

## Voorzitter

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (24233).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! De fractie van de PvdA is het eens met het beginsel dat mensen die hier niet rechtmatig verblijven in beginsel geen aanspraak kunnen maken op collectieve voorzieningen. Al vele jaren geleden heeft de commissie-Zeevalking geadviseerd dat dit beginsel in de wet zou worden neergelegd. Bij het regeerakkoord voor het huidige kabinet is afgesproken dat de koppelingswet tot stand zou worden gebracht. Het tot stand brengen van behoorlijke wetgeving bleek een omvangrijk en ingewikkeld project. Ik zal in het midden laten of de gekozen vorm de optimale is. Wellicht was eenvoudiger wetgeving mogelijk geweest en had deze de voorkeur gehad. Daar is niet voor gekozen. Het is niet aan de Eerste kamer om zich in te laten met de vraag of er betere alternatieven waren geweest, zoals wel betoogd is. Wij sluiten niet uit dat dat zo is, maar die zijn hier niet aan de orde. Ter beoordeling ligt de vraag of het huidige wetsvoorstel aanvaard moet worden. In elk geval constateren wij, dat het voorstel in de Tweede Kamer uitvoerig behandeld is zowel schriftelijk als mondeling. In de loop van die behandeling zijn ook een aantal ingrijpende veranderingen aangebracht. Het wetsvoorstel is hierdoor verbeterd.

Ook in de periode sinds indiening van het wetsvoorstel bij deze Kamer is een heleboel gebeurd. Een deel van de vragen die door ons in de loop van die behandeling aan de orde is gesteld is inmiddels bevestigend beantwoord of betreft onderwerpen, die nu geregeld zijn.

Kort geleden heeft de staatssecretaris van Justitie nog een mondeling overleg gehad met de woordvoerders in de Tweede Kamer over de uitvoering van de wet. Een groot aantal vragen die ook in deze Kamer zijn gesteld, mede naar aanleiding van reacties van belangstellenden, zijn daar naar onze smaak bevredigend beantwoord.

Desalniettemin zijn er nog enkele kwesties, die ik hier vandaag namens de PvdA-fractie aan de orde wil stellen. Deels betreft dit ook vragen, die pas gerezen zijn na de datum van het nader voorlopig verslag of zelfs het eindverslag in deze Kamer. In de eerste plaats de uitvoerbaarheid van de wet in dit stadium. Deze vraag wil ik in een wat breder kader stellen. Met enige regelmaat worden in deze Kamer vragen gesteld bij de uitvoerbaarheid van wetgeving in het algemeen en al zeker op de door de regering geplande termijn. Wij verwijzen bijvoorbeeld naar Wet boeten en maatregelen en WIW. Wij verwijzen ook naar een brief die wij nog niet zo lang geleden ontvingen van de gemeente Heerlen met betrekking tot de geplande invoering van de nieuwe wetgeving met betrekking tot afstamming en geregistreerd partnerschap. Deze zou onmogelijk te realiseren zijn per 1 april 1998. Maar al te vaak blijken de in deze Kamer gesignaleerde problemen zich in de praktijk voor te doen.

Al bij de behandeling in de Tweede Kamer in september 1996 is onderkend, dat het hier om een buitengewoon ingewikkeld project gaat. Al in de Tweede Kamer zijn uitvoeringsproblemen onderkend en is afgesproken, dat de regering, voordat tot invoering wordt overgegaan, terug zou rapporteren. In de periode sinds de wet door de Tweede Kamer is aangenomen, is hard gewerkt om de uitvoering te regelen. De mogelijke invoeringsdatum is al een aantal malen uitgesteld, niet zozeer omdat de wet nog in deze Kamer moest worden behandeld, maar eerder omdat de wet niet binnen een redelijke termijn na behandeling in deze Kamer ingevoerd kon worden vanwege allerlei complicaties in de uitvoering. Op zichzelf niets dan lof voor het feit, dat de regering de wet niet heeft willen invoeren, voordat zij meent dat dat verantwoord is. Desalniettemin bestaan er echter bij velen nog twijfels of de wet per 1 juli a.s. wel

uitvoerbaar is. Komen er niet mensen in de knel door te lange wachttijden en door vergissingen bij de beslissing of zij een uitkering kunnen krijgen? Is de uitvoeringslast niet veel te groot?

Op 10 juli 1997 werden de Staten-Generaal geïnformeerd omtrent de bestandsmeting koppeling VAS-GBA. Uit deze informatie blijkt dat er toen nog steeds 5500 VAS-records waren waarin onvolkomenheden zaten, zodat de verblijfstitel niet aan het GBA kon worden geleverd. Verder bleek, dat in 20.400 VAS-records de actuele GBA-adresgegevens ontbraken. Is deze situatie inmiddels verbeterd? Waarom wordt, met zoveel imperfecte bestanden, de conclusie getrokken dat is voldaan aan de logistieke voorwaarde voor de uitvoering van de Koppelingwet?

Uit het in februari jongstleden ter beschikking gekomen SGBO-rapport blijkt, dat de codes van VAS en GBA niet automatisch op elkaar aansluiten. Veelal zal navraag gedaan moeten worden door de uitvoeringsinstellingen van bijstand en sociale verzekeringen bij de Vreemdelingendienst om te achterhalen of een vreemdeling recht heeft op een uitkering. Is dit wel werkbaar? Zal de regering de aanbevelingen van SGBO volgen, zie blad 2, met name de aanbeveling om de betrokken departementen nader te laten onderzoeken in hoeverre de betrokken uitvoeringsinstanties in staat zijn om op korte termijn de Koppelingwet uit te voeren en om aandacht te besteden aan noodzakelijke aanpassingen in werkprocedures, koppelingen tussen de betrokken geautomatiseerde systemen, alsook aan de vulling van de bestanden van de uitvoeringsorganisaties met GBA-gegevens of de (her)beoordeling van bestaande gevallen?

Verder wordt op het moment bij drie gemeenten geëxperimenteerd met een eenloketsysteem om verschillen tussen VAS en GBA in naamsvaststelling en vastlegging van andere persoonsgegevens te voorkomen. Welke ervaringen worden er met deze experimenten opgedaan? Is het de bedoeling, deze landelijk in te voeren? Zou het geen aanbeveling verdienen, het invoeren van het eenloketsysteem en de Koppelingwet samen te laten lopen?

Het volgende punt is door de PvdA, evenals trouwens de vragen

## Le Poole

naar de uitvoerbaarheid, ook in de schriftelijke voorbereiding al bij herhaling aan de orde gesteld. Het betreft de vraag of de AMvB die wordt voorgesteld ter uitvoering van de bijstandswet en de IOAW en de IOAZ, wel in overeenstemming is met het Europees verdrag sociale en medische bijstand. Naar dit verdrag wordt niet verwezen in de AMvB. De regering is het in antwoord op onze vragen met ons eens, dat ook voorwaardelijk toegelatenen onder de werkingssfeer van het verdrag vallen. Volgens haar krijgen onderdanen van verdragslanden thans geen VVTV. Deze constatering is correct. De regering zegt vervolgens dat, mocht dit in de toekomst anders zijn, deze vreemdelingen niet in aanmerking komen voor een ABW-uitkering, omdat VVTV'ers geen ABW krijgen maar opvang en bijstand conform de wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf.

Wij vragen ons af, of deze redenering wel juist is. Immers, verdragsvreemdelingen mogen niet minder krijgen dan Nederlanders. Dezelfde redenering geldt voor verdragsvreemdelingen, die op grond van artikel 25 van de Vreemdelingenwet niet worden uitgezet. Verder vragen wij ons af of de uitleg die de regering geeft aan het begrip "rechtmatig verblijf", in de zin van dit verdrag wel juist is. In de antwoorden op onze vragen, weergegeven in de nadere memorie van antwoord, licht de regering toe dat verblijf in een land voorafgaand aan het verlenen van een verblijfsvergunning, niet rechtmatig in de zin van het verdrag is. Onze vraag is echter wat in dit verband onder een verblijfsvergunning of andere soortgelijke vergunningen – zie artikel 11 van het verdrag – moet worden verstaan. Hieronder zou volgens ons ook heel wel kunnen vallen een voorwaardelijke vergunning of verblijf in afwachting van een beslissing op een aanvraag om toelating in de zin van 1b, lid 3, en ook verblijf, terwijl men in het bezit is van een MVV.

Zou het niet de voorkeur verdienen om aan de betreffende AMvB het volgende artikel toe te voegen: "Voor de toepassing van de ABW, de IOAW en de IOAZ wordt met een Nederlander gelijkgesteld de vreemdeling, die rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in

artikel 11 Europees verdrag betreffende sociale en medische bijstand en onderdaan is van een van de verdragsluitende partijen."? Graag een reactie van de regering.

Essentieel is verder voor ons, dat tegemoet wordt gekomen aan de kritiek van de Registratiekamer. Dit punt is ook besproken bij het algemeen overleg in de Tweede Kamer. De staatssecretaris van Justitie heeft daar meegedeeld dat een AMvB wordt voorbereid, waarin wordt geregeld dat bestuursorganen onmiddellijk navraag moeten doen bij vreemdelingendiensten wanneer blijkt dat de gegevens die de vreemdeling meldt en de GBA-gegevens niet met elkaar overeenstemmen of als blijkt dat de vreemdeling wel een verblijfsstatus heeft maar niet voorkomt in de GBA. De staatssecretaris heeft geen duidelijk antwoord gegeven op de vraag of in de AMvB ook wordt geregeld dat in de periode van onduidelijkheid moet worden uitgegaan van de gunstigste verblijfsstatus voor de vreemdeling. Wij zijn het met de Registratiekamer eens dat dit zo geregeld zou moeten worden en wij horen graag van de staatssecretaris of zij het op dit punt met ons eens is.

Verder heeft de Registratiekamer erop aangedrongen dat artikel 100, lid 3, van de wet GBA wordt gewijzigd, zodat de verstrekking en het gebruik van verblijfsrechtelijke gegevens aan vrije derden onmogelijk wordt gemaakt in de particuliere sector en door in de publieke sector uitsluitend in in de wet bestreken situaties het gebruik van het verblijfsrechtelijk gegeven op te nemen in de autorisatiebesluiten. In de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris gezegd dat het ministerie van Binnenlandse Zaken dit nu nader beziet. Deze mededeling is rijkelijk vaag. Eigenlijk zou dit behoorlijk geregeld moeten zijn bij inwerking-treding van de koppelingwet. Kan de staatssecretaris haar mededelingen concreetiseren?

Het volgende punt waarop mogelijk nog problemen bestaan betreft de aanspraken van voortgezet verblijvers. Onder de huidige Vreemdelingenwet krijgen mensen voorzieningen, zolang zij niet worden uitgezet. De koppelingwet breekt met dit stelsel, terwijl toch uit de parlementaire behandeling blijkt dat dit voor een aantal groepen niet de bedoeling is. In de materiewetten

wordt telkens gesteld dat met een Nederlander gelijk gesteld kunnen worden: "gevallen waarin de vreemdeling na rechtmatig in Nederland verblijf te hebben gehouden in de zin van artikel 1b aanhef, en onder 1, van de Vreemdelingenwet, tijdig toelating in aansluiting op dat verblijf heeft aangevraagd, dan wel bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld tegen de intrekking van het besluit tot toelating, totdat op die aanvraag, dat bezwaar of dat beroep is beslist". Begrijpen wij het goed dat volgens de regering deze formulering ook toelaat dat een voorziening wordt toegekend wanneer een verzoek om verlenging van een vergunning verschoonbaar niet tijdig is ingediend? Ik wijs op dit punt op antwoorden van de staatssecretaris op de schriftelijke vraag 14, op 4 juli 1997 gesteld in de Tweede Kamer, en op pagina 11 van het verslag van het overleg met Tweede Kamer, gehouden op 4 februari 1998.

De volgende vraag is of vreemdelingen aanspraken hebben wier verzoek om voortgezette toelating niet is ingediend binnen een nog te bepalen termijn na het verlies van rechtswege van het verblijfsrecht voor onbepaalde duur ex artikel 10, lid 2, van de Vreemdelingenwet, bijvoorbeeld vrouwen met een afhankelijke verblijfstitel, die bij hun man weggaan? Ik meen dat ik op deze vraag vanmorgen een antwoord heb gezien van de staatssecretaris. Als het in de schriftelijke beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer staat, hoor ik dat wel van de staatssecretaris. De staatssecretaris heeft in antwoord op vragen aan de Tweede Kamer over het initiatiefvoorstel van de heer Verhagen aangegeven dat de regering voor deze groep een bijzondere regeling wil invoeren. Ik ga ervan uit dat de regering van mening is dat de materiewetten hiervoor voldoende wettelijke grondslag bieden. Graag heb ik een bevestiging van de regering op dit punt.

Verder wordt in het artikel dat ik net aanhaalde, alleen gerefereerd aan "intrekking" van het besluit tot toelating, niet aan weigering tot verlenging van een vergunning of weigering om een vergunning te verlenen na verlies van rechtswege van het verblijfsrecht voor onbepaalde duur. Hoe zit het met aanspraken in een dergelijk geval? Is het juist dat, zoals door critici

## Le Poole

beweerd wordt, zodoende de materiewetten geen wettelijke grondslag bieden voor aanspraken, in het geval het een vreemdeling wordt toegestaan een hoger beroep af te wachten? Is dat wel de bedoeling? Of kunnen wij ervan uitgaan – dat lijkt ons redelijk – dat onder “beroep” ook “hoger beroep” moet worden begrepen?

Tijdens het algemeen overleg met de TK op 4 februari is gesproken over de positie van slachtoffers van vrouwenhandel en dergelijke groepen. De staatssecretaris van Justitie heeft toen gezegd dat er overleg met Sociale Zaken werd gevoerd. Wellicht kan de nu aanwezige staatssecretaris van Sociale Zaken ons informeren over de stand van zaken.

Tijdens het overleg op 4 februari jongstleden is ook gesproken over de aanspraken op voorzieningen van uitgeprocedeerde technisch niet-verwijderbare vreemdelingen. Op de vraag die mijn partijgenoot Apostolou stelde, heeft de staatssecretaris geantwoord dat vreemdelingen die op grond van artikel 25 uitstel van vertrek hebben gekregen, wel verzekerd zijn tegen ziektekosten. Daarmee is geen antwoord gegeven op de vraag die eigenlijk gesteld werd, namelijk hoe het staat met ziektekosten en bijstand voor technisch niet-verwijderbaren. Graag alsnog antwoord op deze vraag.

Mijnheer de voorzitter! Ten gevolge van de Koppelingswet wordt in de Ziektewet, de WAO, de AAW, de Algemene Nabestaandenwet, de AOW en de Toeslagenwet een bepaling opgenomen, dat de betaling van deze uitkeringen wordt opgeschort als degene aan wie deze is toegekend een vreemdeling is die niet of niet meer rechtmatig verblijft in Nederland. Pas als de uitvoeringsinstantie constateert dat de betrokkene feitelijk buiten Nederland woont of verblijf houdt, zal tot betaling worden overgegaan.

Inmiddels is door de staatssecretaris van Sociale Zaken een wetsvoorstel ingediend dat de mogelijkheid tot export van uitkeringen beperkt. Alleen als met het land waarnaar de vreemdeling vertrekt, een verdrag is gesloten waarin aan de eisen van handhaafbaarheid is voldaan, zal export worden toegestaan. Een dergelijk verdrag is echter lang niet met alle landen gesloten. Hieruit zouden problemen kunnen ontstaan, zelfs in die zin dat het niet betalen

van uitkeringen waarvoor in het verleden premie is betaald, in strijd zou komen met artikel 14 EVRM, jo. artikel 1 van het Eerste Protocol. Heeft dit probleem de aandacht van de regering?

Ik heb een aantal vragen gesteld, voorzitter, over uitvoering en uitleg van de wet en over nijpende punten, die niet of nog niet duidelijk geregeld zijn.

Alvorens tot een afronding van mijn betoog te komen nog een tweetal opmerkingen. De fractie van de PvdA betreurt het ten eerste, dat voor het amendement van onze partijgenoot Apostolou, waarin werd voorgesteld dat gemeenten in een noodsituatie bijstand kunnen verlenen van tijdelijke aard, geen meerderheid was te vinden in de Tweede Kamer. Nu is er in de bijstandswet niets geregeld en zijn er slechts uiterst summiere en vage toezeggingen van staatssecretaris De Grave, dat een gemeente in hele uitzonderlijke gevallen, zoals een illegaal die bij brand tijdelijk ondergebracht moet worden, wel iets mag doen, zij het niet in het kader van de bijstandswet. In Binnenlands Bestuur van 30 januari 1998 hebben wij kunnen lezen over een noodkreet van een wethouder uit Den Bosch, waar enkele honderden uitgeprocedeerde illegalen in moeilijke omstandigheden leven. Uit dit artikel begrijp ik, dat de gemeenten de staatssecretaris hebben gevraagd een regeling te treffen waardoor noodopvang mogelijk is. Het komt ons voor, dat een dergelijke regeling een goed idee zou zijn; niet alleen uit mededogen met de vreemdelingen om wie het gaat, maar ook uit welbegrepen eigenbelang van de gemeenschap als geheel, bijvoorbeeld ter voorkoming van besmettingsgevaar.

Uit Binnenlands Bestuur begrijpen wij overigens dat de staatssecretaris negatief gereageerd heeft. Graag vernemen wij van de staatssecretaris zelf, wat haar standpunt is.

Mijnheer de voorzitter! Velen hebben vragen gesteld over nut en noodzaak van de Koppelingswet. Gevreesd wordt voor allerlei ongewenste neveneffecten. Vraag en vrees zijn niet geheel ongerechtvaardigd.

Wij dringen er bij de regering op aan, dat de wet niet wordt ingevoerd voordat deze correct kan worden uitgevoerd. Als de wet wordt ingevoerd, vinden wij een kritische

evaluatie van nut en noodzaak van de wet van belang. Daarbij moeten onder andere de volgende vragen aan de orde komen: Wat zijn de uitvoeringskosten? Zijn er ongewenste (neven)effecten? In hoeverre draagt de wet bij aan het voorkomen en bestrijden van illegale immigratie en misbruik van voorzieningen? Wegen de kosten en bezwaren op tegen het rendement?

Graag verneem ik wat de regering van plan is op het punt van evaluatie. Wij wachten met belangstelling het antwoord van de staatssecretarissen af.

□

De heer **De Wit** (SP): Mijnheer de voorzitter! Het vreemdelingen- en asielbeleid vormt bij uitstek een terrein in de politiek dat vaak leidt tot dilemma's tussen gemeente noodzaak van een streng beleid en humaniteit voor alle mensen binnen Nederland, ongeacht hun nationaliteit en status van verblijf. Ook de Koppelingswet is daarvan een voorbeeld. De fractie van de SP deelt in het algemeen weliswaar de opvatting dat een vreemdeling zonder verblijfsvergunning geen aanspraak kan maken op voorzieningen, maar toch heeft zij een aantal bezwaren tegen dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel is naar de mening van de SP-fractie overbodig. Het is voornamelijk symboolwetgeving. Immers, in de afgelopen jaren zijn er al verschillende wetten doorgevoerd die ertoe hebben geleid dat vreemdelingen nog nauwelijks aanspraak kunnen maken op een voorziening waarop zij geen recht hebben. Ik geef een paar voorbeelden. Voor asielzoekers gelden allerlei voorliggende voorzieningen; voor deze groep is de Koppelingswet overbodig. Wij hebben de Wet identificatieplicht. Iedereen die een uitkering aanvraagt, moet op grond van die wet een rechtsgeldig identificatiepapier hebben en een verblijfsvergunning. Zonder dat zal de aanvraag worden afgewezen. Vanaf 1992 is het niet meer mogelijk een sofinummer aan te vragen als men niet in het bezit is van een verblijfsvergunning. Zonder een sofinummer kan men geen uitkering aanvragen.

De vraag die bij de indiening van elk wetsvoorstel vooraf gesteld zou moeten worden, is dus of dat voorstel wel noodzakelijk is en wat

## De Wit

het nu eigenlijk beoogt. Dat geldt ook voor de Koppelingswet. Zou niet eerst moeten worden onderzocht wat nu precies de zojuist genoemde maatregelen al hebben teweeggebracht voor een beroep op voorzieningen? Kan de staatssecretaris vervolgens bij benadering aangeven hoeveel vreemdelingen nu onrechtmatig gebruikmaken van Nederlandse voorzieningen? Is uit een onderzoek van het WODC, overigens al uit 1990, niet reeds gebleken dat dit zeer lage percentages betreft? Is dan de veronderstelling niet gerechtvaardigd dat het er als gevolg van de genoemde maatregelen ondertussen nog minder zullen zijn geworden?

Een overbodig wetsvoorstel zou op zichzelf nog niet zo ernstig zijn, ware het niet dat dit voorstel wel allerlei nadelige effecten heeft. Ik denk aan het afsluiten van mensen van gezondheidszorgvoorzieningen in niet acute situaties. Preventieve gezondheidszorg staat niet meer open. Dat druist naar de mening van de SP in tegen de beginselen van humaniteit. Bovendien schuift de overheid dit probleem nu op het bordje van artsen, vroedvrouwen en dergelijke, die op hun spreekuren te maken krijgen met mensen die een beroep om hulp op hen doen. Wij vinden dit onverantwoord. De criteria om een beroep te doen op het fonds en de procedure die daarvoor geldt zijn naar mijn mening veel te streng. Ze leiden ertoe dat de hulp-respectievelijk zorgverleners ofwel mensen botweg weigeren ofwel hulp en zorg verlenen buiten het fonds om.

De vraag blijft verder, ook voor mij, of dit onderdeel van het wetsvoorstel niet in strijd is met het Vrouwenverdrag respectievelijk het Verdrag voor de rechten van het kind. Immers, laatstgenoemd verdrag bepaalt dat de lidstaten medische hulp en gezondheidszorg moeten waarborgen aan alle kinderen. Het Vrouwenverdrag verplicht de lidstaten tot passende zorg in geval van zwangerschap en bevalling voor vrouwen, ongeacht hun status of nationaliteit. In de memorie van antwoord geeft de staatssecretaris een technische uiteenzetting omtrent de verzekeringstechnische aspecten van deze kwestie. Zij geeft echter geen antwoord op de vraag of de waarborgen die beide verdragen beogen voor vrouwen en kinderen voldoende zijn als de Koppelingswet

van toepassing wordt. Graag krijg ik daarom een nadere reactie van de staatssecretaris.

Vervolgens wil ik stilstaan bij enkele punten die naar mijn mening nog steeds niet goed zijn geregeld. Ik begin met de aanvraag van een verblijfsvergunning, bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming en de aanspraak op voorzieningen. Weliswaar heeft de staatssecretaris geantwoord dat deze aanvragen zo spoedig mogelijk door de vreemdelingendienst zullen worden afgehandeld, maar dat is geen oplossing. Immers, de verblijfsvergunning wordt met terugwerkende kracht vanaf de datum van aanvraag verleend. De vraag is of de betrokkene niet tegelijkertijd recht heeft op de voorzieningen vanaf de datum van aanvraag. Ik meen van wel. Ik verwacht ook dat zij met succes een beroep daarop kunnen doen. De staatssecretaris hoopt het probleem te ondervangen door aan te dringen op snelle afhandeling van de aanvragen. Echter, uit recent onderzoek van Vluchtelingenwerk Nederland blijkt dat de gemiddelde termijn nog steeds op drie maanden ligt. Als de vergunning wordt verleend, komt achteraf vast te staan dat de betrokkene met terugwerkende kracht legaal hier verblijft. Dan moet dat ook gevolgen hebben voor de hoogte van de uitkering. Die moet dan naar mijn mening worden aangepast. Graag hoor ik of de staatssecretaris ook hiervoor een structurele oplossing ziet.

In de tweede plaats de koppeling tussen GBA en VAS. Zal in de praktijk de uitkerende instantie elke maand het GBA moeten raadplegen om te zien, of er iets is veranderd in het verblijfsrecht van de vreemdeling? Zo nee, hoe zal dat dan in de praktijk gaan? Ook hier wijzen overigens de praktijkervaringen uit, dat het nog lang niet allemaal goed geregeld is. In Trouw stond nog op 10 januari 1998 een artikel van een beleidsmedewerker van het Sociaal fonds bouwnijverheid uitvoeringsorganisatie, die de Eerste Kamer adviseert de behandeling van de Koppelingswet uit te stellen, totdat beide systemen goed op elkaar zijn afgestemd. Dat zou volgens de auteur nog net voor de verkiezingen van 2002 kunnen zijn. Forum betwijfelt in een brief van 9 maart 1998 aan de Eerste Kamer op basis van het onderzoek van SGO

“Bruikbaarheid van het verblijfsrechtelijk gegeven in de GBA” of de datum 1 juli 1998 wel haalbaar is. Graag daarom ook op dit punt een reactie van de staatssecretaris.

Ten slotte wil ik aandacht vragen voor de situatie van de witte illegalen. De SP ontvangt hierover veel brieven, en ook vanuit maatschappelijke organisaties worden wij geconfronteerd met deze problematiek. De witte-illegalenregeling is per 31 december 1997 afgelopen, en illegalen die menen aan de criteria te voldoen, kunnen geen beroep meer doen op deze regeling. De Koppelingswet zal naar verwachting per 1 juli aanstaande in werking treden. Het doek zal dan definitief vallen. Zou het daarom, zo vraag ik de staatssecretaris, niet redelijk zijn, het einde van de witte-illegalenregeling samen te laten vallen met de inwerkingtreding van de Koppelingswet?

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Het overkomt mij niet vaak dat ik met zo'n grote tegenzin meedoe aan de behandeling van een wetsvoorstel als vandaag bij de Koppelingswet. Die tegenzin is zo groot, dat ik tot vannacht nog geen letter op papier had voor de bijdrage van GroenLinks aan dit debat. Mijn fractiegenoten werden daar gisterenavond, zoals begrijpelijk is, niet vrolijk van, maar zij vertrouwden erop dat het wel goed zou komen. Dat moet dan nog maar blijken.

Mijn weerzin tegen dit wetsvoorstel komt niet allereerst voort uit het feit dat wij over de aanpak van het illegalenprobleem anders denken dan de meeste andere fracties in dit huis. Dat komt wel eens vaker voor; daar kun je heel opgewekt mee leren leven. Gisterenavond heb ik geprobeerd, helder te krijgen waar nu precies de oorzaken van mijn onvrede liggen. Dat zijn er drie. Allereerst de onwil en onverschilligheid die de meeste partijen in dit huis, de Partij van de Arbeid en de SP uitgezonderd, aan de dag leggen om, ook was het maar even, een serieuze discussie te voeren over nut en noodzaak van deze wet, en vooral over allerlei deels onvoorzien en deels gebagatelliseerde problemen die deze wetgeving oproept. Daarbij komen de uitvoerders opnieuw voor onoplosbare dilemma's te staan, waarvan mensen in nood de dupe

## De Boer

kunnen worden. Een reeks van respectabele organisaties, instituten en individuen heeft de regering en ons tal van indringende vragen gesteld of gewezen op uitvoerings-onvolkomenheden van deze wet. Kerken, gezondheidsorganisaties, artsen, priesters, migrantengroepen, vluchtelingenwerk, Forum, wetenschappers, juristen, afzonderlijk en gezamenlijk worden zij niet moe, de regering en ons voor te houden dat het zo echt niet kan. Hun stellingname wordt onderbouwd met reeksen van voorbeelden en technische onvolkomenheden, die alle kunnen leiden tot het risico dat essentiële voorzieningen onterecht aan toch al kwetsbare mensen kunnen worden onthouden. Het bestand, gekoppeld en wel, beslist. Zegt het bestand betrokkene niet te kennen, dan gaan alle deuren dicht. Dat die bestanden soms verouderd zijn, verre van foutloos en vaak niet vlekkeloos met elkaar communiceren, is lastig, maar kennelijk niet van waarde in het licht van het grote belang dat gediend moet worden.

Voorzitter! Ik vind dat onbegrijpelijk, en eigenlijk ook tamelijk stuitend. Als wij op dezelfde manier wetten zouden maken met vergelijkbare onzorgvuldigheden richting huiseigenaren of tweeverdieners, zou dit huis te klein zijn. De verontwaardiging zou dan tegen de eigentijdse gobelins opspatten, en alle partijen zouden zich in het vuur verdringen voor de microfoons. Nu wellicht onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in het geding zijn, hoor je bijna niemand meer. Ik kan dat moeilijk verdragen. Misschien komt dat wel, doordat ik ben opgevoed in de mentaliteit dat de kwaliteit van de samenleving gemeten behoort te worden aan hoe die samenleving omgaat met de wees, de weduwe en de vreemdeling of, wat moderner gezegd, de kwetsbare, de have-not, de outcast en de kans- en werkelijk armen onder ons. De harde, de feitelijke doelen voorbijschietende onvolkomen aanpak van deze Koppelingswet heeft weinig te maken met de kwaliteit van de samenleving, die dat woord verdient.

De tweede oorzaak van mijn onvrede met dit wetsvoorstel is dat deze parse regering en het volgzame parlement geen lering trekken uit grote operaties die uitlopen op een bak ellende, die het gebrekkige middel soms erger doen zijn dan de oorspronkelijke kwaal. In

de aanloop naar dit kabinet hadden velen de mond vol over deregulering, ontkokering en vereenvoudiging van wet- en regelgeving. Daar is heel weinig van terechtgekomen. Ik heb al eens eerder betoogd dat de Nederlandse bureaucratie en de politiek zorglijke scheefgroei gaan vertonen. Plannenmakers op ministeries en stadhuisen zijn te snel en te gemakkelijk tevreden met hun papieren werkelijkheden. Als het plan er maar ligt, als de wettekst maar lijkt te kloppen, als de regels, hoe ingewikkeld ook, maar passen in het heersende denkraam, dan zijn wij, wettenmakers en regelneven, tevreden. Maar de werkelijkheid is veelkleuriger en weerbarstiger dan onze bedenksels en theoretische aannames. Telkens weer blijken onze papieren tijgers geen stand te houden in het gewone mensenbestaan. Wij hebben onvoldoende aandacht voor en benul van de problemen en de obstakels bij de uitvoering.

Als die uitvoeringswerkelijkheid door mij en anderen wel eens deze zaal wordt binnengebracht, dan ontstaat er bij kabinet en coalitiepartijen snel een sfeertje van: "Daar heb je De Boer weer met zijn praktijkproblemen. In Zutphen is alles kennelijk erger dan elders. Het gaat toch ook vaak wel goed. Natuurlijk zijn er wel wat aanloopfricties, maar die zijn tijdelijk. Wij komen die wel te boven." Zo ontkennen of bagatelliseren de parse machthebbers de hun onwelgevallige werkelijkheid. Onze beschaving is wel zo ver gevorderd dat de boodschappers van het slechte nieuws niet meer worden onthoofd. Neen, wij hebben een minder barbaarse, maar even dodelijke methode ontwikkeld. Wij horen ze beschaafd aan, doen er niets mee en blijven gewoon geloven dat onze papieren bouwwerken de werkelijkheid gaan vormen.

Wilt u een paar recente voorbeelden van het tegendeel?: de Nabestaandenwet, de WULBZ, de PEMBA, de Nieuwe algemene bijstandswet, de Wet boeten en maatregelen en nu de Koppelingswet. Bij al deze wetten is door het betrokken veld en door sommige vertegenwoordigers aan de overzijde en hier gewaarschuwd voor onzorgvuldige aannames, voor hiaten in de regelgeving, voor niet bedoelde effecten en voor ernstige problemen in de uitvoering. Maar die

zorg en kritiek werden elke keer weggewoven in de trant van: Te somber, het zou wel meevallen, zo nodig kan er nog wel iets worden bijgesteld en vooral, wij gaan wel evalueren. Hoeveel signalen moeten er eigenlijk worden afgegeven dat de meeste sociale diensten niet in staat zijn de Nieuwe algemene bijstandswet en de Wet boeten en maatregelen naar geest en letter uit te voeren? Het lukt gewoon niet! Het hele spul loopt krakend vast. Hoe vaak moet dat nog worden gezegd, geroepen en aangetoond, voordat dit uiteindelijk in Den Haag wordt geloofd? Hoe lang moet het nog duren, voordat wij erkennen dat de uitvoeringsproblemen van zo'n wetgeving grotelijks worden onderschat? Waarom is de Haagse bureaucratie zo hardnekkig hardleers? Waarom zijn wij niet in staat een lerende attitude te ontwikkelen? Wat beweegt deze coalitie toch om met de Koppelingswet een megaproject in werking te zetten, waarbij 23 verschillende wetten, die onder zes verschillende departementen vallen, in één uniform kader worden geregeld en nog wel sluitend? Als je het nodig vind om de aanspraken van vreemdelingen op voorzieningen strakker te regelen, waarom dan niet de eenvoudige keus gemaakt om in elke afzonderlijke wet de in die wet opgenomen bepalingen strakker te formuleren? Ik geef toe dat dit veel werk is, maar het is in elk geval dit goed uitvoerbaar. Nu zal blijken dat het via één koppelingskader regelen van deze zaken allerlei onvoorziene fricties en niet op elkaar aansluitende regelgeving veroorzaakt, met alle ellende van dien.

Ik heb op mijn werk de instructies van de VNG en Divosa gelezen. Ik heb gelezen hoe de gemeentelijke diensten moeten omgaan met de Koppelingswet. Dames en heren achter de tafel! Het spijt mij zeer, maar dit wordt echt niks! Als ik rustig lezend achter mijn bureau en redelijk op de hoogte van de materie halverwege die instructies het spoor al bijster raak, wat denkt u dan wat er gebeurt met de doorsnee bijstandsmedewerker in de huidige hectiek van de sociale diensten? Het wordt niks! Kom toch eens uit die ivoren toren van jullie werkelijkheid! Ga toch eens inzien dat de bedoelingen van de Koppelingswet in de verste verte niet zullen worden gerealiseerd de komende jaren! Het zal leiden tot kafkaïaanse taferelen

## De Boer

van wanhopige vreemdelingen die wel degelijk veel rechten hebben maar die door welke oorzaken dan ook onder de knoppen van de behandelend ambtenaar niet te vinden zijn. En dan verkoopt die behandelend ambtenaar dus "neen", want dat moet hij.

Met gewone, reguliere Nederlandse bijstandsccliënten loopt in de geautomatiseerde bestanden van de GSD al van alles mis. Ik heb die ellende dagelijks zien passeren en vooral de onmacht ervaren om daar enige greep op te krijgen. En u maar denken dat het met de veelvoudige ingewikkeldheid van de koppelingsbestanden goed zal gaan. Ik begrijp echt niet waar dat op gebaseerd wordt. Is dit nu halsstarrig, naïef, kortzichtig, dol of is het van alles wat?

Voorzitter! Ik kom tot enkele procedurele inhoudelijke opmerkingen. Als het belang van deze wet zo groot is als de regering vindt, wil ik graag een verklaring waarom de regering bij herhaling maanden, maanden en maanden nodig heeft om een memorie of een nadere memorie van antwoord te produceren. Deze vraag klemt temeer, omdat er vreemd genoeg toch haast schijnt te zijn bij de invoering. De regering houdt nog steeds vast aan invoering per 1 juli 1998. Ik vind dat volstrekt onredelijk en onuitvoerbaar. Opnieuw zeg ik het vanuit de dagelijkse praktijk: dat kan niet goed gaan. De sociale diensten zijn er in elk geval absoluut nog niet mee bezig, laat staan dat ze er klaar voor zijn. Een invoeringstermijn van drie maanden slaat helemaal nergens op. Dat geldt temeer nu er tot op vandaag nog steeds een reeks van onduidelijkheden is over de uitvoering. Ik wil de regering concreet vragen om straks toe te zeggen dat de invoeringsdatum van de koppelingswet definitief gesteld gaat worden op op z'n vroegst 1 januari 1999. Dat lijkt mij de eerst mogelijke redelijke termijn om zonder problemen bij de gemeenten tot een fatsoenlijke uitvoering te komen. Dan heb ik het overigens niet alleen over de gemeenten maar ook over allerlei andere uitvoeringsorganisaties. Gebeurt dat niet, dan creëert Den Haag opnieuw de papieren fictie van een wet die er wel ligt maar die op het uitvoerend vlak rustig blijft liggen en, gebrekkig of niet, wordt uitgevoerd. Regering

en parlement zouden dat niet moeten willen.

Bij de inhoudelijke opmerking die ik wil maken, zit ik met twee problemen.

A. Hoe is het mogelijk dat na twee jaar intensieve behandeling van dit wetsvoorstel er tot vandaag toe nog steeds zoveel onopgeloste vraagpunten en uitvoeringskwesties liggen? De voorgaande sprekers hebben al op een aantal daarvan gewezen.

B. De technische wetgevingsmaterie van deze koppelingswet is zo complex en ingewikkeld dat het voor een amateur-politicus met een intensieve baan en geen deskundige medewerkers om zich heen, onmogelijk is om alles op zijn technische houdbaarheid te beoordelen, laat staan de regering voldoende weerwerk te bieden. Ik kan dat niet. Natuurlijk word ik daar niet vrolijk van, want dat zou ik hier eigenlijk wel moeten als je op dit spreekgestoelte staat. Gelukkig hebben wij hulp van instanties die wel de tijd en de deskundigheid willen en kunnen investeren om dat noodzakelijke weerwerk te bieden. Twee weken geleden ontvingen wij een gezamenlijke brief van Forum Vluchtelingenwerk die geschreven was in overleg met de deskundige Minderhout en met de adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van advocaten. In tien pagina's stelde deze brief een groot aantal kwesties aan de orde die nu op de valreep van de totstandkoming van deze wet nog steeds niet goed of niet helder genoeg zijn geregeld. Ik heb al gezegd: ik vind dat onbegrijpelijk. De meeste kwesties zijn ook niet nieuw, maar de regering weigert of is niet bij machte om een en ander afdoende en helder tot ieders tevredenheid te regelen. Om hier niet een half uur spreektijd te gebruiken – dat zal de voorzitter mij vast niet toestaan – voor het oplezen van de nog liggende vraagpunten – een aantal daarvan is overigens al door mevrouw Le Poole en de heer De Wit aan de orde gesteld – zal ik, wanneer de bewindslieden de brief van 9 maart nog niet hebben, ze straks een kopie er van geven. Ik verzoek de voorzitter om deze brief op te laten nemen als bijlage in de Handelingen. Ik vraag de regering in haar beantwoording vanmiddag alle punten van deze brief van een duidelijke en, kan het zijn, afdoende reactie te voorzien.

In het bijzonder wil ik een overtuigende verklaring waarom de regering het niet nodig acht met een novelle te komen om de spanning tussen de formulering van artikel 1.1.b en artikel 10, lid 1 en 2, en de formulering in de verschillende zogenaamde materiewetten, op te heffen. Als ik het goed begrepen heb, is de boel juridisch niet sluitend en waterdicht. Dat zal allerlei onduidelijkheden, discussies en gerechtelijke procedures opleveren als het gaat om aanspraken van de zogenaamde voortgezette verblijvers. Ik hoop dat de regering vanmiddag klip en klaar kan aangeven waarom die onrust bij vele betrokkenen onterecht zou zijn.

Specifieke aandacht vraagt de positie van mensen die al jarenlang gewoon in deze samenleving participeren, in hun eigen onderhoud voorzien en premie en belasting betalen, de zogenaamde witte illegalen. Een klein aantal van hen is niet in staat om waterdicht aan de termijn van zes jaar te voldoen. Wat is toch de maatschappelijke noodzaak en meerwaarde om de "Gümüssen" uit deze samenleving te verwijderen. Burgemeester Patijn van Amsterdam had daar een goed beeld voor: illegalen die zich nu voor de sluis bevinden, moet duidelijk gemaakt worden dat zij, als zij niet aan de toelatingsvoorwaarden voldoen, niet binnen zullen varen, maar voor hen die zich al in de sluis bevinden – de "Gümüssen" in dit land – had een tolerante en beschaafde samenleving een creatieve oplossing, resulterend in blijven, moeten en kunnen vinden. Ik ben het met die opvatting van harte eens. Buiten stonden vanmorgen mensen met de vraag waarom dat in dit land niet lukt.

Voorzitter! Mijn laatste vraag in eerste termijn is of de regering het gehele wetgevingsproces van dit voorstel overziende nog steeds durft te zeggen dat nut en noodzaak van deze koppelingswet fier overeind staan. Ik zou graag de argumenten willen horen waarom deze riskante operatie tegen alle bezwaren in toch wordt doorgezet en er niet gekozen is om de poortwachtersfunctie van reeds bestaande wetten goed in te vullen en te benutten. Welke illegale vreemdeling – collega De Wit wees daar ook op – zal nog doordringen tot een onrechtmatig gebruik van onze voorzieningen als de regels van de identificatieplicht, het sofi-

## De Boer

nummer, de toelating tot het ziekenfonds, het recht op bijstand, de huisvestingsvergunning, de inkomenstoets bij aanvragen van woonruimte en het toelaten tot de huursubsidieregeling strak doch rechtvaardig worden toegepast? Hoeveel onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zullen nog kans zien, langs de poortwachters van deze regelgevingen te komen? Rechtvaardigt dat eventueel geringe aantal dit zware geschut van een niet goed uitvoerbare "overall-wet"? Waarom willen wij dit eigenlijk?

De **voorzitter**: De brief van 9 maart waarop de heer De Boer zich heeft beroepen, heeft op het centrale informatiepunt ter inzage gelegen. Ik zal nader nagaan of het nodig is, deze brief als noot aan de Handelingen toe te voegen en ik doe daar vanmiddag een uitspraak over.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Vaststelling van regels met betrekking tot het inkomen van enkele groepen uitkeringsgerechtigden en belastingplichtigen (Wet inkomensmaatregelen 1998) (25914).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Rongen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik wil mijn bijdrage aan dit debat beginnen met een citaat. "Het is een geweldig ingewikkelde materie. Burgers ervaren dat het toch wel heel raar geregeld is" ... "als zij toevallig bij een grens wonen en er net overheen werken, dan ondervinden zij daar alleen maar last van." Deze woorden sprak minister Melkert in de Tweede Kamer tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel toen het ging over de grensarbeiders. In onze ogen hebben deze woorden van de minister geldingswaarde voor het gehele wetsvoorstel dat nu aan de orde is. Burgers ervaren dat het toch wel heel raar geregeld is. Als je toevallig tot de ene categorie behoort, krijg je in 1998, in de maand april 1998 of in de maand mei 1998, er zoveel bij, en als

je toevallig aan de grens van die categorie zit, krijg je niks. De burgers zullen het ervaren als een tombola met 850 mln. aan prijzengeld. Het is bekend: een tombola is een loterij met weinig nielen.

Maar dat is toch positief, zou je kunnen zeggen. Het wetsvoorstel levert burgers toch geld op? Alleen de procedure is wat minder fraai. In onze ogen is er echter meer aan de hand. In de ogen van de burger is de overheid niet alleen niet geloofwaardig en niet betrouwbaar, maar ook hardhorend. Van Dale omschrijft "hardhorend" als: moeilijk kunnen horen, min of meer doof.

Hoe is het zover gekomen? Je kunt zeggen dat het kabinet de dupe is geworden van zijn ijver om de koopkracht voor 1998 gedetailleerd en fijnmazig te verbeteren en in kaart te brengen. Daartoe heeft het kabinet een groot aantal technisch ingewikkelde maatregelen op het terrein van de sociale zekerheid, op fiscaal terrein en op het terrein van de zorgsector genomen. Daarbij heeft het ook nog een aantal specifieke maatregelen gevoegd. Ik verwijs naar de paragrafen 4.1. en 4.2. van de Sociale nota 1998. Letterlijk zendt het kabinet in de Sociale nota de volgende boodschap uit. "De koopkrachtontwikkeling laat voor 1998 over een brede linie aanmerkelijke verbeteringen zien." Tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer herhaalt de minister deze boodschap met de woorden: "... alle Nederlanders in beginsel te laten delen in de welvaart." Dat was een nobele boodschap die niet tot dovemansoren was gericht. De burgers en hun vertegenwoordigers houden het kabinet aan deze uitspraken. Met spanning werden de loonstrookjes eind januari 1998 ontvangen. Voor velen volgde een teleurstelling. Het verweer en de toelichting van het kabinet dat de koopkrachtverbetering over het gehele jaar 1998 moet worden beoordeeld en dat er "dooreengenenomen" – dat zijn de woorden van het kabinet – sprake was van een koopkrachtverbetering, mochten niet baten. De burgers begrijpen het niet en vertrouwen het ook niet. De maatregelen zijn te divers en te ingewikkeld. Natuurlijk realiseert de doorsnee burger zich niet dat de koopkrachtplaatjes van Den Haag slechts een benadering zijn van zijn inkomensontwikkeling. Bovendien realiseert de doorsnee

burger zich niet dat zijn inkomensontwikkeling ook wordt bepaald door zijn gemeente, woningcorporatie, zuiveringschap, waterschap, enz. Hoe fijnmaziger de Haagse plaatjes zijn, des te meer gaat daarvan de suggestie uit dat ze de maatvoering aangeven voor de individuele burger. Het kabinet is zich van de grenzen van de betekenis van de koopkrachtplaatjes bewust, zo is te lezen in de Sociale nota. Wijs geworden door de ervaringen van januari jongstleden heeft het kabinet een adviesaanvraag aan de SER gericht. Naar wij hebben begrepen, verwacht de minister niet dat de SER met de steen der wijzen komt.

Mijnheer de voorzitter! Het kabinet was gewaarschuwd, van verschillende zijden en bij herhaling. Bijvoorbeeld door CFO en CNV is het kabinet zeer indringend geweest op mogelijke negatieve inkomensontwikkelingen als gevolg van de vele maatregelen, maar met name als gevolg van de invoering van het PEMBA-complex per 1 januari 1998. Dat is reeds gebeurd in het najaar van 1997. Ook in dit huis is door mijn collega mevrouw Van Leeuwen bij de behandeling van de Veegwet op 23 december 1997 gewaarschuwd voor negatieve inkomensontwikkelingen.

Maar het kabinet is hardhorend. Meer in algemene zin is vaker door de CDA-fractie bij de verschillende, recente wetsvoorstellen geweest op invoeringsproblemen en de gevolgen daarvan voor burgers. Doordat de uitvoeringsorganisaties te weinig tijd wordt gegund, worden er fouten gemaakt en is er te weinig ruimte voor informatie en voorlichting.

Zoals ik al heb gezegd, was het kabinet hardhorend tot eind januari van dit jaar. Onder druk van de loonstrookjes en van de Tweede Kamer en wellicht met het oog op de maand mei – want dan leggen alle vogeltjes een ei – heeft het kabinet het thans aan de orde zijnde wetsvoorstel ingediend, niet om negatieve inkomensontwikkelingen over het jaar 1998 te repareren, maar om een andere reden. Ik citeer nu pagina 2 van de memorie van toelichting: Dit pakket maatregelen heeft tot gevolg dat bepaalde groepen over geheel 1998 bezien een grotere inkomensverbetering zullen ondervinden dan al was berekend in de Sociale nota. Einde citaat.

De doelstelling van dit wetsvoorstel is ook nog eens verwoord in de