblijfs-codering voor afnemers van de GBA-informatie. Bij verschillende organisaties betrokken bij de uitvoering van dit wetsvoorstel wordt nagegaan of de informatie over het verblijfsrecht in de GBA inderdaad toereikend is voor de uitvoering van het wetsvoorstel. Nadat het onderzoek begin 1997 was gestart, is de uitvoering daarvan momenteel tijdelijk stopgezet, omdat de betrokken

uitvoeringsorganisaties nog onvoldoende informatie konden verschaffen over de bruikbaarheid van de GBA-codering in relatie tot dit wetsvoorstel.

Deze leden vroegen verder of een oplossing is gevonden voor de vertraging in de behandeling van de verzoeken om een verblijfsvergunning door de vreemdelingendienst en zij haalden daarbij het voorbeeld aan van de verlenging van een verblijfsvergunning die pas twee maanden na het verlopen van de geldigheid daarvan plaatsvond. Indien de vreemdeling tijdig, dat wil zeggen vier weken vóór het verstrijken van de toelating een aanvraag heeft ingediend om voortgezette toelating dan zal deze vreemdeling ingevolge het bepaalde in artikel 79 van het Vreemdelingenbesluit niet worden uitgezet zolang op de aanvraag niet is beslist. Op basis van de mogelijkheid die daartoe in het wetsvoorstel in het leven is geroepen, zal in de verschillende uitvoeringsregelingen die aanspraken op voorzieningen regelen, vastgelegd worden dat de vreemdeling in een dergelijk geval aanspraakgerechtigd blijft, ook al zou nog niet op zijn aanvraag zijn beslist.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts hoe de beoordeling van het recht op een voorziening plaatsvindt in het geval dat een vreemdeling die aanvraagt. De leden van de fractie van Groen Links sloten zich bij deze vraag aan.

De algemene regeling hieromtrent is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Ingevolge artikel 4:2 van die wet dient de aanvrager bij zijn aanvraag de gegevens en bescheiden te verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Hieruit volgt dat een vreemdeling tevens een relevant verblijfsdocument zal moeten overleggen. Er zal immers een extra toets moeten plaatsvinden, namelijk tot welke categorie de betreffende vreemdeling behoort. Slechts in dit opzicht verschilt de beoordeling van het recht op een voorziening met die van een Nederlander. Indien de door de vreemdeling overlegde verblijfsbescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, en ook raadpleging van het VAS/GBA geen uitsluitsel biedt, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen. Vooreerst echter moet de vreemdeling de gelegenheid worden geboden om zijn aanvraag binnen een bepaalde termijn aan te vullen. Indien de door de vreemdeling overgelegde bescheiden voldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag, volgt een beschikking omtrent het al dan niet toekennen van de gevraagde voorziening. Tegen de genomen beschikkingen heeft de vreemdeling de normale mogelijkheden van bezwaar en beroep, zoals geregeld in de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht.

Voor wat betreft de vraag hoe de beoordeling op het recht van voorzieningen plaatsvindt van de specifieke groep vreemdelingen die niet ingeschreven staan bij VAS of GBA, maar die wel recht hebben op bepaalde voorzieningen, zoals asielzoekers, EG-onderdanen, grensarbeiders en mensen die naar het buitenland zijn vertrokken, maar nog wel recht hebben op voorzieningen, merken wij het volgende op.

Asielzoekers worden wel ingeschreven in de GBA, maar pas na een jaar verblijf in Nederland (artikel 55 Besluit GBA). Op asielzoekers is de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (RVA) van toepassing. De asielzoeker krijgt in beginsel de in de RVA neergelegde voorzieningen op het moment dat hij of zij een asielverzoek heeft ingediend. EG-onderdanen die in Nederland verblijven, dienen zich in beginsel inderdaad niet te melden bij de vreemdelingendienst. Dit laat onverlet de plicht voor deze groep vreemdelingen om zich bij de gemeente van verblijf en dus de GBA in te schrijven, mits zij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar tenminste twee derden van de tijd in Nederland verblijf zullen houden (artikel 65, eerste lid 1 Wet GBA). Door deze inschrijving en de koppeling tussen de bestanden van de GBA en de uitvoerende organen, kan de beoordeling van het recht op voorzieningen plaatsvinden.

Voor de grensarbeider geldt hetzelfde inschrijvingscriterium voor de GBA als voor elke andere ingezetenen: 2/3 van een half jaar. Binnen de vrije termijn van artikel 8 Vreemdelingenwet worden zij niet in het VAS opgenomen. Vreemdelingen die rechtmatig verblijf houden op grond van artikel 8 Vreemdelingenwet komen in beginsel niet in aanmerking voor aanspraken op collectieve voorzieningen (artikel 8c Vreemdelingenwet). Bij grensarbeiders die anderzins rechtmatig in Nederland verblijven dan wel aanspraakgerechtigd zijn, maar niet in het GBA zijn ingeschreven, vindt de beoordeling van het recht op voorzieningen plaats op basis van de informatie en bewijsstukken (bijvoorbeeld het paspoort) die de vreemdeling bij zijn aanvraag verschaft. Voor zover het recht op een voorziening ervan afhankelijk is dat de vreemdeling rechtmatig in Nederland arbeid heeft verricht, kan waar nodig informatie worden gevraagd bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Onder geprivilegieerden worden verstaan diplomatiek personeel en internationale ambtenaren die wel in Nederland verblijven, maar die niet onder de werking van de Vreemdelingenwet vallen. Deze vreemdelingen worden niet ingeschreven in de GBA, wanneer het Ministerie van Buitenlandse Zaken hen aanwijst en registreert in een eigen administratie. Echter, niet alle vreemdelingen die onder de categorie geprivilegieerden vallen, zijn door het Ministerie van Buitenlandse zaken aangewezen op basis van de Verdragen van Wenen van 1961 en 1963 en de verschillende Zetelovereenkomsten tussen Nederland en internationale organisaties. Gevolg is dat een aantal geprivilegieerden wel in de GBA voorkomt, maar niet in het VAS. Voor de «koppeling» tussen VAS en GBA is die groep problematisch. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken streeft naar opnemings op zo kort mogelijke termijn in de eigen registratie van alle vreemdelingen die als geprivilegieerden worden aangemerkt. Daarmee zal deze restcategorie zijn opgelost. De geprivilegieerden zijn in het bezit van een document, verstrekt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waaruit hun bijzondere status blijkt. Aan de hand van deze gegevens kan een beoordeling op het recht van voorzieningen plaatsvinden.

Tenslotte de vreemdelingen die naar het buitenland zijn vertrokken, maar nog wel recht hebben op voorzieningen. In beginsel blijven vreemdelingen die naar het buitenland zijn vertrokken in de GBA geregistreerd, zij het met de aantekening: «naar het buitenland vertrokken». Aan de hand van deze gegevens kan een beoordeling op het recht van voorzieningen plaatsvinden.

Voor een antwoord op de vragen van deze leden over een non-discriminatie code, een goed toegankelijke klachtmogelijkheid, adequatie voorlichting en aandacht voor deze aspecten bij de evaluatie van deze wet, verwijzen wij gaarne naar het antwoord dat wij op soortgelijke vragen van de fractie van GroenLinks hebben gegeven.

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie hoe een instantie weet dat er relevante wijzigingen optreden in de verblijfspositie van cliënten. Uit de wijziging van de GBA-codering blijkt dat een wijziging is opgetreden in de verblijfspositie van de vreemdeling.

De fractie van GroenLinks vraagt welke waarborgen er zijn om te voorkomen dat elke administratieve fout, nalatigheid of vergissing automatisch tot uitsluiting van voorzieningen leidt.

Voor het al dan niet verstrekken van voorzieningen zal een uitvoerende instantie gebruik maken van de gegevens uit de GBA. Tegelijkertijd zal een vreemdeling bij het aanvragen van een voorziening een bescheid overleggen, waaruit zijn verblijfstatus blijkt. Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht is de vreemdeling zelfs gehouden dit vreemdeling-rechtelijk bescheid te overleggen. Indien de gegevens over het verblijf uit het document van de vreemdeling niet overeenkomen met de gegevens uit de GBA, dient de ambtenaar van de uitvoerende dienst contact op te nemen met de vreemdelingendienst over de juiste gegevens omtrent het

verblijfsrecht, alvorens over te gaan tot een beslissing tot uitsluiting van voorzieningen. De uitvoerende diensten worden ook in die zin geïnstrueerd. In beginsel wordt hiermee gewaarborgd dat wordt voorkomen dat elke administratieve fout, nalatigheid of vergissingen automatisch leidt tot uitsluiting van voorzieningen.

De fractie van Groen Links vraagt naar de stand van zaken voor wat betreft het foutloos en tijdig verstrekken van vergunningen door de vreemdelingendienst. Zij vraagt zich daarbij af hoe hoog het foutpercentage ligt, wat de doorlooptijd is bij voorzieningen en hoeveel de tijdsoverschrijding is bij verlengingen.

Aangezien de vreemdelingendiensten een administratie in eigen beheer voeren (het VAS) die geheel gescheiden is van die van de IND, beschikken wij niet over de door deze leden gevraagde gegevens. Het is ons overigens wel bekend dat de inzet van de vreemdelingendiensten er op is gericht de aanvragen om toelating binnen de wettelijke termijnen af te doen. Binnenkort zal een onderzoek van start gaan dat er op is gericht de informatieverstrekking tussen vreemdelingendiensten en het Ministerie van Justitie te verbeteren, zodat een beter zicht op het feitelijk functioneren van de vreemdelingendiensten ontstaat.

Het lid van de SP-fractie stelt zich de vraag hoe de uitkerende instantie de informatie uit de GBA verkrijgt.

Verschillende uitvoeringsorganen, die zijn betrokken bij het koppelingswetsvoorstel, zijn door de minister van Binnenlandse Zaken reeds geautoriseerd voor de verkrijging van GBA-gegevens die zij nodig hebben voor hun taak. Voor zover uitvoeringsorganen nog geen gebruik maken van GBA-gegevens, kunnen zij door de minister van Binnenlandse Zaken worden geautoriseerd.

Verstrekking van GBA-gegevens aan uitvoeringsorganisaties en dus ook van verblijfstitelgegevens uit de GBA, kan op verschillende manieren plaatsvinden. Allereerst kan het betreffende uitvoeringsorgaan in de gelegenheid worden gesteld om op ad hoc basis informatie te krijgen. Daarnaast kan een uitvoeringsorgaan GBA-gegevens verstrekt krijgen, elke keer wanneer een wijziging van die gegevens plaatsvindt. Deze laatste vorm van verstrekking wordt spontane gegevensverstrekking genoemd. Voor die spontane gegevensverstrekking is noodzakelijk dat eerst een algehele afstemming van gegevens tussen de eigen administratie en de GBA plaatsvindt. Met andere woorden, bij iedere individuele aanvraag van een voorziening is een uitvoeringsorgaan in staat om de GBA te raadplegen, mits daaraan een autorisatie ten grondslag ligt.

Het lid van de SP-fractie veronderstelde dat verschillen in de spelling van een buitenlandse naam het systeem ondermijnen.

Zoals bij de beantwoording van de daarop betrekking hebbende vraag van de PvdA reeds is aangegeven kan het enige verschil in schrijfwijze tussen beide administraties zich voordoen bij de zogeheten diacrieten. De veronderstelling dat die verschillen het systeem kunnen ondermijnen is niet juist. In ons antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie hebben wij aangegeven dat zodanige technische voorzieningen zijn getroffen dat zich geen communicatieproblemen tussen beide systemen zullen voordoen.

Naar aanleiding van de stelling van het lid van de SP-fractie dat de vreemdelingendiensten, zeker in de grote gemeenten, achter zouden lopen met de verwerking van de GBA-gegevens in het VAS, merken wij het volgende op. Hoewel een incidentele achterstand in de verwerking van GBA-gegevens in een beperkt aantal korpsen niet geheel kan worden uitgesloten, hebben ons geen signalen bereikt dat er sprake zou zijn van een structureel probleem.

2.4. Noodopvang voor vrouwen

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering te garanderen dat voor vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus die daarvoor in aanmerking komen, noodopvang mogelijk zal zijn. De leden van de fractie van GroenLinks sloten zich bij deze vraag aan.

Deze leden gaan er ten onrechte vanuit dat vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning pas noodopvang kunnen krijgen, zoals gegeven wordt door de zogenaamde «blijf van mijn lijf huizen», nadat de vreemdelingendienst heeft bekeken of hun verzoek kansrijk is. Deze noodopvang staat in beginsel open voor alle vrouwen die zich in een noodsituatie bevinden. Dit staat los van hun (afhankelijk) verblijfsrecht.

3. Financiering medische zorg in acute noodsituaties

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd nader in te gaan op de vormgeving en werking van het illegalenfonds in de gezondheidszorg, en daarbij de hoogte van het subsidie te betrekken.

Zoals bekend is, berust het initiatief voor de oprichting van de landelijke stichting, die het fonds zal gaan exploiteren bij gezamenlijk optredende instellingen met een ruime ervaring met gezondheidszorg voor illegale vreemdelingen. Er zal dus sprake zijn van een op afstand van de rijksoverheid geplaatst fonds waaraan vanuit de rijksbegroting jaarlijks een subsidie zal worden verstrekt. Dit betekent dat bindende afspraken over de werkwijze en vormgeving van het fonds formeel pas kunnen worden vastgelegd in de voorwaarden van een subsidiebeschikking op grond van een aanvraag daartoe van de landelijke stichting die het fonds zal gaan exploiteren. Gelet op het goede overleg dat met de oprichters wordt gevoerd en het feit dat het hier om bij uitstek materiedeskundigen gaat met ervaring op het terrein van de gezondheidszorg aan illegale vreemdelingen is het toch mogelijk om nu reeds uitspraken te doen over het fonds in oprichting.

Er wordt gedacht aan een opzet waarbij regionale samenwerkingsverbanden een bepalende inbreng krijgen bij het indienen van aanvragen bij het fonds. Van zo een samenwerkingsverband zouden tenminste de Gemeentelijke Geneeskundige Dienst, de district huisartsen vereniging(en) en één of meer zorgverzekeraars deel uit moeten maken. Aanvragen dienen in het voorafgaande jaar bij het Fonds te worden ingediend. Een door het bestuur van het fonds daartoe ingestelde commissie beoordeelt de aanvragen voor vergoeding en legt die vóór 1 januari voorzien van advies voor aan het bestuur van de stichting. De aanvragen dienen een onderbouwde schatting van het aantal te verwachten behandelingen te bevatten. Op grond van de beoordeling door de adviescommissie stelt het fonds aan het begin van het jaar de toedeling van de beschikbare middelen vast. De toegekende middelen moeten achteraf worden verantwoord. Indien niet tot (volledige) besteding is overgegaan, dient dit geld bij het Fonds te worden teruggestort.

Bij de vraag of de oprichting van het fonds de attitude van de hulpverlener niet zal veranderen dient men niet te vergeten dat het fonds beoogt een vangnet te bieden voor knelpunten waarbij de inzet van tijd en financiën voor de hulp aan illegale vreemdelingen tot onaanvaardbare gevolgen leidt. Uitgangspunt bij individuele contacten blijft steeds de humanitaire bereidheid van hulpverleners om het bieden van medisch noodzakelijke zorg te laten prevaleren boven de zekerheid van betaling. Het fonds zal binnen haar mogelijkheden en regels uitzicht bieden op een zekere financiële compensatie.

Over de vraag of de jaarlijkse subsidie van f11 miljoen voldoende zal zijn kan alleen worden gezegd dat de oprichters van het fonds van oordeel zijn dat dit bedrag een werkbare basis voor het fonds biedt. De ontwik-

keling van de zorg aan illegalen en de werking van het fonds zullen actief worden gevolgd door een monitoring-systeem. Over de resultaten hiervan zal de Eerste Kamer worden geïnformeerd. Zoals de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport reeds bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft aangegeven zal zij stappen ondernemen wanneer de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

De leden van de fractie van de PvdA informeerden naar de eisen waaraan een hulpverlener moet voldoen om in aanmerking te komen voor vergoedingen uit het fonds. In dat verband denkt men vooral aan de positie van hulpverleners buiten de grote steden. De leden van de fractie van GroenLinks toonden zich eveneens bezorgd op dit punt.

Het fonds zal onder voorwaarden toegankelijk zijn voor de eerste lijn en de AWBZ-gefinancierde gezondheidszorg aan illegale vreemdelingen, ongeacht de lokatie waar die zorg wordt geboden. Wanneer daar aanleiding toe bestaat kan de hulpverlener zich dus wenden tot een regionaal samenwerkingsverband of het initiatief nemen tot de oprichting daarvan. Het is niet waarschijnlijk dat rond de tegenstelling grote stad versus kleinere steden en platteland voor de gezondheidszorg aan illegale vreemdelingen een ongewenste situatie zal ontstaan. Het is goed om te bedenken dat de groep illegale vreemdelingen, die op geen enkele manier de financiële kosten van geneeskundige hulp kunnen dragen klein is en nu vooral in enkele grote steden is geconcentreerd. Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal die groep naar verwachting geleidelijk worden uitgebreid met een aantal personen die nu nog via Ziekenfonds en AWBZ zijn verzekerd. Het is niet waarschijnlijk dat het dan om grote aantallen zal gaan en dat de geografische spreiding drastisch zal veranderen. Mocht dit wel zo zijn dan vormt de werkwijze van het fonds met regionale samenwerkingsverbanden een voldoende flexibele constructie om dit op te vangen. De GGD zal naar verwachting deel uitmaken van een regionaal samenwerkingsverband en kan zeker een rol spelen bij het opsporen van verschillen op grond van lokatie.

De leden van de fractie van D66 informeerden naar de mogelijkheid om «noodzakelijke medische klachten» adequaat en op uniforme wijze te beoordelen.

Bij amendement is reeds gekozen voor het veranderen van de wetstekst in «medisch noodzakelijke hulp». Hiermee wordt de eigen verantwoordelijkheid van de arts en verpleegkundige centraal gesteld bij de beoordeling van de medische klacht van de illegale vreemdeling. Impliciet wordt zo ook toegegeven dat het praktisch ondoenlijk is om via gedetailleerde voorschriften de grens vast te leggen tussen acute problematiek en problematiek die dat niet zou zijn. De kwaliteit van de opleiding en de eisen die aan de beroepsuitoefening worden gesteld staan voldoende borg voor een redelijk eenduidige en gelijke beoordeling op dit punt.

De toegankelijkheid van de medische zorg voor de illegale vreemdeling blijft onverlet. Over de exacte voorwaarden die aan de toegang tot het fonds zullen worden verbonden zal het fonds na de oprichting via voorlichting duidelijkheid verschaffen.

De leden van de fractie van Groen Links vonden de formulering «medisch noodzakelijk» een verbetering, maar achtten die toch ook nog «subjectief interpreteerbaar».

Deze constatering is in zekere zin juist. Toch acht de regering het amendement een belangrijke verbetering, omdat de verantwoordelijkheid voor de oordeelsvorming duidelijk bij de meest deskundige partij wordt gelegd.

Het lid van de SP-fractie deelde de positieve mening over de formulering «medisch noodzakelijk». Dit lid vreesde wel dat de positie van arts

en ziekenhuis voor de gezondheidszorg aan illegale vreemdelingen zal veranderen in de rol van poortwachter. Dit zou tweedeling in de hand werken.

Het is onvermijdelijk dat instanties die aan de toegang van de gezondheidszorg staan ook bij het beoordelen van gezondheidsklachten van illegale vreemdelingen de afweging zullen moeten maken of en zo ja op welke wijze tot behandeling zal worden overgegaan. Gelet op het feit dat de medische verantwoordelijkheid van betrokkenen daarbij volledig overeind blijft, voorzien wij geen negatieve aspecten van een poortwachtersfunctie.

Ten aanzien van de vraag van dit lid of het wetsvoorstel in overeenstemming is met het Vrouwenverdrag en het Verdrag voor de rechten van het kind, merken wij het volgende op.

Het gaat hier om de vraag of het wetsvoorstel in strijd is met bepaalde verdragen, zoals het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind en het VN-verdrag inzake uitbanning van discriminatie van vrouwen, niet zozeer wat het recht op sociale zekerheid betreft, als wel wat het recht op gezondheidszorg betreft. Wat de feitelijke toegang tot de gezondheidszorg betreft gaan wij ervan uit dat de medische ethiek hiervoor – en in het bijzonder in acute noodsituaties – garant staat, ongeacht de vraag of de hulpverlenende persoon of instelling hiervoor van de betrokkene zelf, dan wel vanwege de overheid of anderszins, een financiële vergoeding krijgt.

Wel is het evident dat de financiële toegankelijkheid van de zorg de feitelijke toegankelijkheid daarvan bevordert, omdat hulpverlenende personen en instellingen bij het uitoefenen van hun taken niet alleen oog moeten hebben voor de medisch-ethische aspecten, maar ook voor de bedrijfseconomische aspecten daarvan.

Wat de financiële toegankelijkheid betreft, tekenen wij nog het volgende aan. Bij het inroepen van medische zorg is het juridisch gezien zo, dat een hulpvrager en een hulpverlener een overeenkomst aangaan, waarbij de ene partij, de hulpverlener, zich verbindt adequate hulp te verlenen en de andere partij, de hulpvrager, zich verbindt de daaraan verbonden kosten te betalen. Omdat de kosten die met het verlenen van medische zorg gemoeid zijn bijzonder hoog kunnen zijn, is in Nederland een financieringssysteem in het leven geroepen bestaande uit een stelsel van gedeeltelijk sociale (verzekering van rechtswege) en gedeeltelijk particuliere (verzekering via een daartoe strekkende overeenkomst) ziektekostenverzekeringen. Een aantal vormen van medische zorg is begrotingsgefinancierd. Die verzekeringen voorzien erin dat de kosten van medische zorg geheel of gedeeltelijk worden gedekt, hetzij in natura, hetzij via vergoedingen in geld. Dit financieringssysteem dient niet alleen ter bescherming van de financiële en sociale positie van individuen, maar dient ook ter bescherming van de Nederlandse volksgezondheid. Hoewel het dat effect wel grotendeels heeft, is de doelstelling van het Nederlandse verzekeringssysteem niet het zekerstellen van de financiering van de zorg ten behoeve van hulpverlenende personen en instellingen: er zullen zich altijd personen in Nederland kunnen bevinden, zowel legaal als illegaal, die om welke reden dan ook, niet, of niet voldoende tegen ziektekosten zijn verzekerd, die geen of onvoldoende middelen hebben om de kosten van noodzakelijke medische zorg te betalen, en die geen beroep op de ABW kunnen doen of van wie een zodanig beroep wordt afgewezen.

Het is evident dat door de uitsluiting van illegalen van de ZFW, de AWBZ, de WTZ en de ABW, een vermindering optreedt van het aantal mogelijkheden tot financiering van de medische zorg. De financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg wordt voor de cliënt inderdaad bemoeilijkt voor zover het betreft de financiering uit de wettelijke ziektekostenverzekeringen. Dat mag evenwel aan de feitelijke toegang van de gezondheidszorg in beginsel niet in de weg staan. In dit verband wordt aangetekend dat de door het wetsvoorstel veroorzaakte feitelijke toename

van het aantal onverzekerden gering zal zijn. Immers, het aantal illegalen dat verzekerd is ingevolge de sociale ziektekostenverzekeringen zal, gelet op de voor verzekering geldende grondslagen, eveneens gering zijn.

Bovendien staat het wetsvoorstel er niet aan in de weg dat illegalen desgewenst een particuliere ziektekostenverzekering afsluiten (anders dan de in de WTZ geregelde particuliere ziektekostenverzekering), zij het dat de financiële mogelijkheden daartoe naar verwachting voor de meeste illegalen gering zullen zijn.

Het in te stellen illegalenfonds en de mogelijkheden van de ziekenhuizen (COTG-richtlijn dubieuze debiteuren) beogen onder de gestelde voorwaarden enigszins een mouw te passen aan de financiële gevolgen van het wegvallen van de wettelijke verzekeringsmogelijkheden voor de hulpverlenende personen en instellingen in de gezondheidszorg, voor zover deze personen en instellingen die kosten niet op andere wijze gecompenseerd kunnen krijgen. Gelet op de beperkte middelen van dat fonds kunnen de voorwaarden niet anders dan stringent geformuleerd zijn.

Gelet op het voorgaande zijn wij van mening dat het wetsvoorstel niet in strijd is met het in de genoemde verdragen neergelegde recht op gezondheidszorg ten behoeve van de door die verdragen beschermde personen.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft, naar aanleiding van één van de vragen van de voorzitter van de SP-fractie in de Tweede Kamer over de dood van een illegale vreemdeling, een onderzoek ingesteld. In het onderzoeksrapport wordt de veronderstelling weerlegd dat medische hulp aan een illegaal in Nederland verblijvende persoon zou zijn geweigerd. Voorts wordt aangetoond dat de verblijfstatus van betrokkene geen enkele rol heeft gespeeld in de beoordeling van de behandelende arts. Deze conclusies zijn verwerkt in het antwoord op bovenvermelde vraag dat op 6 februari 1997 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is gezonden.

De problemen die ziekenhuizen ondervinden met onverzekerde illegale vreemdelingen vormen mede onderwerp van de monitoring van de gezondheidszorg voor illegalen en van de effecten van de Koppelingswet die reeds wordt voorbereid. Bovendien is de mogelijkheid voor ziekenhuizen om een beroep te doen op de richtlijn dubieuze debiteuren door het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg met ingang van 1 januari 1997 verlengd met één jaar. Langs deze weg ontstaat eveneens de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de omvang van de problematiek van onverzekerde illegale vreemdelingen.

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

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

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave

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