

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

DE POSITIE VAN NIET-NEDERLANDERS IN NEDERLANDSE
STELSELS VAN SOCIALE EN CULTURELE VOORZIENINGEN

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1989

DEELRAPPORT NR. 3



RAPPORT VAN DE HEROVERWEGINGSWERKGROEP

'DE POSITIE VAN NIET-NEDERLANDERS IN NEDERLANDSE STELSLS VAN SOCIALE EN
CULTURELE VOORZIENINGEN'

juni 1988

<u>Inhoud</u>	pagina
1. <u>Inleiding</u>	.1.
1.1. Taakopdracht	1.
1.2. De werkwijze van de heroverwegingswerkgroep	2.
1.3. Opzet heroverwegingsrapport	3.
2. <u>Minderhedenbeleid en vreemdelingenbeleid</u>	4.
2.1. Demografische ontwikkelingen	5.
2.2. Toelatings- en uitzettingsbeleid ten opzichte van vreemdelingen	8.
2.3. Bijstandsverlening aan niet-Nederlanders	12.
2.4. Het gecoördineerd minderhedenbeleid	15.
3. <u>Sociale zekerheid</u>	16.
4. <u>Remigratie</u>	19.
5. <u>Welzijnssubsidies voor minderheden</u>	19.
6. <u>IJkpunt 1992</u>	25.
6.1 IJkpunt rijksbegroting	25.
6.2 IJkpunt sociale zekerheid	28
7. <u>Beleidsvarianten</u>	29
7.1. Inleiding	29
7.2. Beleidsvarianten sociale zekerheid en uitvoeringspraktijk	31
7.3. Beleidsvarianten WVC-minderhedenbeleid	45
7.4. Budgettair overzicht van beleidsvarianten	51
Lijst bijlagen	53

1. Inleiding

1.1. Taakopdracht

Onderwerp van heroverweging is de positie van niet-Nederlanders in Nederlandse stelsels van sociale en culturele voorzieningen.

Binnen dit onderwerp heeft de heroverwegingswerkgroep tot taak:

- a. de effectiviteit en doelmatigheid te bezien van het door het departement van WVC beheerde beleidsinstrumentarium op het terrein van het minderhedenbeleid;
- b. de factoren in kaart te brengen welke van invloed zijn op het beslag dat door niet-Nederlanders wordt gelegd en in de toekomst zal worden gelegd op het door het departement van SZW beheerde stelsel van sociale voorzieningen;
- c. in kaart te brengen welke positie Nederlanders innemen in buitenlandse stelsels van sociale zekerheid;
- d. op de onder a en b genoemde terreinen beleidsvarianten te ontwikkelen.

Daarnaast is aan deze opdracht de taak toegevoegd bij het heroverwegingsonderzoek naar algemene maatregelen ter verlaging van misbruik en oneigenlijk gebruik van de AWBZ tevens de positie van niet in het rijk binnen Europa woonachtige Nederlanders te betrekken (zie bijlage 1).

Op het terrein van het minderhedenbeleid bij WVC richt het onderzoek zich op:

- het doelgroepenbeleid (d.w.z. het beleid gericht op de verschillende etnische en culturele minderheidsgroepen),
- het facetbeleid (d.w.z. het beleid gericht op het voor leden van minderheidsgroepen toegankelijk maken van algemene voorzieningen door stimuleringsprojecten en experimenten) en
- het voorrangbeleid (d.w.z. het beleid van "positieve actie").

Ten aanzien van het WVC-minderhedenbeleid is door het kabinet expliciet bepaald dat bij de besluitvorming over het rapport zal worden bezien op welke wijze eventueel vrijvallende middelen zullen worden aangewend ten behoeve van andere prioriteiten binnen het minderhedenbeleid.

Op het terrein van het beslag van niet-Nederlanders op het stelsel van sociale voorzieningen richt het onderzoek zich op:

- werkloosheid (WW en RWW),
- arbeidsongeschiktheid (ziektewet en AAW/WAO),
- ziekte (Ziekenfondswet en AWBZ) en
- 'demografische' regelingen (AWW, AOW en Algemene Kinderbijslagwet).
- ABW, IOAW* en IOAZ*.

De werkgroep heeft haar taak verder zo opgevat, dat het gaat om het in kaart brengen van de factoren op het gebied van de internationale verdragen, het justitieel toelatingsbeleid en de sociale regelgeving, die tot financiële gevolgen voor het stelsel van sociale voorzieningen leiden vanwege het beroep van niet-Nederlanders op dit stelsel. Onderzocht is welke financiële gevolgen er nu en in de komende jaren voor het Nederlandse stelsel kunnen ontstaan als gevolg van het beroep dat niet-Nederlanders op dit stelsel doen. Hierbij wordt tevens ingegaan op de nationale en internationale factoren die van invloed zijn op de omvang van de groep legaal verblijvende niet-Nederlanders. Tevens is een vergelijking gemaakt met sociale zekerheidsstelsels in een aantal andere landen.

Uitgangspunt in deze heroverweging is non-discriminatie tussen legaal hier verblijvende vreemdelingen en Nederlanders. De beleidsvarianten zijn gericht op het (verder) beperken van het beroep dat door vreemdelingen wordt gedaan op het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid.

1.2. De werkwijze van de heroverwegingswerkgroep

Aan het onderzoek is deelgenomen door vertegenwoordigers van de departementen van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Financiën, Justitie, Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Het voorzitterschap berustte bij het departement van Binnenlandse Zaken, het secretariaat bij Financiën (zie bijlage 2). De werkgroep heeft in de periode 21 oktober 1987 - 22 juni 1988 (16 maal) vergaderd. Voor het onderdeel 'positie van niet-Nederlanders in de sociale zekerheid' is een subwerkgroep ingesteld.

De werkgroep heeft de volgende werkzaamheden verricht:

- er zijn gesprekken gevoerd met informanten met deskundigheid ten aanzien van de verwachte groei van het aantal niet-Nederlanders in de komende jaren en de positie van niet-Nederlanders op de arbeidsmarkt;
- de werkgroep heeft onderzoek laten verrichten door een aantal onderzoeksinstituten, te weten:

* Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijke Arbeidsongeschikte Werknemers

** Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijke Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen

- * het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) verrichtte een studie naar de kostenstructuur van door WVC gesubsidieerde minderheden-welzijnsinstellingen, met de bedoeling te komen tot financieel-economische kengetallen;
- * Research voor Beleid (RvB) stelde een kwalitatieve analyse op van het functioneren van dezelfde door WVC gesubsidieerde instellingen;
- * RvB verrichtte een onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de door WVC gesubsidieerde 'voorportaalprojecten' die pogen een bijdrage te leveren aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtonen;
- * het Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut (NIDI) stelde een raming op van het aantal niet-Nederlanders in Nederland in de periode 1987-1992;
- * Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft gepoogd cijfermatige informatie te verschaffen over het budgettaire beslag door niet-Nederlanders van regelingen op het terrein van de sociale zekerheid. Gebleken is dat niet tot nauwkeurige ramingen gekomen kan worden (zie bijlage 10).

1.3. Opzet heroverwegingsrapport

Het heroverwegingsrapport vormt een drieluik:

- Op het linker luik worden de mogelijke demografische ontwikkelingen van aantallen niet-Nederlanders in Nederland geschetst, het toelatings- en uitzettingsbeleid ten opzichte van niet-Nederlanders aangegeven, de praktijk uiteengezet van bijstandsverlening aan vreemdelingen en een algemene typering gegeven van het beleid van van de Nederlandse overheid inzake minderheden (hoofdstuk 2);
- Op het middelste luik wordt een beeld gegeven van de huidige positie van niet-Nederlanders in de Nederlandse stelsels van sociale en culturele voorzieningen. De werkgroep schetst hiertoe de rechten van niet-Nederlanders in de sociale zekerheid en de ten aanzien daarvan bestaande uitvoeringspraktijk. Tevens wordt een vergelijking gemaakt met het buitenland. Voorts wordt ingegaan op de remigratieregelingen. Daarna komt het minderhedenbeleid van WVC aan bod. Tot slot wordt een samenvatting gegeven van de financiële gegevens voor deze heroverweging - het ijkpunt - (hoofdstukken 3 tot en met 6);
- Het drieluik wordt gecompleteerd met het rechter luik waarop de beleidsvarianten ten aanzien van het werkterrein van de heroverwegingswerkgroep zijn aangegeven (hoofdstuk 7).

2. Minderhedenbeleid en vreemdelingenbeleid

De doelgroep van de heroverwegingswerkgroep en de doelgroep van het algemene minderhedenbeleid vallen niet geheel samen. Dit is wel het geval bij het door WVC beheerde beleidsinstrumentarium op het terrein van het minderhedenbeleid. Voor het andere deel van het werkterrein van de werkgroep, het beslag van niet-Nederlanders leggen op de sociale voorzieningen, geldt slechts een gedeeltelijke overlap. Een deel van de mensen op wie het algemene minderhedenbeleid zich richt, bezit immers de Nederlandse nationaliteit en valt daarmee buiten dit deel van het onderzoek van de werkgroep. Anderzijds behoren grote aantallen in Nederland woonachtige niet-Nederlanders niet tot de doelgroep van het minderhedenbeleid, maar vallen wel binnen het bereik van het onderzoek van de werkgroep. Te denken valt aan de hier woonachtige Belgen, Japanners, Duitsers en Amerikanen. De tabellen 1 en 2 verschaffen enig inzicht in de aantallen waar we het hier over hebben.

tabel 1:		tabel 2:	
NIET-NEDERLANDERS IN NEDERLAND PER 1.1.87 (bron:CBS)		LEDEN VAN MINDERHEIDSGROEPEN IN NEDERLAND PER 1.1.87	
Turken	161 000	Turken	161 000
Marokkanen	123 000	Marokkanen	123 000
		overige Mediterranen	63 000
EG onderdanen	159 500		
overige niet-Nederl.	125.500	Vluchtelingen	ca. 15 000
(incl. 11.000 Surinamers)		Surinamers	ca.185.000
		Antillianen/Arubanen	ca. 55 000
		Molukkers	ca. 45 000
		Zigeuners	ca. 2 000
		Woonwagenbewoners	ca. 23 000
TOTAAL	569 000	TOTAAL	ca.672 000

Ofschoon er dus geen volledige overeenkomst is tussen de doelgroep van het minderhedenbeleid en die van de werkgroep, is het van belang de verhouding met het algemene minderhedenbeleid in het oog te houden.

2.1. Demografische ontwikkelingen

Om inzicht te verwerven in het mogelijke beslag dat door niet-Nederlanders in de toekomst gelegd zal worden op het sociale zekerheidsstelsel heeft de werkgroep door het Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut (NIDI) een raming laten opstellen van de ontwikkeling van de aantallen niet-Nederlanders binnen Nederland in de periode 1987-1992 (zie bijlage 6). Uit dit onderzoek blijkt het volgende:

Het NIDI presenteert een raming van de bevolking van niet-Nederlandse nationaliteit, onderscheiden in vier groepen nationaliteiten, te weten Turken, Marokkanen, personen met een nationaliteit van een der EG-landen en personen met een andere nationaliteit dan de hiervoor genoemde. Een eventueel effect van de afschaffing van de binnengrenzen van de EG op de immigratie is, gelet op de horizon van het onderzoek (1992), buiten beschouwing gebleven. Ook is geen rekening gehouden met een eventueel effect van het Akkoord van Schengen, als gevolg waarvan voor een deel van de EG de bedoelde afschaffing van de binnengrenzen al in 1990 effectief zal zijn.

Voor de Turkse en Marokkaanse deelpopulaties is gebruik gemaakt van in 1987 door het NIDI opgestelde vooruitberekeningen. Het uitgangspunt voor de overige ramingen is een globale analyse van recente trends, zowel ten aanzien van het geboorte- als ten aanzien van het immigratieoverschot, waarbij geen rekening kon worden gehouden met leeftijds- en geslachts-specifieke ontwikkelingen. De uitkomsten worden daarom gepresenteerd als ramingen in plaats van vooruitberekeningen, c.q. prognoses, met een relatief grote foutenkans. De resultaten van de raming zijn weergegeven in de tabellen 3 en 4.*

tabel 3:						
RAMING NIET-NEDERLANDERS 1987-1992, lage variant						
	Bevolk. 1.1.87	Migratie- saldo	Geboorte- overschot	Nationa- lit.wijz.	Adminis. correct.	Bevolk. 1.1.92
Turken	161 000	11 000	22 000	- 4 000	p.m.	190 000
Marokkanen	123 000	17 000	20 500	- 3 500	p.m.	157 000
EG	159 500	29 500	1 500	- 23 000	- 7 500	160 000
overigen	125 500	93 500	5 500	- 44 000	- 3 500	177 000
waaronder:						
Overig Noord	45 000	11 000				
Overig Zuid	75 000	82 500				
Statenloos/onb.	5 000	p.m.				
TOTAAL	569 000	151 000	49 500	- 74 500	-11 000	684 000

* kleine verschillen in de optelling worden veroorzaakt door afrondingsvariabelen

tabel 4:						
RAMING NIET-NEDERLANDERS 1987-1992, hoge variant						
	Bevolk. 1.1.87	Migratie saldo	Geboorte overschot	Nationa- lit.wijz.	Adminis. correct.	Bevolk. 1.1.92
Turken	161 000	17 000	23 000	- 4 000	p.m.	197 000
Marokkanen	123 000	21 500	21 500	- 3 500	p.m.	162 500
EG	159 500	33 500	2 500	- 21 000	- 7 500	167 000
overigen	125 500	114 000	8 000	- 38 000	- 3 500	206 000
waaronder:						
Overig Noord	45 000	15 000				
Overig Zuid	75 000	99 000				
Statenloos/onb.	5 000	p.m.				
TOTAAL	569 000	186 000	55 000	- 66 500	-11 000	732 500

De Turkse deelpopulatie zal naar verwachting toenemen van 161 000 personen in 1987 naar 190 000 à 197 000 in 1992. Dit zou over de periode van vijf jaar een stijging betekenen met 18% tot 22%.

De toeneming van de Marokkaanse bevolking zal naar verwachting groter zijn: 157 000 à 162 500 personen in 1992 in plaats van 123 000 in 1987, een toeneming met 28 % tot 32 %.

De bevolking uit andere EG-landen zal waarschijnlijk vrij stabiel blijven met een totale groei van niet meer dan 0,3 % tot maximaal 4,7 % (van 159 500 inwoners naar 160 000 à 167 000).

De categorie 'overige' nationaliteiten zal naar verwachting het sterkste toenemen. In 1987 woonden er 125 500 personen van deze groep in Nederland. Over vijf jaar wordt de omvang van deze groep volgens de berekeningen van het NIDI geraamd op 177 000 tot 206 000. Vooral de raming van deze laatste groep wordt echter beïnvloed door de recente ontwikkelingen in de immigratie. Het verleden heeft geleerd dat de immigratietrends sterk kunnen fluctueren. Een in de nabije toekomst sterk inzakkend migratiesaldo - niet voorzien in deze raming - zou een overeenkomstig

drukkend effect hebben op de geraamde omvang van deze groep. De geraamde gedifferentieerde ontwikkeling zal ook enig effect hebben op de samenstelling van de niet-Nederlandse bevolking naar nationaliteit (zie tabel 5).

tabel 5:						
SAMENSTELLING VAN DE NIET-NEDERLANDSE BEVOLKING naar nationaliteit, per 1 januari 1987 en 1 januari 1992						
	Aandeel in niet-Nederlandse bevolking			Aandeel in totale bevolking van Nederland		
	1987	1992 laag	1992 hoog	1987	1992 laag	1992 hoog
Turken	28%	28%	27%	1,1%	1,3%	1,3%
Marokkanen	22%	23%	22%	0,8%	1,0%	1,1%
EG-onderdanen	28%	23%	23%	1,1%	1,1%	1,1%
Overigen	22%	26%	28%	0,9%	1,2%	1,4%
TOTAAL	100%	100%	100%	3,9%	4,6%	4,8%

Het aandeel van de Turkse en Marokkaanse deelpopulaties zal ongeveer gelijk blijven, rond de 50%. Het EG-aandeel daalt (van 28% naar ongeveer 23%) ten gunste van de overige nationaliteiten (van 22% naar ongeveer 27%). Het aandeel van de niet-Nederlanders in de totale bevolking van Nederland zal - volgens de resultaten van deze ramingen in combinatie met die van de nationale bevolkingsprognose 1987 (CBS, 1988) - toenemen van 3,9% naar 4,6% à 4,8%.

De werkgroep leidt uit deze cijfers af, dat de daling van de netto-immigratie zoals die zich heeft voorgedaan in de eerste helft van de tachtiger jaren, zonder nadere maatregelen voor de voorziene toekomst voorbij lijkt. Er zal indien deze cijfers bewaarheid worden naar verwachting gerekend moeten worden met een relatief grote toestroom op de arbeidsmarkt van werkzoekende niet-Nederlandse ingezetenen uit andere dan de

EG-landen. Een andere mogelijkheid zou zijn door maatregelen in de sfeer van de toelating van niet-Nederlanders de netto-immigratie te verkleinen. Teneinde dit terrein te verkennen geeft de werkgroep in de volgende paragraaf een beschrijving van het huidige toelatings- en vreemdelingenbeleid. De uitwerking van een en ander is opgedragen aan de recent ingestelde Interdepartementale Werkgroep Immigratie (IWI).

2.2. Toelatings- en uitzettingsbeleid ten opzichte van vreemdelingen

Toelatingsbeleid

In verband met de bevolkingssituatie en de problemen op de arbeidsmarkt voert de Nederlandse regering een restrictief toelatingsbeleid ten opzichte van niet-Nederlanders. Hieronder wordt een beleid verstaan waarbij de immigratie beperkt wordt gehouden door de toepassing van toelatingscriteria. Het aantal toe te laten niet-Nederlanders is hierbij niet een jaarlijks van te voren vastgestelde gegeven (quotum), maar het resultaat van enerzijds de gehanteerde criteria en anderzijds de vraag om toelating.

Ten aanzien van het toelatingsbeleid geldt echter een aantal verdragsverplichtingen dat voor bepaalde groepen van vreemdelingen een specifieke behandeling voorschrijft en dat derogeeft aan het algemene beleid. Zo verplicht het EG-verdrag tot een ruimhartiger toelatingsbeleid ten opzichte van onderdanen van andere EG-landen. Ook met sommige andere landen zijn vestigingsverdragen gesloten met een vergelijkbare strekking. Vluchtelingen ontleenen aan het Verdrag van Genève van 1951 en het daarbij behorende Protocol van New York van 1967 weer speciale rechten.

Afgezien van genoemde internationale verplichtingen geldt voor een verblijfsvergunning van een vreemdeling als uitgangspunt, dat deze slechts wordt verleend, wanneer:

- daarmee een wezenlijk Nederlands belang gediend is, of
- daartoe klemmende redenen zijn van humanitaire aard.

Bij de eerste categorie gaat het meestal om belangen van economische aard, zoals de noodzaak bij gebrek aan voldoende arbeidskrachten binnen Nederland voor het verrichten van bepaalde werkzaamheden een beroep te doen op buitenlandse werknemers. Overwegingen van humanitaire aard zijn doorgaans in het spel bij asielzoekers en in verband met gezinshereniging.

Een vreemdeling die een verblijf voor langere duur in Nederland beoogt wordt in beginsel slechts toegang tot Nederland verleend indien en nadat aan hem een 'machtiging tot voorlopig verblijf' is verstrekt. De beslissing daarover dient dus in het buitenland afgewacht te worden. Hiermee wordt beoogd ongeregelde binnenkomst van vreemdelingen tegen te gaan en de nadelen die uit de illegale situatie zowel voor de vreemdeling als voor de overheid voortvloeien te voorkomen.

Toch kan deze algemene beleidslijn niet voorkomen dat er zich binnen Nederland vreemdelingen ophouden zonder geldige verblijfstitel. Twee groepen kunnen hierbij worden onderscheiden:

- enerzijds zij die Nederland binnenkomen zonder aan enige grensoverschrijdingsvereisten te voldoen door de grens over te steken waar geen controle is, zich niet bij de vreemdelingenpolitie te melden en niet de genoemde 'machtiging' of een verblijfsvergunning aan te vragen ('illegalen') en
- anderzijds zij die voor een kort toeristisch of familiebezoek in Nederland wordt toegelaten, hoewel het kennelijk oogmerk is hier langdurig en voor een ander doel te blijven ('faux-touristes').

Het algemeen belang eist, dat vreemdelingen die zich illegaal en in strijd met de wettelijke bepalingen in Nederland bevinden in beginsel niet langer hier mogen blijven. Het zou ook onjuist zijn hen toe te staan de beslissing op een door hen aangewend rechtsmiddel tegen de weigering van een verzoek om een verblijfstitel in Nederland af te wachten. Illegalen en 'faux-touristes' moeten daarom en om een mogelijke aanzui-gende werking te voorkomen zo snel mogelijk worden teruggestuurd.

In verband met lopende procedures kan het voorkomen dat vreemdelingen, hangende de beslissing op hun verzoek om (voortgezet) verblijf, op grond van een beleidsbeslissing niet uitgezet worden, of op grond van de Vreemdelingenwet niet uitgezet mogen worden. Deze categorie vreemdelingen verblijft alsdan in Nederland zonder verblijfstitel, doch met instemming van het bevoegde gezag op grond van de Vreemdelingenwet.

Het algemeen belang dat gediend wordt met een restrictief toelatingsbeleid wordt steeds afgewogen tegen het individuele belang van de vreemdeling die een min of meer langdurig verblijf in Nederland nastreeft. Het beleid garandeert dat een verzoek om een verblijfstitel in elk afzonderlijk geval wordt getoetst aan de hand van geobjectiveerde en gepubliceerde criteria en dat daarbij niet onnodig door vroegtijdige uitzetting voldongen feiten worden geschapen. Het restrictieve toelatingsbeleid

geeft echter geen zekerheid over het werkelijk jaarlijks legaal binnenkomende aantal vreemdelingen. Dit is de resultante van het aantal niet-Nederlanders dat om toelating verzoekt en aan de gestelde criteria voldoet. Mede daarom is niet getalsmatig aan te geven hoe 'restrictief' het Nederlandse toelatingsbeleid is. Overigens zij er op gewezen dat een restrictief toelatingsbeleid een randvoorwaarde is voor het voeren van een gecoördineerd minderhedenbeleid.

Uitzetting

De wettelijke grondslag voor uitzettingen is te vinden in hoofdstuk III van de Vreemdelingenwet. Onder 'uitzetting' moet worden verstaan 'de verwijdering van de vreemdeling met de sterke arm uit Nederland'. Op het vertrek uit Nederland op andere wijze wordt hierna teruggekomen.

Vreemdelingen die niet of niet langer voldoen aan de vereisten voor legaal verblijf in Nederland kunnen krachtens artikel 22, eerste lid, van de Vreemdelingenwet worden uitgezet. In een aantal gevallen moet of kan de uitzetting worden opgeschort in verband met het aanwenden van rechtsmiddelen (zie hiervoor). In het algemeen is voor het uitzetten van een vreemdeling een last tot uitzetting vereist, gericht tot ambtenaren belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen. De uitzetting geschiedt onder de verantwoordelijkheid van het hoofd van de plaatselijke politie.

Uitzetting kan onder bepaalde voorwaarden plaatsvinden door plaatsing aan boord van een schip of vliegtuig van dezelfde vervoersonderneming waarmee de vreemdeling is binnengekomen. Voorts kan uitzetting plaatsvinden met toepassing van internationale regelingen inzake de verwijdering en de overname van personen aan de buitenlandse grensautoriteiten. Bij drie van dergelijke regelingen is Nederland partij. Het betreft overeenkomsten tussen de Benelux-landen enerzijds en de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk anderzijds. Wanneer uitzetting op een van deze twee manieren niet mogelijk is, kan de vreemdeling worden uitgezet naar het land van herkomst, meestal door tussenkomst van de Koninklijke Marechaussee via Schiphol of Hoek van Holland. Soms zal het daarbij nodig zijn de vreemdeling(en) naar het land van bestemming te begeleiden. De kosten van uitzetting kunnen op de vreemdeling worden verhaald. Als dat niet mogelijk is, komen deze ten laste van de Staat.

Aan uitzetting gaat meestal vreemdelingenbewaring vooraf waarvoor thans in de huizen van bewaring in Hoorn, Zwolle en Nieuwersluis in totaal 190 plaatsen beschikbaar zijn. Overigens kan de vreemdeling ook vrijwillig aan verwijdering meewerken, zodat de 'sterke arm' niet nodig is.

De verwijdering van vreemdelingen die in het bezit zijn van de juiste reisdocumenten zal in het algemeen geen problemen opleveren. Problemen ontstaan echter bij het verwijderen van vreemdelingen aan wie geen reisdocumenten (kunnen) worden afgegeven, hetzij omdat de vreemdeling weigert mee te werken aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit, hetzij omdat de buitenlandse vertegenwoordiging weigert de gevraagde reisdocumenten te verstrekken. De verwijdering is dan feitelijk niet uitvoerbaar.

Soms kunnen vreemdelingen (bij voorbeeld asielzoekers) van wie is vastgesteld dat zij niet voor verblijf in Nederland in aanmerking komen niet zonder meer naar hun land van herkomst worden uitgezet, bij voorbeeld omdat het land weigert hen weer toe te laten. Ook dan echter blijft de plicht van de vreemdeling om Nederland te verlaten bestaan. Als hij daaraan geen gevolg geeft, worden de mogelijkheden tot verwijdering naar een ander land onderzocht.

Tussen 1980 en 1986 is het aantal verwijderingen van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen gestaag gedaald van 10 500 naar 7 100. Daarnaast steeg in 1986 en 1987 het aantal asielverzoeken sterk. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid, dat in de loop van 1987 een aantal maatregelen is getroffen om het verwijderingsbeleid te intensiveren. Deze maatregelen zijn primair gericht op de verwijdering van afgewezen asielzoekers. Daarbij zullen andere illegale vreemdelingen echter niet ongemoeid worden gelaten, met dien verstande dat wie eenmaal het recht van vestiging in Nederland heeft verworven uitzonderlijke omstandigheden daargelaten niet verwijderd wordt. De belangrijkste maatregelen zijn:

- bij de directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie zijn personele en organisatorische maatregelen getroffen om de vreemdelingendiensten intensiever en directer te ondersteunen en te begeleiden bij de effectuering van het verwijderingsbeleid. Van de vreemdelingendiensten wordt verlangd dat zij het feitelijke toezicht op vreemdelingen intensiveren. In dit kader zijn de mogelijkheden van onderzoek naar vingerafdrukken versterkt. Daarmee kan worden voorkomen

dat een vreemdeling in verschillende gemeenten onder verschillende namen asiel vraagt en aldus onrechtmatig gebruik maakt van overheidsvoorzieningen;

- met ingang van 1 maart 1988 is het huis van bewaring in Hoorn in gebruik genomen voor de onderbrenging van illegale vreemdelingen in afwachting van hun uitzetting. De totale capaciteit van dit Huis van Bewaring dat geleidelijk in gebruik zal worden genomen is 136 plaatsen;

In 1987 is het aantal uitzettingen weer gestegen tot 7 500. Overigens dient er wel rekening mee te worden gehouden dat een effectief uitzettingsbeleid mede afhankelijk is van niet of niet geheel beheersbare factoren zoals de medewerking van buitenlandse ambassades en consulaten bij het verstrekken van reisdocumenten en politieke interventies in individuele gevallen. Waar nodig vindt overleg plaats met het ministerie van Buitenlandse Zaken.

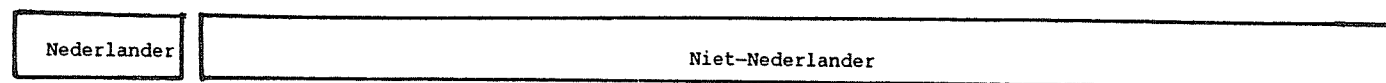
2.3. Bijstandsverlening aan niet-Nederlanders

De werkgroep heeft een onderzoek ingesteld naar de praktijk van bijstandsverlening aan niet-Nederlanders bij gemeentelijke sociale diensten. Daarbij is vooral aandacht besteed aan de procedures die bij de sociale diensten worden gevolgd wanneer een niet-Nederlander om een uitkering verzoekt. Bij het onderzoek is veel aandacht besteed aan de verhouding tussen de sociale dienst en de vreemdelingendienst (vgl. stroomschema volgende pag.). De conclusies zijn:

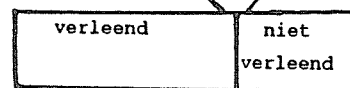
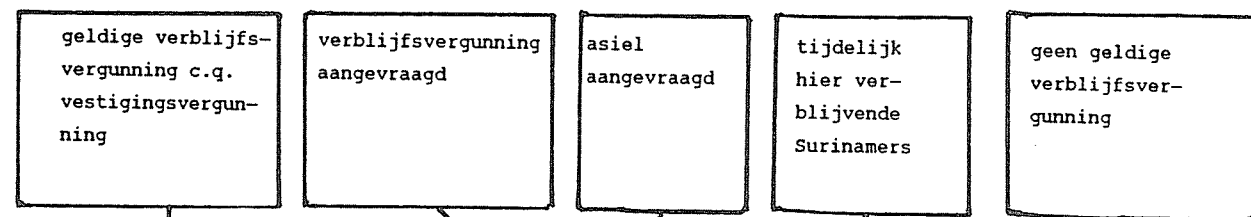
- aan illegale vreemdelingen wordt geen bijstandsuitkering verstrekt, tenzij er sprake is van een acute noodsituatie;
- er is sprake van enig 'gezondheidstoerisme', waarbij onverzekerde vreemdelingen op grond van een medische noodsituatie een behandeling ondergaan op kosten van de Bijstandswet (schatting: 500 à 1 000 gevallen per jaar);
- in enkele gevallen komen lange wachttijden bij de vreemdelingendienst voor. Hierdoor moet met voorschotten gewerkt worden op een toekomstige bijstandsuitkering als een aanvraag voor een verblijfsvergunning nog niet in behandeling is genomen. Wachttijden van 6 en 8 weken komen voor;

STROOMSCHEMA BIJSTANDSAANVRAGE

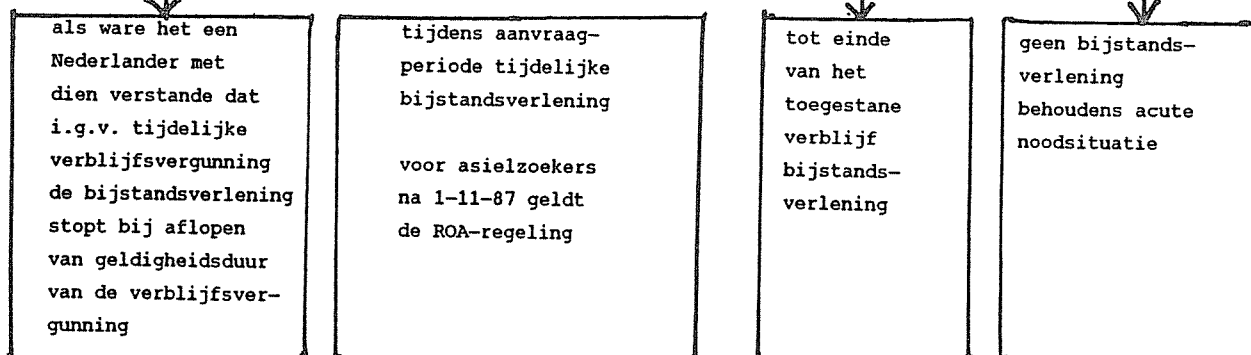
Nationaliteit van
persoon die zich
bij de GSD meldt



verblijfsstatus



bijstandsverlening



- niet in alle gevallen wordt de sociale dienst tijdig van informatie voorzien over het intrekken of niet verlengen van een verblijfstitel. Er is echter niet genoeg grond voor de veronderstelling dat hierdoor onterechte bijstandsverlening van enige omvang plaatsvindt;
- beoordeling van aan niet-Nederlanders verstrekte papieren levert bij de sociale diensten nog wel eens problemen op. Hierdoor is telefonisch contact tussen sociale en vreemdelingendienst niet te vermijden;
- er is geen beleid ontwikkeld voor gevallen waarin garantstellingen om een verblijfsvergunning te verkrijgen niet geëffectueerd kunnen worden;
- het is gebruik dat bij periodieke hercontrole ook de verblijfstitel wordt nagegaan. De frequentie van hercontrole is mede afhankelijk van de geldigheidsduur van de verblijfstitel;
- in kleinere en middelgrote gemeenten worden veelvuldig op 'informele' wijze de voor een juiste beoordeling van een bijstandsaanvraag relevante gegevens verzameld;
- sociale diensten kunnen nauwelijks achterhalen of een niet-Nederlander in het land van herkomst inkomsten heeft;
- het verschijnsel, dat asielzoekers bij gebrek aan een officieel en centraal afgegeven identiteitspapier in meer dan een gemeente een uitkering pogen te ontvangen na zich onder verschillende namen bij meerdere vreemdelingendiensten gemeld te hebben, beperkt zich tot de grote gemeenten;
- het niet verlenen van een verblijfsvergunning leidt tot stopzetting van de uitkering maar soms niet tot uitzetting van de betroffene. Er zijn sterke aanwijzingen dat een groot deel van deze 'illegalen' in het illegale circuit terechtkomen, met name in de grote steden;
- naarmate de gemeente groter is, is hercontrole meer een papieren gelegenheid. In de grote gemeenten worden klanten minder opgeroepen voor een gesprek dan in de middelgrote;
- een adequate koppeling tussen het bevolkingsregister en de sociale dienst is niet overal aanwezig;
- in de uitkeringsadministratie van de sociale diensten wordt niet op het kenmerk 'niet-Nederlander' geregistreerd;
- hoewel geen causaal verband kan worden aangetoond, is het aantal asielzoekers sinds de invoering van de Rijksregeling opvang asielzoekers (Roa) aanmerkelijk afgenomen.

Op grond van deze bevindingen komt de werkgroep tot aanbevelingen welke zijn vermeld in par. 7.2.

2.4. Het gecoördineerde minderhedenbeleid

Het kabinet heeft in de Minderhedennota van september 1983 aangegeven dat het minderhedenbeleid zich richt op woonwagengewoners en legaal in Nederland verblijvende leden van de volgende ethische minderheidsgroepen:

- Molukkers,
- ingezetenen van Surinaamse, Arubaanse en Antilliaanse herkomst,
- buitenlandse werknemers en hun gezinsleden, afkomstig uit de wervingslanden,
- vluchtelingen.

Voor het heroverwegingsonderzoek is het van belang dat in de Minderhedennota (pag. 12) de keuze is gemaakt voor de hiervoor aangeduide minderheidsgroepen een verdergaande verantwoordelijkheid te willen dragen dan voor de overige legaal hier verblijvende ingezetenen van niet-Nederlandse herkomst.

Het gecoördineerd minderhedenbeleid kent de volgende hoofddoelstelling: "Het minderhedenbeleid is gericht op de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben".

Deze hoofddoelstelling is uitgewerkt in drie doelstellingen:

1. het minderhedenbeleid is er op gericht om voor minderheidsgroepen voorwaarden te scheppen, welke noodzakelijk zijn om te kunnen emanciperen en te kunnen deelnemen aan de samenleving. Wederzijdse aanpassing als aanvaarding van alle bevolkingsgroepen moet kunnen gaan plaatsvinden. Emancipatie wordt opgevat als een proces van versterking van eigenwaarde en zelfbewustzijn van de minderheidsgroepen en de afzonderlijke leden, maar heeft ook ten doel om de omringende samenleving te beïnvloeden, opdat deze de ruimte voor ontplooiing van minderheden blijft bieden;
2. het minderhedenbeleid richt zich op het verminderen van sociale en economische achterstand van leden van minderheidsgroepen;
3. het minderhedenbeleid richt zich op het voorkomen en het bestrijden van discriminatie, alsmede op het - waar nodig - verbeteren van de rechtspositie ten aanzien van discriminatie.

Bij de verdere vormgeving van dit minderhedenbeleid gelden vervolgens de volgende uitgangspunten:

1. het aanspraak kunnen maken op algemene diensten en voorzieningen;

2. waar deze onvoldoende aansluiten bij de bijzondere positie van leden van minderheidsgroepen hierin aanpassingen aanbrengen;
3. wanneer aanpassing niet of onvoldoende mogelijk is, het overwegen van specifieke maatregelen en voorzieningen.

De beleidslijn wordt wel omschreven als 'algemeen waar mogelijk, categoriaal waar nodig'.

Om te toetsen in hoeverre minderheden ook daadwerkelijk van het algemene beleid profiteren, is onder de naam 'toegankelijkheid en evenredigheid' een rapportagesysteem ontwikkeld. Hieruit is naar voren gekomen, dat de werkloosheidsproblematiek onder minderheden de afgelopen jaren (sterk) is toegenomen. Dit is nog eens bevestigd door de bevindingen van de Commissie-Van Doorn. Het bestrijden van die werkloosheid en het verhogen van het opleidingsniveau heeft daarom in het minderhedenbeleid een hoge prioriteit. Ook in het kader van de variantenontwikkeling zal de werkgroep met dit probleem rekening houden.

3. Sociale zekerheid

In het Nederlandse sociale zekerheidstelsel wordt in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlanders.

Criteria voor het verzekerd zijn en/of het gerechtigd zijn tot een uitkering of tot het gebruik van een voorziening, zijn in het algemeen het ingezetenschap en het verrichten van arbeid in loondienst in Nederland. In een aantal regelingen speelt evenwel de nationaliteit, al dan niet in verband met de verblijfsstatus op enigerlei wijze een rol (zie bijlage 3).

Dit is bij de volgende wetten het geval:

- de werknemers- en volksverzekeringen: de bepalingen inzake de uitbreiding of beperking van de kring der verzekerden;
- de AOW en de AWW: de bepalingen inzake de vrijwillige verzekering;
- de AOW: de bepalingen inzake de overgangsvoordelen;
- de NWW: de bepalingen inzake de uitsluiting van het recht;
- de WWV: de bepalingen inzake de uitsluiting van het recht;
- de ABW: de bepaling inzake de uitbreiding van kring van rechthebbenden en de uitvoeringspraktijk in deze;
- de IOAZ en de IOAW: de bepalingen inzake de uitsluiting van het recht;
- de WSW: de ontslagbepalingen.

Er zijn ontwikkelingen die mogelijk of waarschijnlijk tot wijzigingen in de geschetste positie van niet-Nederlanders op kortere of langere termijn kunnen leiden.

Deze ontwikkelingen behelzen:

- invoering van het woonlandbeginsel bij het verlenen van kinderbijslag;
- kosten van medische behandeling van kwalen die reeds bestonden bij de aanvang van de verzekering (dus het moment van vestiging in Nederland) komen niet langer ten laste van de AWBZ.

Voorts is dit voorjaar een wetsvoorstel tot wijziging van de ABW bij het parlement ingediend, inhoudende:

volledige gelijkstelling van legale vreemdelingen met Nederlanders, uitsluiting van illegalen (behoudens acute noodsituaties) en gelijkstelling van die vreemdelingen die hier verblijven met instemming van het bevoegde gezag op grond van de Vreemdelingenwet, met Nederlanders op het gebied van de rechtsmiddelen.

Op de criteria voor verzekeringen krachtens de Nederlandse sociale verzekeringswetgeving lijkt met name met betrekking tot de volksverzekeringen een inbreuk gemaakt te worden door een uitspraak van het Hof van Justitie EG (zaak 302/84, Ten Holder). Ten gevolge van deze uitspraak zouden mogelijk post-actieven die niet meer in Nederland wonen of werken, en al dan niet een Nederlandse uitkering hebben, verzekerd blijven voor de volksverzekeringen indien zij in een andere EG-lidstaat wonen en aldaar niet werken.

Anderzijds zouden post-actieven die in het buitenland laatstelijk werkzaam zijn geweest, doch in Nederland wonen, aangewezen blijven op de wetgeving van het laatste werkland en niet onder de Nederlandse volksverzekeringen vallen.

De discussie over de consequenties van dit arrest is nog gaande.

In tabel 6 is een systematisch overzicht opgenomen van uitkeringen en verstrekkingen aan gerechtigden op grond van de Nederlandse wetgeving (vgl. bijlage 3).

tabel 6 Uitkeringen en verstrekkingen						
	in Nederland		buiten Nederland			
	NL+legal.	Z.V.M.I.*	EG	Turkije	Marokko	Overig
Ziekenfondswet	X	X	X**	X**	-0	-0
Ziektewet	X	-	X	X	X	X
Wet op de Arbeids- Ongeschiktheids- verzekering	X	-	X	X	X	X
Nieuwe Werkloos- heidswet	X	X***	-	-	-	-
Algemene Ouder- domswet	X	-	X	X	X	X
Algemene Weduwen en Wezenwet	X	-	X	X	X	X
Algemene Arbeids- ongeschiktheids- wet	X	-	X	X	X	X
Algemene Kinder- bijslagwet	X	-	X	X	X	X
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	X	-	X**	X**	-	-
Toeslagenwet	X	-	X	X	X	X
Algemene Bijstandswet	X	X	X****	X****	X****	X****

- * niet-Nederlanders zonder verblijfstitel doch met instemming van het bevoegde gezag op basis van de Vreemdelingenwet
- ** verstrekkingen o.g.v. wetgeving land waarin men woont, voorzover deze verstrekkingen in het verstrekkingenpakket van dat land zitten, voor rekening van Nederland
- *** in uitzonderlijke gevallen
- **** alleen voor Nederlanders in zeer uitzonderlijke gevallen
- 0 in het algemeen niet (slechts bij tijdelijk verblijf of in een verdragsland)

In Frankrijk, Duitsland, Zweden, België, Turkije en Marokko hebben buitenlandse werknemers krachtens de nationale wetgeving van de betreffende landen dezelfde rechten als onderdanen zolang zij in het betreffende land wonen (vgl. bijlage 5). Export van uitkeringen en behoud van aanspraken bij woonplaats in het buitenland, is voor buitenlanders in het algemeen niet of onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Op grond van bi- of multilaterale verdragen worden deze beperkingen in het algemeen opgeheven voor onderdanen van de verdragsluitende partijen.

Verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie en de internationale coördinatie-instrumenten (bilaterale Verdragen inzake sociale zekerheid, het EG-Verdrag en de op grond daarvan vastgestelde Verordeningen) zijn van belang voor de sociale zekerheid van niet-Nederlanders onder het Nederlandse stelsel. De beginselen van deze verdragen die in deze het meest van belang zijn, zijn die betreffende de gelijkheid van behandeling, de samentelling van tijdvakken en het verlenen van prestaties in het buitenland.

4. Remigratie

Teneinde niet-Nederlanders de mogelijkheid te bieden naar hun land van herkomst terug te keren heeft de regering twee regelingen vastgesteld: de Basisremigratiesubsidieregeling 1985 en de Experimentele Remigratieregeling 1985, welke laatste regeling met ingang van 16 november 1987 met terugwerkende kracht definitief is geworden. De Basisremigratieregeling biedt naar huis terugkerende niet-Nederlanders financiële ondersteuning bij de verhuizing en voor de start van het nieuwe bestaan. De Experimentele Remigratieregeling geeft aan bepaalde groepen werkloze of arbeidsongeschikte niet-Nederlanders die ouder dan 50 jaar zijn de mogelijkheid in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien. Voor een gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar de bijlage 4.

De remigratieregelingen zijn van toepassing op hen die remigreren naar Kaap-Verdië, Marokko, Tunesië, Turkije Joegoslavië, Spanje, Portugal, Suriname en in sommige gevallen de Nederlandse Antillen en Aruba. Ook (re)migrerende vluchtelingen en asielgerechtigden behoren tot de personenkring.

5. Welzijnssubsidies voor minderheden

Het beleidsinstrument van het ministerie van CRM, later WVC, ten behoeve van etnische en culturele groepen evolueerde sinds eind jaren zestig parallel aan de binnenkomst en het verblijf, en samenhangende behoeven, van de verschillende groepen van nieuwkomers.

Begin jaren tachtig, mede onder invloed van het WRR-rapport "Etnische Minderheden", intensiverde de Regering het tot dan toe gevoerde minderhedenbeleid, ook op het terrein van welzijn. Onder de coördinatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken ontstond de Interdepartementale Commissie Minderhedenbeleid (ICM). Mede in het licht van de Minderhedennota (1983) kwamen er toenemende beleidsinspanningen bij de

andere vakdepartementen, met name O&W, SoZa, VROM, Just. en EZ, ter bestrijding van de achterstandsproblematiek van de - in aantal groeiende - leden van etnische en culturele groepen. Er was en er is nog steeds sprake van achterstand en achterstelling op terreinen van inkomen, werkgelegenheid, onderwijs en scholing, huisvesting en rechtspositie en in het maatschappelijk verkeer in het algemeen. Het specifieke welzijnsbeleid van CRM/WVC maakt integraal onderdeel uit van de Minderhedennota.

5.1. De wijze van toekenning en beëindiging van subsidies en bijdragen/regelingen daarvoor.

Het departement van WVC paste zijn beleidsinstrumentarium per 1 januari 1985 - in interdepartementaal overleg - aan via de tijdelijke Rijksregeling Welzijn Minderheden (RWM), met name met het oog op een gedoseerde, genuanceerde en gefaseerde decentralisatie. Met de RWM is de bekostiging van het welzijnswerk voor minderheden (opnieuw) geregeld. De RWM heeft betrekking op zowel de bekostiging van plaatselijke activiteiten door gemeenten als op de financiering van activiteiten op landelijk niveau en de steunfunctie door de minister van WVC. Met deze regeling is een belangrijke stap gezet in de richting van decentralisatie van de rijkstaken op het terrein van het welzijnswerk ten behoeve van minderheden.

Daarbij worden de gemeenten in staat gesteld een samenhangend welzijnsbeleid te voeren. De regeling is echter zodanig ingericht dat de rijksoverheid voor de middellange termijn een bijzondere verantwoordelijkheid voor de positie van minderheden in onze samenleving houdt.

De spil van de RWM is het rijksprogramma. De minister stelt jaarlijks een programma vast waarin enerzijds een terugblik wordt gegeven op het afgelopen jaar en anderzijds het beleid voor het komend jaar wordt uiteengezet. Het beleid wordt met name toegespitst op leden van minderheden die in een maatschappelijke achterstand verkeren, zoals vrouwen en jongeren (voorrangsbeleid). In het rijksprogramma wordt ook rekening gehouden met andere relevante werkzaamheden op het welzijnsterrein (facetbeleid). Het rijksprogramma geeft aan welke middelen beschikbaar zijn per gemeente voor lokale activiteiten, alsmede welk aanbod van steunfunctie wordt mogelijk gemaakt en welke landelijke activiteiten kunnen worden gefinancierd (doelgroepenbeleid).

Wil de gemeente in aanmerking komen voor een rijksbijdrage, dan dient zij jaarlijks een programma vast te stellen, waarin de aard en de omvang van de voorgenomen activiteiten, de verantwoordelijkheden en financiën zijn geregeld. De aanvraag moet voor 1 januari worden ingediend.

Instellingen of groepen die voorzien in de steunfunctie, landelijke activiteiten verrichten en/of projecten willen uitvoeren, moeten voor 1 oktober een werkprogramma indienen om voor subsidie in aanmerking te komen.

Per 1 januari 1988 is een subsidiebesluit op grond van art. 23 RWM van kracht. Het besluit is gebaseerd op het uitgangspunt dat waar mogelijk vereenvoudiging van regelgeving dient te worden nagestreefd. Het besluit gaat uit van budgetfinanciering. *

5.2. De criteria voor toekenning en beëindiging

Deze maken uiteraard onderdeel uit van de vigerende regelgeving. Voor de rijksbijdrage is hier art. 12 het belangrijkste. De kern daarvan is het gemeentelijk programma vastgesteld door de gemeenteraad.

Ten aanzien van dit plan is bepaald dat het gebaseerd moet zijn op de uitvoering van het programma van het voorafgaande jaar.

Ook is geregeld dat er overleg moet zijn met de minderheden zelf.

Afrekening vindt plaats op grond van de in art. 19 vereiste declaratie en een verklaring ex. art. 265 bis van de gemeente.

Indien de minister de bijdrage wil beëindigen regelt hij dat door geen aanbod meer in het rijksprogramma op te nemen.

Voor de rijkssubsidie is art. 23 het belangrijkste artikel. Dit artikel bepaalt dat er een subsidiebesluit moet zijn en wat daarin geregeld moet worden. Naast bepalingen ten aanzien van de inrichting van administratie en financiën is wellicht het belangrijkste dat is bepaald dat de aanvrager zich moet vastleggen op welke doelen hij met welke werkzaamheden wil nastreven en met welk beoogd resultaat.

Tevens moet aannemelijk worden gemaakt dat de doelen met de gehanteerde werkwijze bereikt kunnen worden.

Afrekening van het subsidie geschiedt op basis van een jaarrekening

* Inmiddels heeft het kabinet besloten om 52,8 miljoen gulden bestemd voor rijksbijdragen aan gemeenten en provincies en uitkeringen op grond van het besluit Proefgemeenten te decentraliseren door de uitkeringen via het Gemeente- en Provinciefonds te laten lopen.

voorzien van een verklaring als bedoeld in art. 17 van het subsidiebesluit. Tevens wordt meegezonden een jaarverslag als bedoeld in art. 18 van het subsidiebesluit.

Beëindiging van het subsidie verloopt overeenkomstig de beëindiging van de bijdragen met dien verstande dat in een aantal situaties sprake is van een tijdelijk subsidie. Bij de subsidietoezegging wordt dan tegelijk de einddatum vastgelegd.

Het in de jaren zeventig ontwikkelde instrumentarium heeft onder invloed van de RWM belangrijkste veranderingen ondergaan.

In 1985 en 1986 heeft een herstructurering van + 50 stichtingen plaatsgevonden.

Eerstelijnsactiviteiten werden gedecentraliseerd naar het gemeentelijke niveau. Dit bracht een intensieve en vaak langdurige reorganisatie met zich mee. In 1987 is deze reorganisatie globaal afgerond en heeft het steunfunctiewerk vorm gekregen. De subsidiabele steunfunctietaken (begeleiding, pleitbezorging, voorlichting, onderzoek en ontwikkeling) zijn uitgekristalliseerd.

Wat daarbij sterk naar voren komt, is het belang van een onverminderd sterke binding met de eigen organisaties. Deze kunnen rekenen op expertise van de steunfuncties op het terrein van organisatievorming. Tevens zijn de eigen organisaties een noodzakelijke informatiebron.

Langzaamaan is aldus een landelijk netwerk van Surinaamse, van Antilliaanse/Arubaanse en buitenlandse organisaties ontstaan. Deze bestaan uit professionele landelijke en bovenlocale steunfuncties en landelijke en plaatselijke zelforganisaties. De opbouw van de netwerken verschilt per groep.

Ook voor wat betreft Molukkers en woonwagenbewoners is sprake van netwerkconstructies.

De recente jaren hebben - mede onder invloed van Rijksprogramma's Welzijn Minderheden (1983 - 1988) - een sterke prioriteitsverschuiving van steunfuncties te zien gegeven in de richting van arbeidsmarktproblematiek en onderwijs.

Een aantal steunfuncties is in dit kader inmiddels betrokken in overlegstructuren met betrekking tot de Permanente Beroeps- en Volwassenen Educatie, het onderwijsvoorrrangsbeleid en heeft regelmatig overleg met de GAB's. Ook projectontwikkeling door de steunfuncties is nog beperkt tot beleidsadvisering, projectontwikkeling en monitoring. Niettemin vervullen steunfuncties reeds een onmisbare rol in het bij elkaar brengen van het grote aanbod van specifieke arbeidsmaatregelen en de

vraag vanuit de respectievelijke groepen door hun hierboven reeds geschetste kennis van zaken. Deze intermediaire functie geeft het netwerk zijn meerwaarde.

Het projectenbeleid van WVC is de afgelopen jaren gericht geweest op een zeer breed terrein, en zowel op doelgroepen als op thema's. Een kleine greep daaruit: ondersteuning eigen organisaties van vrouwen en jongeren (OJM en VEM), Studio IM (bevordering gebruik audio-visuele middelen), kabelexperimenten (eigen media), toegankelijkheid bibliotheken, politie, voorlichting (film- en t.v.-producties, boeken, tentoonstellingen, toneel), wijkproblemen (MES), werkgelegenheidsprojecten (OPTIE, De Baak, en projecten voor de diverse groepen).

Bij het projectenbeleid is een afname te constateren van projecten gericht op verbetering van de toegankelijkheid van het sociaal-cultureel werk en de maatschappelijke dienstverlening en een toename van projecten gericht op de "harde" sectoren.

Thans wordt prioriteit gegeven aan toeleidings- en voorlichtingsprojecten.

Vanaf 1985 ontvangen de gemeenten rijksbijdragen ten behoeve van lokale activiteiten, gericht op:

- a. opvang
- b. introductie en maatschappelijke oriëntatie
- c. emancipatie, participatie en cultuurbeleving
- d. relatieverbetering
- e. belangenbehartiging.

WVC subsidieert voorts een aantal activiteiten die naar aard en schaal op landelijk niveau worden geëffectueerd zoals de Stichting OPTIE, LSOBA, landelijke identiteitsorganisaties en Studio IM.

5.3. De effectieve verdeling over doelgroepen

Voor het bijdragedeel is de gemeente daarvoor verantwoordelijk. Het Rijksprogramma Welzijn Minderheden geeft hier slechts de historische herkomst aan. Alleen de middelen voor woonwagenbewoners zijn geoormerkt vanwege de bepalingen terzake in de Woonwagenwet.

Tevens is sprake van oormerking wanneer het gaat om tijdelijke bijdragen.

Voor het subsidiedeel is sprake van oormerking per doelgroep als aangegeven in de jaarlijkse rijksprogramma's. Sommige bedragen zijn niet doelgroep gebonden maar "onderwerp"gebonden (b.v. media) of voortvloeiend uit het voorrangbeleid.

De algemene onderwerpen komen vooral ten goede aan de grootste groepen. Daarentegen profiteren woonwageneigenaren nauwelijks van het algemene minderhedenbeleid.

De steunfunctie is het meest omvangrijk voor de grootste groep (buitenlandse migranten) en het kleinst voor Molukkers (de kleinste groep).

5.4. De mate van inschakeling van functies, koepels, gemeenten en provincies

De inschakeling van de gemeenten en provincies is bij de bijdragen een conditio sine qua non. Ook bij het verstrekken van een subsidie worden de gemeenten en provincies betrokken als een en ander zich binnen het bestuursniveau voltrekt. De inschakeling van functies, koepels en andere instellingen is eveneens inherent aan de WVC-werkwijze.

5.5. Samenhang van verschillende beleidsvelden

Kortheidshalve zij verwezen naar het onderzoek en het advies van de Commissie-van Doorn, belast met de evaluatie van de Rijksregeling Welzijn Minderheden. De Commissie heeft deze stukken op 28 maart 1988 aan de Minister van WVC aangeboden.

Het standpunt van de Minister van WVC ten aanzien van de evaluatie van de Rijksregeling Welzijn Minderheden is op 24 mei aan de Tweede Kamer toegezonden. In het overleg hierover met de Kamer op 14 juli jl. werd het standpunt van de Minister van WVC onderschreven. Conform in het gestelde in zijn standpunt zal de Minister van WVC voor het einde van 1988 een meerjarenvizie welzijnsbeleid minderheden doen toekomen aan de Kamer.

6. IJkpunt

6.1. IJkpunt rijksbegroting

Volgens de algemene werkopdracht voor heroverwegingsonderzoeken dient bij de beschrijving en bij de variantenontwikkeling uitgegaan te worden van een ijkpunt. Ten aanzien van het meerjarencijfer 1992 is voorts van belang dat een groot deel van deze gelden buiten de rijksbegroting vallen. Hier wordt derhalve gesproken van een verfijnd ijkpunt, te weten een van rijksbegrotingsgeldens en een van de sociale zekerheidsgelden. De meerjarencijfers uitgedrukt in miljoenen guldens zijn:

Begrotingsartikel BuZa	'88	'89	'90	'91	'92
77.1 Opvang minderjarige Vietnamese bootvluchtelingen (t.l.v. O.S.-plafond)	3.9	2.9	1.9	p.m.	p.m.
77.2 Opvang vluchtelingen en asielgerechtigden (t.l.v. O.S.-plafond)	21.9	22.2	22.2	(22.2)*	(22.2)*
Begrotingsartikel SoZaW	'88	'89	'90	'91	'92
55 Remigratie**	38,5	38,4	38,2	38,2	38,2

* Financiering door O.S. geldt in principe voor deze kabinetsperiode. Door het kabinet is inmiddels besloten om een groter deel van de kosten voor de opvang van asielzoekers onder het O.S.-plafond te brengen.

** Experimentele remigratieregeling, basisremigratieregeling en overige remigratie-uitgaven

Begrotingsartikel WVC	'88	'89	'90	'91	'92
7.5/7.6 Uitkeringen aan het Gemeentefonds wegens de door dit fonds te verrichten uitkeringen aan gemeenten op grond van het Besluit Proefgemeenten	7.40	7.40	7.40	7.40	7.40
8.11 Bijdragen op grond van de financieeringsregeling Welzijnsovereenkomst vier grote gemeenten	22.28	22.28	22.28	22.28	22.28
29 Subsidies t.b.v. landelijke sportorganisaties	0.43	0.43	0.43	0.43	0.43
33.5 Subsidies en overige uitgaven op grond van de Welzijnswet (Vluchtelingen excl. O.S.-geld)	10.25	10.33	10.33	6.49	6.49
33 A Onderwijsvoorrrangsbeleid	9.00	9.00	9.00	9.00	9.00
34 Uitgaven opvang asielzoekers op grond van de Welzijnswet	159.62	200.69	227.15	227.15	227.15
35 Rijksbijdragen, subsidies en overige uitgaven ten behoeve van minderheden (excl vluchtelingen)					
- Rijksbijdragen	44.64	44.64	44.64	44.64	44.64
- Subsidies	86.68	84.53	84.46	83.78	84.01
37 Subsidies en andere uitgaven jeugdbeleid (kinderdagverblijven)	1.25	-	-	-	-
49 Algemeen beheer (Centrum Gezondheidszorg Vluchtelingen)	1.00	1.00	1.00	-	-
57 Categoriele aspecten eerstelijns gezondheidszorg	1.17	1.17	1.17	1.17	1.17
60 Categoriele aspecten geestelijke volksgezondheid	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33
76 Internationale culturele samenwerking	0.25	0.20	0.20	0.20	-
83 Subsidies en andere uitgaven voor kunstzinnige vorming, amateuristische kunst en volkscultuur (cultuuruitingen minderheden)	1.80	1.80	0.90	0.45	-
2/21/47 personeel	9.70	9.70	9.70	9.70	9.70
Totaal generaal WVC	356.80	394.50	419.99	414.02	413.60

De nadere verdeling van het budget op artikel 35 van de WVC-begroting 1988 ziet er als volgt uit (in miljoenen guldens):

- Decentraal minderhedenbeleid (over te hevelen naar het Gemeentefonds)		23,1 ¹⁾
- Rijksbijdragen aan gemeenten (m.n. art. 14 van de Welzijnswet)		
- welzijnswerk en projecten deconcentratie woonwagencentra	12,1	
- overgangsbepalingen woonwagenwet	2,9	
- zigeunerbeleid t/m 1991	3,0	
- locale activiteiten Molukkgemeenten	3,1	
- locale kabelexperimenten	1,0	
- internationale kinderdagverblijven	0,9	
		23,0
- Rijksbeleid Welzijn Minderheden		
- bovenlocale steunfuncties	33,1	
- landelijke steunfuncties	8,3	
- landelijke activiteiten en projecten	15,9	
- landelijke eigen organisaties	2,8	
- pensioenvervangende uitkeringen/Moluks museum/Joint Committee	1,6	
- Tolkencentra	5,3	
		67,0

¹⁾ Boven op dit bedrag komt een bedrag van f 29,7 miljoen op de artikelen 7 en 8 van de WVC-begroting.
Totaal: f 52,8 miljoen.

- Bijzondere taken	
Lunetten, domeinwoningen, Molukse kerken e.d.	11,5
- Desalderingsblokkade	1,9
- Amendement Onderwijsvoorrrangsbeleid	4,5
	131,0 mln.
	=====

N.B.: Het verschil tussen het hier gepresenteerde totaal ad f 131,0 mln. en het totaal van artikel 35 in het ijkpunt ad f 131,3 mln. is het gevolg van afrondingen ¹⁾.

6.2. IJKpunt sociale zekerheid

Het totale beslag in 1992 van niet-Nederlanders op de sociale voorzieningen en -verzekeringen is bij benadering (zie bijlage 11):

WW en RWW;	1.415 mln.
VV;	PM
ZFW;	705 mln.
AWBZ;	300 mln.
ZW;	625 mln.
ABW minus RWW;	140 mln. + PM
IOAW;	75 mln.
IOAZ;	nihil
AOW;	85 mln.
AWW;	50 mln.
AKW;	550 mln.
WAO/AAW;	780 mln.

Totaal: 4.725 mln. + PM in 1992

¹⁾ Het totaalbedrag van personele kosten voor de Hoofdafdeling Welzijn Minderheden bedraagt f 3 miljoen.

7. Beleidsvarianten

7.1. Inleiding

Vooraf op langer zicht kan het beslag dat door - legaal hier te lande verblijvende - niet-Nederlanders op het stelsel van sociale voorzieningen wordt gedaan, het beste worden teruggedrongen door bevordering van werkgelegenheid. Hoewel het beleid op dit terrein op zichzelf buiten het bestek van deze heroverweging ligt, is er een drietal redenen om hierop in dit heroverwegingsrapport toch kort in te gaan. De eerste is dat aangenomen moet worden dat de hier in het geding zijnde niet-Nederlanders in overwegende mate te vinden zijn in de zgn. etnische minderheidsgroepen. De werkloosheid onder deze groepen is gemiddeld hoger en langduriger dan die voor niet-vreemdelingen die om dezelfde redenen een beroep doen op het stelsel van sociale voorzieningen. Analyses van de arbeidsmarkt leren dat bij de huidige loonhoogte m.n. de vraag naar relatief ongeschoold en naar verhouding laagbetaald werk in vergelijking tot het aanbod sterk achter blijft. Daarnaast is te constateren dat m.n. de etnische minderheden oververtegenwoordigd zijn onder de aanbieders van arbeid op dit deel van de arbeidsmarkt. Het vinden van een arbeidsplaats ondervindt in sterke mate nadeel door opleidings- en scholingsdefecten: het opleidingsniveau ligt bij minderheden beduidend lager dan het gemiddelde. Daarnaast spelen een in sommige groepen gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal en discriminerend gedrag op de arbeidsmarkt een negatieve rol. De taalproblematiek, alsmede, meer in het algemeen, grote culturele verschillen en gebrekkige kennis van de Nederlandse opleidingen en arbeidsmarkt, leveren op hun beurt barrières op bij om-, her- of bijscholings- en ander plaatsingsbevorderende maatregelen.

De tweede reden om op dit vraagstuk thans kort in te gaan is dat onderzoeksgegevens er naar tenderen dat in de komende decennia, bij het gegeven vreemdelingen- en toelatingsbeleid, de immigratie van personen behorend tot deze groepen per saldo enige tienduizenden per jaar zal kunnen bedragen *. Het beslag op de sociale voorzieningen (alsmede andere hier te lande aanwezige voorzieningen zoals onderwijs en huisvesting) en de structurele problemen op de arbeidsmarkt in hun onderlinge relatie zullen, gelet op de ervaringen tot nu toe waarschijnlijk toenemen.

* Vgl. studies van WRR, CPB, NIDI (bijlage 6) en de inaugurele rede van dr. Entzinger.

Daarbij is van belang dat deze problematiek zich in geconcentreerde vorm in de grootstedelijke gebieden in het westen van het land het nadrukkelijkst lijkt te zullen blijven voordoen.

De derde reden wordt gevormd door de onontkoombare constatering dat ook in ons land ruime marges zijn ontstaan voor informele economische activiteiten. Dit verschijnsel en de er aan verbonden problematiek is uitdrukkelijk niet beperkt tot de hier in het geding zijnde groepen niet-Nederlanders. Maar voorzover het hier personen betreft behorend tot de zgn. etnische of culturele minderheden kan worden vastgesteld, dat ook zij zich, bij een met meer reden als uitzichtsloos ervaren arbeidsmarktpositie, voor het verwerven van (additionele) inkomsten zullen wenden tot informele werkzaamheden. Op die manier worden echter niet alleen belasting- en premieplichten, CAO, werktijden en het wettelijk minimumloon genegeerd, maar wordt, zeker in bepaalde arbeidsintensieve en/of dienstverlenende sectoren, de weg naar verdere informalisering van die sectoren ingeslagen. Daarbij komt ook de handhaving van de arbeidswetgeving bijvoorbeeld wat de arbeidsomstandigheden betreft onder druk te staan.

De heroverwegingswerkgroep heeft afgezien van een verdere beschrijving van deze verschijnselen, maar rekent het tot zijn taak te wijzen op het verband van deze problematiek met het beslag dat, ook, niet-Nederlanders leggen op het stelsel van sociale voorzieningen.

Het naar beneden bijstellen van dat beslag d.m.v. volumebeleid vergt het overwinnen van vele, en waar het leden van minderheidsgroepen betreft, specifieke barrières. De werkgroep tekent hierbij aan dat deze problematiek op korte termijn niet kan worden opgelost. De werkgroep beperkt zich thans tot een aantal kanttekeningen.

- a. Er moet van worden uitgegaan dat gegeven de hiervoor genoemde ramingen de komende decennia vele tienduizenden niet-Nederlanders (extra) enig beroep blijven doen op sociale voorzieningen. Het zal onontkoombaar zijn te verzekeren dat dit uitsluitend wordt toegestaan aan vreemdelingen met een geldige verblijfstitel of vreemdelingen die hier zonder verblijfstitel, doch met instemming van het bevoegde gezag verblijven.
- b. Daarnaast dient een aantal beleidsmaatregelen te worden overwogen om te kunnen bewerkstelligen dat het aanzienlijke relatief laaggeschoolde arbeidsaanbod dat hier in het geding is, aan het werk kan komen in onder meer arbeidsintensieve dienstverlening met daarop afgestemde beloningsverhoudingen (o.m. aanpassing arbeidskosten door flexibilisering minimum-jeugdloon).

c. Ook onder niet-Nederlandse ingezetenen is een veelheid aan eigen ondernemersactiviteit te constateren om de werkloosheid en teruggang in inkomsten te boven te komen of te compenseren. Voor groepen met een merendeels zwakke positie op de arbeidsmarkt lijkt hier een aantrekkelijke mogelijkheid te liggen. Maar ook hier zijn de belemmeringen, opleidings- en kennistekorten evenzovele problemen. Hoewel de overheid is gehouden eerlijke en gelijke concurrentieverhoudingen in het midden- en kleinbedrijf te behoeden, is er geen reden waarom ook op dit terrein positieve actie geen aanvaardbaar instrument zou kunnen zijn.

Positieve actie kan vorm krijgen door: verbetering van de beheersing van de Nederlandse taal, betere toeleiding tot en vormgeving van het ondernemersonderwijs, aangepaste ondernemersvoorlichting en een zodanige inrichting van het vestigingsbeleid dat meer ruimte ontstaat voor een verrijking en uitbreiding van het economisch aanbod door allochtone ondernemers. De financiering en kredietverlening, die in de eerste plaats een bancaire zaak is, kan zo beter inspelen op potentieel succesvolle ondernemersinitiatieven. In dit verband is de in het regeerakkoord voorziene betere afstemming van de financieringsregelingen, waaronder die aan starters, van belang. Tenslotte verdient het aanbevelingen de branche (eigen) organisatie van allochtone ondernemers, in de traditie van het midden- en kleinbedrijf in ons land, te bevorderen. Met dat al kan - uniformiteit waar mogelijk, verscheidenheid waar nodig - ondernemersinitiatief in de betrokken bevolkingsgroepen een mate van vergroting van het zelfvertrouwen bewerkstelligen die het gevoel van maatschappelijke betrokkenheid en succes ten goede zal komen.

Waar bovendien deze ondernemersactiviteiten meest in arbeidsintensieve activiteiten plaatsvinden wordt hieraan een element van "werkgelegenheid in eigen kring" toegevoegd.

7.2. Beleidsvarianten sociale zekerheid en uitvoeringspraktijk

1. Woonland AKW

Uitgangspunt van de kinderbijslag is dat een tegemoetkoming in de kosten van kinderen wordt geboden en geen volledige vergoeding. De ouders dienen een eigen financiële verantwoordelijkheid te dragen m.b.t. de kosten van opvoeding en verzorging.

Voorts moet worden geconstateerd dat de hoogte van de kinderbijslag is vastgesteld naar het Nederlandse niveau.

Indien nu kinderen worden opgevoed in een land met een welvaartsniveau dat (aanzienlijk) lager is dan het Nederlandse niveau, moet worden geconcludeerd dat aan het uitgangspunt "eigen financiële verantwoordelijkheid voor de ouders" geen recht wordt gedaan. De kinderbijslag leidt in dit geval tot een overcompensatie van de kosten van levensonderhoud van dat kind.

Vorenstaande leidt tot de conclusie dat het, gelet op doel en uitgangspunten van de AKW, gerechtvaardigd is de kinderbijslag voor kinderen die wonen in landen met een lager welvaartsniveau dan het Nederlandse, op een of andere wijze af te stemmen op het welvaartsniveau van het land waar het kind woont.

De hieruit voortvloeiende besparing wordt begroot op 150 miljoen gulden.*

Kort na het zomerreces zal aan de Tweede Kamer door het Kabinet een nota worden voorgelegd behelzende de juridische aspecten van de exportbeperking in de AKW, in het licht van de verdragsverplichtingen van Nederland.

Overigens moet worden bedacht dat invoering van deze beleidsvariant gevolgen kan hebben op de remigratie en de gezinshereniging. Feitelijke gegevens ontbreken echter.

2. Beperking export Toeslagenwet

Op grond van de Toeslagenwet (TW) wordt een toeslag verstrekt, die het verschil overbruggt tussen de loondervingsuitkering en het relevante sociale minimum. Het relevante sociaal minimum is afgestemd op het Nederlandse niveau.

Door middel van de toeslag wordt een garantie gegeven dat het inkomen van een uitkeringsgerechtigde op grond van de WW, WAO, AAW, ZW en WaMil (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening Militairen) gedurende de loondervingsfase niet beneden het relevante minimum daalt. Aan het minimumbehoeftekarakter van de TW ligt ten grondslag dat alleen dan toeslagen worden verstrekt indien en voor zover de eigen middelen van de betrokkene tekortschieten.

* Dit bedrag is gebaseerd op een 2%-steekproef van de kinderbijslagdossiers, gehouden door de SVB in het eerste kwartaal van 1987. Uit de steekproef is geëxtrapoleerd dat er thans 100.000 telkinderen buiten de EG zijn. Hiermee is een bedrag van circa 200 miljoen gulden gemoeid.

Het Nederlandse sociale minimum weerspiegelt de minimumbehoefte in Nederland en houdt rekening met het peil van levensonderhoud van dit land en het gebruikelijke uitgavenpatroon.

De loondervingsuitkeringen, met uitzondering van de uitkering krachtens de WW, kunnen buiten Nederland worden betaalbaar gesteld. Wie een loondervingsuitkering ontvangt die lager is dan het Nederlandse sociale minimum heeft recht op een toeslag. De toeslag wordt ook buiten Nederland betaalbaar gesteld. Ook in dat geval wordt voor de totale uitkeringshoogte het bedrag van het sociale minimum in Nederland gehanteerd. Dit ondanks het feit dat dit sociale minimum, indien al een dergelijke grens elders bestaat, buiten Nederland op een ander niveau kan liggen. Ligt het buitenlandse sociale minimum lager, dan komt derhalve de ontvanger van de Nederlandse uitkeringen in een financieel gunstiger situatie dan een met hem vergelijkbare inwoner van het land, waarin hij zijn uitkeringen ontvangt en leidt het verkrijgen van de toeslag in feite tot een inkomen boven het aldaar relevante minimumniveau.

In die situaties schiet de TW zijn doel, nl. het bieden van een garantie tot het minimumniveau, voorbij.

Een aanpassing van het niveau van de uitkering tot het relevant minimumniveau in het buitenland levert een besparing op die thans niet te ramen valt.

3. Beperking gelijkstelling legale vreemdelingen

Het is niet bekend hoeveel legaal hier te lande verblijvende vreemdelingen meteen of binnen een relatief korte periode nadat hun verblijf in Nederland is toegestaan, een beroep op de Algemene Bijstandswet doen. Nochtans zou verondersteld kunnen worden dat het beslag dat legale vreemdelingen op de ABW leggen, gereduceerd wordt indien in de ABW een bepaling worden opgenomen, inhoudende dat een uitkering ingevolge deze wet slechts verstrekt wordt, indien de aanvrager tenminste zes jaar legaal in Nederland verblijft.

De werkgroep heeft onderzocht of het wenselijk is om de ABW in die zin te wijzigen en heeft dienaangaande het volgende overwogen:

- a. Er is hier te lande een communis opinio over het feit dat op de Nederlandse Staat een zedelijke plicht rust om te voorkomen dat personen die zich op haar grondgebied bevinden in kommervolle omstandigheden ten

onder gaan. In de praktijk betekent dit dat zelfs personen aan wie het niet is toegestaan om in Nederland te verblijven (illegale vreemdelingen) en die dientengevolge in beginsel ook uitgesloten zijn van bijstand, niettemin toch voor een bijstandsuitkering in aanmerking komen, zodra zij zich in een acute noodsituatie bevinden.

Voormelde zedelijke plicht verzet zich er tegen legale vreemdelingen voor een periode van zes jaar ten ene male van bijstand uit te sluiten, en hen afhankelijk te maken van particuliere of kerkelijke ondersteuning, danwel hen indirect te dwingen tot handelingen die bij de wet met straf bedreigd worden.

Ook al zou voor legale vreemdelingen gaan gelden dat zij eerst na 6 jaar voor bijstand in aanmerking kunnen komen, dan nog zal de Nederlandse Staat zich redelijkerwijze niet kunnen onttrekken aan de verplichting bijstand te verlenen, zodra er sprake is van een acute noodsituatie. Dit zou leiden tot onbeheersbaarheid van de kosten voor deze bijstandsverlening (de bijstandsverlening is immers niet meer gebaseerd op het Besluit landelijke normering), die besparingen van deze maatregel te niet zal doen.

Geconcludeerd kan dan ook worden dat de uitsluiting van bijstand nooit absoluut kan zijn. Het valt dan ook te betwijfelen of het opnemen van vorenbedoelde bepaling tot een substantiële reductie van het beslag op de ABW zal leiden. Dit klemmt temeer aangezien een dergelijke bepaling slechts betrekking zal hebben op een beperkte groep legale vreemdelingen. Voor het merendeel van de legale vreemdelingen geldt op grond van verdragen dat zij in het kader van de bijstandsverlening aangemerkt dienen te worden als waren zij Nederlanders.

- b. De werkgroep acht het vervolgens van belang dat de onderhavige voorgestelde bepaling een groep regardeert die ingevolge de uitgangspunten van het minderhedenbeleid juist zoveel mogelijk met Nederlanders gelijkgesteld behoort te worden (Minderhedennota Tweede Kamer 1982-1983, 16102, nrs. 20-21; Rapport Minderheid-minder recht?).

Bovendien is recentelijk aan het parlement een voorstel tot wijziging van de ABW voorgelegd, dat er onder meer toe strekt om in het kader van de ABW legale vreemdelingen in alle opzichten met Nederlanders gelijk te stellen.

- c. Tot de groep legale vreemdelingen behoren vreemdelingen ten opzichte van wie de Nederlandse Staat een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. In dit verband zij bijvoorbeeld gewezen op de uitgenodigde vluchtelingen.

De werkgroep acht het in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid dat de Nederlandse Staat personen die buiten Nederland in levensbedreigende omstandigheden verkeren, enerzijds uitnodigt om naar Nederland te komen, en anderzijds deze personen aan hun lot overlaat indien zij nog geen zes jaar legaal in Nederland zijn.

Het vorenstaande overziende, is de werkgroep van mening dat het uitsluiten van bijstand van vreemdelingen die nog geen zes jaar of welke periode dan ook legaal in Nederland verblijven, nauwelijks effectief (de besparingen zijn twijfelachtig), onnodig discriminatoir, en in haar uitwerking naar bepaalde groepen onzorgvuldig is.

4. Beperking export volksverzekeringen

De volksverzekeringen AOW, AWW en AAW beogen de doelgroepen ingevolge deze wetten een uitkering op minimumniveau te bieden indien zich bepaalde omstandigheden voordoen. De hoogte van deze uitkeringen is gekoppeld aan het netto-minimumloon, dat geacht wordt op het bestaansminimum in Nederland te liggen. Het bestaansminimum in Nederland wordt bepaald door de Nederlandse kosten van levensonderhoud.

Bij export van een AOW-, AWW- en AAW-uitkering (inclusief de toeslag op de AOW-uitkering voor de jongere partners) wordt, ongeacht de kosten van levensonderhoud van het land waar de uitkeringsgerechtigde verblijft, de hoogte van de uitkering gehandhaafd op de hoogte van het Nederlandse bestaansminimum.

Uitgaande van het beginsel dat de genoemde uitkeringen een uitkering op minimumniveau dienen te bieden, is het denkbaar dat het minimumniveau van de uitkeringen gerelateerd wordt aan het minimumbestaansniveau van het land waar de uitkeringsgerechtigde verblijft, en het Nederlandse relevante sociaal minimum als ijkpunt voor deze uitkeringen wordt verlaten. Overigens moet worden bedacht dat invoering van deze beleidsvariant gevolgen kan hebben op de remigratie en de gezinshereniging. Feitelijke gegevens ontbreken echter.

Verlaging van genoemde uitkeringen tot een niveau van het land van verblijf kan echter inhouden dat uitkeringsgerechtigden ervan worden weerhouden uit Nederland te vertrekken, waardoor niet-export van uitkeringen belastender kan uitwerken voor de Nederlandse samenleving dan exporten.

Een aanpassing van het niveau van de uitkeringen in vorenbedoelde zin levert een besparing op die thans niet te ramen valt.

5. Beperking exporteerbaarheid uitkeringen werknemersverzekeringen

De werkloosheidsverzekering is gericht op de Nederlandse arbeidsmarkt. De voorwaarden voor het recht op uitkering dienen blijvend te worden vervuld.

Waar voor de WW de verplichting is gesteld (nWW) dat men voor het verkrijgen van de uitkering in Nederland moet wonen en/of dat men zich als werkzoekende laat inschrijven bij het orgaan van de arbeidsbemiddeling, kan men deze voorwaarde bezwaarlijk stellen met betrekking tot de overige werknemersverzekeringen (ZW, WAO), omdat arbeidsongeschiktheid beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt juist uitsluit.

Opgemerkt zij dat ZW en WAO verzekeringen zijn waarvoor door werknemers premie moet worden betaald en de hoogte van de uitkering gerelateerd is aan het loon. Ook arbeidsongevallen en beroepsziekten vallen hieronder.

Het gaat om rechten die binnen de Nederlandse economische sfeer zijn opgebouwd, ze zijn voor de opbouw direct verbonden met het Nederlandse grondgebied. Het lijkt dan ook logisch dat op iedere uitkeringsgerechtigde de verantwoordelijkheid rust dat het beroep op die uitkering van zo kort mogelijke duur is, en in eerste instantie gericht is op de Nederlandse economische sfeer. Ten aanzien van arbeidsongeschikten en invaliden is er vaak geen sprake van terugkeer in welke arbeidssfeer dan ook, hetgeen uiteraard in mindere mate geldt voor partieel arbeidsongeschikten.

Overigens moet worden bedacht dat invoering van deze beleidsvariant gevolgen kan hebben op de remigratie en de gezinshereniging. Feitelijke gegevens ontbreken echter.

6. Afscherming AWBZ

Ten aanzien van het beslag op de AWBZ denkt de werkgroep bovendien aan afscherming van de AWBZ in die zin, dat evenals zulks bij een aantal uitkeringswetten het geval is, geen betaling op grond van die verzekeringswet ontstaat voor de risico's die zich al geopenbaard hebben op het moment waarop de verzekering door vestiging in Nederland een aanvang neemt. Daarbij zal in beginsel geen onderscheid worden gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlanders. Deze beperking zal niet gelden in geval het gaat om vreemdelingen die legaal in Nederland wonen, te weten vluchtelingen, asielgerechtigden en vreemdelingen toegelaten voor een

een ander doel dan het ondergaan van een medische behandeling.

Artikel 6, zesde lid, van de AWBZ maakt het mogelijk daartoe bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat een verstrekking geweigerd wordt of op een later tijdstip ingaat in de bij of krachtens die maatregel aan te geven gevallen en omstandigheden waarin de kosten van het verlenen van de desbetreffende verstrekking in redelijkheid niet of niet volledig ten laste van de AWBZ dienen te komen. Bij of krachtens diezelfde maatregel kunnen uitzonderingen worden opgenomen.

De omvang der besparingen van afscherming van de AWBZ is niet nauwkeurig te ramen, doch bedraagt volgens een voorzichtige schatting ongeveer 15 miljoen gulden op jaarbasis.

7. Remigratie-uitkeringen*

De hoogte van de uitkeringen krachtens de Experimentele Remigratieregeling 1985 is vastgesteld door middel van een koopkrachtcorrectie per land op de Nederlandse bijstandsbedragen. Bij de bepaling van de hoogte van de uitkering is ervan uitgegaan dat de remigrant hieruit eventuele premies ziektekostenverzekering en belastingen in het land van herkomst voldoet. De kinderbijslag komt te vervallen indien betrokkene een remigratie-uitkering heeft. De uitkomst van voormelde berekeningswijze levert evenwel een bedrag op dat in het algemeen aanzienlijk hoger ligt dan het loonniveau van de landen waarheen remigranten vertrekken. Het doel van de regeling is oudere, werkloze buitenlanders in staat te stellen naar huis terug te keren en hen door middel van de uitkering in staat te stellen aldaar in de kosten van levensonderhoud te voorzien. De hoogte van de Nederlandse uitkering in vergelijking met de uitkeringen en lonen in de remigratielanden kan leiden tot de conclusie dat de Nederlandse uitkering een aanzienlijke over-compensatie van de kosten van levensonderhoud betekent.

Overwogen zou kunnen worden de Nederlandse uitkering meer in overeenstemming te brengen met de uitgaven die moeten worden gedaan ter dekking van de kosten van levensonderhoud.

Bij die overweging moeten navolgende consequenties worden betrokken:

- a. aanzienlijke vermindering van de belangstelling voor remigratie. Er kan namelijk van worden uitgegaan dat er een samenhang is tussen de hoogte van de uitkering en de omvang van de belangstelling;
- b. lagere aantallen remigranten betekenen ook een vermindering van de positieve budgettaire effecten, zowel in het kader van de sociale zekerheid als op andere uitgaven van de Rijksoverheid.

* Bedoeld is hier de remigratieuitkering in zijn geheel. Niet gezien is de mogelijke samenstelling daarvan.

De redenen hiervan zijn divers:

- slechts in enkele landen zijn gegeven betreffende kosten van levensonderhoud beschikbaar.
- de beschikbare gegevens inzake kosten van levensonderhoud variëren soms naar gelang het gaat om platteland of stad en lopen per regio uiteen.

In de ABW wordt ervan uitgegaan dat de bijstandsnorm voldoende is om in de algemene noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien. Het ligt in de rede om nader onderzoek in te stellen naar de kosten van levensonderhoud in de remigratielanden in vergelijking tot Nederland.

Een aanpassing van het niveau van de uitkeringen in vorenbedoelde zin levert een besparing op die thans niet te ramen valt.

Invoering van deze beleidsvariant kan gevolgen hebben op de remigratie en de gezinshereniging. Feitelijke gegevens ontbreken echter.

8. Opzetten taalcursussen/verplicht onderwijs Nederlands

In het algemeen kan worden gesteld dat taalcursussen aan de categorie allochtone werklozen een goede mogelijkheid bieden om hun positie op de arbeidsmarkt aanzienlijk te verbeteren. Dit geldt in het bijzonder voor Turken, Marokkanen en vluchtelingen. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat het verkrijgen van een baan niet slechts afhankelijk is van goede beheersing van de Nederlandse taal. Ook andere factoren die de slechte arbeidsmarktpositie van allochtonen veroorzaken, dienen voorwerp van overheidszorg te zijn, wil de achterstandpositie van allochtonen kunnen worden opgeheven.

In de eerste plaats is het wenselijk instroom, uitstroom en effectiviteit van bestaande taalactiviteiten in zijn geheel te inventariseren. Meer specifiek kan reeds het volgende worden gesteld.

De effectiviteit van de taalcursussen zal het grootst zijn indien zij gericht worden op de categorie van allochtonen bij wie potentieel de meeste mogelijkheden aanwezig zijn om hun positie op de arbeidsmarkt te vergroten, te weten de jongeren van de tweede generatie en vluchtelingen omdat deze in het algemeen een relatief betere opleiding hebben genoten in Nederland, respectievelijk in het land van herkomst.

Het is tevens van belang na te gaan vanuit welke overwegingen de taalactiviteiten zijn opgezet. Verondersteld mag worden dat de integratiegedachte en het argument van arbeidsinpassing in deze vaak door elkaar lopen. Bekeken zou moeten worden of een accentverschuiving naar arbeidsinpassing de kwaliteit en de effectiviteit van de taalcursussen zou kunnen verbeteren. In het verlengde hiervan zouden ook de mogelijkheden voor bijscholing of aanvullende taalcursussen voor werkende allochtonen bezien kunnen worden, ten einde het argument van onvoldoende taalbeheersing als ontslagreden te minimaliseren. Gelet op het belang van taalonderricht voor het verwerven, danwel het behoud van werk, ligt financiering ervan met behulp van middelen uit de arbeidsvoorziening in de rede. Een en ander zal uitgewerkt moeten worden bij de verdere vormgeving van de tripartite structuur van de arbeidsvoorziening.

9. Harmonisatie beleid sociale zekerheidsregelingen

De werkgroep acht het van belang dat zoveel mogelijk voorkomen wordt dat de hier te lande vigerende regelingen naar inhoud en strekking tot gevolg (kunnen) hebben dat ofwel vreemdelingen materieel in staat gesteld worden hun verblijf alhier te continueren, terwijl dat hen niet meer is toegestaan, danwel hen ertoe zouden bewegen om voor Nederland als vestigingsland te opteren (aanzuigende werking).

Wat het eerste aspect betreft (continueren illegaal verblijf) is een doeltreffende uitzettingspraktijk de meest voor de hand liggende oplossing. Dit valt echter buiten de taakopdracht van de werkgroep. Daarnaast dienen uiteraard de maatregelen te worden genoemd, c.q. te worden versterkt die de tewerkstelling van "illegalen" tegengaan.

Met betrekking tot het tweede aspect is het van belang om te komen tot een harmonisatie van de binnen de EG-landen geldende regelingen. Ook zullen nationale regelingen op onbedoelde aanzuigende effecten moeten worden beoordeeld. In dit verband zou gedacht kunnen worden aan de ROA. In aanmerking nemende dat het uitgesloten is om binnen de ABW verschillende uitkeringsniveau's te creëren (bijv. dat voor bepaalde groepen vreemdelingen een lager sociaal minimum dan voor Nederlanders geldt), zou tevens onderzocht kunnen worden of het wenselijk is om naast de ROA nog andere voorliggende voorzieningen te ontwerpen voor de, in omvang overigens zeer beperkte, groep van vreemdelingen die hier weliswaar zonder verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag verblijft en een ABW-uitkering krijgt.

De werkgroep heeft er nota van genomen dat vorenbedoelde onderzoeken onder meer tot de taak van de onlangs ingestelde "Interdepartementale Werkgroep Immigratie" behoren, en volstaat derhalve met het signaleren van de wenselijkheid van bedoelde activiteiten.

10. Remigratie van Surinamers

De politieke en economische situatie in Suriname geeft op dit moment nog weinig aanleiding tot grootscheepse remigratie.

Niet alle Surinamers in Nederland verkeren echter in de gunstige positie dat zij zelf kunnen beslissen over hun verblijf in dit land.

1. De groep van Surinamers die hier met speciale instemming verbleef, (+ 6000 personen) zal, nu het proces van democratisering in Suriname op gang is gekomen, Nederland weer moeten verlaten.

Beleidsmatig dient zich nu de vraag aan of het zinvol is een eenmalige faciliteitenregeling voor deze groep in het leven te roepen.

Ervan uitgaande dat de betreffende groep uit alleenstaanden bestaat, variëren de kosten van een eventuele faciliteitenregeling van 10 tot 42 miljoen. Immers de kosten per alleenstaande bedragen:

Reiskosten	: f 1.670,--
Vrachtkosten	: 3.000,--
Overbruggingskosten	: 2.280,--
	f 6.950,--

Er zijn drie varianten denkbaar:

- I. alleen reiskosten: $6.000 \times f 1.670,--$ is f 10 miljoen
- II. reis- en vrachtkosten: $6.000 \times f 4.670,--$ is f 28 miljoen
- III. reis-, vracht- en overbruggingskosten: $6.000 \times f 6.950,--$ is f 42 miljoen.

Deze kosten doen zich voor in 1988 en 1989. De besparingen als gevolg van het feit dat bedoelde kosten met betrekking tot deze groep niet meer op de bijstand drukken zouden f (p.m.)* bedragen.

2. Naast de hiervoor genoemde groep is er de categorie van personen die ouder zijn dan 50 jaar en de Nederlandse nationaliteit bezitten.

Onder deze groep zijn naar schatting 2.000 personen die het verlangen hebben terug te keren naar hun geboorteland. Deze groep kan echter geen gebruik maken van de voor veel minderheden geldende "50+-regeling", omdat ze de Nederlandse nationaliteit bezit. Het is de vraag of deze regeling toch niet ook voor hen kan gaan gelden.

Volgens artikel 5, lid 2 van de Toescheidingsovereenkomst inzake Nationaliteiten, krijgen Surinamers namelijk na twee jaar verblijf in Suriname de Surinaamse nationaliteit. Na twee jaar vervalt dus de "terugkeeroptie". Beleidsmatig doet zich nu de vraag voor of deze categorie niet, onder voorwaarde van terugbetaling bij een eventuele hernieuwde vestiging in Nederland, binnen twee jaar na remigratie, toegelaten kan worden tot de "50+-regeling". Het gaat hier naar schatting om een bedrag van $2.000 \times f 7.000,--$ is f 14 miljoen, gespreid over enkele jaren. De daaruit voortvloeiende besparing

* voorlopige berekening: uitgaande van 100 % ABW-gerechtigden = $6000 \times f 16.000,-- = f 96 \text{ mln. structureel.}$

bedraagt naar schatting f 19 mln. structureel (bij veronderstelde 60% ABW-gerechtigden).

Opgemerkt moet hierbij worden dat er op dit moment nog een interpretatieverschil is tussen de Nederlandse regering en de Surinaamse regering over de Toescheidingsovereenkomst. Dit plan zal alleen dan kunnen worden ingevoerd als er geen verschil van interpretatie meer is.

3. Een derde categorie betreft de groepsgerichte remigratie. Het zou daarbij gaan om remigratiefaciliteiten die hoge eisen stellen aan ondernemerschap en vakbekwaamheid van de deelnemers. Deze zijn dus sterk selectief. Bij goede begeleiding in het kader van de Nederlandse ontwikkelingshulp kunnen deze faciliteiten toepasbaar worden gemaakt op de Surinaamse doelgroep.

Te overwegen is in goed overleg tussen de Nederlandse en Surinaamse regeringen te komen tot afspraken over projecten voor groepsgerichte remigratie van Surinamers uit Nederland. Hiervoor zou een bedrag van enkele miljoenen guldens kunnen worden uitgetrokken. Omdat de mate waarin deze groep nu gebruik van de Nederlandse sociale zekerheid onbekend is, is de besparing niet vast te stellen.

11. Bijstandsverlening aan niet-Nederlanders

De werkgroep acht de volgende maatregelen in de sfeer van bijstandsverlening aan niet-Nederlanders denkbaar:

1. Extra aandacht verdient de situatie waarin een niet-Nederlander over een verblijfstitel onder garantstelling beschikt en toch een beroep doet op de Algemene Bijstandswet. Zo'n beroep zou gemeld moeten worden aan de VD. Als gevolg hiervan zou de status van de niet-Nederlander opnieuw dienen te worden bezien.
2. Wachttijden bij het in behandeling nemen van aanvragen voor een verblijfsvergunning door niet-Nederlanders zouden moeten worden voorkomen aangezien dit kan leiden tot vermijdbare uitkeringen gedurende de wachttijd. Verlening van bijstand zou niet eerder moeten plaatsvinden dan nadat uit een officieel document, af te geven door de VD, rechtmatig verblijf blijkt. Indien de werkdruk bij de VD zodanig is dat een aanvraag voor een verblijfstitel slechts op termijn kan worden behandeld, kan verwijzing naar een andere VD danwel naar een opvanggemeente plaatsvinden.

3. Alhoewel erkend dient te worden dat ook ten aanzien van acute noodsituaties gradaties zijn te onderkennen, zou ter voorkoming van "gezondheidstoerisme" een medische behandeling ten laste van de Algemene Bijstandswet in principe slechts verricht mogen worden na toestemming vooraf door de GSD.
4. Meer algemeen (dus niet slechts ten opzichte van niet-Nederlanders) verdient het aanbeveling in de administratie van GSD's een relatie te leggen met het Sofi-nummer en met de verbeterde bevolkingsregistratie van de gemeenten.
5. Er zou een standaardformulier ontwikkeld kunnen worden waarop de VD aangeeft of een niet-Nederlander al dan niet over een voor de verstrekking van een bijstandsuitkering relevante verblijfstitel beschikt. Er dient daarbij overeenstemming te zijn tussen de gebezigde terminologieën in de Vreemdelingenwet en de Algemene Bijstandswet, zodanig dat er geen interpretatieproblemen voor de GSD's ontstaan.*

-
- * Conform de Ministerraad-beslissing van 5 april jl. zijn de departementen van Justitie en SZW, teneinde uit te sluiten dat aan een vreemdeling na een mutatie in zijn verblijfsrechtelijke status ten onrechte bijstand zou kunnen worden verleend, doende het huidige verificatiesysteem aan te scherpen. In overleg met de VNG en de "vier grote gemeenten" wordt de procedurele uitwerking bezien van een systeem, dat de navolgende inhoud heeft:
- a. de vreemdelingendienst verstrekt aan de sociale dienst afschrift van bovengenoemde verblijfsdocumenten voor zover zij daarover beschikt en stelt de gemeentelijke sociale dienst door middel van duplicaten van doorgehaalde of ongeldig verklaarde documenten op de hoogte van beëindiging van de bovengenoemde situatie;
 - b. de sociale dienst zal bij de eerste bijstandsaanvraag met medeweten van de vreemdeling een beperkt aantal gegevens uitwisselen met de vreemdelingendienst ten einde de status van de vreemdeling te verifiëren, voordat tot de verstrekking van bijstand kan worden overgegaan. Hiervoor wordt een apart formulier ontworpen. Weigert de vreemdeling medewerking aan deze procedure, dan zal geen bijstand mogelijk zijn.

Indien een wijziging in de situatie optreedt (intrekken verblijfstitel, beëindiging verblijf of verhuizing naar een andere gemeente c.q. vertrek uit Nederland) geeft de vreemdelingendienst deze wijziging door middel van hetzelfde formulier aan de sociale dienst door. Daarnaast zal om het systeem sluitend te maken eveneens een kopie van het document, waaruit beëindiging van de verblijfstitel of van de bovengenoemde situatie blijkt, naar de Rijksconsulent Sociale Zekerheid worden gezonden.

De werkgroep meent dat de maatregel genoemd onder 5 de problemen voldoende tegemoet treedt.

Bij de hierna genoemde maatregelen is het risico immers groot dat de kosten hoger zijn dan de opbrengsten. De werkgroep beveelt daarom een evaluatie aan na de invoering van de onder 5 genoemde maatregel. Op basis van die evaluatie van het inmiddels door Justitie en SZW ontwikkelde systeem zou invoering van de hiernavolgende maatregelen alsnog overwogen kunnen worden.

6. Er zou ook een meer uitgebreide wederzijdse informatievoorziening tot stand kunnen komen tussen de VD en de GSD waarbij met betrekking tot alle niet-Nederlanders

- a. door de VD aan de GSD eenmaal per jaar een opgave wordt verstrekt inhoudende
 - de persoonsgegevens
 - de verblijfsplaats
 - de verblijfstitel
 - de termijn waarvoor de verblijfsvergunning is afgegeven
 - de wijze waarop in de middelen van bestaan wordt voorzien (inkomen als zelfstandige, inkomen uit loondienst, garantstelling, bijstand);
- b. door de GSD eenmaal per jaar aan de VD een opgave wordt verstrekt van alle niet-Nederlanders die een bijstandsuitkering ontvangen inhoudende
 - de persoonsgegevens
 - de verblijfsplaats
 - de verblijfstitel
 - de termijn waarvoor de verblijfsvergunning is afgegeven;
- c. door de VD aan de GSD wekelijks een opgaven wordt verstrekt inhoudende:
 - de persoonsgegevens, verblijfsplaats, verblijfstitel en de termijn waarvoor de verblijfsvergunning is afgegeven van de aan het bestand van de VD toegevoegde personen;
 - de mutaties in het bestaande bestand van niet-Nederlanders met een bijstandsuitkering (mutaties in de geregistreeerde gegevens waaronder intrekking van de verblijfsvergunning en wijziging in de verblijfstitel);

7. Ter voorkoming van de mogelijkheid dat meer dan een aanvraag door dezelfde niet-Nederlander wordt gedaan (dit geldt zowel voor een aanvraag voor een verblijfsvergunning als voor een bijstandsuitkering), zou de centrale afgifte van een legitimatiebewijs kunnen worden overwogen. Door opname van alle niet-Nederlanders in een centraal bestand (eventueel opgebouwd uit gekoppelde decentrale bestanden) dat door de Vreemdelingendiensten (VD's) gevoed wordt op basis van de in punt 5 beschreven bestandsopbouw, zou bijstandsfraude tot een minimum beperkt kunnen blijven. Bovendien ontstaat daardoor een beleidsinstrument op centraal niveau dat inzicht verschaft in aard en omvang van de problematiek en dat de basis kan vormen waarop gerichte maatregelen kunnen worden genomen. Een centraal bestand heeft budgettaire consequenties. Bezien moet daarom worden in hoeverre de extra lasten opwegen tegen de te berekenen extra opbrengsten.
- Het kabinet heeft op 14 juni 1988 besloten tot de instelling van een werkgroep die onderzoek zal verrichten naar bijstandsverlening aan vreemdelingen die daarop geen recht hebben.

7.3. Beleidsvarianten voor het WVC-minderhedenbeleid

Zoals eerder beschreven is het WVC-minderhedenbeleid er in zijn algemeenheid op gericht de maatschappelijke positie en de weerbaarheid van leden van minderheidsgroepen in de context van de Nederlandse samenleving te versterken. Dat gebeurt enerzijds door een specifiek op de diverse etnische en culturele groepen toegesneden beleid, anderzijds door een aanpak die de Nederlandse samenleving in zijn diverse voor minderheden relevante geledingen tot richtpunt heeft. Een aanpak gericht op maatschappelijke voorzieningen en de betrokken groepen, teneinde de groepen meer en effectiever gebruik van de voorzieningen te laten maken. Naar het oordeel van de werkgroep zal het WVC-minderhedenbeleid met name gericht dienen te zijn op enerzijds stimulering van leden van minderheden tot deelname aan voorzieningen die relevant zijn voor hun positieverbetering en anderzijds stimulering van maatregelen, gericht op een grotere toegankelijkheid tot algemene voorzieningen. Tevens dient het beleid bij te dragen aan het bevorderen van een evenwichtige beeldvorming en aan de weerbaarheid van minderheden. Ten aanzien van de heroriëntatie van het welzijnsbeleid voor minderheden zal nog in 1988 een meerjarenvisie aan de Tweede Kamer worden voorgelegd door de Minister van WVC.

De werkgroep heeft beleidsvarianten ten aanzien van een deel van het WVC-minderhedenbeleid ontwikkeld, n.l. de steunfunctie-instellingen en toeleidingsprojecten. Ten aanzien van de overige landelijke activiteiten (f 46 miljoen) kan overwogen worden deze door te lichten op hun wenselijkheid en doelmatigheid, voor zover dit nog niet is gebeurd.

1. Heroriëntatie van de steunfunctie-instellingen

Volgens de meerderheid van de werkgroep de moeten steunfunctie-instellingen onder rijksverantwoordelijkheid blijven, met dien verstande dat hun werkzaamheden zich primair richten op verbetering van werkgelegenheid voor minderheden en bevordering van hun deelname aan voorzieningen op de terreinen van arbeid, scholing en educatie. De steunfunctie-instellingen zullen zich moeten ontwikkelen tot regionale centra die vooral tot doel hebben de positie van minderheden op de arbeidsmarkt te verbeteren. Daartoe zullen ze een intermediaire rol moeten vervullen tussen enerzijds de minderheden en hun organisaties en anderzijds de organisaties en instellingen op het gebied van arbeid, educatie en scholing.

Steunfunctie-instellingen zullen leden van minderheidsgroepen moeten informeren over de bestaande faciliteiten en hen moeten stimuleren en motiveren om daarvan gebruik te maken. Daarnaast hebben zij tot taak te bevorderen dat voorzieningen, gericht op arbeidsmarkt, educatie en scholing meer toegankelijk worden.

Daar waar er sprake blijkt te zijn van een kloof tussen enerzijds het bestaande voorzieningenaanbod en anderzijds de mogelijkheden tot instroom van leden van minderheidsgroepen zullen steunfuncties zodanige initiatieven moeten ontwikkelen dat de aansluiting van minderheden op het aanbod tot stand komt. Daarbij gaat het zowel om de activering van de betrokken groepen als om de aanpassing van het voorzieningenaanbod. Zulks vereist een nauwe samenwerking met de eigen organisaties van minderheden met overheden (gemeenten en provincies) en met betrokken instanties zoals de GAB's, de adviesstructuren van het PBVE en de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening.

De heroriëntatie resulteert derhalve in een taakstelling van de steunfunctie-instellingen die toegespitst is op het verstrekken van informatie en het bevorderen van een adequaat voorzieningen-aanbod voor minderheden op voornoemde terreinen. Ook de landelijke steunfunctie-instellingen zullen in deze zin moeten gaan functioneren. Voor de landelijke eigen organisaties van minderheden geldt dat hun activiteiten (voorzover gesubsidiëerd) getoetst dienen te worden op de bijdrage die zij leveren aan een kansrijkere positie van leden van minderheidsgroepen met betrekking tot arbeid, scholing en educatie.

De heroriëntatie van de steunfunctie-instellingen kan vooralsnog budgettair neutraal plaatsvinden door het anders richten van de thans beschikbare middelen alsmede door efficiency-vergroting. Het gaat hierbij om een herschikking van ongeveer f 8 mln. Teneinde het beleidsdenken en de taakuitvoering met betrekking tot voornoemde kerntaken meer op elkaar af te stemmen, zullen de steunfuncties van de diverse groepen op regionaal niveau met elkaar een vorm van samenwerking moeten aangaan. Op landelijk niveau dienen de landelijke organisaties met de overheden (WVC, BiZa, SoZaW en O&W) na te gaan of een landelijke pendant van dit regionale overleg kan worden ontwikkeld.

Het proces van heroriëntatie en samenwerking zal gepaard gaan met nadere afwegingen welke betrekking hebben op de omvang, het regionale werkgebied, het budget, alsmede de werkwijze en organisatie van de onderscheiden steunfunctie-instellingen (zie bijlagen 7 en 8). Voorzover bij een en ander financiële middelen vrijkomen kunnen deze eveneens aangewend te worden in het kader van het bevorderen van de kansen op werkgelegenheid van minderheden en de deelname aan het voorzieningenaanbod, gericht op arbeid, educatie en scholing. De regionale steunpunten zouden zich nadrukkelijk kunnen richten op al die leden van de etnische en culturele groepen in de regio die behoren tot de categorie van werkzoekenden alsmede van personen met gebrekkig, danwel niet voltooide (beroeps)-opleidingen.

2. Decentralisatie steunfunctie-instellingen

Een deel van de werkgroep meent dat het voor de heroriëntatie van de steunfunctie-instellingen, zoals hiervoor aangegeven onder variant 1 van deze paragraaf, niet nodig is deze instellingen onder rijksverantwoordelijkheid te laten*. Dit deel meent dat de in die variant genoemde

* Opgemerkt zij dat de Tweede Kamer zich in het overleg van 14 juni jl. met de Minister van WVC - conform diens standpunt - uitgesproken heeft voor het handhaven van de rijksverantwoordelijkheid voor de steunfunctie-instellingen.

doelstellingen van de heroriëntatie evenzeer, zo niet beter bereikbaar zijn door de overheveling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor deze instellingen naar de provincies en de grote steden, terwijl met die overheveling tevens het in die variant bedoelde regionale overleg vereenvoudigd zou kunnen worden. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de groeiende verantwoordelijkheid van de lagere overheden voor het welzijnsbeleid voor minderheden. Uiteraard dient daarbij voorkomen te worden, dat ter begeleiding vanuit het bestuurlijke niveau bij iedere provincie het ambtelijk apparaat uitgebouwd wordt. Integendeel zou een deel van het ambtelijk werk juist door de steunfunctie-instellingen ver-richt kunnen worden, eventueel tegen betaling.

Uit deze variant kunnen besparingen voortvloeien waarom de hoogte echter op dit moment niet te bepalen is. Indien besparingen optreden, zouden deze aangewend kunnen worden voor de intensivering van de aandacht voor toeleidingsprojecten (zie variant 4 hierna).

3. Decentralisatie rijksbijdragen

Vanaf 1 januari 1989 zullen de tot dusverre op grond van de Rijksregeling Welzijn Minderheden beschikbaar gestelde rijksbijdragen gelijktijdig met een vervroegde overheveling van de brede welzijnsuitkering in het Gemeentefonds worden opgenomen. Daarbij gaat het om een bedrag van 52,8 mln.

4. Intensivering aandacht voor toeleidingsprojecten

In het rapport van Research voor Beleid op het terrein van effectiviteit en efficiëntie van projecten met een voorportaalfunctie (zie bijlage 9) wordt een aantal verklaringen gegeven voor de gesignaleerde ondervertegenwoordiging van minderheden bij belangrijke voorzieningen op de terreinen van onderwijs, scholing en arbeidsvoorziening. Onderscheiden worden:

- de remmende invloed van werkgevers bij een aantal voorzieningen (leerlingwezen en arbeidsbemiddeling)
- de relatieve onbekendheid van minderheden met voorzieningen
- het onvoldoende toegesneden zijn van algemene voorzieningen op de minderheidsgroepen
- de onvoldoende toerusting van veel allochtonen om voorzieningen met succes te doorlopen.

In de voorlopige notitie van het kabinet over de bestrijding van de werkloosheid onder minderheidsgroepen wordt een viertal categoriën werklozen onderscheiden, waaronder de categoriën werklozen die op redelijk korte termijn aan de eisen van de vraagzijde kunnen gaan voldoen, en zij die - bijvoorbeeld door hun zeer lage opleidingsniveau - vooralsnog niet bemiddelbaar zijn. Relatief veel leden van minderheidsgroepen maken juist deel uit van de groep die weinig uitzicht op werk heeft. Het welzijnsbeleid is het aangewezen instrument om te voorkomen dat deze categorie de aansluiting met de maatschappij mist. Het voorkomen van marginalisering verdient dan ook uitdrukkelijke aandacht binnen dat beleid. Aandacht voor groepen voor wie dit proces dreigt vanuit het welzijnswerk sluit aan bij de traditionele functie die dit beleidsterrein vervult. Overigens moet worden bedacht dat niet alle groepen kunnen worden bereikt, nl. de ouderen, werklozen, vrouwen en randgroepjongeren uit de minderheidsgroepen.

Uit onderzoek van Research voor Beleid (bijlage 9) naar het functioneren van de voorportaalprojecten is gebleken dat toeleiding naar de arbeidsmarkt met behulp van zogenaamde voorportaalprojecten die door WVC gesubsidieerd worden, in veel gevallen als redelijk bevredigend wordt gekenschetst. Deze projecten voorzien in een behoefte die ontstaat door een kloof tussen de - laag opgeleide - doelgroepen en het voorzieningen-aanbod en kunnen voor een goede aansluiting met reguliere voorzieningen zorgen.

Het bovenstaande geeft derhalve aanleiding tot handhaving en zo mogelijk intensivering van het huidige beleid met betrekking tot voorportaalprojecten. Daarbij kunnen, de aanbevelingen van voornoemd onderzoek volgend, de volgende accenten worden gelegd.

De intermediaire activiteiten kunnen in het WVC-aanbod centraal komen te staan. Met name de inzet van de zogenaamde maatschappelijk begeleider bij de voorportaalprojecten is succesvol gebleken. Deze heeft een meer-voudige taak:

- begeleiding en stimulering van individuele deelnemers.
- groepsbegeleiding en (veelal) projectcoördinatie.
- contactlegging met bedrijven, opleidingsinstituten, enz. inzake plaatsing van deelnemers.

Alleen waar de lokale situatie c.q. het niveau van de doelgroep hiertoe aanleiding geven, zal een tijdelijke interne voorziening worden opgezet, teneinde eerste werkervaring op te doen als voorschakeling voor een bestaande voorziening. De aansluiting bij reguliere lokale kaders blijft vooropstaan.

Als aanvulling op bovenstaande tijdelijke lokale projecten, vervult de Stichting OPTIE een aantal landelijke taken ten aanzien van vorming, voorschakeling bij beroepskwalificatie en methodiekontwikkeling. Deze taken kunnen in toenemende mate voor alle minderheidsgroepen gestalte krijgen.

Gelet op het feit dat in de vier grote steden ten behoeve van minderheden reeds sprake is van diverse gerichte schakelvoorzieningen zal, evenals voorheen, het accent blijven liggen op projecten buiten deze gemeenten. Dit teneinde de beleidsontwikkeling in (achterstandsgebieden in) middelgrote en kleinere steden met concentraties van minderheden te stimuleren.

Wat betreft de voorportaalprojecten in het kader van voorschoolse vorming ziet de heroverwegingswerkgroep een belangrijke rol weggelegd voor de lagere overheden. Gegeven de decentralisatie op dit gebied is het de verantwoordelijkheid van de gemeenten om deze aanbeveling in hun beleid te verwerken.

Voorbeeldprojecten zoals ten behoeve van kinderopvang en het OPSTAP-project gesubsidieerd door WVC kunnen worden gehandhaafd ten behoeve van methodiek-ontwikkeling op gemeentelijk niveau.

In het onderzoek voor Research voor Beleid is een onevenwichtige verdeling van middelen over de diverse doelgroepen geconstateerd. Een verbreding van het aanbod met name ten aanzien van buitenlanders is dan ook dringend geboden. Dit heeft vooral betrekking op de tijdelijke projecten, aangezien de Stichting OPTIE inmiddels ook voor deze groep is opengesteld.

De werkgroep is van mening dat een verhoging van het huidige budget van ongeveer 3 miljoen voor tijdelijke lokale projecten dringend gewenst is om een netwerk van dergelijke projecten ten behoeve van buitenlanders op te zetten. Deze beleidsvariant wordt vanuit ARBVO-gelden gefinancierd.

Het kabinet en de Molukse organisatie Badan Persatuan zijn in het verleden overeengekomen in twee jaar tijd 1000 Molukse werklozen aan een baan te helpen: 300 bij het Rijk, 700 bij de lagere overheden, semi-overheidsbedrijven en de gepremieerde en gesubsidieerde sector. Bij de plaatsing van 700 werkloze Molukkers zijn de organisaties Scholing, Maatschappij en Arbeidsmarkt (SMA) BV en de Stichting IVIO ingeschakeld. Hierbij is gekozen voor een formule die deze particuliere organisaties verplicht betrokkenen op te leiden en vervolgens aan passende arbeid te helpen. De kosten bedragen f 25.000,- per arbeidsplaats.

Deze constructie -scholing met een werkgarantie voor twee jaar - vormt een goede aanvulling op de hiervoor genoemde toeleidingsprojecten. De constructie blijkt ook in de praktijk aan te slaan. Dit wordt bevorderd door de goede samenwerking met de Badan Persatuan en de Gewestelijke Arbeidsbureau's. Molukkers die een plaatsing in het kader van het 100-banen-plan ambiëren kunnen zich melden bij de GAB's en een Moluks ondersteuningsteam dat is aangehaakt bij het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers.

De contracten met SMA en IVIO lopen tot resp. 1 januari 1989, en 1 juli 1989. Het verdient overweging deze constructie als aanvulling op de toeleidingsprojecten per 1989 uit te breiden naar de andere minderheids-groepen. Er zou voorzien kunnen worden in een geleidelijke toename van het aantal plaatsingen tot 2000 per jaar. Dit vergt een bedrag van f 25 mln. in 1989 (voor 1000 arbeidsplaatsen) en van f 50 mln. vanaf 1990. De financiering hiervoor zou gezocht kunnen worden in de sfeer van de gelden voor de reguliere arbeidsbemiddeling.

7.4 Budgettair overzicht van beleidsvarianten

Sociale zekerheid

De werkgroep heeft gezocht naar varianten om een 20%-taakstelling zoals gebruikelijk in de heroverweging te halen. Geconcludeerd is dat gezien het principe van non-discriminatie tussen Nederlanders en niet-Nederlanders dat moet worden gehanteerd, deze taakstelling niet te bereiken is. Gegeven het uitgangspunt van non-discriminatie bieden uitkeringsadministraties geen inzicht in het beslag van niet-Nederlanders op uitkeringen en voorzieningen. Indien uit beleidsoogpunt het wenselijk wordt geacht hier meer gegevens over te verkrijgen, moet rekening gehouden worden met het regeringsstandpunt over de nota "Minderhedenonderzoek beleids-privacy" van 24 mei 1988.

woonland AKW	150 miljoen
beperking export toeslagenwet	p.m.
beperking export volksverzekeringen	p.m.
bepaling export werknemersverzekeringen	p.m.
afscherming AWBZ	15 miljoen
verlaging remigratie-uitkeringen	p.m.
opzetten taalcursussen	ARBVO-financiering
remigratie van de groep Surinamers die hier met speciale instemming verbleven heeft	p.m.
remigratie van Surinamers ouder dan 50 jaar	19 miljoen
groepsremigratie van Surinamers	p.m.

WVC-minderhedenbeleid (herschikking)

heroriëntatie van de steunfunctie-instellingen	budgettair-neutraal
decentralisatie van de steunfunctie-	
instellingen	budgettair-neutraal
decentralisatie rijksbijdragen (52,8 mln.)	budgettair-neutraal
verhoging budget voor tijdelijke, locale	
toeleidingsprojecten (3 mln.)	ARBVO-financiering
uitbreiding taak particuliere	
arbeidsbemiddeling	ARBVO-financiering

SAMENVATTING

INLEIDING

Onderwerp van heroverweging is de positie van niet-Nederlanders in Nederlandse stelsels van sociale en culturele voorzieningen. Binnen dit onderwerp heeft de werkgroep tot taak:

- a. de effectiviteit en doelmatigheid te bezien van het door WVC beheerde instrumentarium in het minderhedenbeleid;
- b. in kaart te brengen wat van invloed is op het beslag dat door niet-Nederlanders wordt gelegd en in de toekomst zal worden gelegd op het stelsel van sociale voorzieningen en daarbij tevens in kaart te brengen welke positie Nederlanders innemen in buitenlandse stelsels van sociale zekerheid;
- c. op de onder a en b genoemde terreinen beleidsvarianten te ontwikkelen;
- d. zich op maatregelen te bezinnen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van de AWBZ door niet in het Rijk in Europa wonende Nederlanders.

Ten aanzien van het onder a genoemde terrein is door het kabinet expliciet bepaald, dat bij de besluitvorming over dit rapport zal worden bezien op welke wijze eventueel vrijvallende middelen zullen worden aangewend ten behoeve van andere prioriteiten binnen het minderhedenbeleid. Uitgangspunt in deze heroverweging is non-discriminatie tussen legaal hier verblijvende niet-Nederlanders en Nederlanders.

MINDERHEDENBELEID EN VREEMDELINGENBELEID

De doelgroep van de heroverwegingswerkgroep en de doelgroep van het algemeen minderhedenbeleid vallen niet geheel, maar wel voor een groot deel samen. In totaal waren er op 1.1.1987 569.000 niet-Nederlanders legaal in Nederland, en ca. 675.000 leden van minderheidsgroepen. Daarvan behoorden ca. 375.000 tot beide groepen. Voor de komende jaren (tot 1992) raamt de werkgroep op basis van onderzoek een groei van het aantal niet-Nederlanders tot 684.000 à 732.500, afhankelijk vooral van het tempo waarin de netto-immigratie zich ontwikkelt. Het aandeel van de niet-Nederlanders in de totale bevolking zou daardoor groeien van 3,9% nu naar 4,6 à 4,8%.

Van invloed op de genoemde netto-immigratie is het gehanteerde toelatingsbeleid ten opzichte van niet-Nederlanders. In verband met de bevolkingssituatie en de problemen op de arbeidsmarkt voert Nederland een restrictief toelatingsbeleid. Dit beleid geeft echter geen zekerheid over het jaarlijks legaal binnenkomende aantal niet-Nederlanders. Dit is de resultante van het aantal niet-Nederlanders dat om toelating verzoekt en aan de gestelde - strikte - criteria voldoet. Mede daarom is niet getalsmatig aan te geven hoe "restrictief" het toelatingsbeleid is. Naar de mening van de werkgroep is een restrictief toelatingsbeleid echter wel een randvoorwaarde voor het voeren van een gecoördineerd minderhedenbeleid.

De uitzettingspraktijk opzichte van illegaal hier verblijvende niet-Nederlanders is recent aangescherpt en geïntensiveerd. Mede als gevolg daarvan is in 1987 de dalende tendens in het aantal uitzettingen gekeerd. Of deze intensivering effectief genoeg is, staat echter niet ter beoordeling aan de werkgroep. De uitzetting van niet-Nederlanders behoort immers niet tot haar werkterrein. De werkgroep heeft echter wel onderzocht hoe de praktijk is van bijstandsverlening aan niet-Nederlanders, waarbij bijzondere aandacht werd besteed aan de mogelijkheid dat ook illegale niet-Nederlanders bijstand zouden ontvangen. Hiervan blijkt niet of nauwelijks sprake te zijn. Desondanks kan de uitvoeringspraktijk bij de bijstandverlening nog verbeterd worden, waartoe de werkgroep voorstellen formuleert.

Bij de formulering van haar voorstellen heeft de werkgroep rekening gehouden met het tot nu toe gevoerde minderhedenbeleid. Met name het WVC-minderhedenbeleid heeft zij nog eens kritisch bezien tegen de daarin verwoorde beleidslijn "algemeen waar mogelijk, categoriaal waar nodig".

SOCIALE ZEKERHEID

In het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid wordt in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlanders. Criteria voor het verzekerd zijn en/of gerechtigd zijn tot een uitkering of tot het gebruik van een voorziening, zijn in het algemeen het ingezetenschap en het verrichten van arbeid in loondienst in Nederland. In een aantal regelingen speelt evenwel de nationaliteit, al dan niet in verband met de verblijfsstatus, op enigerlei wijze een rol.

Er zijn ontwikkelingen die tot wijzigingen in de geschetste positie van niet-Nederlanders op kortere of langere termijn kunnen leiden. De werkgroep denkt daarbij aan:

- de invoering van het woonlandbeginsel bij de kinderbijslag;
- het niet langer ten laste van de AWBZ laten komen van de kosten van medische behandeling van kwalen die op het moment van vestiging in Nederland al bestonden;
- de volledige gelijkstelling van legale niet-Nederlanders met Nederlanders, de uitsluiting van illegalen in de ABW en gelijkstelling van niet-Nederlanders die hier verblijven met instemming van het bevoegde gezag op grond van de Vreemdelingenwet, met Nederlanders op het gebied van de rechtsmiddelen;
- een wijziging in de criteria voor verzekering krachtens de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving als gevolg van een recente uitspraak van het Europese Hof.

De werkgroep heeft ook een vergelijking gemaakt tussen de positie van niet-Nederlanders in de Nederlandse sociale zekerheid en de positie van buitenlandse werknemers in een aantal andere landen. Daaruit blijkt dat deze buitenlandse werknemers in die andere landen dezelfde rechten hebben als onderdanen zolang zij in het betreffende land wonen. Export van uitkeringen en behoud van aanspraken bij woonplaats in het buitenland is voor buitenlanders in het algemeen niet mogelijk. Op grond van verdragen worden deze beperkingen echter in het algemeen voor onderdanen van de verdragsluitende partijen opgeheven.

Voor de positie van niet-Nederlanders in de Nederlandse sociale zekerheid is voorts nog van belang, dat op grond van verdragen, zoals die van de Internationale Arbeidsorganisatie en het EG-verdrag, in het algemeen gelijkheid van behandeling, het samentellen van tijdvakken en het verlenen van prestaties in het buitenland geboden is.

REMIGRATIE

Om niet-Nederlanders de mogelijkheid te bieden naar hun herkomstland terug te keren, zijn twee regelingen vastgesteld:

- de Basisremigratieregeling 1985 en
- de Experimentele remigratieregeling 1985.

Deze laatste regeling is met ingang van 16 november 1987 met terugwerkende kracht definitief geworden. De basisregeling biedt financiële steun bij de verhuizing en voor de start van het nieuwe bestaan. De experimentele regeling geeft aan bepaalde groepen werkloze of arbeidsongeschikte niet-Nederlanders die ouder zijn dan 50 jaar de mogelijkheid in het land van herkomst in de kosten van levensonderhoud te voorzien. De regelingen zijn van toepassing op remigranten naar Joegoslavië, Kaap-Verdië, Marokko, Portugal, Spanje, Suriname, Tunesië, Turkije en in sommige gevallen de Nederlandse Antillen en Aruba. Ook (re)migrerende vluchtelingen en asielgerechtigden behoren tot de personenkring.

WELZIJNSSUBSIDIES VOOR MINDERHEDEN

De huidige basis voor het verstrekken van subsidies op welzijnsterrein ten behoeve van minderheden is de Rijksregeling Welzijn Minderheden (RWM). In de aanloop naar deze regeling is het beleid een aantal malen in interdepartementaal overleg (onder andere via de ICM) aangepast aan zich wijzigende omstandigheden. Het specifieke welzijnsbeleid van WVC maakt aldus integraal onderdeel uit van beleid als verwoord in de Minderhedennota (1983) en het vervolg daarop.

De RWM geldt als subsidiebasis voor het welzijnsbeleid voor minderheden. In de RWM kunnen de volgende financiële stromen worden onderscheiden:

1. thans reeds decentrale middelen;
2. middelen voor lokale, bovenlokale en landelijke steunfuncties;
3. gelden voor het zogenaamde projectenbeleid;
4. overige landelijke activiteiten.

De spil van de RWM is het jaarlijks door de minister van WVC vast te stellen rijksprogramma. Daarin wordt het beleid de laatste jaren met name toegespitst op leden van minderheidsgroepen die in een maatschappelijke achterstand verkeren, zoals vrouwen en jongeren. Het programma geeft aan welke middelen per gemeente beschikbaar zijn voor lokale activiteiten, welke aanbod aan steunfuncties mogelijk wordt gemaakt en welke landelijke activiteiten kunnen worden gefinancierd.

Sinds 1985 ontvangen gemeenten een rijksbijdrage ten behoeve van lokale activiteiten. Deze dienen gericht te zijn op opvang, introductie en maatschappelijke oriëntatie, emancipatie, participatie en cultuurbeleving, relatieverbetering en belangenbehartiging.

Ten aanzien van het steunfunctiewerk heeft recent een herstructurering plaatsgevonden. Daarin zijn de eerstelijnsactiviteiten afgestoten. Nu gelden nog als subsidiabele steunfunctie-activiteiten: begeleiding, pleitbezorging, voorlichting, onderzoek en ontwikkeling. Na deze herstructurering is een landelijk netwerk ontstaan van organisaties voor Surinamers, voor Antillianen en Arubanen, voor Molukkers, voor woonwagengewoners en voor verschillende groepen buitenlanders. Het belang van een sterke binding met "eigen" organisaties is onverminderd aanwezig. Die organisaties kunnen rekenen op expertise van de steunfunctie-instellingen op het terrein van organisatievorming. Tevens zijn de "eigen" organisaties een noodzakelijke informatiebron.

Het zwaartepunt in het steunfunctiewerk is in recente jaren verschoven naar de arbeidsmarktproblematiek en onderwijs. Daartoe worden in toenemende mate contacten onderhouden met instellingen als de GAB's.

Het zogenaamde projectenbeleid is in de afgelopen jaren gericht geweest op een zeer breed terrein en zowel op doelgroepen als op thema's. Dat varieert van toegankelijkheid van bibliotheken tot voorlichting via toneel en werkgelegenheidsprojecten. Daarbij is een afname te constateren van projecten die gericht zijn op verbetering van de toegankelijkheid van het sociaal-cultureel werk en een toename van projecten gericht op de "harde" sectoren. Prioriteiten ligt bij toeleidings- en voorlichtingsprojecten.

Tenslotte worden zeer diverse activiteiten, die naar aard en schaal op landelijk niveau moeten worden geëffectueerd, door het Ministerie van WVC gesubsidieerd.

Met de hiervoor genoemde taken is in totaal ruim f 160 mln. gemoeid. De personele kosten van de hoofdafdeling welzijn minderheden van het Ministerie van WVC bedragen f 3 mln..

Een deel van het hierboven aangegeven welzijnswerk voor minderheden, met name het reeds gedecentraliseerde deel, is geëvalueerd door de commissie Van Doorn. Het rapport van deze commissie is 28 maart 1988 uitgekomen. In de regeringsreactie op dit rapport is inmiddels besloten tot verdere decentralisatie van gelden in het kader van de RWM.

IJKPUNT

In totaal is in 1992 met de welzijnssubsidies voor minderheden een bedrag gemoeid van iets meer dan f 420 mln.. Dit bedrag is inclusief de kosten van opvang van vluchtelingen en asielgerechtigden, die deels ten laste komen van het ontwikkelingssamenwerkingsplafond.

De totale bruto kosten van het beslag van niet-Nederlanders op de sociale zekerheid is niet rechtstreeks vast te stellen. In de sociale zekerheid wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlanders. De werkgroep is daardoor gedwongen geweest een ruwe schatting te maken. Het totale beslag bedraagt 4725 mln + p.m in 1992.

BELEIDSVARIANTEN

De werkgroep heeft een groot aantal beleidsvarianten ontwikkeld op de beide terreinen waartoe haar opdracht zich uitstreckte. In het navolgende zijn deze wat de essentie van het voorstel betreft samengevat weergegeven. Alle overwegingen, zowel voor als tegen, zijn daarbij achterwege gelaten. Voor deze argumenten zij naar het hoofdrapport verwezen.

A. Sociale zekerheid en uitvoeringspraktijk

1. Woonland AKW

Invoering "woonland"beginsel in de Algemene Kinderbijslagwet, waarbij de hoogte van de uitkering wordt afgestemd op het welvaartsniveau van het land waar het kind woont.

Opbrengst: f 150 mln.

2. Beperking export Toeslagenwet

Invoering "woonland"beginsel in de Toeslagenwet, waarbij de hoogte van de uitkering wordt afgestemd op het minimum-bestaansniveau van het land waarin de uitkeringsgerechtigde woont.

Opbrengst: p.m.

3. Beperking export volksverzekeringen

Het minimum-niveau van uitkeringen krachtens de AOW, de AWW en AAW wordt beperkt tot het minimum-bestaansniveau van het land waar de uitkeringsgerechtigde verblijft.

Opbrengst: p.m.

4. Beperking export werknemersverzekeringen

De uitkeringen krachtens de ZW en de WAO worden niet langer uitbetaald aan een uitkeringsgerechtigde die in het buitenland woont.

Opbrengst: p.m.

5. Afscherming AWBZ.

Geen betaling van kosten welke het gevolg zijn van risico's welke zich al geopenbaard hebben op het moment waarop de verzekering krachtens de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten door vestiging in Nederland begint.

Opbrengst: ongeveer f 15 mln.

6. Beperking hoogte remigratie-uitkeringen

Het aanpassen van de uitkeringen in het kader van de remigratie-regelingen aan de reële kosten van levensonderhoud in het land waar naar toe geëmigreerd wordt.

Opbrengst: p.m..

7. Opzetten taalcursussen/verplicht onderwijs Nederlands

Het opzetten van taalcursussen Nederlands, met name voor die categorie niet-Nederlanders, die de meeste kans hebben op verbetering van hun arbeidsmarktpositie. Daarnaast het opleggen van de plicht tot het beter leren van Nederlands aan werkende niet-Nederlanders om onnodig ontslag te vermijden.

8. Remigratie van Surinamers

- Het eenmalig toepassen van de bestaande remigratie-regelingen op Surinamers die met speciale toestemming hier te lande hebben verbleven.

Kosten: afhankelijk van de variant maximaal f 10 mln. tot f 42 mln. incidenteel;

Opbrengst: maximaal ongeveer f 96 mln. structureel.

- Het toepassen van de bestaande remigratie-regelingen op Surinamers van boven de vijftig.

Kosten: maximaal f 14 mln. incidenteel;

Opbrengst: maximaal f 19 mln. structureel.

- Groepsgerichte remigratie met hulp bij het opzetten van bedrijfjes van Surinamers.

Kosten: p.m.

Opbrengst: p.m.

9. Bijstandsverlening aan niet-Nederlanders

- Het ontwikkelen van een standaardformulier, waarop de Vreemdelingendienst ten behoeve van de Sociale Dienst aangeeft of een niet-Nederlander over een voor verstrekking van een bijstanduitkering relevante verblijfstitel beschikt.

- Het opzetten van een gestructureerde wederzijds informatievoorziening tussen de Vreemdelingendienst en de Sociale Dienst met betrekking tot alle niet-Nederlanders.

- De centrale afgifte van een legitimatiebewijs voor alle niet-Nederlanders; opname van alle niet-Nederlanders in een centraal bestand.

Voor enkele maatregelen geldt, dat zowel de kosten als de opbrengsten vooralsnog niet te ramen zijn. De werkgroep is er niet in geslaagd conform de heroverwegingsopdracht een - 20%-variant te ontwikkelen. De werkgroep komt tot deze conclusies gezien het uitgangspunt van non-discriminatie tussen legaal hier verblijvende niet-Nederlanders en Nederlanders.

WVC-Minderhedenbeleid

1. Heroriëntatie steunfunctie-instellingen

Verschuiving van de werkzaamheden van de steunfunctie-instellingen voor minderheidsgroepen naar het verstrekken van informatie en het bevorderen van een adequaat voorzieningenaanbod voor minderheden op de terreinen arbeid, scholing en educatie; het opzetten van regionale samenwerking van steunfunctie-instellingen.

Kosten: budgettair-neutraal

2. Decentralisatie steunfunctie-instellingen

Overhevelen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de steunfunctie-instellingen voor minderheden naar de provincies en grote steden.

Kosten: budgettair-neutraal

3. Decentralisatie rijksbijdragen

Vanaf 1 januari 1989 zullen de tot dusverre op grond van de Rijksregeling Welzijn Minderheden aan de gemeenten beschikbaar gestelde rijksbijdragen gelijktijdig met een vervroegde overheveling van de brede welzijnsuitkering in het Gemeentefonds worden opgenomen.

Daarbij gaat het om een bedrag van 52,8 mln.

Kosten: budgettair-neutraal

4. Intensivering aandacht voor toeleidingsprojecten

- Opzetten van voorportaal-projecten voor die minderheidsgroepen die daarvan tot nu toe onvoldoende gebruik konden maken; inzet van extra maatschappelijke begeleiders bij voorportaal-projecten, ten

einde de verbinding tussen deze projecten en de reguliere arbeidsvoorziening en arbeidsmarkt te verbeteren.

Kosten: f 3 mn. + p.m.

Opbrengst: p.m.

- Inschakeling van private organisaties voor scholing met een werkgarantie voor enige jaren ten behoeve van de bestrijding van de werkloosheid onder dat deel van de minderheden dat binnen korte tijd aan de eisen van de vraagzijde van de arbeidsmarkt kan voldoen.

Kosten: f 25 mln. (1989), f 50 mln. (vanaf 1990)

Opbrengst: p.m.

Financiering uit ARBVO-gelden.

Bijlagen:

1. Taakopdracht
2. Samenstelling van de werkgroep
3. Rechten van niet-Nederlanders in de sociale zekerheid en uitvoeringspraktijk
4. Remigratiebepalingen voor niet-Nederlanders
5. Rechten van vreemdelingen in andere landen
6. NIDI-onderzoek Raming niet-Nederlandse bevolking in Nederland 1987-1992
7. Samenvatting IOO-onderzoek Instellingen op het terrein van het welzijn voor minderheden: een financieel-economische momentopgave
8. Samenvatting onderzoek Research voor Beleid: De doeltreffendheid van steunfunctie-instellingen
9. Samenvatting onderzoek Research voor Beleid: Effectiviteit en efficiëntie van projecten met een voorportaalfunctie
10. Brief CBS inzake berekening beslag van niet-Nederlanders op de sociale zekerheid in Nederland
11. Berekening ijkpunt sociale zekerheid

TAAKOPDRACHT HEROVERWEGINGSWERKGROEP (Miljoenennota 1988, p. 216/217)

De positie van niet-Nederlanders in Nederlandse stelsels van sociale en culturele voorzieningen.

De Nederlandse samenleving en haar stelsels van sociale en culturele voorzieningen worden gekenmerkt door hun open karakter.

Dit open karakter, mede bepaald door het toelatingsbeleid, heeft ingrijpende financiële consequenties. Enerzijds worden door middel van het minderhedenbeleid specifieke voorzieningen gefinancierd die aan niet-Nederlanders ten goede komen (ten dele overigens ook aan tot minderheidsgroeperingen behorende Nederlanders) en anderzijds maken niet-Nederlanders gebruik van algemene voorzieningen waarbij met name het stelsel van sociale voorzieningen de aandacht verdient.

Dit onderzoek heeft tot doel om enerzijds de effectiviteit en doelmatigheid van het door het departement van WVC beheerde beleidsinstrumentarium op het terrein van het minderhedenbeleid te bezien en anderzijds om in kaart te brengen welke factoren van invloed zijn op het beslag dat niet-Nederlanders op het door het departement van SZW beheerde stelsel van sociale voorzieningen leggen en kunnen leggen in de toekomst.

Voorts zal moeten worden bezien hoe de positie van Nederlanders op deze terreinen in het buitenland is.

In het licht van hetgeen in het regeerakkoord is vermeld over de omvang van het totale budget dat in deze kabinetsperiode voor het minderhedenbeleid beschikbaar is, zal bij de besluitvorming over het rapport worden bezien op welke wijze de eventuele vrijvallende middelen ten behoeve van andere prioriteiten binnen het minderhedenbeleid kunnen worden aangewend.

Op het terrein van het minderhedenbeleid bij WVC richt het onderzoek zich zowel op het doelgroepenbeleid als op het facetbeleid (het beleid gericht op het toegankelijk maken van algemene voorzieningen door stimuleringsprojecten en experimenten), als op het voorrangbeleid.

Op het terrein van niet-Nederlanders in het stelsel van sociale voorzieningen richt het onderzoek zich met name op:

- werkloosheid (zowel sociale verzekeringen als voorzieningen)
- arbeidsongeschiktheid (inclusief ZW, AAW/WAO)
- ziekte (met name ZFW en AWBZ)

Hierbij zal onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de hier legaal verblijvende niet-Nederlanders (art. 9, 10 Vreemdelingenwet), waarvoor als uitgangspunt het gehanteerde beginsel van non-discriminatie geldt, en anderzijds de hier illegaal verblijvende c.q. "gedoogde" niet-Nederlanders.

In het onderzoek dient daartoe het volgende te worden verricht:

1. De huidige positie (rechten en plichten) van zowel legale als illegale en gedoogde niet-Nederlanders op het terrein van de Nederlandse sociale voorzieningen dient in kaart gebracht te worden, inclusief de hiermee gepaard gaande financiële lasten.
2. Onderzocht dient te worden welke factoren op het gebied van
 - * internationale verdragen
 - * het justitiële toelatingsbeleid en
 - * de sociale regelgevingvan invloed zijn op het beslag dat op het Nederlandse stelsel van sociale voorzieningen gelegd wordt en kan worden.

Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan een vergelijking met buitenlandse stelsels.
3. Onderzocht dient te worden welke financiële gevolgen er nu en in de komende jaren kunnen ontstaan voor het Nederlandse stelsel als gevolg van het beroep dat niet-Nederlanders op dit stelsel zullen doen.

Hierbij zal tevens ingegaan worden op de nationale en internationale factoren die van invloed zijn op de omvang van de groep legaal hier verblijvende niet-Nederlanders.
4. Onderzocht dient te worden welke matregelen er mogelijk zijn (met name op het terrein van de onder 2 genoemde factoren) teneinde de onder 3 genoemde financiële gevolgen te beheersen. Hierbij zal uitgegaan worden van non-discriminatie tussen legaal verblijvende niet-Nederlanders en Nederlanders.

De beleidsvarianten zullen gericht zijn op het (verder) beperken van het beroep op de sociale zekerheid door illegale c.q. "gedoogde" niet-Nederlanders.

Bijlage 2

Leden heroverwegingswerkgroep 'De positie van niet-Nederlanders in Nederlandse stelsels van sociale en culturele voorzieningen'

Voorzitter: drs. G.J. Uhl

Directeur Bestuurlijke en Financiële Organisatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Secretaris: drs. C.J. Ruppert

Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën

Adj. secr.: mr. J.P.B.M. Steegh

Departementale Projectpool
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Lid: mw. mr. M.E. van Rijn

Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën

Lid: mr. drs. T.W. Langejan/drs. C.A. Birkhoff (na 1-3-1988)

Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën

Lid: mr. C.J. van den Berg

Directie Sociale Verzekeringen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Lid: drs. A. van Tilburg

Raadsadviseur bij het Directoraat-Generaal
voor Diensten, Midden- en Kleinbedrijf en Ordening
Ministerie van Economische Zaken

Lid: mr. drs. C.D. de Jong

Directie Vreemdelingenzaken
Ministerie van Justitie

Lid: J.H.J. Rose
Directie Algemene Zaken
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Lid: H.J. Knol
Afd. Onderwijsvoorrrangsbeleid
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Lid: Mr. A.G. Bloemheuvel
Directie Verzekeringen, Tarieven en Arbeidsvoorwaarden
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Lid: drs. F.A. van de Roer/mr. J.L.M. van Wesemael (na 1-2-1988)
Directie DMO/Directie FEZ
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Lid: drs. J.W. Holtslag
Kabinet van de Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

!

RECHTEN VAN NIET-NEDERLANDERS IN DE SOCIALE ZEKERHEID
EN UITVOERINGSPRAKTIJK

A. Werknemersverzekeringen

1. Algemeen

Onder de werknemersverzekeringen worden de hiernavolgende wettelijke regelingen begrepen:

- de Ziektewet (ZW);
- de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO);
- de Nieuwe Werkloosheidswet (WW);
- de "Oude" Werkloosheidswet (WW-oud);
- de Ziekenfondswet (ZFW).

De in dit kader relevante uitvoeringsbesluiten zijn:

- Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen, van 24 december 1986, Stb. 654.
- Aanwijzingsbesluit verplicht-verzekerden Ziekenfondswet (Stb. 1987, 227);
- Besluit beperking kring verzekerden Ziekenfondswet (Stb. 1986, 694);
- Verstrekkingenbesluit ziekenfondsverzekering (Stb. 1971, 550).

* Voor de goede orde zij opgemerkt dat indien de nationaliteit niet vermeld is, geen onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlanders.

2. Doelstelling

De ZW heeft ten doel werknemers en degenen die daarmee zijn gelijkgesteld te verzekeren tegen geldelijke gevolgen van arbeidsongeschiktheid van korte duur wegens ziekte en gebreken.

De WAO heeft ten doel werknemers en degenen die daarmee zijn gelijkgesteld te verzekeren tegen de geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid wegens ziekte en gebreken.

De WW en de WW-oud hebben ten doel de werknemers en degenen die daarmee zijn gelijkgesteld, te verzekeren tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid.

De ZFW heeft ten doel verzekerden een doeltreffende geneeskundige verzorging te waarborgen.

3. Kring verzekerden

Verzekerd zijn de werknemers in de zin der wet, zonder onderscheid naar nationaliteit.

Als werknemer wordt aangemerkt:

- degene die binnen Nederland een dienstbetrekking vervult;
- degene die buiten Nederland zijn dienstbetrekking vervult, maar in Nederland woont of aan boord van een schip met de thuishaven in Nederland en wiens werkgever eveneens in Nederland woont of gevestigd is.

Krachtens het besluit uitbreiding en beperking is evenwel niet verzekerd de vreemdeling die woont aan boord van een zeeschip met thuishaven in Nederland.

Voor de ZFW zijn tot aan het 65ste levensjaar verzekerd werknemers met een jaarloon dat onder een jaarlijks vast te stellen plafond (loongrens) ligt en de rechthebbenden op sociale zeker-

heidsuitkeringen. Personen die bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd ziekenfondsverzekerde zijn en dat vanaf hun 60ste jaar tenminste drie jaren geweest zijn, blijven - ongeacht eventuele wijzigingen in hun inkomenssituatie - ook na het 65ste jaar ziekenfondsverzekerde.

4. Recht op prestaties

Prestaties worden, behalve krachtens de WW, verleend zonder onderscheid naar nationaliteit. Geen recht op werkloosheidsuitkering heeft de niet-Nederlander die op grond van de Vreemdelingenwet kan worden uitgezet.

Een andere beperking is dat geen recht op uitkering bestaat voor degene die, anders dan wegens vakantie, buiten Nederland verblijf houdt.

Overigens is in deze gevallen veelal wel sprake van verzekeringsplicht, dus van premieplichtigheid.

In de WW-oud zijn de volgende beperkingen vermeldenswaard. Geen recht op uitkering bestaat voor de werknemer die buiten Nederland woont of verblijft. De bedrijfsvereniging zal evenwel de volledige uitsluiting van het recht in tijdsduur kunnen beperken.

Hoewel formeel ook tijdens verblijf in het buitenland wegens vakantie geen recht op uitkering bestaat, is in de praktijk de betreffende bepaling een dode letter. Vast gebruik is de niet-Nederlander een vakantie van vier weken met behoud van uitkering toe te staan.

De uitkeringen zijn, met uitzondering van de WW, exporteerbaar. Ook toekenning van uitkeringen in het buitenland is mogelijk. De prestaties krachtens de ZFW worden in het buitenland niet verstrekt.

5. Overige aandachtspunten

De bedrijfsvereniging is bevoegd aanspraken op ziekengeld of arbeidsongeschiktheidsuitkering buiten aanmerking te laten indien de ongeschiktheid tot werken, resp. de arbeidsongeschiktheid, al bestond op het tijdstip dat de verzekering een aanvang nam of intreedt een half jaar na de aanvang van de verzekering, maar ten tijde van de aanvang van de verzekering redelijkerwijs te verwachten was.

6. Conclusie

In het algemeen is noch voor het verzekerd zijn, noch voor het recht op uitkering de nationaliteit van belang. De werkloosheidswet stelt voor het recht op uitkering eisen inzake legaal verblijf.

Toeslagenwet

1. Doelstelling

De Toeslagenwet (TW) vult zonodig de uitkering op grond van de Werkloosheidswet, Ziektewet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Militairen aan tot het relevante sociaal minimum.

2. Personenkring

De personenkring omvat de rechthebbenden op de onder 1. genoemde loondervingsuitkeringen. De TW volgt het regime van de loondervingsuitkering. Wordt in een van die loondervingswetten een onderscheid gemaakt naar nationaliteit, dan werkt dat uiteraard door naar het recht op toeslag. Binnen de TW zelf wordt in ieder geval op geen enkel punt onderscheid gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlanders.

3. Exporteerbaarheid

Export van de toeslag is mogelijk. De geëxporteerde toeslag blijft afgestemd op het Nederlandse niveau, ook in landen waar het sociaal minimum op een lager niveau dan het Nederlandse ligt.

4. Conclusie

De TW volgt het regime van de genoemde loondervingsuitkeringen, ook inzake het eventuele onderscheid naar nationaliteit.

B. Volksverzekeringen

1. Algemeen

Onder de volksverzekeringen worden de hiernavolgende wettelijke regelingen begrepen:

- de Algemene Ouderdomswet (AOW)
- de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW)
- de Algemene Kinderbijslagwet (AKW)
- de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)
- de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

De in dit kader relevante uitvoeringsbesluiten zijn:

- Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen, van 19 oktober 1976, Stb. 557.
- Besluit gelijkstelling van niet-Nederlanders met Nederlanders, van 15 november 1985, Stb. 605, inzake de AOW.
- Besluit vrijwillige premiebetaling AOW en AWW, van 22 december 1971, Stb. 798.
- Besluit inzake regelen met betrekking tot voorzieningen tot behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsongeschiktheid en andere voorzieningen, van 14 augustus 1976, Stb. 434.
- Verstrekkingenbesluit Bijzondere Ziektekostenverzekering 1968 (Stb. 1977, 444).

2. Doelstelling

De AOW heeft ten doel alle ingezetenen te verzekeren voor geldelijke gevolgen van ouderdom.

De AWW heeft ten doel alle ingezetenen te verzekeren voor de gevolgen van overlijden.

De AKW heeft ten doel aan alle ingezetenen, onder de daarvoor gestelde voorwaarden, kinderbijslag te verstrekken vanaf het eerste kind.

De AAW heeft ten doel de ingezetenen te verzekeren voor geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid wegens ziekte en gebreken.

De AAW-voorzieningen dienen tot behoud, herstel of bevordering van de arbeidsgeschiktheid, tot verbetering van de levensomstandigheden of tot behoud of verbetering van de arbeidsplaats.

De AWBZ heeft ten doel alle ingezetenen te verzekeren voor het risico van bijzondere ziektekosten in het geval van zeer kostbare of langdurige medische zorg.

3. Kring verzekerden

Verzekerd is, zonder onderscheid naar nationaliteit:

- de ingezetene;
- degene die geen ingezetene is, doch terzake van binnen het Rijk in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen.

Ingezetene is degene die in Nederland woont; waar iemand woont moet naar de omstandigheden worden beoordeeld.

Krachtens het besluit uitbreiding en beperking zijn bepaalde groepen personen die buiten Nederland wonen desalniettemin verzekerd en bepaalde groepen die in Nederland wonen niet verzekerd (zie bijlage).

In de uitvoeringspraktijk worden geen afwijkingen van de wettelijke bepalingen geconstateerd.

4. Recht op prestaties

Uiteraard werken de hiervoor genoemde uitgangspunten door naar de voorwaarden voor het recht op uitkering en de premieheffing. De uitkeringen ingevolge de volksverzekeringen, zijn, zonder onderscheid naar nationaliteit, voor export vatbaar. Een uitkering op grond van deze verzekeringen kan onder voorwaarden vanuit het buitenland worden aangevraagd.

De verstrekkingen krachtens de AWBZ worden niet verleend in het buitenland.

Voor de AAW-voorzieningen geldt het volgende.

De bedrijfsvereniging is bevoegd ten aanzien van personen die niet meer verzekerd zijn, met name degenen die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt, onder bepaalde voorwaarden de voorziening voort te zetten.

De bedrijfsvereniging is bevoegd de verzekerde die zich buiten het Rijk bevindt, voor voorzieningen in aanmerking te brengen.

Slechts op een enkel onderdeel wordt een onderscheid tussen Nederlanders en niet-Nederlanders aangebracht. In paragraaf 5 is aangegeven op welke punten dit onderscheid wordt gemaakt.

5. Bijzondere bepalingen inzake nationaliteit

5.1. Overgangsvoordelen AOW

De AOW is een opbouwverzekering. In de 50 jaren tussen het 15e en 65ste levensjaar wordt het pensioen opgebouwd. Aangezien de AOW op 1 januari 1957 in werking is getreden, kan eerst een pensioen op basis van 50 feitelijk verzekerde jaren worden opgebouwd door degene die vanaf 1 januari 1957 15 jaar zijn geworden.

In de situatie dat het 15e levensjaar al was bereikt voor 1957, kunnen de tussenliggende jaren toch als verzekerde jaren worden aangemerkt, indien na het voleindigen van het 59ste levensjaar

tenminste 6 jaren - al dan niet onafgebroken - binnen het Rijk of de Nederlandse Antillen is gewoond.

Er zijn echter nadere voorwaarden gesteld waaronder het pensioen-deel dat is gebaseerd op fictief verzekerde jaren en waar geen premiebetaling tegenover heeft gestaan, aan de verzekerde toe-vloeit. Die voordelen vloeien toe aan degene, die:

- a. Nederlander is en
- b. binnen het Rijk woont.

Nochtans kan een niet-Nederlander met een Nederlander worden ge-lijkgesteld, echter slechts zolang hij hier te lande woont. Hij dient daartoe 15 jaar verzekerd te zijn geweest waarvan de laat-ste 5 jaren direct voorafgaand aan het 65ste jaar. Indien aan de-se voorwaarden is voldaan, vloeien de overgangsvoordelen tevens toe aan de niet-Nederlander.

Bij vertrek uit Nederland behoudt de Nederlander zijn reeds ver-kregen overgangsvoordelen. De niet-Nederlander verliest echter het overgangspensioen. Hij voldoet immers niet meer aan de voor-waarden daarvoor.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat in diverse verdragen op dit onderdeel gelijkstelling van nationaliteit overeengekomen is.

5.2. Vrijwillige verzekering AOW en AWW

In de voorwaarden om de AOW- en AWW-verzekering vrijwillig voort te zetten na de beëindiging van de verplichte verzekering wordt geen onderscheid gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlan-ders. Wel is dat het geval ten aanzien van de verschuldigde pre-mie over de vrijwillig verzekerde tijdvakken. Algemene regel is dat over elk vrijwillig verzekerd jaar de maximumpremie ingevolge de AOW en AWW verschuldigd is. Voor Nederlanders geldt echter een gunstiger regeling. Indien aannemelijk kan worden gemaakt dat op grond van zijn inkomen een lagere premie verschuldigd zou zijn, wordt de premie op dat lagere bedrag vastgesteld. Evenwel kan de

verlaagde premie niet minder bedragen dan 5% van de maximum-premie over een jaar. De gedachte achter de heffing van maximumpremie voor niet-Nederlanders is om te voorkomen dat de niet-Nederlander zich voor korte tijd in Nederland vestigt om de verzekering vervolgens goedkoop in het buitenland voort te zetten.

6. Overige aandachtspunten

6.1. AAW

Arbeidsongeschiktheid die reeds bestond vóóordat de verzekering een aanvang nam, kan buiten beschouwing worden gelaten.

Arbeidsongeschiktheid die binnen een half jaar na de verzekering ontstaat en die ook binnen dat half jaar kon worden verwacht, kan eveneens buiten beschouwing worden gelaten.

Voorzieningen welke reeds vóór de aanvang van de verzekering noodzakelijk waren, worden niet verstrekt.

Dit geldt echter o.m. niet voor degene die bij de aanvang van de verzekering jonger dan 17 jaar is (vroeggehandicapten), voor degene die op 1 oktober 1976 in Nederland woonde onder bepaalde voorwaarden en voor degene die zes jaar onafgebroken verzekerd is geweest.

7. Conclusie

In het algemeen wordt noch bij de verzekering noch bij het recht op uitkering onderscheid naar nationaliteit gemaakt. Een uitzondering hierop wordt gemaakt in de bepalingen inzake de overgangsvoordelen AOW en de vrijwillige verzekering AOW en AWW.

8. Toekomstige ontwikkelingen

8.1. AKW

Binnen de volksverzekeringen kunnen in de toekomst in de sfeer van de AKW wellicht wijzigingen worden verwacht die ingrijpen in

de rechten van niet-Nederlanders. Door de Tweede Kamer is namelijk destijds de motie-Linschoten/Hermesen (17.696, nr. 15) aangenomen. In deze motie werd vastgelegd dat bij het verlenen van kinderbijslag het woonlandbeginsel uitgangspunt dient te zijn. Het kabinet werd daarbij opgedragen initiatieven te ontplooiën die ertoe leiden dat zowel in EG- als in bilateraal verband wordt overgegaan op het woonlandbeginsel. Het woonlandbeginsel houdt in dat de hoogte van de kinderbijslag wordt afgestemd op de kosten van levensonderhoud in het land waar de kinderen wonen. Invoering van het woonlandbeginsel zal er dan ook in resulteren dat een lagere kinderbijslag betaald zal worden in geval de kinderen wonen in een land met een lager kostenpeil dan het Nederlandse niveau. Het zal duidelijk zijn dat invoering van het woonlandbeginsel in de AKW op meer niet-Nederlanders dan Nederlanders betrekking zal hebben.

Overleg zowel in EG-verband als met de bilaterale verdragspartners heeft op dit punt nog niet tot concrete resultaten geleid.

8.2. AWBZ

Met betrekking tot het verzekerd zijn ingevolge de AWBZ op grond van ingezetenschap geldt nog een bijzonderheid welke, mede gelet op het terzake strekkende besluit van de Ministerraad van 23 oktober 1987, in het onderhavige kader niet onvermeld mag blijven. Het gaat hier om het z.g. gezondheidszorgtoerisme van niet-verzekerde personen. Deze groep betreft zowel niet-Nederlanders als buiten Nederland woonachtige Nederlanders (b.v. ingezetenen van overzeese rijkdelen, geëmigreerden).

De betrokkenen komen naar Nederland met het oogmerk om hier een medische behandeling te ondergaan ten laste van de Nederlandse sociale ziektekostenverzekering.

De volksverzekeringsconstructie van de AWBZ leidt ertoe dat de behandelingskosten van vorenbedoelde personen inderdaad ten laste van deze sociale verzekering komen.

Als oplossing voor de onderhavige problematiek wordt beoogd om analoog aan een aantal sociale uitkeringswetten de onderhavige wetgeving zodanig aan te passen dat de kosten van medische behandeling van defecten die zich bij vestiging in Nederland al hebben gemanifesterd niet ten laste komen van de sociale ziektekostenverzekering (de vraag of iemand al dan niet Nederlander is zou daarbij geen rol dienen te spelen).

8.3. Kring verzekerden

Op bovenvermelde criteria voor verzekering krachtens de Nederlandse volksverzekeringen lijkt een inbreuk gemaakt te worden door een uitspraak van het Hof van Justitie EG van 12 juni 1986 in de zaak 302/84 (Ten Holder). Uit Hofs uitspraak die betrekking heeft op de aanwijsregels inzake de toepasselijke wetgeving krachtens Verordening (EEG) 1408/71, zou de conclusie kunnen worden getrokken dat een werknemer niet alleen onderworpen blijft aan de wetgeving van de Lid-Staat waar hij laatstelijk werkzaam is geweest in het geval er sprake is van een kortstondige onderbreking van de arbeid, bijvoorbeeld bij ziekte, maar ook indien de werkzaamheden beëindigd zijn en het dienstverband is verbroken en betrokkene in een ander land woonachtig is. In concreto zou dit voor de toepasselijkheid van de Nederlandse sociale verzekeringswetgeving tot het volgende kunnen leiden:

- degenen die in Nederland hebben gewerkt blijven, ook indien zij niet meer in Nederland wonen en ongeacht het feit of zij een Nederlandse sociale verzekeringsuitkering hebben, verzekerd voor de volksverzekeringen zolang zij niet elders op het grondgebied van de EG opnieuw gaan werken; toepasselijkheid van de wetgeving van het woonland is niet mogelijk zolang men daar niet werkzaam is.
- degenen die in een EG-Lid-Staat niet zijnde Nederland hebben gewerkt en in Nederland wonen, blijven uitsluitend aan de wetgeving van het werkland onderworpen, ongeacht het feit of deze wetgeving voldoende risicodekking biedt.

Over de reikwijdte van deze uitspraak en over de vraag of en in hoeverre de Nederlandse sociale verzekeringswetgeving naar aanleiding van deze uitspraak van het Hof EG aanpassing behoeft, zijn de meningen echter verdeeld en is de discussie nog gaande. De Centrale Raad van Beroep heeft nadere prejudiciële vragen over deze aangelegenheid aan het Hof EG voorgelegd. Een nadere uitspraak van het Hof in deze zal mogelijk meer duidelijkheid bieden over de eventuele benodigde aanpassingen in de Nederlandse volksverzekeringen.

c. Voorzieningen

De Algemene Bijstandswet

1. Doelstelling en kring van rechthebbenden

De Algemene bijstandswet strekt ertoe te voorzien in de kosten van het bestaan, in geval de normale bestaansvoorzieningen niet of ontoereikend functioneren.

In artikel 1, eerste lid, van de wet is dit aldus verwoord: "Aan iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, wordt bijstand verleend door burgemeester en wethouders."

De mogelijkheid tot bijstandsverlening is echter niet beperkt tot uitsluitend die personen die èn de Nederlandse nationaliteit bezitten èn hier te lande verblijven. Indien een persoon aan één van deze twee vereisten voldoet, kan hij onder bepaalde omstandigheden eveneens voor bijstand in aanmerking komen. Zo blijkt uit onderscheidenlijk de artikelen 82 en 84 van de wet dat aan een Nederlander in het buitenland, danwel een vreemdeling in Nederland, bijstand kan worden verstrekt. In tegenstelling tot de Nederlanders die in Nederland verblijven, bestaat er ten aanzien van de laatstbedoelde personen in het algemeen geen rechtsplicht tot bijstandsverlening. Ook de in hoofdstuk III van de ABW vermelde rechtsmiddelen, t.w. bezwaarschrift, beroep gedeputeerde staten, beroep Kroon en voorlopige voorziening staan doorgaans niet open voor laatstbedoelde personen. Deze personen dienen zich rechtstreeks tot de Kroon te wenden.

Zoals in het vorenstaande reeds is aangeduid is de mogelijkheid tot bijstandsverlening aan in Nederland verblijvende vreemdelingen neergelegd in artikel 84 van de wet. Hoewel het eerste lid van dit artikel er slechts in algemene bewoordingen melding van maakt dat "aan een vreemdeling, die zich in Nederland bevindt, bijstand kan worden verleend op dezelfde voet, als ware hij een Nederlander", en

aldus op geen enkele wijze differentieert op grond van de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling, wordt - overeenkomstig de strekking van de Memorie van Toelichting terzake - in de uitvoeringspraktijk van de ABW en de op art. 84 gebaseerde jurisprudentie wel degelijk betekenis toegekend aan het onderscheid tussen verblijf met geldige verblijfstitel, verblijf zonder geldige verblijfstitel doch met instemming van het bevoegde gezag op basis van de Vreemdelingenwet en illegaal verblijf.

In beginsel is de bijstandsverlening aan vreemdelingen beperkt tot die vreemdelingen die niet-onrechtmatig in Nederland verblijven, t.w.:

- legale vreemdelingen, zijnde vreemdelingen, die beschikken over een geldige verblijfstitel (houders van een vergunning tot verblijf; een verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat der EG; een vergunning tot vestiging; toegelaten vluchtelingen en vreemdelingen die een verblijfsrecht voor onbepaalde duur ex art. 10, tweede lid, van de Vreemdelingenwet hebben) en
- die vreemdelingen, zijnde vreemdelingen die weliswaar niet beschikken over een geldige verblijfstitel, maar wier verblijf hier te lande wel de instemming heeft van het bevoegde gezag, nl. het Ministerie van Justitie, c.q. de plaatselijke vreemdelingendienst.

Vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven komen niet voor bijstand in aanmerking, tenzij er sprake is van een acute noodsituatie. In een dergelijke situatie is, blijkens de departementale richtlijnen, de bijstandsverlening uitsluitend gericht op het opheffen van de acute noodsituatie. Reguliere bijstandsverlening aan illegale vreemdelingen is uitgesloten, aangezien zulks zou betekenen dat deze personen alsdan financieel in staat gesteld zouden worden om een met de (Vreemdelingen)wet strijdige situatie te continueren.

2. Verdragen

Voor de uitvoering van de ABW met betrekking tot de vreemdelingen is overigens niet alleen het onderscheid naar verblijfsrechtelijke status, maar ook het onderscheid tussen zgn. "verdragsvreemdelingen" en "niet-verdragsvreemdelingen" van belang. Hiermede wordt

gedoeld op het feit dat bepaalde internationale regelingen ertoe verplichten om legale, en soms ook vreemdelingen die zonder geldige verblijfstitel doch met instemming van het bevoegde gezag hier te lande verblijven, in het kader van de ABW in alle opzichten gelijk te behandelen als Nederlanders. Ook te hunnen aanzien is er dan sprake van een rechtsplicht tot bijstandsverlening en de mogelijkheid tot het aanwenden van de in hoofdstuk III ABW vermelde rechtsmiddelen.

Tot de zgn. "verdragsvreemdelingen" behoren:

- onderdanen van landen die evenals Nederland partij zijn bij het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (Parijs, 11 december 1953) met andere woorden EG-onderdanen, onderdanen van Cyprus, Malta, Noorwegen, Oostenrijk, Turkije, IJsland en Zweden;
(Terzijde: Dit verdrag is zowel van toepassing op vreemdelingen met een geldige verblijfstitel als op vreemdelingen, die zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag hier verblijven.)
- onderdanen van het Gemenebest van Australië, ingevolge de overeenkomst inzake Migratie en Vestiging ('s-Gravenhage, 1 juni 1965);
- hier te lande toegelaten vluchtelingen op wie het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Genève, 28 juli 1951) van toepassing is;
- hier te lande rechtmatig verblijvende staatlozen op wie het Verdrag betreffende de status van staatlozen (New York, 28 september 1954) van toepassing is.
(Terzijde: uitsluitend gelijkstelling met Nederlanders voor wat de rechtsplicht tot bijstandsverlening betreft.)

Van de voormelde internationale regelingen zal in het kader van de uitvoering van de ABW, binnen afzienbare tijd uitsluitend het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand van belang zijn, aangezien dit verdrag ook van toepassing is op gedoogde vreemdelingen.

Begin 1988 is namelijk aan het parlement een voorstel tot wijziging van de ABW worden voorgelegd, inhoudende:

- volledige gelijkstelling van legale vreemdelingen met Nederlanders;
- uitsluiting van illegalen, behoudens acute noodsituaties;
- gelijkstelling van die vreemdelingen die hier zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag verblijven, met Nederlanders, op het gebied van de rechtsmiddelen.

Een gelijkstelling van vreemdelingen die hier verblijven zonder verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag met Nederlanders inzake de rechtsplicht tot bijstandsverlening is slechts dan aanwezig wanneer dat voortvloeit uit het hiervoor bedoelde verdrag.

Er is in het wetsvoorstel uitdrukkelijk vanaf gezien om de rechtsplicht tot bijstandsverlening op alle vreemdelingen die hier verblijven zonder verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag van toepassing te doen zijn.

Vreemdelingen die hier verblijven zonder verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag onderscheiden zich van Nederlanders en legale vreemdelingen door de omstandigheid dat geenszins zeker is of hen verblijf in Nederland zal worden toegestaan en juist deze kenmerkende omstandigheid kan ertoe leiden dat het niet altijd en onder alle omstandigheden zonder meer redelijk is om hen gelijk te behandelen als Nederlanders en legale vreemdelingen. Zo is het bijvoorbeeld evident dat het tijdelijke karakter van het verblijf een omstandigheid is die in het kader van het verstrekken van leenbijstand, of bijstand voor de kosten van inrichting van een woning, ertoe kan leiden dat de beslissing op de bijstandsaanvraag van een vreemdeling die zonder geldige verblijfstitel doch met instemming van het bevoegde gezag hier te lande verblijft, een andere inhoud krijgt, dan bij Nederlanders en legale vreemdelingen gebruikelijk is.

3. Regeling Opvang Asielzoekers in relatie tot ABW

Als gevolg van een aantal recente ontwikkelingen is de groep vreemdelingen die hier verblijven zonder verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag die voor bijstand in aanmerking komt, overigens gereduceerd.

De onvoorzien grote instroom van asielzoekers heeft ertoe genoodzaakt dat er voor deze personen specifieke voorzieningen werden getroffen, met betrekking tot zowel de materiële als de immateriële opvang.

Kortheidshalve zij in dit verband gewezen op de "Regeling verzorgd verblijf Tamils" (Stcrt. 1985, 77) en de "Incidentele bijdrageregeling opvang Tamils" (Stcrt. 1986, 186).

Beide regelingen zijn inmiddels opgegaan in de op 1 november 1987 in werking getreden "Regeling opvang asielzoekers" (Stcrt. 1987, 75). Deze regeling, die evenals de Tamil-regelingen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van WVC wordt uitgevoerd, voorziet niet alleen in de opvang van de Tamils op wie de voormelde regelingen van toepassing waren, maar ook in de opvang van alle asielzoekers die op of na 16 april 1987 in Nederland zijn gearriveerd, alsmede de asielzoekers die vóór 16 april 1987 in Nederland zijn gearriveerd en aan wie door de minister van WVC een daartoe strekkende mededeling is gedaan, in verband met de slechte huisvestingssituatie waarin betrokkenen verkeren.

De asielzoekers op wie de Regeling Opvang Asielzoekers (Roa) van toepassing is, komen niet voor bijstand in aanmerking, aangezien er voor hen een zgn. "voorliggende voorziening openstaat.

Wordt de asielzoeker verblijf in Nederland toegestaan, dan kan hij vanaf dat moment geen aanspraak meer maken op de Roa, en komt hij, evenals iedere andere legaal in Nederland verblijvende vreemdeling, (weer) voor bijstand in aanmerking, wanneer hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

4. Conclusie

In de ABW wordt onderscheid gemaakt naar nationaliteit.

De Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte
gewezen Zelfstandigen (IOAZ)

1. Doelstelling

De IOAZ biedt een inkomensgarantie tot het relevante sociaal minimum aan de uitkeringsgerechtigde en diens eventuele echtgenote of partner.

Met behoeft hierdoor geen beroep op de Algemene Bijstandswet te doen en is dus ook niet onderworpen aan een volledige middelen-toets, inclusief die op vermogen. Wel geldt een beperkte inkomens-toets op vermogen boven de f. 175.000,—.

2. Kring van gerechtigden

De IOAZ is van toepassing op:

- a. ex-zelfstandigen met een arbeidsverleden van tenminste 10 jaar, die na het bereiken van het 55-ste jaar hun bedrijf hebben beëindigd en die de laatste 3 jaar gemiddeld een inkomen onder het sociaal minimum hebben behaald;
- b. ex-zelfstandigen met een arbeidsverleden van tenminste 3 jaar, die, ongeacht leeftijd, vanwege gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid hun bedrijf hebben beëindigd en recht hebben op een gedeeltelijke AAW-uitkering.

Vereist is dat een aanvraag voor een IOAZ-uitkering in elk geval wordt ingediend vóór de bedrijfsbeëindiging.

3. Voorwaarden

De uitkering wordt slechts verleend indien het inkomen uit of in verband met arbeid van de gewezen zelfstandige en de eventuele partner lager is dan het relevante sociale minimum.

4. Uitsluitingsgronden

Geen recht op uitkering bestaat:

- bij het hervatten of starten van activiteiten als zelfstandige;
- bij wonen buiten Nederland of aldaar anders dan tijdelijk verblijven;
- als uitzetting op grond van de Vreemdelingenwet mogelijk is;
- indien rechtens de vrijheid is ontnomen.

5. Weigeringsgronden

De uitkering kan geweigerd worden bij:

- onvoldoende inzet voor het zorgen voor de voorziening in het bestaan vóór de aanvraag om een uitkering;
- het niet voldoen aan voorwaarden tot inschakeling in het arbeidsproces c.q. tot informatieverstrekking.

In zo'n geval kan de uitkering ofwel tijdelijk gedeeltelijk worden geweigerd ofwel tijdelijk of blijvend geheel worden geweigerd bij herhaalde of zeer ernstige verwijtbare gedragen.

6. Aandachtpunten

Bij (r)emigratie naar het buitenland bestaat geen recht op uitkering. Bij terugkomst uit het buitenland bestaan geen wachttijden voor het verkrijgen van de uitkering.

7. Conclusie

In de IOAZ wordt, behoudens de eis inzake legaliteit, geen onderscheid naar nationaliteit gemaakt.

De Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte
Werknemers (IOAW)

IOAW

1. Doelstelling

De IOAW biedt een inkomensgarantie tot het relevante sociaal minimum aan de uitkeringsgerechtigde en diens eventuele echtgenote of partner.

Dit betreft personen die in beginsel zouden zijn aangewezen op de Algemene Bijstandswet en daarmee aan een volledige middelentoets, inclusief die op vermogen, onderworpen worden.

2. Kring van rechthebbenden

De regeling is van toepassing op de navolgende personen:

- a. werklozen van 50 jaar en ouder, die na het bereiken van die leeftijd werkloos zijn geworden en nadien de volledige uitkeringsduur van de Werkloosheidswet (inclusief vervolguitering) hebben doorlopen;
- b. gedeeltelijk arbeidsongeschikten, ongeacht hun leeftijd, die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen en die de volledige uitkeringsduur van de WW hebben doorlopen;
- c. gedeeltelijk arbeidsongeschikten die op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van de AAW een uitkering ontvangen (zgn. vroeggehandicapten).

3. Voorwaarden

De uitkering wordt slechts verleend voor zover het inkomen uit of in verband met arbeid van de werkloze (en de eventuele partner tezamen) lager is dan het relevante sociaal minimum.

4. Uitsluitingsgronden

Geen recht op uitkering bestaat:

- bij wonen buiten Nederland of aldaar anders dan tijdelijk verblijven;
- indien uitzetting op grond van de Vreemdelingenwet mogelijk is;
- indien rechtens de vrijheid is ontnomen.

5. Weigeringsgronden

- onvoldoende medewerking aan het verkrijgen of behouden van arbeid vóór de aanvraag om een uitkering;
- het niet voldoen aan voorwaarden tot inschakeling in het arbeidsproces c.q. tot informatieverstrekking.

In een dergelijk geval kan de uitkering ofwel tijdelijk gedeeltelijk worden geweigerd (omvang en duur van de weigering wordt gerelateerd aan de mate van verwijtbaarheid), danwel tijdelijk of blijvend geheel worden geweigerd bij herhaalde of zeer ernstige verwijtbare gedragingen.

6. Aandachtspunten:

- geen uitkering bij (r)emigratie naar het buitenland
- geen wachttijden bij (terug-)komst uit buitenland
- geen rechtsgevolgen bij verandering nationaliteit.

7. Conclusie

In de IOAZ wordt, behoudens de eis inzake legaliteit, geen onderscheid naar nationaliteit gemaakt.

VOORZIENINGEN I.V.M. WERKLOOSHEID

1. Algemeen

De grondslag voor voorzieningen i.v.m. werkloosheid is gelegen in de volgende regelingen en uitvoeringsbesluiten.

- artikel 36 WWV (voorstel van wet tot wijziging van dit artikel ligt bij de Tweede Kamer).
- Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden (stadium: in Tweede Kamer aangenomen).
- t.v. GWJ (tijdelijke voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren) als voorloper JWG (Jeugd Werk Garantieplan).
- Circulaire van Staatssecretaris De Graaf, nr. 32012/IIIa, d.d. 22 juli 1983 inzake deelname aan maatschappelijke activiteiten door uitkeringsgerechtigden.

2. Artikel 36 WWV

2.1. Doelstelling

Het bevorderen van de arbeidsgeschiktheid met het oog op herintreding in het arbeidsleven door het (doen) organiseren van sociaal-culturele activiteiten (huidige artikel) danwel door het treffen van voorzieningen (toekomstig artikel).

2.2. Personenkring

- Werklozen, die een WW- of een WWV-uitkering hebben (huidige artikel).
- Alle werklozen, die zich voor meer dan een derde van de gebruikelijke arbeidstijd als werkzoekende bij het GAB hebben doen inschrijven (toekomstig artikel).

3. De Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden en de circulaire van Staatssecretaris De Graaf nr. 32012/IIIa, inzake deelname aan maatschappelijke activiteiten door uitkeringsgerechtigden.

3.1. Doelstelling

Langdurig werkzoekenden in de gelegenheid stellen arbeidservaring en arbeidsbekwaamheid te behouden of te verkrijgen door het verrichten van arbeid zonder beloning.

3.2. Personenkring

De Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden betreft werklozen die langer dan een jaar werkloos zijn en als werkzoekende ingeschreven zijn bij het GAB.

De circulaire betreft werklozen die een RWW- of een WWV-uitkering hebben.

4. De tijdelijke voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren

4.1. Doelstelling

Het vervangen van de inkomensgarantie door een werkgarantie voor jongeren van 16 t/m 20 jaar en het laten opdoen van werkervaring door plaatsing op garantieplaatsen met het oog op vergroting van hun kansen op de arbeidsmarkt.

4.2. Personenkring

Werkloze jongeren van 16 t/m 20 jaar die minimaal 6 maanden werkloos zijn en ingeschreven zijn bij het GAB.

5. Nationaliteit

Nationaliteit is niet van belang voor het al dan niet in aanmerking komen voor voorzieningen.

WET SOCIALE WERKVOORZIENING

1. Doelstelling en personenkring

Op grond van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) heeft het gemeentebestuur de verplichting te bevorderen dat personen die door bij hen gelegen oorzaken (nog) niet in staat zijn arbeid onder normale omstandigheden te verrichten, in de gelegenheid worden gesteld in hun onderhoud te voorzien door middel van arbeid onder aangepaste omstandigheden. De arbeid dient zoveel mogelijk gericht te zijn op behoud, herstel of bevordering van de arbeidsgeschiktheid.

2. Voorwaarden voorziening

Een gemeentebestuur kan een gehandicapte slechts een dienstbetrekking op grond van de WSW aanbieden, indien deze voldoet aan een aantal vereisten. De, in dit geval relevante, eisen zijn:

- de gehandicapte moet tot de personenkring van de WSW behoren;
- de gehandicapte moet jonger zijn dan 65 jaar en ingeschreven staan in het bevolkingsregister van de gemeente die de arbeid onder aangepaste omstandigheden aanbiedt;
- de gehandicapte moet als werkzoekende zijn ingeschreven bij het GAB en deze instantie moet aan het gemeentebestuur hebben medegedeeld dat geen arbeid onder normale omstandigheden beschikbaar is.

Er zijn voor de toepassing van de WSW, met uitzondering van de ontslagbepalingen, geen regels gesteld die een onderscheid maken tussen Nederlanders en niet-Nederlanders.

3. Beëindiging dienstbetrekking

Beëindigingsgronden van de dienstbetrekking ten deze relevant, zijn de volgende:

- vestiging van de woonplaats buiten Nederland, tenzij betrokkene door de minister voor de toepassing van de WSW wordt gelijkgesteld met een persoon die in het bevolkingsregister van een gemeente staat ingeschreven;
- weigering van verder verblijf in Nederland aan de niet-Nederlander, behoudens indien hij, hangende de beslissing op een door hem op grond van de Vreemdelingenwet ingesteld beroep, niet wordt uitgezet.

4. Overige aandachtspunten

4.1. VUT-regeling

Nadat een dienstbetrekking op grond van de WSW is beëindigd heeft een gemeentebestuur geen financiële verplichtingen meer ten opzichte van de ex-werknemer. Dat geldt niet indien de gehandicapte gebruik maakt van de VUT-regeling (neergelegd in het Koninklijk besluit d.d. 13 juli 1981, Stb. 472). Deze geldt voor WSW-werknemers van 61 jaar en ouder. In dat geval ontvangt de ex-werknemer van het gemeentebestuur een uitkering, gebaseerd op 80% van zijn brutoloon.

4.2. Oudedagsvoorziening

Op grond van de WSW bouwt een werknemer aanspraken op voor een oudedagsvoorziening. Daartoe stort het gemeentebestuur jaarlijks een percentage van het brutoloon (van 1,75 tot 3,25%), afhankelijk van de leeftijd) op een voor de werknemer geopende spaarrekening. De tegoeden die opgebouwd worden, komen in termijnen beschikbaar als de werknemer de 65-jarige leeftijd heeft bereikt. Per kwartaal wordt $\frac{1}{25}$ van het tegoed uitgekeerd met een minimum van fl. 200,-.

Bij blijvende vestiging in het buitenland wordt - indien daarom wordt gevraagd - het gehele tegoed ineens uitbetaald (artikelen 9a t/m 9e van het Besluit arbeidsvoorwaarden sociale werkvoorziening, Stb. 1968, 518). Deze regeling kent geen onderscheid tussen Nederlanders en niet-Nederlanders.

5. Conclusie

Onderscheid naar nationaliteit wordt alleen gemaakt in de ontslagbepalingen, waarin de verblijfstatus een rol speelt.

REMIGRATIEREGELINGEN VOOR NIET-NEDERLANDERS

Algemeen

Wettelijke regelingen:

- Basisremigratiesubsidieregeling 1985 (Stb. 1985, nr. 596, zoals nadien gewijzigd bij besluit van 27 januari 1987, Stb. 1987, nr. 28).
- Experimentele Remigratieregeling 1985 (Stb. 1985, nr. 595, zoals nadien gewijzigd bij besluit van 27 januari 1987, Stb. 1987, nr. 28).

Uitvoeringsbesluiten:

- Uitvoeringsbesluit Basisremigratiesubsidieregeling 1985.
- Uitvoeringsbesluit 1987 ingevolge de Basisremigratiesubsidieregeling 1985.
- Uitvoering artikel 4, tweede lid, Experimentele Remigratieregeling 1985 (bewijsstukken).
- Aanwijsbesluit Experimentele Remigratieregeling 1985.

Basisremigratiesubsidieregeling

1. Doelstelling van de regeling

Etnische minderheidsgroepen steun verlenen bij de realisering van hun plannen tot remigratie.

2. Kring rechthebbenden

De regeling is van toepassing bij:

- Remigratie naar Kaap-Verdië, Marokko, Tunesië, Turkije, Joegoslavië, Spanje, Portugal, Suriname en in sommige gevallen Nederlandse Antillen en Aruba.
- Remigratie van vluchtelingen en asielgerechtigden naar hun land van herkomst of enig ander land (behalve Zuid-Afrika). Remigratie wil zeggen: het vertrek naar het desbetreffende land met het voornemen zich daar blijvend te vestigen.

3. Prestatie/voorwaarden

De volgende kosten worden vergoed:

- De kosten van overtocht van Nederland naar het bestemmingsland. Deze kosten worden in het algemeen in Nederland uitbetaald.
- De kosten van transport van Nederland naar het bestemmingsland van een beperkte hoeveelheid bagage. Deze kosten worden eveneens in de regel in Nederland uitbetaald.
- Een bedrag voor de kosten van levensonderhoud gedurende de eerste drie maanden na aankomst. Deze kosten worden in principe in het land van bestemming ter beschikking gesteld. Voor al deze vergoedingen zijn per land normbedragen vastgesteld.

Belangrijke voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidie zijn:

- Minimaal twee jaar woonachtig zijn in Nederland en in het bezit zijn van de nationaliteit van het land waarnaar wordt geremigreerd. In het geval van terugkeer naar Suriname, de Nederlandse Antillen of Aruba mag men de Nederlandse nationaliteit bezitten, doch men dient in Suriname of in de Nederlandse Antillen of Aruba geboren te zijn danwel daar tien jaar woonachtig te zijn geweest.
- Eventuele schulden aan het Rijk te hebben voldaan.
- Aannemelijk kunnen maken in het land van bestemming over voldoende middelen van bestaan te kunnen beschikken.
- Een vluchteling of asielgerechtigde moet bovendien in het bezit zijn van een bewijs van toelating tot het land waar hij/zij naar toe wil.

4. Uitsluitingsgronden/Weigeringsgronden

Er wordt geen subsidie gegeven indien:

- de (mede-)remigrant in Nederland vermogensbelasting moet betalen;
- reeds eerder een subsidie voor de kosten van remigratie is ontvangen;

- de remigrant zonder vooraf een schriftelijke aanvraag te hebben ingediend voor eigen rekening naar het bestemmingsland is vertrokken;
- de remigrant reeds van derden een vergoeding heeft ontvangen voor kosten die ook door de basisregeling worden gedekt.
- de remigrant een dienstbetrekking heeft met de overheid van het remigratieland en met verlof in Nederland verblijft;
- het gaat om verblijf in Nederland voor een medische behandeling.

Experimentele Remigratieregeling 1985

1. Doelstelling van de regeling

Oudere werkloze of arbeidsongeschikte personen van andere dan de Nederlandse nationaliteit in geval van remigratie blijvende financiële steun te bieden in de vorm van een periodieke uitkering.

2. Kring rechthebbenden

De regeling is van toepassing bij:

- remigratie van personen van Kaap-Verdische, Marokkaanse, Tunesische, Turkse, Joegoslavische, Spaanse, Portugese of Surinaamse nationaliteit naar het land van herkomst;
- remigratie van een vluchteling of asielgerechtigde naar het land van herkomst of naar enig ander land (behalve Zuid-Afrika).

3. Prestatie/voorwaarden

Een remigrant heeft recht op een periodieke uitkering ter voorziening in de noodzakelijke kosten van bestaan in het bestemmingsland.

Het recht op uitkering, dat per land kan verschillen, gaat in op de eerste dag van de derde maand na die van aankomst in het remigratieland. Voor de eerste drie maanden ontvangt de remigrant een vast bedrag conform de basisremigratiesubsidie-regeling.

Bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd treedt de AOW in werking. De hieruit voortvloeiende uitkering kan eventueel aangevuld worden tot de hoogte van de remigratie-uitkering.

Belangrijke voorwaarden om in aanmerking te komen voor de experimentele remigratieregeling zijn:

- Een andere dan de Nederlandse nationaliteit bezitten.
- Op de datum van aanvraag tenminste 50 jaar zijn, maar jonger dan 65 jaar.
- Gedurende 5 jaar, onmiddellijk voorafgaande aan de datum van aanvraag, rechtmatig in Nederland hebben verbleven.
- De aanvrager moet gedurende 6 maanden, onmiddellijk voorafgaande aan de datum van aanvraag een uitkering hebben ontvangen.
- Als de echtgeno(o)t(e) eveneens in Nederland verblijft, kan alleen remigratie-uitkering verkregen worden als deze eveneens een andere dan de Nederlandse nationaliteit bezit en samen met de aanvrager remigreert.

RECHTEN VAN VREEMDELINGEN IN ANDERE LANDEN EN
NEDERLANDSE VERDRAGSVERPLICHTINGEN TEN AANZIEN VAN VREEMDELINGEN

A. Sociale zekerheid in andere landen m.b.t. niet-onderdanen

1. Landen met sociale zekerheidsstelsel, vergelijkbaar met het
Nederlandse stelsel.

Frankrijk

Nationaal

De Franse wetgeving brengt alle buitenlandse werknemers die in Frankrijk werkzaam zijn, onder het Franse stelsel van sociale verzekering, behoudens indien de werknemers op basis van een verdrag inzake sociale zekerheid in Frankrijk gedetacheerd, d.w.z. tijdelijk tewerkgesteld, zijn. Deze laatsten blijven onder het stelsel van het land vallen, vanwaar zij zijn uitgezonden naar Frankrijk.

Degenen die onderdaan zijn van een land waarmee Frankrijk geen verdrag inzake sociale zekerheid heeft gesloten, kunnen zolang zij in Frankrijk verblijven op gelijke wijze als Franse onderdanen voor prestaties ingevolge het Franse sociale verzekeringsstelsel in aanmerking komen.

Bij vertrek uit Frankrijk verliezen de betreffende personen in tegenstelling tot Franse onderdanen in principe al hun rechten en aanspraken jegens het Franse sociale verzekeringsstelsel.

Op dit principe bestaan enkele uitzonderingen.

- Degenen die een Franse sociale verzekeringsuitkering wegens een beroepsziekte of arbeidsongeval ontvangen, behouden de uitkering bij vertrek uit Frankrijk indien zij onderdaan zijn van een land dat het Verdrag nr. 19 van de Internationale Arbeidsorganisatie heeft ondertekend.

- Rechthebbenden (of hun nagelaten betrekkingen) op een dergelijke uitkering, die onderdaan zijn van een land dat uitkering, die onderdaan zijn van een land dat IAO-verdrag nr. 19 niet heeft ondertekend krijgen bij vertrek uit Frankrijk een bedrag ineens, gelijk aan drie maal de uitkering van een jaar.
- Rechthebbenden op een ouderdoms- of een invaliditeitspensioen behouden de uitkering bij vertrek uit Frankrijk; na vertrek kan men geen rechten verkrijgen.

Internationaal

Frankrijk heeft met 38 landen (w.o. 11 EG-Lid-Staten) verdragen inzake sociale zekerheid gesloten.

Onderdanen van deze 38 landen worden, indien zij onder de personele werkingssfeer (bijv. als werknemer) van het verdrag vallen, in het Franse sociale verzekeringsstelsel gelijk behandeld als Franse onderdanen, althans voorzover het verdragsland voor dezelfde takken van sociale verzekering risicodekking kent, het zogeheten wederkerigheidsbeginsel.

De gelijke behandeling van verdragsonderdanen voor de betreffende sociale verzekeringstakken geldt zowel de verzekering, het verkrijgen van rechten, het behoud van verkregen rechten in het buitenland, als het verkrijgen van rechten bij woonplaats in het buitenland. Uitzondering hierop - zelfs in de meeste verdrags-situaties - is gemaakt voor de Franse gezins- en kinderbijslagen. Deze worden alleen uitbetaald indien het gezin, respectievelijk de kinderen, in Frankrijk wonen. Dit is evenwel een territorialiteits- en geen nationaliteitsdiscriminatie. Eventueel vindt samentelling van in verschillende landen vervulde tijdvakken van verzekering plaats in het kader van de opening van het recht op prestaties.

Duitsland

Nationaal Verzekeringsvoorwaarden voor Duitsers en onderdanen van andere landen zijn dezelfde, behoudens in het kader van de vrijwillige verzekering voor in het buitenland verblijvende buitenlanders. Het recht op prestaties in of buiten Duitsland is voor een ieder gelijk, ongeacht nationaliteit. Slechts ten aanzien van het verkrijgen van prestaties bij verblijf in het buitenland gelden voor buitenlanders enkele beperkingen, in het bijzonder wat betreft het in aanmerking nemen van verzekerings- of daarmee gelijk te stellen tijdvakken.

Internationaal Wat hiervoor over Frankrijk is gesteld, geldt in gelijke mate voor Duitsland. Alleen het aantal landen, waarmee Duitsland een verdrag inzake sociale zekerheid heeft gesloten, is geringer. In verdragssituaties huldigt Duitsland voor de uitbetaling van kinderbijslag het werklandbeginsel.

Zweden

Nationaal Geen onderscheid wordt gemaakt tussen Zweedse onderdanen en buitenlanders voor wat betreft ziektekosten, uitkering bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, werkloosheidsuitkeringen, aanvullende pensioenen, kinderbijslag en sociale bijstand. Alleen de aanvullende pensioenen zijn exportabel; ook kunnen deze uitkeringen in het buitenland worden verkregen. Basispensioenen in geval van ouderdom, overlijden of invaliditeit worden aan Zweedse onderdanen en aan buitenlanders gelijkelijk uitbetaald, voorzover het gaat om Zweeds ingezetenen. Aan buitenlanders worden evenwel extra wooneisen gesteld. De Zweedse basispensioenen alsmede de aanspraken daarop zijn alleen exportabel voor Zweedse onderdanen voorzover zij en in de mate waarin zij een Zweeds arbeidsverleden hebben. Slechts in verdragssituaties wordt voor de uitbetaling van basispensioenen in het buitenland de nationaliteitseis opgeheven.

Internationaal Wat hiervoor in algemene zin over Frankrijk is gesteld, geldt evenzeer voor Zweden.

België

Nationaal In de nationale sociale verzekeringswetgeving wordt geen onderscheid gemaakt tussen Belgen en vreemdelingen. Onderscheid wordt evenwel gemaakt bij uitbetaling van pensioenen in het buitenland: pensioenen worden niet uitbetaald aan onderdanen van landen waarmee België geen overeenkomst inzake sociale zekerheid heeft gesloten.

Internationaal Export van pensioenen is slechts op basis van verdragen mogelijk.

2. Herkomstlanden van immigranten

In de Turkse en Marokkaanse sociale verzekeringswetgeving wordt geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit.

3. Bijstandsregelingen in het buitenland

Gegevens over bijstandsregelingen in het buitenland zijn verkregen van de volgende landen: Turkije, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Marokko.

Turkije

In Turkije bestaan drie verschillende bijstandsregelingen, die voorzien in zowel geldelijke als niet-geldelijke voorzieningen. De geldelijke bijstand die wordt verleend aan gehandicapte en bejaarde personen, wordt niet verleend aan buitenlanders.

Duitsland

De "Sozialhilfe" voorziet in regelingen voor behoeftigen op grond waarvan uitkeringen en verstrekkingen in natura kunnen worden gegeven. De hoogte van de uitkeringen verschilt per Bundesland. Het recht op Sozialhilfe bestaat voor iedere persoon, die over onvoldoende middelen van bestaan beschikt, zonder onderscheid naar nationaliteit.

Frankrijk

In Frankrijk is een aantal bijstandsregelingen van kracht, die recht op uitkering geven aan alle ingezetenen van Frankrijk, die aan de voorwaarde voor het recht voldoen.

Verenigd Koninkrijk

Twee wetten voorzien in bijstand (uitkeringen en voorzieningen) van ingezetenen in het Verenigd Koninkrijk, die onvoldoende middelen van bestaan hebben voor alle ingezetenen van het Verenigd Koninkrijk van ouder dan 16 jaar.

Marokko

In Marokko bestaat geen bijstandsregeling.

B. Internationale verplichtingen met betrekking tot niet-onderdanen

1. Effecten totstandkoming interne markt EG

In 1992 wordt de in het EEG-verdrag van 1957 voorziene totstandkoming van de interne markt gerealiseerd. De in het zogenaamde "witboek" vastgelegde maatregelen voor het bereiken van dit doel behelzen het wegnemen van de barricades die thans nog handelsbelemmeringen binnen de Gemeenschap veroorzaken. Niet voorzien is het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap volgens andere regels dan die thans van kracht zijn, danwel de intrekking van de nu geldende regels.

Op het niveau van de Raad EG wordt momenteel onderhandeld over de totstandkoming van een Richtlijn met betrekking tot het verblijfsrecht van EG-onderdanen in andere Lid-Staten dan de staat waarvan men onderdaan is. De voorstellen, zoals die thans in de ontwerp-Richtlijn zijn opgenomen, gaan er echter vanuit dat men bij verblijf in een andere Lid-Staat in eigen onderhoud dient te voorzien en geen beroep kan doen op de sociale voorzieningen van de verblijfsstaat.

De verwachting is dat - op enige termijn - de sociale zekerheidspositie van economisch niet-actieven in de EG ter sprake komt. Op het niveau van de Commissie EG is daartoe een eerste aanzet gegeven. Niet kan worden verwacht dat hierbij een ander uitgangspunt zal worden gekozen dan thans de basis is voor de ontwerp-Richtlijn Verblijfsrecht.

2. Verdragen, voorschriften en uitgangspunten

Op het terrein van de verdragen inzake sociale zekerheid, kan worden onderscheiden tussen enerzijds de arbeidsverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en anderzijds de instrumenten van internationale coördinatie: de bilaterale overeenkomsten, de multilaterale overeenkomsten en de verordeningen van de EG. In het navolgende worden deze verdragen achtereenvolgens behandeld voorzover zij van belang zijn voor de sociale zekerheid van niet-Nederlanders.

I. Verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie

Ratificatie van een IAO-verdrag houdt in dat de nationale sociale verzekeringswetgeving voldoet aan de in het verdrag gestelde normen of aan de daarin vermelde verplichtingen.

a. Verdrag nr. 118 betreffende de gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen met betrekking tot de sociale zekerheid

Het Verdrag is in werking getreden op 25 april 1964 en op 3 juli 1964 door Nederland geratificeerd.

In hoofdzaak betreft het de gelijke behandeling inzake de toelating tot de verzekering en de gelijke behandeling inzake het recht op uitkering. Aangezien de Nederlandse wetgeving in het algemeen op deze punten geen onderscheid naar nationaliteit maakt, is het verdrag bekrachtigd voor alle takken van sociale zekerheid.

De gelijkheid van behandeling behoeft echter alleen te worden verleend aan onderdanen van die staten die het verdrag eveneens hebben bekrachtigd en aan vluchtelingen en staatlozen.

Uit de gelijkheid van behandeling vloeit ook het vereiste voort dat het recht op prestatie niet afhankelijk kan worden gesteld van de voorwaarde dat de vreemdeling in het land aan de wetgeving waarvan hij aanspraken ontleent woont of een zekere tijd heeft gewoond. Een uitzondering op dit beginsel maakt het verdrag voor o.a. bepaalde non-contributieve uitkeringen en uitkeringen toegekend ingevolge overgangsregelingen. De Nederlandse wetgeving voldoet aan dit vereiste.

Ingevolge het verdrag moeten zowel aan eigen onderdanen als aan vreemdelingen de zg. langlopende uitkeringen worden verstrekt bij woonplaats van de gerechtigde in het buitenland.

Een uitzondering hierop is gemaakt voor overgangsuitkeringen. Ook aan dit vereiste voldoet de Nederlandse wetgeving.

b. Verdrag nr. 102, betreffende minimum-normen van sociale zekerheid

Het Verdrag is in werking getreden op 27 april 1955 en is door Nederland op 11 oktober 1962 geratificeerd ten aanzien van alle hierin genoemde takken van sociale zekerheid.

Het Verdrag stelt normen ten aanzien van een minimum-omvang der beschermde personen. Alvorens een land tot ratificatie ten aanzien van een bepaalde tak van sociale zekerheid kan overgaan, dient er zekerheid over te bestaan dat ten minste een minimum-aantal personen, hetzij loontrekkenden, hetzij de totale werkende bevolking, hetzij ingezetenen, onder de bescherming van die tak van sociale zekerheid valt.

Van belang is voorts in deze de bepaling inzake gelijke behandeling:

- inwoners die niet de nationaliteit van de Lid-Staat bezitten, moeten dezelfde rechten hebben als inwoners die deze nationaliteit wél bezitten;
- ten aanzien van uitkeringen ten laste van de openbare kas en ten aanzien van overgangsstelsels kunnen evenwel bijzondere bepalingen worden vastgesteld met betrekking tot vreemdelingen en eigen onderdanen die buiten het grondgebied zijn geboren;
- ten aanzien van stelsels van sociale zekerheid welke op premiebetaling berusten en welke gelden voor loontrekkenden moeten beschermde onderdanen van een Lid-Staat die het Verdrag heeft bekrachtigd voor een bepaalde tak van sociale zekerheid, dezelfde rechten hebben als de eigen onderdanen van de betreffende Lid-Staat.

c. Verdrag nr. 44, ter verzekering van uitkeringen of bijstand
aan onvrijwillig werklozen

Het verdrag is in werking getreden op 10 juni 1938 en op
17 januari 1966 door Nederland geratificeerd.

Het Verdrag verplicht ertoe dat vreemdelingen recht op uitkering
en bijstand hebben op dezelfde voorwaarden als de eigen onderda-
nen. Onder "bijstand" wordt verstaan een prestatie die geen uit-
kering of ondersteuning is krachtens de algemene regelen betref-
fende hulp aan behoeftigen, doch een beloning voor tewerkstelling
bij wijze van werkverschaffing.

d. Verdrag nr. 48, betreffende het instellen van een internatio-
naal stelsel van behoud van aanspraken en verkregen rechten,
voortvloeiende uit de ouderdoms- en invaliditeits- en de
weduwen- en wezenverzekering

Het Verdrag is in werking getreden op 10 augustus 1938 en is door
Nederland bekrachtigd op 6 oktober 1938.

Het Verdrag verplicht tot instelling van een stelsel van behoud
van aanspraken en verkregen rechten inzake de invaliditeits-, de
ouderdoms- en de weduwen- en wezenverzekering ten behoeve van
migrerende werknemers, tussen de leden van de IAO.

Meer specifiek verplicht het Verdrag tot het volgende:

- t.a.v. het behoud van aanspraken:

samentelling van tijdvakken van verzekering van personen die
verzekerd zijn geweest, ongeacht de nationaliteit;

- t.a.v. het behoud van verkregen rechten:

° ongeacht de nationaliteit blijft men in het genot van een
uitkering indien men in het gebied van een andere Lid-Staat
verblijft;

- ° ongeacht de verblijfplaats blijft men in het genot van een uitkering indien men onderdaan van een Lid-Staat is;
- ° toeslagen, verhogingen of delen van renten, betaald uit de openbare fondsen behoeven echter niet uitgekeerd te worden aan personen die geen onderdanen van een lid zijn;
- verplichting tot gelijkstelling van onderdanen van een andere Lid-Staat met eigen onderdanen, zowel ten aanzien van de toelating tot de verplichte verzekering als ten aanzien van de uitkeringen.

e. Verdrag nr. 121, betreffende uitkeringen bij bedrijfsongevallen en beroepsziekten

Het Verdrag is in werking getreden op 28 juli 1967 en is door Nederland bekrachtigd op 2 augustus 1966.

Het Verdrag verplicht er, behoudens enkele uitzonderingen, toe dat alle loontrekkenden onder de nationale wetgeving inzake arbeidsongevallen vallen.

Tevens verplicht het verdrag op het gebied van arbeidsongevallen en beroepsziekten tot gelijke behandeling van vreemdelingen en eigen onderdanen op het grondgebied van de betreffende Lid-Staat.

f. Verdrag nr. 128 betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen

Het Verdrag is in werking getreden op 1 november 1969 en op 27 oktober 1969 door Nederland bekrachtigd op alle onderdelen.

In vergelijking met Verdrag nr. 102 zijn de normen met betrekking tot het aantal te beschermen personen verzwakt.

In beginsel dienen hetzij alle loontrekkenden, hetzij 75% van de gehele actieve bevolking, hetzij alle ingezetenen te worden beschermd.

II. Internationale coördinatie-instrumenten

a. Algemene beginselen

De coördinatie-instrumenten berusten alle op de volgende beginselen:

1. Gelijkheid van behandeling

De onderdanen van de andere partij(en) hebben bij de toepassing van de sociale zekerheidswetgeving dezelfde rechten en plichten als haar eigen onderdanen.

Voor de Nederlandse wetgeving is deze bepaling van belang voor de overgangsbepalingen in de AOW en de AAW en voor de uitbreiding en beperking van de kring der verzekerden voor werknemers- en volksverzekeringen.

2. Toepasselijke wetgeving

Teneinde positieve en negatieve wetsconflicten te vermijden, wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de werknemer onderworpen is aan de wetgeving van de partij op het grondgebied waarvan hij werkzaam is.

Uitzonderingen hierop worden gemaakt voor gedetacheerde werknemers, werknemers van het internationaal vervoer, schepelingen etc.

3. Samentelling van tijdvakken

Indien het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op prestaties afhankelijk is van het vervuld hebben van verzekeringstijdvakken, worden de onder de wetgeving van de ene partij vervulde tijdvakken samengeteld met de tijdvakken die

onder de wetgeving van de andere partij zijn vervuld.

Voor de Nederlandse wetgeving is deze bepaling van belang voor het recht op werkloosheidsuitkering.*

4. Verlenen van prestaties in het buitenland

De prestaties worden ook verleend als de rechthebbende (of zijn gezinsleden) op het grondgebied van de andere partij woont of verblijft.

Een uitzondering hierop vormen de werkloosheidsuitkeringen, hoewel in enkele bilaterale verdragen en de EEG-verordening 1408/71 een beperkte export van uitkeringen is gegarandeerd. Voor het verlenen van geneeskundige verstrekkingen in het buitenland is de regeling getroffen dat de uitvoeringsorganen van het land waar de rechthebbende of zijn gezinsleden wonen of verblijven, prestaties overeenkomstig de in dat land geldende regeling verlenen.

Vergoeding vindt plaats door het land waar betrokkene verzekerd is. Voor toeristen geldt deze regeling ook voor medische hulp bij spoedgevallen.

In de coördinatie-instrumenten is zonodig ook voorzien in een speciale regeling voor de uitbetaling van langlopende uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom of overlijden. In veel landen geldt het zgn. opbouwstelsel. Hierbij is de hoogte van het pensioen nl. afhankelijk van de duur van de verzekering en kunnen de opgebouwde rechten ook na beëindiging van de verzekering nog tot uitkering komen. In Nederland geldt in de WAO,

- * Om voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking te komen moet men werkloos zijn en tenminste 26 weken in dienstbetrekking hebben gewerkt. De duur van de uitkering, die kan variëren van een half jaar tot vijf jaar, is afhankelijk van de duur van het arbeidsverleden. Zowel voor de opening van het recht als voor de duur van de uitkering is de samentellingsbepaling van belang.

AAW en AWW het zgn. risicostelsel. Hierbij is de hoogte van de uitkering onafhankelijk van de verzekeringsduur en bestaat geen recht op uitkering meer nadat de verzekering is beëindigd.

Alleen de AOW heeft een opbouwsysteem.

Werknemers die migreren van een land met een risicostelsel naar een land met een opbouwstelsel worden door dit verschil in stelsel benadeeld. Een oplossing is gevonden in de zgn. pro-rata uitkering. Dit impliceert dat het land met het risicostelsel bij het intreden van het risico - ook indien betrokkene niet meer is verzekerd - een pensioen of een uitkering verleent, en wel in verhouding van de duur van de verzekering in dat land tot de totale duur van de verzekering in beide landen.

Het personele toepassingsgebied omvat in de regel de (gewezen) werknemers, soms uitgebreid tot (gewezen) zelfstandigen.

Het materiële toepassingsgebied omvat in de regel alle risico's van sociale zekerheid, met uitzondering van het door medische en sociale bijstand gedekte risico.

De bilaterale en multilaterale overeenkomsten en de EG-verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk op het grondgebied van de verdragsluitende partijen.

b. EG-Verordening 1408/71

Tussen de landen van de EG geldt de EG-verordening nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.

De verordening is gebaseerd op een aantal bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de EG, met name de artikelen 48 en 51 die het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap beogen te verwezenlijken. Artikel 51 gebiedt de Raad de maatregelen te treffen op het gebied van sociale zekerheid die noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers waardoor met name wordt gewaarborgd:

- dat met het oog op het verkrijgen en het behoud van uitkeringen, alsmede voor de berekening daarvan al die tijdvakken worden bijeengeteld die door de nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen;
- dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de Lid-Staten verblijven, zullen worden betaald.

c. Bilaterale verdragen

Bilaterale verdragen op het gebied van sociale zekerheid met landen die geen lid van de EG zijn, zijn door Nederland gesloten met Zweden, Joegoslavië, Turkije, Marokko, Tunesië, Kaapverdië, Oostenrijk, Zwitserland en Israël.

Verdragen met Canada en met de Verenigde Staten zijn ondertekend. Onderhandelingen met Noorwegen over een verdrag zijn gaande.

De bilaterale verdragen met de 11 andere EG-landen hebben door de EEG-verordening hun betekenis grotendeels verloren.

d. Andere multilaterale verdragen

Naast de EEG-verordening nr. 1408/71 dienen de multilaterale verdragen waar Nederland partij bij is te worden vermeld.

1. Pact van Brussel

Dit uit 1949 daterend zogeheten begunstigingsverdrag heeft zijn betekenis grotendeels verloren daar de vijf aangesloten landen thans alle EG-Lid-Staten zijn.

2. Europese Interimovereenkomsten (EIO)

Deze uit 1953 daterende overeenkomsten zijn gesloten in het kader van de Raad van Europa. Het zijn zogeheten begunstigingsverdragen, d.w.z. dat onderdanen van ratificerende staten over een weer kunnen profiteren van de verdragen inzake sociale zekerheid die gesloten zijn tussen staten, waar men geen onderdaan van is, maar die wel de EIO hebben geratificeerd. Dit laatste is geschied door 17 leden van de Raad van Europa.

Bijlage 6

NEDERLANDS INTERUNIVERSITAIR DEMOGRAFISCH INSTITUUT
N.I.D.I.

RAMING NIET-NEDERLANDSE BEVOLKING IN NEDERLAND 1987-1992

Jeannette J. Schoorl

Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut (NIDI)
Den Haag
Maart 1988

Postadres: Postbus 11650, 2502 AR 's-Gravenhage
Bezoekadres: Lange Houtstraat 19, 2511 CV 's-Gravenhage

RAMING NIET-NEDERLANDSE BEVOLKING IN NEDERLAND 1987-1992

1. INLEIDING

In dit rapport wordt, in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën, een globale raming gemaakt van de in Nederland wonende bevolking met niet-Nederlandse nationaliteit, voor de periode 1 januari 1987 - 1 januari 1992. Daarbij worden vier groepen onderscheiden:

- (1) Turken;
- (2) Marokkanen;
- (3) Nationaliteiten van de Europese Gemeenschap;
- (4) Overige nationaliteiten, inclusief de staatlozen en personen van wie de nationaliteit onbekend is.

De in dit rapport verwerkte gegevens met betrekking tot de EG-nationaliteiten zijn doorgaans exclusief de Luxemburgse, omdat voor deze kleine groep (in 1987 betrof het slechts 382 personen) veelal geen gepubliceerde gegevens voorhanden waren. Om redenen van vergelijkbaarheid zijn de overige tien huidige EG-nationaliteiten (België, Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk) ook over de jaren dat enkele landen nog niet tot de EG behoorden, tot de EG-groep gerekend.

Waar mogelijk zal de groep 'overige nationaliteiten' onderscheiden worden in een groep 'overig Noord', de economisch meer ontwikkelde landen omvattende; en een groep 'overig Zuid', bestaande uit de economisch minder ontwikkelde landen. De kleine groep staatlozen en personen van wie de nationaliteit onbekend is, is apart gehouden. Tot 'overig Noord' worden hier gerekend: de Verenigde Staten, Canada, Israël, Japan, Oceanië en de Europese landen exclusief Turkije en de EG. 'Overig Zuid' omvat Midden- en Zuid-Amerika, Azië behalve Japan en Israël, en Afrika behalve Marokko. De hier gekozen indeling is vanzelfsprekend vrij

globaal en is mede ingegeven door redenen van beschikbaarheid van statistische gegevens.

De statistische basisgegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Het uitgangspunt voor de ramingen is een globale analyse van recente trends, waarbij wat betreft de groepen (3) en (4) geen rekening gehouden zal worden met de variabelen leeftijd en geslacht. Voor de groepen (1) en (2) wordt gebruik gemaakt van door het NIDI opgestelde vooruitberekeningen naar leeftijd en geslacht (zie ook Schoorl en Berkien, 1987; Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988; Berkien en Schoorl, 1988).

Op basis van de trendanalyse en binnen de marges van andere vooruitberekeningen c.q. prognoses, met name de Bevolkingsprognose-1987 van het CBS (CBS, 1988) zal voor de betrokken groepen een raming worden gemaakt van toekomstige totale aantallen. Omdat het project geen ruimte laat voor een betrouwbaarder geachte analyse en vooruitberekeningen op basis van leeftijds- en geslachtsspecifieke gegevens, worden de uitkomsten uitdrukkelijk gepresenteerd als ramingen in plaats van vooruitberekeningen of prognoses.

2. RECENTE TRENDS

2.1. Bevolkingsomvang

In tabel 1 en figuur 1 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de bevolking met niet-Nederlandse nationaliteit in Nederland, over de periode 1977-1987. Het aantal niet-Nederlanders nam met 50 procent - 192 duizend personen - toe. Deze toeneming kan grotendeels worden toegeschreven aan de stijging van het aantal Turken (met 76 duizend) en Marokkanen (75 duizend). Het aantal inwoners uit EG-lidstaten is in tien jaar vrijwel niet veranderd; binnen de EG-groep is het aantal Britten (ten dele Britse Hongkongers; zie Voets en Schoorl, 1988) en Fransen toegenomen, terwijl het aantal Spanjaarden is afgenomen. De groep 'overige nationaliteiten' ten slotte, met

name 'overig Zuid' nam toe met 41 duizend personen. In aantal belangrijke nationaliteiten binnen de groep 'overig Zuid' zijn Suriname (11.600 in 1987, een stijging met 10.000 sinds 1977), Indonesië (8.900 in 1987 en enigszins afnemend), de Volksrepubliek China (toegenomen van 5.500 tot 8.300) en sinds enkele jaren ook Pakistan (van 1600 naar 4.100), Vietnam (6.500 in 1987) en Sri Lanka (3.200). De groep 'overig Noord' is sinds 1977 enigszins afgenomen. De omvangrijkste subgroepen binnen deze categorie zijn Joegoslavië (11.600 in 1987) en de Verenigde Staten (10.400).

De samenstelling van de niet-Nederlandse bevolking is in het afgelopen decennium vrij snel gewijzigd (figuur 1b). In 1987 bezat de helft van de niet-Nederlanders de Turkse of Marokkaanse nationaliteit, tien jaar eerder was dat nog slechts één op de drie (35 procent). Het aandeel van uit economisch minder ontwikkelde landen ('overig Zuid') afkomstige personen nam in die periode toe van 9 naar 13 procent. De relatieve toeneming van deze groepen werd gecompenseerd door een afnemende van het aandeel inwoners uit economisch meer ontwikkelde landen. In 1977 was nog 42 procent afkomstig uit (huidige) EG-lidstaten en 12 procent uit 'overig Noord'; in 1987 was het aandeel van deze nationaliteiten gezakt naar respectievelijk 28 en 8 procent.

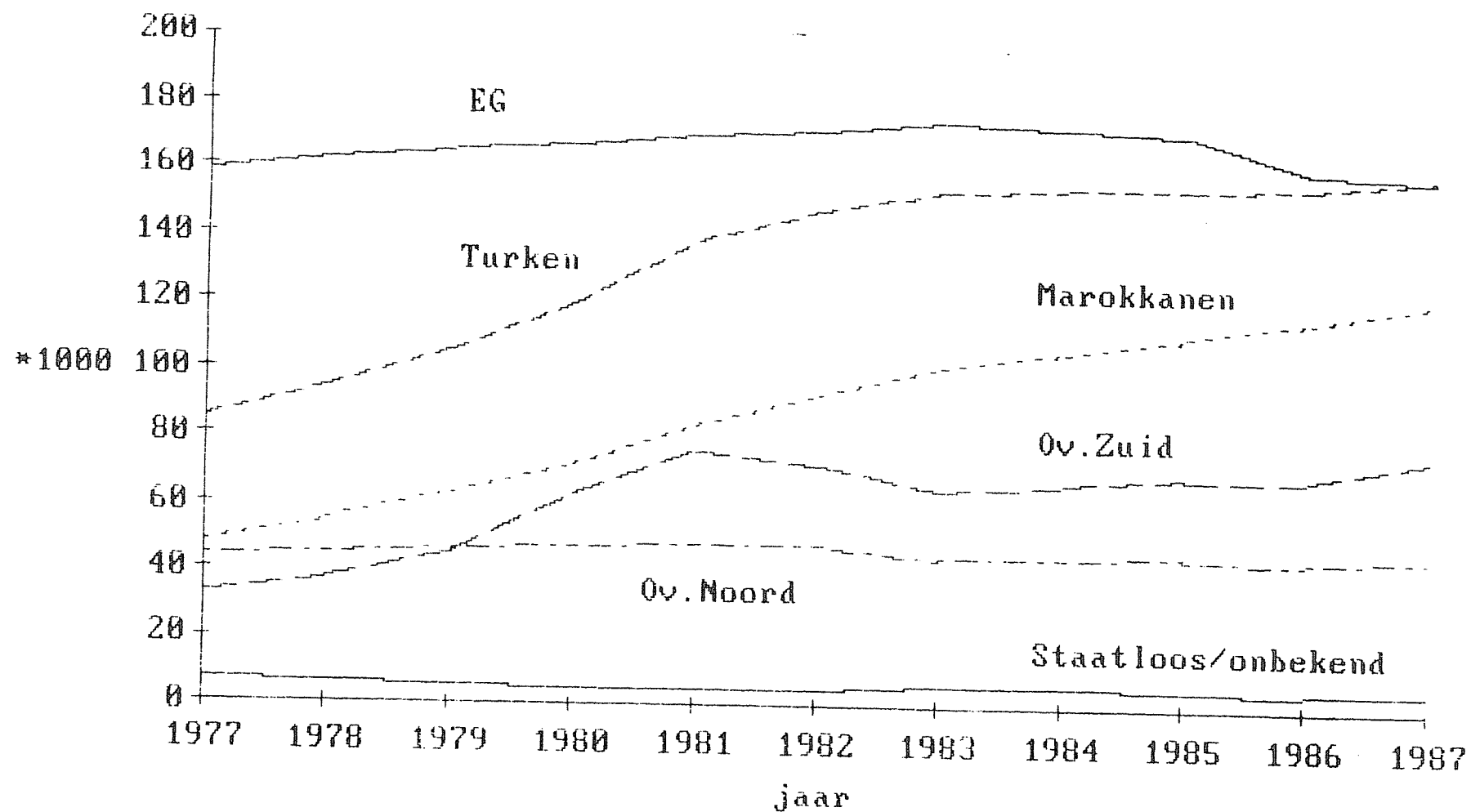
Tabel 1: Aantal niet-Nederlanders in Nederland, naar nationaliteit, 1 januari 1977-1987

jaar	Turken	Marokk.	EG ¹	Ov.Noord	Ov.Zuid	Totaal ²
1977	84.817	48.222	159.006	44.286	33.149	376.307
1978	94.105	54.708	162.779	44.753	37.338	399.795
1979	105.227	62.929	165.527	46.020	44.694	430.021
1980	119.624	71.760	167.409	46.809	62.814	473.422
1981	138.527	83.359	170.767	48.003	75.385	520.856
1982	147.970	93.077	172.009	48.167	71.766	537.571
1983	154.201	101.511	175.086	44.482	64.647	546.462
1984	155.280	106.435	173.596	44.385	66.431	552.359
1985	155.579	111.329	172.340	45.069	68.653	558.710
1986	156.395	116.358	161.196	44.423	68.975	552.533
1987	160.637	122.746	159.315	45.386	75.033	568.013

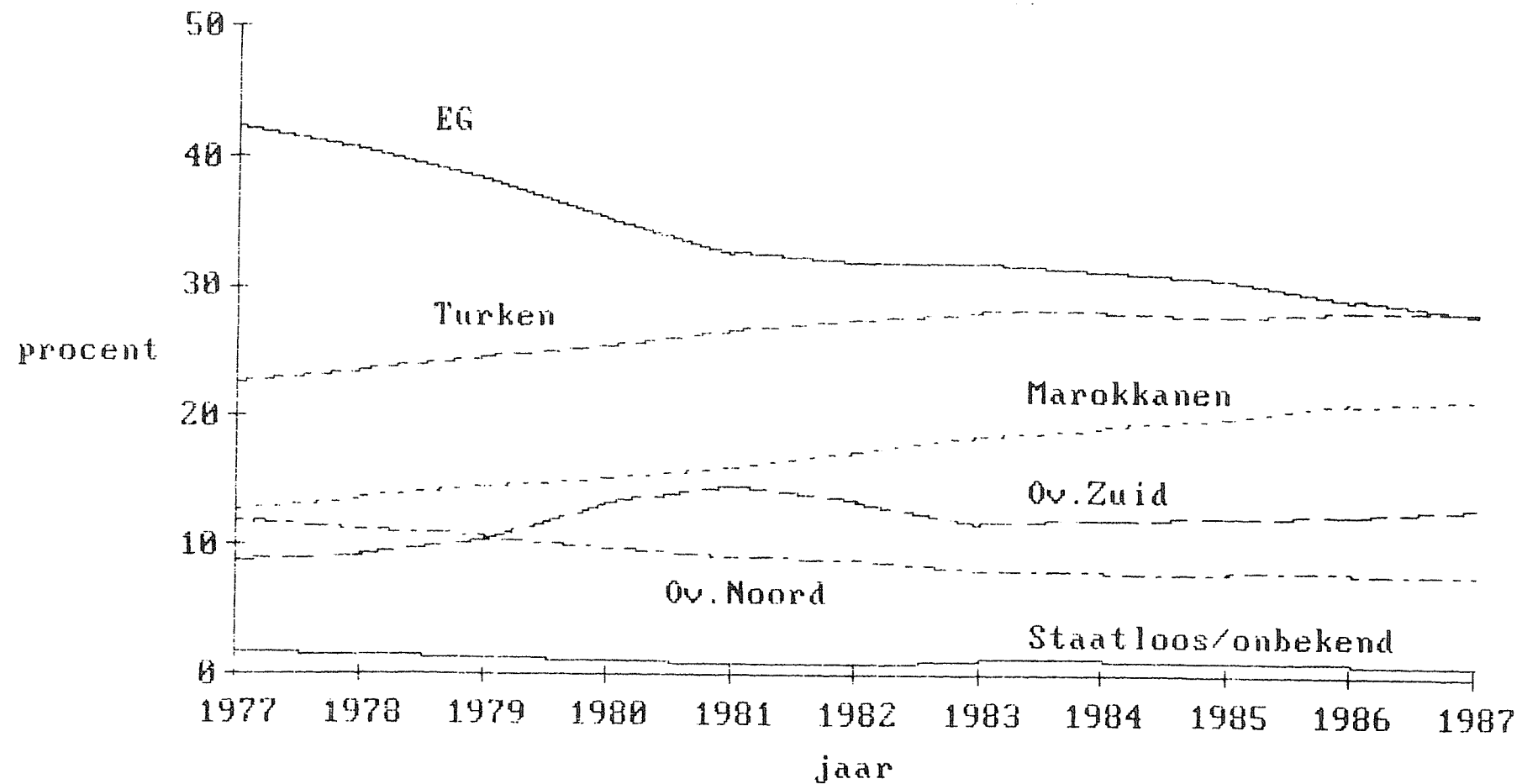
¹ Exclusief Luxemburg (in 1987 382 personen)

² Inclusief staatlozen en personen met onbekende nationaliteit

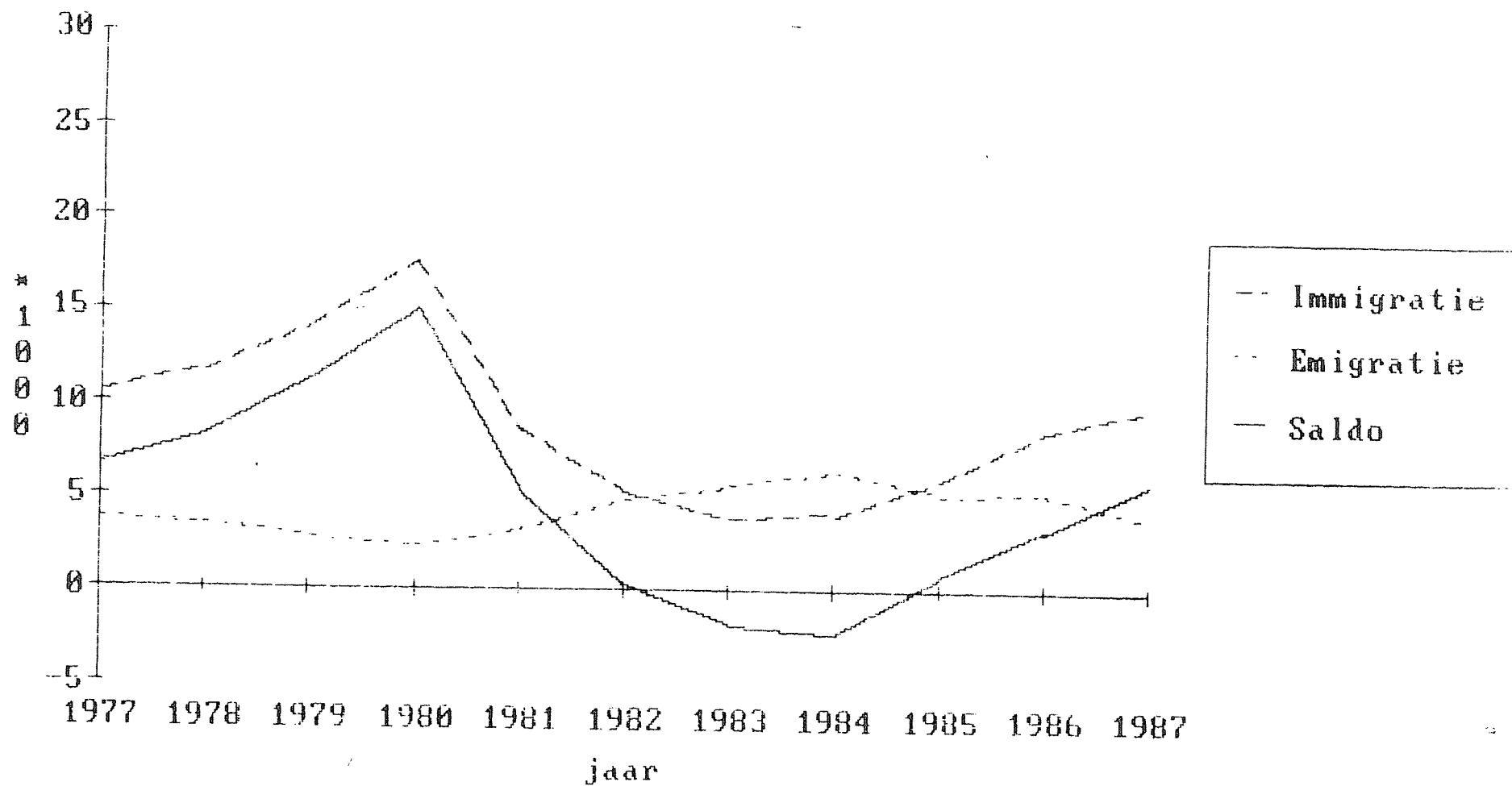
Figuur 1A: Aantal niet-Nederlanders in Nederland,
naar nationaliteit, 1977-1987



Figuur 1B: Relatieve verdeling van de niet-Nederlanders in Nederland, naar nationaliteit, 1977-1987



Figuur 2A: Buitenlandse migratie naar nationaliteit,
1977-1987: Turken



2.2. Buitenlandse migratie

De migratietrends van de groep 'overig Zuid', de Turken en de Marokkanen hebben een aantal kenmerken gemeen (figuur 2a/b/e¹):

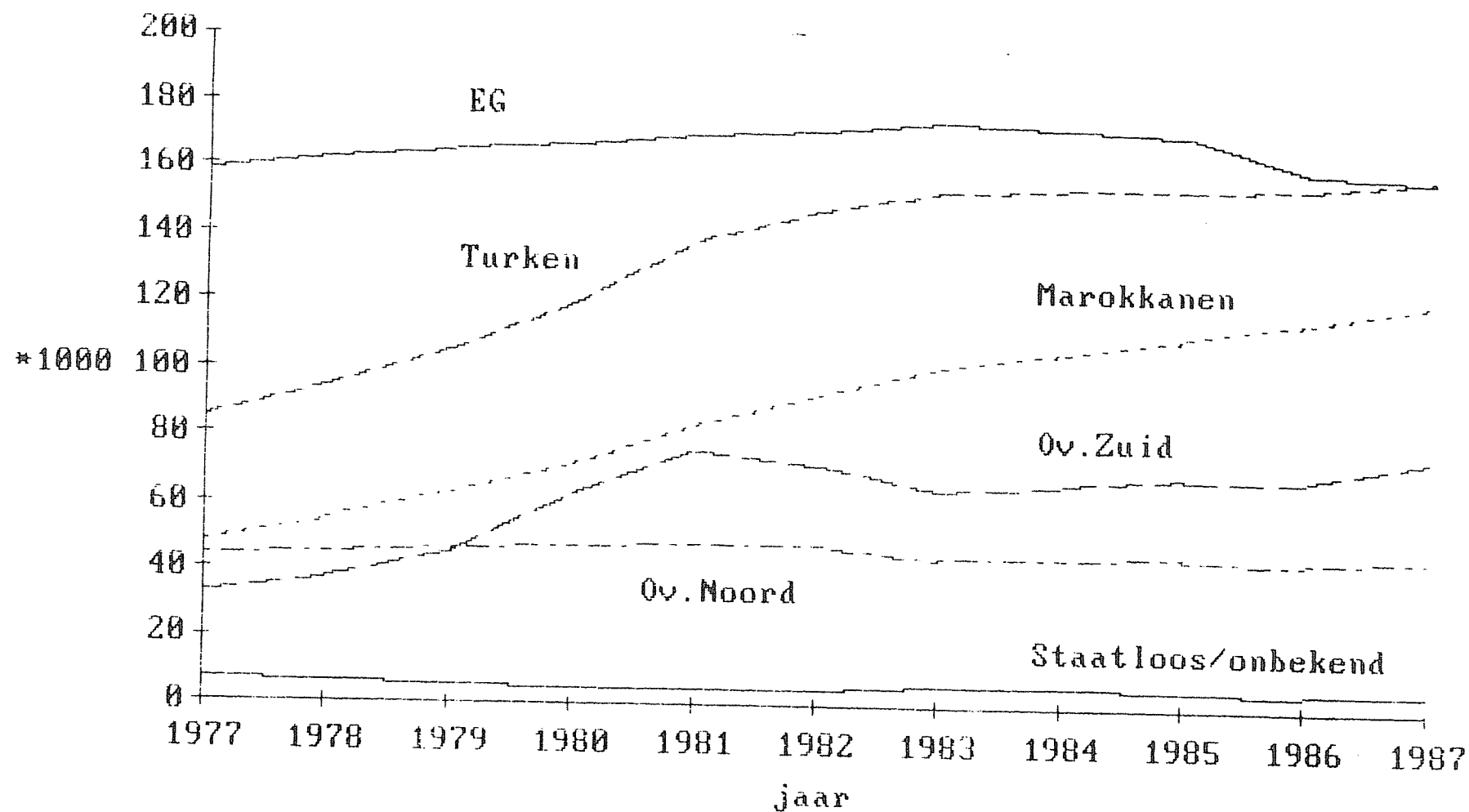
- (a) Relatief hoge immigratiesaldi, veroorzaakt door een tamelijk sterke immigratie en een geringe emigratie. Alleen in de periode 1982-1985 leidde een inzakkende immigratie in combinatie met een stijging van de (r)emigratie tot een zeer laag of negatief immigratiesaldo bij de Turken.
- (b) De immigratie is hoog aan het eind van de jaren zeventig (gezinshereniging van Turken en Marokkanen en immigratie van Surinamers) en zakt in de eerste helft van de jaren tachtig, mogelijk onder invloed van economische (Turken en Marokkanen) en politieke (Surinamers) omstandigheden. Tegelijkertijd neemt de emigratie licht toe. Vanaf het midden van de jaren tachtig neemt ook de immigratie weer toe als gevolg van een toeneming van de huwelijksmigratie c.q. secundaire gezinshereniging (Turken en Marokkanen) en van het aantal asiolverzoeken ('overig Zuid'). Deze (asiel)immigratie vanuit Derde Wereldlanden is vooral de laatste drie jaar snel toegenomen.

De migratie vanuit de EG en de groep 'overig Noord' vertoont een geheel ander beeld (figuur 2c/d²):

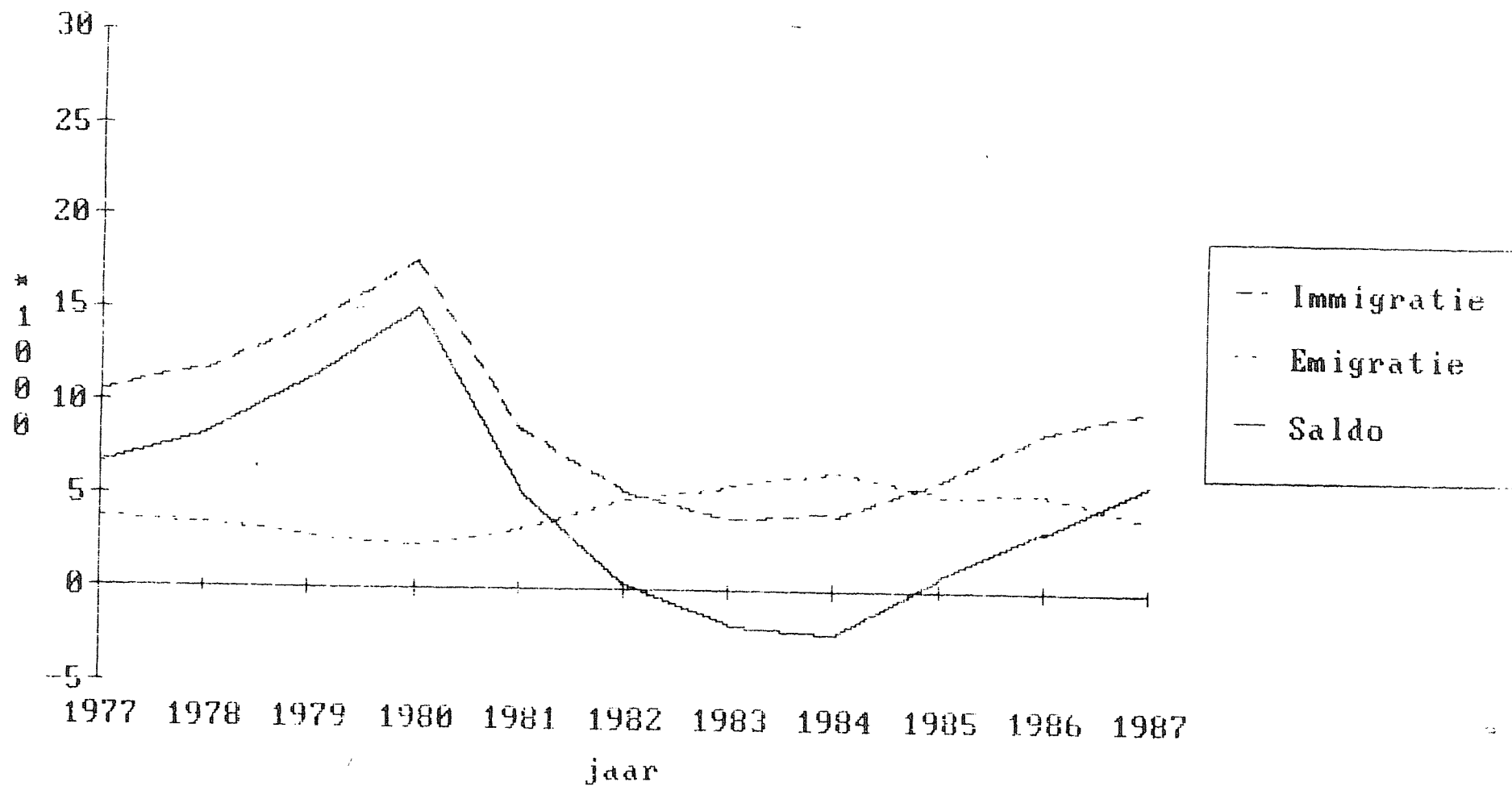
- (a) Het immigratiesaldo is weliswaar positief maar relatief laag. Het jaarlijkse aantal immigranten en emigranten houdt elkaar bijna in evenwicht. Vanaf 1984 zit er een stijgende lijn in het migratiesaldo.
- (b) De migratie fluctueert over het algemeen minder sterk, hoewel ook bij de EG-immigratie een tijdelijke afneming van de immigratie in de eerste helft van de jaren tachtig valt waar te nemen.

Het migratiesaldo van de niet-Nederlanders in totaal (figuur 2f) weerspiegelt derhalve sterk de invloed van de Turkse, Marokkaanse en 'overig Zuid' migratie (70-90 procent van het saldo in de jaren 1977-1987). De EG en 'overig Noord' zijn relatief sterk vertegenwoordigd bij de emigranten (55-70 procent). Van de immigranten heeft 30-50 procent een EG- of 'overig Zuid' nationaliteit.

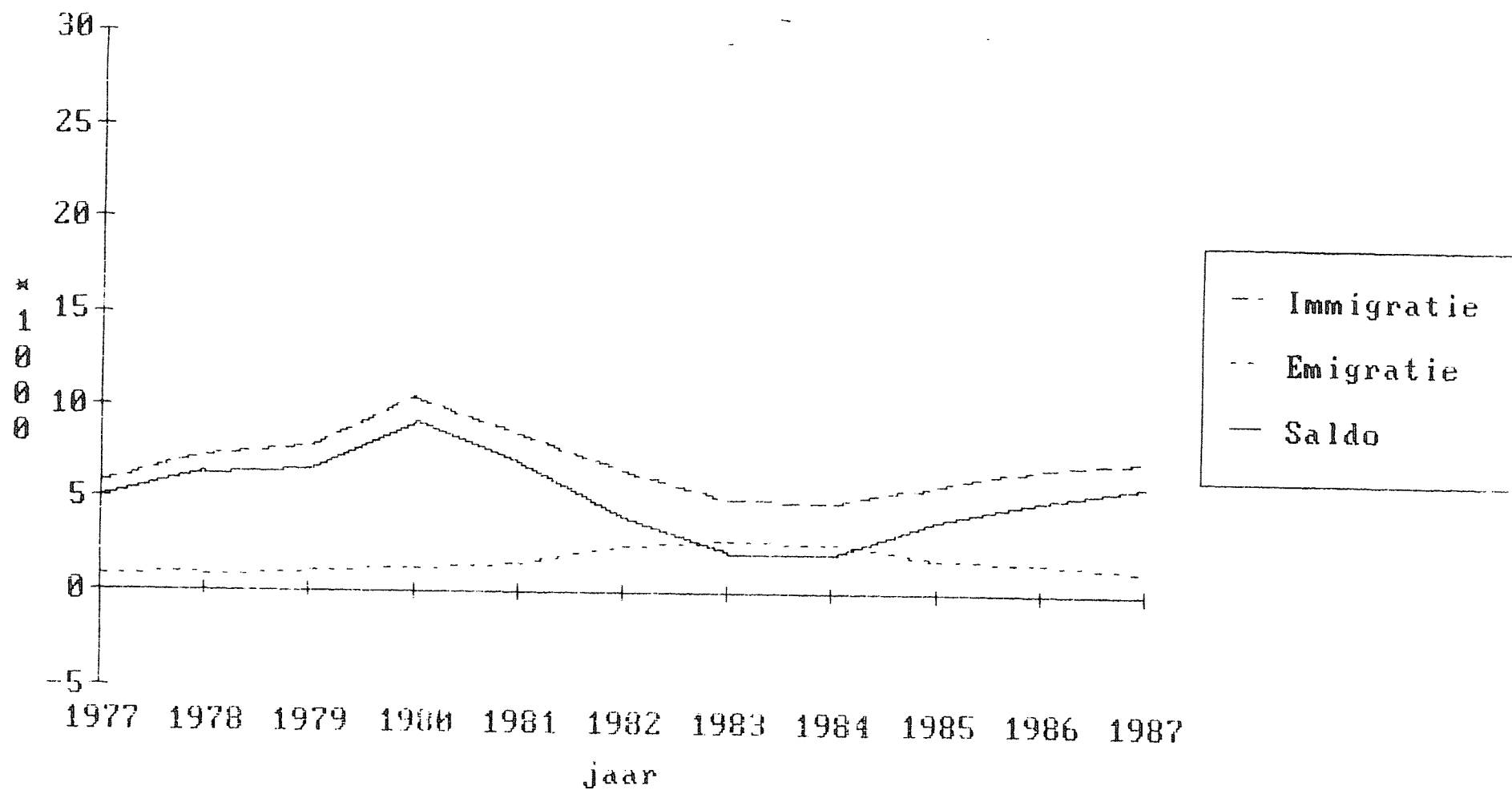
Figuur 1A: Aantal niet-Nederlanders in Nederland,
naar nationaliteit, 1977-1987



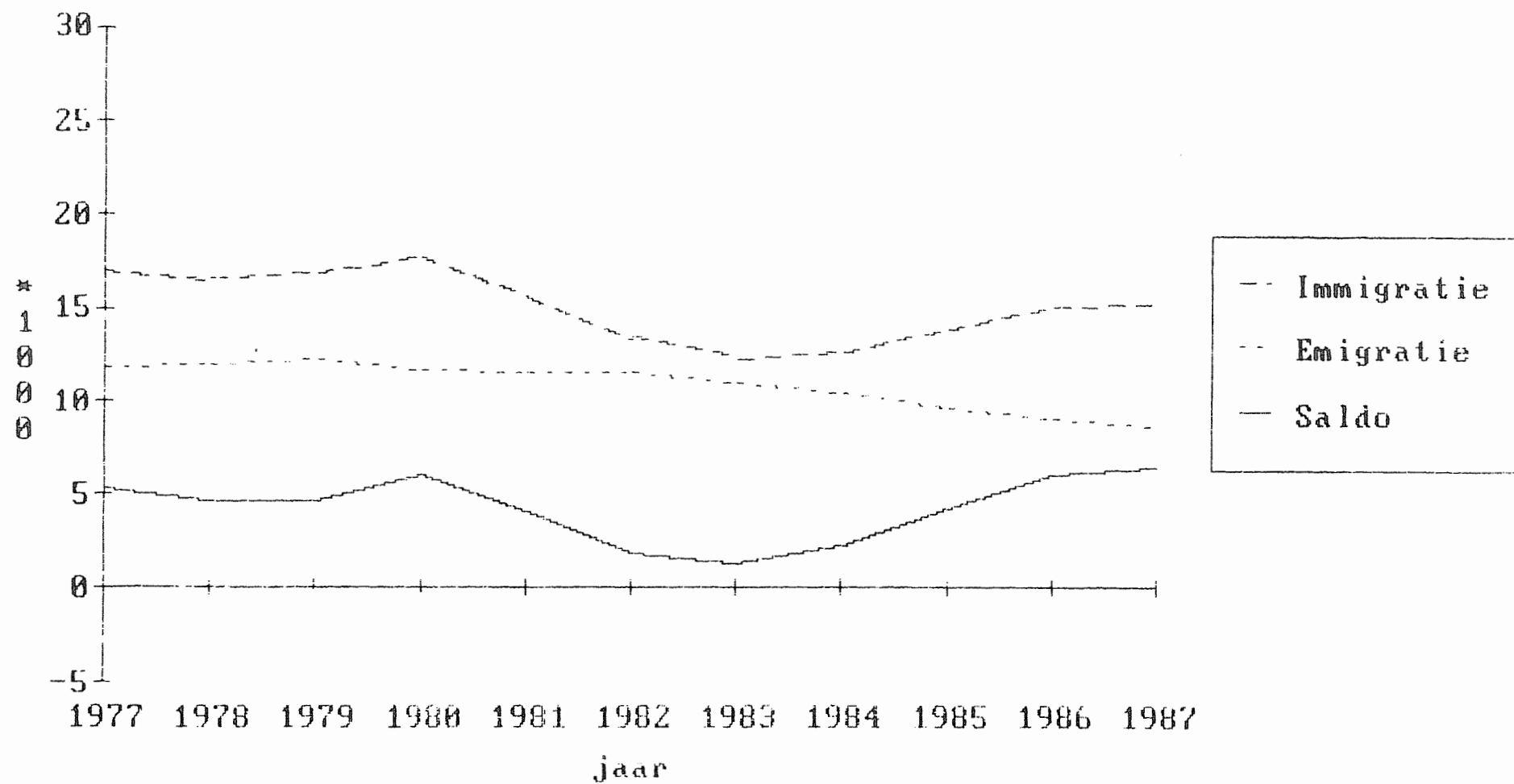
Figuur 2A: Buitenlandse migratie naar nationaliteit,
1977-1987: Turken



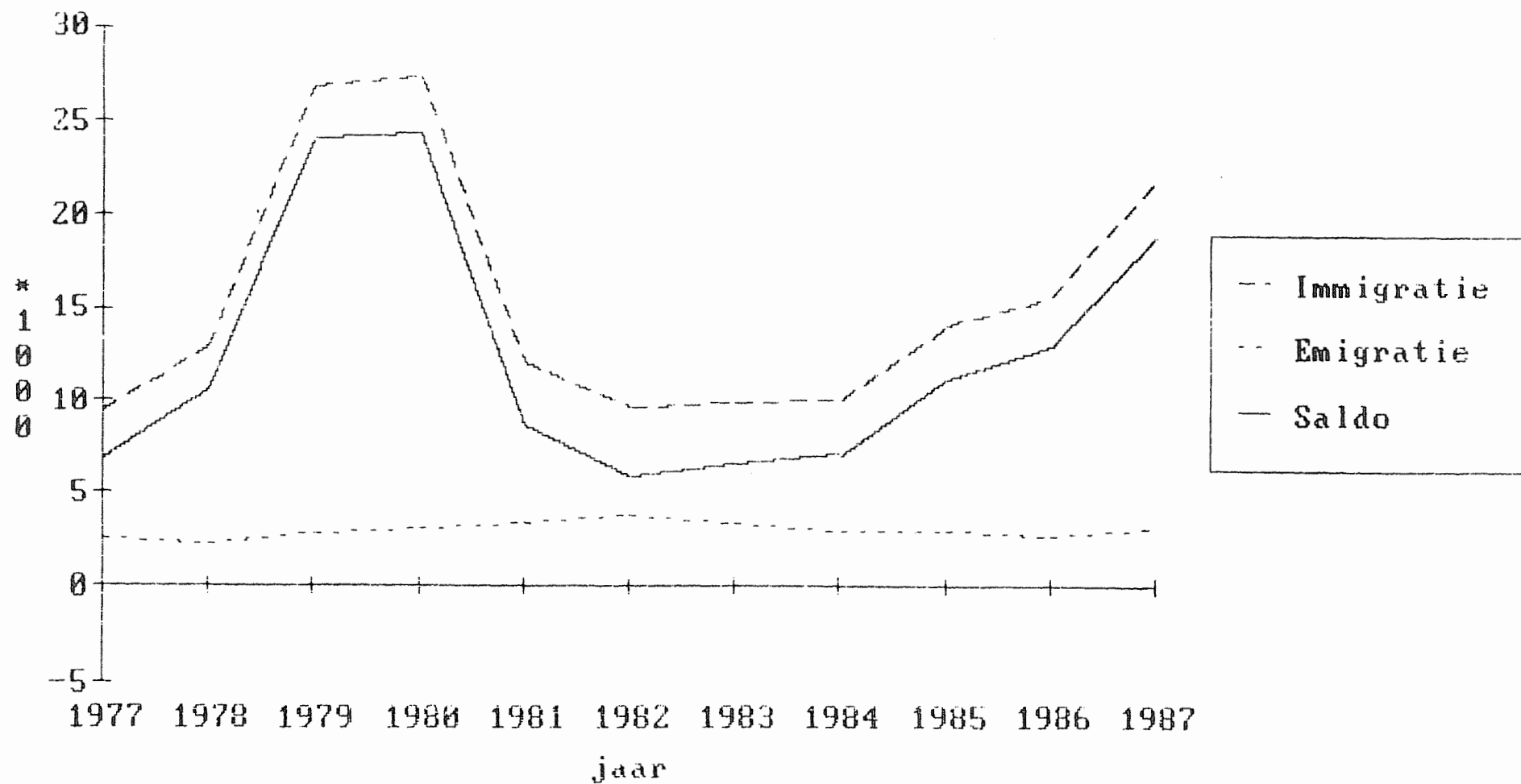
Figuur 2B: Buitenlandse migratie naar nationaliteit,
1977-1987: Marokkanen



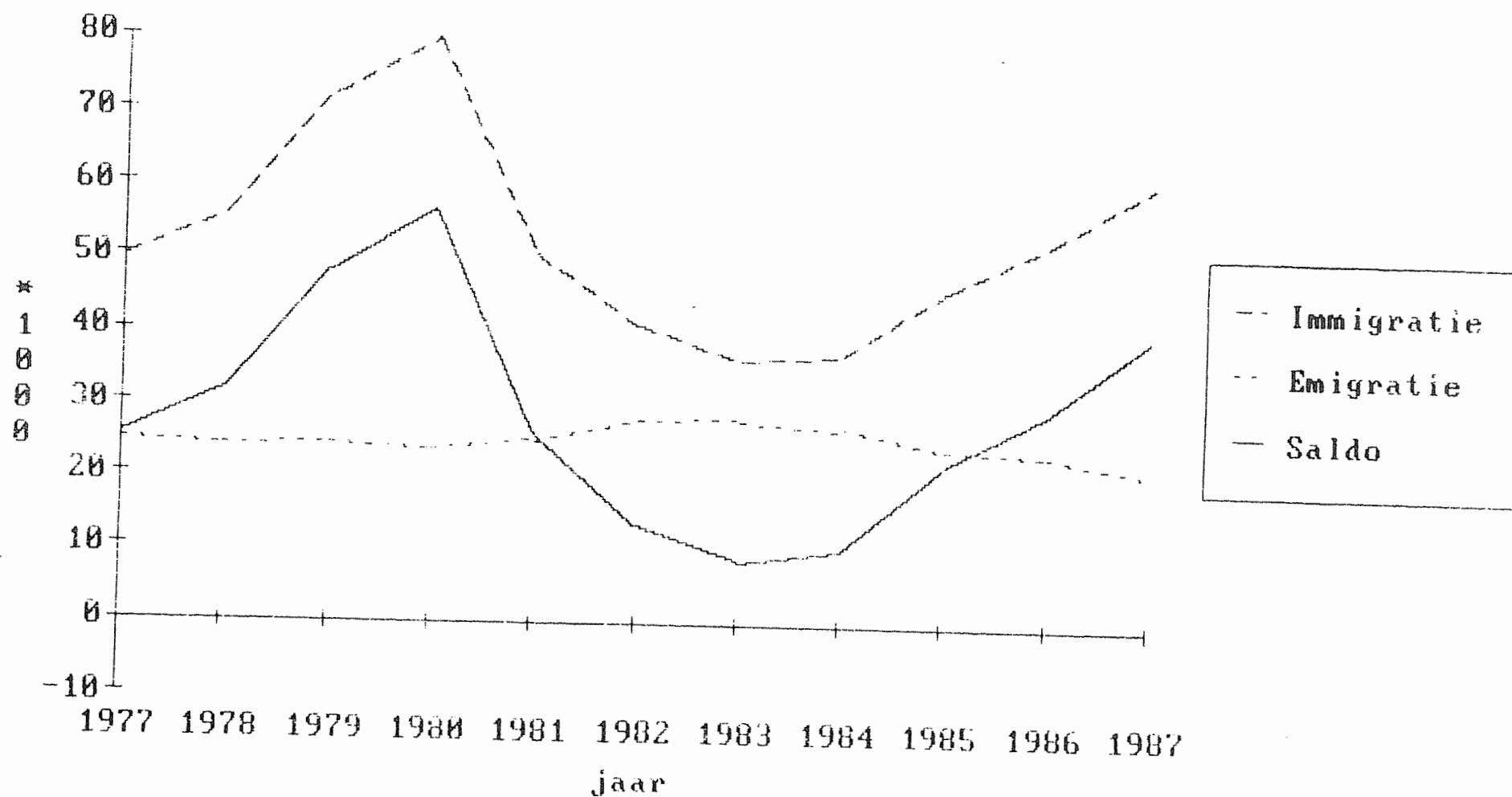
Figuur 2C: Buitenlandse migratie naar nationaliteit,
1977-1987: EG



Figuur 2E: Buitenlandse migratie naar nationaliteit,
1977-1987: 'Overig Zuid'



Figuur 2F: Buitenlandse migratie naar nationaliteit,
1977-1987: Totaal niet-Nederlanders



2.3. Natuurlijke groei

De natuurlijke toeneming (geboorte minus sterfte) van de niet-Nederlandse bevolking wordt grotendeels bepaald door de ontwikkeling in het aantal levendgeborenen. De sterfte bedraagt per jaar niet meer dan ongeveer 1500 personen.

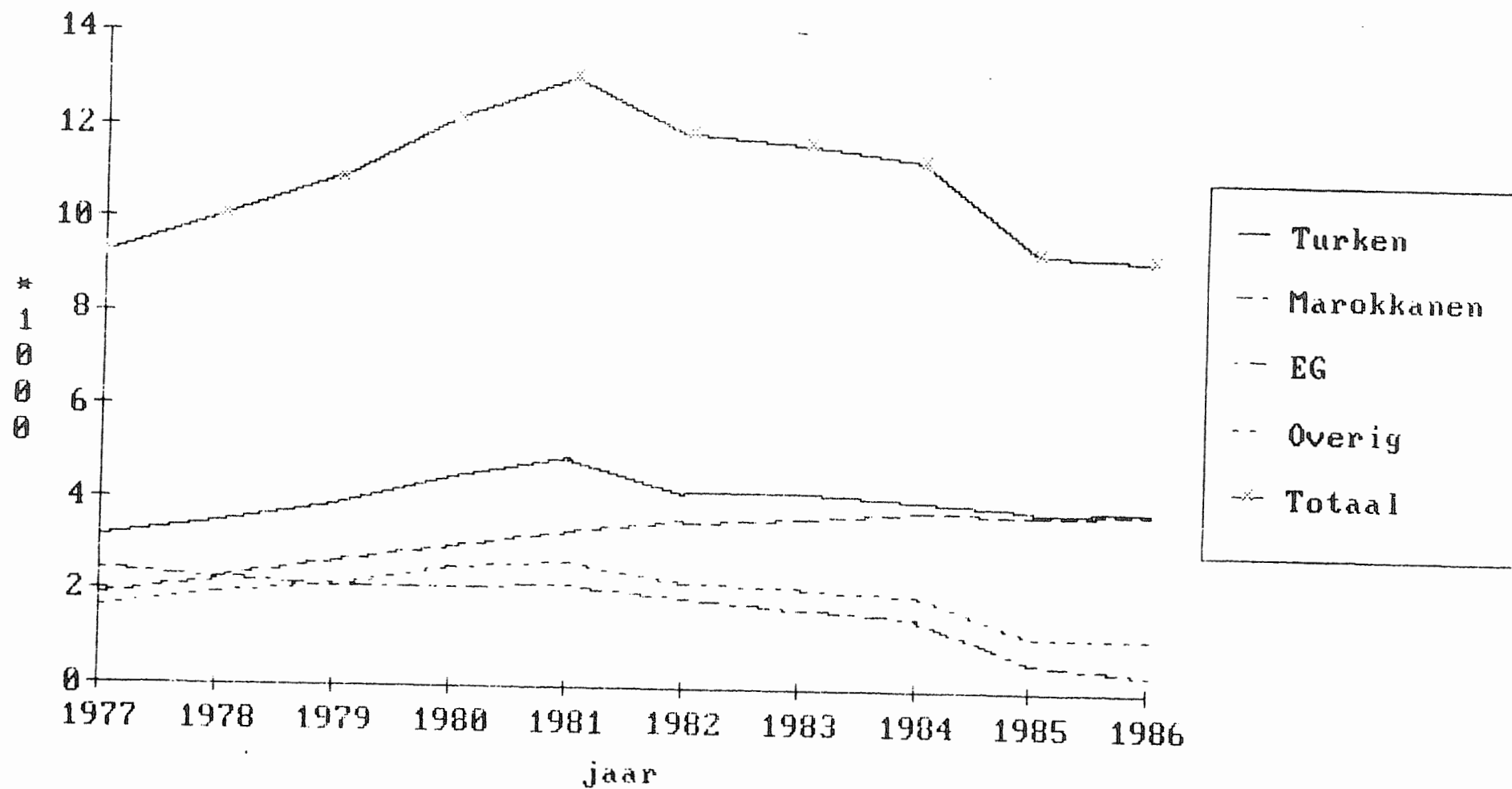
Het geboortenoverschot bij de Marokkanen neemt nog langzaam toe; bij de Turken is, na een aanvankelijke toeneming, in de jaren tachtig een stabilisatie ingetreden (figuur 3). Het tot 1985 langzaam afnemende geboortenoverschot bij de EG- en de overige nationaliteiten is vanaf 1985 gehalveerd. Dat heeft te maken met het in werking treden van de nieuwe Rijkswet op het Nederlander-schap. Kinderen geboren op of na 1 januari 1985 uit een Nederlandse moeder en een niet-Nederlandse vader, verkrijgen anders dan voorheen - de Nederlandse nationaliteit door geboorte. Dit statistische effect is ook van invloed op de groep Turken en Marokkanen, maar wordt ten dele gecompenseerd door een groeitendens in de geboorte; bovendien is het effect als gevolg van het relatief weinig vóórkomen van gemengde huwelijkssluiting bij deze twee bevolkingsgroepen tamelijk zwak.

Met uitzondering van de jaren 1982-1983 draagt het migratiesaldo meer bij aan de toeneming van het aantal niet-Nederlanders in Nederland dan het geboortenoverschot. Dat geldt met name voor de EG- en de 'overige' nationaliteiten: het migratiesaldo vormde in 1986 ruim 90 procent van de groei (exclusief nationaliteitswijzigingen en administratieve correcties). Daarentegen weegt het geboortenoverschot zwaarder mee in de toeneming van het aantal Turkse en Marokkaanse inwoners, namelijk voor bijna 50 procent.

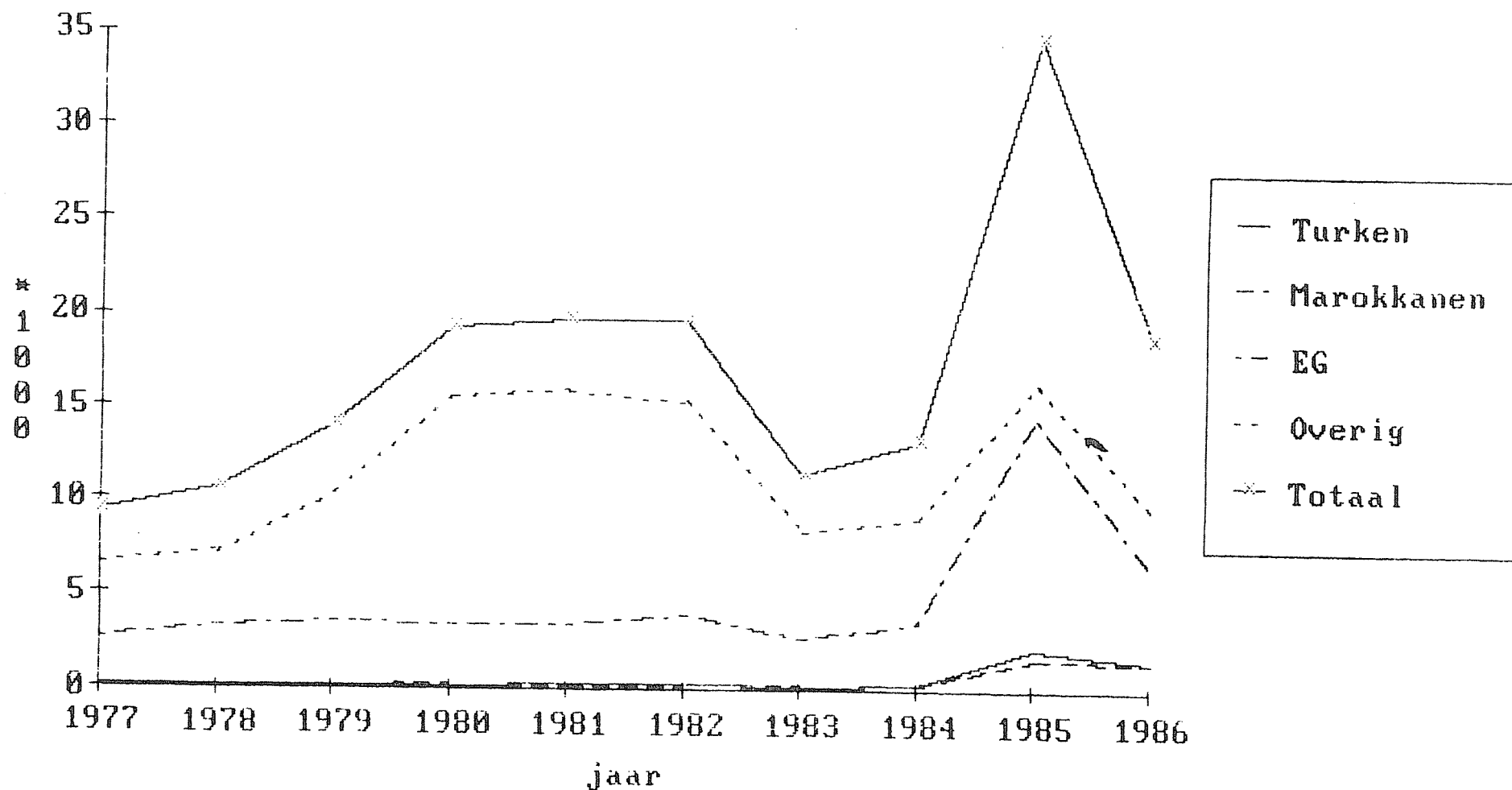
2.4. Wijzigingen van nationaliteit

Zoals al bleek in paragraaf 2.3. is de nationaliteitstoekenning of -wijziging van invloed op de omvang en de aantalsontwikkeling van de niet-Nederlandse bevolking. De mate waarin tot nationaliteitswijziging wordt overgegaan, verschilt sterk per onderscheiden groep (zie figuur 4). Turken en Marokkanen blijken nauwelijks van de mogelijkheden tot verkrijging van het

Figuur 3: Geboortenoverschot van de niet-Nederlandse bevolking in Nederland, naar nationaliteit, 1977-1986



Figuur 4: Saldo nationaliteitswijzigingen van de niet-Nederlandse bevolking in Nederland, 1977-1986



Nederlandschap gebruik te maken. Alleen in 1985 en 1986 gaat het om meer dan enkele honderden personen per jaar. Dat heeft te maken met de terugwerkende kracht volgens artikel 27 van de nieuwe Rijkswet op het Nederlandschap. Sinds 1985 geboren kinderen van een Nederlandse moeder en een niet-Nederlandse vader zijn automatisch ook Nederlander; kinderen die voor 1985 geboren zijn en die nog ongehuwd en minderjarig zijn, kunnen ingevolge dit artikel 27 tot 1 januari 1988 alsnog het Nederlandschap verkrijgen door het afleggen van een verklaring. Het effect van deze wetswijziging is ook bij de EG- en de overige nationaliteiten duidelijk aanwezig.

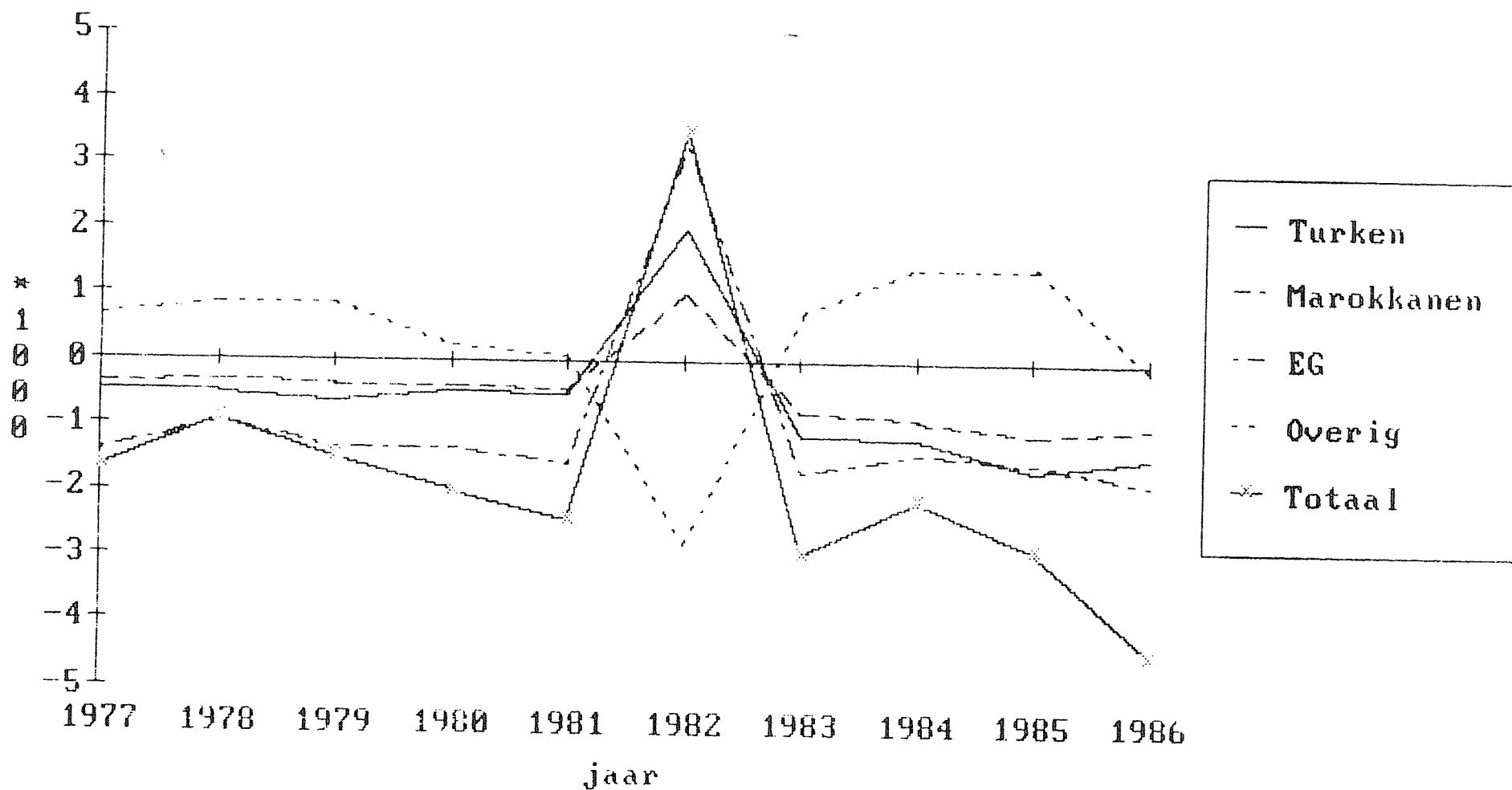
De eerdere piek in de nationaliteitswijziging bij de 'overige nationaliteiten' (vooral 1980-1982) kan worden toegeschreven aan de Surinamers.

2.5. Administratieve correcties

In administratieve zin worden de cijfers met betrekking tot de bevolkingsontwikkeling ten slotte beïnvloed door registratie- en mutatiefouten, e.d. Emigranten die geen bericht van vertrek doorgeven aan het bevolkingsregister, bij voorbeeld, worden te zijner tijd in de statistiek als 'administratieve correctie' verwerkt (figuur 5). Jaarlijks 'verdwijnen' er via deze administratieve correcties ongeveer 2500 Turken en Marokkanen, en ongeveer 1500 personen met een EG-nationaliteit uit het vreemdelingenbestand. Binnen de groep 'overige nationaliteiten' worden daarentegen doorgaans juist mensen aan het bestand toegevoegd, meestal met de aantekening 'nationaliteit onbekend' (of staatloos).

De vreemdelingenmutatiestatistiek waaruit de hier gebruikte statistische gegevens afkomstig zijn, wordt getoetst aan een periodieke bestandsopname bij de bevolkingsregisters. Per 1 januari 1983 heeft een dergelijke registertelling plaatsgevonden. Als gevolg daarvan zijn per saldo 3500 niet-Nederlanders aan het statistisch bestand toegevoegd.

Figuur 5: Saldo administratieve correcties niet-Nederlanders in Nederland, 1977-1986



2.6. Bevolkingssamenstelling naar leeftijd en geslacht

De boven in het kort beschreven ontwikkelingen in de migratie en in de natuurlijke toeneming van de onderscheiden bevolkingsgroepen worden weerspiegeld in de leeftijds- en geslachtsstructuur van de bevolking (figuur 6). De Turkse en Marokkaanse deelbevolkingen zijn jong; de relatief hoge vruchtbaarheid, met name bij de Marokkanen, zorgt voor een bevolkingspiramide met een brede basis. Daarentegen is de top van de piramide smal: de migranten zijn niet langer dan een jaar of twintig geleden naar Nederland gekomen en waren bij aankomst meestal niet ouder dan ongeveer 35 jaar. Er zijn derhalve nu, in de tweede helft van de jaren tachtig, nog vrij weinig ouderen. Bovendien keren ouderen vaak terug naar het land van herkomst. Dat geldt het sterkst voor de Turken: in 1986 vertrok 22 procent van de op 1 januari van dat jaar aanwezige Turkse mannen in de leeftijdsgroep 55-59 jaar (zie Van Praag, 1987; Berkien en Schoorl, 1988).

De groep 'overig Zuid' is een typische recente migrantenbevolking: het aandeel van de jong volwassenen (20-39 jaar), en vooral de mannen onder hen, is groot. Een recente migratiegeschiedenis, terugkeer, en/of naturalisatie zorgt ervoor dat het aandeel van de ouderen gering is. Het vruchtbaarheidsniveau is, net als bij de Turken en Marokkanen, relatief hoog.

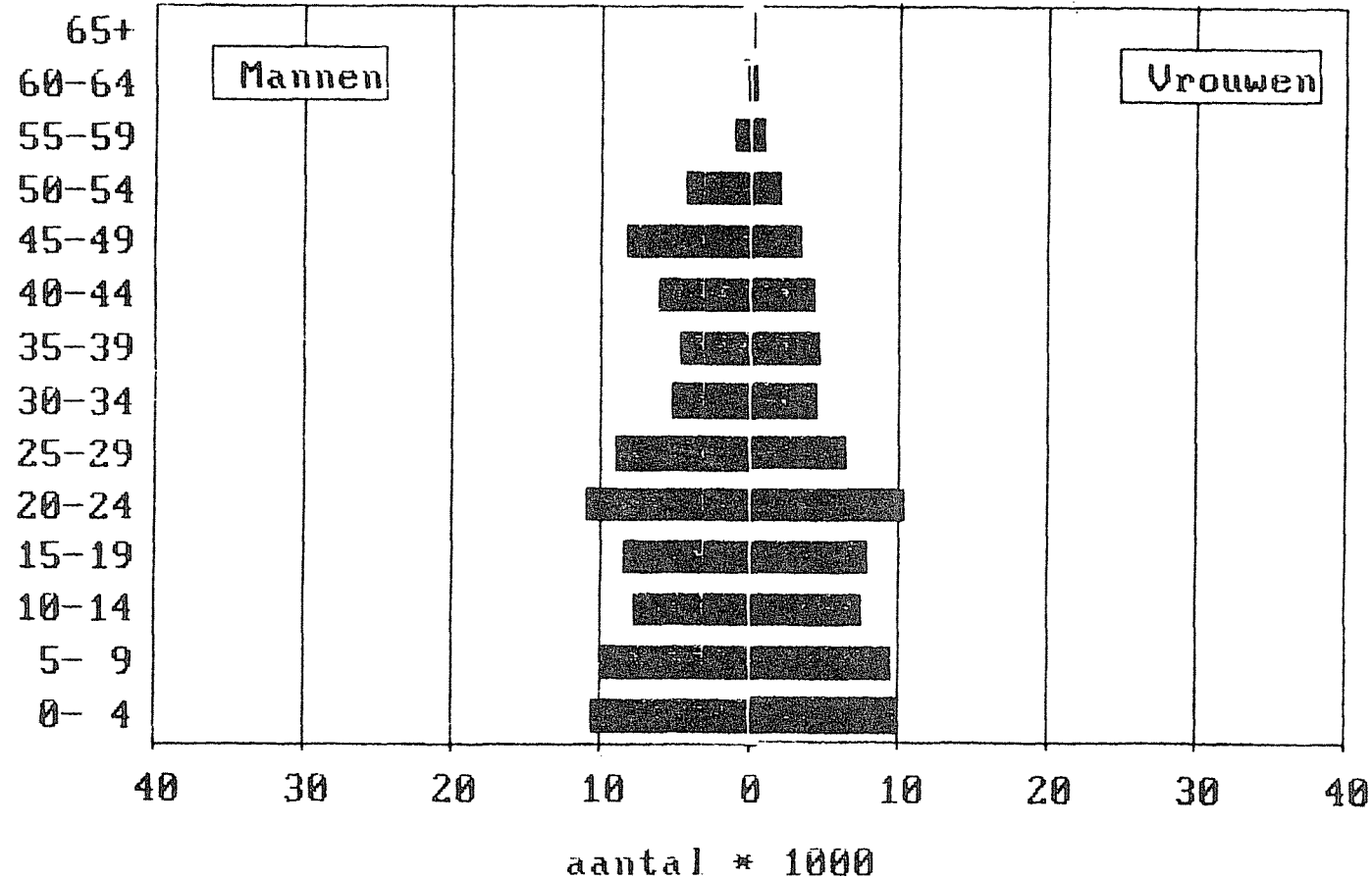
De EG-nationaliteiten en de groep 'overig Noord' hebben juist een smalle basis. De gezinnen zijn relatief klein, en kinderen uit naar nationaliteit gemengde huwelijken hebben de Nederlandse nationaliteit (door geboorte) of kunnen die verkrijgen (door optie) (zie ook de paragrafen 2.3 en 2.4). Het aandeel van de ouderen is groter, met name bij de EG-nationaliteiten. Belgen en Westduitsers zorgen voor het opvallend grote aandeel van de 65 plussers in de EG-groep.

2.7. Bevolkingsgroei

Alvorens in te gaan op de toekomstige ontwikkelingen worden in tabel 2 en figuur 7a/b de jaarlijkse groeipercentages van de niet-Nederlandse bevolking gepresenteerd (vgl. tabel 1 en figuur 1a voor de absolute cijfers).

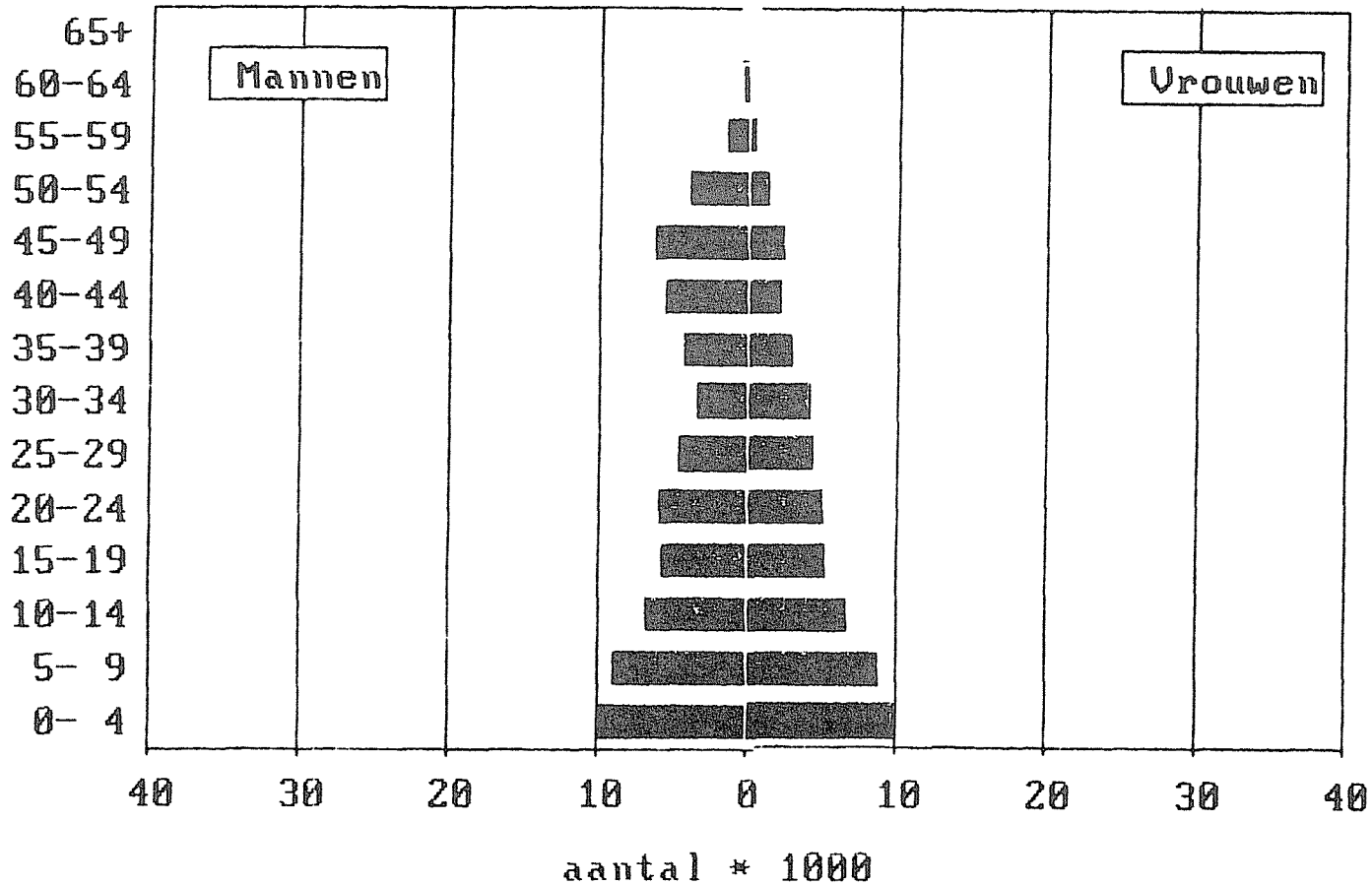
FIGUUR 6A: NIET-NEDERLANDERS 1987: TURKEN

leeftijd



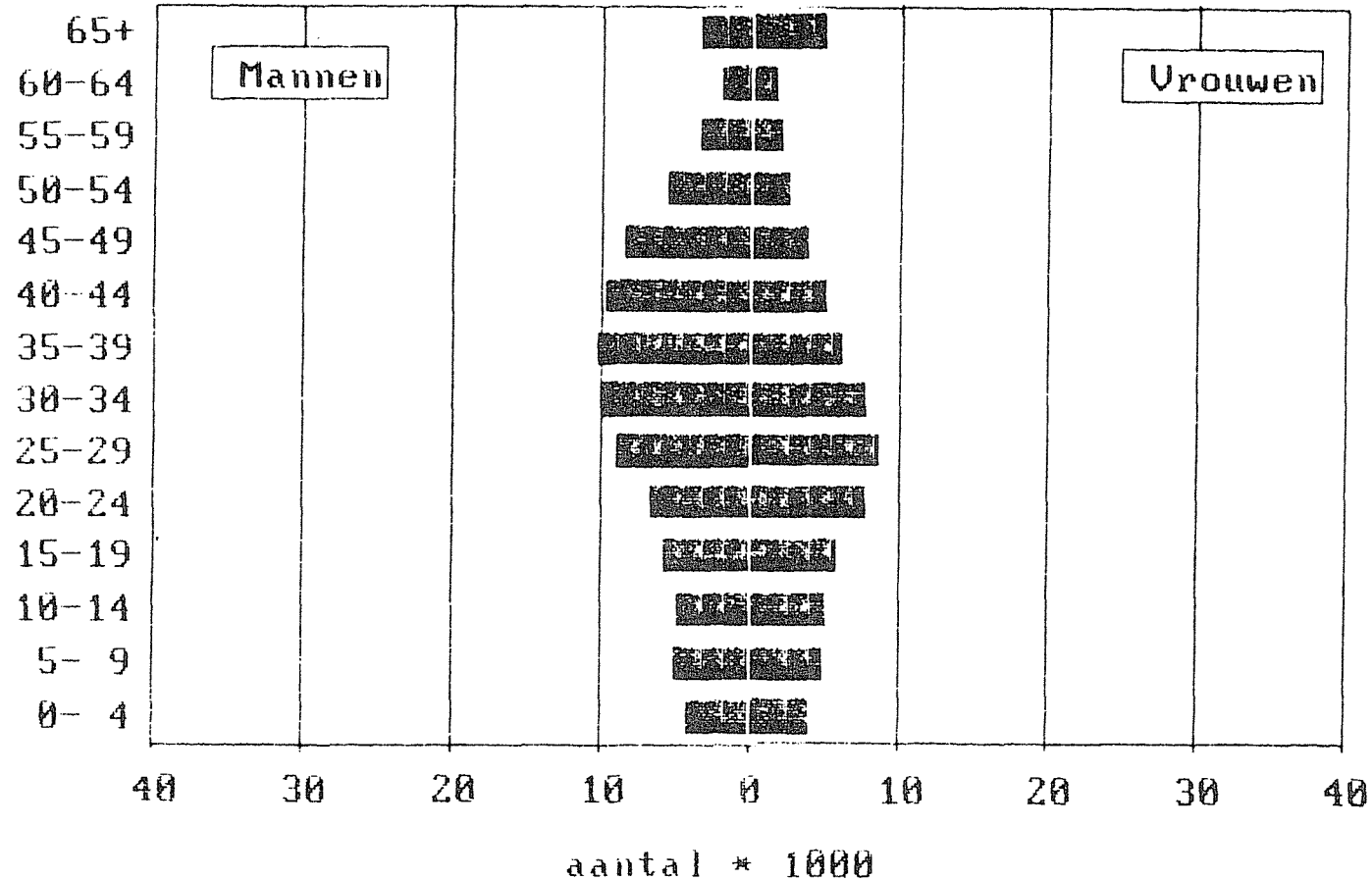
FIGUUR 6B: NIET-NEDERLANDERS 1987: MAROKKANEN

leeftijd



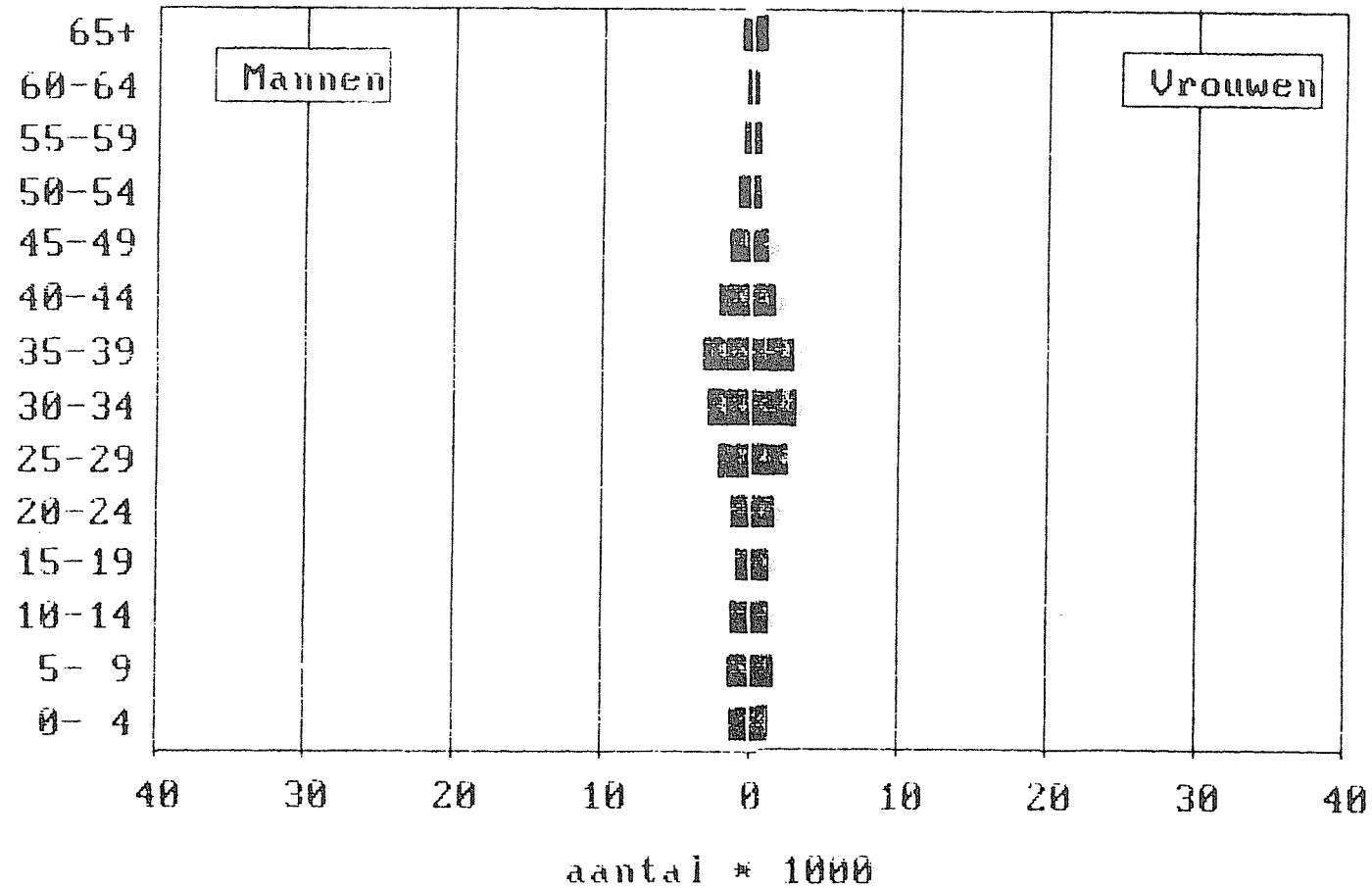
FIGUUR 6C: NIET-NEDERLANDERS 1987: ELF EG-LANDEN

leeftijd

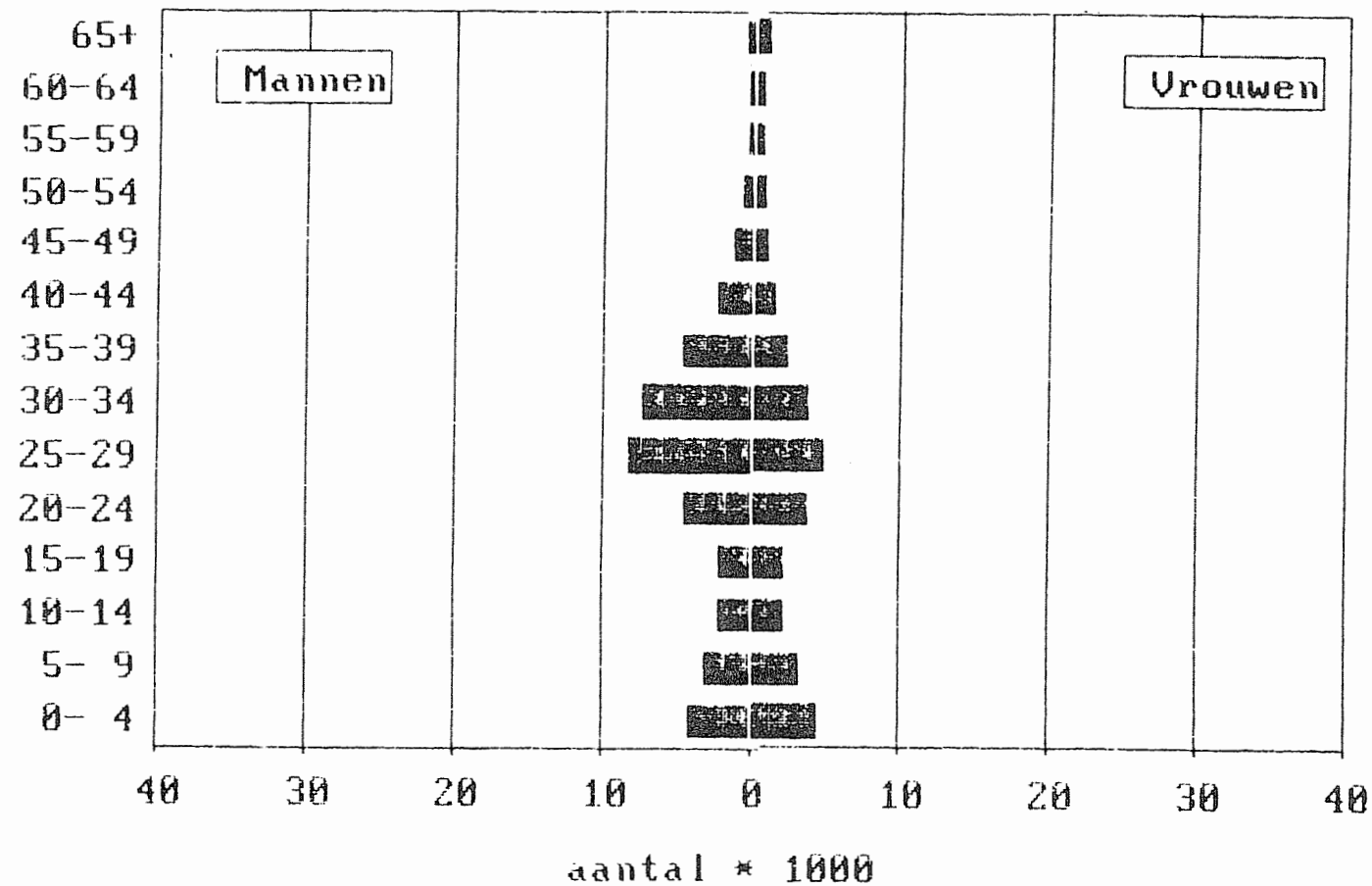


FIGUUR 6D: MIET-NEDERLANDERS 1987: OVERIG NOORD

leeftijd

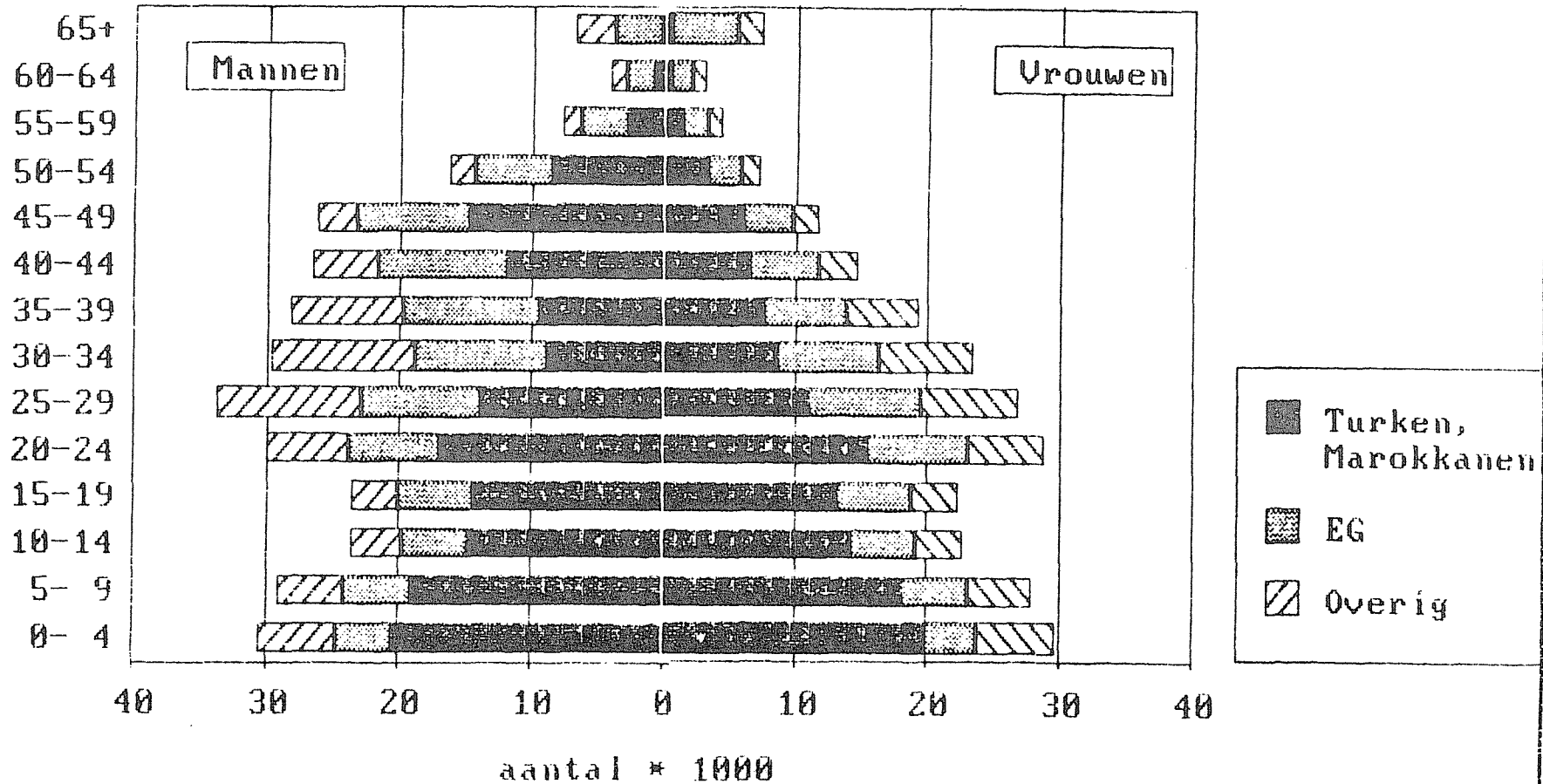


FIGUUR 6E: NIET-NEDERLANDERS 1987: OVERIG ZUID
leeftijd

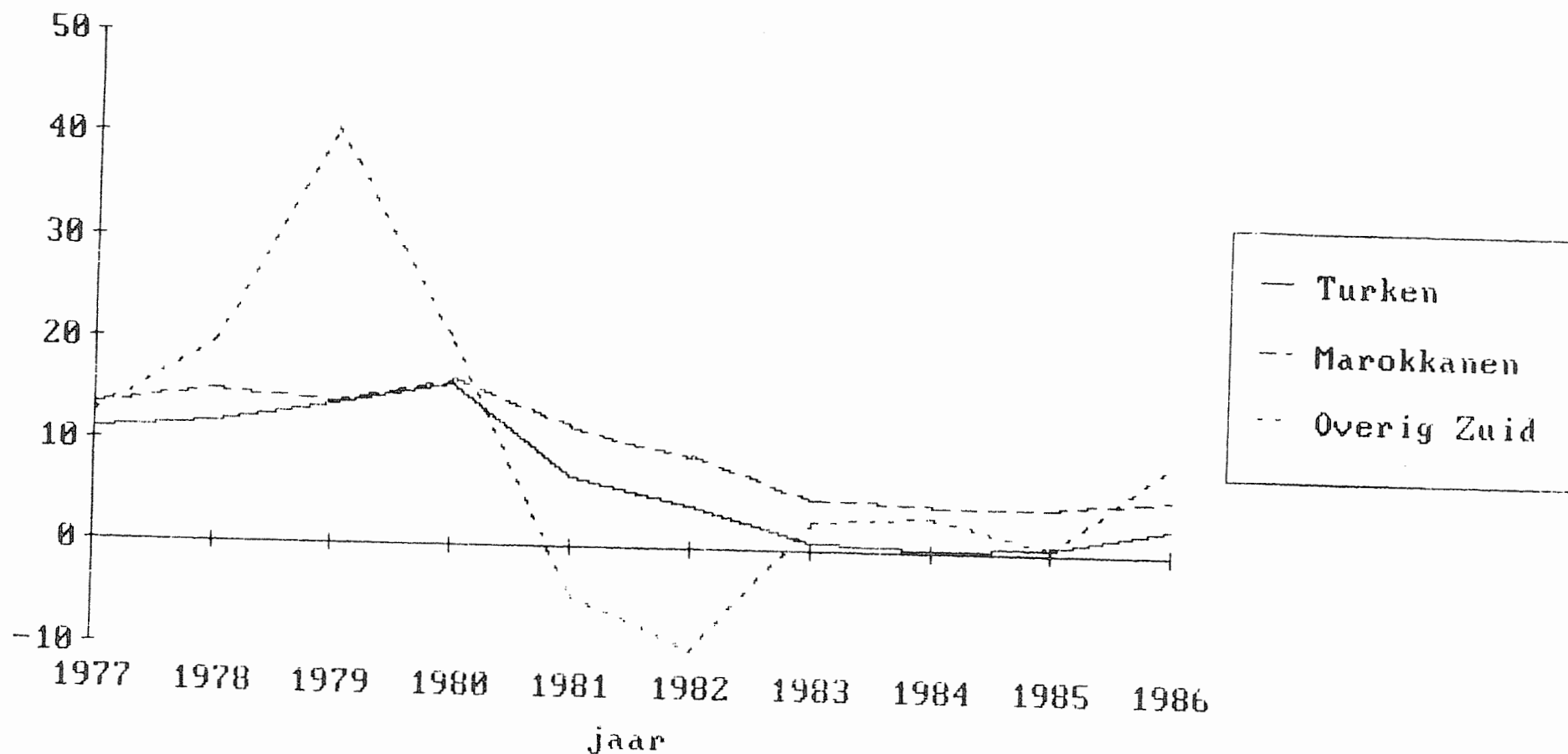


FIGUUR 6F: NIET-NEDERLANDERS NAAR NATIONALITEIT, 1987

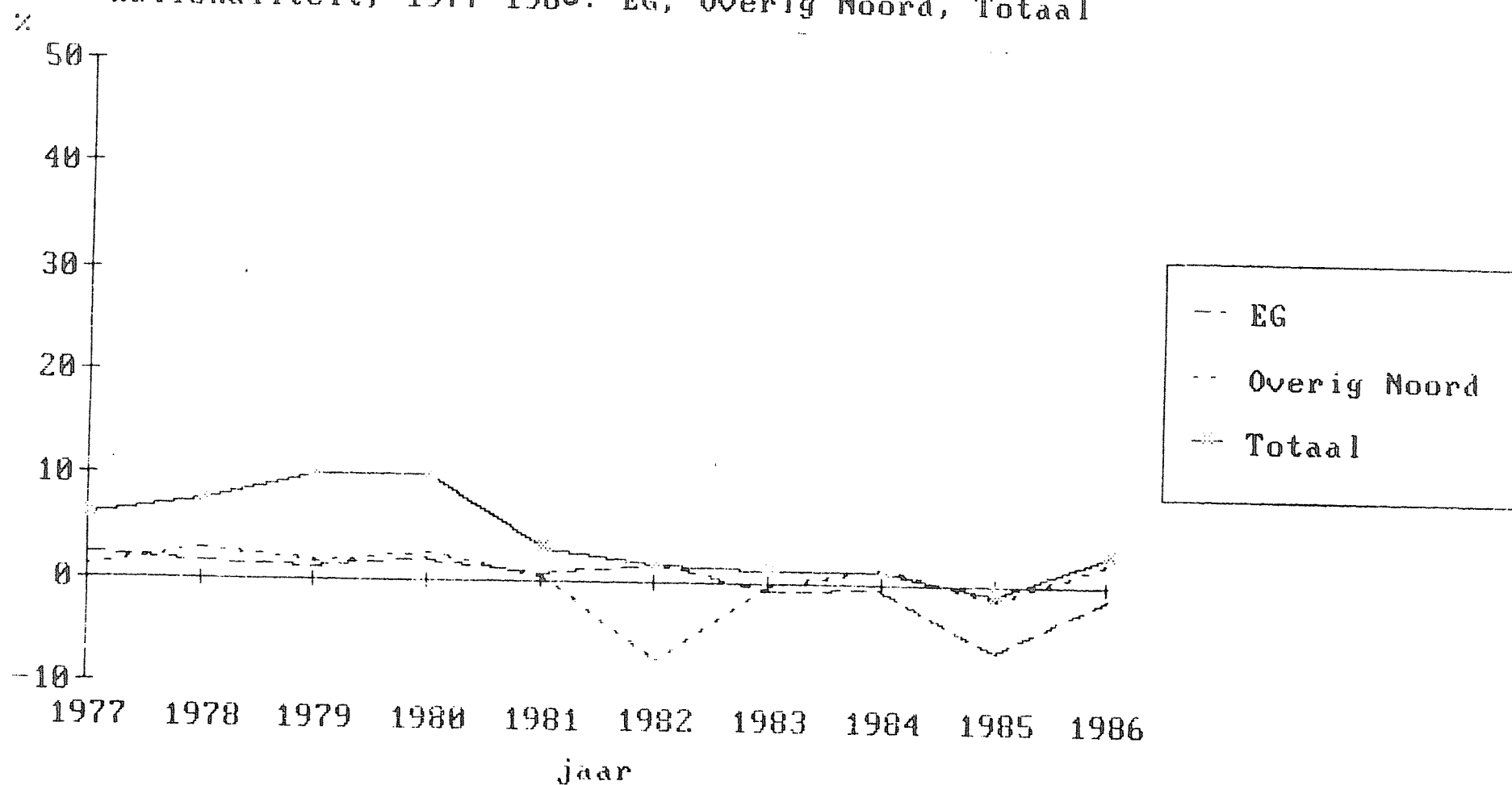
leeftijd



Figuur 7A: Jaarlijkse groeipercentages van de niet-Nederlandse bevolking in Nederland, naar nationaliteit, 1977-1986: Turken, Marokkanen, Overig Zuid



Figuur 7b: Jaarlijkse groeipercentages van de niet-Nederlandse bevolking in Nederland, naar nationaliteit, 1977-1986: EG, Overig Noord, Totaal



Tabel 2: Jaarlijkse groeipercentages van de niet-Nederlandse bevolking in Nederland, naar nationaliteit, 1977-1987

jaar	Turken	Marokk.	EG ¹	Ov.Noord	Ov.Zuid	Totaal ²
1977	11,0	13,5	2,4	1,1	12,6	6,2
1978	11,8	15,0	1,7	2,8	19,7	7,6
1979	13,7	14,0	1,1	1,7	40,5	10,1
1980	15,8	16,2	2,0	2,6	20,0	10,0
1981	6,8	11,7	0,7	0,3	-4,8	3,2
1982	4,2	9,1	1,8	-7,7	-9,9	1,7
1983	0,7	4,9	-0,9	-0,2	2,8	1,1
1984	0,2	4,6	-0,7	1,6	3,3	1,1
1985	0,5	4,5	-6,5	-1,5	0,5	-1,1
1986	2,7	5,5	-1,2	2,2	8,8	2,8

¹ Exclusief Luxemburg

² Inclusief staatlozen en personen met onbekende nationaliteit

Bron (basisgegevens): CBS

Het hogere migratiesaldo en het nog toenemende geboortenoverschot zorgen bij de Marokkanen voor een ten opzichte van de Turken sterkere bevolkingsgroei. Ondanks de wetswijziging met betrekking tot de nationaliteitstoekenning is de groei in 1986 - voor het eerst sinds 1980 - weer enigszins toegenomen. Het aantrekken van de immigratie speelt daarin een belangrijke rol.

De ontwikkeling van de EG-bevolking beweegt zich steeds rond nul (-1 à +2 procent). De uitzondering in 1985 werd veroorzaakt door de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap, een gecombineerd effect van de toekenning van het Nederlanderschap door geboorte (een effect dat vanzelfsprekend ook na 1985 van invloed zal blijven) en van de in de wet opgenomen optie-mogelijkheid volgens artikel 27.

De ontwikkeling van de groep 'overig Noord' komt sterk overeen met die van de EG, zij het dat het effect van de wijziging in de nationaliteitswetgeving minder geprononceerd is. De administratieve correcties verstoren het beeld in 1982 aanzienlijk. Aannemend dat deze een cumulatieve werking hebben gehad, dan is de werkelijke jaarlijkse toeneming in de periode 1977-1981 waarschijnlijk nog iets lager geweest dan volgens de hier gepresenteerde cijfers.

De ontwikkeling van de groep 'overig Zuid' fluctueert het sterkst, een weerspiegeling van de heterogene samenstelling van deze categorie. Na de Surinaamse 'immigratiegolf' aan het eind

van de jaren zeventig (1979-1980) volgde een Surinaamse naturalisatiepiek (1980-1982) die niet voldoende gecompenseerd werd door de toeneming van andere nationaliteiten binnen de categorie 'overig Zuid' om een reële afneming van de groep tegen te gaan. Vanaf 1983 begint de groep weer toe te nemen, met name als gevolg van de toeneming van de immigratie van vluchtelingen en asielzoekers uit Azië (met name Sri Lankanen/Tamils) en Afrika (onder andere Ethiopiërs en Ghanezen). In 1985 zakte deze positieve trend - tijdelijk - in, het effect van de wijziging van de nationaliteitswetgeving (minder niet-Nederlandse geboorten en de reeds herhaaldelijk beschreven naturalisatiepiek).

Voor de niet-Nederlandse bevolking als geheel is de groei de laatste vijf, zes jaar beperkt geweest, niet meer dan 1 à 2 procent per jaar. De wijziging in de nationaliteitswetgeving zorgde in 1985 zelfs voor een afneming van de niet-Nederlandse bevolking in Nederland. De hernieuwde groei in 1986 wordt vooral veroorzaakt door de Marokkaanse deelpopulatie (immigratie en geboorte) en door de categorie 'overig Zuid' (asielzoekers).

3. TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

3.1. Veronderstellingen

De veronderstellingen betreffen de periode van 1 januari 1987 tot 1 januari 1992. Over het jaar 1987 zijn voor de buitenlandse migratie al voorlopige cijfers met betrekking tot de waargenomen ontwikkelingen beschikbaar (zie paragraaf 2.2 en figuur 2).

Wat betreft de ontwikkeling van de deelpopulaties Turken en Marokkanen wordt verwezen naar de NIDI-voorspellingen van 1987 (zie Schoorl en Berkien, 1987; Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken, 1988; Berkien en Schoorl, 1988). Kort samengevat luiden de verwachtingen als volgt:

- (a) 1987: een voortzetting van de stijging van de Turkse immigratie en een gelijkblijvende immigratie van Marokkanen. Voor de periode vanaf 1988 wordt door een veronderstelde geleidelijke afname van de gezinsherenigende en huwelijks-migratie een geleidelijke afname van de immigratie verwacht.
- (b) Als gevolg van de experimentele remigratieregeling zal de emigratie van Turken op de korte termijn toenemen. De verruiming van de maatregel tot 50-54 jarigen zal ook in 1988 en in mindere mate in de jaren daarna een tijdelijk sterke toeneming van het aantal emigranten tot gevolg hebben. Voor Marokkanen geldt het bovenstaande ook, maar in veel mindere mate. Voor de leeftijdsgroepen die niet direct door de remigratieregeling beïnvloed worden, wordt de emigratiegeneigdheid (aantal emigranten per duizend van de aanwezige bevolking naar leeftijd en geslacht) op de korte termijn constant verondersteld. Deze veronderstelling vloeit voort uit de waargenomen stabiliteit van de emigratiecijfers in de jaren tachtig.
- (c) Een geleidelijke, lineaire, afname van de leeftijds-specifieke (huwelijks)vruchtbaarheid, met 1,5 à 2,5 procent per jaar (Turken) en 2,5 à 3,5 procent (Marokkanen).
- (d) Voor de berekening van de sterfte is gebruik gemaakt van de Nederlandse leeftijds- en geslachtsspecifieke sterfte-verhoudingen.
- (e) De in 1986 geldende leeftijds- en geslachtsspecifieke nationaliteitswijzigingscijfers zijn, onder aftrek van de nationaliteitswijzigingen ingevolge artikel 27 van de Rijkswet op het Nederlanderschap, toegepast op de periode vanaf 1987.

De ontwikkeling van de EG-bevolking als geheel is de afgelopen jaren zeer stabiel geweest. Tegenover afnemende bevolkingsgroepen met de Spaanse en Italiaanse nationaliteit stonden toenemende aantallen Britten. Het de laatste paar jaren toenemende positieve migratiesaldo heeft niet opgewogen tegen de daling van het geboortenoverschot en de piek in de nationaliteitswijzigingen. Griekenland is in 1981 tot de EG toegetreden. De overgangs-regeling met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers is eind 1987 afgelopen. Het is nog niet duidelijk wat het effect

daarvan zal zijn; enige toeneming van de immigratie lijkt waarschijnlijk, maar een grote stroom immigranten wordt niet verwacht. Het aantal in Nederland wonende Grieken schommelt al jaren rond de 4000 en het migratiesaldo beweegt zich rond nul. Spanje en Portugal zijn EG-lid sinds 1 januari 1986; de overgangsregeling met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers uit die landen zal pas eind 1992 aflopen. Enig effect daarvan valt derhalve buiten de ramingsperiode. (Overigens is het Spaanse migratiesaldo al jaren negatief en het Portugese zeer laag. Beide bevolkingsgroepen nemen af; momenteel wonen er nog 18 duizend Spanjaarden en 7,5 duizend Portugezen in Nederland.)

De geconcretiseerde verwachtingen luiden als volgt:

- (a) Het migratiesaldo wordt geschat op een niveau van 5800 à 6800 per jaar, dat wil zeggen, iets lager of hoger dan de in 1986-1987 waargenomen aantallen.
- (b) Het effect van de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap, ingevolge waarvan het Nederlanderschap wordt toegekend aan kinderen uit naar nationaliteit gemengde huwelijken, zal ook in de ramingsperiode zorgen voor een relatief laag geboortenoverschot van 300 à 500 personen per jaar.
- (c) Aangezien het optierecht volgens artikel 27 van de Rijkswet op het Nederlanderschap in 1987 nog van kracht is, zal het saldo nationaliteitswijzigingen in dat jaar nog relatief hoog zijn, naar schatting 7 à 9 duizend personen. Voor de volgende jaren wordt verwacht dat het niveau gelijk zal zijn aan dat van de eerst helft van de jaren tachtig, ongeveer 3500 per jaar.
- (d) Ten slotte worden jaarlijks 1500 personen van het bestand afgetrokken ter verdiscontering van de administratieve correcties.

De categorie 'Overige nationaliteiten' wordt wat betreft de migratieveronderstellingen onderverdeeld in de categorieën 'overig Noord' en 'overig Zuid'.

De ontwikkeling van de omvang van de groep 'overig Noord' is zeer stabiel geweest. Het migratiesaldo is laag maar neemt de laatste jaren enigszins toe. Op basis van de recente trends kan een jaarlijks migratiesaldo in de orde van grootte van 2 à 3 duizend personen per jaar verwacht worden.

Het geboortenoverschot voor de groep 'overige nationaliteiten' in zijn geheel is laag en is als gevolg van de wijziging in de nationaliteitswetgeving bijna gehalveerd. De categorie 'overig Zuid' draagt voor ongeveer 80 procent bij aan het geboortenoverschot en dat aandeel is stijgende. Aangezien de vruchtbaarheid bij deze laatstgenoemde groep ten opzichte van de categorie 'overig Noord' relatief hoog is, is het niet onwaarschijnlijk dat het aantal geboorten in de toekomst zal toenemen. Deze tendens kan versterkt worden door het feit dat de leeftijdsopbouw van de categorie 'overig Zuid' jong is en door een toeneming van de immigratie. Het geboortenoverschot van de groep 'overige nationaliteiten' wordt geraamd op 1100 à 1600 per jaar.

De toekomstige migratie-ontwikkeling van de groep 'overig Zuid' is moeilijk te schatten. Ze wordt momenteel gedomineerd door asielzoekers. Het migratiesaldo is vooral in de jaren 1985-1987 aanzienlijk toegenomen, maar werd in 1985 gecompenseerd door de piek in de nationaliteitswijzigingen. De algemene verwachting is dat de hoge levensstandaard in Nederland - en andere Europese landen - gecombineerd met de economische situatie en de bevolkingsdruk in landen van de Derde Wereld er voor zullen zorgen dat de immigratiedruk en daarmee ook het migratiesaldo in de toekomst positief en relatief hoog zullen blijven. Daarnaast zal de geplande afschaffing van de Europese (EG) grenzen in 1992 mogelijk kunnen leiden tot een stijging van de immigratie, door een noordwaartse verhuizing van in Zuid-Europese landen wonende immigranten uit Derde Wereldlanden. Maar de consequenties van dit beleid vallen buiten de in het kader van deze rapportage relevante ramingsperiode.

Aan de andere kant zouden de politieke ontwikkelingen in Suriname kunnen leiden tot retournigratie van een deel van de Surinamers in Nederland.

Vertaald in cijfers leveren de bovenstaande beschouwingen een voorzichtige schatting op van een migratiesaldo van 16 à 20 duizend personen per jaar.

Resteert voor de groep 'overige nationaliteiten' een schatting van het aantal toekomstige nationaliteitswijzigingen en administratieve correcties. Wat betreft de nationaliteitswijzigingen wordt een aantal van 10 à 12 duizend in 1987 aannemelijk geacht; voor de daaropvolgende jaren wordt gerekend

met aantallen van 7 à 8 duizend. Ten slotte zullen er, ter verdiscontering van de administratieve correcties, in 1987 500 personen van het bestand afgetrokken worden, oplopend tot 900 in 1991.

3.2. Ramingen

De in paragraaf 3.1. geconcretiseerde veronderstellingen zijn verwerkt in tabel 3a (lage variant) en 3b (hoge variant). De keuze voor een hoge en een lage variant wordt, gezien het onzekere karakter van ramingen c.q. vooruitberekeningen, noodzakelijk geacht. Naarmate de ontwikkelingen in het recente verleden grilliger zijn verlopen, liggen de op de analyse van deze ontwikkelingen gebaseerde hoge en lage waarde verder uiteen. De jaarlijkse toename van de Turkse deelpopulatie wordt geschat op 3,3 à 4,2 procent, die van de Marokkanen op 5,0 à 5,8 procent. Wat betreft de EG-nationaliteiten wordt de jaarlijkse groei geraamd op 0,1 à 0,9 procent. De overige nationaliteiten zullen volgens de raming jaarlijks met 7,2 à 10,4 procent toenemen.

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit rapport wordt een raming van de bevolking met niet-Nederlandse nationaliteit gepresenteerd, onderscheiden in vier groepen nationaliteiten, te weten Turken, Marokkanen, personen met een nationaliteit van een der EG-landen, en personen met een andere nationaliteit dan de hiervoor genoemde.

De ramingsperiode loopt van 1 januari 1987 tot 1 januari 1992. Een eventueel effect van de afschaffing van de grenzen binnen de EG (1992) op de immigratie is derhalve buiten beschouwing gebleven.

Voor de Turkse en Marokkaanse deelpopulaties is gebruik gemaakt van in 1987 door het NIDI opgestelde vooruitberekeningen.

Het uitgangspunt voor de overige ramingen is een globale analyse van recente trends, waarbij geen rekening is gehouden met leeftijds- en geslachtspecifieke ontwikkelingen. De uitkomsten

Tabel 3a: Raming niet-Nederlanders 1987-1992: lage variant

	Bevolk. 1-1-'87	Migr. saldo	Geboorten overschot	Nation. wijzig.	Adm. corr.	Bevolk. 1-1-'92
Turken	161.000	11.000	22.000	-4.000	p.m.	190.000
Marokkanen	123.000	17.000	20.500	-3.500	p.m.	157.000
EG	159.500	29.500	1.500	-23.000	-7.500	160.000
Overig	125.500	93.500	5.500	-44.000	-3.500	177.000
w.o.:						
Ov.Noord	45.000	11.000				
Ov.Zuid	75.000	82.500				
Staatloos/ onbekend	5.000	p.m.				
Totaal	569.000	151.000	49.500	-74.500	-11.000	684.000

Tabel 3b: Raming niet-Nederlanders 1987-1992: hoge variant

	Bevolk. 1-1-'87	Migr. saldo	Geboorten overschot	Nation. wijzig.	Adm. corr.	Bevolk. 1-1-'92
Turken	161.000	17.000	23.000	-4.000	p.m.	197.000
Marokkanen	123.000	21.500	21.500	-3.500	p.m.	162.500
EG	159.500	33.500	2.500	-21.000	-7.500	167.000
Overig	125.500	114.000	8.000	-38.000	-3.500	206.000
w.o.:						
Ov.Noord	45.000	15.000				
Ov.Zuid	75.000	99.000				
Staatloos/ onbekend	5.000	p.m.				
Totaal	569.000	186.000	55.000	-66.500	-11.000	732.500

worden derhalve uitdrukkelijk gepresenteerd als ramingen in plaats van vooruitberekeningen c.q. prognoses.

Een tweede nadeel van het rekenen met totale aantallen - naast de kans op grotere vooruitberekeningsfouten - is het ontbreken van de mogelijkheid om gegevens te verschaffen over bij voorbeeld jongeren, ouderen, de beroepsbevolking, vrouwen, enz.

De resultaten van de ramingsprocedure zijn opgenomen in tabel 3. De Turkse deelpopulatie zal naar verwachting toenemen van 161 duizend personen in 1987 tot 190 à 197 duizend in 1992, een stijging met 18 à 22 procent over de gehele periode van vijf jaar. De toeneming van de Marokkaanse bevolking zal naar

verwachting groter zijn: 157 à 162,5 duizend personen in 1992 versus 123 duizend in 1987, een toeneming met 28 à 32 procent.

De EG-bevolking in Nederland zal waarschijnlijk vrij stabiel blijven, met een totale groei van niet meer dan 0,3 à 4,7 procent (van 159,5 duizend inwoners naar 160 à 167 duizend).

De categorie 'overige' nationaliteiten zal naar verwachting het sterkst toenemen. In 1987 woonden er 125,5 duizend personen van deze groep in Nederland; over vijf jaar wordt ze geraamd op 177 à 206 duizend personen. Vooral de raming van deze laatste groep wordt sterk beïnvloed door de recente ontwikkelingen in de immigratie. Het verleden heeft geleerd dat de immigratietrends sterk kunnen fluctueren; een in de nabije toekomst sterk inzakkend migratiesaldo - niet voorzien in deze raming - zal een overeenkomstig drukkend effect op de geraamde omvang van de groep hebben.

De geraamde differentiële ontwikkelingen zullen ook enig effect hebben op de samenstelling van de niet-Nederlandse bevolking naar nationaliteit (tabel 4). Het aandeel van de Turkse en Marokkaanse deelpopulaties zal ongeveer gelijk blijven, rond de 50 procent. Het EG-aandeel zal afnemen (van 28 naar ongeveer 23 procent), ten gunste van de overige nationaliteiten (van 22 naar circa 27 procent). Het aandeel van de niet-Nederlandse bevolking in de totale bevolking van Nederland zal - volgens de resultaten van deze ramingen in combinatie met die van de nationale bevolkingsprognose 1987 (CBS, 1988) - toenemen van 3,9 procent tot 4,6 à 4,8 procent.

Tabel 4: Samenstelling van de niet-Nederlandse bevolking naar nationaliteit, 1 januari 1987-1992

	Aandeel in niet-Nederlandse bev.			Aandeel in totale bev. van Nederland		
	1987	1992 laag hoog		1987	1992 laag hoog	
Turken	28	28	27	1,1	1,3	1,3
Marokkanen	22	23	22	0,8	1,0	1,1
EG	28	23	23	1,1	1,1	1,1
Overig	22	26	28	0,9	1,2	1,4
Totaal	100	100	100	3,9	4,6	4,8

NOTEN

1. De migratiegegevens voor 1987 zijn voorlopig.
2. Zie noot 1.

LITERAATUUR

- Beer, J. de, Demografische ramingen voor 1987. CBS Maandstatistiek van de Bevolking 35(1987)12, 14-17.
- Berkien, J.F.M. en J.J. Schoorl, Vooruitberekening allochtone deelpopulaties in Nederland: Turken en Marokkanen 1987-1997. NIDI, Den Haag, 1988.
- Brinkman, C.J., Het Nederlandse nationaliteitsrecht in de praktijk. Samsom/VUGA, Alphen aan den Rijn/Den Haag, 1985.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Bevolkingsprognose voor Nederland 1984-2035. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Uitkomsten bevolkingsprognose 1987. CBS Maandstatistiek van de Bevolking 36(1988)1, 25-34.
- Dekkers, A.J.M. en H. Kuijper, Verdere stijging van de immigratie in 1986. CBS Maandstatistiek van de Bevolking 35(1987)11, 14-19.
- Entzinger, H.B., Een kleine wereld. Migrantenstudies 3(1987)4, 2-20.
- Goossen, Hans, De sociaal-economische positie van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland. Verslag van een vooronderzoek. Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut, Den Haag, 1987.
- Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Asiel zoeken in Nederland, Justitiële verkenningen 13(1987)8.
- Muus, Philip J., Migration, minorities and policy in the Netherlands. Recent trends and developments. SDPEMI 1987. University of Amsterdam, Institute for Social Geography, Amsterdam, 1987.
- Praag, C.S. van, Remigratie onder de experimentele regeling. Gebruik en financiële consequenties. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, november 1987. Stukwerk 1987/4.
- Praag, C.S. van, en B.W. Friljing, De experimentele remigratieregeling: veelbelovend stiefkind van het minderhedenbeleid. Migrantenstudies 3(1987)3, 28-28.
- Schoorl, J.J. en J.F.M. Berkien, Prognose Turken en Marokkanen in Nederland 1987-1997. Demos 3(1987)10, 73-76.
- Tas, R.F.J., Mijzigingen van nationaliteit 1985. CBS Maandstatistiek van de Bevolking 34(1986)9, 42-52.

Tas, R.F.J., De demografische ontwikkeling van de Surinaamse en Antilliaanse bevolking in Nederland, 1971-1986. CBS Maandstatistiek van de Bevolking 34(1986)10, 25-39.

Voets, S.Y. en J.J. Schoorl, Demografische ontwikkeling en samenstelling van de Chinese bevolking in Nederland. NIDI, Den Haag, 1988.

Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB), Aspecten van het bevolkingsvraagstuk anno 1987. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer, januari 1988.

'materiële overhead' (huisvestingskosten als aandeel van de personeelskosten) en de 'organisatorische overhead' (organisatiekosten als aandeel van de personeelskosten). Geconstateerd kan worden dat de materiële overhead gemiddeld genomen relatief gering is bij instellingen met een landelijke steunfunctie (10%), maar des te groter is bij instellingen met een bovenlokale steunfunctie (23%) en instellingen met landelijke activiteiten (30%). De verschillen tussen individuele instellingen blijken zich in relatief sterke mate voor te doen bij de groep van instellingen met een bovenlokale steunfunctie. Bovendien blijkt dat bijna 30% van deze instellingen een materiële overhead kent die boven het gemiddelde van deze groep ligt. Ten aanzien van de huisvestingskosten blijken er zich - in tegenstelling tot wat zou kunnen worden verwacht - bij de instellingen geen schaafeffecten (dalende huisvestingskosten per manjaar bij een toenemende omvang van de instellingen) voor te doen. De organisatorische overhead ligt bij de drie te onderscheiden functionele groepen op een vergelijkbaar niveau (variërend van 16% tot 18%). Hierbij blijken zich in omvang vooral belangrijke verschillen voor te doen bij de vijf instellingen met landelijke activiteiten. Daar waar in het ene geval de organisatiekosten nog geen 15% van de personeelskosten bedragen, is er in het andere geval sprake van een aandeel van ruim 65%. Ten slotte blijkt dat er tussen de functionele groepen van instellingen evidente verschillen zijn waar te nemen wanneer de materiële en organisatorische overhead te zamen worden gezien. Hier dringt zich - evenals met betrekking tot het ontbreken van schaafeffecten bij de huisvestingskosten - derhalve de vraag op of geen efficiency-verbetering mogelijk is in die zin dat bij een aantal instellingen de overhead wordt teruggebracht.

Een onderscheid van instellingen met een bovenlokale steunfunctie naar doelgroep leert, dat de materiële overhead bij instellingen voor buitenlandse migranten en personen van Surinaamse en Antilliaanse afkomst ten opzichte van de overige instellingen met 23% respectievelijk 24% hoog is. Daarentegen kennen de instellingen gericht op personen van Molukse afkomst, woonwagenbewoners en zigeuners een grotere organisatorische overhead dat gemiddeld genomen varieert tussen de 25% en 27%.

De personeelskosten per manjaar vertonen tussen de drie functionele groepen van instellingen, gelet op de gemiddelde niveau's van respectievelijk f 66.000,- (instellingen met landelijke activiteiten), f 70.000,- (instellingen met een landelijke steunfunctie) en f 73.000,- (instellingen met een bovenlokale steunfunctie), nogal wat verschillen. Binnen de onderscheiden groepen is het niveauverschil tussen individuele instellingen echter relatief gering. Anders ligt dit wanneer de huisvestingskosten per manjaar worden gezien. Weliswaar kennen deze met respectievelijk f 22.000,- en f 19.000,- voor instellingen met een bovenlokale steunfunctie een - in orde van grootte-vergelijkbare hoogte (instellingen met een landelijke steunfunctie liggen in

Daarnaast blijken gemiddeld genomen vooral voor de instellingen met landelijke activiteiten en instellingen met een landelijke steunfunctie subsidies van overige ministeries van aanmerkelijk belang voor de bekostiging van de activiteiten. Het gaat daarbij gemiddeld om 10% en 13% van de totale inkomsten. Nadere bestudering leert echter dat bekostiging door overige ministeries van toepassing is voor slechts drie van de tien instellingen. Voor de instellingen met een bovenlokale steunfunctie blijken de subsidies van gemeenten met gemiddeld 12% van de totale inkomsten van belang voor het financieel draagvlak. Deze subsidiestroom is geconcentreerd bij ruim 33% van deze instellingen. Overigens rijst hierbij de vraag of, en zo ja in welke mate, ook na het herstructureringsproces in de beleidssector de gemeentelijke subsidies een bestendig karakter dragen.

Binnen de groep van instellingen met een bovenlokale steunfunctie blijkt ook voor de op de verschillende doelgroepen gerichte instellingen de grote afhankelijkheid van subsidies van het ministerie van WVC. Het gaat daarbij om percentages variërend van 80 tot 99. De instellingen voor woonwagenvolwoners en zigeuners blijken een relatief groot beroep te (kunnen) doen op subsidies van de provincies (14%). Instellingen voor buitenlandse migranten en personen van Surinaamse en Antilliaanse afkomst blijken in omvang een soortgelijk beroep op gemeenten te (kunnen) doen (13%). De overige inkomsten (zoals subsidies van derden) blijken daarentegen voor de instellingen van beperkte betekenis te zijn.

Doelmatigheid

Inzicht in de kostenstructuur, waarbij vooral de relatie tussen directe en indirecte kosten, maar zoveel mogelijk ook de relatie tussen kosten en activiteiten in beschouwing worden genomen, is een eerste vereiste voor enige taxatie van de doelmatigheid van de inrichting van werkzaamheden van instellingen. Geconstateerd moet worden dat er - althans voor 1986-zodanige verschillen in de structuur van de kosten waarneembaar zijn, dat de vraag rijst of de hier en daar bijzonder ongunstige kostenstructuur niet mede uitdrukking is van een mindere doelmatigheid. In het onderzoek is in elk geval niet gebleken dat er overheersende schaalvoor- of nadelen zijn die een ongunstige kostenstructuur in het algemeen kunnen verklaren.

Er zijn allereerst niet onaanzienlijke verschillen in materiële overhead zowel tussen de functionele groepen van instellingen als tussen individuele instellingen. Deze spreiding blijkt zich vooral bij de instellingen met een bovenlokale steunfunctie voor te doen. Er zijn op de tweede plaats - weliswaar in minder pregnante vorm - de verschillen in organisatorische overhead. Dit blijkt zich vooral voor te doen bij de instellingen met landelijke activiteiten. Er zijn op de derde plaats de verschillen in huisvestingskosten per

manjaar, die zich vooral in sterke mate voordoen bij de instellingen met landelijke activiteiten en instellingen met een bovenlokale steunfunctie. Het is derhalve in het bijzonder op het vlak van de materiële en de organisatorische overhead - zowel afzonderlijk als tezamen - dat een groot aantal instellingen mogelijk doelmatigheidswinst kunnen boeken. Vooral een aantal instellingen met een bovenlokale steunfunctie en instellingen met landelijke activiteiten worden wat dit betreft gekenmerkt door een in verhouding ongunstige kostenstructuur. Het is daarmee de vraag - aan de instellingen - in hoeverre die ongunstige kostenstructuur ook onvermijdelijk is.

Daarnaast blijkt dat de aard van en de kwantitatieve informatie over de activiteiten die de instellingen doorgaans en in hoofdzaak verrichten, maakt dat van de doelmatigheid van de feitelijke werkzaamheden op dit moment maar in beperkte mate een beeld kan worden verkregen. Wel kan worden geconstateerd dat de instellingen voor de bekostiging van activiteiten in overwegende mate afhankelijk zijn van overheidssubsidies en dat andere inkomsten relatief van geringe omvang zijn. De vraag rijst in welke mate in dit opzicht meer mogelijkheden kunnen worden benut om activiteiten te bekostigen. Verbreding van het - qua aard zeer smalle - financiële draagvlak van de instellingen, mede door waar mogelijk een wat 'marktgericht' optreden, kan wellicht belangrijke voorwaarden scheppen voor een grotere aandacht op het terrein van de doelmatigheidsbevordering.

Stationsweg 25 2312 AS Leider
Telefoon 071-253737
Fax 071-253702

EINDRAPPORT

DE DOELTREFFENDHEID VAN STEUNFUNCTIE-INSTELLINGEN

RIN: 8002/11 april 1988

CONCLUSIE

De steunfunctie-instellingen hebben zich redelijk succesvol omgevormd van eerste- naar tweedelijnsorganisaties. De eerstelijns taken zijn grotendeels afgestoten en men is begonnen de vijf nieuwe taken (pleitbezorgen, begeleiden etc) uit te voeren ten aanzien van de eigen organisaties, gemeenten en algemene instellingen.

Met de begrippen 'begeleiding, pleitbezorging, voorlichting, methodiek-ontwikkeling, studie- en onderzoek' kunnen de steunfunctie-instellingen niet erg uit de voeten. Het is voor hen onduidelijk welke activiteiten onder welke begrippen vallen. De instellingen gebruiken deze termen dan ook niet om hun eigen werkzaamheden mee te benoemen.

In de werkplannen komt niet duidelijk naar voren, welke beleidsterreinen extra aandacht krijgen. De indruk bestaat, dat de steunfunctie-instellingen zich op een zo breed mogelijk terrein willen presenteren. Het is aan de hand van de dossiers niet mogelijk te stellen dat bijvoorbeeld arbeid, wonen en onderwijs meer aandacht krijgen dan de overige beleidsterreinen.

Uit de gesprekken met de steunfunctie-instellingen blijkt, dat de door de overheid gewenste nadruk op arbeid en onderwijs wordt gevolgd. Het is voor iedereen duidelijk, dat hier de grootste knelpunten én mogelijkheden liggen voor leden van de betreffende etnische danwel culturele minderheidsgroep. De steunfuncties zoeken aansluiting bij bestaande initiatieven op deze twee terreinen en proberen, vaak via een bestuursfunctie, deze initiatieven toegankelijk te maken voor de eigen doelgroep.

Enkele steunfunctie-instellingen proberen op het terrein van arbeid te komen tot een netwerk met, naast henzelf, gemeente-ambtenaren, GAB en eventuele andere betrokkenen. Met het bedrijfsleven zijn er nog nauwelijks rechtstreekse contacten.

Het vrouwen-, en meer nog het jongerenwerk, stuit bij de uitvoering op praktische problemen. Door de lage organisatiegraad van zowel vrouwen als jongeren en het gebrek aan eerstelijns opbouwwerkers, verrichten steunfunctie-instellingen ten aanzien van deze twee groepen eerstelijns werkzaamheden. Dit is echter in strijd met de nieuwe taakstelling, die dit type werkzaamheden uitsluit.

Conclusie

De steunfunctie-instellingen hebben een omvangrijk takenpakket bij beperkte middelen en menskracht. Men ervaart dit als een groot knelpunt ten aanzien van de nieuwe taakstelling. Het merendeel van de steunfunctie-instellingen reageert op deze situatie door een aantal keuzen te maken. Deze keuzen hebben betrekking op de doelgroepen en de beleidsterreinen waarop men zich richt. In deze keuzen is geen algemene lijn aan te brengen.

De gemaakte keuzen vertalen zich ook in de taakstelling van de consulenten. Als voorlichting prioriteit heeft stelt men voorlichters aan, hecht men belang aan vrouwen dan komt men tot een vrouwenconsulente etc. Bij de uitvoering van het werk blijkt, dat het regio-consulentschap een minder effectieve methode van werken is. Er is dan ook een verschuiving waar te nemen richting inhoudelijke specialisatie.

De steunfunctie-instellingen onderhouden in het merendeel van de gevallen op ad hoc basis, dat wil zeggen met een frequentie van minder dan eenmaal per maand, contact met verschillende vertegenwoordigers van de doelgroepen. Enerzijds zijn er nog veel ad hoc vragen, anderzijds ligt de frequentie van meer structurele contacten over het algemeen op zes à acht maal per jaar.

Het oordeel van direct betrokkenen over het contact met steunfunctie-instellingen is over het algemeen positief. De eigen organisaties zijn het meest positief in hun waardering. Het werk van de steunfunctie-instellingen is voor hen van rechtstreeks belang. De algemene instellingen en gemeenten waarderen met name de deskundigheid die de steunfunctie-instellingen inbrengen.

AANBEVELINGEN ONDERZOEK RESEARCH VOOR BELEID: EFFECTIVITEIT EN EFFICIENCY VAN PROJECTEN MET EEN VOORPORTAALFUNCTIE

Bij het uitbrengen van beleidsaanbevelingen dient de lezer het volgende in gedachten te houden. Het onderhavige onderzoek over de doeltreffendheid en doelmatigheid van voorzieningen met een voorportaalfunctie vond plaats over een periode van twee maanden. In die beperkte tijd zijn de voorportaalprojecten bezocht. Met behulp van documentatie-studie en door het houden van gesprekken is een globaal inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van de projecten verkregen. Tevens is op basis van gesprekken met deskundigen onderzocht of de voorportaalwerkzaamheden al niet in een andere voorziening plaatsvonden en of de voorportaalprojecten aansluiten bij het reguliere voorzieningen netwerk op het terrein van arbeid en scholing. Het antwoord op deze vraag luidt, met een voorbehoud richting de beperkte informatiebron, dat de voorportaalprojecten voorzien in een behoefte die ontstaat door een "gat" tussen de doelgroepen en het voorzieningenaanbod en dat er in het algemeen een goede aansluiting bestaat tussen voorportaalprojecten en reguliere voorzieningen. Uitgaande van de randvoorwaarden die het ministerie van WVC stelt ten aanzien van de voorportaalprojecten: gericht op een doelgroep die buiten reguliere voorzieningen valt; subsidie voor een formatieplaats van maatschappelijk begeleider; een subsidie van tijdelijke aard, zullen aanbevelingen volgen om de doelmatigheid en doelgerichtheid van de voorportaalprojecten te verbeteren. Daarbij is de aanzet tot een beschrijving van een ideaal voorportaalproject, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, een uitgangspunt.

1. WVC moet uniforme richtlijnen hanteren bij het verstrekken van subsidie.

Toelichting: Het ontbreken van uniforme richtlijnen, of het voortbestaan van ongelijke richtlijnen op verschillende afdelingen van WVC maakt een vergelijkende toetsing van de projecten mogelijk.

2. WVC dient een aantal nadrukkelijke voorwaarden bij subsidieverstrekking te stellen.

Deze hebben betrekking op:

- het niveau van de doelgroep;
- de contacten met lokale voorzieningen op het terrein van arbeid en scholing;
- contacten met de doelgroep en met de gemeente.

Toelichting: Uit het onderzoek kwam naar voren dat WVC voorwaarden stelt ten aanzien van de doelgroep en de contacten met lokale voorzieningen, maar dat deze nog niet waren vastgelegd. Door het expliciteren van deze voorwaarden is een toetsing op de effectiviteit van de projecten mogelijk.

3. In eerste instantie dienen voorportaalprojecten te zijn opgezet volgens een model waarbij de intermediaire activiteiten van een maatschappelijk begeleider centraal staan. Het opzetten van (interne faciliteiten voor) cursussen of werkplaatsen in een project dient alleen plaats te vinden, indien dit voor de doelgroep noodzakelijk is. In alle gevallen moet gestreefd worden naar gebruikmaken van bestaande lokale mogelijkheden.

Toelichting: Het opzetten en later afbouwen van een eigen werkplaatsvoorziening is vanwege het tijdelijke karakter van de WVC-subsidie alleen efficiënt, wanneer in de werkplannen en/of de subdoelstellingen rekening gehouden wordt met de tijdelijkheid én voorzien is in de wijze van afbouw.

De kans dat een werkplaatsvoorziening voort kan bestaan, bijvoorbeeld in de vorm van een eigen bedrijf, moet gezien de bevindingen daarbij laag worden aangeslagen.

4. Het verdient aanbeveling voor de projecten de doelstelling "toeleiden naar zelfstandig ondernemerschap" alleen te hanteren in de vorm van "begeleiding en scholing bij het opzetten van eigen bedrijven".

Toelichting: Vanwege het lage scholingsniveau van de doelgroep lijkt de vorm "vestigen van een zelfstandige onderneming" te hoog gegrepen. Bovendien bestaat het gevaar dat het project langer voortduurt dan bedoeld. Dit is met name het geval wanneer duidelijke eindtermen ontbreken en niet voorzien is in afbouw van het project.

5. De tijdelijkheid van de projecten moet worden gehandhaafd en bij subsidieverstrekking moet in het werkplan worden aangegeven hoe in de afbouw van het project is voorzien.

Toelichting: aanbevelingen 3,4, en 5 zijn alle bedoeld om de situatie te voorkomen dat vanuit de tijdelijke voorziening van WVC een min of meer structurele voorziening groeit die naast het reguliere voorzieningennet opereert.

Overigens moet bij de tijdelijkheid van de projecten wel de beleidsvisie van WVC betrokken worden, namelijk dat succesvolle projecten overgenomen kunnen worden door een structurele voorziening. Hierbij is interdepartementale samenwerking van groot belang.

6. Het verdient aanbeveling dat het ministerie van WVC de daadwerkelijke subsidieverstrekking van een formatieplaats voor een maatschappelijk begeleider af laat hangen van het binnenkomen van andere subsidies.

Toelichting: Bij een aantal projecten ontstond een probleem dat tegen de tijd dat de WVC-subsidie afliep eindelijk aangevraagde gelden van andere subsidiënten afkwamen. Dit levert een belangrijk knelpunt, zeker gezien het tijdelijke karakter van de projecten. Aangezien niet valt te verwachten dat andere subsidiënten op korte termijn hun subsidieverstrekking af zullen stemmen op andere subsidiestromen zal WVC in deze het voortouw moeten nemen.

7. Het verdient aanbeveling dat GAB's medewerking verlenen aan de taakuitvoering van de maatschappelijke begeleider, in de vorm van het tijdig toekennen van WVM-plaatsen.

Toelichting: In een aantal gevallen is geconstateerd dat de maatschappelijke begeleider belemmerd werd in zijn activiteiten, door onvoldoende medewerking van het GAB. Vooral de toekenning van WVM-plaatsen aan een maatschappelijk begeleider, ten behoeve van de doelgroep, blijkt in bepaalde gevallen problematisch te zijn.

8. Projecten moeten in het werkplan een duidelijke doelstelling vastleggen en in overleg met WVC moeten daaropvolgend concrete activiteiten en toetsbare eindtermen worden geformuleerd. De ontwikkelde opzet van een project moet overdraagbaar zijn.

Toelichting: Dergelijke informatie geeft een indicatie over het slagen van een project en verschaft tevens een indicatie over de mogelijkheden in het veld. Bovendien wordt de landelijke voorbeeldfunctie, die de projecten kunnen hebben, daardoor bevorderd.

9. De rapportages van projecten aan WVC dienen te worden verbeterd.

Daarvoor dient een rapportageformulier te worden ontwikkeld waarin doelstelling, eindtermen, bereik van de doelgroep en dergelijke zijn weergegeven.

Toelichting: Hoewel de projecten in het veld zeer uiteen kunnen lopen is het aan te bevelen om voor WVC met behulp van een standaard-formulier vergelijkbare cijfers te verkrijgen. Dit vergroot het inzicht in de doeltreffendheid van het functioneren van de projecten. Verder is een regelmatige rapportage noodzakelijk omdat projecten na enige tijd in een andere fase terecht kunnen komen waardoor de doelstelling en/of activiteiten tussentijds kunnen veranderen.

10. Het verdient aanbeveling om van de kant van WVC frequenter de projecten te bezoeken.

Toelichting: Bij het onderzoek bleek dat de informatie over een project zoals weergegeven in een werkplan niet altijd correspondeerde met de werkelijkheid. De belangrijkste reden hiervoor is dat, mede vanwege de tijdelijke aard van de projecten, er nogal wat veranderingen plaats hadden gevonden die nog niet in een tussenrapportage waren verwerkt. Vaak ging het om vrij structurele veranderingen, zoals de uitbreiding van een doelgroep (bijvoorbeeld naar etniciteit) of een andere inrichting van het project.

Rapportage door CBS aan Ministerie van Financiën over project "Beslag niet-Nederlanders op het Nederlandse stelsel sociale zekerheid"

Het CBS is door het Ministerie van Financiën gevraagd om (ten behoeve van een heroverwegingsonderzoek naar de positie van niet-Nederlanders in het stelsel van sociale en culturele voorzieningen) een overzicht samen te stellen van het beslag van niet-Nederlanders op het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. In dit verband werden de volgende vragen gesteld:

- Welke aantallen niet-Nederlanders, onderscheiden naar Turkse of Marokkaanse nationaliteit, de nationaliteit van EG-landen en overige nationaliteiten, maken gebruik van de voorzieningen zoals die zijn getroffen in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid?
- Welke bedragen zijn met dit beslag door niet-Nederlanders op het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid gemoeid?

Aanvankelijk heerste bij het CBS de indruk dat vrij gedetailleerde uitkomsten beschikbaar konden worden gesteld op basis van beschikbare gegevensbestanden. Nadere analyse van deze bestanden (de belangrijkste bron voor de populatie niet-Nederlanders, nl. het zogenaamde minderhedenbestand uit het Woningbehoeftenonderzoek 1986/86, is eerst geruime tijd na de eerste contacten met het Ministerie ter beschikking gekomen) heeft echter geleerd dat de beschikbare informatie leidt tot systematisch vertekende en onnauwkeurige cijferopstellingen over een aantal (niet alle) sociale zekerheidsuitkeringen. Hierover is met het Ministerie van Financiën herhaaldelijk van gedachten gewisseld. Nadrukkelijk is daarbij steeds gesteld dat het CBS zich het recht voorbehoudt om over uitkomsten waarbij niet wordt voldaan aan te stellen eisen van betrouwbaarheid (bijvoorbeeld: het totale tweezijdige 95% betrouwbaarheidsinterval mag niet groter zijn dan $2 \times 10\%$ van de niveauwaarde) geen gegevens beschikbaar te stellen.

Kanttekeningen bij de nauwkeurigheid van de uitkomsten

De onnauwkeurigheidsmarges van de aantallen en bedragen, zoals die uit het CBS-onderzoek beschikbaar zijn gekomen, zijn groter dan oorspronkelijk was voorzien.

Hiervoor zijn de volgende redenen aan te voeren:

- Het aantal niet-Nederlanders met een uitkering bleek geringer dan verwacht bij het gebruikte bestand niet-Nederlanders; in eerste instantie werd op basis van niet-Nederlanders in het reguliere WBO uitgegaan van ca 1000 steekproefgevallen met een uitkering in het kader van de verscheidene sociale zekerheidsregelingen (uitkeringen in het kader van de Algemene Kinderbijslag Wet zijn hier buiten beschouwing gelaten). In werkelijkheid bleken er minder dan 800 bruikbaar.
- De partiële non-respons bij de niet-Nederlanders bleek hoger dan bij de Nederlanders. Met name het aandeel responderende niet-Nederlanders dat op de inkomensvragen geen antwoord geeft (20%) is hoger dan bij de Nederlanders. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de hoge partiële non-respons bij het bestand van de aanvullende steekproef etnische minderheden.

Bij de bedragen is er sprake van grotere onnauwkeurigheidsmarges dan bij de aantallen. De redenen daarvoor zijn:

- Een extra hoge partiële non-respons bij de niet-Nederlanders met inkomsten uit uitkering. Van de categorie responderende niet-Nederlanders met een uitkering geeft slechts 85% het bedrag op.
- De variantie van de uitkeringsbedragen is groot. Dit wordt veroorzaakt enerzijds door de noodzaak tot samenvoeging van verscheidene regelingen en anderzijds doordat niet-Nederlanders in sommige gevallen door de korte verblijfsduur geen volledige rechten (bijvoorbeeld voor AOW en pensioen) hebben opgebouwd, waardoor uitkeringsbedragen sterker variëren dan bij Nederlanders.

Voorts zij nog vermeld dat, aangezien de aantallen niet-Nederlanders die van de diverse sociale zekerheidsuitkeringen gebruik maken op een moment zijn waargenomen, niet zonder meer het totale aantal niet-Nederlanders dat van een bepaalde regeling (in 1985) gebruik heeft gemaakt, kan worden afgeleid.

Conclusie

De ondervonden specifieke problemen m.b.t. de aanwending van het minderhedenbestand voor het onderhavige onderzoek, alsmede de meestentijds zeer hoge onnauwkeurigheidsmarges waarmee de verkregen uitkomsten behept zijn, leidden voor het CBS tot de conclusie dat het (met uitzondering van de gegevens over de uitkeringen in het kader van de Algemene Kinderbijslag Wet) niet verantwoord moet worden geacht om tot publicatie van de uitkomsten over te gaan.

IJkpunt sociale zekerheid

In deze bijlage wordt een aantal berekeningen gepresenteerd inzake het beslag van niet-Nederlanders op het stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen in 1992. Voor het merendeel van de onderzochte regelingen ontbreken betrouwbare gegevens omtrent het aandeel van niet-Nederlanders in het bestand van gerechtigden.

Een berekening van het beslag van niet-Nederlanders kan daardoor slechts worden verricht op basis van een groot aantal veronderstellingen. De uitkomsten van de becijferingen dragen dientengevolge een voorwaardelijk karakter en dienen te worden beschouwd als niet meer dan een globale indicatie van het beslag van niet-Nederlanders op het Nederlandse stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen.

Hier is geabstraheerd van het feit dat het aandeel niet-Nederlanders in de totale bevolking in de nabije jaren nog toeneemt, o.a. door hoge geboortecijfers en door gezinshereniging.

Alle hier gepresenteerde schattingen zijn exclusief ramingen voor verzekeringen en voorzieningen die alleen gelden voor ambtenaren, omdat tot dusverre het ambtenaarschap aan Nederlanders is voorbehouden. Wel kunnen dergelijke verzekeringen en voorzieningen gelden voor arbeidscontractanten.

De gehanteerde bronnen zijn ongelijksoortig met als consequenties voor de uitkomsten dat die niet zonder meer vergelijkbaar zijn. Er is hier van dit manco geabstraheerd. Alle uitkomsten zijn bij elkaar opgeteld tot een totaal beslag.

Daar waar aantallen niet-Nederlanders worden genoemd betreft het aantallen die in Nederland aanwezig zijn. Niet meegeteld zijn dus aantallen niet-Nederlanders die in het buitenland wonen en die een uitkering ontvangen.

Werkwijze

- a. vaststelling % niet-Nederlanders als % van de totale relevante bevolkingsgroep in het jaar waarover gegevens beschikbaar zijn (19xx) en in 1992,
- b. totale lasten van de onderzochte regeling in 19xx en in 1992,
- c. neem de relatieve aandelen onder a) als deelbeslag van de totalen onder b) en bereken het beslag op de onderzochte regeling,
- d. kanttekeningen.

Het betreft hier de WW, VV, ZFW, ZW, AWBZ, ABW, IOAW/Z, AOW, AWW, AKW en WAO/AAW.

Bronnen zijn ruwe gegevens van het CBS, Financiële Nota Sociale Zekerheid 1988, CCOZ-publicaties over ziekteverzuim van 1985 en 1986.

Werkloosheid; = NWW+WWW+RWW in 1987 en WW+RWW in 1992.

a) aantal niet-Nederlandse werklozen 79.022; totaal aantal werklozen 665.030; percentage niet-Nederlanders in dezen 11,88 (1987, bron: CBS, betreft alleen de stand 31-12-1987).

Veronderstelling: %'87=%'92, dus:

b) lasten in 1987: $nWW + ((WWW + RWW) \text{ incl. } 10\% \text{ gem. aandeel}) = 3666 + 8900 = 12.566 \text{ mln.}$

lasten in 1992: $WW + RWW = 6925 + 5000 \text{ mln.}$ (raming begr. '89) = 11.925 mln.

c) beslag niet-Nederlanders 1987 1493 mln., idem 1992 1415 mln.

- d) - de bestandsvervuiling op de GAB's leidt tot onnauwkeurigheid, echter deze geldt voor alle ingeschrevenen bij de GAB's,
- de veronderstelling dat het % niet-Nederlanders in de totale werkloosheid '87 gelijk is aan dat in '92 is louter een veronderstelling,
- de lonen en salarissen van niet-Nederlanders liggen gemiddeld op een lager niveau dan die van de Nederlanders en de werkloosheidsuitkeringen zijn gerelateerd aan het laatst verdiende loon. Louter afgaan op aantallen werklozen en deze enten op de lasten die de werkloosheidswet met zich meebrengt, levert dus een overschatting van de lasten op,
- niet-Nederlandse werklozen zijn gemiddeld langer werkloos dan Nederlandse werklozen en ontvangen uit dien hoofde meer werkloosheidsuitkeringen: onderschatting van de lasten.

Al met zal het voor 1992 gevonden cijfer een redelijke schatting van de lasten ter zake zijn.

Vorstverlet; de omvang van het VV is afhankelijk van het aantal niet gewerkte dagen in de bouw ed. door vorstdagen. Daar het weer in 1992 op geen enkele wijze valt af te leiden van welke gegevens dan ook uit 1987 of 1988 is er geen voorspelling mogelijk van het vorstverlet in het ijkjaar, dus niet van het beslag van niet -Nederlanders terzake.

Beslag in 1992: P.M.

ZFW; Het Ministerie van WVC (Directie Verzekering, Tarieven en Arbeidsvoorwaarden) heeft de volgende op veronderstellingen gebaseerde gegevens verschaft. In 1987 (bron: CBS, tabellen bevolkingsaantallen Nederland) zijn er in totaal 568.000 niet-Nederlanders. Dit is 3,9% van de totale bevolking. Hiervan, zo luidt de veronderstelling, is 90% verplicht verzekerd. Niet-Nederlanders hebben immers

doorgaans relatief laag betaalde banen, terwijl vrijwel alle uitkeringen op grond van de sociale zekerheidswetten titel vormen voor verplichte ziekenfondsverzekering. Van de totale bevolking in Nederland is 60% verplicht verzekerd. Het aandeel in de totale ZFW-lasten van niet-Nederlanders dient te worden gecorrigeerd met de factor $90/60=1.5$. Een nuancering dient te worden aangebracht. Van de totale ZFW-kosten komt ongeveer 4.000 mln. voor rekening van verpleging en behandeling van bejaarden. Niet-Nederlanders vormen op dit moment slechts 0,79% van het totaal aantal bejaarden. Hun aandeel in de 4 mrd. lasten terzake is $1,5 \times 0,79\% \times 4.000$ mln is 48 mln. in 1992.

Het aandeel van niet-Nederlanders in de overige lasten is evenredig aan hun aandeel in de totale bevolking. De hiermee samenhangende lasten zijn $1,5 \times 3,9\% \times 11.236$ mln is 657 mln. Totaal in 1992 705 mln.

Het hier genoemde beslag is niet meer dan een indicatie van de orde van grootte waaraan terzake gedacht moet worden. In tegenstelling tot bij de ZW zijn voor de ZFW en de AWBZ geen feiten voorhanden die erop wijzen dat niet-Nederlanders meer en langduriger ziek zouden zijn dan Nederlanders. Hiervoor zijn dus geen correctiefactoren opgenomen.

AWBZ; Wat betreft deze volksverzekering kan niet worden aangenomen dat het aandeel van de niet-Nederlanders in de totale lasten evenredig is aan het relatieve aandeel van de niet-Nederlanders in de totale bevolking, want het zijn voornamelijk oudere mensen die op de AWBZ een beroep doen. De totale lasten uit hoofde van de AWBZ zullen in 1992 10.576 mln. bedragen (inclusief verrekening van ongeveer 1.000 mln. eigen bijdragen). De intra- en semimurale kosten maken 85% (=8.990 mln.) van dit totaal uit, waaronder 52% voor bejaarden-verpleging. Het aandeel niet-Nederlanders terzake is 0,79%. De lasten in 1992 bedragen terzake 0,79% maal 85% maal 52% maal 10.576 mln. is 37 mln. Het aandeel van de niet-Nederlanders in de overige voorzieningen ex de AWBZ is evenredig aan hun aandeel in de totale bevolking, dus voor 1992: 3,9% maal 48% maal 8.990 mln is 168 mln. De overige AWBZ-voorzieningen kosten 15% van het totaal is 1.568 mln., waarvan 3,9% besteed wordt ten bate van niet-Nederlanders is 62 mln. De totale lasten in 1992 bedragen $37+168+62=267$ mln. Daar

de eigen bijdragen inkomensgebonden zijn lijkt een redelijke schatting voor 1992 300 mln.

ZW;a) Het aandeel niet-Nederlanders in de Ziektewet in 1986: het aantal personen dat verzuimt x de duur van het verzuim x het aantal malen dat men verzuimd heeft, geeft het aandeel in het ZW-beslag weer. Dit is 16,95% in 1986 (bron: CCOZ okt'87). Dezelfde berekening voor 1985 leidt tot een aandeel van 14,7%, (bron: CCOZ okt'86). Gezien de genoemde variatie in twee opeenvolgende jaren is hier een aandeel van 15,0% genomen.

De steekproeven van het CCOZ leiden tot een aandeel van niet-Nederlanders in de totale werkende bevolking van 7,8% in 1985 en van 9,9% in 1986, wordt hier 8,5%. Dit is niet erg waarschijnlijk gezien het feit dat van de totale werkende bevolking slechts 3.1% in 1985 een niet-Nederlandse nationaliteit bezit (bron: CBS-arbeidskrachtentelling 1985). In plaats van 8.5% wordt hier gewerkt met 3.1%. Het aandeel 1986 wordt $3.1/8,5 \times 15,0 = 5.5\%$.

b) Totale lasten van de ZW in 1986 10.163 mln, in 1992 11.329 mln

c) Aannemende dat het geschatte percentage ook in 1992 geldt, is het beslag 5.5% van 11.329 mrd is 625 mln.

d) Onder a) zijn al opmerkingen geplaatst waarmee in de berekeningen vervolgens rekening is gehouden. Het gevonden cijfer is meer nog dan de andere hier gepresenteerd lasten voor 1992 slechts een grove benadering. Een oververtegenwoordiging van niet-Nederlanders in de ZW is zeker het geval. Niet alleen zijn ze vaker door ziekteverzuim afwezig, factor 1: 1,1, maar ook per keer langduriger afwezig, factor 1:2. Dit is oa. te wijten aan de relatief ongunstige arbeidsomstandigheden.

Wat betreft de lasten is het enerzijds zo dat betrokkenen een relatief lage premie betalen, anderzijds ontvangen ze ook een relatief lage uitkering. Beide zijn gerelateerd aan het loon, dus uit dien hoofde is er geen reden om het beslag hoger of lager te schatten.

ABW; te onderscheiden in ABW-sec en ABW/RWW, (voor deze laatste, zie onder werkloosheid).

Het CBS heeft de gegevens over het beslag van de niet-Nederlandse ABW-thuiswonenden in 1985 geleverd, te weten 113,5 mln, inclusief het gemeentelijk aandeel. De CBS-gegevens zijn gebaseerd op de facettencode waarin op een gegeven moment de laatste betaalperiode geregistreerd wordt. Dientengevolge worden de vacantiegeduitke-

ringen niet meegenomen. In 1985 bedroeg deze factor 7.5 %, het totale beslag wordt daarmee 122 mln.

Op grond van de verwachte ontwikkelingen met betrekking tot deze groep uitkeringsgerechtigden dienen de gevonden cijfers te worden bijgesteld door vermenigvuldiging met het quotiënt van het totale verwachte beslag in 1992 ad 3.704 mln, (bron: begrotingsvoorbereiding 1989, SZW) en het totale gerealiseerde beslag 1985 ad 3.279 mln (bron: rekening 1985, begroting SZW 1987). De lasten voor de niet-Ned. thuiswonenden in 1992 zijn 140 mln, inclusief 8 % vacantiegeld. Naast de RWW en de ABW-thuiswonenden zijn er ook nog de ABW-zelfstandigen, de rechtstreeks verleende bijstand, de in inrichtingen verblijvende personen met bijstand en de bijzondere bijstand. Voor al deze 'regelingen' wordt hier voor 1992 P.M. geraamd.

IOAW; De samenstelling van het IOAW-bestand in 1992 is niet rechtstreeks vast te stellen daar deze regeling pas per 1 januari 1987 in werking getreden is. Er is nog niet iets als een kenmerkende opbouw van het bestand zoals bij de RWW of bij de AAW/WAO. Om te weten te komen hoe groot het aandeel is van niet-Nederlanders in 1992, zal een omweg bewandeld moeten worden, nl. de ABW-facettencode.

Bij de eerste ramingen in het kader van de stelselherziening voor het IOAW beslag is aangenomen dat 85% van het bestand gevormd zal worden uit ex-RWW-ers en 15% uit ex-AAW/WAO-ers. Bij ongewijzigd beleid zouden deze nieuwe IOAW-gerechtigden in de RWW resp. de AAW/WAO blijven. Het is daarom aannemelijk de kenmerken van deze twee groepen als uitgangspunt voor de IOAW-ramingen in 1992 te nemen.

Op basis van gegevens uit de ABW-facettencode is het aantal RWW-ers van 50 jaar en ouder te berekenen, nl. 25.692. Hiervan hebben 3000 een niet-Nederlandse nationaliteit (zo valt te lezen in de "Demografische en Financiële gegevens" die zijn opgesteld ten behoeve van de onderbouwing van de onlangs in werking getreden nieuwe remigratieregeling), is 11,7%. Om vast te stellen hoe groot het beslag van niet-Nederlanders in de IOAW in 1992 is, is eveneens uitgegaan van 11,7% maal 85% maal het totale beslag van 672,7 mln. (meerjarencijfers uit de concept-begroting SZW, 1989) is 66,9 mln.

Ex AAW/WAO-gerechtigden maken 15% uit van het IOAW-bestand in 1992 en 4% van deze uitkeringsgerechtigden bestaat uit niet-Nederlanders. Om dit laatste deelbeslag in de IOAW in 1992 vast te stellen is ook uitgegaan van 4%; 4% maal 15% maal het totale beslag van 672,7 mln. is 4,0 mln.

Het totale beslag van niet-Nederlanders in de IOAW in 1992 is 66,9 plus 4,0 is afgerond 75 mln.

IOAZ; aangezien vrijwel geen niet-Nederlanders hiervan gebruik maken, wordt het beslag op 0 geraamd.

AOW;a) Het aantal niet-Nederlanders van 65 jaar en ouder is 14.246 in 1987. Het totale aantal 65 jarigen en ouder in de Nederlandse bevolking is 1.804.014. Percentage niet-Nederlanders is het quotiënt van deze twee, te weten 0.79%.

b. Totale lasten van de AOW in 1987 24.359 mln., in 1992 26.662 mln.

c. Beslag 1987= $0.79\% \times 24.359 \times 0.3 = 58$ mln.,
beslag 1992= $0.79\% \times 26.662 \times 0.4 = 85$ mln.

(voor de factoren 0.3 en 0.4, zie onder d)

d. De rechten van niet-Nederlanders op AOW zijn gedurende het rechtmatig verblijf in Nederland identiek aan die van Nederlanders. Voor niet-Nederlanders betekent dit veelal dat de opbouw van de AOW slechts gedurende een beperkt aantal jaren kan plaatsvinden. Verondersteld is dat betrokkenen in 1987 15 maal 2% is 30% van hun maximale rechten hebben opgebouwd en in 1992 40%.

AWW;a) Een aantal veronderstellingen terzake van de AWW zijn van betekenis;

-wezenpensioenen zijn te verwaarlozen omdat deze slechts 1% van het totaal vormen, voor berekening zijn uitsluitend weduwen-pensioenen van belang,

- circa 83% van de weduwen ontvangen een "lage" uitkering (70% van de norm), de resterende 17% ontvangt een hoge uitkering (100%) vanwege de aanwezigheid van kinderen,

- op basis van deze gegevens wordt verondersteld dat 80% van het AWW-bedrag verstrekt wordt aan vrouwen van 50-64 jaar en 20% aan vrouwen van 15-49 jaar.

In de leeftijd 15-49 jaar zijn er dus (per 1-1-1987) 146.971 niet-Nederlandse vrouwen. Op een totaal in deze leeftijdsklasse van 3.869.789 vrouwen, is dit 3.8%. In de leeftijd 50-64 jaar zijn er

14.599 niet-Nederlandse vrouwen. Op een totaal in deze leeftijds-klasse van 1.096.394, is dit 1.33%.

- b) De totale lasten van deze wet bedragen in 1987 2.797 mln, in 1992 2.720 mln.
- c) Het beslag niet van niet-Nederlanders is $3.80\% \cdot (0.2 \cdot 2.797 \text{ miljoen}) + 1.33\% \cdot (0.8 \cdot 2.197 \text{ miljoen}) = 51 \text{ mln.}$ in 1987. Voor 1992 met dezelfde percentages als voor 1987;
 $3.80\% \cdot (0.2 \cdot 2.720) + 1.33\% \cdot (0.8 \cdot 2.720) = \underline{50} \text{ mln.}$
- d) Verondersteld is verder dat het percentage weduwen bij niet-Nederlanders identiek is aan dat van totale bevolking en dat de verdeling 80% boven 50 jaar en 20% beneden 50 jaar juist is.

AKW; Op 1 januari 1987 werd verwacht dat in 1987 3.468.400 kinderen kinderbijslag zouden gaan ontvangen, waaronder ruim 192.000 met een niet-Nederlandse nationaliteit woonachtig in Nederland, 84.500 niet-Nederlandse kinderen woonachtig buiten Nederland en bijna 9.000 Nederlandse kinderen woonachtig buiten het land. De totale lasten werden geraamd op 5.642 mln., dus gemiddeld per kind per kwartaal f 407,--.

De SVB heeft een steekproef uit dit bestand getrokken om na te kunnen gaan hoe groot het in het kader van de AKW geëxporteerde bedrag naar het buitenland is. Deze steekproef is ook te gebruiken om te bepalen hoe groot het beslag dat niet-Nederlandse kinderen op de AKW leggen überhaupt is.

Geconstateerd is al dat het gemiddelde bedrag ter zake per kwartaal f 407,-- bedraagt. Gezien de enorme oververtegenwoordiging van Nederlandse kinderen in het totaal, moet de SVB-steekproef ook uitwijzen dat het gemiddelde bedrag aan AKW-betalingen voor Nederlandse kinderen in de buurt van de f 407,-- ligt. Uit het steekproefbestand komt een gemiddelde van f 413,-- per kwartaal voor de Nederlandse kinderen naar voren. Hier is verondersteld dat de SVB-steekproef representatief is voor het totale bestand.

Berekend is dat het gemiddelde terzake van niet-Nederlandse kinderen f 487,-- is. De hoogte van de kinderbijslag is immers afhankelijk van de gezinsgrootte en van de leeftijd van de kinderen. Ook zijn niet-Nederlandse gezinnen veelal kinderrijker dan Nederlandse gezinnen. Op jaarbasis in 1987 wordt dit f 539 mln. voor 277.000 kinderen. In 1992 zal er hier wellicht sprake zijn van enige stijging omdat het aandeel niet-Nederlandse kinderen in de totale kinderbijslag ontvangen jaargroepen van 0-5, 6-11 en 12-17 jarigen

respectievelijk 9,5 8,0 en 5,5% bedraagt. Er is dus sprake van een stijgend aandeel in de nabije toekomst. Daar de totale AKW-lasten nagenoeg gelijk blijven zal het beslag in 1992 zal dan ook rondom de f 550 mln. liggen, waarvan f 200 mln. geëxporteerd wordt naar niet-EG-landen.

- WAO/AAW; a) Deze regelingen worden samen genomen. Arbeidsongeschiktheid kan alleen geschat worden op grond van de Arbeidskrachtentelling. Het aandeel niet-Nederlanders onder de arbeidsongeschikten blijkt 4% te zijn.
- b) beslag 1987 WAO 8.720 mln., AAW 12.680 mln.,
beslag 1992 WAO 7.640 mln., AAW 12.632 mln.
- c) AAW is niet afhankelijk van inkomen. Dus 4% van 12.680 mln. is 507 mln. in 1987. De uitkering krachtens de WAO is afhankelijk van vroeger inkomen. Omdat niet-Nederlanders relatief minder verdienen moet hiervoor gecorrigeerd worden.
Correctie daarvoor wordt gesteld op 0.9
Dus het beslag terzake voor de WAO is $4\% \cdot 0.9 \cdot 8.720 \text{ mln.} = 314 \text{ mln.}$
Totaal $WAO/AAW = 507 + 314 = 821 \text{ mln.}$ in 1987.
Het beslag in 1992 voor de AAW is $4\% \cdot 12.632 \text{ mln.} = 505 \text{ mln.}$, dat voor de WAO is $4\% \cdot 0.9 \cdot 7.640 \text{ mln.} = 275 \text{ mln.}$ Totaal 1992=780 mln.
- d) de veronderstelling dat de hoogte van de uitkering van niet-Nederlanders 90% van gemiddelde uitkering is, is louter een veronderstelling.