

**WODC**  
**Onderzoeksnotities**

**1999/7**

**Eén jaar  
'Koppelings-  
wet' in de  
praktijk**

Tussenrapportage over  
de implementatie en  
het eerste uitvoeringsjaar

**O. Etman**

**J. Korpel**

*Justitie*



**Wetenschappelijk  
Onderzoek- en  
Documentatiecentrum**

Exemplaren van dit rapport kunnen  
schriftelijk worden besteld bij

WODC, Kamer H 1418  
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag  
Fax: (070) 3 70 79 48  
E-mail: [infodesk@wodc.minjust.nl](mailto:infodesk@wodc.minjust.nl)

Per rapport wordt f 25 in rekening  
gebracht (incl. verzending)  
Justitiemedewerkers ontvangen het  
rapport gratis

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>De Koppelingswet</b>	<b>3</b>
2.1	Aanleiding, doelstelling en consequenties van de Koppelingswet	3
2.2	Voorwaarden voor de controle en verificatie van verblijfsrecht: VAS/GBA-codes als basis voor de uitvoering	3
2.3	De interdepartementale voorbereiding en begeleiding van de implementatie	5
<b>3</b>	<b>De evaluatie van de Koppelingswet</b>	<b>7</b>
3.1	Vraagstelling van de evaluatie	7
3.2	De procedure, het proces en de producten van de evaluatie	7
<b>4</b>	<b>Ministerie van Justitie</b>	<b>11</b>
4.1	De Koppelingswet en het beleidsterrein van Justitie	11
4.2	Het uitgevoerde onderzoek	12
4.2.1	De invoering van de Koppelingswet - beschrijving	12
4.2.2	De invoering van de Koppelingswet - evaluatie	14
4.2.3	Andere bevindingen tot nu toe	17
<b>5</b>	<b>Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen</b>	<b>21</b>
5.1	De Koppelingswet en het beleidsterrein van OC&W	21
5.2	Het uitgevoerde onderzoek	21
5.2.1	De invoering van de Koppelingswet - beschrijving	21
5.2.2	De invoering van de Koppelingswet - evaluatie	23
5.2.3	Andere bevindingen tot nu toe	25
<b>6</b>	<b>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b>	<b>27</b>
6.1	De Koppelingswet en het beleidsterrein van SZW	27
6.2	Het uitgevoerde onderzoek	28
6.2.1	De invoering van de Koppelingswet - beschrijving	28
6.2.2	De invoering van de Koppelingswet - evaluatie	31
6.2.3	Andere bevindingen tot nu toe	33
<b>7</b>	<b>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</b>	<b>37</b>
7.1	De Koppelingswet en het beleidsterrein van VWS	37
7.2	Het uitgevoerde onderzoek	38
7.2.1	Rapportage over Koppelingsfonds en monitoring zorg aan vreemdelingen	38
7.2.2	Rapportage Quick scan Gebruik GBA-gegevens door ziekttekostenverzekeraars	39
7.2.3	De invoering van de Koppelingswet - beschrijving	39
7.2.4	De invoering van de Koppelingswet - evaluatie	41
7.2.5	Andere bevindingen tot nu toe	42

<b>8</b>	<b>Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</b>	<b>45</b>
8.1	De Koppelingswet en het beleidsterrein van VROM	45
8.2	Het uitgevoerde onderzoek	47
8.2.1	De invoering van de Koppelingswet - beschrijving	47
8.2.1.1	Beschrijving invoering m.b.t. huursubsidie	47
8.2.1.2	Beschrijving invoering m.b.t. huisvestingsvergunningen	49
8.2.2	De invoering van de Koppelingswet - evaluatie	50
8.2.3	Andere bevindingen tot nu toe	52
<b>9</b>	<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>55</b>
9.1	Doel en status van de tussenrapportage	55
9.2	Voorwaarden voor de implementatie	55
9.3	Implementatie en uitvoering	57
9.4	Stand van zaken en aanbevelingen na een jaar Koppelingswet	58
9.4.1	Het beeld op hoofdlijnen	58
9.4.2	Aanbevelingen voor de uiteindelijke evaluatie	59
	<b>Summary</b>	<b>63</b>
	<b>Bijlage 1: Lijst met gebruikte afkortingen</b>	<b>65</b>

# 1 Inleiding

In november 1996 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel voor de Koppelingswet aangenomen. De parlementaire behandeling werd in maart 1998 afgerond en de wet trad in werking op 1 juli 1998. De Koppelingswet maakt het recht op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen die de overheid verstrekt, afhankelijk van het verblijfsrecht van vreemdelingen. De Koppelingswet is feitelijk geen wet, maar is een verzameling van wijzigingen in 25 wetten die genoemde collectieve voorzieningen regelen.

De Koppelingswet strekt zich uit over - voorzieningen op - verschillende beleidsterreinen, te weten de sociale voorzieningen en -verzekeringen, de gezondheidszorg, justitie, de volkshuisvesting en het onderwijs. Daarmee zijn dan ook bij de uitvoering van de wet de volgende ministeries betrokken: het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W), het ministerie van Justitie en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Landbouw, Visserij en Natuurbeheer zijn eveneens mede-ondertekenaars van de wet, maar hun rol in de uitvoering ervan is beperkt.

Bij de inwerkingtreding van de wet werd besloten deze te evalueren. Na een jaar diende een tussenverslag van deze evaluatie opgeleverd te worden om eventuele invoeringsproblematiek tijdig te kunnen signaleren en bijstellen. Na drie jaar, in 2001, zou de gehele evaluatie afgerond moeten zijn. Besloten is tevens dat de betrokken departementen de implementatie van de Koppelingswet, ieder voor zich voor het eigen beleidsterrein zou evalueren. De resultaten hiervan zouden dan geïntegreerd worden in één overkoepelende rapportage. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft deze integratie tot stand gebracht in de voorliggende (tussen)rapportage. Deze is derhalve vervaardigd op basis van wat de departementen aan informatie hebben aangeleverd en niet op basis van door het WODC verricht onderzoek. De auteurs zijn drs. O. Etman, werkzaam als senior projectbegeleider bij het WODC en drs. J. Korpel, senior onderzoeker van onderzoeksbureau ES&E uit Den Haag.

Het accent in dit eerste deel van de evaluatie is gelegd op de *implementatie* van de Koppelingswet. Het voorliggende tussenverslag is daarmee een beschrijving van de implementatie en een inventarisatie van ervaringen en meningen van 'uitvoerders' met betrekking tot de (eenjarige) implementatie van de wet. Deze tussenrapportage geeft geen antwoord op vragen naar bijvoorbeeld de effectiviteit of de legitimiteit van de wet. Daar zal het eindrapport van de evaluatie in 2001 uitsluitsel over dienen te geven.

*Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 beschrijft de Koppelingswet. Wat beoogt de wet en langs welke weg worden de doelstellingen gerealiseerd? De complexe koppeling van het Vreemdelingen Administratie Systeem aan de Gemeentelijke Basisadministratie komt in dat kader ook aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt de opzet en uitvoering van de evaluatie als geheel en van deze tussentijdse evaluatie in het bijzonder nader toegelicht. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 zijn de betrokken departementen achtereenvolgens aan de orde. De hierin gepresenteerde informatie is afkomstig van de door de departementen verrichte onderzoeken. Hoofdstuk 9 overziet het geheel aan informatie uit de voorgaande vijf hoofdstukken en geeft de conclusies en aanbevelingen weer die het WODC als coördinator van de evaluatie op basis daarvan geformuleerd heeft.

## 2 De Koppelingswet

### 2.1 Aanleiding, doelstelling en consequenties van de Koppelingswet

De Wet van 26 maart 1998, tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland, (Stb. 203), meestal kortweg aangeduid als de *Koppelingswet*, werd op 1 juli 1998 van kracht. De Koppelingswet legt - kort gezegd - een relatie tussen het verblijfsrecht van vreemdelingen en de aanspraak die zij kunnen maken op collectieve voorzieningen. De *Koppelingswet* is een verzameling wijzigingen van in totaal 25 wetten. Het koppelingsbeginsel en het begrip rechtmatig verblijf worden in de *Vreemdelingenwet* geregeld. In elk van de materiewetten wordt het koppelingsbeginsel geïntroduceerd<sup>1</sup>.

Aanleiding voor de *Koppelingswet* vormden de aanbevelingen van de Commissie Zeevalking uit 1991. Eén van de centrale aanbevelingen luidde dat illegaal verblijf tegengegaan zou moeten worden, door illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen van het gebruik van collectieve voorzieningen uit te sluiten. Dat is dan ook de doelstelling van de *Koppelingswet* geworden. In de *Memorie van Toelichting* worden twee doelstellingen gepresenteerd:

- 1 Voorkomen dat illegale vreemdelingen door verstrekkingen, uitkeringen en dergelijke in staat worden gesteld hun wederrechtelijk verblijf kunnen voortzetten.
- 2 Voorkomen dat illegalen en (nog) niet toegelatenen een schijn van legaliteit kunnen verwerven, waardoor zij een rechtspositie (of de schijn van een rechtspositie) opbouwen — bijvoorbeeld een arbeidscontract - die uitzetting zou kunnen doorkruisen.

Er is een zekere differentiatie aangebracht in de aanspraken, waarbij de aard van het verblijfsrecht bepalend is. Artikel 1b van de *Vreemdelingenwet* (Vw) omschrijft de verschillende categorieën van rechtmatig verblijf (zie ook paragraaf 2.2). Artikelen 8a, 8b en 8c Vw leggen de basis voor het (gedifferentieerde) koppelingsbeginsel, door te omschrijven of en zo ja welke aanspraken elk van de categorieën kan maken op collectieve voorzieningen?

### 2.2 Voorwaarden voor de controle en verificatie van verblijfsrecht: VAS/GBA-codes als basis voor de uitvoering

Iedere instantie die voorzieningen verstrekt dient na de invoering van de Koppelingswet bij elk verzoek van een vreemdeling na te gaan of deze recht heeft op die voorziening op basis van zijn of haar verblijfsstatus. Daarvoor dient eerst vastgesteld te worden wie als vreemdeling dient te worden aange-

<sup>1</sup> M.E. Portegies-Damave, De Koppelingswet, in: *Ars Aequi* 47 (1998) nr. 9, pag. 768-774.

merkt. Vervolgens moet van elke vreemdeling de verblijfsstatus beoordeeld worden. Dat impliceert voor de instanties ook het *kunnen* beoordelen van de grote variëteit aan mogelijke verblijfstitels. Een en ander begint in principe met de controle van het verblijfsdocument waar de vreemdeling over beschikt. Aan de hand hiervan kan de vorm van het verblijfsrecht, alsmede identiteit en nationaliteit worden vastgesteld. In de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) zijn vervolgens de meest actuele gegevens over het verblijfsrecht van een vreemdeling te vinden. Dat is mogelijk gemaakt door het aanbrengen van een koppeling tussen de GBA en het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS). Het VAS wordt beheerd door de Vreemdelingendiensten van de Nederlandse politie. Iedere dag is er een gegevensuitwisseling tussen deze systemen: wijzigingen in het verblijfsrecht - evenals andere mutaties - worden direct doorgegeven.

Het verblijfsrecht van de vreemdeling komt in de GBA terecht in de vorm van een speciale code, de GBA-code. Op die manier kan bijvoorbeeld een Sociale Dienst verifiëren of het verblijfsrecht van de vreemdeling nog actueel is. Deze codes zijn uiteraard alleen toegankelijk voor instanties met een publieke taak, die daartoe uitdrukkelijk zijn gemachtigd. Sommige instanties waren dit al, andere hebben autorisatie kunnen aanvragen.

In de GBA zijn 10 verschillende codes opgenomen (code 11 tot en met 20). Ook kan de GBA historische gegevens bevatten, bijvoorbeeld een GBA-code die een vreemdeling in het verleden heeft gehad. Tabel 1 verschaft inzicht in de wijze waarop de GBA-codes overeenstemmen met de categorieën rechtmatig verblijvende vreemdelingen, op basis van artikel 1b van de Vreemdelingenwet.

**Tabel 1: Relatie GBA-codes – categorieën vreemdelingen in de Vreemdelingenwet**

Wetsartikel	Categorie vreemdeling	GBA-code
Artikel 1b, lid 1	toegelaten vreemdelingen en Gemeenschapsonderdanen	11, 12, 13, 15, 16, 19, 20
Artikel 1b, lid 2	voorwaardelijk toegelaten Vreemdelingen	14
Artikel 1 b, lid 3	asielzoekers in procedure	17
	Niet-asielzoekers in procedure	18
	Voortgezette verblijvers	18 en historische gegevens
Artikel 1 b, lid 4	vreemdelingen in vrije termijn	komen niet voor in de GBA
Artikel 1 b, lid 5	beletselen tegen uitzetting	17 of 18
n.v.t.	Niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen	geen code/scherm

Sinds de invoering van de Koppelingswet worden niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen niet (meer) ingeschreven in de GBA. Omgekeerd is in tabel 2 het verblijfsrecht per GBA-code weergegeven.



**Tabel 2: het verblijfsrecht per GBA-code**


---

11	Vergunning art. 9 Vw, zonder beperking, dan wel gerechtigd krachtens art. 10 Vw.
12	Vergunning art. 9 Vw, met beperking, die elke vorm van arbeid in loondienst toestaat.
13	Vergunning art. 9 Vw, met beperking, die arbeid in loondienst niet toestaat.
14	Voorwaardelijke vergunning tot Verblijf, art. 9a Vw.
15	Vergunning volgens Benelux of EG-richtlijn nrs. 68/360/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, verord. nr. 1251/70/EEG.
16	Vergunning volgens EG-richtlijn nrs. 90/364/EEG, 90/365/EEG, 90/366/EEG.
17	Verzoek tot toelating als vluchteling, uitzetting blijft achterwege.
18	Gemeld bij vreemdelingendienst, geen verzoek tot toelating als vluchteling, geen uitzetting.
19	Vergunning art. 9 Vw, met andere beperkingen dan hierboven.
20	Ander verdrag dan hierboven.

---

De tien GBA-codes zijn een 'vertaling' van ongeveer 270 verschillende verblijfstitels die in het VAS voorkomen.

Bij een dergelijke informatiereductie dreigen vanzelfsprekend problemen zich voor te doen. De voor deze evaluatie interessante vragen zijn of er (technische) fouten ontstaan bij het transponeren van 270 titels naar tien codes, of de toewijzingscriteria wellicht niet eenduidig zijn, waardoor één verblijfstitel 'vertaald' kan worden naar verschillende GBA-codes (zie met name de frequentie van art. 9 Vw in tabel 2) en tot slot of de codes voor sommige instanties voldoende informatie bevatten om te beslissen, bijvoorbeeld over een uitkering.

Aparte aandacht vraagt ook het punt van controle en verificatie. In beginsel dient primair het verblijfsdocument van de vreemdeling door een voorziening verstreckende instantie gecontroleerd te worden en de gegevens hiervan vervolgens via de GBA geverifieerd te worden. In veel - administratieve - werkprocessen is deze procedure niet of nauwelijks realistisch. Wat dreigt is dat men in de praktijk sterk leunt op de GBA en controle van het verblijfsdocument achterwege blijft. Dit trekt een zwaardere wissel op de GBA(-codes) dan voorzien, met alle mogelijke onduidelijkheden en risico's tot gevolg, zoals in de vorige alinea aan de orde.

### **2.3 De interdepartementale voorbereiding en begeleiding van de implementatie**

Reeds in 1997 is de Interdepartementale werkgroep "Voorlichting koppelingswet" opgericht, waarin ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was vertegenwoordigd. De departementen waren alle zelf primair verantwoordelijk voor het geven van uitvoeringsinstructies aan de eigen achterban; daarnaast is echter door de werkgroep gezamenlijke voorlichting voorgesteld. In dat kader is het volgende gerealiseerd:

Er zijn gezamenlijke folders ontwikkeld die in mei 1998 beschikbaar waren:

- een folder gericht op vreemdelingen (in verschillende talen vertaald);
- een folder voor de uitvoerders van de koppelingswet met algemene informatie over (de invoering van) de wet;
- een (geplastificeerde) folder die beschikbaar is gesteld aan alle uitvoerders, waarin specifieke informatie over de GBA-codes en de historie is gegeven.

Een belemmering in de totstandkoming van de voorlichtingsmaterialen was dat de ingangsdatum van de wet tot op het laatste moment nog onduidelijk was. De wet is immers twee keer uitgesteld en er is op het laatste moment voor de uiteindelijke invoering, door de Kamer nog een ambtelijk overleg gevraagd over de voorziene uitvoeringsproblemen na invoering van de Wet (AO van 23 juni 1998).

In samenwerking met Justitie, de GBA-Beheerorganisatie (de huidige BPR) en SZW zijn voorts vier regionale voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd waarvoor alle hoofden burgerzaken, de vreemdelingendiensten en de uitvoerders van sociale diensten en sociale verzekeringen (uvi's) zijn uitgenodigd. Deze bijeenkomsten vonden plaats in mei en juni 1998. De VNG heeft los daarvan voor gemeenten en andere belangstellenden ook nog regionale bijeenkomsten georganiseerd in mei 1998.

Daarnaast zijn *helpdesks* per departement alsmede een speciale helpdesk van de GBA-Beheerorganisatie en de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) gezamenlijk in het leven geroepen, om algemene informatie over de GBA-codes in relatie tot de verblijfstitels te verstrekken.

Naast deze interdepartementale initiatieven hebben de afzonderlijke ministeries vanzelfsprekend nog op hun eigen beleidsterrein initiatieven ontplooid; deze komen in de hoofdstukken 4 tot en met 8 aan de orde.

# 3 De evaluatie van de Koppelingswet

## 3.1 Vraagstelling van de evaluatie

De evaluatie van de Koppelingswet richt zich op de *efficiency*, de *legitimiteit* en de *effectiviteit* van (de invoering van) de wet. De legitimiteitsvraag gaat in op de mate waarin de wet als rechtvaardig wordt ervaren, bijvoorbeeld door uitvoeringsinstanties. Efficiency staat voor de mate waarin de wet uitvoerbaar is, of en zo ja, welke knelpunten zich voordoen bij de in- en uitvoering, welke extra inspanningen en kosten noodzakelijk zijn, of er consequenties zijn voor doorlooptijden, et cetera. De vraag naar de bruikbaarheid van de codes in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) - toch te zien als de slagader van de uitvoering van de Koppelingswet - is een goed voorbeeld van een onderwerp dat onder de efficiency van de invoering van de wet gerekend wordt. Bij effectiviteit gaat het om de vraag of de doelstellingen van de wet bereikt worden en of er sprake is van neveneffecten, die overigens positief en negatief, wenselijk en niet wenselijk kunnen zijn. Hamvraag ten aanzien van de effectiviteit is vanzelfsprekend of niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen inderdaad geen gebruik maken van collectieve voorzieningen waar zij - in de regel - geen recht op hebben.

## 3.2 De procedure, het proces en de producten van de evaluatie

### *De start*

Bij de parlementaire behandeling van de Koppelingswet is besloten deze te evalueren; rapportages daarover zouden na een jaar en na drie jaar gerekend vanaf de invoering van de wet op 1 juli 1998 vervaardigd dienen te worden. Het tussenverslag na een jaar, diende zich met name te richten op de *implementatie* van de wet met als doel het tijdig onderkennen van eventuele uitvoeringsproblemen. Bijstellingen zouden op basis daarvan vervolgens plaats kunnen vinden.

In augustus 1998 zijn in interdepartementaal verband de voorbereidingen voor de evaluatie van de Koppelingswet gestart. Daarbij is vanaf het begin uitgegaan van de wens van de diverse departementen om de evaluatie op het eigen beleidsterrein zelf te doen uitvoeren. Daartoe is een overleg in het leven geroepen van vertegenwoordigers van de betrokken departementen, verder aangeduid als de 'coördinatoren evaluatie Koppelingswet'.

Op het ministerie van OC&W na waren vanaf de start de betrokken departementen alle vertegenwoordigd: de ministeries van BZK (BPR), Justitie, SZW, VROM en VWS. OC&W is later aangehaakt. Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie coördineert de - conform het voornemen in deelonderzoeken uitgevoerde - evaluatie.

### *Het proces*

De Koppelingswet is gefaseerd ingevoerd, daarmee komt de tussenevaluatie 'een jaar na de invoering' - zoals toegezegd - in een ander licht te staan. Daarnaast geldt dat de rapportage over de evaluatie van een wet - ook al ligt het accent op de implementatie - na een jaar sowieso ambitieus is. Het duurt nu eenmaal enige tijd voor de consequenties van een wet in 'het veld' zichtbaar worden. Het bleek dan ook niet mogelijk om exact een jaar na dato een eerste verslag van de evaluatie het licht te doen zien. De Tweede Kamer (TK) is over de ontstane vertraging voor de zomer van 1999 geïnformeerd. De Staatssecretaris van Justitie heeft daarbij de evaluatie toegezegd voor november 1999.

Deze 'inhoudelijke', legitieme argumenten rechtvaardigen op zich het uitstel van de evaluatie. Toch kan niet onvermeld blijven dat de totstandkoming van de evaluatie zelf moeizaam verlopen is. Niet alle departementen hebben in gelijke mate hun verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van 'hun' deelonderzoek genomen. Dit resulteerde in enkele gevallen in een late totstandkoming van de deelonderzoeken.

Het WODC kreeg de taak het onderzoek te coördineren. Waar het WODC zich met name had voorbereid op de *onderzoekstechnische* coördinatie, bleek het veeleer om een rol als procesaanjager te gaan. Juist bij een evaluatie in verschillende deelonderzoeken, dreigt een gebrek aan uniformisering van het begrippenkader en van de gehanteerde methodiek een totaalbeeld onmogelijk te maken. Nu het onderzoek zich nog vooral richtte op de implementatie, lijkt dit minder een probleem. Bij dergelijk onderzoek zijn een uniform begrippenkader en methode niet van doorslaggevende betekenis. Voor het vervolg, waarbij inhoudelijk wezenlijkere vragen naar legitimiteit en effectiviteit beantwoord zullen worden, geldt de eis van een dergelijke uniformisering onverkort.

### *De producten*

De voorliggende rapportage is gebaseerd op de volgende onderzoeksverslagen:

- Bos, J. et al., Evaluatie in- en uitvoering van de Koppelingswet in de Sociale Zekerheid, Research voor Beleid, Leiden, september 1999.
- Brouwers, K.M.P. et al., Ziektekostenverzekeraars en de Koppelingswet, EIM/Sociaal Beleid, Zoetermeer, oktober 1999.
- Doomernik, J. en Minderhoud, P., Tussenrapportage betreffende de Evaluatie Koppelingswet deelonderzoek Justitie; Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, september 1999.
- Inspectie van het Onderwijs, Analyse van informatie over koppelingswet in relatie tot aanmelding en inschrijving van studenten en leerlingen, ministerie van OC&W, Zoetermeer, november 1999.
- Nieboer, N.E.T. et al., Implementatie van de Koppelingswet bij Huursubsidie en Huisvestingsvergunning; Research voor Beleid, Leiden, september 1999.

Voor een tussenrapportage over de implementatie van de Koppelingswet vormen de bovenstaande rapporten een smalle basis. De nu voorliggende onderzoeken zijn voornamelijk een inventarisatie van ervaringen en meningen van uitvoerders van de Koppelingswet. Het gevaar bestaat dat hiermee een eenzijdig beeld ontstaat. Waar 'het veld' bijvoorbeeld kritische kanttekeningen plaatst bij de aansturing vanuit de centrale overheid, is niet het principe van hoor en wederhoor toegepast.

N.B. Veelvuldig is in de hoofdstukken 4 tot en met 8 van deze rapportage - waarin de door de departementen verrichte onderzoeken aan de orde komen - letterlijk tekst aangehaald van de onderliggende onderzoeksverslagen. Daar deze rapportage sterk het karakter heeft van een (samenvattende) 'oplegnota' is omwille van de leesbaarheid bij ieder hoofdstuk eenmalig naar het desbetreffende onderzoeksverslag verwezen en niet - bij herhaling - in de tekst zelf.

## 4 Ministerie van Justitie

### 4.1 De Koppelingswet en het beleidsterrein van Justitie

De evaluatie van het Justitie-deel van de invoering en uitvoering van de Koppelingswet heeft betrekking op de Vreemdelingendiensten, het Centrale Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvK). Gezien de doelstelling van het eerste deel van de evaluatie, is besloten voornamelijk vooral de Vreemdelingendiensten aan bod te laten komen. Daarnaast is teruggegrepen op een intern evaluatierapport van het COA uit 1999 ten aanzien van de implementatie van de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb). De Rvb is in het leven geroepen om sommige personen die door de Koppelingswet zijn uitgesloten toch uit de openbare kas te kunnen ondersteunen. Ook hier geldt - zoals ook voor de andere deelonderzoeken - dat het verrichte onderzoek een (letterlijk) eenzijdig beeld schetst. Het beeld is gebaseerd op ervaringen en percepties van de Vreemdelingendiensten; de onderzoekers hebben, waar het gaat om de centrale aansturing en relaties van de Vreemdelingendiensten met andere organisaties, derhalve deze meningen en ervaringen niet kunnen toetsen aan die van anderen.

De Koppelingswet heeft voor Justitie geleid tot wijziging van de Vreemdelingenwet (Vw), die het rechtmatig verblijf van vreemdelingen in Nederland regelt, en de Wet op de Rechtsbijstand. De Vw kende voorheen geen definitie van rechtmatig verblijf; nu rechtmatig verblijf een voorwaarde is geworden bij de toekenning van aanspraken op voorzieningen is een dergelijke definitie noodzakelijk. In artikel 1b Vw worden nu de verschillende categorieën van rechtmatig verblijf opgesomd. In de artikelen 8b en 8c Vw zijn de uitgangspunten bij de toekenning van aanspraken aan vreemdelingen neergelegd (zie hoofdstuk 2). In artikel 48 van de Wet op de Rechtsbijstand is bepaald dat uitsluitingen zoals bedoeld in artikel 8b Vw, niet van toepassing zijn op aanspraken op rechtsbijstand.

De rol van het ministerie van Justitie is in de uitvoering van de Koppelingswet, in directe zin, al met al bescheiden. Van primair belang voor de uitvoering van de wet als geheel is echter de vraag of Justitie, i.c. de Vreemdelingendiensten, de koppeling tussen het Vreemdelingen Administratiesysteem (VAS) en de GBA weten te realiseren alsmede de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) en de genoemde Rvb kunnen uitvoeren. De tot nu toe verrichte evaluatie spitst zich dan ook toe op de beantwoording van deze vraag.

## 4.2 Het uitgevoerde onderzoek

Het ministerie van Justitie heeft in mei 1999 opdracht gegeven aan een samenwerkingsverband van het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam met het Instituut voor Rechtssociologie, Katholieke Universiteit Nijmegen voor een evaluatieonderzoek met betrekking tot de (implementatie van de) Koppelingswet. Het betreft hier een evaluatie van het geheel, de legitimiteit, de efficiency en de effectiviteit van de wet (zie ook hoofdstuk 3), met een tussenrapportage na de zomer van 1999, in het bijzonder gericht op de implementatie.

Onderstaande tekst is een compilatie van de bevindingen uit het onderzoek, waarvoor deels letterlijke tekst uit het onderzoeksverslag gebruikt is.

### 4.2.1 De invoering van de Koppelingswet - beschrijving

Een cruciale rol in de uitvoering van de Koppelingswet is toebedeeld aan het Vreemdelingenadministratie-systeem (VAS). Elke Vreemdelingendienst houdt een eigen VAS-database bij. Het VAS omvat ongeveer 270 verschillende verblijfstitelcodes die voor de uitvoering van de Koppelingswet dienen te worden getransponeerd naar slechts 10 GBA-codes (zie hoofdstuk 2). Er is een software element in de VAS-programmatuur ingebouwd waarin op basis van een standaard conversietabel precies is vastgelegd welke verblijfstitel in welke GBA-code moet worden omgezet. Daardoor kan dit proces geheel geautomatiseerd verlopen. Deze programmatuur is centraal ontworpen, waardoor elke Vreemdelingendienst een identiek VAS bezit. Dit is niet in het minst van belang voor een probleemloze uitwisseling van gegevens tussen de Vreemdelingendiensten onderling en met de Centrale Registratie Vreemdelingen (CRV).<sup>2</sup> Deze uitwisseling is noodzakelijk op het moment dat een vreemdeling naar een andere regio binnen Nederland verhuist. Zodra de vreemdeling zich meldt bij de Vreemdelingendienst van zijn nieuwe regio vraagt deze het elektronische dossier op in de vorige regio. Eerst verhuist dit elektronische dossier en vervolgens komt het fysieke dossier per post na.

De Vreemdelingendiensten zijn reeds enige jaren voor de uiteindelijke invoering van de Koppelingswet begonnen met het 'opschonen' van hun DVAS<sup>3</sup> en het één op één brengen van hun bestand met de GBA's. Elke regio heeft daartoe een Koppelingsbureau<sup>4</sup> in het leven geroepen. Bij de vergelijking van de beide gegevensbestanden werden aanvankelijk - en zeker in de grote steden - grote aantallen 'mismatches' (bijvoorbeeld door verschillende schrijfwijzen van namen in respectievelijk het DVAS en de GBA) en dubbelvermeldingen (personen die zich meermaals in een GBA, bijvoorbeeld in meerdere gemeenten, hadden ingeschreven) gevonden. Door handmatige vergelijking (bijvoorbeeld naar geboortedatum en adres) konden de

2 Met behulp van de CRV kan de politie vaststellen of een vreemdeling bekend is bij een der overige Vreemdelingendiensten en wat zijn verblijfstitel is.

3 Decentraal Vreemdelingen Administratie Systeem.

4 Ook wel aangeduid als Koppelingsunit of KVG-(Koppeling VAS GBA)bureau.

'mismatches' worden gecorrigeerd, waarbij de schrijfwijze zoals opgenomen in de GBA in het DVAS werd overgenomen. Het kwam tevens voor dat een vreemdeling als rechtmatig verblijvend in het DVAS was opgenomen maar niet in het Bevolkingsregister voorkwam en vice versa.

In het eerste geval zijn deze vreemdelingen opgeroepen zich alsnog in de GBA in te schrijven. In het tweede geval volgde een oproep zich bij de Vreemdelingendienst te melden om vast te kunnen stellen of de vreemdeling zich rechtmatig in Nederland ophoudt en in het DVAS te kunnen worden opgenomen.

De gegevens van vreemdelingen die aan deze oproepen geen gehoor hebben gegeven, zijn vervolgens doorgespeeld naar de ambtenaren die met het Vreemdelingtoezicht zijn belast. Geen antwoord op een herhaalde oproep aan een in de GBA opgenomen vreemdeling om zich bij de Vreemdelingendienst te vervoegen, kan na enige tijd leiden tot opschorting van de inschrijving in de Bevolkingsadministratie.<sup>5</sup> Voor het zover komt, zal de GBA de vreemdeling eveneens oproepen om vast te stellen of deze zich nog op het opgegeven adres ophoudt. Reageert deze daarop niet, volgt opschorting van de Persoonslijst in de GBA, waarmee voor raadplegers van de GBA duidelijk is dat 'er iets aan de hand is'.

Toen de Koppelingswet op 1 juli 1998 in werking trad, hadden derhalve de Vreemdelingendiensten in het algemeen de beschikking over een DVAS dat van vrijwel alle dubbelvermeldingen was ontdaan en waarin ook duidelijk werd onderscheiden tussen vreemdelingen met en zonder verblijfsrecht. De algemeen heersende opvatting bij de medewerkers van de KVG's is dat zij nu over een 'zuiver' systeem beschikken, zij het dan dat daarin altijd een geringe foutmarge en een, deels daarmee samenhangende, werkvoorraad van vreemdelingen die nieuw in hetzij het DVAS, hetzij de GBA worden opgenomen, aanwezig zijn.

Verder zijn in verband met de Koppelingswet belangrijke veranderingen ingevoerd ten aanzien van de tijdige verlenging van een vergunning tot verblijf. Indien een vreemdeling niet ten hoogste vier weken voor het verlopen van zijn vergunning om verlenging verzoekt, kan dit ernstige gevolgen hebben; de vraag is dan of het verzoek toch wordt aangemerkt als een verzoek om voortgezette toelating of als een verzoek om eerste toelating. Dit onderscheid is van essentieel belang voor het behoud van het recht op diverse voorzieningen, zoals bijvoorbeeld kinderbijslag en bijstand. De Vreemdelingendiensten informeren en adviseren vreemdelingen tijdig (tussen 2 en 3 maanden voor het verstrijken van de geldigheid van de vergunning) om een verzoek om verlenging in te dienen.

Tot slot heeft de Koppelingswet consequenties voor de informatie-uitwisseling tussen Vreemdelingendienst en Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD). GSD-en dienen veranderingen in verblijfsstatus van cliënten door te voeren. Het behoort niet tot de taak van de Vreemdelingendiensten om dit

<sup>5</sup> Dit geldt overigens niet voor EU-onderdanen. Bij hen kan een Vreemdelingendienst slechts - eventueel - vaststellen dat het daarbij om een persoon gaat met criminele antecedenten, op grond waarvan hij of zij als ongewenst vreemdeling te boek staat. Dan kan (administratieve) uitzetting plaatsvinden en wordt zijn inschrijving in de GBA opgeschort.



aan de GSD-en te melden. Zij leveren immers via het VAS hun gegevens aan de GBA's. De GSD-en moeten dan ook in gevallen waarin de GBA-code niet past bij het door de vreemdeling voorgelegde document, schriftelijk bij de Vreemdelingendiensten nadere details betreffende de status van een cliënt opvragen. De Vreemdelingendiensten zijn op hun beurt gehouden deze inlichtingen te verstrekken.

#### 4.2.2 *De invoering van de Koppelingswet - evaluatie*

De complexe koppeling van het VAS aan de GBA is tijdig en zorgvuldig gerealiseerd. De informatiewaarde van sommige GBA-codes blijkt in de praktijk echter beperkt te zijn. Met name de Gemeentelijke Sociale Diensten verkeren vaak in onzekerheid omtrent de aanspraken die een vreemdeling kan laten gelden. Veelal betreft het vreemdelingen die de GBA-code 18 bezitten (zie hoofdstuk 2). Dit zijn vreemdelingen die een aanvraag om eerste toelating, dan wel om voortgezette toelating hebben gedaan en hangende de procedure in Nederland mogen verblijven. Gaat het om een aanvraag om eerste toelating dan heeft de betreffende vreemdeling geen aanspraak op bijstand. Gaat het om een aanvraag om voortgezette toelating dan kan de vreemdeling wel aanspraak maken op (al dan niet voortgezette) bijstand. Dit verschil tussen eerste toelating of voortgezette toelating zouden de GSD-en uit de verblijfspositie-historie die eveneens in de GBA is opgenomen moeten kunnen afleiden. Volgens de informatie van diverse Vreemdelingendiensten zouden GSD-en moeite hebben deze historiegegevens te hanteren.

Een ander probleem betreft het feit dat sommige GBA codes zowel vreemdelingen met, als vreemdelingen zonder openbare kasbeperking herbergen. Een openbare kasbeperking betekent dat een beroep op bijstand verblijfsrechtelijke gevolgen kan hebben: de vergunning van betrokkene wordt ingetrokken dan wel niet meer verlengd. Code 12 herbergt bijvoorbeeld zowel vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben op grond van gezinshereniging bij echtgenoot als ook vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben op grond van gezinshereniging bij partner. De eerste categorie heeft geen openbare kasbeperking, de tweede categorie wel. Uit de aanwezigheid van een garantstelling of uit stickers c.q. aantekeningen in de identiteitspapieren van de vreemdeling zou de GSD dit onderscheid moeten kunnen waarnemen. Volgens verschillende Vreemdelingendiensten gebeurt dat niet altijd en verzoeken GSD-en de Vreemdelingendienst dan om aanvullende informatie of zij deze vreemdelingen wel een uitkering mogen verstrekken.

Data-uitwisseling buiten de DVAS-GBA-koppeling om behoort niet tot de taak van de Vreemdelingendiensten, behalve in die gevallen waarin door een uitvoeringsorganisatie een duidelijke discrepantie tussen een door de vreemdeling voorgelegd document en de GBA-code waargenomen wordt. Immers, de Vreemdelingendiensten voorzien de GBA van de gewenste codes en als die niet voldoende informatief blijken te zijn, geheel buiten de schuld van de Diensten om, dan zijn deze van mening dat eigenlijk niet van hen verwacht mag worden dat zij extra werk verrichten. Sommige van de

bezochte Diensten weigeren daarom consequent op andere dan bovengenoemde verzoeken om additionele informatie in te gaan.

Het tijdig verlengen van een verblijfsvergunning, of althans het verzoeken daarom door de vreemdeling, dat sinds de invoering van de Koppelingswet belangrijker is geworden dan voorheen, lijkt vanuit het perspectief van de Vreemdelingendiensten weinig problemen op te leveren. Samen met het verblijfsdocument ontvangt een vreemdeling schriftelijke instructies waaruit blijkt dat tijdig verlengen essentieel is, temeer daar uitvoeringsorganen geacht worden het verblijfsdocument als uitgangspunt te nemen bij de beoordeling of de vreemdeling aanspraken kan laten gelden. Daarnaast bestaat er een rappelsysteem. Het VAS maakt het mogelijk om met regelmaat (bijvoorbeeld eens per week) een uitdraai te produceren van alle vreemdelingen waarvan over twee tot drie maanden de geldigheid van een verblijfsdocument vervalft. Zij worden vervolgens schriftelijk daarvan op de hoogte gesteld. Meestal betekent dit dat de vreemdeling een formulier krijgt toegezonden waarin hij kenbaar moet maken voor verlenging in aanmerking te willen komen, eventueel met een ander verblijfsdoel.

De indruk bestaat voorts dat er tussen de regio's verschillen bestaan in de mate waarin in de inhoudelijke kwaliteit van het DVAS wordt geïnvesteerd - anders dus dan in het 'zuiver' houden van de koppeling DVAS-GBA. Dit wordt met name duidelijk in gevallen waar vreemdelingen naar een andere regio binnen Nederland verhuizen. In sommige regio's is men op basis van dergelijke gevallen van mening dat de dossiers vaak zeer gebrekkig blijken te zijn bijgehouden en, bijvoorbeeld, uitsluitend de elementaire persoonsgegevens en verblijfstitel bevatten. Vervolgens vergt de aanvulling van het dossier tot het gewenste kwaliteitsniveau relatief veel werk. Een DVAS dossier kan enige honderden velden tellen die bijgehouden moeten worden. Meermaals werden de onderzoekers er in gesprekken op gewezen dat het kwaliteitsniveau van het DVAS niet structureel gegarandeerd is. Dit is het gevolg van verschillende factoren. Zo is men sterk afhankelijk van de (IT)-kennis die intern voorhanden is.

#### *De Rva en de Rvb*

Voor vreemdelingen die door de Koppelingswet van voorzieningen zijn uitgesloten maar voor wie de overheid desalniettemin een zorgplicht constateert, heeft zij de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) uitgebreid en de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) in het leven geroepen. De Rva, die de reguliere verstrekkingen voor asielzoekers regelt, maakt het ook mogelijk om uitgeprocedeerde asielzoekers en andere vreemdelingen die het land dienen te verlaten maar die door een beroep op Artikel 25 van de Vw (wegens ziekte) uitstel van vertrek hebben gekregen, te voorzien van verstrekkingen die ook asielzoekers in procedure worden geboden, zoals onderdak in een opvangvoorziening of een financiële toelage voor zelfstandige huisvesting elders, zak-, klee- en voedingsgeld. Daarbij komen de dekking van de kosten van medische verstrekkingen en een inschrijving in een collectieve WA-verzekering. De Rvb voorziet in een

bijstandsvervangende uitkering en in de dekking van de kosten van medische verstrekkingen voor de volgende categorieën vreemdelingen:

- vermoedelijke slachtoffers van vrouwenhandel gedurende de bedenktijd voor het doen van aangifte;
- getuigenaangevers van vrouwenhandel;
- gezinsherenigers of -vormers die voldoen aan het van toepassing zijnde MVV- en inkomensvereiste;
- ex-ROA asielzoekers voor 1 juli 1998 een VTV-medisch of VTV-humanitair hebben aangevraagd en wier bijstandsuitkering als gevolg van de Koppelingswet is beëindigd.<sup>6</sup>

Beide regelingen worden door het COA uitgevoerd. Uit een interne evaluatie van de Rvb door het COA (1999), blijkt dat de organisatie daarmee geen noemenswaardige uitvoeringsproblemen heeft. Wel zijn er enige suggesties voor verbetering ten aanzien van de interpretatie van de term "gezinshereniging" (zou tevens "gezinsvorming" dienen te omvatten), ten aanzien van de toegankelijkheid van ziektekostenverzekeringen, ten aanzien van de financiële ondersteuning van slachtoffers van vrouwenhandel na hun bedenktijd (of zij al dan niet aangifte wensen te doen) en de rol van de IND daarin, alsmede ten aanzien van de verhouding tussen de hoogte van een Rvb en een Algemene Bijstandswet (Abw) uitkering in het geval van jongeren onder de 23. Volgens de Directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie zullen niet al deze suggesties worden overgenomen daar de geconstateerde knelpunten deels door middel van een betere informatie-uitwisseling tussen het Departement en het COA kunnen worden weggenomen.

Van de Vreemdelingendiensten wordt verwacht dat zij maandelijks vaststellen of de aanspraken van de vreemdeling op de Rvb nog van toepassing zijn. Indien dit het geval is, verstrekt de Vreemdelingendienst de vreemdeling een schriftelijk bewijs daarvan waarmee deze zich bij het COA kan vervoegen. De uitvoering van deze regeling lijkt bij de Vreemdelingendiensten geen substantiële problemen op te roepen. Ten eerste worden zij er slechts incidenteel mee geconfronteerd. Ten tweede lijken niet alle Diensten op de hoogte te zijn van de correcte uitvoering van de beide regelingen. Het komt voor dat Diensten van mening zijn dat er sprake is van een eenvoudige administratieve handeling en er geen inhoudelijke toetsing vereist is. In dat geval is het niet verwonderlijk dat geen problemen worden waargenomen. Maar ook in die gevallen waar inhoudelijke toetsing wel degelijk plaats vindt, levert dit, gezien het aantal aanvragen, weinig moeilijkheden op. Geen enkele Vreemdelingendienst houdt het aantal Rva/Rvb-aanvragen bij. Uit het Jaarverslag 1998 van het COA blijkt dat in 1998 zeventienhonderd aanvragen zijn ontvangen en het totaalbedrag aan uitkeringen f800.000,- bedroeg.<sup>7</sup> Het aantal juridische procedures dat inzake Rva/Rvb-geschillen tot nu toe is gevoerd is volgens de waarneming van de onderzoekers zeer klein.

<sup>6</sup> ROA: Regeling Opvang Asielzoekers; VTV: Vergunning Tot Verblijf.

<sup>7</sup> Het COA merkt in zijn interne evaluatie op dat gedurende de eerste zes maanden dat de regeling van kracht was slechts 4% van het oorspronkelijk geraamde aantal Rvb aanvragen werd ingediend.

### *Conclusies*

De Vreemdelingendiensten hebben in grote lijnen waardering voor de Koppelingswet. Met name het feit dat de Koppelingswet een vergaande automatisering en de uitwisseling van persoonsgegevens tussen DVAS en GBA noodzakelijk maakt, wordt als een positieve ontwikkeling gezien. Daarmee is minder aandacht en tijd nodig voor 'onproblematische' vreemdelingen (zij die zich reeds langer in Nederland ophouden en een duidelijke verblijfsstatus bezitten) die in hoge mate slechts routinehandeling vragen. Er blijft meer tijd over voor 'problematische' vreemdelingen (zij die nog allerlei procedures doorlopen of zij die verwijderd moeten worden). Daarnaast maakt administratief toezicht vooraan in de keten van het vreemdelingentoezicht en de -zorg, actief toezicht verderop minder nodig en gemakkelijker. Kortom, zowel de effectiviteit als de efficiency van het werk van de Vreemdelingendiensten is met de Koppelingswet gediend. Bovendien blijken de Vreemdelingendiensten vrijwel nooit problemen te hebben met het produceren van de juiste GBA-codes.

De GBA-codes hebben in de praktijk een centrale rol gekregen in de controle op de verblijfsstatus, doordat controle van verblijfsdocumenten veelal achterwege blijft. De belangrijkste hindernis die verdergaande efficiency bij continuering van de geschetste praktijk nog in de weg lijkt te staan, is het gebleken gebrek aan informatie dat de GBA-codering voor de afnemers oplevert. Een grotere gebruiksvriendelijkheid zou de uitvoering van de Koppelingswet ten goede kunnen komen. De nu nog vaak voorkomende verzoeken om additionele informatie van de kant van de uitvoeringsorganisaties bezorgen de Vreemdelingendiensten extra werk, zelfs als zij daar zo terughoudend mogelijk op ingaan. Die terughoudendheid komt voort uit het feit dat de Diensten van mening zijn dat van hen een extra inspanning wordt gevraagd, terwijl de problemen extern zijn gecreëerd, en bovendien geen betrekking hebben op hun eigen beleidsterrein.

Een tweede conclusie is dat de Vreemdelingendiensten niet altijd goed op de hoogte blijken te zijn van voorschriften die het Ministerie van Justitie vaststelt, bijvoorbeeld ten aanzien van de implementatie van de Rvb.

Tot slot memoreren de onderzoekers dat de Vreemdelingendiensten constateren dat niet alle GBA's zich even strikt aan de eis houden dat een vreemdeling pas dan in het bevolkingsregister mag worden opgenomen als zijn of haar rechtmatig verblijf is vastgesteld.

#### *4.2.3 Andere bevindingen tot nu toe*

De onderzoekers hebben aangegeven nog slechts bescheiden aandacht te hebben kunnen geven aan vragen rond de legitimiteit en de effectiviteit van de Koppelingswet. De weergegeven bevindingen dienen derhalve met de nodige voorzichtigheid gezien te worden.

De door de onderzoekers geïnterviewde medewerkers van de Vreemdelingendiensten zijn allen van mening dat de Koppelingswet een wenselijk, rechtvaardig en verantwoord instrument vormt. Er heerst een sterk geloof in

de rechtvaardigheid van de Vreemdelingenwetgeving en een vreemdeling die desondanks geen verblijfsvergunning verkrijgt, wordt derhalve, naar de mening van de geïnterviewden, terecht door middel van de Koppelingswet uitgesloten.

Tegelijkertijd wordt echter door meerdere Diensten waargenomen dat deze uitsluiting, samen met de verscherpingen van de asielwetgeving, leidt tot een groei van het informele circuit waarvan vreemdelingen zonder verblijfsrechten afhankelijk zijn voor hun inkomsten en onderdak. Ook op de daklozenzorg en op organisaties voor vluchtelingen wordt in toenemende mate een beroep gedaan. De gedeelde opvatting dat de Koppelingswet een legitiem instrument is, wil overigens niet zeggen dat men eveneens unaniem van mening is dat vreemdelingen ook uitgesloten zouden dienen te worden van ondersteuning door liefdadigheidsinstellingen, ook niet indien daarvoor indirect publieke middelen (bijvoorbeeld subsidies aan zulke instellingen) worden ingezet.

Voor wat betreft de effectiviteit van de Koppelingswet hebben de onderzoekers - voorlopig nog slechts kort - stilgestaan bij de gevolgen van de Koppelingswet voor vreemdelingen, zij het louter op basis van de constatering van de Vreemdelingendiensten. Een positief neveneffect van de Wet is dat voor rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen de relatie met de Vreemdelingendienst vereenvoudigd is. De verregaande automatisering die door de invoering van de Koppelingswet noodzakelijk werd, heeft ertoe geleid dat een vreemdeling nog slechts sporadisch persoonlijk bij de Vreemdelingendienst op bezoek dient te komen. Een uitzondering daarop zijn vreemdelingen die een Rvb uitkering genieten. Zij zullen zich maandelijks bij de Vreemdelingendienst moeten voevoegen. Ook het feit dat de vreemdeling ruimschoots op tijd eraan herinnerd wordt dat zijn verblijfsvergunning verlengd dient te worden, kan als een positief neveneffect worden beschouwd.

Voor niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zijn de consequenties van de Koppelingswet evident negatief. De vastgestelde hoge kwaliteit van de DVAS-GBA koppeling (vrijwel één op één) brengt met zich mee dat ook daadwerkelijk vrijwel alle vreemdelingen die niet geacht worden zich in het land op te houden, van alle openbare middelen verstoken blijven. Vooropgesteld, uiteraard, dat de uitvoeringsorganisaties zich aan de voorschriften kunnen en willen houden. Hoewel de Vreemdelingendiensten niet vaststellen dat het daarbij om grote aantallen personen gaat, meent men wel degelijk een toename waar te nemen van het aantal vreemdelingen dat afhankelijk is van hulp van liefdadigheidsinstellingen of land- en lotgenoten.

Tot slot leiden enkele constatering van de onderzoekers, in de marge van hun evaluatie van de implementatie, tot concrete aanbevelingen. Zo blijkt dat genaturaliseerde vreemdelingen - op termijn - uit het VAS verwijderd worden. Op zijn minst vanuit het perspectief van toekomstig wetenschappelijk onderzoek is het aanbevelenswaardig deze informatie te behouden.

Genaturaliseerde vreemdelingen zijn anders niet langer 'te vinden'. Nadere aandacht dient het vervolg van de evaluatie te richten op de mogelijke fraude van vreemdelingen met vervalste of 'geleende' EU-identiteitspapieren. De ambtenaren van de GBA's zouden minder goed in staat zijn dergelijk

misbruik te constateren dan de medewerkers van de Vreemdelingendiensten. Dit is een mogelijk ongewenst neveneffect van de Koppelingswet dat nader onderzoek behoeft. Hetzelfde geldt voor een voorlopig theoretische maat in de wet die de onderzoekers constateren. Het zou in theorie mogelijk zijn dat een vreemdeling zowel een bijstandsuitkering als voorzieningen van het COA geniet. Ook daar dient nadere aandacht aan besteed te worden in het vervolg van de evaluatie.

# 5 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

## 5.1 De Koppelingswet en het beleidsterrein van OC&W<sup>8</sup>

Voor het onderwijs betekende de Koppelingswet een aanpassing van vijf wetten:

- Wet op het basisonderwijs,
- Interim-wet op het Speciaal onderwijs en het Voortgezet Speciaal onderwijs,
- Wet op het Voortgezet onderwijs,
- Wet Educatie en Beroepsonderwijs,
- Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek.

Voor minderjarigen is aan het recht op onderwijs niets veranderd, de Koppelingswet heeft betrekking op vreemdelingen vanaf 18 jaar. Elke vreemdeling van 18 jaar of ouder die voor het eerst aan een opleiding begint moet, om tot het onderwijs toegelaten te worden, over een geldige verblijfstitel beschikken. Onderwijsinstellingen moeten daarom - voor alle inschrijvingen die op of ná 1 juli 1998 plaatsvinden - de identiteit, de leeftijd, de nationaliteit en (voor vreemdelingen) het bescheid van rechtmatig verblijf (dit is het verblijfsdocument, dan wel de sticker met verblijfsaantekeningen) controleren. Aangezien inschrijving jaarlijks vóór 1 juli plaats moet vinden was dit op het moment van invoering van de Koppelingswet voor het school-/studiejaar 1998/1999 al geschied. De facto betekent dit dus, dat er pas vanaf het school-/studiejaar 1999/2000 sprake is van een volledige effectivering van de Koppelingswet.

## 5.2 Het uitgevoerde onderzoek

### 5.2.1 De invoering van de Koppelingswet - beschrijving

Voor deze tussenrapportage over de invoering van de Koppelingswet hebben de Directies Wetenschappelijk Onderwijs (WO) en Hoger Beroepsonderwijs (HBO), verantwoordelijk voor de sector hoger onderwijs, en de Directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE), verantwoordelijk voor de sector educatie en beroepsonderwijs, van het Ministerie van OC&W de Inspectie voor het Onderwijs op 2 september 1999 gevraagd een tussen-evaluatie uit te voeren. Daarop heeft de Inspectie op 14 oktober alle

<sup>8</sup> Korthedshalve wordt in deze rapportage telkens gesproken over het Ministerie van OC&W, maar in enkele gevallen is ook het Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer (mede)verantwoordelijk voor het betreffende onderwijs.

bekostigde onderwijsinstellingen schriftelijk zeven vragen voorgelegd, met het verzoek die binnen twee weken te beantwoorden.

Ondanks de betrekkelijk korte termijn en een negatief advies van de BVE-Raad<sup>9</sup> heeft de Inspectie van de helft van alle 125 aangeschreven instellingen<sup>10</sup> antwoorden op de vragen ontvangen. In de sector hoger onderwijs reageerden 31 van de 62 instellingen voor HBO en WO. In de sector educatie en beroepsonderwijs reageerden 33 van de 63 instellingen (ROC's, vakscholen, BBO- en MBO-instellingen). Deze respons is volgens de Inspectie voldoende voor een goed beeld van de ervaringen met de invoering en uitvoering van de Koppelingswet tot nu toe<sup>11</sup>. In het navolgende worden de twee sectoren afzonderlijk behandeld.

#### *Informatievoorziening over de Koppelingswet*

Het Ministerie van OC&W heeft de instellingen in mei 1998 geïnformeerd over de Koppelingswet door middel van het zogeheten Gele Katern bij het tijdschrift *Uitleg*<sup>12</sup> en in juni 1998 door middel van een artikel in datzelfde tijdschrift<sup>13</sup>. Daarnaast zijn alle instellingen voor hoger onderwijs door middel van een brief geïnformeerd. In deze brief is verwezen naar de Justitie-brochure *De Nederlandse documenten voor vreemdelingen*, naar het Bureau documenten (in geval van twijfel over verblijfsdocumenten) en naar het Cfi (Centrale financiën instellingen, OC&W) voor eventuele vragen. Brochure en brief zijn bovendien aan alle hoofden van studentenadministraties toegestuurd.

#### *Beschrijving van de invoering in het Hoger onderwijs*

De universiteiten en hogescholen antwoorden desgevraagd, dat zij de identiteit en leeftijd van aanvragers controleren, alsmede de nationaliteit en (indien nodig) het verblijfsdocument. Hiervoor wordt om officiële documenten gevraagd; de instellingen verstaan daaronder: paspoort, identiteitskaart, rijbewijs of een uittreksel uit de GBA. Aspirant-studenten uit niet-EU-landen wordt expliciet gevraagd om een verklaring van de juiste verblijfsrechtelijke status. Het verblijfsdocument wordt geverifieerd in de GBA, maar onduidelijk is of dit in alle gevallen gebeurt of alleen in geval van twijfel.

Sommige instellingen geven aan bij de controle van verblijfsdocumenten gebruik te maken van de brochure *De Nederlandse documenten voor vreemdelingen* van het Ministerie van Justitie. Eén instelling geeft nadrukke-

<sup>9</sup> De BVE-Raad tekende op 18 oktober in een brief aan de Colleges van Bestuur en Centrale Directies bezwaar aan tegen de korte reactietermijn. Bovendien was de BVE-Raad van mening, dat een deel van de gevraagde informatie niet (meer) te achterhalen was. De Raad adviseerde om medewerking aan deze wijze van bevraging te weigeren.

<sup>10</sup> De vragenlijst is gestuurd aan alle bekostigde instellingen: 50 HBO-instellingen, 12 WO-instellingen, 44 ROC's, 13 vakscholen, 2 BBO-instellingen, 2 categorale MBO-instellingen en 2 aan een hogeschool verbonden MBO-opleidingen.

<sup>11</sup> De enige mogelijke vertekening betreft ROC's: de respons van ROC's in de vier grote steden was erg laag.

<sup>12</sup> *Uitleg*, nr. 12, mei 1998. Alle instellingen zijn geabonneerd op dit tijdschrift van het Ministerie.

<sup>13</sup> *Uitleg*, nr. 16, juni 1998.



lijk aan de documenten niet op echtheid te controleren, een andere instelling is van mening dat de GBA-codes onvoldoende informatie verschaffen over de verblijfsstatus en heeft de verificatie daarom gestaakt. Verschillende instellingen geven aan het moeilijk te vinden om de status van documenten en de consequenties van de verschillende verblijfstitels vast te stellen. Hun ervaring is, dat navraag bij verschillende instanties (Vreemdelingendienst, IND, Ministerie van OC&W, Cfi, HBO-Raad) verschillende interpretaties daarvan oplevert.

De bewijslast ligt bij de aspirant-student zelf. De instellingen geven aanmelders die (nog) niet kunnen aantonen rechtmatig in Nederland te verblijven enige tijd (meestal enkele maanden) respijt; om onnodige studievertraging te voorkomen worden zij dan voorwaardelijk toegelaten.

#### *Beschrijving van de invoering in de sector Educatie en beroepsonderwijs*

De instellingen voor educatie en beroepsonderwijs controleren bij aanmelding de identiteit, leeftijd en nationaliteit, meestal aan de hand van een uittreksel uit het bevolkingsregister of een identiteitspas. In een enkel geval - het betreft dan cursussen Inburgering of NT2 - controleert de instelling niet zelf, met als argument dat de controle reeds door de gemeente heeft plaatsgevonden. Een controle door de gemeente ontslaat de instelling echter niet van haar verplichting zelf te controleren op rechtmatig verblijf. Eén instelling controleert niet, omdat zich geen vreemdelingen aanmelden. Een andere instelling bleek niet op de hoogte van de verplichting om bij aanmelding door vreemdelingen de verblijfsstatus te controleren. Ook deze instelling gaf overigens aan, dat zich geen vreemdelingen aanmelden. In geval van twijfel raadplegen de instellingen in beperkte mate de GBA. Meestal wordt de inschrijving aangehouden tot de vreemdeling zelf heeft aangetoond rechtmatig in Nederland te verblijven.

#### *5.2.2 De invoering van de Koppelingswet - evaluatie*

De Koppelingswet wordt zowel door de instellingen voor hoger onderwijs als door de instellingen voor educatie en beroepsonderwijs grotendeels conform de letter en de geest van de wet uitgevoerd. Het aantal inschrijvingen van vreemdelingen is beperkt en in vrijwel alle gevallen blijkt de inschrijver uiteindelijk aan te kunnen tonen rechtmatig in Nederland te verblijven. Met name instellingen voor educatie en beroepsonderwijs zeggen moeite te hebben om de ingewikkelde en specialistische wetgeving toe te passen. Voor (bijvoorbeeld) enkele tientallen vreemdelingen per jaar moeten vele tientallen functionarissen, die daar mee te maken zouden kunnen krijgen, zorgvuldig geïnstrueerd worden. Sommige instellingen geven overigens aan het vervelend (zelfs gênant) te vinden aspirant-studenten op deze wijze te controleren.

De instellingen vinden de voorlichting die voorafgaande aan de invoering van de Koppelingswet is verstrekt onvoldoende. Ook de ondersteuning en informatievoorziening nu de Koppelingswet van kracht is achten zij ontoereikend. De instellingen krijgen - naar eigen zeggen - bij het informatiecentrum onderwijs van het ministerie niet altijd een adequaat antwoord op hun vragen over de toepassing van de Koppelingswet.

Op het moment van inschrijving kan de verblijfsstatus niet altijd direct worden vastgesteld. Vooral instellingen in de Randstad (met name Amsterdam) maken hier melding van. Instellingen voor hoger onderwijs laten studenten dan meestal voorwaardelijk toe, maar lopen daarmee in principe mogelijk een financieel (bekostigings)risico. Overigens blijkt in vrijwel alle gevallen uiteindelijk dat de student rechtmatig in Nederland verblijft.

De instellingen voor hoger onderwijs ervaren het als dubbel werk (en daarom als demotiverend), dat ook de InformatieBeheer Groep (IBG) gegevens in de GBA verifieert maar deze niet aan de instellingen mag doorgeven. Uit de rapportage van de Inspectie wordt echter niet duidelijk, of de IBG de *verblijfsstatus* verifieert.

Instellingen voor educatie en beroepsonderwijs verifiëren slechts op beperkte schaal de verblijfsstatus in de GBA. Voorzover zij dat wel doen vinden verschillende instellingen het verifiëren van gegevens in de GBA bewerkelijk en één van de instellingen beklaagt zich in het onderzoek over de lange responstermijn op een (schriftelijk) verzoek.

Verschiedende instellingen signaleerden een 'kip-of-ei-kwestie': de instellingen mogen studenten pas inschrijven als zij over een geldige verblijfsstatus beschikken, maar Vreemdelingendiensten vragen studenten - voordat zij een verblijfsvergunning kunnen krijgen - om een kopie van hun collegekaart of een bewijs van inschrijving aan een instelling voor hoger onderwijs. Dit probleem speelde met name in het invoeringsjaar, het is niet bekend of het nu nog speelt. Overigens is het conform de Koppelingswet voor inschrijving bij een onderwijsinstelling voldoende als de vreemdeling aantoonde een *aanvraag* te hebben ingediend voor een vergunning tot verblijf. En bij de Vreemdelingendienst volstaat het overleggen van een verklaring van de onderwijsinstelling, dat hij *zal worden* toegelaten zodra aan hem een vergunning tot verblijf verleend is.

Een verwant probleem wordt gesignaleerd ten aanzien van vreemdelingen met een buitenlands diploma. Wanneer zij tijdig (binnen twaalf maanden) willen slagen voor het examen NT2-II, dan moeten zij eigenlijk direct in september met het onderwijs kunnen beginnen. Maar bij sommige ROC's wordt er met hen pas een intake-gesprek gevoerd als zij over het definitieve verblijfsdocument beschikken. Dat kan een aantal weken of maanden duren. Als kandidaten daardoor te laat starten en niet binnen twaalf maanden het examen halen krijgen zij echter problemen met de Vreemdelingendienst - de verblijfsvergunning voor voorbereidende cursussen is maar twaalf maanden geldig. Het is overigens ook hier de vraag, of de instellingen terecht wachten met de intake en de inschrijving: een *aanvraag* voor een vergunning tot verblijf volstaat.

De invoering en uitvoering van de Koppelingswet kost de instellingen extra tijd. Het is echter onduidelijk hoeveel precies: de schattingen van de instellingen lopen sterk uiteen.

### *Conclusies*

De instellingen voor hoger onderwijs en voor educatie en beroepsonderwijs hebben in de praktijk slechts op beperkte schaal met aanmeldingen van vreemdelingen te maken. Zij voeren de Koppelingswet in grote lijnen correct uit.

De instellingen vinden het echter tamelijk ingewikkeld en bewerkelijk om de Koppelingswet uit te voeren. Over de voorlichting en de ondersteuning zijn zij niet tevreden.

In een aantal gevallen is volgens de instellingen de verblijfsstatus (mede) afhankelijk van toelating tot het onderwijs en is tegelijkertijd de toelating tot het onderwijs afhankelijk van die verblijfsstatus. Dit leidt bijvoorbeeld tot complicaties bij een verblijfsvergunning voor voorbereidende cursussen zoals NT2. De vraag is echter, of de instellingen in dit geval de Koppelingswet wel goed interpreteren - een *aanvraag* voor een vergunning tot verblijf is voldoende basis voor inschrijving.

#### *5.2.3 Andere bevindingen tot nu toe*

Alle instellingen hebben jaarlijks te maken met enkele, soms met enkele tientallen aanmeldingen van vreemdelingen waarvan de verblijfsstatus moet worden vastgesteld. Tot nu toe kwam aanmelding van een vreemdeling die onrechtmatig in Nederland verbleef niet of nauwelijks voor. Het komt wel voor, dat de verblijfsrechtelijke status van een vreemdeling onduidelijk is. In het Hoger onderwijs zijn het voornamelijk instellingen in de Randstad (met name Amsterdam) die hiermee te maken krijgen. Voor het studiejaar 1998/1999 bleken vrijwel alle twijfelgevallen uiteindelijk toegelaten te kunnen worden, voor het studiejaar 1999/2000 zijn hierover nog geen gegevens voorhanden omdat de controledatum nog niet verstreken is.

# 6 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

## 6.1 De Koppelingswet en het beleidsterrein van SZW

Voor geen departement zijn in zoveel materiewetten artikelen veranderd als voor het ministerie van SZW. Delen we de wetten in naar de gebieden van *sociale verzekeringen* en *sociale voorzieningen* dan handelt het voor SZW om de:

### *Sociale voorzieningen*

- Algemene bijstandwet (Abw)
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)
- Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK)
- Wet voorziening gehandicapten (WVG)<sup>14</sup>

### *Sociale verzekeringen*

- Werkloosheidswet (WW)
- Ziektewet (ZW)
- Toeslagenwet (TW)
- Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)
- Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ)
- Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)
- Algemene ouderdomswet (AOW)
- Algemene nabestaandenwet (Anw)
- Algemene Kinderbijslagwet (AKW).

De gevolgen van de koppelingswet op dit beleidsterrein betreffen in de eerste plaats het recht op aanspraak op sociale voorzieningen, zoals een bijstandsuitkering, en sociale verzekeringen, zoals een ww- of kinderbijslaguitkering. Voor vreemdelingen die (nog) niet in het bezit zijn van een verblijfstitel op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet vervalt dit recht. In het kader van de sociale verzekeringen kunnen ook geen verzekeringsrechten meer worden opgebouwd. Een gevolg van de Koppelingswet is tevens dat de mogelijkheid tot bijstandsverlening aan zogenoemde illegalen vervalt. Het nieuwe artikel 11 Abw, 2e lid impliceert dat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen voortaan op geen enkele wijze meer aanspraak kunnen maken op algemene of bijzondere bijstand.

<sup>14</sup> De WIK en de WVG vallen inmiddels ook onder de Koppelingswet, maar waren gedurende de periode van het veldwerk voor dit onderzoek nog niet van toepassing.

De uitvoering van de sociale voorzieningen is in handen van de gemeentelijke sociale diensten. Voor de sociale verzekeringen ligt die bij de Uitvoeringsinstellingen (uvi's) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Voor al deze uitvoerende instanties betekent de Koppelingswet dat de verblijfsstatus van de cliënten moet worden geverifieerd. Daartoe maken zij gebruik van een aantal middelen en methoden:

- de controle op de verblijfsdocumenten;
- de codes over de verblijfsstatus uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), die zijn gebaseerd op de Vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) van de Vreemdelingendienst (zie hoofdstuk 2);
- gegevensuitwisseling met werkgevers en Arbeidsvoorziening met betrekking tot tewerkstellingsvergunningen;
- een handmatig systeem van gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsinstanties op SZW-terrein en de Vreemdelingendienst;
- een helpdesk GBA (zie hoofdstuk 2).

De implementatie van de koppelingswet behelst het controleren van de verblijfsstatus en de daaraan verbonden beslissing of iemand al dan geen recht heeft op sociale voorziening of verzekering. Bij bestaande cliënten komt dat voornamelijk neer op een controle op de verblijfsstatus aan de hand van de verblijfsdocumenten en/of de GBA-codes. In de procedure die daarbij door de uitvoerders is gehanteerd werden uit het totale cliëntenbestand eerst alle niet-Nederlanders of niet-EU-onderdanen geselecteerd. Vervolgens werd voor deze gevallen de GBA-code opgezocht om de verblijfsstatus te controleren. Na die controle blijven er dan een aantal gevallen over waarbij uitsluiting kan volgen en die nader moeten worden onderzocht. Zowel de controle als het eventuele onderzoek zijn geen softwarematige processen in de zin van het 'koppelen' van databestanden, maar komen neer op een handmatige vergelijking van gegevens en het zoeken van extra informatie. Voor 'nieuwe' gevallen (na 1 juli 1998) is door de uitvoerders in de verzekerden- of uitkeringsadministratie een extra veld voor de GBA-code gecreëerd.

## 6.2 Het uitgevoerde onderzoek

In juni 1999 heeft het ministerie van SZW onderzoeksbureau Research voor Beleid opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de implementatie van de Koppelingswet. Het betreft een *quick scan* waarin (alleen) de ervaringen van de uitvoeringsinstanties aan de orde komen. Onderstaande tekst is een compilatie van de bevindingen uit het onderzoek, waarvoor deels letterlijk tekst uit het onderzoeksverslag gebruikt is.

### 6.2.1 De invoering van de Koppelingswet - beschrijving

#### *Sociale voorzieningen*

De gemeenten gingen relatief kort voor 1 juli 1998 aan de slag met de voorbereiding van de Koppelingswet. Na het tweevoudig uitstel wilden de gemeenten afwachten of de wet wel door de Eerste Kamer zou worden aangenomen. Toen dat het geval bleek en vrij kort daarna de wet diende te worden ingevoerd, was er met name voor de grote gemeenten te weinig tijd

voor de implementatie. Deze grote gemeenten hadden met name problemen met het feit dat er niet voorzien was in een overgangsregeling. Dat werd later opgevangen doordat het Ministerie van SZW afkondigde een coulante houding aan te nemen wanneer de gemeente kon aantonen zoveel mogelijk in het werk te hebben gesteld om invoering van de wet per 1 juli 1998 mogelijk te maken, maar daar desondanks niet in was geslaagd. In de praktijk kwam dit neer op enige maanden uitstel voor de grote gemeenten. Dat er verder geen overgangsrecht in de Koppelingswet voor de bestaande gevallen bestond, beschouwen gemeenten als een belangrijk probleem rond de invoering van de wet. Doordat de Vreemdelingendiensten geprobeerd hebben nog zoveel mogelijk aanvragen voor 1 juli 1998 af te handelen is voorkomen dat vreemdelingen, voor wie de procedure tot verstrekking van een verblijfsvergunning nog niet was afgerond, van bijstandsverlening werden uitgesloten.

De in het kader van het onderzoek van SZW geïnterviewde kleinere gemeenten geven aan dat zij voor 1 juli 1998 de voorbereidingen voor de implementatie hadden afgerond. De vier grote gemeenten hebben hun bestandvergelijkingen nog wel in 1998 af kunnen ronden. Voor Den Haag geldt dat als gevolg van de Koppelingswet uitkeringen zijn beëindigd per 1 augustus en 1 september en in Utrecht was dat 1 oktober en 1 november 1998. Rotterdam had rond 1 november de onderzoeken afgerond en in Amsterdam was 1 januari 1999 de situatie voor wat betreft de 'oude' gevallen geheel afgerond (inclusief een periode vanaf 1 november om eventueel te reageren op een voorgenomen beëindiging).

Het gebruik van de GBA-codes leidt voor gemeenten tot problemen met name met de codes 15 en 18 (zie hoofdstuk 2). Op basis van deze codes alleen kan de sociale dienst niet tot een beslissing komen en is derhalve extra informatie noodzakelijk. De gemeenten kunnen, wanneer de informatie uit de GBA niet toereikend is, voor additionele informatie alleen terecht bij de Vreemdelingendiensten. De gemeentelijke sociale diensten hoeven, in tegenstelling tot de uvi's, immers niet na te trekken of iemand een vergunning heeft om arbeid te verrichten. Nadere informatie bij werkgevers of Arbeidsvoorziening hoeft daarmee niet te worden opgevraagd.

Voor de gegevensuitwisseling met de Vreemdelingendiensten is in eerste instantie door het Ministerie van Justitie (de IND), het Ministerie van SZW en de vereniging van directeuren voor Sociale arbeid (Divosa) een tijdelijk formulier ontwikkeld. Per 1 maart 1999 zijn door het Ministerie van Justitie vier nieuwe formulieren opgesteld. De informatie-uitwisseling met de Vreemdelingendiensten is in de implementatiefase vooral schriftelijk verlopen. Sinds april 1999 zijn daarvoor de hierboven genoemde formulieren in omloop.

#### *Sociale verzekeringen*

Voor wat betreft de uvi's zijn er twee soorten controles: de controle op de premieverplichting voor verzekering van de vreemdeling en de controle op het recht op uitkering. Daarbij doen zich twee mogelijkheden voor die tot uitsluiting kunnen leiden: ten eerste een GBA-code die het verrichten van arbeid niet toestaat of geen recht geeft op uitkering en ten tweede het ontbreken van een GBA-code. In dat laatste geval staat de vreemdeling

niet geregistreerd in de GBA en beschikt derhalve niet over een verblijfstitel.

Ondanks de richtlijn over de interpretatie van de codes die het Landelijk Instituut voor Sociale Verzekeringen (Lisv) in april 1998 uitvaardigde, stellen de uvi's toch nog met veel onduidelijkheden rond de codes te maken te hebben. Wat de interpretatie van de codes betreft gaf met name code 18 problemen. De Vreemdelingendiensten konden ook niet altijd uitsluitel geven in geval van onduidelijkheid. Daarnaast gaven de codes 14 en 19 moeilijkheden, omdat niet altijd duidelijk is of de vreemdeling in die gevallen wel of niet voor verzekering en uitkering in aanmerking komt, waarbij dan tevens niet duidelijk is of aanvullende informatie bij de Vreemdelingendienst, de werkgever, de vreemdeling of Arbeidsvoorziening betrokken moet worden.

Pas in de maand van invoering van de wet (juli 1998) overigens, beschikten de uvi's over de GBA-codes en konden ze met het controleren van de bestanden beginnen. De uvi's konden daardoor niet proefdraaien of van tevoren hun bestanden 'filteren'.

Voor nieuwe gevallen is het systeem bij de uvi's inmiddels aangepast. Onderzoek volgt alleen dan indien iemand via een landelijk netwerk niet is terug te vinden bij de GBA. Problemen bij de huidige uitvoering doen zich, behoudens de blijvende onduidelijkheid rond een aantal GBA-codes, dan ook niet voor.

Bij de uvi's SFB, GUO en USZO zijn de bestandscontroles over de bestaande gevallen inmiddels afgerond, bij Cadans en Gak Nederland is dat nog niet het geval. Bij die laatste twee deden zich meer vertragingen voor, vooral als gevolg van onduidelijkheden rond codes en het grote aantal controles dat moet worden uitgevoerd. Beide uvi's verwachten voor november 1999 de controles te hebben afgerond.

Bij de SVB is de implementatie van de Koppelingswet aanmerkelijk soepeler verlopen dan bij de meeste uvi's. Belangrijkste reden daarvoor is dat de SVB eerder dan de uvi's toegang had tot de GBA-codes, waardoor de SVB al geruime tijd voor invoering van de wet een controlebestand kon maken.<sup>15</sup> In feite was de SVB al voor de oude invoerdatum van de wet (1 juli 1997) met de voorbereidingen gereed. Doordat de wet twee keer werd uitgesteld heeft men echter werk opnieuw moeten doen.

Naast de vroege beschikbaarheid van de GBA-codes, speelde nog een aantal factoren een rol bij de relatief spoedige voortgang bij de SVB. Zo was ingezetenschap altijd al een belangrijk gegeven voor de SVB en bestond er daarom al contact met de Vreemdelingendienst. Verder implementeerde de SVB in de tijd dat de Koppelingswet werd voorbereid een nieuw automatiseringssysteem voor de AOW. Daarin kon de check voor de Koppelingswet van meet af aan worden ingebouwd.

<sup>15</sup> De SVB gebruikte de GBA al voor andere werkzaamheden en kon daardoor snel de GBA inzetten ten behoeve van de uitvoering van de Koppelingswet.

## 6.2.2 De invoering van de Koppelingswet - evaluatie

### *Sociale voorzieningen*

Zowel de kleine als de grote gemeenten constateren dat de informatie in de GBA niet altijd toereikend is en dat meer dan van tevoren was ingeschat, gebruik moet worden gemaakt van extra informatie van de Vreemdelingendiensten. Met name de GBA-code 18 blijkt aanleiding om contact met de Vreemdelingendienst op te nemen, aangezien het voor sociale diensten niet duidelijk is welke beslissing te nemen aan de hand van deze code.

Bij de grote vier gemeenten (G4) speelde rond de implementatie een aantal praktische problemen. In de wet was niet voorzien in een overgangsregeling en de grote gemeenten hadden te weinig tijd om de controle van het lopende uitkeringenbestand voor 1 juli 1998 gereed te hebben. Ze konden echter gebruik maken van de aankondiging van het Ministerie van SZW clement te zijn voor gemeenten die ondanks aantoonbare inspanning de datum van 1 juli niet haalden. Dat heeft iets van de tijdsdruk weggenomen. Uiteindelijk zijn alle controles van de bestaande gevallen (uitkeringen van voor 1 juli 1998) bij de G4 voor november 1998 afgerond. Dat heeft de gemeenten echter, zeker in relatie tot de geringe aantallen uitsluitingen, veel werk en geld gekost. Ondanks deze tijdsdruk en hoeveelheid werk speelden hier minder dan bij de uvi's problemen rond de interpretatie van GBA-codes of het verkrijgen van additionele informatie rondom codes. De controle op verblijfsvergunning via de GBA is inmiddels in het reguliere proces van intake en verstrekking van uitkeringen opgenomen en wordt - behoudens enkele interpretatieproblemen rond GBA-codes - zonder praktische problemen uitgevoerd.

Bij de kleinere gemeenten is de implementatie van de Koppelingswet tamelijk rustig verlopen. Evenals bij de grote gemeenten leverde de GBA in enkele gevallen interpretatieproblemen op, maar verder hebben praktische problemen zich bij de geïnterviewde gemeenten eigenlijk niet voorgedaan. Overigens ontvangt Divosa signalen dat sommige gemeenten nog wel steeds problemen hebben met het verkrijgen van informatie via de Vreemdelingendienst. Al met al bleven de implementatiekosten beperkt. Ook hier is de controle inmiddels in het reguliere proces opgenomen.

Het contact met de Vreemdelingendiensten verliep tijdens de implementatie volgens de uitvoerders niet altijd goed. De Vreemdelingendiensten hadden niet gerekend op de hoeveelheid vragen die zij onder andere van de gemeenten, maar vooral ook van de uitvoerders van de sociale verzekeringen kregen. Dat leidde tot capaciteitsproblemen bij de Vreemdelingendiensten. Verder bleken er regionale verschillen te bestaan tussen de Vreemdelingendiensten, in de zin dat sommige Vreemdelingendiensten zoveel mogelijk proberen contact met uitvoerders af te houden, terwijl anderen veel makkelijker informatie verstrekken. De gemeenten stellen dat de contacten nu beter verlopen, vooral omdat er vanwege het geringe aantal controles zij minder vaak vragen hebben voor de Vreemdelingendiensten.



### *Sociale verzekeringen*

Het aantal problemen dat zich bij de implementatie voordeed verschilt voor de diverse uitvoerders van de sociale verzekeringen (uvi's en SVB). Vooral bij de uvi's heeft de implementatie van de Koppelingswet een aantal problemen opgeleverd. Bij de SVB is dat veel minder het geval.

De uvi's konden vanwege de voor hen late beschikbaarheid van de GBA-codes pas laat beginnen met de controles en waren van tevoren naar eigen zeggen slecht geïnformeerd. Toen de controles werden uitgevoerd bleken de GBA-codes, vooral waar het werkvergunningen betrof, onduidelijk en bleek aanvullende informatie moeizaam verkrijgbaar. Eén en ander lijkt niet ten koste te zijn gegaan van de zorgvuldigheid, maar heeft wel veel extra werk gekost. Bij de uvi's bestaat de indruk dat het Ministerie van SZW en het Lisv de implementatie van de Koppelingswet waar het de sociale verzekeringen betreft hebben onderschat en dat de coördinatie en communicatie uit de hoek van het Ministerie van SZW en Lisv beter had gekund.

Bij de Sociale Verzekeringsbank is de implementatie al met al betrekkelijk geruisloos verlopen. De SVB was reeds eerder dan de uvi's geautoriseerd tot het gebruik van de GBA-codes en was ook relatief vroeg klaar met de controle van het lopende bestand. Desondanks heeft men de gevallen die op basis van de controle naar boven kwamen handmatig moeten verwerken omdat de GBA-codes in de praktijk vaak niet toereikend bleken. Problemen of onduidelijkheid hebben zich in die handmatige verwerking niet of nauwelijks meer voorgedaan.

### *Conclusies*

Voor wat betreft de kleinere gemeenten en de Sociale Verzekeringsbank heeft de implementatie van de wet nauwelijks problemen opgeleverd. Vooral bij de grote gemeenten en de uvi's kwam echter een aantal problemen naar voren, met name rond de GBA, de werklust, de tijdigheid en de contacten met de Vreemdelingendiensten. De problemen deden zich in sterkere mate voor bij de uvi's dan bij de grote gemeenten. Dat wordt veroorzaakt door de grote aantallen controles die de uvi's moesten verwerken en door de tewerkstellingsvergunningen die de uvi's moeten controleren, terwijl voor de gemeenten de controle op de verblijfsstatus voldoende is. Al met al hebben de grote steden hun bestandsvergelijkingen nog wel in 1998 af kunnen ronden, maar zullen twee grote uvi's al hun controles eerst in november 1999 afgerond hebben.

Volgens de uitvoerders lag een belangrijke oorzaak voor de ontstane problemen in de voorbereiding en voorlichting vanuit de Ministeries van SZW en Justitie en het Lisv. De uitvoerders - met name de uvi's - stellen dat de ondersteuning en informatievoorziening nooit goed op gang zijn gekomen. Bij de uvi's bestaat de indruk dat de ministeries van SZW en Justitie en het Lisv zowel de implementatie van de Koppelingswet bij de uitvoerders, als hun coördinerende taak daarin hebben onderschat. Tijdens de implementatie vonden zij wel een luisterend oor bij de ministeries van SZW en Justitie en het Lisv, maar volgens de uvi's kreeg men vaak geen zicht

op vervolgacties ten aanzien van gemelde problemen en werd er over het algemeen laat gereageerd. Daardoor bleven voor de uitvoerders bepaalde zaken, met name rond de interpretaties van codes en de manier waarop een goed contact met de Vreemdelingendienst kon worden bewerkstelligd, tijdens de invoering van de wet onduidelijk.

Verder sloot de informatievoorziening rond de GBA volgens de uitvoerders niet aan op de praktijk. De GBA bleek veel minder gebruiksvriendelijk en adequaat dan voor de invoering werd aangegeven. Daarnaast leek aansturing van bovenaf de Vreemdelingendiensten niet te bereiken. Zij werden volgens de uitvoerders verrast door de grote hoeveelheid vragen die zij naar aanleiding van de GBA-codes aan de Vreemdelingendiensten stelden. Een landelijk netwerk van contactpunten bij de regionale Vreemdelingendiensten was met name volgens de uvi's wenselijk geweest, maar is niet ingesteld.

De uitvoerders stellen dat zij de wet zorgvuldig hebben uitgevoerd. Die zorgvuldigheid is deels te danken aan het feit dat het hier een publiciteitsgevoelig en omstreden wet betreft, maar ironisch genoeg ook aan de onduidelijkheid rond de GBA-codes. Omdat uitvoerders vaak geen beslissing konden nemen op basis van de GBA-codes, moesten zij in die gevallen nadere informatie inwinnen bij de Vreemdelingendiensten en werkgevers of Arbeidsvoorziening, teneinde de gevallen zorgvuldig genoeg te kunnen onderzoeken.

Voor de 'nieuwe' gevallen (na 1 juli 1998) is de controle op de verblijfsstatus door middel van de GBA-codes inmiddels bij de uitvoerders in het reguliere proces ingepast. Aangezien de GBA-codes echter niet zijn veranderd leveren deze voor de uitvoerder nog steeds interpretatieproblemen op. Dat probleem is nu echter minder omvangrijk dan bij de controle van 'oude' gevallen, vooral door de veel kleinere aantallen en aan de standaardformulieren die zijn ontwikkeld om de informatiestroom van Vreemdelingendienst naar uitvoerder te structureren. Desondanks zijn er nog wel signalen dat de contacten niet met iedere Vreemdelingendienst goed lopen.

Duidelijk dient tot slot te zijn dat bovenstaande bevindingen uitsluitend de visie van de uitvoeringsorganen behelzen. Het onderzoek richtte zich ook uitdrukkelijk alleen op de groep uitvoerders.

### 6.2.3 *Andere bevindingen tot nu toe*

In het in opdracht van SZW uitgevoerde onderzoek is - zij het op bescheiden wijze - tevens ingegaan op de vraag welke kwantitatieve gevolgen de Koppelingswet heeft gehad voor de uitvoering van de sociale zekerheid en wat de financiële effecten zijn geweest. Daarnaast is summier aandacht besteed aan de mate waarin *bypasses* op lokaal niveau zijn aangebracht (zie hoofdstuk 1).

De onderzoekers concluderen dat de invoering van de Koppelingswet een beperkt aantal uitsluitingen van sociale verzekeringen of voorzieningen

tot gevolg heeft gehad. Wel wordt tegen veel beslissingen tot uitsluiting bezwaar aangetekend. De meeste daarvan zijn volgens de uitvoerders echter ongegrond. Wel gegrond zijn bezwaren met betrekking tot het zijn van een Verdragsvreemdeling (waar de uitspraak van 7 oktober 1998 van de arrondissementrechtbank van Den Haag betrekking op heeft) of bezwaarschriften met betrekking tot de tijdigheid van de verlenging. Een aantal bezwaarschriften loopt echter nog en er is nog geen bodemprocedure gevoerd. Wat het uiteindelijke volume-effect van de Koppelingswet zal zijn is mede daarom in dit vroege stadium lastig te duiden.

Bij de *sociale voorzieningen* gaat het bij de grote vier gemeenten om ongeveer driehonderd stopgezette uitkeringen. Nieuwe gevallen (aanvragen na 1 juli 1998) kunnen moeilijk in beeld gebracht worden, omdat niet wordt bijgehouden waarom een aanvraag wordt afgewezen. Volgens de inschattingen die respondenten van de gemeenten konden geven gaat het echter ook daarbij om lage aantallen, zeker niet hoger dan de reeds uitgesloten aantallen. Bij de kleinere gemeenten gaat het om enkele gevallen, zowel wat betreft de lopende uitkeringen als nieuwe aanvragen. In relatie tot deze aantallen stellen de grote gemeenten dat de invoering van de wet relatief veel werk heeft gekost.

Voor de *sociale verzekeringen* hoopt het Lisv binnenkort de aantallen controles en uitsluitingen van de uvi's te kunnen presenteren, maar aangezien enkele uvi's nog moeite hebben met het generen van dergelijke informatie waren die cijfers tijdens de evaluatie nog niet beschikbaar. Het Lisv registreerde in januari 1999 441 uitsluitingen, dat is 0,28% van het totaal aantal door de uvi's gecontroleerde gevallen. Van die 441 uitsluitingen hadden er 377 betrekking op een dienstverband.<sup>16</sup> De SVB kwam op basis van in totaal ongeveer 12.400 onderzochte gevallen op 1917 uitsluitingen (circa 15%). Deze hadden vooral betrekking op de AKW. Dit relatief hoge aantal uitsluitingen kan wellicht veroorzaakt zijn door de andere toelatingscriteria voor de AKW ten opzichte van de werknemersverzekeringen. Die zijn gebaseerd op ingezetenschap, waardoor wellicht meer personen, die al langere tijd in Nederland verblijven maar niet beschikken over de juiste verblijfstitel, zijn toegelaten tot deze volksverzekering, terwijl ze niet geregistreerd staan voor de werknemersverzekeringen. Een dergelijke verklaring is echter slechts een eerste aanwijzing en zou verder onderzocht moeten worden.

Over de financiële effecten van de Koppelingswet is moeilijk een overzicht te geven. De uvi's en de grote gemeenten geven aan dat de invoering relatief veel werk is geweest, maar hoe daarbij de kosten zich verhouden is niet duidelijk. Het is immers moeilijk aan te geven hoeveel minder aan uitkeringen hoeft te worden besteed. Bovendien doen bij de uvi's zich de meeste gevallen van uitsluitingen voor bij arbeidsrelaties, wat als gevolg heeft dat voor deze uitgesloten gevallen geen premie meer wordt ontvangen.

<sup>16</sup> Bron: Lisv. *De Koppelingswet per 1 juli 1998. Voorlopige rapportage basisscreening*. Januari 1999.

### *Bypasses*

Toen duidelijk werd dat de Koppelingswet zou worden ingevoerd, ontstond er enige publiciteit vanwege de morele bezwaren die tegen de wet werden geuit. Belangrijkste bezwaar was dat vreemdelingen die reeds langere tijd in Nederland woonden van de ene op de andere dag zonder inkomen zouden komen te zitten. Sommige gemeenten stelden daarom vanuit humanitaire overwegingen de Koppelingswet niet uit te zullen voeren, anderen kondigden aan de gevolgen van de Koppelingswet voor gedupeerden te ondervangen door middel van lokale maatregelen ('*bypasses*'). Een bekend voorbeeld van dat laatste zijn fondsen die worden aangeboord om gedupeerden van de Koppelingswet alsnog van een inkomen te voorzien, meestal door giften aan stichtingen die vervolgens zorgen voor distributie.

Het onderzoek kan geen beeld schetsen van de mate waarin op landelijk niveau dergelijke bypasses zijn aangebracht. Ten aanzien van de gemeenten die bij dit onderzoek betrokken zijn, is wel aandacht aan eventueel getroffen bypasses besteed.

Geen van de geïnterviewde kleinere gemeenten voert een dergelijk beleid. Bij één van de gemeenten is het wel aan de orde geweest, maar toen het uiteindelijk om een zeer gering aantal gedupeerden bleek te gaan (en bovendien geen schrijnende gevallen), heeft men er van afgezien.

In Rotterdam zijn geen extra regelingen in het leven geroepen. Men vindt de regelgeving zoals deze nu geldt uitvoerbaar en niet leiden tot ernstige misstanden. Ook het gering aantal gevallen speelt bij deze beslissing een rol.

In Amsterdam is het "Fonds 1-7-98" in het leven geroepen, ter grootte van ongeveer 4½ miljoen gulden. Dit bedrag wordt gedoneerd aan de Stichting Samenwerking Bijzondere Noden. Deze stichting verstrekt aan vreemdelingen van wie de uitkering beëindigd is als gevolg van de Koppelingswet maandelijks een bedrag ter grootte van een uitkering. Overigens geldt dit fonds niet alleen voor gevallen uit de bijstand, maar ook uit de WAO en andere uitkeringen.

In Den Haag is destijds bekeken in hoeverre het mogelijk was voor gedupeerden vanuit de gemeente een afbouwregeling te treffen. Dat bleek financieel niet haalbaar. Vervolgens heeft de gemeente aan een aantal kerkelijke organisaties geld (tot nu toe 200.000 gulden) beschikbaar gesteld. Dit is bestemd voor kortdurende humanitaire hulp aan mensen die gedupeerd zijn door de Koppelingswet. De gemeente heeft verder geen voorwaarden gesteld aan de besteding van dit geld.

In Utrecht tenslotte heeft men gedacht aan het treffen van een specifieke regeling voor vreemdelingen van wie de uitkering zou worden beëindigd als gevolg van de Koppelingswet. Uiteindelijk heeft men besloten af te wachten om te zien om hoeveel gevallen het zou gaan. Dit bleken er uiteindelijk heel weinig te zijn, waaronder zich bovendien geen schrijnende gevallen bevonden. Daarom heeft men afgezien van een regeling.

Kortom, van de vier grote steden hebben Amsterdam en Den Haag fondsen gesteund, die de inkomensval van gedupeerden (deels) moeten opvangen. In Rotterdam en Utrecht is afgezien van een dergelijk beleid. Deze zogenaamde bypasses tenslotte zijn bij de geïnterviewde kleinere gemeenten niet aan de orde. In één gemeente is het wel overwogen, maar door de kleine aantallen waar het om zou gaan, heeft dit geen vervolg gekregen.

# 7 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

## 7.1 De Koppelingswet en het beleidsterrein van VWS

Op het beleidsterrein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) raakt de Koppelingswet een drietal wetten: de *Ziekenfondswet (ZFW)*, de *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)* en de *Wet op de Toegang tot Ziektekostenverzekeringen (WTZ)*. Het koppelingsbeginsel houdt voor de ZFW en de AWBZ in, dat de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft (zelfs al woont of werkt hij in Nederland) niet voor die wetten verzekerd is. Voor de WTZ houdt het koppelingsbeginsel in, dat de acceptatieplicht voor de WTZ-standaardpakketverzekering niet geldt voor de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft. Dit betekent, dat nergens expliciet is bepaald dat aan illegalen geen zorg mag worden verleend<sup>17</sup>. De vreemdeling, die niet rechtmatig in Nederland verblijft, behoudt op grond van humanitaire en verdragsrechtelijke overwegingen toegang tot medisch noodzakelijke zorg. Het is de *financiering* van die zorg, waarop het koppelingsbeginsel van toepassing is: de vreemdeling zonder geldige verblijfstitel zal de rekening zelf moeten betalen. Hij kan zich in principe wél particulier verzekeren.

Voor de uitvoeringsorganen van de ZFW, de AWBZ en de WTZ vergt toetsing van de verblijfsstatus in de meeste gevallen de introductie van een geheel nieuwe stap in het gebruikelijke werkproces rond aanmelding en acceptatie - dit was tot vóór de invoering van Koppelingswet een grotendeels schriftelijke procedure.

### *Uitzonderingen*

Voor twee categorieën vreemdelingen geldt een uitzondering. Enerzijds gaat het om vreemdelingen die toegang *hadden* tot collectieve sociale voorzieningen, zoals de ziekenfondsverzekering, en die nog in een procedure over voortgezette toelating zijn verwickeld. Anderzijds gaat het om vreemdelingen die niet onvoorwaardelijk zijn toegelaten maar aan wie het wel toegestaan is om rechtmatig in Nederland arbeid te verrichten.

### *Medisch noodzakelijke zorg*

Om te voorkomen, dat door het verlenen van medisch noodzakelijke zorg een onredelijk financieel nadeel voor de zorgverlener zou ontstaan, zijn twee randvoorwaarden geschapen die de vergoeding van dergelijke medisch noodzakelijke zorg mogelijk maken. Deze randvoorwaarden zijn overigens niet in de Koppelingswet zelf geregeld. Voor de algemene ziekenhuizen is er in het budget een post voor oninbare rekeningen opgenomen (richtlijn op

<sup>17</sup> M.E. Portegies-Damave, De Koppelingswet, in: *Ars Aequi* 47 (1998) nr. 9, pag. 768-774.

grond van de *Wet tarieven gezondheidszorg*). Behandelkosten die niet op een onverzekerde (vreemdeling) kunnen worden verhaald kunnen op deze post worden geboekt. De eerstelijnszorg en de in het kader van de AWBZ gefinancierde zorg kan, onder door de Stichting Koppeling vastgestelde voorwaarden, een beroep doen op het hiertoe in het leven geroepen *Koppelingsfonds*. De Stichting Koppeling ontvangt jaarlijks een subsidie van het Ministerie van VWS.

## 7.2 Het uitgevoerde onderzoek

Het Ministerie van VWS heeft, vooruitlopend op het onderhavige gezamenlijke evaluatietraject, in de loop van 1998 en 1999 enkele onderzoeken gestart, die mede van belang zijn voor de uiteindelijke evaluatie van de effecten van de *Koppelingswet*.

Het College voor Zorgverzekeringen (voorheen de Ziekenfondsraad) zal dit najaar rapporteren over de invoering van de *Koppelingswet* bij de ziektekostenverzekeraars. TNO Preventie en Gezondheidszorg voert een onderzoek uit naar de toegankelijkheid voor illegalen van de Nederlandse gezondheidszorg. De Dienst Informatie en Analyse (DIA) van het Ministerie heeft de mogelijkheden van monitoring van de gezondheidstoestand van illegalen verkend<sup>18</sup>. Aan het NIVEL is gevraagd de gezondheidsproblemen van illegalen en knelpunten in de eerstelijnszorg te onderzoeken. Tenslotte is in augustus 1999 ten behoeve van de gezamenlijke evaluatie opdracht verstrekt aan het EIM voor een 'quick scan' van de wijze waarop ziektekostenverzekeraars omgaan met GBA-gegevens. Hierbij staat de overweging voorop, dat eventueel gewenste aanpassingen in het gegevensverkeer op een later tijdstip niet meer doorgevoerd kunnen worden. De resultaten van deze 'quick scan' worden beschreven in paragraaf 7.2.2 tot en met 7.2.5. Over de meeste andere onderzoeken, met uitzondering van het DIA-onderzoek, zal pas in een later stadium door de onderzoekers gerapporteerd worden. Voor deze tussenrapportage kan daaruit dus niet geput worden.

### 7.2.1 Rapportage over *Koppelingsfonds* en monitoring zorg aan vreemdelingen

Over het *Koppelingsfonds* en de monitoring van de zorg aan vreemdelingen zonder wettige verblijfsstatus heeft de Minister van VWS reeds separaat aan de Tweede Kamer gerapporteerd op 2 juli 1999<sup>19</sup>. Wij zullen die rapportage niet herhalen, maar willen hier enkele belangrijke constateringten ten aanzien van de implementatie van de *Koppelingswet* aanhalen:

- voor de wijze waarop de implementatie van de *Koppelingswet* op het terrein van VWS is verlopen wordt verwezen naar de nog te verschijnen rapportage van het College van Zorgverzekeringen;

<sup>18</sup> H. Verkleij, Monitoring van de gezondheidstoestand van illegalen, DIA/RIVM, 22 juni 1999.

<sup>19</sup> Brief van de minister van VWS dd. 2 juli 1999, betreffende *Koppelingsfonds* en monitoring zorg aan vreemdelingen zonder wettig verblijf (kenmerk GVM/MO/992815)

- het Koppelingsfonds is tegelijk met de invoering van de *Koppelingswet* op 1 juli 1998 operationeel geworden;
- de doelstelling van het Koppelingsfonds beperkt zich niet tot het verlenen van financiële compensatie, maar is gericht op het tot stand brengen van samenwerkingsverbanden op regionaal niveau en legt de nadruk op het oplossen van structurele knelpunten;
- over het Koppelingsfonds bestaat nog de nodige verwarring en onduidelijkheid en de regeling wordt als ingewikkeld ervaren, een actief voorlichtingsbeleid is hier van belang;
- het Koppelingsfonds heeft in het eerste jaar ondanks de vele problemen goed gefunctioneerd;
- over de gezondheidstoestand en -problemen van illegalen zijn op dit moment, aldus het DIA-rapport, nog nauwelijks gegevens voorhanden;
- het Ministerie van VWS heeft een aantal monitoring-activiteiten gestart, opdat nog binnen de evaluatietermijn van de *Koppelingswet* een beter inzicht in (de ontwikkeling van) de gezondheidstoestand van illegalen wordt verkregen.

#### 7.2.2 *Rapportage Quick scan Gebruik GBA-gegevens door ziektekostenverzekeraars*

Omdat de rapportage van het College voor Zorgverzekeringen nog niet beschikbaar is, kan in deze tussentijdse evaluatie niet uitgebreid worden ingegaan op de wijze waarop alle uitvoeringsorganen van ZFW, AWBZ en WTZ de toetsing van de verblijfsstatus bij de aanmelding en de acceptatie uitvoeren. Hoewel er volgens het departement geen signalen zijn dat zich hierbij grote problemen voordoen is een volledige tussentijdse evaluatie van de invoering van de *Koppelingswet* op het beleidsterrein van VWS op dit moment dus nog niet mogelijk.

Ten behoeve van deze tussenrapportage heeft het Ministerie van VWS zoals eerder vermeld aan het EIM opdracht gegeven te onderzoeken hoe ziektekostenverzekeraars in de praktijk in het kader van de inschrijvingsprocedures omgaan met GBA-codes. Het EIM heeft hiervoor bij twee grotere ziektekostenverzekeraars de inschrijvingsprocedure onderzocht, één geautoriseerde (op het GBA-netwerk aangesloten) verzekeraar en één niet-geautoriseerde verzekeraar. Deze twee verzekeraars voeren zowel de ZFW als de AWBZ uit en hebben beide met relatief veel vreemdelingen te maken.

#### 7.2.3 *De invoering van de Koppelingswet - beschrijving*

De Ziekenfondsraad (inmiddels: College voor Zorgverzekeringen) heeft een circulaire en een aanvullende circulaire over de *Koppelingswet* uitgebracht<sup>20</sup>. De procedures ten aanzien van de inschrijving die in deze circularies is beschreven worden door de twee verzekeraars waar het onderzoek heeft plaatsgevonden gebruikt bij de beoordeling van aanmeldingen.

<sup>20</sup> Circulaire *Invoering Koppelingswet*, nr. ZFW/35/98, AWBZ/28/98; circulaire *Invoering Koppelingswet*, nr. ZFW/12/99, AWBZ/13/99.



In het aanmeldingsformulier voor het ziekenfonds wordt onder andere gevraagd naar de nationaliteit. Niet-Nederlanders wordt ter identificatie en ter controle van het verblijfsrecht om een kopie gevraagd van hun verblijfsdocument. Dit laatste geldt niet voor uitkeringsgerechtigden: in dat geval is verificatie van de verblijfsstatus door de verzekeraar niet vereist, omdat de uitkerende instantie de verblijfsstatus reeds heeft moeten vaststellen en verifiëren alvorens tot toekenning van de uitkering te kunnen overgaan. Als aan alle relevante voorwaarden is voldaan vindt vervolgens de (soms: voorlopige) inschrijving plaats.

Wanneer de aspirant-verzekerde nog niet over het gevraagde verblijfsdocument beschikt of dit nog moet gaan aanvragen, is controle van het document noch verificatie in de GBA mogelijk. De inschrijvingsprocedure loopt dan vaak erg uit, omdat de verzekeraar moet wachten tot de aspirant-verzekerde wèl over het verblijfsdocument beschikt.

Eens in de zoveel tijd (na één of enkele weken) wordt voor de verificatie van het verblijfsdocument de reeks nieuwe inschrijvingen met de GBA-gegevens vergeleken. Omdat bij de aanmelding ook gevraagd is om een bewijs van het woonadres, kan de verificatie in de juiste gemeente plaatsvinden. Een ziektekostenverzekeraar kan autorisatie aanvragen voor de GBA en zo toegang krijgen tot (alleen) de voor de verzekeraar in het kader van de Koppelingswet relevante informatie - de GBA-codes over de verblijfsstatus. Eén van de twee onderzochte verzekeraars heeft een dergelijke autorisatie. Regelmatig stuurt deze verzekeraar een bestand op met de nieuwe aanvragers, waarna deze in de GBA gemarkeerd worden. Eén of twee weken later kan de verzekeraar dan 'on-line' de verblijfscodes van (alleen) deze personen inzien. Vanaf dat moment kan de verzekeraar *voor die personen* de GBA te allen tijde on-line raadplegen. De andere verzekeraar volgt de 'papier route', waarbij wekelijks informatie over een lijst met niet-Nederlandse aspirant-verzekerden schriftelijk wordt opgevraagd.

Aanvankelijk ontstond door de invoering van de Koppelingswet een vicieuze cirkel: voor een verblijfsvergunning is het hebben van een ziektekostenverzekering een voorwaarde, maar voor inschrijving in het ziekenfonds is een verblijfsvergunning nodig. Eén van de verzekeraars heeft dat opgelost door een inschrijvingsintentieverklaring af te geven, dan staat het nog niet hebben van een ziektekostenverzekering het verkrijgen van een verblijfsvergunning niet meer in de weg. Inmiddels is de vicieuze cirkel op de volgende wijze doorbroken. Er zit een periode van een paar weken zit tussen de beslissing om aan een vreemdeling verblijf in Nederland toe te staan en de feitelijke afgifte van een verblijfsdocument. De Vreemdelingendienst verwerkt de beslissing wèl direct in het VAS, zodat het ziekenfonds meteen de dag na de beslissing in de GBA de verblijfstitel kan vaststellen. De vreemdeling kan dus in de periode tussen de beslissing en de afgifte van het verblijfsdocument één ziektekostenverzekering afsluiten. De Vreemdelingendienst controleert bij de afgifte van het verblijfsdocument of de vreemdeling inderdaad voldoet aan de voorwaarde (voor het verlenen van een vergunning tot verblijf) dat een ziektekostenverzekering is afgesloten.

Door de werkzaamheden in de praktijk te 'klokken' is bij beide ziektekostenverzekeraars onderzocht hoeveel extra werk er gemoeid is met de inschrijving van een verzekerde die niet de Nederlandse nationaliteit bezit. Voor beide

verzekeraars is het *extra* werk geklokt op ongeveer 30 minuten per inschrijving. Inclusief overhead betekent dat bij deze twee ziektekostenverzekeraars een kostenpost van ongeveer f26 per inschrijving van een niet-Nederlander.

#### 7.2.4 De invoering van de Koppelingswet - evaluatie

De Koppelingswet wordt door de beide ziektekostenverzekeraars via een grotendeels schriftelijke procedure uitgevoerd: identiteit en nationaliteit worden vastgesteld, niet-Nederlanders wordt om een kopie van het verblijfsdocument gevraagd en bij de GBA wordt geverifieerd of de aspirant-verzekerde inderdaad rechtmatig in Nederland verblijft.

Bij de twee verzekeraars waar het onderzoek heeft plaatsgevonden is men redelijk tevreden over de wijze waarop zij over de Koppelingswet zijn geïnformeerd: met de circulaires valt redelijk te werken. Een vereenvoudiging (bijvoorbeeld door eenduidiger codes, minder uitzonderingen) zou echter wel op prijs worden gesteld.

Over het werken met de GBA zijn de beide verzekeraars positief. De informatie (codes) is vrijwel altijd compleet en voldoende up-to-date. De codes geven meer zekerheid dat de juiste beslissing wordt genomen en bieden houvast bij de uitleg aan de klant. Alleen code 18 is onduidelijk, omdat de betekenis niet eenduidig is. De toegevoegde waarde van de verificatie achten de verzekeraars overigens beperkt: de gegevens kloppen vrijwel altijd, als er een verschil is tussen de opgave door de aspirant-verzekerde en de GBA dan betreft het meestal de geboortedatum.

Vanuit het perspectief van de gebruiker, in dit geval de ziektekostenverzekeraars, bieden de GBA-codes veel overbodige informatie. De differentiatie naar vele varianten van verblijfsrecht doet er voor de verzekeraar niet toe en werkt hoogstens verwarrend. Gebruiksvriendelijker zou zijn: een reeks codes, die (door de computer afgeleid van de verblijfsstatus) aangeeft of betrokkene recht heeft op - in dit geval - inschrijving in het ziekenfonds.

Het liefst zouden de beide verzekeraars de mogelijkheid hebben om *zelf* direct on-line in de GBA de verblijfsstatus te controleren. De huidige procedure vergt meer (doorloop)tijd. De schriftelijke verificatie vergt een nog langere doorlooptijd. Het kan soms enkele maanden duren voordat van de gemeente een antwoord ontvangen is. Bovendien zouden de verzekeraars liever de controle van (een kopie van) het verblijfsdocument achterwege laten. Direct controleren van de verblijfsstatus in de GBA zou de inschrijvingsprocedure flink kunnen bekorten.

In het kader van de Koppelingswet moet ook de verblijfsstatus van EU-onderdanen gecontroleerd worden. EU-onderdanen zijn echter niet verplicht zich bij de Vreemdelingendienst te melden en hebben in de GBA dan ook veelal geen code. In de praktijk levert de verificatie daarom niets op. Wil een EU-onderdaan zich inschrijven, dan zal de verzekeraar hem op dat moment wijzen op de verplichting een kopie van een geldig verblijfsdocument te overleggen en voor het verkrijgen van een verblijfsdocument verwijzen naar de Vreemdelingendienst. De verzekeraars zouden echter liever afzien van deze controle.

Bij controle van het bestand blijkt overigens wel eens, dat er vóór de invoering van de Koppelingswet iemand in het ziekenfonds is ingeschreven die niet rechtmatig in Nederland verblijft. Indien blijkt, dat iemand onrechtmatig als ziekenfondsverzekerde ingeschreven heeft gestaan, volgt uitschrijving uit de ziekenfondsverzekering. De verzekeraar kan voor de periode dat iemand onrechtmatig ingeschreven heeft gestaan een schadevergoeding vorderen.

Eén van de ziektekostenverzekeraars heeft wel eens geconstateerd, dat iemand die niet rechtmatig in Nederland verblijft wel een uitkering ontving. Omdat de verzekeraar uitkeringsgerechtigden niet op verblijfsstatus hoeft te controleren, is zo iemand dan al wel tot het ziekenfonds toegelaten.

Eén van de verzekeraars constateert, dat het wel eens voorkomt dat een aspirant-verzekerde die zij zelf (nog) niet hebben ingeschreven bij een andere verzekeraar kennelijk eerder ingeschreven werd. Het is niet bekend, of dit alleen om een verschil in volgorde gaat (controle van de verblijfsstatus vooraf of naderhand) dan wel dat controle door een andere verzekeraar achterwege gelaten wordt.

#### *Conclusies*

De Koppelingswet wordt door de beide verzekeraars uitgevoerd en is ingebed in hun, grotendeels schriftelijke, inschrijvingsprocedure. Over de GBA en de codes voor de verblijfsstatus zijn de beide verzekeraars positief, zij het dat zij enkele suggesties doen om de gebruikersvriendelijkheid te vergroten. Daarnaast zouden beide verzekeraars liever de controle van het verblijfsdocument achterwege laten en direct overgaan tot (bij voorkeur on-line) verifiëren van de verblijfsstatus in de GBA. Dat vergt overigens een aanpassing (uitbreiding) van de GBA op dit punt. Het controleren van de verblijfsstatus van EU-onderdanen - in de huidige opzet - heeft volgens de verzekeraars weinig zin.

#### *7.2.5 Andere bevindingen tot nu toe*

Een klein deel van de aspirant-verzekerden wordt geweigerd op grond van de verblijfsstatus. Bij de niet-geautoriseerde verzekeraar meldden zich in het eerste jaar na invoering van de Koppelingswet bijna 4500 niet-Nederlanders. Daarvan werd 2% geweigerd op grond van de verificatie van de verblijfsstatus<sup>21</sup>. Bij de geautoriseerde verzekeraar meldden zich in het eerste jaar

<sup>21</sup> In totaal werd ongeveer 20% van deze 4500 inschrijvingsverzoeken - om uiteenlopende redenen - geweigerd. Bovendien hebben nog ongeveer 1300 niet-Nederlanders, aan wie bij aanmelding is verteld dat zij - weer om uiteenlopende redenen - niet in aanmerking zouden komen, afgezien van het insturen van het inschrijvingsformulier.

circa 800 niet-Nederlanders (op een totaal van ongeveer 15.000 inschrijvingsformulieren per jaar), daarvan is 6% uiteindelijk niet ingeschreven. Onbekend is, in hoeveel van deze gevallen de inschrijving werd geweigerd op grond van de verblijfsstatus.

# 8 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

## 8.1 De Koppelingswet en het beleidsterrein van VROM

De Koppelingswet betreft op het beleidsterrein van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) aanpassing van de *Huursubsidiewet* en van de *Huisvestingswet*.

De *Huursubsidiewet* is door de Koppelingswet zo aangepast, dat het recht op huursubsidie afhankelijk is gemaakt van de verblijfstitel. Daarbij wordt sinds 1 juli 1999 niet alleen gekeken naar de status van degene die huursubsidie aanvraagt, maar ook naar de status van de medebewoner(s). Daarnaast wordt alleen gekeken naar de situatie op de peildatum: een verandering in de status gedurende het huursubsidietijdvak (van 1 juli tot 1 juli) heeft voor dat tijdvak geen consequenties, de subsidie vervalt dan met ingang van het volgende subsidiejaar. De *Huursubsidiewet* bepaalt, dat huursubsidie slechts wordt toegekend als de huurder alsmede degenen die op de peildatum medebewoner van de woning tot één van de volgende categorieën behoren:

- degene die de Nederlandse nationaliteit bezit en eveneens degene die op grond van een wettelijke bepaling behandeld wordt als zodanig;
- degene die rechtmatig in Nederland verblijft, als bedoeld in art. 1b onder 1 van de *Vreemdelingenwet*;
- degene die rechtmatig in Nederland verblijft heeft gehouden en die tijdig (a) toelating in aansluiting op dat verblijf heeft aangevraagd, dan wel (b) bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld tegen de intrekking van de toelating; in deze gevallen komt betrokkene voor huursubsidie in aanmerking totdat op de aanvraag respectievelijk het bezwaar is beslist en wordt de huursubsidie alleen verstrekt voor het subsidietijdvak waarin betrokkene voor het laatst rechtmatig in Nederland verbleef.

Deze derde categorie is toegevoegd omdat deze aanvragers (vooralsnog) nog steeds voldoen aan alle voorwaarden die de *Huursubsidiewet* stelt: zij verblijven (vooralsnog) rechtmatig in Nederland, huren daar een woning en ontvangen daarvoor in het vorige subsidietijdvak huursubsidie.

Aanvankelijk was alleen de status van de aanvrager bepalend. Per 1 juli 1999 is de *Huursubsidiewet* gewijzigd: aanvragers komen nu in aanmerking voor huursubsidie indien de medebewoner ook rechtmatig in Nederland verblijft, als bedoeld in art. 1b, onder 1 van de *Vreemdelingenwet*. Dit vereiste sluit echter aanvragers uit met medebewoners die rechtmatig in Nederland verblijven als bedoeld in art. 1b, onder 2 tot en met 5 van de *Vreemdelingenwet*. Omdat de bedoeling van de *Koppelingswet* en de *Huursubsidiewet* alleen is, om aanvragers met illegaal verblijvende en niet rechtmatige mede-

bewoners van huursubsidie uit te sluiten, is dit vereiste middels een brief van VROM aan de gemeenten gewijzigd<sup>22</sup>. In afwachting van een wijziging van de *Huursubsidiewet* voor het subsidiejaar 2000/2001 dienen aanvragers met een rechtmatig in Nederland verblijvende medebewoner zonder permanente verblijfsstatus niet van huursubsidie uitgesloten te worden. Deze medebewoners worden in het kader van de huursubsidie voor wat betreft het inkomen en het vermogen buiten beschouwing gelaten.

Sinds 1 juli 1994 is inschrijving in de GBA als voorwaarde in de *Huursubsidiewet* opgenomen. Op grond van de veronderstelling, dat 'illegalen' inschrijving in de GBA liever vermijden werd, blijkt de Memorie van Toelichting, verwacht dat het aantal 'illegalen' dat door de invoering van de Koppelingswet het recht op huursubsidie zou verliezen beperkt zou zijn. De Koppelingswet zou wel effecten kunnen hebben voor de uit te sluiten legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen: voorwaardelijk toegelaten vreemdelingen, vreemdelingen die een eerste aanvraag om toelating hebben ingediend en in afwachting zijn van de beslissing op hun aanvraag, vreemdelingen die hier in hun 'vrije termijn' verblijven (zoals toeristen) en vreemdelingen die, bijvoorbeeld vanwege gezondheidsredenen, tijdelijk niet kunnen worden uitgezet. Ook voor deze categorieën werd echter, volgens de Memorie van Toelichting, verwacht dat slechts enkele vreemdelingen recht op huursubsidie zouden blijven te hebben, dat zij door de Koppelingswet zouden verliezen.

In de *Huisvestingswet* is het koppelingsbeginsel van toepassing op het verstrekken van *nieuwe* huisvestingsvergunningen. Het gaat hierbij om woningen uit het distributiebested, voor een deel van deze woningen is een huisvestingsvergunning vereist. Gemeenten bepalen zelf of, en zo ja: voor welke categorieën woningen een huisvestingsvergunning vereist is<sup>23</sup>, binnen de prijsgrenzen die de *Huisvestingswet* daarvoor stelt. De *Huisvestingswet* bepaalt, dat voor een huisvestingsvergunning in aanmerking komt:

- degene die de Nederlandse nationaliteit bezit en eveneens degene die op grond van een wettelijke bepaling behandeld wordt als zodanig;
- degene die rechtmatig in Nederland verblijft, als bedoeld in art. 1b onder 1 van de Vreemdelingenwet.

De overige categorieën vreemdelingen komen niet voor een huisvestingsvergunning in aanmerking. Hierbij dient opgemerkt te worden, dat de voorwaardelijk toegelaten vreemdelingen (VTV-ers) vallen onder de *Wet gemeentelijke zorg voor houders van een vergunning tot verblijf*, die taakstellend de huisvesting voor deze vreemdelingen over gemeenten verdeelt.

<sup>22</sup> Brief van VROM aan alle gemeenten, dd. 12 juli 1999, kenmerk HIS 991779823.

<sup>23</sup> Dit wordt vastgelegd in een huisvestingsverordening of in een convenant met de verhuurder.

## 8.2 Het uitgevoerde onderzoek

### 8.2.1 De invoering van de Koppelingswet - beschrijving

Het Ministerie van VROM heeft in juli 1999 aan Research voor Beleid opdracht verleend voor een onderzoek naar de implementatie van de Koppelingswet met betrekking tot huursubsidie en huisvestingsvergunningen. Hiervoor zijn, na een korte screening van 28 gemeenten, 14 gemeenten van uiteenlopende grootte uitgebreid ondervraagd en daarnaast enkele woningcorporaties. Deze paragraaf is gebaseerd op het eindrapport van dat onderzoek en de conclusies die de onderzoekers daarin trekken.

#### *Vorbereiding en voorlichting*

Het Ministerie van VROM heeft de gemeenten via uiteenlopende kanalen geïnformeerd over de Koppelingswet en de wijze waarop deze in de praktijk uitgevoerd dient te worden: een circulaire in 1998<sup>24</sup>, voorlichtingsdagen, het instellen van een help desk, het opnemen van de wijzigingen per 1 juli 1999 in de jaarlijkse circulaire in 1999<sup>25</sup>, een toelichting op de *Koppelingswet* in de jaarlijkse *Handleiding voor de uitvoering van de huursubsidiewet door gemeenten en verhuurders*, toelichtingen in brochures en dergelijke. Daarnaast was ook alle 'algemene' informatie van het Ministerie van Justitie tijdig voor de uitvoerders beschikbaar.

#### 8.2.1.1 Beschrijving invoering m.b.t. huursubsidie

Bij de controle van de verblijfstitel staat in het geval van de *Huursubsidiewet* niet het tonen van het verblijfsdocument, maar het controleren van de gegevens in de GBA centraal<sup>26</sup>. De *Huursubsidiewet* schreef reeds voor dat men, om in aanmerking te komen voor huursubsidie, ingeschreven moet staan bij de GBA op het adres waarvoor men subsidie vraagt. In het kader van de invoering van de Koppelingswet zijn in datzelfde GBA codes opgenomen voor de verblijfstitel, zodat de verificatie relatief eenvoudig kon worden ingevoerd: de eerste (massale) controle wordt gecombineerd met de reeds bestaande controle op de GBA-inschrijving. Wanneer de controle geen of onvoldoende uitsluitsel geeft over het rechtmatig verblijf, dan vindt vervolgens een nadere controle plaats.

#### *De eerste controle*

In de meeste grotere gemeenten (groter dan 100.000 inwoners) vindt de controle op de GBA-inschrijving geautomatiseerd plaats en hoefde voor de eerste verificatie van de verblijfstitel dus alleen het controleprogramma

<sup>24</sup> MG-circulaire *Regelgeving m.b.t. de Koppelingswet*, Ministerie van VROM, MG 98-12, 15 mei 1998.

<sup>25</sup> MG-circulaire inzake huursubsidiewet, Ministerie van VROM, MG 99-13, 10 juni 1999.

<sup>26</sup> Zie ook de Memorie van Toelichting (p. 37): "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."

aangepast te worden. Bij de andere, meest wat kleinere gemeenten vond de controle op de GBA-inschrijving per aanvraag plaats en geldt dat nu ook voor de verificatie van de verblijfstitel. Hiervoor worden de gegevens gecontroleerd via een on-line-verbinding met de GBA, dan wel met een zeer regelmatig geactualiseerde kopie van de betreffende GBA-gegevens. Met name bij deze 'handmatige' controle worden uit een oogpunt van efficiëntie niet alle aanvragen op geldige verblijfstitel gecontroleerd. De volgende selectie-methoden komen daarbij in de praktijk voor (soms in combinatie):

- alleen aanvragen zonder sofi-nummer en aanvragen van personen met een buitenlands aandoende naam worden gecontroleerd; van aanvragen met een Nederlands aandoende naam wordt niet nagegaan of de aanvrager daadwerkelijk de Nederlandse nationaliteit bezit;
- alleen eerste aanvragen worden gecontroleerd, alle aanvragers die al eerder huursubsidie ontvingen niet;
- alleen aanvragers die (blijkens de GBA) een niet-Nederlandse nationaliteit hebben worden gecontroleerd.

In verschillende gemeenten is er een combinatie van geautomatiseerde en handmatige controle: de aanvragen die (door huurmatigende instanties) op diskette worden aangeleverd worden geautomatiseerd gecontroleerd en de overige handmatig.

Ook woningcorporaties voeren soms een controle uit op de verblijfsstatus. Wanneer zij twijfels hebben over de verblijfsstatus (en dus over het recht op huursubsidie) gaan zij namelijk liever niet (alvast) over tot huurmatiging omdat zij dan een financieel risico lopen. Voor het 'signaleren' van twijfelgevallen hanteren zij verschillende methoden, zoals het vragen om een verblijfsdocument en opletten of het sofi-nummer niet ontbreekt. Eén corporatie heeft van de sociale dienst een uitdraai gekregen van mensen met GBA-code 18.

#### *Nadere controle*

Geeft de eerste controle door een gemeente geen of onvoldoende uitsluitel over het rechtmatig verblijf - meestal betreft het dan code 00 (geen verblijfstitel) of code 18 (vreemdelingen in procedure, niet zijnde vluchtelingen) - dan vindt een nadere controle plaats. Hiervoor wenden de meeste gemeenten zich telefonisch of schriftelijk tot de Vreemdelingendienst. Enkele gemeenten doen dit niet en wenden zich (eerst) tot de aanvrager of de huurmatigende instantie met het verzoek om (een kopie van) het verblijfsdocument te tonen.

#### *Negatief advies*

Formeel kent niet de gemeente maar het Ministerie van VROM de huursubsidie toe, op advies van de gemeente. Het Ministerie wijkt zelden van het advies af, in twijfelgevallen vindt overleg met de gemeente plaats: alleen die beschikt immers over de noodzakelijke informatie en controlemogelijkheden. De aanvrager kan tegen de beschikking bezwaar maken, dit komt (zelfs in het algemeen, los van de *Koppelingswet*) slechts sporadisch voor. Negatieve adviezen vanwege de verblijfsstatus komen, afgaande op de indicaties uit het onderzoek, waarschijnlijk nauwelijks voor.



### 8.2.1.2 Beschrijving invoering m.b.t. huisvestingsvergunningen

Bij het verlenen van een huisvestingsvergunning speelde vóór de Koppelingswet de GBA geen rol. Er was daardoor geen (geautomatiseerde) GBA-controle waaraan de controle van de verblijfstitel kon worden toegevoegd en deze vindt dan ook afzonderlijk, per aanvraag plaats.

#### *De eerste controle*

In de regel vindt de controle plaats op het moment van toewijzing van de huisvestingsvergunning. Bij gemeenten waar men ingeschreven moet zijn als woningzoekende komt het voor dat de controle reeds plaatsvindt bij deze inschrijving. Net als bij de 'handmatige' controle voor de huursubsidie vindt er in de praktijk om redenen van efficiëntie veelal een selectie plaats: van lang niet alle aanvragen wordt de verblijfstitel gecontroleerd. De volgende selectie-methoden komen daarbij voor (soms in combinatie):

- alleen bij aanvragen van personen met een buitenlands aandoende naam wordt gecontroleerd op nationaliteit en verblijfstitel;
- aanvragen van kandidaten die door het COA als asielgerechtigde worden voorgedragen worden niet gecontroleerd.

Verschillende van de kleinere gemeenten (minder dan 100.000 inwoners) hebben aangegeven, dat zij tot nu toe bij geen van de aanvragen aanleiding hebben gezien in de GBA op verblijfstitel te controleren of naar een verblijfsdocument te vragen.

De (eigen) GBA-gegevens zijn niet altijd toereikend: de aanvrager van een huisvestingsvergunning kan in een andere gemeente wonen. In dergelijke gevallen wordt de aanvrager meestal gevraagd een geldig verblijfsdocument te overleggen.

In verschillende, met name grotere gemeenten is voor een deel van de huisvestingsvergunningen de controle op de verblijfsstatus ondergebracht bij de verhuurders (veelal woningcorporaties) of bij de instantie (veelal stichting) die de woningtoewijzing verzorgt. Aangezien deze geen inzage in GBA-gegevens krijgen, vindt de controle plaats door middel van het vragen om een verblijfsdocument.

#### *Nadere controle*

Een nader onderzoek blijft in de regel beperkt tot het verzoek aan de aanvrager om (alsnog) een geldig verblijfsdocument te tonen. Als de aanvrager nog in afwachting is van de uitslag van de procedure wordt (conform de wet) de aanvraag niet gehonoreerd.

#### *Afwijzing*

Het aantal gevallen waarin een huisvestingsvergunning werd geweigerd op grond van het ontbreken van een geldige verblijfstitel is beperkt. Alle gemeenten, ook de grote, geven aan dat dergelijke afwijzingen sporadisch voorkomen.

### 8.2.2 De invoering van de Koppelingswet - evaluatie

#### *Duidelijkheid van de regelgeving; informatievoorziening door VROM*

Het Ministerie van VROM heeft de gemeenten zoals gezegd geïnformeerd over de Koppelingswet en de wijze waarop deze in de praktijk uitgevoerd dient te worden. In de praktijk komt deze informatie onvoldoende aan op de plek waar de aanvragen behandeld worden. Veel behandelaars geven aan, dat zij er niet geheel zeker van zijn of zij de Koppelingswet op de juiste wijze toepassen. Deze onzekerheid blijkt nog te zijn vergroot door de recente wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van medebewoners. Onduidelijk is, in hoeverre dit te maken heeft met de regelgeving zelf, in hoeverre met de informatievoorziening door het Ministerie van VROM en in hoeverre met het 'vertalen' binnen de betreffende afdeling van de gemeenten van de informatie van het Ministerie in heldere werkinstructies voor de behandelaars van aanvragen. Het geringe aantal aanvragen waarvoor de Koppelingswet consequenties kan hebben is daarbij uiteraard een praktische complicatie om de kennis paraat en de behandelaars alert te houden.

#### *Technische en praktische problemen*

In het werkproces van de behandeling van huursubsidieaanvragen bleek de controle op de GBA-code voor de verblijfsstatus goed in te passen, zeker in de (vele, grote) gemeenten waarin een geautomatiseerde controle van dergelijke aanvragen plaatsvindt. De praktische problemen bij de invoering bleven dan ook beperkt tot enkele specifieke kwesties, waarvoor inmiddels een oplossing gevonden is - zoals de vraag wat te doen met huishoudens die vorig jaar huursubsidie ontvingen en waartoe nu een medebewoner zonder de vereiste verblijfsstatus behoort. Daarnaast zouden gemeenten uit praktische overwegingen graag zien, dat GBA-code 18 wordt vervangen door een codering die in één oogopslag duidelijk maakt of de betreffende persoon rechtmatig in Nederland verblijft. Dit speelt overigens door verschillen in het werkproces voor de huursubsidie - waarbij de GBA centraal staat - in sterkere mate dan voor de huisvestingsvergunningen - waarbij vaker ook het verblijfsdocument gevraagd wordt.

#### *Realiseren van een sluitende controle*

Voor een zeer groot deel van de huursubsidieaanvragen vindt de (eerste) controle plaats door middel van een computerprogramma dat de GBA-codes van alle aanvragers nagaat. Indien ook alle wijzigingen in de regelgeving telkens tijdig in het programma worden verwerkt is dit een sluitende controle. Bij twijfelgevallen wordt bovendien gericht navraag gedaan. Voor een klein deel van de huursubsidieaanvragen en voor de meeste aanvragen voor een huisvestingsvergunning vindt controle per geval plaats. Deze controle is niet overal sluitend. In een aantal gevallen bleek de controle niet correct uitgevoerd te worden:

- de eerste selectie hoort te zijn: het vaststellen van de nationaliteit; hiervoor wordt uit praktische overwegingen in de praktijk door sommige gemeenten niet de GBA geraadpleegd, men laat dan bijvoorbeeld controle van de nationaliteit/verblijfsstatus van aanvragers met een Nederlands ogende naam achterwege;

- daarnaast komt het voor, dat alleen van (huursubsidie)aanvragers zonder sofi-nummer de verblijfsstatus wordt gecontroleerd;
- tenslotte worden in sommige gemeenten alleen de eerste aanvragen voor huursubsidie op verblijfstitel gecontroleerd.

Deze werkwijze is niet in overeenstemming met de wet en is strijdig met de instructies van het Ministerie van VROM<sup>27</sup>. Het is in principe mogelijk, dat hierdoor huursubsidie wordt toegekend aan vreemdelingen die hiervan uitgesloten zouden moeten worden - namelijk indien zij wèl aan alle andere vereisten voldoen (ingeschreven in de GBA, huurder van een woning) en bovendien (bijvoorbeeld) een Nederlands ogende naam hebben.

Daarnaast komen aanvragen door niet-Nederlanders niet erg veel voor en komt vervolgens van dat beperkte aantal slechts een zeer klein gedeelte niet in aanmerking voor huursubsidie dan wel een huisvestingsvergunning. Het is goed mogelijk, dat daardoor de aandacht bij de uitvoerders verslapt. Er zijn bovendien signalen, dat behandelaars in de praktijk enige schroom moeten overwinnen om naast alle andere informatie en documentatie ook een document te eisen dat de verblijfsstatus van de aanvrager aantoont.

Tenslotte blijken gemeenten waar corporaties een rol spelen bij de huisvestingsvergunning niet altijd zicht te hebben op de mate waarin en de wijze waarop deze corporaties controleren op de verblijfsstatus van de aanvrager.

#### *Tijdsbeslag*

De Koppelingswet kost de gemeenten slechts beperkt extra tijd: voor de eerste controle van een huursubsidie-aanvraag heeft één gemeente de tijd gemeten en zij klokte gemiddeld 30 seconden extra per aanvraag die op verblijfsstatus wordt gecontroleerd. Een nader onderzoek door middel van telefonische navraag bij de Vreemdelingendienst kost evenmin veel extra tijd. Sommige diensten verlangen echter een schriftelijke vraag en dat kost wat meer tijd (en betekent een langere doorlooptijd).

#### *Conclusies*

Bij een fractie van de jaarlijkse aanvragen voor huursubsidie of voor een huisvestingsvergunning is de verblijfstitel relevant. Een werkbare oplossing voor de *selectie* van de aanvragers waarvan de verblijfsstatus gecontroleerd moet worden is daarom allereerst belangrijk. Voor de meerderheid van de huursubsidieaanvragen bleek een eenvoudige oplossing mogelijk, door de computer te gebruiken. Bij handmatige verwerking van aanvragen is de selectie in de praktijk niet altijd conform de wet.

De behandelaars van aanvragen geven aan zich niet altijd zeker te voelen over de wijze waarop zij de Koppelingswet behoren uit te voeren. Het is niet bekend aan welke van de verschillende mogelijke oorzaken dit toe te

<sup>27</sup> Met name in de MG-circulaire *Regelgeving m.b.t. de Koppelingswet*, Ministerie van VROM, MG 98-12, 15 mei 1998.

schrijven is: onduidelijkheid van de regelgeving, onvoldoende communicatie door het ministerie, gebrekkige 'vertaling' van de regels in werkinstructies voor de behandelaars en de praktische complicatie dat slechts eens in de zoveel tijd bij een aanvraag de verblijfstitel een rol speelt.

Met betrekking tot de GBA-codes is er vooral behoefte aan het aanpassen van code 18, aangezien deze code - vooral voor behandelaars van huursubsidie-aanvragen - geen eenduidige informatie biedt.

### 8.2.3 *Andere bevindingen tot nu toe*

In de praktijk zijn negatieve adviezen wegens de verblijfsstatus tot nu toe zeer zelden voorgekomen. Het onderzoek levert hiervan slechts een ruwe indicatie: in de kleinere gemeenten werden in een jaar tijd slechts enkele huursubsidie-aanvragen gecontroleerd op de verblijfstitel van de aanvrager, in de grote gemeenten enkele tientallen. Nu ook medebewoners op verblijfsstatus gecontroleerd moeten worden is dat aantal toegenomen: volgens een ruwe schatting ongeveer vijf tot tien maal zoveel, in twee van de vier grote gemeenten schat men tot begin september 1999 100 à 200 aanvragen nader te hebben moeten controleren. Desondanks betreft het nog altijd slechts een fractie van alle aanvragen in een jaar (in de grote gemeenten: enkele tienduizenden per jaar). Van dit kleine aantal nader gecontroleerde aanvragen blijkt vervolgens slechts zelden dat de aanvrager geen geldige verblijfstitel heeft. Wanneer er sprake is van huurmatiging dan speelt hierbij ook enige selectie-vooraf een rol: de huurmatigende instanties lopen een financieel risico (zij verminderen de huur al voor de formele toekenning) en leggen daarom 'twijfelgevallen' al voor aan de gemeente voordat zij het aanvraagformulier feitelijk doorzenden. Een 'kansloze' aanvraag wordt dan vaak niet eens ingediend (en dus ook niet afgewezen).

Wanneer de gemeente negatief adviseert over de huursubsidie-aanvragen dan kan zij de betrokkene al dan niet, en indien wel: meer of minder uitgebreid, verwijzen naar andere financiële regelingen. Het onderzoek heeft in dit stadium onvoldoende informatie opgeleverd om daarvan een duidelijk beeld te schetsen. In één van de onderzochte gemeenten wordt de aanvrager geen enkele compensatie door de gemeente geboden en wordt ook niet naar andere mogelijkheden daarvoor verwezen, in een andere gemeente wordt voor personen van wie de aanvraag is afgewezen automatisch bezien of deze voor andere inkomensondersteunende maatregelen in aanmerking komt. De overige gemeenten bevonden zich tussen deze twee uitersten, waarbij in de kleinere gemeenten vaker 'meegedacht' wordt over financiële compensatie.

#### *Draagvlak en 'bypasses'*

In het algemeen blijken de behandelaars de controle op de verblijfsstatus te accepteren als één van hun normale controletaken. Hun houding ten opzichte van de Koppelingswet is in die zin neutraal. Er zijn hoogstens signalen, dat behandelaars van aanvragen voor een huisvestingsvergunning enige schroom hebben om 'ook nog eens' naar de verblijfsstatus te vragen. Afwijzing op grond van verblijfsstatus komt slechts zeer zelden voor. In dit verband werd door gemeenten met name de situatie vermeld, dat een

aanvrager/huishouden langer moet wachten op toekenning van huursubsidie omdat nadere informatie respectievelijk uitsluitel over de rechtmatigheid van verblijf uitblijft.

Na afwijzing van een huursubsidieaanvraag verwijzen sommige gemeenten de aanvrager door naar andere mogelijkheden voor inkomensondersteunende bijdragen - waarvoor meestal naar de sociale dienst wordt verwezen.

# 9 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

## 9.1 Doel en status van de tussenrapportage

### *Doel van de (tussentijdse) evaluatie*

Deze evaluatie van de Koppelingswet richt zich op de voor wetevaluaties gangbare aspecten *legitimiteit, effectiviteit en efficiency*. De evaluatie als geheel dient in 2001 te zijn afgerond. Bij de parlementaire behandeling van de wet is toegezegd dat er bovendien reeds een jaar na de invoering van de wet een tussenrapportage vervaardigd zou worden. Deze - hier voor liggende - tussenrapportage richt zich op de efficiency van de wet en meer in het bijzonder op de implementatie. Het doel is om uitvoeringsproblemen te signaleren op een moment dat bijstelling van de (uitvoering van de) wet nog zinnig is.

### *Activiteiten in het kader van de evaluatie*

De bij de uitvoering van de Koppelingswet betrokken departementen hebben er in overleg voor gekozen ieder voor het eigen beleidsterrein een evaluatieonderzoek te doen uitvoeren. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie heeft de bevindingen uit deze deelonderzoeken samengevoegd tot de voorliggende tussenrapportage.

De betrokken departementen hebben onderzoek laten uitvoeren dat gericht was op het verloop van de implementatie. Deze onderzoeken betreffen een beschrijving van de implementatie en een inventarisatie van de ervaringen en meningen van de *uitvoerders* van de Koppelingswet. De uitvoerders vormen weliswaar een belangrijke groep in het licht van de (proces)evaluatie van de implementatie. Beseft dient echter te worden dat hiermee slechts één kant van de zaak belicht is.

### *Status van het tussenverslag*

De status van deze tussenrapportage is daarmee aangegeven: een volledige beantwoording van vragen naar effectiviteit en legitimiteit is nog niet aan de orde. Op de - enigszins smalle - basis van de deelonderzoeken naar de ervaringen 'in het veld' rond de implementatie van de Koppelingswet, relatief snel na de invoering, is de voorliggende tussenrapportage geschreven. Daarin wordt de centrale vraag beantwoord of, en zo ja hoe, de Koppelingswet feitelijk is ingevoerd en of deze ook wordt uitgevoerd.

## 9.2 Voorwaarden voor de implementatie

### *Het scheppen van randvoorwaarden*

Om een goede uitvoering van de Koppelingswet mogelijk te maken diende aan twee belangrijke voorwaarden voldaan te worden: er moest een

'technische infrastructuur' geschapen worden, die verstrekkers van voorzieningen in staat stelt de verblijfsstatus van vreemdelingen te toetsen. Daarnaast diende 'het veld' geïnformeerd te worden over - en begeleid te worden bij - de praktische consequenties van de invoering van de wet.

#### *Een technische infrastructuur*

In de noodzakelijke technische infrastructuur is voorzien door de koppeling van de bestanden van het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) aan de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). Deze koppeling is complex: het VAS onderscheidt ongeveer 270 mogelijke verblijfstitels van vreemdelingen; deze dienden te worden vertaald naar tien codes in de GBA alvorens aan de individuele persoonlijsten toegevoegd te worden. Daarnaast impliceerde de koppeling een grote schoningsoperatie van de bestanden. Tal van *mismatches* tussen VAS en GBA diende te worden gecorrigeerd: zo verschilden de bestanden in de exacte schrijfwijze van namen, bevatten dubbelvermeldingen et cetera.

Hoewel complex, heeft deze operatie geen onoverkomelijke problemen opgeleverd. Het uitstel van de invoering van de wet heeft in het voordeel hiervan gewerkt: men heeft ruim tijd gehad de koppeling technisch te perfectioneren. Toen de Koppelingswet op 1 juli 1998 in werking trad, was er sprake van een 'zuiver' systeem dat van vrijwel alle dubbelvermeldingen was ontdaan en op basis waarvan ook een onderscheid te maken viel tussen vreemdelingen met en zonder verblijfsrecht. De Vreemdelingendiensten hebben bijgedragen aan verzachting van ongewenste effecten van de wet door zoveel mogelijk aanvragen voor 1 juli 1998 af te handelen. Hierdoor werd voorkomen dat vreemdelingen voor wie de procedure tot verstrekking van een verblijfsvergunning nog niet was afgerond, ten onrechte van voorzieningen zouden worden uitgesloten.

#### *Voorbereiding en begeleiding van de implementatie*

Voor de voorbereiding en de begeleiding van de implementatie zijn diverse interdepartementale initiatieven genomen. Zo heeft een werkgroep reeds in 1997 tal van voorlichtingsactiviteiten voorbereid: folders voor diverse doelgroepen, voorlichtingsbijeenkomsten voor uitvoerders in den lande en de installatie van *helpdesks* bij de departementen. De producten van deze werkgroep waren alle tijdig - dat wil zeggen voor de invoering van de wet - beschikbaar. Een ambtelijke begeleidingsgroep, de Interdepartementale Werkgroep Implementatie Koppelingswet (IWIK) heeft na de invoering van de wet aan voorkomende uitvoeringsperikelen het hoofd geboden. Naast deze gemeenschappelijke activiteiten hebben afzonderlijke departementen nog circulaire met informatie over de invoering van de Koppelingswet het licht doen zien.

Desalniettemin zijn in de uitgevoerde onderzoeken signalen waar te nemen dat de uitvoerders de centrale aansturing en begeleiding van de implementatie als onvoldoende hebben ervaren. Vreemdelingendiensten zouden slecht op de hoogte zijn van door Justitie uitgevaardigde regelingen en uitvoerders van de sociale verzekeringen wijten de ontstane problemen bij

de grote aantallen te verrichten controles voor een deel aan de voorbereiding en voorlichting vanuit de ministeries van Justitie en SZW, alsmede van het Lisv. Bij de uitvoeringsinstanties bestaat de indruk dat men daar de implementatie van de wet en hun coördinerende taak daarin heeft onderschat.

### 9.3 Implementatie en uitvoering

#### *Verblijfsdocument of GBA als basis*

In beginsel dient ten behoeve van de verstrekking van bepaalde voorzieningen van iedere vreemdeling het verblijfsrecht vastgesteld te worden door het verblijfsdocument te controleren. De GBA en de codes voor verblijfstitels daarin krijgen in de praktijk echter steeds meer een centrale rol. Zo wordt de GBA bijvoorbeeld gebruikt voor het op basis van nationaliteit geautomatiseerd selecteren van vreemdelingen uit het cliëntenbestand. Waarmee duidelijk wordt wie vervolgens op verblijfstitel gecontroleerd moeten worden. Maar de GBA (VAS)-codes spelen ook steeds meer een centrale rol bij het controleren van de verblijfstitel, waarbij controle van het document achterwege blijft. Dit is een andere functie dan *verificatie* van de geldigheid van een getoond document, waarvoor de codes aanvankelijk bedoeld waren.

Voor de uitvoering, en daarmee ook voor de implementatie, maakt het een groot verschil in welk type werkproces de controle op de verblijfstitel ingepast moet worden. Voor sommige voorzieningen is er in het werkproces een 'moment aan het loket', waarbij het vragen om een verblijfsdocument mogelijk is. Voor andere voorzieningen is de procedure volledig administratief en ligt het meer voor de hand om de controle geheel op de GBA-codes te laten berusten.

#### *Onvoorzien (groot) beroep op Vreemdelingendiensten*

Door dergelijke verschillen in het gebruik van GBA-codes en door onduidelijkheden bij de uitvoerders, voor een deel ook over de taak van de Vreemdelingendiensten in dezen, werd (te) veel een beroep gedaan op de Vreemdelingendiensten. Het had zo moeten zijn, dat het verblijfsdocument plus de GBA-codes samen in vrijwel alle gevallen een sluitende bron van informatie voor de uitvoerders vormen. Vragen aan de Vreemdelingendiensten hadden dan slechts op uitzonderingsgevallen betrekking gehad. In de praktijk benaderden de uitvoerders de Vreemdelingendiensten echter (te veel) als vraagbaak.

#### *Directe leesbaarheid van GBA-codes*

Voor de tien GBA-codes is zoals gezegd een vertaling gemaakt van de diverse verblijfstitels uit het VAS. Dat betekent een reductie van informatie, die in sommige gevallen een nadere toelichting of informatie noodzakelijk maakt. Met name ten aanzien van code 18 is er duidelijk behoefte aan een aanpassing (bijvoorbeeld opsplitsing), zodat er een eenduidige relatie is tussen de codes en het recht op bepaalde voorzieningen. Daarnaast is er een verschil in perspectief en 'taal': verblijfstitels en GBA-codes zijn zorgvuldig en



correct geformuleerd in het licht van de Vreemdelingenwet. Voor de behandelend ambtenaar in een willekeurige gemeente is de enige vraag of de aanvrager (gezien de verblijfsstatus, die deze ambtenaar mogelijk verder niets zegt) al dan niet recht heeft op de aangevraagde voorziening.

*Implementatie kostte (eenmalig) veel werk*

Met name voor de grote gemeenten en voor enkele uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid maakte de Koppelingswet eenmalig een forse beoordelings- en soms ook opschoningsoperatie noodzakelijk. Dat heeft enige tijd geduurd, voor sommigen tot enkele maanden na 1 juli 1998, voor anderen aanmerkelijk langer: de laatste Uitvoeringsinstellingen Sociale Verzekeringen zullen naar verwachting in november 1999 hiermee klaar zijn.

Omdat het onderzoek gericht is op de implementatie, is er nog geen volledig zicht op de structurele hoeveelheid werk en kosten die de uitvoering van de koppelingswet met zich meebrengt. Er zijn echter aanwijzingen dat deze niet mogen worden onderschat.

*Controle zorgvuldig, selectie niet altijd*

Het heeft veel inspanningen gevergd, maar op grond van dit onderzoek blijkt dat grosso modo de Koppelingswet inmiddels zorgvuldig wordt uitgevoerd. Dat is mede mogelijk gemaakt door de goede GBA/VAS-koppeling. Dit betreft echter vooral de controle van vreemdelingen *als* hun verblijfsstatus gecontroleerd wordt. De selectie die daar aan vooraf gaat (van welke aanvragers moeten wij de verblijfsstatus überhaupt controleren?) is niet in alle gevallen correct. Een duidelijk voorbeeld van dit laatste is de praktijk in sommige gemeenten ten aanzien van huursubsidie-aanvragen: in plaats van te selecteren op nationaliteit worden alleen aanvragen met een niet-Nederlands ogende naam of aanvragen zonder sofi-nummer op verblijfstitel gecontroleerd.

#### **9.4 Stand van zaken en aanbevelingen na een jaar Koppelingswet**

##### *9.4.1 Het beeld op hoofdlijnen*

De belangrijkste bevinding is wel dat de Koppelingswet is geïmplementeerd, op een reeks van beleidsterreinen en door een grote verscheidenheid aan uitvoerders. De overgang is, ondanks de grote hoeveelheid extra werk die dit opleverde voor bijvoorbeeld de Vreemdelingendiensten en de uitvoeringsinstellingen, zonder grote problemen tot stand gebracht. Inmiddels vindt de uitvoering van de Koppelingswet op reguliere basis plaats en dat is aanzienlijk minder bewerkelijk.

*Op hoofdlijnen is de implementatie van de Koppelingswet dus, voor zover op basis van de onderzoeken in opdracht van de betrokken departementen kan worden beoordeeld, geslaagd te noemen. Er zijn uiteraard in dit eerste jaar incidenteel invoerings- en uitvoeringsproblemen gerezen, maar die bleken oplosbaar. Er is dus geen aanleiding voor ingrijpende aanpassingen van de wet- en regelgeving op dit gebied. Wel zijn er enkele beperkte aanpassingen wenselijk.*

### *GBA niet als verificatie maar als controle*

Gezien de praktijk is het waarschijnlijk, dat er een verdere verschuiving plaatsvindt van controle van verblijfsdocumenten naar controle van GBA-gegevens. Aan een dergelijke verschuiving kan meer bewust invulling (en sturing) gegeven worden, door expliciet vast te stellen in welke gevallen op welke wijze afgezien kan worden van controle van het verblijfsdocument. Daarmee wordt ook duidelijk welke eisen aan de GBA-codes gesteld worden.

### *Uitbreiding/herziening van GBA-codes*

Enkele GBA-codes geven niet direct uitsluitel over het recht op voorzieningen. Met name wordt in dit verband code 18 veel genoemd. Het verdient aanbeveling deze code zodanig op te splitsen dat een onderscheid wordt gemaakt tussen eerste aanlegprocedures en vervolgpcedures. Wellicht is een verdere vertaling van de codes naar de betekenis die deze voor de uitvoerders moeten hebben eveneens mogelijk. Dan vermeldt de GBA dus niet (of niet alleen) de verblijfsstatus, maar wordt rechtstreeks vermeld of de vreemdeling (gezien zijn verblijfsstatus) recht heeft op bepaalde sociale voorzieningen, op deelname aan onderwijs et cetera. Of - in een globalere variant - tenminste of hij al dan niet een beroep mag doen op openbare middelen en of hij al dan niet vrije toegang heeft tot de arbeidsmarkt. Het verdient aanbeveling de eventuele aanpassing van de codes in te passen in het traject van de bijstelling van de codes, op grond van de Vreemdelingenwet 2000.

### *Praktische oplossingen voor selectie*

Voor zover ook nu, na de overgangperiode, nog grote aantallen aanvragen verwerkt moeten worden is de beoordeling van het recht op collectieve voorzieningen op basis van de verblijfstitel, mogelijk niet het grootste probleem. Voor de uitvoerders is dan eerder de vraag, hoe op een praktische manier de *selectie* gemaakt kan worden van vreemdelingen waarvan de verblijfstitel gecontroleerd moet worden.

#### *9.4.2 Aanbevelingen voor de uiteindelijke evaluatie*

In de marge van de nu uitgevoerde deelonderzoeken is, vooruitlopend op de definitieve evaluatie, incidenteel reeds iets gezegd over de effectiviteit en legitimiteit van de wet. In deze paragraaf worden de bevindingen ten aanzien hiervan samengenomen en op basis daarvan aanbevelingen geformuleerd voor de verdere evaluatie.

### *Legitimiteit*

Van een groot legitimiteitsprobleem bij de uitvoerders lijkt, voor zover dat uit de eerste signalen kan worden afgeleid, geen sprake. De Vreemdelingendiensten en het Ministerie van Justitie zijn positief over de strekking van de Koppelingswet. De andere departementen en de betreffende uitvoeringsinstanties voeren de Koppelingswet loyaal uit, maar zijn wat gereserveerder. Voor hen betreft het niet de kern van hun beleidsterrein, bovendien zijn zij in de materie minder thuis en is de frequentie waarmee zij met de Koppelingswet te maken krijgen beperkt. Een voorbeeld is de aarzeling bij medewerkers

van woningcorporaties en onderwijsinstellingen om mensen 'ook nog' naar een verblijfsdocument te vragen.

Een legitimiteitprobleem zou ook kunnen blijken uit het creëren (en toepassen) van lokaal getroffen voorzieningen die de als ongewenst bestempelde effecten van de Koppelingswet teniet trachten te doen ('bypasses'). Deze *bypasses* lijken op basis van de uitgevoerde onderzoeken slechts in beperkte mate voor te komen.

#### *Breder en diepgaander*

Hiermee wordt duidelijk dat de legitimiteitsvraag en wellicht in het verlengde daarvan getroffen *bypasses* nog breder en diepgaander onderzocht dienen te worden. Tot op heden zijn ten aanzien van de legitimiteit eigenlijk alleen vertegenwoordigers van Justitie en in mindere mate de uitvoerders van de huursubsidie- en huisvestingswet aan het woord geweest. De *bypasses* dienen vanuit een ander perspectief dan vanuit het perspectief van een van de beleidsterreinen van de betrokken departementen nader onderzocht te worden. Het handelt hier immers uitgesproken om *lokaal* beleid.

#### *Effectiviteit*

De eigenlijke effecten van de Koppelingswet zijn nog niet onderzocht, maar er zijn indicaties dat het aantal afwijzingen en uitsluitingen op basis van de Koppelingswet in elk geval zeer beperkt is. Bij enkele grote bestandscontroles bleek het veelal om niet meer dan enkele procenten te gaan. Daarbij ging het voor een deel ook nog om een inhaalslag (beter: introductieslag), inmiddels lijken er in de praktijk maar weinig gevallen van afwijzing te zijn. Over de absolute aantallen is nog weinig te zeggen; de indruk bestaat echter dat het om niet meer dan een paar duizend gaat. Daarbij dient beseft te worden dat bepaalde groepen wellicht in het geheel niet naar Nederland komen of niet langer in beeld zijn: bijvoorbeeld door zelfselectie (vreemdelingen die afzien van een aanvraag) of door voorselectie (het ontraden of niet doorsturen van kansloos geachte aanvragen). Op het totale aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen zijn het er echter waarschijnlijk voldoende om merkbaar te zijn en daarmee lijkt de beoogde ontmoedigende werking van de Koppelingswet niet op voorhand uitgesloten. Waar het aantal afwijzingen en uitsluitingen beperkt is, zal de doelstelling van een ontmoedigende werking relatief aan gewicht winnen.

#### *Is de ontmoedigende werking te onderzoeken?*

Een beoogd effect van de Koppelingswet is het uitsluiten van vreemdelingen zonder verblijfsrecht. Of dit effect optreedt kan worden afgemeten aan het aantal afwijzingen/uitsluitingen of de mate waarin de controle sluitend is. Een tweede beoogd effect is de ontmoedigende werking die dit geacht wordt te hebben. Ten behoeve van de uiteindelijke evaluatie is het interessant om na te gaan of (en zo ja: op welke wijze) het mogelijk is dit aspect te onderzoeken. Dit betekent onder andere het in kaart brengen van die groepen die door de Koppelingswet juist buiten beeld van de beoordelaars van aanvragen zijn geraakt.

*Overige aandachtspunten vanuit de nu uitgevoerde deelonderzoeken*

Gebleken is dat genaturaliseerde vreemdelingen - op termijn - uit het VAS verwijderd worden. Op zijn minst vanuit het perspectief van toekomstig wetenschappelijk onderzoek is het aanbevelenswaardig deze informatie op een of andere manier te behouden. Nadere aandacht dient het vervolg van de evaluatie te richten op de vermelde mogelijkheid van mogelijke fraude van vreemdelingen met vervalste of 'geleende' EU-identiteitspapieren. Hetzelfde geldt voor een voorlopig theoretische maas in de wet die de onderzoekers constateren. Het zou namelijk in theorie mogelijk zijn dat een vreemdeling zowel een bijstandsuitkering als voorzieningen van het COA geniet.

Bij nieuwe aanvragen ten aanzien van de sociale voorzieningen wordt de reden van afwijzing niet geregistreerd. Daarmee zijn de gevolgen van de Koppelingswet op dit terrein - in kwantitatieve zin - niet na te gaan. Registratie van de afwijzingsgrond is met het oog op de verdere evaluatie van de wet dan ook aanbevelenswaardig.

*Afzonderlijke deelonderzoeken of één overkoepelende evaluatie?*

De werkwijze met afzonderlijke deelonderzoeken onder verantwoordelijkheid van het betreffende departement is geen onverdeeld succes gebleken. De verhouding tussen het departement en de uitvoeringsinstanties en ieders eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van (en perspectief waarmee gekeken wordt naar) de Koppelingswet compliceerden het onderzoek, bijvoorbeeld waar het gaat om het in kaart brengen van de genoemde *bypasses*. Het is een mogelijkheid om de verdere evaluatie door één overkoepelende onderzoeksinstelling te doen uitvoeren, hetgeen de inhoudelijke consistentie en afstemming ten goede zal komen. Daarbij dienen de positieve verworvenheden uit de eerste fase van de evaluatie behouden te blijven. De bestaande interdepartementale overleggroep van onderzoekscoördinatoren zou een dergelijk overkoepelend onderzoek dienen te begeleiden, teneinde de inbreng van de diverse departementen te waarborgen en tot afstemming te komen met reeds lopende onderzoeksactiviteiten.

## Summary

The 'Koppelingswet' - Benefit Entitlement (Resident Status) Act -; but literally translated: 'Link Act' -, came into force in the Netherlands in 1998. This Act 'links' the right to numerous benefits, provisions, supplements, exemptions and permits that are granted by the government to the right of a foreigner to reside here. In fact it is not a law, but a group of alterations to 25 laws that govern the collective provisions involved. The Act is going to be evaluated: a report will be published in 2001. It will cover the legitimacy, the effectiveness and the efficiency of the Act. The present report is an interim report; attention was paid primarily to the implementation of the law during the first year of the evaluation. The departments involved have, each in their own field, carried out an investigation. The present text is a summary of these investigations, based upon which a number of conclusions have been formulated. The most important conclusion could be that the Act - in spite of the complex organisation that it necessitated - has indeed been carried out and is being carried out in accordance to its goal. The problems surrounding its initiation and implementation that arose in the first year turned out to be solvable. No cause has been found for radical adjustments to the Act and the legislation in this field. There are, however, a number of limited, practical adjustments desirable.

## Bijlage 1: Lijst met gebruikte afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BBO	Beroepsbegeleidend onderwijs
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BVE	Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Cfi	Centrale financiën instellingen (OC&W)
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
DIA	Dienst Informatie en Analyse (VWS)
Divosa	Vereniging van Directeuren voor sociale arbeid
DVAS	Decentraal Vreemdelingenadministratiesysteem
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
GSD-en	Gemeentelijke Sociale Diensten
GUO	Gezamenlijk Uitvoerings Orgaan (nu RELAN)
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
IBG	InformatieBeheer Groep
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
ISI	Interdepartementale Stuurgroep Immigratie
IWIK	Interdepartementale Werkgroep Implementatie Koppelingswet
KVG	Koppeling VAS GBA
Lisv	Landelijk instituut voor sociale verzekeringen
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
NIVEL	Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg
NT2	Nederlands als tweede taal
OC&W	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OM	Openbaar Ministerie
ROA	Regeling opvang asielzoekers
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers
Rvb	Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen
RvK	Raad voor de Kinderbescherming
Sfb	Stichting sociaal fonds bouwnijverheid (nu SFB groep)
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
TW	Toeslagenwet

USZO	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs
uvi's	Uitvoeringsinstellingen Sociale Verzekeringen
VAS	Vreemdelingenadministratiesysteem
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VTV	Vergunning tot verblijf
VTV	Voorwaardelijke vergunning tot verblijf
Vw	Vreemdelingenwet
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
WIK	Wet inkomensvoorziening kunstenaars
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WTZ	Wet op de Toegang tot Ziektekostenverzekeringen
WVG	Wet voorziening gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
ZFW	Ziekenfondswet
ZW	Ziektewet

## Sinds 1998 verschenen WODC-onderzoeksnotities

- 1998/1 Stalking; slachtoffers, daders en maatregelen tegen deze vorm van belagen  
*N.J. Baas*
- 1998/2 Organisatie van de recherchefunctie; een inventarisatie in de 25 regiokorpsen  
*M. Kruissink, C. Verwers, N. Dijkhoff*
- 1998/3 Twee halen, ...; over de prijs van meervoudig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand  
*W.M.E.H. Beijers, A. Klijn, J. van der Schaaf, G. Paulides*
- 1998/4 Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV); een literatuurverkenning naar voor de SOV relevante ervaringen met onvrijwillig geplaatste justitiabele verslaafden in binnen- en buitenland  
*N.J. Baas*
- 1998/5 Ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit: periode 1980-1996; een tussentijds verslag  
*P.H. van der Laan, A.A.M. Essers, G.L.A.M. Huijbregts, E.C. Spaans*
- 1998/6 Bijzondere verhoormethoden; een literatuurverkenning  
*E.M.Th. Beenackers*
- 1999/1 Justitie in de buurt; een evaluatie van vier experimenten  
*F. Luykx, M. Grapendaal*
- 1999/2 Recidive-onderzoek in Nederland; een overzicht van Nederlands onderzoek naar hernieuwd crimineel gedrag  
*B.S.J. Wartna*
- 1999/3 Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht; een internationale verkenning  
*N.J. Baas, E. Niemeijer*
- 1999/4 Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations; a study into so-called underground banking networks  
*Prof. Nikos Passas*
- 1999/5 Ontkennende en bekende verdachten; over de proceshouding van verdachten van strafzaken tijdens het politieverhoor  
*B.S.J. Wartna, W.M.E.H. Beijers, A.A.M. Essers*
- 1999/6 Bandopname van het nader gehoor  
*U. Aron, F. Heide*
- 1999/7 Eén jaar 'Koppelingswet' in de praktijk; tussenrapportage over de implementatie en het eerste uitvoeringsjaar  
*O. Etman, J. Korpel*