

*0: EK
*1: 2011-2012
*2: 10
*3: WordXP
*4: 10de vergadering
*5: Dinsdag 6 december 2011
*6: 10.15 uur
**

Voorzitter: Fred de Graaf

Tegenwoordig zijn 70 leden, te weten:

Backer, Barth, Beckers, Beuving, Van Bijsterveld, De Boer, Van Boxtel, Brinkman, Bröcker, Broekers-Knol, Van Dijk, Dupuis, Duthler, Elzinga, Essers, Ester, Faber-van de Klashorst, Flierman, Franken, Frijters-Klijnen, Ganzevoort, Fred de Graaf, Machiel de Graaf, Thom de Graaf, Marcel de Graaff, De Grave, Hermans, Hoekstra, Holdijk, Ter Horst, Huijbregts-Schiedon, Klever, Kneppers-Heijnert, Knip, Koffeman, Koole, Kox, Kuiper, De Lange, Van der Linden, Linthorst, Lokin-Sassen, Martens, Meurs, Nagel, Noten, Putters, Quik-Schuijt, Reuten, Van Rey, Reynaers, Ruers, Schaap, Scholten, Schouwenaar, Schrijver, Sent, Slagter-Roukema, Sörensen, Van Strien, Strik, Swagerman, Sylvester, Terpstra, Thissen, Vliegthart, Vlietstra, Vos, De Vries en De Vries-Leggedoor,

en de heer Donner, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Leers, minister voor Immigratie en Asiel, de heer Kamp, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer Weekers, staatssecretaris van Financiën, en de heer De Krom, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

**

*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Engels en Smaling, wegens ziekte.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

*B

!Dubbele heffingskorting!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet (32777).

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van harte welkom in de Eerste Kamer.

Het woord is aan mevrouw Sent, die haar maidenspeech zal houden.

**

*N

Mevrouw **Sent** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Van Mahatma Gandhi, de voorman van de Indiase onafhankelijkheidsstrijd, is de beroemde uitspraak: "The world has enough for man's need but not for man's greed." Naar de mening van de PvdA-fractie gaat het voorliggende wetsvoorstel voorbij aan "man's need" en is het gebaseerd op de zogenaamde heilzame werking van "man's greed". Daar heeft Gandhi nu juist tegen gewaarschuwd. Ik loop hiermee echter vooruit op mijn betoog.

Het voorliggende wetsvoorstel vloeit voort uit de doelstelling van het kabinet dat werk moet lonen. "Werk, werk, werk" is voor mijn fractie een vanzelfsprekend motto. In deze tijd van economische recessie en oplopende werkloosheid is het extra van belang om zo veel mogelijk mensen aan het werk te krijgen en te houden. Werkloosheid leidt tot uitsluiting; werk leidt juist tot meedoen. Het doel van dit wetsvoorstel is om de ongelijkheid tussen werkenden met één heffingskorting en uitkeringsgerechtigden met twee maal de heffingskorting met betrekking tot de toepassing van de algemene heffingskorting te beëindigen. Als werken loont, is de gedachte, worden mensen die nu nog niet werken maar dat wel willen, "geprikkeld" om te gaan werken.

Dit wetsvoorstel geeft tevens invulling aan een andere afspraak uit het regeerakkoord, namelijk het vervallen van de AOW-tegemoetkoming voor mensen die een onvoldedige AOW en aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) hebben. Hier beoogt het kabinet specifiek dat de AIO het karakter van een bijstandsvoorziening moet behouden, omdat de bijstand het laatste vangnet op het sociaal minimum dient te zijn.

Naast de twee directe doelstellingen waaruit dit wetsvoorstel voortvloeit -- dat werk moet lonen en dat de AIO het karakter van een bijstandsvoorziening dient te behouden -- is een onderliggende doelstelling het op orde brengen van de overheidsfinanciën.

Mijnheer de voorzitter. Tot zover een korte samenvatting van het wetsvoorstel. Graag vraagt de PvdA-fractie aandacht voor vier punten van zorg. 1. Hoe komen de uitkeringsgerechtigden aan het werk? 2. Blijven de uitkeringsgerechtigden boven de armoedegrens? 3. Wat is het effect op de inkomenspositie van gemeenten? 4. Komt Nederland met deze maatregel eigenlijk wel sterker uit de crisis?

Het eerste punt betreft de relatieve inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden. Uitgaande van de koele, calculerende burger, oftewel de "greed" waar Gandhi naar verwijst, acht het kabinet het onwenselijk dat de bijstand hoger is dan het nettominimumloon voor kostwinners. Maar hoe effectief zijn die prikkels voor

bijstandsgerechtigden eigenlijk? Naar de mening van de PvdA-fractie is flankerend beleid nodig om bijstandsgerechtigden naar arbeid te leiden. Deelt de staatssecretaris de mening van mijn fractie dat een kwalitatief hoogwaardig plaatsings- en begeleidingsproces nodig is? Zo ja, waarom maakt dergelijk flankerend beleid dan geen onderdeel uit van het onderhavige wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet?

Laat er geen misverstand over bestaan, voor de PvdA is een meer activerend stelsel van sociale zekerheid een doel op zich. Naar de mening van mijn fractie is het evenwel geen middel om tot bezuinigingen te komen waar het kabinet die op andere dossiers niet aandurft. In dat kader hebben we bij de Hoofdpijnennotitie werken naar vermogen reeds gevraagd of het kabinet bereid is een meer activerend stelsel van sociale zekerheid los te koppelen van een ex ante bezuinigingsdoelstelling, zodat de zwakkeren in onze samenleving niet het kind van de rekening van de bankencrisis worden. Het voorliggende wetsvoorstel is aanleiding om de vraag te herhalen wat het kabinet doet om bijstandsgerechtigden naar arbeid te leiden.

Tot zover de microanalyse. De voorgenomen maatregel heeft daarnaast ook belangrijke macro-effecten. Zo vindt een werkzoekende lastiger een baan als alle andere werkzoekenden meer gaan solliciteren. Hoe kan het kabinet met dergelijke macro-economische spillovereffecten en externe effecten zo de nadruk leggen op het belang van de eigen verantwoordelijkheid van de mensen?

Daarnaast vraagt de PvdA-fractie graag aandacht voor de groep AOW'ers met aanvullende bijstand, met AIO. Op hen is het argument dat werken moet lonen niet van toepassing, want zij hoeven niet meer te werken. Daarom is er door het kabinet voor gekozen om de AOW uit te zonderen van de maatregel van de afbouw van de dubbele heffingskorting. Mijn fractie vindt het opvallend dat het kabinet voor de groep AOW'ers met aanvullende bijstand ineens met een nieuw argument komt, te weten dat het een laatste vangnet op het sociaal minimum betreft. Deze groep wordt nog eens extra hard getroffen, omdat de MKOB voor deze groep wel meegenomen wordt in de middelentoets, terwijl dat niet geldt voor andere doelgroepen die de MKOB ontvangen.

Mijn fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat hier sprake is van indirecte discriminatie. Immers, negen van de tien AIO-gerechtigden zijn buiten Nederland geboren. Daarmee is deze groep allochtone AOW'ers met een AOW-tekort en aanvullende bijstand onevenredig de dupe van de voorgestelde maatregel. Dit zijn geen mensen die op hun 60ste naar Nederland zijn gekomen. Van de mensen met een AIO-uitkering heeft 60% dertig jaar of langer in Nederland gewoond. Deelt de staatssecretaris de mening van mijn fractie dat hier sprake is van discriminatie? Zo ja, wat is hij voornemens hieraan te doen? Dit is eenvoudig recht te trekken door ook de AOW'ers met onvolledige AOW en aanvullende bijstand van de werking van dit wetsvoorstel uit te zonderen.

Het tweede punt betreft de absolute inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden. Hier kom ik op de "need" waar Gandhi naar verwijst. Binnen de Europese Unie worden drie indicatoren voor het meten van armoede gebruikt. De maatstaf "jobless households" is naar de mening van het kabinet van deze drie de belangrijkste maatstaf. Het kabinet verwacht een daling van het aantal jobless households, omdat dit wetsvoorstel naar de mening van het kabinet zorgt voor een toename van de arbeidsparticipatie en een daling van het bijstandsvolume. Hieruit concludeert mijn fractie dat het kabinet nog slechter is in voorspellen dan economen.

De werkloosheid is immers al vier maanden op rij sterk aan het stijgen. Inmiddels zit 5,8% van de beroepsbevolking zonder werk. Voorts blijkt uit het recent gepubliceerde rapport "Werkloosheid en de Grote Recessie" van het Centraal Planbureau dat de werkloosheid sterk zal toenemen, mocht ons land in een nieuwe recessie terechtkomen. Naar alle waarschijnlijkheid houdt deze recessie langer aan dan de meest recente, omdat het kabinet niet voornemens is om de recessie te bestrijden.

Daarnaast is het kabinet blijkens de memorie van antwoord van mening dat een uitkering voldoende is als deze zich in lijn met het minimumloon ontwikkelt. Als een uitkering minder sterk stijgt dan de prijzen, is het volgens het kabinet logisch dat uitkeringsgerechtigden hun uitgavenpatroon aanpassen. Waar het kabinet volkomen aan voorbijgaat, is de mogelijkheid dat uitkeringsgerechtigden die ruimte helemaal niet hebben. Mijn fractie moet helaas constateren dat een forse daling van het inkomen dreigt voor burgers die afhankelijk zijn van de minimumuitkeringen die gebaseerd zijn op het referentieminimumloon. Dit is het gevolg van een stapeling van maatregelen die deze groep dreigt te treffen.

Het onderhavige wetsvoorstel moet dan ook in de brede context van de bezuinigingen in het sociale domein beoordeeld worden. Ten eerste worden belangrijke delen van het rijksbeleid overgedragen aan gemeenten. Ten tweede gaat deze overheveling van rijkstaken gepaard met aanzienlijke bezuinigingen op de eveneens overgedragen financiële middelen. Daarnaast krijgen veel huishoudens te maken met hogere zorgpremies, een zorgpakketversobering, grotere eigen bijdragen en lagere toeslagen. Tot slot kunnen nieuwe uitvoeringsbepalingen grote financiële gevolgen gaan hebben voor bepaalde huishoudens.

Deze simultane beweging houdt het gevaar in dat de effecten van deze beleidswijzigingen stapelen bij bepaalde huishoudens. Volgens het zojuist verschenen rapport "Stapelingeffecten van de bezuinigingen in het sociale domein" van het Nicis Institute en het economisch onderzoeks- en adviesbureau Ecorys dreigen als gevolg van de stapeling voor bepaalde huishoudens inkomensdalingen van tientallen procenten. Deze inkomensdalingen treden onder andere op bij huishoudens met lage inkomens die afhankelijk zijn van één of meerdere uitkeringen. Acht de

staatssecretaris dit wenselijk? Zo nee, wat zal hij doen om dit te repareren?

Het derde punt betreft de inkomenspositie van gemeenten. In de memorie van antwoord geeft de staatssecretaris aan dat het wetsvoorstel neutraal is voor de inkomenspositie van gemeenten. Het klopt dat bedragen die gemeenten niet hoeven uit te keren conform de gangbare methodiek in het macrobudget worden verwerkt. Het probleem evenwel is dat die methodiek rammelt. Het probleem is dat het rekenmodel de situatie niet goed weergeeft in tijden van laagconjunctuur. Het gevolg is dat gemeenten in 2011 een tekort hadden van 669 mln. Voor 2011 hebben maar liefst 260 gemeenten een incidentele aanvullende uitkering op het toegekende budget aangevraagd. Dit is alleen voor incidentele tekorten van meer dan 10%; de eerste 10% komt voor rekening van de gemeenten zelf.

Daar komt bij dat rekening moet worden gehouden met belangrijke weglekeffecten. Zo zouden gemeenten er als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel op andere posten als schuldhelpverlening op achteruit kunnen gaan. Deelt de staatssecretaris de analyse van mijn fractie dat het macrobudget niet per definitie 100% sluitend is? Zo nee, hoe verklaart hij dan het tekort bij de gemeenten en het grote aantal aanvragen voor een incidentele aanvullende uitkering? Zo ja, is hij bereid om het rekenmodel aan te passen?

Dit brengt mij bij mijn laatste punt. Dat betreft de onderliggende kabinetsdoelstelling om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Volgens het kabinet is er een dringende financiële noodzaak voor de maatregelen in het wetsvoorstel. Het kabinet moet fors ombuigen om onze welvaart en werkgelegenheid veilig te stellen en Nederland sterker uit de crisis te laten komen. Hierbij hoort volgens het kabinet een eerlijk verhaal. Daarin kan mijn fractie zich begrijpelijkerwijs volkomen vinden. Wij zijn immers van mening dat het eerlijker moet. De voorgestelde wet past echter niet bij het verlangen van het kabinet om een eerlijk verhaal te vertellen en daarnaast komt Nederland als gevolg van de voornemens niet sterker uit de crisis.

Immers, het kabinet laat de gevolgen van een bankencrisis opvangen door de zwaksten in onze samenleving. Licht het niet veel meer voor de hand om de oorzaken van de crisis aan te pakken? Welke schuld hebben de burgers die afhankelijk zijn van de minimumuitkeringen die zijn gebaseerd op het referentieminimumloon, nu eigenlijk aan de crisis?

"The world has enough for man's need but not for man's greed". De PvdA-fractie moet helaas constateren dat de "greed" door dit wetsvoorstel verder wordt aangewakkerd en dat de "need" nog meer onder druk komt te staan. Als het kabinet werkelijk een eerlijk verhaal wil vertellen en sterker uit de crisis wil komen, laat het dan de wijze woorden van Gandhi toch zich doordringen.

Mijnheer de voorzitter. Zoals u weet, is dit mijn maidenspeech. Alvorens u overgaat tot het in één minuut opsommen van waar ik 44 jaar over gedaan heb, maak ik graag een afsluitende opmerking. Waar naar mij gebruikelijk wordt verwezen als mevrouw Sent, volstaat bij mijn

zoontje enkel Sent. Met andere woorden, hij is als man de standaard en ik ben als vrouw de uitzondering. In dat kader wil ik graag opmerken dat het mij buitengewoon genoeg doet dat het woord "maiden" ook prijkt in de benaming van de eerste speech die de heren in dit huis uitspreken. Dat trekt het weer een beetje in balans. Daar ben ik een sterk voorstander van.

De **voorzitter**: Mevrouw Sent, van harte gefeliciteerd met uw maidenspeech. In een interview met een tijdschrift verklaart u dat u zich in deze Kamer weer een "brugpieper" voelt. Ik weet niet hoe het er in uw fractie aan toegaat, maar ik wil hier toch stellen dat uw eerste bijdrage aan het plenair debat bewijst dat u zichzelf met deze kwalificatie ernstig tekortdoet.

Uw lidmaatschap van de Eerste Kamer is tegelijk de eerste politieke functie die u vervult. Binnen uw partij -- de PvdA -- bent u sinds enige tijd bestuurlijk actief als lid van het curatorium van de Wiardi Beckman Stichting. Vanaf uw veertiende jaar bent u politiek betrokken. U groeide op in wat wel genoemd wordt een rood nest en was destijds actief in een actiecomité van jongeren in uw geboorteplaats Doesburg, onder meer in de strijd tegen kernwapens. Dat was nog wat in die tijd!

In uw loopbaan heeft de wetenschap tot nu toe centraal gestaan. Uw onderzoeksinteresses zijn breed en omvatten onder meer de geschiedenis en filosofie van de economische wetenschappen, de economie van de wetenschap, gedragseconomie, experimentele economie en economisch beleid. Na uw studie economie aan de Universiteit van Amsterdam ging u naar de Stanford University in Californië, waar u in 1994 promoveerde. Daarna werd u universitair docent economie aan de University of Notre Dame in South Bend, Indiana, en vanaf 2001 aldaar universitair hoofddocent.

In 2004 keerde u gelukkig terug naar Nederland en werd u aan de Radboud Universiteit Nijmegen benoemd tot hoogleraar economische theorie en economisch beleid. Sinds 2007 bent u voorzitter van de afdeling economie.

Daarnaast bent u sinds mei van dit jaar lid van de Sociaal-Wetenschappelijke Raad van de KNAW. Daartegenover staat dat u het lidmaatschap van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, dat u sinds 2009 vervulde, in juni vanwege uw aantreden in de Kamer hebt neergelegd.

Het grotere publiek kent u al enkele jaren van optredens in omroepprogramma's en opiniërende artikelen over economie, leiderschap en de kwaliteiten van vrouwelijk management. Vanuit deze context participeert u in een denktank voor een duurzame financiële sector, het zogenoemd Sustainable Finance Lab. Daarnaast zet u zich als lid van de raad van toezicht in voor de Nederlandse afdeling van de ontwikkelingsorganisatie Plan Nederland, een internationale hulporganisatie voor kinderen.

U hebt betoogd dat in deze tijd van crises beleidsmakers niet aan economische symptoombestrijding moeten doen, maar de dieperliggende oorzaken moeten aanpakken. De uitdaging voor hen is om hun blikveld te verruimen

en na te denken over de fundamentele weeffouten in ons economisch systeem. Uw opvattingen op het terrein van inkomensbeleid en inkomensverdeling komen al tot uitdrukking in onze commissies voor OCW, SZW en Financiën.

Mevrouw Sent, ik ben ervan overtuigd dat uw kennis, visie en gedrevenheid in uw werk als lid van deze Kamer tot hun recht zullen komen. Ik wens u daarbij alle succes.

Ik schors de vergadering enige ogenblikken om de leden de gelegenheid te geven om mevrouw Sent te feliciteren.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. We spreken hier vandaag over een voorgestelde bezuiniging op het sociaal minimum die structureel 1 mld. beslaat; een zeer ernstige zaak. Ook al wordt de structurele bezuiniging pas over jaren behaald, het is desalniettemin alvast een forse duit voor de regering die met vele maatregelen probeert 18 mld. bij elkaar te schrapen voor 2015. De regering zegt dat ze zo zwaar moet bezuinigen omwille van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en daarmee het vertrouwen van de financiële markt en uiteindelijk de kracht van onze concurrentiepositie en nationale economie. Ze beweert daarbij dat ze de pijn zo eerlijk mogelijk wil verdelen. De vorige spreker wees daar ook al op. Dit wetsvoorstel is daarvan een onderdeel, maar dit wordt tevens onderbouwd met het argument dat het bijdraagt aan het meer lonend maken van arbeid vanuit een uitkering en daarmee aan het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid. Maar bovenal wordt deze miljardenbezuiniging op de sociale minima verdedigd met een principiële keuze en het wegwerken van een inconsistentie uit de erfenis van de vorige regering.

Om met het laatste argument van de regering te beginnen: de SP-fractie is erg voor het wegwerken van inconsistente wetgeving, maar ziet juist in voorliggend wetsvoorstel interne inconsistenties en ziet het leiden tot nieuw inconsistent beleid. Mijn fractie houdt zeker van principes, maar kennelijk wijken onze principes af van die van de regering. Natuurlijk is het uitgangspunt dat werken moet lonen prima, maar volgens de SP-fractie is de regering dan niet consequent. Bovendien zouden wij voor een andere uitwerking van dit uitgangspunt kiezen. Wij vrezen dat het voorstel in eerste instantie geen werk zal opleveren, maar eerder werkgelegenheid zal kosten. We moeten daarnaast vrezen dat door het voorstel koopkracht zal worden ingeleverd door mensen met de minste draagkracht en in elk geval vinden wij dit voorstel niet bijdragen aan een eerlijke verdeling van noodzakelijk geachte bezuinigingen, noch vindt de SP het totaalpakket aan bezuinigingen leiden tot een eerlijke verdeling van de pijn. En ten slotte is mijn fractie van oordeel

dat dit wetsvoorstel vermoedelijk niet zal bijdragen aan een sterkere economie.

Ik zal onze tegenargumenten langs de argumenten van de regering leggen en dit voorstel op hoofdlijnen behandelen, eerst op inconsistenties en principes van de regering, daarna op de gevolgen voor het sociaal minimum en de koopkracht van de mensen die van een minimumuitkering afhankelijk zijn en ten slotte op de economische rationaliteit, de gevolgen voor de werkgelegenheid en de sociale rechtvaardigheid van deze bezuiniging.

De regering stelt meermaals dat dit wetsvoorstel principieel wordt gemotiveerd en dat het een inconsistentie uit het beleid van het vorige kabinet repareert. Het vorige kabinet was deze maatregel echter niet vergeten, maar heeft bewust de afschaffing van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting niet door laten werken naar de uitkeringen, zoals blijkt uit de verzamelbrief 2011. Kennelijk kun je anders kijken naar inconsistentie van beleid. Of is de staatssecretaris van mening dat de vorige regering bewust inconsistent beleid maakte? Zo nee, kan hij dan aangeven waarom de vorige regering niet inconsistent vond wat de huidige regering wel inconsistent vindt?

Bij de belastingherziening 2001 is een aantal heffingskortingen voor het eerst in de Nederlandse belastingssystematiek gebracht, waaronder de algemene heffingskorting die bedoeld is voor iedereen die inkomstenbelasting betaalt en de arbeidskorting voor iedereen die inkomen heeft uit daadwerkelijke arbeid. De arbeidskorting is vooral in het leven geroepen om te zorgen dat arbeid loont. De algemene heffingskorting is, zoals de naam al zegt, algemeen, voor iedereen.

Vanaf de invoering is de algemene heffingskorting van een partner met zelf onvoldoende inkomsten overdraagbaar op de meer verdienende partner. Deze zogenaamde aanrechtsubsidie is door het vorige kabinet afgeschaft, juist omdat het kostwinnersmodel niet meer van deze tijd wordt geacht vanuit een streven naar individualisering. De huidige regering wil het dubbele gebruik van de heffingskorting in het referentieminimumloon waarop alle sociale minimumuitkeringen worden gebaseerd, nu uitbannen met het argument dat anders het netto minimumloon voor kostwinners in de toekomst economisch onvoldoende interessant wordt. Maar was het niet juist de bedoeling dat kostwinners niet langer de norm waren en dat beide partners geacht werden te gaan werken? Graag een reactie van de staatssecretaris op deze inconsistentie.

Nu wordt op basis van het referentieminimumloon echter het sociaal minimum voor paren gebaseerd. En het normbedrag voor een alleenstaande of alleenstaande ouder op het sociaal minimum is daarvan 50%, respectievelijk 70%. Het gevolg daarvan is dat alleenstaande sociale minima in het nettonormbedrag straks dus nog maar 50% van de algemene heffingskorting verdisconteerd krijgen. Hoe algemeen is dat? Zijn alleenstaande uitkeringsgerechtigden voor de belastingdienst voortaan nog maar halve burgers? Geldt de

algemene heffingskorting straks voor iedereen, behalve voor alleenstaande uitkeringsontvangers op het sociaal minimum? Graag een reactie van de staatssecretaris op dit inconsistente gevolg van dit wetsvoorstel.

Kan de staatssecretaris nog eens heel precies uitleggen welk principieel punt ermee is gediend dat alleenstaanden en alleenstaande ouders met een uitkering op het sociaal minimum in de ogen van de huidige regering geen recht meer zouden moeten kunnen doen gelden op de volledige algemene heffingskorting, die verder voor iedere belasting betalende inwoner geldt?

Het ultieme motief voor de huidige regering om het sociaal minimum te korten is het principieële punt dat werken moet lonen, zegt ze. Een eerlijk principe voor wie kan werken. Maar hoe consequent en consistent is de regering dan met een ander wetsvoorstel dat bij deze Kamer in behandeling is, de aanscherping van de WWB en de samenvoeging met de WIJ -- de staatssecretaris kent het voorstel wel -- waarin de bijstandsontvangers een verplichte tegenprestatie kan worden gevraagd. Als mensen met een uitkering als tegenprestatie verplicht tijdelijk aan het werk kunnen worden gezet, waar blijft dan het principe dat werk moet lonen? Graag een reactie van de staatssecretaris.

Omdat het ultieme motief is dat werken moet lonen, wordt de AOW uitgezonderd van deze korting op het sociaal minimum. Daarmee gaat de regering voorbij aan het gegeven dat er ook in de bijstand en andere sociale minimumregelingen mensen zitten die niet kunnen werken en daarom ook een vrijstelling hebben van de verplichting, zich daarvoor in te spannen. Deze groep mensen wordt nu ook geconfronteerd met een verlaging van het sociaal minimum, omdat dat de prikkel tot betaalde arbeid beter in stand zou houden. Zij hebben echter geen enkele mogelijkheid, zich aan dit gekorte sociaal minimum te onttrekken. Graag een reactie van de staatssecretaris op de consistentie van en het principe achter dit verschil in beleid.

Een vergelijkbare inconsistentie doet zich voor bij de groeiende groep ouderen, die hier na hard werken -- vaak 30 jaar -- inmiddels een AOW'tje mogen genieten, maar meteen een AOW-gat hebben dat daarom aangevuld wordt met een AIO. Deze groep wordt niet uitgezonderd op de afbouw van de dubbele heffingskorting, terwijl ook voor deze AOW'ers met AIO, werk geen alternatief voor de armoede biedt. Omdat het een groep betreft die voor driekwart uit niet-westerse allochtonen bestaat, laadt de regering de verdenking op zich dat het hier om pure pesterij gaat of discriminatie, zoals de vorige spreker het noemde. Wat is er consistent aan om nu een verschil te creëren in de hoogte van het inkomen van twee ouderen, beiden zonder vermogen, zonder aanvullend pensioen, maar de een met volledige AOW en de ander met een aanvullende inkomensvoorziening ouderen?

De regering heeft blijkens de memorie van antwoord begrip voor de vraag of uitkeringsgerechtigden in de toekomst nog wel rond kunnen komen, maar maakt zich daarover zelf geen zorgen. De koppeling van de minimumuitkeringen

aan het nettominimumloon garandeert volgens de regering een adequaat sociaal minimum. Deze redenering gaat echter dubbel mank. Ten eerste wordt de koppeling de komende 20 jaar de facto losgelaten, want het netto sociaal minimum wordt immers in stapjes met uiteindelijk €2000 -- huidige euro's en geen toekomstige euro's -- op jaarbasis verlaagd. Als het argument van de regering is dat het nettominimumloon evenveel wordt gekort en zelfs in 15 in plaats van 20 jaar, dan is ook deze redenering onjuist. Immers het nettominimumloon gaat alleen voor kostwinners omlaag, niet voor tweeverdieners of alleenstaanden. En het sociaal minimum gaat over de hele linie omlaag. Ten tweede is er geen enkele garantie dat het nettominimumloon een adequaat sociaal minimum biedt of zal blijven bieden. Zeker niet bij een regering die juist via de belasting -- afschaffen dubbele heffingskorting -- via verhoging van de kosten voor zorg, onderwijs, huur en dergelijke en middels het mes in diverse kindregelingen -- we spreken er later vandaag nog over -- de koopkracht van de mensen aan de onderkant van het inkomensgebouw ernstig aantast.

De regering kan vanzelfsprekend niet met zekerheid de ontwikkeling van het nettominimumloon voor de komende 20 jaar voorspellen en dus is ze terecht voorzichtig. Ze blikt een vergelijkbare periode terug -- dus eveneens 20 jaar -- en concludeert dat indien uitkeringen en inflatie zich de komende 20 jaar net zo ontwikkelen als de afgelopen 20 jaar, de met dit wetsvoorstel beoogde korting op het sociaal minimum de te verwachten stijging, inclusief het grootste deel van de reeds gerealiseerde stijging van het sociaal minimum over de afgelopen 20 jaar, in reële termen weer teniet zal doen. Maar ten opzichte van 1991, zo beargumenteert de staatssecretaris in de memorie van antwoord, zou dan in 2032 toch nog een reële stijging van 1 hele procent resteren.

Ten eerste is de conclusie dan eveneens dat van de korting van 12,5% op het sociaal minimum die de regering met deze maatregel in stapjes doorvoert, ondanks het uitsmeren over 20 jaar waarin de regering een hele redelijke groei van het minimumloon verwacht, toch nog 7% reële daling voor het sociaal minimum wordt verwacht ten opzichte van het huidige koopkrachtniveau. Graag de bevestiging van de staatssecretaris dat dit inderdaad zo verwacht wordt.

Ten tweede moeten we in herinnering roepen dat begin jaren negentig -- na een hoogtepunt rond 1980 -- het sociaal minimum weer op een voorlopig laagtepunt in koopkracht was beland en dat de politiek tot haar eigen schande niet voor niets in die periode armoede in Nederland weer op de agenda zette. Als we het sociaal minimum vergelijken over een periode van 30 jaar, dus 2010 met 1980, dan heeft alleen een eenoudergezin in de bijstand nu iets meer te besteden dan 30 jaar geleden, terwijl alleenstaanden, paren en paren met kinderen volgens het SCP respectievelijk 5%, 3% en 6,5% minder te besteden hebben dan toen. Op het dieptepunt in de eerste helft van de jaren negentig was dat nog procenten minder. En dan wil deze

regering dus een maatregel voorstellen die vanaf dat dieptepunt over 40 jaar, van 1991 tot 2032, een reële nullijn -- nou ja, plus 1% -- beoogt, terwijl de collectieve welvaart in dezelfde periode gigantisch zal zijn gestegen. Sterker, volgens het SCP is het sociaal minimum vergeleken met de gemiddelde ontwikkeling van de contractlonen, inclusief de incidentele component, nu al ruim 30% achtergebleven ten opzichte van 25 jaar geleden en vergeleken met het mediaan besteedbare huishoudinkomen zelfs 40%. Dat verschil zal, mede door dit wetsvoorstel, de komende 20 jaar nog veel verder en veel harder oplopen.

Wat is er gebeurd met de notie dat je aan een samenleving kunt aflezen hoe goed het gaat door te kijken naar hoe goed het gaat met dat deel wat het slechtst af is? Werd het rechtvaardigheidsprincipe van de liberale filosoof John Rawls niet vroeger ook door liberalen in Nederland omarmd? Graag een reactie van de staatssecretaris. Mijn fractie zou ook graag vernemen wat hij rechtvaardig vindt als het gaat om de verdeling van inkomens.

Ten derde -- mijn laatste opmerking over de ontwikkeling van het sociaal minimum voor deze termijn -- kun je ernstige vraagtekens zetten bij het uitgangspunt dat de ontwikkeling de komende 20 jaar zal lijken op de ontwikkeling de afgelopen 20 jaar. De regering zegt dat het niet irreëel is om te veronderstellen dat het net zo zal gaan. De huidige crisis doet eerder vermoeden dat we te maken krijgen met ontwikkelingen die meer lijken op die in de jaren tachtig dan die in de jaren negentig.

Dit wetsvoorstel is volgens de SP-fractie gebaseerd op de verkeerde principes en creëert inconsistenties en is niet erg sociaal in de inkomensconsequenties voor sociale minima, maar daar gaat het volgens de regering uiteindelijk niet om. Ik citeer: "Dat laat onverlet dat het beleid van dit kabinet is ingegeven door de harde realiteit dat de overheidsfinanciën door de crisis zijn ontspoord. Er zijn nu forse ombuigingen nodig om onze welvaart en werkgelegenheid veilig te stellen en Nederland sterker uit de crisis te laten komen." Ik vraag de staatssecretaris, aan te geven waarom de overheidsfinanciën zo zijn ontspoord. Was dat niet omdat de financiële sector en een aantal banken in het bijzonder gered moesten worden omdat het laten omvallen van die banken tot een onverantwoord systeemrisico zou leiden? Wie hebben er van het ontsporen van de financiële sector in welke mate geprofiteerd? En waarom is het dan volgens de regering nu eerlijk en rechtvaardig om de rekening ten dele door sociale minima te laten betalen? Of vindt de regering het niet eerlijk, noch rechtvaardig, maar is het nu eenmaal verstandig economisch beleid in de ogen van de regering?

Kan de staatssecretaris nog eens aangeven wat volgens het CPB het werkgelegenheidseffect op korte termijn is van het financieel kader van het regeringsbeleid? Lijkt dit beleid in de ogen van de staatssecretaris, gezien deze werkgelegenheidseffecten, nu nog verstandig met opnieuw een economische dip voor de deur? Kan de

staatssecretaris bevestigen dat het ook mogelijk zou zijn om voor kostwinners met een minimumloon ter compensatie van de geleidelijke afschaffing van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting een verhoging van de arbeidskorting door te voeren om werken lonend te houden of zelfs meer lonend te maken? Dat zou inderdaad geld kosten, in plaats van een bezuiniging opleveren, maar dat zou dan tevens de economie op dit moeilijke moment juist een stimulans geven en tot banengroei leiden. Vraag maar na bij het CPB.

Het zou ook tot minder ongelijkheid leiden in plaats van tot meer ongelijkheid. Kent de staatssecretaris de aanbeveling van de OESO om groeiende inkomensongelijkheid tegen te gaan? En kent hij de studies van het IMF over de correlatie tussen een meer gelijke inkomensverdeling en een hogere opwaartse mobiliteit op de arbeidsmarkt en tussen een meer gelijke verdeling en duurzame groei? Hogere lonen, vooral aan de onderkant, zouden ook meer binnenlandse vraag opleveren, mogelijk meer import en misschien minder export. Het is de andere kant van de medaille van lagere lonen in Zuid-Europa, die nu door de Europese Commissie bepleit worden. Dit zou op vergelijkbare wijze bijdrage aan een evenwichtiger Europa met kleinere betalingsbalanssaldi. Ook economisch lijkt dit wetsvoorstel geen verstandig beleid in te houden, zeker niet op korte termijn, terwijl economisch verstandiger alternatieven voorhanden zijn.

Concluderend constateert de SP-fractie dat zij aangaande dit wetsvoorstel andere principes hanteert dan de regering, dat zij nieuwe consistenties waarneemt die het gevolg zijn van voorliggend wetsvoorstel, dat zij de gevolgen van dit voorstel -- op zijn zachtst gezegd -- niet sociaal vindt en het principe om de kosten van de financiële crisis te verhalen op de sociale minima niet rechtvaardig, dat zij zich zorgen maakt over de economische consequenties en dat zij ernstige vraagtekens zet bij de door het kabinet aangehaalde positieve effecten op het aantal banen, zeker op korte termijn. Kortom: niet doen!

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Hoekstra, die zijn maidenspeech zal houden.

**

*N

De heer **Hoekstra** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Laat ik beginnen met mevrouw Sent van harte te feliciteren met haar maidenspeech. Met veel van wat zij gezegd heeft, ben ik het inhoudelijk oneens, met nog veel meer waar haar partij voor staat, ben ik het fundamenteel oneens. Ik vind het een groot, groot voorrecht om hier met haar en zo veel anderen in vrijheid van gedachten te wisselen. Hoe anders is dat in Syrië en op zoveel andere plaatsen minder dan een halve dag hiervandaan. En wat een luxe is het, dat wij hier vandaag van gedachten mogen wisselen over zoiets als het afschaffen van de dubbele heffingskorting. Want hoe belangrijk het ook is dat wij hier met elkaar over spreken, het

fundament van Maslov's pyramide is het niet. De president van Mali heb ik er vorige week in ieder geval niet over gehoord. Die had het over honger, over oorlog, over het stabiliseren van een fragiele democratie, vaak tegen de klippen op.

Wie de borreltafel verlaat en afdaalt in de krochten van de sociale zekerheid realiseert zich na verloop van tijd hoe complex zij is, hoe ruimhartig zij is en helaas ook hoe fraudegevoelig zij is. Een woud aan goede bedoelingen -- daarover geen misverstand -- maar met als resultante een extreme hoeveelheid regels en regelingen, kortingen en toeslagen, verzekeringen en voorzieningen. Met als resultante miljoenen Nederlanders op wie één, een paar of een groot aantal van die regelingen van toepassing zijn. Met als resultante honderdduizenden Nederlanders die jaar op jaar bij de overheid aankloppen voor een bijstandsuitkering. Met als resultante meer dan een half miljoen Nederlanders die een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen. En -- daar kan ik mij over opwinden -- met als resultante het onvoorstelbare aantal van 50.000 fraudegevallen in alleen al 2010. En laten we niet naïef zijn: dit zijn de fraudegevallen die door de overheid geconstateerd zijn. Natuurlijk zijn dat er in werkelijkheid nog veel meer. Er zijn in ieder geval meer dan 50.000 van die calculerende burgers waar mevrouw Sent net naar verwees. Wat er verder ook van te zeggen valt: met elkaar, sommigen meer dan anderen, hebben we de sociale zekerheid heel erg complex gemaakt.

Wie zich door die complexiteit niet laat intimideren ontwaart na verloop van tijd zoiets als een heffingskorting en zoiets als een dubbele heffingskorting. Als ik het goed begrepen heb, blijft de heffingskorting bestaan en wordt de dubbele heffingskorting afgeschaft. Dat wil zeggen: geleidelijk, maar met als uitzondering het referentieminimumloon voor de AOW.

Voorzitter, ik realiseer mij dat u inmiddels geen burgemeester van Apeldoorn meer bent. Maar stel nu dat u nog in functie was geweest en afgelopen zaterdag op de Hoofdstraat een willekeurige voorbijgangster had aangesproken met de vraag: mevrouw, wat vindt u eigenlijk van het plan van de staatssecretaris om de dubbele heffingskorting af te schaffen? Mevrouw, om preciezer te zijn: wat vindt u van de geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet? Ik kom regelmatig in Apeldoorn en sla de inwoners van uw voormalige gemeente hoog aan, maar ik denk niet dat de voorbijgangster zou zeggen: mijnheer de burgemeester, dat is een uitstekend idee van de staatssecretaris, waarbij ik moet opmerken dat de lengte van de afbouw onnodig lang, en de inkomsten voor de schatkist betrekkelijk klein zijn.

Bij complexiteit helpt het om terug te keren naar de kern. Het helpt dan om je af te vragen: Waar gaat het hier eigenlijk om? En waar het hier om gaat is betrekkelijk eenvoudig. Ten eerste gaat het om gezond, wat hier wil zeggen: financieel

gezond. Ten tweede gaat het om sociaal. En ten derde gaat het om rechtvaardig. En in die driehoek zijn wij als CDA op zoek naar balans.

Laat ik beginnen met financieel gezond. Wie wil weten wat financieel gezond betekent, hoeft eigenlijk niet meer te doen dan van het Amsterdamse Centraal Station naar de Dam te lopen. Daarbij is het wel zaak dat men zich niet te veel laat afleiden door de poging van het college van B en W om een metrolijn aan te leggen. De uitvoering van dat op zichzelf uitstekende idee heeft met financieel gezond weer heel weinig te maken. Men loopt rechtdoor en op een gegeven moment ziet men aan zijn linkerhand een pakhuis. Daarop staat een tekst die wij allemaal kennen: de cost gaet voor de baet uit. Niet toevallig is deze spreuk gemunt in een tijd waarin onze voorouders de Republiek der Verenigde Nederlanden, zoals ons land toen heette, tot het meest welvarende land ter wereld hebben gemaakt. Met deze spreuk probeerde de VOC -- daar is zij weer -- tot uitdrukking te brengen dat je tijd, geld en moeite moet investeren om geld te kunnen verdienen, en dat wie op de pof leeft of wie denkt dat het geld vanzelf wel binnenrolt, bedrogen uitkomt. In de terminologie van 2011: het begrotingstekort lager dan 3%, de staatsschuld lager dan 60% en bij voorkeur nog een heel stuk lager.

Die financiële discipline spreekt het CDA zeer aan. Waarom? Omdat degelijk, solide, ja zelfs saai financieel beleid uiteindelijk de enige manier is om te investeren in de onderwerpen die ertoe doen: in zorg, in onderwijs, in veiligheid en ga zo maar door. De meeste Nederlanders begrijpen dat principe trouwens donders goed. Ze doen het thuis met hun huishoudboekje namelijk precies zo. Het alternatief? Dat zal ik u zeggen. Het alternatief heet Griekenland.

Dat brengt mij bij het tweede punt: sociaal. De sociale zekerheid in Nederland heeft een lange en rijke geschiedenis. Niet iedereen in dit huis zal het zich nog als de dag van gisteren herinneren, maar in de zeventiende eeuw al was in dit land de sociale zekerheid opvallend goed geregeld. Er bestond zorg voor armen, zorg voor wezen en zorg voor zieken op een schaal en van een kwaliteit die in die tijd naar internationale maatstaven ongekend was.

Zorgen voor degenen die dat zelf niet kunnen: kennelijk heeft het te maken met de kern van wat Nederland altijd is geweest. Kennelijk heeft het te maken met de kern van wie en wat we willen zijn. Interessant is dat wij allen, ook hier in dit huis, er zo aan gewend zijn geraakt dat de Staat dat allemaal voor ons opknapt. Het aardige is dat in de periode waar ik het over had, de Staat op dit vlak helemaal niets deed. Nee, de sociale zekerheid van toen was particulier initiatief. Het ging om door kooplieden betaalde armenhuizen en om diaconieën. Je zou bijna zeggen: dat klinkt als het maatschappelijk middenveld.

Wat velen in dit huis zich vermoedelijk nog wel zullen herinneren, is dat de sociale zekerheid in de decennia na de Tweede Wereldoorlog sterk is geïnstitutionaliseerd. En toch blijven we ons afvragen: wat is sociaal? Sociaal is dat iedere

moeder in Nederland haar kinderen te eten kan geven, ook als ze zelf geen stuiver verdient. Sociaal is dat de leraar die in Nederland arbeidsongeschikt wordt, behalve zijn baan en zijn zelfvertrouwen niet ook nog zijn huis verliest. Sociaal is dat iedere bejaarde in Nederland naar de dokter kan, ook als de kosten vele tienduizenden euro's bedragen. Sociaal is ook het toelaten van mensen die in eigen land vervolgd worden, met als enige misdaad hun democratische opvattingen, hun geloof of hun geaardheid. Sociaal is ook om van de dappere mannen en vrouwen van onze krijgsmacht te vragen om naar Afghanistan te gaan om daar onder moeilijke omstandigheden te werken aan vrede en veiligheid. En sociaal is zeker ook om een klein deel van onze rijkdom te investeren in een school in Mali. Niet omdat we er geld aan verdienen, niet omdat we er invloed mee proberen te kopen, maar omdat het juist is om te doen. Kennelijk heeft dat te maken met wie en met wat wij willen zijn.

Ik kom bij de derde lens waardoor ik de sociale zekerheid zou willen beschouwen: rechtvaardigheid. Is het rechtvaardig dat de mensen die er iedere dag keihard tegenaan gaan om hun eigen boterham te verdienen, daarvoor meer krijgen dan als zij thuis zouden blijven? Ja, dat is rechtvaardig. Werken moet lonen. En in een land waarin er uitkeringen bestaan, wordt daarmee bedoeld dat werken meer moet lonen dan niet werken; substantieel meer en altijd. Er zijn oppositiepartijen in dit huis die dat met mooie woorden belijden. Laat hen dan ook het lef hebben om daar consequenties uit trekken, hier, nu, bij dit wetsvoorstel. Zeker als zij altijd met principiële volhardendheid hebben gesproken over het in stand houden van de netto-nettokoppeling, want hier hebben we die koppeling in volle glorie. Natuurlijk, de bijstand is geen vetpot. Ik ben de laatste om dat te beweren. Maar dat is ook niet de vraag. De vraag is of er na het afschaffen van de dubbele heffingskorting een acceptabel inkomen overblijft. Ik was daar niet op voorhand van overtuigd. Dat was ook de reden om de staatssecretaris te vragen naar internationaal vergelijkbare koopkrachtcijfers. En wat blijkt daaruit? Nergens ter wereld is de relatieve koopkracht van mensen in de bijstand zo groot als in Denemarken en in Nederland.

Is het ook rechtvaardig dat wij als samenleving van iedereen verlangen om zich maximaal in te spannen om voor zichzelf te zorgen? Ja, dat is rechtvaardig tegenover al degenen die deze uitkeringen betalen. Het bijzondere is dat dit bovendien ook sociaal is, want als er een activiteit is die correleert met geluk, dan is het werk.

Is het ten slotte rechtvaardig dat hardwerkende Nederlanders zo veel mogelijk zelf de vruchten plukken van het geld dat zij verdienen? Ja, dat is meer dan rechtvaardig. En natuurlijk realiseren die Nederlanders zich het belang van solidariteit. Natuurlijk zijn zij er niet op tegen om het geld dat zij verdienen hebben voor een deel her te verdelen. Maar wij bevinden ons al in de absolute top van de meest genivelleerde landen ter wereld. Sta mij toe dit te herhalen voorzitter: Nederland bevindt zich in de absolute top van de meest genivelleerde landen ter wereld. Het bevindt zich op

of over de rand van wat nog productief is. En toch zijn er ook in dit huis partijen die de koek altijd maar weer verder willen herverdelen alsof het nooit ophoudt. Vroeger waren er wel mensen die dat communisme noemden. Vandaag noemen sommigen dat goede bedoelingen. Voor de duidelijkheid: ik twijfel bij de partijen niet aan hun goede bedoelingen. Ik twijfel wel aan hun wijsheid, want uiteindelijk is het slecht voor de economie, slecht voor de moraal, slecht voor de samenleving, slecht voor Nederland, en slecht voor ons allemaal. Heb ik dat zelf bedacht? Maar ten dele. Ik vond het aardig dat de heer Elzinga over het Sociaal en Cultureel Planbureau begon. Ook ik heb goed geluisterd naar de directeur van het SCP. Die heeft nog niet zo lang geleden zijn publiek bij de SVB het volgende voorgehouden. Het almaar verder inkomensafhankelijk maken van de sociale zekerheid, het almaar verder inkomensafhankelijk maken van de sociale zekerheid, het almaar verder oprekken van die zogenaamde solidariteit is uiteindelijk een bom onder het stelsel als geheel.

Wie zich in het voorliggende wetsvoorstel verdiept, ziet dat het de kenmerken heeft van financieel gezond, van sociaal en van rechtvaardig. Dit wetsvoorstel zorgt er namelijk voor dat er een volgende bijdrage wordt geleverd, hoe klein misschien ook, aan het financieel gezond maken van Nederland. Tegelijkertijd blijft Nederland met dit wetsvoorstel meer dan sociaal, alle retoriek van PvdA en SP ten spijt. En ten slotte blijft Nederland ook rechtvaardig; een rechtvaardigheid die zo essentieel is voor het voortbestaan van de sociale zekerheid.

En toch heeft mijn fractie ook een zorg als het gaat om dit wetsvoorstel en een zorg die voorbijgaat aan dit wetsvoorstel. Laat ik proberen om die zorgen kort onder woorden te brengen. De staatssecretaris, en met hem het kabinet lijken af en toe gevangen te zitten in wat ik het efficiencyparadigma zou willen noemen. Er wordt met grote voortvarendheid gezocht naar klein geld. We duwen met kracht op de kosten, maar maken te weinig haast met hervormen. We schrapen, maar doen geen stelselwijzigingen. Natuurlijk begrijp ik dat er door de versplinterde politieke verhoudingen allerlei inhoudelijke no-go areas zijn, dat er op sleutelonderdelen een moratorium ligt op vernieuwing en dat als je maar enthousiast genoeg sprokkelt, je uiteindelijk een aardig vuurtje kunt stoken. Maar of het nu om 18, 22 of 26 mld. gaat: het zou mooi zijn om van het kabinet het lonkend perspectief, de visie op de toekomst van Nederland te horen. Ik heb het dan over een visie die de dimensie van bezuinigen weet te overstijgen, ook waar het de sociale zekerheid betreft.

Mijn fractie kijkt dan ook uit naar 2012. Daar zijn natuurlijk meerdere goede redenen voor. Nederland wordt volgend jaar Europees kampioen voetbal. De Elfstedentocht wordt eindelijk weer gereden. Maar 2012 wordt vooral ook het jaar waarin de heren Kamp en De Krom met een doordachte visie op de Nederlandse sociale zekerheid komen. Zij komen met een visie die als pijlers financieel gezond, sociaal en rechtvaardig heeft. En met een visie die de staf breekt over de

almaar voortwoekerende complexiteit. Wij zien die visie met grote belangstelling tegemoet.

De **voorzitter**: Mijnheer Hoekstra. U ben een van de jongsten onder de senatoren. Dat leeftijd niet alles zegt over ervaring, mag blijken uit uw curriculum vitae. Sinds u tien jaar geleden afstudeerde in het Nederlands recht, met als specialisatie bedrijfsrecht, vervulde u commerciële functies bij Koninklijke Shell en bij McKinsey & Company. Bij dit adviesbureau bent u associate partner en verantwoordelijk voor advisering van bedrijven in de energiesector en consulting voor publieke instellingen in binnen- en buitenland. In 2005 volgde u met goed gevolg het MBA-programma aan het INSEAD in Fontainebleau.

Uw interesse ligt op het snijvlak van bedrijfsleven en politiek, tussen private investeringen en internationaal recht. Deze belangstelling komt ook tot uitdrukking bij uw vroegere inzet voor de Eduardo Frey Stichting, een met het CDA verbonden organisatie die zich inzet voor de ontwikkeling van een democratische rechtsorde in ontwikkelingslanden. Wij mochten iets van een hint daarop vernemen in uw toespraak.

Uw politieke lei is nog relatief onbeschreven. Van januari 2009 tot uw aantreden in deze Kamer was u bestuurslid van het CDA te Amsterdam. Vorig jaar was u als lid van de programmacommissie van het CDA in Noord-Holland betrokken bij de Statenverkiezingen. Uw politieke motivatie is dat u zich liever inzet als volksvertegenwoordiger dan toekijkt langs de zijlijn.

In deze Kamer wilt u zich bezighouden met dossiers die betrekking hebben op het innovatiebeleid. Als jurist neemt u ook uw aandeel in de behandeling van dossiers op het terrein van Justitie, zoals de nationale gerechtelijke kaart en invoering van de nationale politie.

Wij zien met z'n allen uit naar uw verdere bijdrage aan het parlementaire werk van de Eerste Kamer en wensen u daarmee veel succes.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

Mevrouw **Klever** (PVV): Ik feliciteer het lid Sent en de heer Hoekstra met hun maidenspeech.

De PVV-fractie is trots op onze verzorgingsstaat die is opgebouwd met de dubbeltjes en kwartjes van onze hardwerkende ouders en grootouders. Onze verzorgingsstaat is een van de beste ter wereld en de PVV-fractie zet zich in voor het behoud hiervan. Mensen die door wat voor omstandigheden dan ook niet in staat zijn om voor zichzelf te zorgen, moeten altijd kunnen rekenen op het vangnet van de bijstand. Iedere Nederlandse burger begrijpt dat een dergelijke verzorgingsstaat alleen behouden kan blijven als werken loont en als werken meer loont dan een uitkering op bijstandsniveau. Dit is ook het uitgangspunt van het wetsvoorstel voor de geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting

in het referentieminimumloon. Kort gezegd zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat werken vanuit een uitkeringssituatie weer meer gaat lonen. Als we doorgaan op de huidige weg, dan wordt voor sommige groepen mensen een bijstandsuitkering hoger dan een baan met een minimumloon. Een dergelijke situatie is een belediging voor de miljoenen hardwerkende Nederlanders die toch al lijden onder de kosten van de massa-immigratie.

De PVV-fractie steunt het voorliggende wetsvoorstel. De belangrijkste argumenten voor deze steun zijn als volgt. Het wetsvoorstel voorkomt dat een bijstandsuitkering straks hoger is dan het minimumloon. Het wetsvoorstel repareert de ongelijke behandeling van werkenden en niet-werkenden. Het wetsvoorstel vergroot de uitstroom van bijstand naar werk. Het verschil tussen het wettelijk minimumloon en een bijstandsuitkering voor gehuwden bedraagt nu €110 per maand. Het verschil tussen werken en niet werken is dus slechts ongeveer 70 cent per gewerkt uur. Als de regering niets doet, moet vanaf 2018 iemand bijbetalen als hij of zij kans ziet om vanuit de bijstand aan het werk te gaan. Henk van Ingrid, die iedere dag keihard werkt om te overleven, verdient straks minder dan de burens die in de bijstand zitten. Hoe ellendig het ook is om afhankelijk te zijn van een bijstandsuitkering, niemand kan ontkennen dat een te groot gebruik ervan de houdbaarheid van ons sociaalezekerheidsstelsel op het spel zet. Niemand met een bijstandsuitkering zal het onredelijk vinden dat hij minder krijgt dan iemand die werkt voor het minimumloon. Werken moet lonen.

De afbouw van de dubbele heffingskorting maakt ook een einde aan de ongelijke behandeling van werkenden versus niet werkenden. Onze fractie deelt de mening van de regering dat mensen met een uitkering niet ruimhartiger behandeld dienen te worden dan mensen die werken voor het minimumloon.

De PVV-fractie is van mening dat de voorgestelde maatregel bijdraagt aan een uitstroom vanuit de bijstand naar werk. In de notitie "Armoedeval heeft wel gedragseffecten" van het CPB uit 2008 wordt verwezen naar omvangrijke nationale en internationale wetenschappelijke studies. Deze studies hebben aangetoond dat de armoedeval wel degelijk gedragseffecten heeft. Kort gezegd: een hogere beloning gaat gepaard met een hoger arbeidsaanbod. Als werk meer gaat lonen neemt de inspanning om werk te zoeken toe en worden werkzoekenden minder kieskeurig bij het al dan niet accepteren van een baan, aldus de notitie van het CPB.

Ondanks het feit dat wij het wetsvoorstel steunen, zien wij ook de negatieve kanten van het voorstel. De door dit wetsvoorstel veranderde opbouw van het referentieminimumloon werkt ook door in andere uitkeringen. Hierdoor lopen we mogelijk het risico dat bepaalde burgers onder het sociaal minimum uitkomen. De regering trekt daarom in 2012 90 mln. extra uit voor de bijzondere bijstand. In 2010 hebben gemeenten in totaal ongeveer 240 mln. uitgegeven aan bijzondere bijstand. 90 mln. extra is dus een fors

bedrag. Dat bedrag moet naar de mening van onze fractie voldoende zijn om onverwachte problemen op te kunnen lossen, zonder gemeenten onevenredig te belasten. Ook houdt de regering de koppeling tussen lonen en uitkeringen in stand, waardoor de uitkeringen mee blijven stijgen met de lonen.

Een andere groep die door deze maatregel wordt getroffen zijn ouderen met een onvolledige AOW, die een aanvullende inkomensvoorziening ouderen ontvangen, de AIO. De groep ouderen waar het om gaat bestaat voor 75% uit niet-westerse allochtonen die op latere leeftijd naar ons land zijn gekomen, voor 15% uit westerse allochtonen en voor 10% uit autochtonen. Zij hebben een onvolledige AOW-opbouw omdat ze de ontbrekende jaren niet hebben ingekocht. Onze fractie vindt het redelijk dat deze groep iets inlevert ten opzichte van Nederlanders die een volledige AOW ontvangen en ten opzichte van immigranten die wel AOW hebben bijgekocht. De PVV-fractie vindt het namelijk niet redelijk dat mensen die van hun zuurverdiende spaargeld AOW-rechten hebben ingekocht uiteindelijk net zo veel AOW krijgen als mensen die dat geld ergens anders aan hebben besteed. Spaarzaamheid moet worden beloond, niet bestraft.

Voorzitter. Samenvattend oordeelt onze fractie positief over het wetsvoorstel. In een eerlijke samenleving loont het om te werken en in een eerlijke samenleving zorg je voor mensen die om wat voor reden dan ook niet kunnen werken. Het wetsvoorstel past in de eerlijke samenleving die de PVV-fractie voor ogen heeft.

De heer **Elzinga** (SP): Ik begrijp dat ook deze spreekster namens de PVV opkomt voor de hardwerkende Henk met zijn Ingrid. Maar wat nu als Henk per ongeluk in de bijstand zit? Mevrouw Klever had het erover dat het niet eerlijk is als Henk hard moet werken tegen het minimumloon, terwijl de burens -- ik neem aan dat zij refereert aan de burens van Marokkaanse afkomst in de bijstand -- meer ontvangen dan hard werkende Henk. Maar wat nu als Henk en Ingrid zelf in de bijstand zitten? Ik heb aangegeven dat je werk ook lonend kunt maken door werken lonender te maken. Dat kan op allerlei manieren, ook via de belasting. Mevrouw Klever en ik verschillen er niet over van mening dat werken lonend moet zijn, maar zij wil dat bewerkstelligen door de bijstand met 12,5% te verlagen op termijn. Vindt zij dat rechtvaardig ten opzichte van Henk die ongetwijfeld hard wil werken maar om wat voor reden dan ook niet kan werken?

Mevrouw **Klever** (PVV): De PVV-fractie vindt het belangrijk dat een sociaal vangnet als de bijstand behouden blijft. Juist om de bijstand, de sociale zekerheid te behouden, moeten er pijnlijke maatregelen genomen worden.

*N

De heer **Van Rey** (VVD): Voorzitter. Ook ik feliciteer de collega's Sent en Hoekstra met hun maidenspeech.

Met het wetsvoorstel voor de geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentienormminimumloon worden mensen in de bijstand weer gestimuleerd om op zoek te gaan naar een baan. Dat heeft veel positieve effecten, zowel op het sociale als op het economische vlak. De VVD vindt dit dan ook een goed voorstel. Met dank aan de staatssecretaris voor met name de uitgebreide en duidelijke antwoorden.

Nederland is een fantastisch mooi land, maar wel een land met typische trekjes. Zo is het inmiddels achttien jaar geleden dat de VVD het initiatief voor dit voorstel heeft genomen. Rudolf de Korte en ondergetekende hebben al in 1993 een initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer ingediend om de overdracht van de basisaftrek af te schaffen. Daar bleek drie jaar later, in 1996, helaas te weinig draagvlak voor. Te veel barricades in de uitvoering, zo heette het toen.

We zijn zes kabinetten verder en nu kan de Eerste Kamer dit onderwerp eindelijk behandelen. Daar kun je over mopperen, maar we kiezen liever voor de insteek: beter laat dan nooit. Deze wetswijziging is immers absoluut noodzakelijk om te voorkomen dat in Nederland de absurde situatie ontstaat dat een uitkering voor ongeveer een half miljoen Nederlanders meer loont dan het minimumloon. Wellicht was het praktischer geweest als het vierde kabinet-Balkenende de afbouw van de dubbele heffingskorting al mee had genomen in het Belastingplan 2008, maar ook daar wil ik eigenlijk niet meer bij stilstaan. Gedane zaken nemen geen keer en in dit huis moet het toch vooral ook gaan om het perspectief van de toekomst.

Die toekomst in Nederland staat of valt met een activerend sociaal stelsel. De VVD pleit daar al jaren voor. Solidariteit blijft uiteraard de basis van dat stelsel. Maar ook solidariteit moet betaalbaar blijven. Ons stelsel van sociale zekerheid is alleen houdbaar als iedereen die kan werken ook daadwerkelijk aan het werk gaat. Daarin past geen armoedeval.

Handhaving van een goed sociaal beleid is alleen mogelijk in een renderend economisch klimaat. De omzet van de BV Nederland staat onder druk door een tanend aantal arbeidskrachten. Dat gaat in sneltreinvaart verder. Het CBS heeft berekend dat de beroepsbevolking in 2040 met 800.000 mensen afneemt. Alle hens aan dek dus.

De arbeidsparticipatie moet verbeteren. Iedereen moet een steentje bijdragen aan de arbeidsmarkt; niet overmorgen, maar vandaag al. Niet alleen met het oog op de BV Nederland, maar vooral ook in het belang van de mensen met een uitkering. Werk levert immers ook respect en welzijn op. Ons sociale vangnet moet degelijk en betrouwbaar zijn. Maar dat moet naar het oordeel van de VVD gereserveerd blijven voor de mensen die het echt nodig hebben. Dat vangnet is niet bedoeld voor de categorie die het verschil tussen uitkering en loon te miniem vindt om serieus op zoek te gaan naar een baan.

De afbouw van de dubbele heffingskorting levert een belangrijke bijdrage aan dat activerend sociaal stelsel. Er ontstaat immers een acceptabele

en alleszins te verdedigen marge tussen de hoogte van het minimumloon en de bijstandsuitkering. En de maatregel heeft concrete effecten. Volgens berekeningen van het Centraal Planbureau betekent dit wetsvoorstel dat het aantal huishoudens dat afhankelijk is van de bijstand met 15.000 daalt.

Kan de staatssecretaris wel toezeggen dat mensen in de bijstand al met ingang van 2012 extra worden gestimuleerd om weer te solliciteren? Hoe gaat de staatssecretaris de communicatie aanpakken? Door de afbouw van de heffingskorting over twintig jaar uit te smeren, kunnen we de gevolgen voor de mensen met een uitkering verzachten. Je spreekt over een bedrag van €70 voor alleenstaanden en €100 per jaar voor paren. We beseffen terdege dat dit slikken is voor sociale minima. Maar zakken mensen hiermee door het ijs? Duiken ze onder de armoedegrens?

Laat ons eerst eens de andere kant van de medaille bekijken. Niets doen betekent dat de uitkeringen in 2019 hoger zijn dan het nettominimumloon. Nederland zou daarmee voor een unicum in de wereld zorgen. Nederland als luilekkerland waar het lucratiever is om niets te doen dan gezamenlijk de handen uit de mouwen te steken voor een solide en sociale toekomst. Dat scenario is ondenkbaar, onverteerbaar en onacceptabel voor de VVD. Het verslechtert de arbeidsmarkt en kost ook werkgelegenheid. Trouwens, het wordt ook eenvoudigweg onbetaalbaar.

Diverse fracties zijn bezorgd of met het schrappen van de dubbele heffingskorting het levensonderhoud van mensen in de bijstand niet verder verschaalt. De staatssecretaris heeft voor onze fractie voldoende helder gemaakt dat daar geen sprake van is. Nederland is nog steeds het enige land ter wereld waar de uitkeringen gekoppeld zijn aan het minimumloon. Dat minimumloon behoort tot de hoogste in Europa. In de praktijk heeft die koppeling ertoe geleid dat de uitkeringen de afgelopen twintig jaar met 8% zijn gestegen als je de inflatie en de loonstijgingen tegen elkaar afzet. Ook als je vooruitblik tot 2031, valt die stijging van de uitkeringen, inclusief de afbouw van de dubbele heffingskorting, nog altijd hoger uit dan de inflatie. Ik wijs er ook op dat het bijstandsniveau in Nederland tot de top drie van Europa behoort en zo ongeveer het dubbele is wat mensen in de bijstand krijgen in Duitsland en Zweden.

Trouwens, dit kabinet laat niemand in de kou staan. Dat blijkt wel uit de reservering van 90 mln. -- daar werd zojuist ook door mevrouw Klever over gesproken -- aan bijzondere bijstand die voor 2012 is gereserveerd. Dat geld is bedoeld voor minima die ondanks de evenwichtige spreiding van bezuinigingen toch in de knel komen.

Dat laat onverlet dat de VVD op het standpunt staat dat iedereen een bijdrage moet leveren aan de bezuinigingen. Juist om ons sociaal stelsel in stand te kunnen houden, moet daarbij het uitgangspunt zijn dat werk boven uitkering gaat. Dat is voor onze fractie een van de belangrijkste voorwaarden om ons welvaartsniveau te behouden.

Wat voor de VVD meespeelt bij haar standpunt is dat we met dit wetsvoorstel ook een stukje inconsistentie wegnemen. Het werkende deel van Nederland heeft sinds 2009 immers ook maar recht op één heffingskorting. En het wegstrijken van die plooi zorgt voor een grote bijdrage om de overheidsuitgaven weer in balans te krijgen.

De heer **Elzinga** (SP): Ik heb een vraag over de inconsistentie. Ik neem aan dat het voorstel waarvan geachte spreker in 1993 ook architect was, toezag op het wegwerken van de overdracht van de basisaftrek en dat dit voor iedereen op dezelfde manier zou doorwerken, maar dat iedereen wel de eigen basisaftrek zou behouden. De consequentie van het huidige voorstel is dat iemand die alleen in de bijstand zit nog maar een halve heffingskorting overhoudt. Hoe consequent vindt de VVD-fractie dit?

De heer **Van Rey** (VVD): Er is sedert 1993 heel veel gebeurd, ook op het terrein van sociale zekerheid. Daar doelde ik niet op met mijn opmerking. Het gaat mij met name over hetgeen in het Belastingplan 2008 naar voren is gekomen, namelijk dat de zogenoemde basisaftrek nog maar voor één persoon geldt.

De heer **Elzinga** (SP): Maar nu geldt de dubbele heffingskorting voor twee mensen die samen in de bijstand zitten, voor paren die in de bijstand zitten. Dat zijn twee mensen die normaal gesproken, zo redeneer ik, beiden recht hebben op hun heffingskorting, zij het dat geen van beiden werkt en ook geen van beiden iets kan overdragen aan de ander. Maar op een gezinsinkomen hebben zij recht op twee keer heffingskorting. Nu wordt dat teruggebracht naar één omdat werken lonend moet zijn ofwel een uitkering minder lonend moet zijn. De consequentie is dat iemand die in zijn eentje in de bijstand zit nog maar een halve heffingskorting overhoudt. Vindt u dat consistent?

De heer **Van Rey** (VVD): Ik heb met name bedoeld op de inconsistentie dat het in 2008 niet geregeld was. Dat had toentertijd geregeld moeten worden. In mijn ogen zou het logisch zijn, dat als je het voor de werkende regelt, je het ook regelt voor degenen met een uitkering. U verschilt daarover van opvatting met de VVD-fractie. U hebt daar vragen over gesteld aan de staatssecretaris, ook vandaag nog en in de schriftelijke voorbereiding. Uw partijgenoten aan de overzijde hebben daar zeer uitvoerig aandacht aan besteed. Wij verschillen daarover gewoon van mening.

De heer **Elzinga** (SP): Nogmaals, u geeft niet rechtstreeks antwoord op mijn vraag. U vindt het eerlijk -- en daar kan ik me iets bij voorstellen -- dat als één persoon werkt en ook belasting betaalt, er ook maar één heffingskorting is in een gezin. Maar als twee mensen in de bijstand zitten, zou dat, omdat werk moet lonen, mogen leiden tot maximaal één heffingskorting. Wat als er slechts één persoon in de bijstand zit? Dan leidt dat in het

huidige voorstel tot een halve heffingskorting. Vindt u dat consistent?

De heer **Van Rey** (VVD): Ik heb met inconsistentie bedoeld op het Belastingplan 2008. Over de rest verschillen wij gewoon van opvatting.

Voorzitter. Voor de VVD is ook het oordeel van de Raad van State en instanties als het UWV, de VNG, de SVB en de Inspectie Werk en Inkomen van belang. Hun zorgvuldige afweging leidde nauwelijks tot noemenswaardige opmerkingen. Het zal dan ook geen verrassing zijn dat de VVD met tevredenheid instemt met deze maatregel. Deze is wettelijk in alle opzichten te rechtvaardigen, financieel prikkelend om mensen weer aan het werk te krijgen, lonend voor de BV Nederland en sociaal en economisch gewoon noodzakelijk. Werk is en blijft immers de beste remedie om aan armoede te ontsnappen.

Met dit wetsvoorstel heeft het kabinet volgens de VVD ook in bredere zin een belangrijke stap gezet op weg naar dat activerend sociaal stelsel. Een stelsel waarin de eigen verantwoordelijkheid van mensen nadrukkelijker hand in hand zal moeten gaan met de terechte zorg van de overheid voor de echt zwakken in de samenleving.

Voorzitter. Ik sluit graag af met een mooi liberaal citaat, dat ook door de staatssecretaris vaker wordt gebezigd. En terecht, want het geeft in één zin aan waar het vandaag eigenlijk allemaal om draait: een baan is nog steeds de beste sociale voorziening.

Mevrouw **Sent** (PvdA): De heer Van Rey had het over het wegwerken van een inconsistentie. Nu blijft voor de AOW'ers de dubbele heffingskorting wel gelden, maar voor mensen met een aanvullend inkomen, de AIO's, wordt de dubbele heffingskorting afgeschaft. Hoe denkt hij daarover?

De heer **Van Rey** (VVD): De AOW'ers blijven uitgezonderd omdat zij niet op zoek hoeven te gaan naar een baan. Gelukkig zijn daar de laatste maanden andere cijfers over bekend. Duidelijk is dat het om 140.000 mensen gaat. Tot nu toe is het nog altijd zo dat je na je 65ste niet meer hoeft te solliciteren.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Maar mensen met een AIO hoeven ook niet te solliciteren. Waarom geldt voor hen dan wel de afbouw van de overdraagbare heffingskorting?

De heer **Van Rey** (VVD): Omdat de AIO wordt gezien als een bijstandsvoorziening.

*N

Mevrouw **Scholten** (D66): Mijnheer de voorzitter. Ook ik wil mevrouw Sent en de heer Hoekstra van harte feliciteren met hun maidenspeeches. Ik heb reeds ervaring met hun positieve en constructieve opstelling en bijdrage in de vaste Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik verheug mij in een verdere vrolijke samenwerking.

Dit kabinet wil dat zo veel mogelijk mensen meedoen op de arbeidsmarkt. "Werken moet lonen" is het motto van de staatssecretaris. Hier kan niemand op tegen zijn. Iedereen in deze zaal zal met de D66-fractie beamen dat participatie op de arbeidsmarkt bijdraagt aan de ontwikkeling en ontplooiing van het individu en het verwerven van economische zelfstandigheid. Ik kan dit gemakkelijk zeggen, want ik heb hierover vanochtend nog geen andere geluiden gehoord. Wij willen dit zo graag bereiken door echte hervormingen door te voeren op de arbeidsmarkt. Een kortere maar hogere WW-uitkering, belastingverlaging voor de lagere inkomens via het belastingtarief in de eerste en de tweede schijf en een hervorming van het ontslagrecht. Maar die voorstellen behandelen we vandaag niet.

We zijn hier vandaag eigenlijk alleen bezig om een oneffenheid in uitkeringsland te repareren. Voorkomen moet worden dat werkenden met een minimumloon op termijn minder verdienen dan uitkeringsgerechtigden ontvangen. Het wetsvoorstel tracht een oneffenheid weg te werken die drie jaren geleden is ontstaan -- de heer Van Rey doelde er al op -- toen de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in de fiscaliteit werd afgeschaft. Anders gezegd: de mogelijkheid voor de niet-verdienende partner om haar ongebruikte heffingskorting, de zogenaamde aanrechtsubsidie, te laten betalen uit de belasting van de kostwinner werd doorgestreept.

We hadden hier vandaag niet hoeven staan indien destijds in 2008, toen de dubbele heffingskorting werd afgebouwd, ervoor was gekozen om deze korting ook in de uitkeringen af te bouwen. Toen werden de minima echter bewust ontzien. Volgens de memorie van antwoord vindt de staatssecretaris het thans essentieel om deze fiscale maatregel door te vertalen naar de uitkeringen. Vanwege de koppeling van uitkeringen aan het referentieminimumloon zal de uitkeringsgerechtigde zonder afbouw van de dubbele heffingskorting op termijn meer inkomsten gaan genieten. Dat is een onwenselijke situatie. Dat zal eenieder met de staatssecretaris eens zijn.

De vraag die dan rijst is of dit effect destijds niet is doorgerekend en waarom dat niet is gebeurd. Dat het werken vanuit een uitkeringssituatie in de toekomst lonend dient te blijven, daar is mijn fractie een groot voorstander van. Dat het onnauwkeurig, misschien wel onzorgvuldig is dat dit scenario pas drie jaar na afschaffing van de dubbele heffingskorting in de fiscaliteit komt bovendrijven, zal naar verwachting eveneens iedereen beamen.

Ik vervolg mijn betoog graag op drie punten: de hoogte van het sociaal minimum, de doorwerking van de afbouw in andere regelingen en de problematiek van uitkering naar werk.

Dit wetsvoorstel treft de minst bedeeden in onze samenleving. Het inkomen van een grote groep mensen zal door het wetsvoorstel dalen. Dit baart de leden van mijn fractie zorgen. In het voorlopig verslag hebben wij gevraagd naar de cumulatie van maatregelen die deze groep raakt, zoals de kortingen op toeslagen en het verhoogde

eigen risico. In de memorie van antwoord heeft de staatssecretaris zonder nadere toelichting gezegd, dat mag worden verwacht dat deze groep mensen kan blijven voorzien in het levensonderhoud. Maar we weten allemaal dat de maatregelen uit dit wetsvoorstel niet de enige maatregelen zijn waardoor deze groep wordt getroffen. Kijk bijvoorbeeld naar de verhoging van het eigen risico en de verhoging van de premie in de zorgverzekering, de verlaging van de zorg- en huurtoeslag, de mogelijke verlaging van bijstand als gevolg van de Wet werk en bijstand en de Wet investeren in jongeren, aangenomen dat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven. Het is cruciaal dat ook naar andere maatregelen wordt gekeken, zodat de bijstand ook daadwerkelijk fungeert als een sociaal vangnet. Dat Nederland wat betreft de cijfers over het minimumloon en de daaraan gekoppelde bijstandsnorm in Europa de hoogste plaats heeft, zegt vooralsnog onvoldoende. Mijn fractie hoort graag alsnog een reactie op het effect van de cumulatie van maatregelen die de gedupeerden van dit wetsvoorstel treft.

Ik kom te spreken over de inconsistentie in de wet die mijn fractie is opgevallen. In de schriftelijke inbreng heb ik al gewezen op de uitkeringen die meehobbelen in het voorstel en die geen vangnetbetekenis hebben, zoals de Algemene nabestaandenwet, of waarvan de belanghebbenden geen onderdeel uitmaken van de beroepsbevolking, zoals de AOW. Volgens de staatssecretaris, in de memorie van antwoord, zijn twee argumenten relevant bij het al dan niet doorwerken van de afbouw van de dubbele heffingskorting. Als ik het goed begrijp, gaat het in beide gevallen om het principe dat uitkeringen voor personen die bijstand ontvangen of die behoren tot de beroepsbevolking niet hoger moeten zijn dan het minimumloon. Anders gaat werken niet lonen. De AOW blijft buiten schot, maar niet de aanvullende inkomensvoorziening voor mensen met een onvolledige AOW. Is dat omdat AOW'ers niet meer tot de beroepsbevolking behoren en werken voor hen dus niet meer lonend zou zijn? Voor mensen met een onvolledige AOW en een aanvullende inkomensvoorziening geldt dat laatste evenzeer. Toch blijft deze groep niet buiten schot. Daar komt bij dat voor deze groep ook de middelentoets van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtige verdwijnt. Deze tegemoetkoming is ingevoerd per 1 juni 2011 ter compensatie van negatieve effecten van fiscale maatregelen op de koopkracht van ouderen met een laag inkomen. Deze wet werd gezien als een compensatiemaatregel ten behoeve van de koopkracht. Deze Kamer stemde met de CU, de SGP, het CDA, de VVD en de OSF voor deze wet. Dit zegt iets over de verantwoordelijkheid van deze partijen. De wet wordt nu weer afgeschaft. Kan de burger er nog een touw aan vastknopen? Mijn fractie hoort hierop graag een reactie van de staatssecretaris. Een andere vraag is of de staatssecretaris kan uitleggen welke besparing het afschaffen van deze middelentoets oplevert en hoeveel mensen het betreft.

Ik ga tot slot in op de problematiek die zich voordoet om mensen vanuit een uitkering naar werk te brengen. Mijn fractie heeft reeds haar voorkeur geuit voor een integrale behandeling van dit wetsvoorstel met de Wet werken naar vermogen. De Wet werken naar vermogen heeft dezelfde doelstelling. De staatssecretaris wil echter spoed vanwege het onmiddellijke bezuinigingseffect van dit wetsvoorstel en wil zo spoedig mogelijk beginnen met de afbouw. Bij de bezuiniging die de staatssecretaris met dit wetsvoorstel denkt te bereiken, wordt uitgegaan van een afname met 15.000 bijstandsgerechtigden. Op papier is dit een mooi getal en een goed streven, maar de praktijk zal zich hier waarschijnlijk niet naar voegen. Een financiële prikkel is voor een grote groep bijstandsgerechtigden niet het middel om hen naar een baan te helpen. Met de Wet werken naar vermogen wordt de problematiek van uitkering naar werk als stelselwijziging neergezet. Dan gaat alle aandacht hopelijk naar een deugdelijk op te zetten uitvoeringssysteem door een daartoe qua financiën en capaciteit voldoende toegeruste gemeentelijke Sociale Dienst. Mijn fractie verwacht dan ook niet dat de beoogde doelstelling met dit wetsvoorstel zal worden behaald. Zij hoort van de staatssecretaris graag positievere geluiden op dit punt. Zij hoort graag hoe hij deze doelstelling denkt te realiseren.

De fractie van D66 wacht alvorens haar standpunt te bepalen, het antwoord van de minister met belangstelling af.

*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Ook namens de fractie van GroenLinks welgemeende felicitaties aan de collega-senatoren Sent en Hoekstra. Bij de laatste vond ik het hinderlijk dat wij in deze Kamer de gewoonte hebben om niet te interrumperen op maidenspeeches. In die hoek waren er meerderen die volgens mij het rode puntje van hun tong moesten afbijten om niet regelmatig naar de interruptiemicrofoon te lopen. Ik maak graag nog de opmerking dat naar mijn stellige overtuiging de dames Klompé en Van Leeuwen en de heren Boersma en Alberda geen leden waren van de CPN, de Socialistische Partij of de PSP, maar van de KVP en de ARP die later zijn opgegaan in het CDA. Was het niet vooral de christendemocratie die in dit land samen met de Partij van de Arbeid na de Tweede Wereldoorlog de verzorgingsstaat heeft opgebouwd? Zij deden dat niet om mensen te pamperen maar om degenen bij te staan die de steun van de overheid als representant van de solidariteit nodig hebben om overeind te kunnen blijven en in eigen kracht te kunnen komen, om mee te kunnen doen in die samenleving, om uitdrukking te geven aan de politieke afweging en idealen dat een schatrijk land als Nederland niemand in de steek laat.

De houdbaarheid van de sociale zekerheid is al vanaf begin jaren negentig de belangrijkste motivatie om materiewetgeving aan te passen, om stelsels aan te passen, om de uitvoeringsstructuur en de uitvoeringsorganisaties aan te passen, op te heffen, te doen fuseren of op slot te zetten. Wat

heeft ons dat tot nu toe gebracht? De staatssecretaris gaat vandaag in dit voorstel uit van de ideologische opvatting dat naarmate je het verschil tussen de bijstandsnorm en het wettelijk minimumloon groter maakt, mensen veel eerder geprikkeld worden om aan het werk te gaan. Ik stel hem de volgende vraag. Begin jaren tachtig waren er ongeveer 1,5 miljoen mensen met een vorm van een socialezekerheidsuitkering dan wel een vorm van sociale voorzieningen. Ongeveer op dit tijdstip, 2011, hebben wij die 1,5 miljoen leden van de beroepsbevolking nog steeds, in een vorm van uitkering, sociale zekerheid of sociale voorziening. Ondanks het feit dat vanaf 1984 tot nu -- en het grootste deel daarvan heb ik actief en bewust meegemaakt in verschillende functies die te maken hadden met die sociale zekerheid -- het paradigma is ingevoerd van werk boven inkomen, de hoogte en de duur van de uitkeringen is teruggebracht, zeker in de WW, de toegang tot de WAO is bemoeilijkt en het risico en de verantwoordelijkheid voor de Ziektewet vooral is neergelegd bij werkgevers en werknemers zelf, heeft dat niet geleid tot in absolute aantallen minder mensen in de sociale zekerheid en sociale voorzieningen. Blijkbaar is er iets anders nodig dan het vergroten van de kloof tussen het reëel inkomen in de bijstand en het loon uit arbeid.

De fractie van GroenLinks is het wel degelijk met dit kabinet eens dat werken moet lonen. Dat principe wordt echter niet succesvol door de uitkeringen te verlagen. Werken loont door aan de onderkant, via de loonschalen, een hoger netto-inkomen te veroorzaken. Ik doel op een hogere arbeidskorting. Ook kan gestimuleerd worden dat die onderste cao-loonschalen weer eens gebruikt worden en iets verhoogd worden. De staatssecretaris pakt het geld van de mensen met de smalste schouders, met het minste inkomen. Die mensen hebben het minst bijgedragen aan het veroorzaken van de financieel-economische crisis. Het waren niet de mensen met de laagste inkomens die de crisis hebben veroorzaakt. Vorig jaar, bij de eerste algemene politieke beschouwingen met dit kabinet, heb ik de premier oprecht gevraagd: wat vraagt u van mij en al mijn collega's in die hogere inkomensgroepen om bij te dragen aan de aanpak van de financiële crisis en het oplossen van de schuldenproblematiek, aan het weer gezond maken van het huishoudboekje in dit land? Ik durf nog steeds de stelling aan dat ik en al mijn collega's van de hogere inkomensgroepen het minst te leiden hebben onder de cumulatie van maatregelen en dat vooral de Henken en Ingrids -- ik kijk nu even naar het rechtervak -- werkend of niet-werkend, werkend naar vermogen of werkend met een rugzakje, of geheel of gedeeltelijk in een uitkering vertoevend de prijs betalen van de manier waarop dit kabinet de financiële crisis aanpakt.

Sociale zekerheid is geen kostenpost maar een investeringsregeling in mensen. Ik deel de paradigma's van dit kabinet en alle voorgaande kabinetten vanaf de jaren negentig dat werken moet lonen, dat werk boven inkomen gaat, dat uitkeringen activerend moeten zijn, dat het niet sociaal is om iemand 25 jaar in een

bijstandsuitkering te laten zitten. Dat is inderdaad niet sociaal, behalve als die iemand echt niet in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien en er dermate sprake is van onvermogen of ontoereikende fysieke, verstandelijke dan wel psychische mogelijkheden dat wij in dit rijke land zeggen: daarvoor hebben wij een uitkering in de vorm van de Wet werk en bijstand. Ook zij betalen nu de rekening van dit wetsvoorstel. Zij gaan er ook in reëel inkomen op achteruit. Er wordt geen uitzondering gemaakt voor mensen die met recht in de bijstand zitten omdat zij geen "verdiencapaciteit" -- een vreselijk woord -- hebben, geen prestatiemogelijkheid die loonwaarde kan opleveren op de reguliere markt. Zij worden niet ontzien. Zij worden echt niet ontzien. Storting van bijzondere bijstand vindt hooguit plaats om problematische schulden of niet-vermijdbare kosten van het bestaan enigszins te suppleren. Het is niet bedoeld om het inkomen van de bijstand te verhogen voor de groep waarover ik zojuist sprak. Dat is dan toch inconsistent? Ik zeg dit ook tegen collega Van Rey. Op het punt van de consistentie kun je niet mensen in de bijstand pakken die geen enkel vermogen meer hebben om aan de slag te komen.

In het kader van inconsistentie het volgende. Ik snap werkelijk niet dat de AIO's niet op dezelfde manier worden beoordeeld als de AOW'ers. De AIO heeft geen verplichting meer om aan de slag te gaan. Hij is 65 jaar en heeft de pech dat hij ondanks zijn harde werken in de jaren zestig en zeventig, toen Nederlanders bepaald werk absoluut niet wilden doen, niet aan de toegangsnorm voor de AOW heeft voldaan. Ook deze mensen worden, in afwijking van de rest van de AOW-gerechtigden, slachtoffer van dit wetsvoorstel. Ik kan het hen niet uitleggen. Misschien kan de staatssecretaris dat via mij nog een keer proberen.

De sociale zekerheid in dit land en de uitvoeringsorganisaties zijn sinds het begin van de jaren negentig onderhevig aan voortdurende herstructurering. Dat heeft niet geleid tot een toegenomen objectieve prikkel om mensen weer aan de slag te laten gaan. Mensen gaan ook niet aan de slag vanuit het wenkend perspectief dat hun netto-inkomen erop vooruitgaat. Mensen gaan aan de slag omdat zij weten dat uiteindelijk, na lange jaren, werken lonend is. Mensen gaan aan de slag omdat zij van betekenis willen zijn. Mensen gaan aan de slag omdat zij weer willen meetellen in de samenleving, omdat zij mee willen doen aan de samenleving. Mensen gaan aan de slag om thuis weer een verhaal te hebben. Mensen gaan aan de slag om hun eigen sociale netwerk te ontwikkelen. Daarom gaan mensen aan de slag. Mensen gaan evenwel vooral aan de slag als de toegang tot de reguliere markt voor mensen die minder productiemogelijkheid hebben of minder loonwaarde eindelijk eens wordt verbeterd.

De heer **Van Rey** (VVD): Voorzitter. Ik stel de heer Thissen graag een vraag met betrekking tot de rapportage van de Inspectie voor Werk en Inkomen. Die geeft aan dat 60% tot 65% van de

mensen in de bijstand niet wil werken als er geen inkomensverbetering tegenover staat.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Uiteindelijk weet iedereen dat inkomensverbetering bereikbaar is als je aan de slag gaat. Soms is dat echter pas na vele jaren bereikbaar. Dat is niet op te lossen door de uitkering te verlagen. Dat is op te lossen via de aanvangsloonschalen en de arbeidskorting voor de lagere inkomens zodat het nettoloon direct aan het begin verbetert. Het is niet op te lossen door de uitkeringen te verlagen. De armoede neemt toe. Het was vanochtend nog op de radio. De staatssecretaris zegt in antwoord daarop: werken, werken, werken is de remedie. Dat zeggen wij echter al vanaf midden jaren negentig. Toch zitten nog zo'n 1,5 miljoen mensen in vormen van sociale zekerheid en sociale voorzieningen. Kijk eens naar een ander probaat middel. Dit middel heeft tot nu toe niet geleid tot de oplossing van hogere arbeidsparticipatie. De hogere arbeidsparticipatie is veroorzaakt doordat meer vrouwen aan de slag zijn gegaan, veelal in deeltijdarbeid, en omdat we langer blijven werken door de afschaffing van vut en prepensioen. Dat heeft geleid tot hogere arbeidsparticipatie. Ik ben er ook groot voorstander van dat veel meer leden van de beroepsbevolking aan de slag gaan. Dat lukt echter niet door de uitkering of het inkomen te verlagen van de mensen die het het lastigst hebben en de grootste afstand hebben tot de arbeidsmarkt en tegelijkertijd sterk te bezuinigen op de re-integratiemiddelen, de mogelijkheden om hen te helpen om aan de slag te gaan. Ik vraag dit kabinet om eindelijk eens wat slimmer te kijken. Wij zijn zeer voor hervorming van de arbeidsmarkt. Op dat punt kan dit kabinet met GroenLinks deals sluiten. Het kabinet sluit die echter niet omdat het zich heeft laten opsluiten in de gedachte dat de gedoogpartner dit niet accepteert. Dat is verdomme jammer want daardoor komen er geen extra mensen aan de slag, ook Henk en Ingrid niet.

Op zich is het voorliggende voorstel om het afschaffen van de dubbele heffingskorting en het referentieminimumloon voor mensen in een bijstandsuitkering gelijk te trekken aan andere kostwinners niet verkeerd. Mijn fractiegenoot Jesse Klaver heeft dat in de Tweede Kamer ook gezegd. Dat staat ook in het verkiezingsprogramma van GroenLinks en volgens mij in de meeste verkiezingsprogramma's. Tegelijkertijd verlaagt het kabinet de bijstandsuitkering, zij het over een wat langere periode, met zo'n €2000. Bovendien komt binnenkort de wet werken naar vermogen in deze Kamer aan de orde. Voor Kerstmis, als dat allemaal haalbaar is, komt ook de wijziging van de WWB aan de orde en de samenvoeging van de WWB en de Wet investeren in jongeren. Daarvan vraagt mijn fractie zich overigens af of het werkelijk zo nodig is om een jaar voordat er een compleet nieuwe Bijstandswet komt, namelijk de wet werken naar vermogen, de uitvoering de schrik om het lijf te jagen om nog even wat fundamentele wijzigingen in de WWB en de samenvoeging WWB en WIJ door te voeren. Naar mijn mening moet je dat niet doen. Dit is alsof je je huis een complete verfbeurt geeft,

inclusief nieuwe keuken en badkamer, terwijl je het huis volgend jaar sloopt en er iets anders gaat bouwen.

Werken moet lonend zijn. Werken gaat boven inkomen. Werken moet lonend zijn, niet door de financiële situatie van mensen met een uitkering te verslechteren maar door slimmer te kijken naar manieren waarop werken interessanter en lonender te maken is voor mensen. Daarbij mag niet het essentiële punt uit het zicht worden verloren dat sinds twintig jaar hervormen in de sociale zekerheid en de sociale voorzieningen en de uitvoeringsorganisaties niet echt geleid heeft tot in absolute aantallen minder mensen in de uitkeringen en de voorzieningen. Het kabinet zal met andere, wellicht probatere middelen moeten komen dan de voorstellen waarmee het ons voor Kerstmis en vandaag verrast.

*N

De heer **Nagel** (50PLUS): Voorzitter. Ook ik sluit mij aan bij de felicitaties aan de senatoren Hoekstra en Sent. De fractie van 50PLUS kan betrekkelijk kort zijn omdat zij de eerder gegeven argumenten niet hoeft te herhalen. De woordvoerder van de SP-fractie zei het op 28 september in de Tweede Kamer treffend: dit is één van de treurigste wetsvoorstellen en plannen van dit kabinet. Het betreft structurele bezuinigingen op mensen met de laagste inkomens; ouderen, mensen met een beperking en uitkeringsgerechtigden. Uitkeringen dalen tot onder een bestaansminimum. Alleenstaanden met een inkomen van €900 en alleenstaande ouderen met een inkomen van €1100, die nu al niet weten hoe ze rond moeten komen, moeten naast de grote lastenverzwaringen die er in 2012 komen ook nog eens gaan inleveren. Mensen zakken buiten hun schuld door de vloer van het laagste bestaansminimum dat volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau noodzakelijk is. Dit alles vanwege een maatregel die mijn fractie niet anders kan zien dan een pure en niet-sociale bezuinigingsoperatie.

In de memorie van antwoord geeft de staatssecretaris dit in feite ook openlijk toe. Op pagina 6 staat: "Het beleid van dit kabinet is ingegeven door de harde realiteit dat de overheidsfinanciën door de crisis zijn ontspoord. Er zijn nu forse ombuigingen nodig." De staatssecretaris vervolgt dan: "Hierbij hoort een eerlijk verhaal, namelijk dat iedereen iets van deze ombuigingen zal merken." Het is echter niet alleen een eerlijk verhaal maar vooral een hardvochtig verhaal. Alleenstaande AOW'ers met een aanvullende bijstand raken in 2012 €440 kwijt. Voor paren kan dit oplopen tot €840. We hebben het dan over mensen die nu al niet weten hoe ze de eindjes aan elkaar moeten knopen.

Is er dan helemaal geen sociaal trekje te ontdekken bij dit kabinet? Jazeker. In de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris betoogd dat degenen die door deze maatregel getroffen worden maar liefst drie maanden hebben om zich hierop voor te bereiden. Zij waren al op 1 oktober gewaarschuwd. Kan de staatssecretaris eens

uitleggen wat hij met die voorbereiding bedoelt? Meent hij dat drie maanden voldoende zijn om een krantenwijk te nemen of een mondorgel aan te schaffen om als straatmuzikant alsnog deze maatregelen te compenseren? Hoe ziet de staatssecretaris dit? Wat moeten deze mensen in die drie maanden doen ter voorbereiding? Wij willen dit nadrukkelijk uitgelegd hebben.

Bij dit onderwerp blijkt opnieuw dat dit kabinet steeds zijn heil zoekt in gelegenheidsargumenten. In zijn brief van 19 september stelt de staatssecretaris op bladzijde 4: indien de uitkeringen en de inflatie zich de komende 20 jaar gemiddeld op dezelfde wijze ontwikkelen als de afgelopen 20 jaar, dan gaat het goed. Het is een volstrekt willekeurige meetperiode, wat schril afsteekt tegen bijvoorbeeld de berekening van de rekenrente die voor de pensioenen zo belangrijk is. Het kabinet hanteert rekenmethoden die het best uitkomen voor het kabinet en bekommert zich daarbij volstrekt niet om de mensen die hiervan de dupe worden.

Meer dan schrijnend bij dit alles is de positie van de ongeveer 40.000 ouderen die een onvolledige AOW-uitkering hebben, geen vermogen bezitten en aanvullende bijstand krijgen. Het gaat dan om allochtone ouderen, voor het overgrote deel bestaand uit Turken, Marokkanen en Surinamers. Zij worden door het aan de orde zijnde voorstel onevenredig geraakt. Het gaat bovendien om mensen die vaak ook door andere oorzaken er beroerd aan toe zijn bijvoorbeeld door een slechte gezondheid. Het is diep triest dat de bezuinigingsdrift deze groep mensen, die tot een van de armste groepen van ons land moet worden gerekend, zwaar treft en dat hen zelfs een gebruikelijke overgangstermijn niet wordt gegund. Als ik de staatssecretaris vanmorgen op radio 1 opnieuw hoor zeggen dat de koopkrachtdaling die op 2012 van 1% à 1,5% evenredig en redelijk is verdeeld, meent hij dan echt dat dit ook voor deze groep geldt? Ik kan mij dat haast niet voorstellen.

Mijnheer de voorzitter. Het zal duidelijk zijn dat wij dit voorstel volledig verwerpen.

*N

De heer **De Lange** (OSF): Voorzitter. Namens mijn fractie feliciteer ik mevrouw Sent en de heer Hoekstra met hun maidenspeeches.

Laat mij vanaf het allereerste moment volstrekt duidelijk zijn: het wetsvoorstel om te komen tot een geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon kan niet op de goedkeuring van mijn fractie rekenen. Sterker, zij acht het voorstel verwerpelijk in alle betekenissen van het woord. Uiteraard zal ik de reden daarvoor aangeven. Een centrale overweging van de regering is dat "werk boven uitkering" gaat en dat "werken moet lonen". Daar zal geen verstandig mens het mee oneens zijn en in een ideale wereld met een perfect functionerende arbeidsmarkt en volledig aangepaste en goed opgeleide burgers zou er ook nauwelijks een probleem zijn. Quod non. Het kabinet gaat niettemin zo ver deze uitspraken tot principe te

verheffen. Nu laten principes doorgaans weinig ruimte voor flexibiliteit en staan ze vaak creatief denken in de weg. Ook denkt mijn fractie niet dat door uitspraken als mantra's te herhalen de werkelijkheidswaarde groter wordt. Het idee van de Tibetaanse gebedsmolen mag wellicht in Tibet werken, maar in Nederland hebben we daar geen toetsbare aanwijzingen voor.

Werk moet lonen, maar er moet wel werk zijn. Sterker nog, er moet werk zijn op het niveau van de mensen die getroffen worden door de afbouw van de dubbele heffingskorting. En dat is natuurlijk waar de problemen liggen. Voor starters op de arbeidsmarkt en voor mensen boven de 50 jaar zijn de problemen op de arbeidsmarkt enorm. Diverse enquêtes onder werkgevers wijzen uit dat ouderen te duur, te vaak ziek en te eigenwijs zouden zijn. De kans dat ouderen zonder baan aan de slag komen, is dan ook minder dan 10%. Tot zover mantra's en principes. Zeer veel mensen zijn tegen wil en dank in een uitkeringssituatie beland, niet omdat ze daarvoor kozen. Daaruit blijkt prachtig dat verwoorde principes ons niet over de brug helpen.

Niettemin denkt de regering dat de oplossing van een sociale problematiek die over decennia is gegroeid gelegen is in het vergroten van de financiële prikkels. Weliswaar kun je met illusies heel oud worden, maar dit soort problemen los je er beslist niet mee op. Het opentrekken van de armoedeval zal nauwelijks leiden tot grote arbeidsdeelname, maar wel tot veel frustratie en menselijke ellende. Het presenteren van dit soort wetsvoorstellen zonder dat daaraan een realistisch werkgelegenheidsbeleid is gekoppeld, is in feite een slag in het gezicht van velen aan de onderkant van onze samenleving. De regering beroept zich op allerlei statistieken om haar gelijk te halen. Nog afgezien van het feit dat er geen helder onderscheid wordt gemaakt tussen loon- en prijsinflatie, wordt bij de genoemde inflatiecijfers maar al te gemakkelijk vergeten dat allerlei significante inkomenseffecten die voor de doelgroep van belang zijn, niet worden meegenomen. Te denken valt aan gemeentelijke belastingen, maar vooral ook aan de gezondheidszorg. Het zal de regering toch niet zijn ontgaan dat de kosten voor de gezondheidszorg stijgen, dat de standaardpakketten steeds minder omvatten en dat veel zorg die met name voor ouderen van belang is, in dure aanvullende pakketten wordt aangeboden? Ook de mobiliteit van de slachtoffers van dit wetsvoorstel staat onder druk door de snel groeiende kosten en teruglopende kwaliteit van ons openbaar vervoer.

De regering weet dat natuurlijk allemaal heel goed. In de memorie van antwoord wordt aangegeven dat de overheidsfinanciën nu eenmaal zijn ontspoord en dat forse ombuigingen nodig zijn. Men stelt dat het hierbij lastig te mijden is dat, als bezuinigd wordt op overheidsuitgaven, juist diegenen geraakt worden die geld van de overheid krijgen. Ondoordachte bezuinigingsdrift is de drijfveer van zeer veel kabinetsbeleid. Voor het gemak wordt niet vermeld dat bezuinigen keuzes impliceert. Dit kabinet kiest voor sprokkelwerk waarbij bij uitstek zwakke groepen getroffen

worden. Verstandiger en ook socialer beleid zou zijn de echte problemen van onze samenleving onder ogen te zien en daar creatieve oplossingen voor te bedenken. Het taboe op het spreken over de hypotheekrenteaftrek is daarbij veelbetekenend.

Doordat de diverse bezuinigingsvoorstellen gepresenteerd worden in een reeks aparte wetsvoorstellen, is het buitengewoon lastig om na te gaan in hoeverre bepaalde groepen cumulatief getroffen worden. De bewering van de regering dat het allemaal best goed komt, vraagt een geloof dat mijn fractie vooralsnog niet kan opbrengen. Laat mij middels een voorbeeld aangeven waarom.

Ik vraag met name aandacht voor de positie van de ongeveer 40.000 ouderen die een onvolledige AOW-uitkering hebben, geen vermogen bezitten en aanvullende bijstand krijgen. Het gaat dan voor 90% om allochtone ouderen, voor het overgrote deel afkomstig uit Turkije, Marokko en Suriname. Zij worden door het wetsvoorstel buitenproportioneel geraakt. Het gaat bovendien om mensen die er vaak ook om andere redenen beroerd aan toe zijn, door cultuurverschillen en gezondheidsproblemen. Het is treurig dat de bezuinigingsdrift deze groep mensen, die tot de armsten in ons land behoren, onevenredig zwaar treft en dat een overgangstermijn van drie maanden voldoende wordt gevonden om zich aan de nieuwe financiële situatie aan te passen. Het kabinetsbeleid munt hier niet uit in compassie. Hier wint de illusie het definitief van elke vorm van realiteitszin. Graag hoor ik de reactie van de staatssecretaris op mijn punten van kritiek. Dank u voor uw aandacht.

*N

De heer **Ester** (ChristenUnie): Allereerst ook onze felicitaties aan mevrouw Sent en de heer Hoekstra voor hun maidenspeeches.

Mijnheer de voorzitter. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse maar ook met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het adagium dat werk moet lonen, is voor onze fractie vanzelfsprekend. In deze context stelt het kabinet voor de ongelijkheid tussen een werkende met één heffingskorting en uitkeringsgerechtigden, die recht hebben op tweemaal de heffingskorting, weg te nemen. De vraag is evenwel hoe een dergelijke generieke prikkel werkt op de huidige arbeidsmarkt en welke werkgelegenheidseffecten hiervan te verwachten zijn. Dat is geen uitgemaakte zaak. Bij welke groepen uitkeringsgerechtigden mag men positieve effecten verwachten en bij welke groepen zal dit geen of weinig effecten sorteren? Kan de staatssecretaris omtrent dit punt uitsluitend bieden? Daaraan koppel ik de volgende vraag, die door meerdere fracties is gesteld. Het wetsvoorstel werken naar vermogen is toch juist bedoeld om de transitie van uitkering naar werk te realiseren? Hoe moeten wij de samenhang tussen beide voorstellen dan zien en wegen?

Het verzetten van financiële prikkels alleen is in ieder geval niet voldoende om mensen in de bijstand ertoe te bewegen de transitie naar een

betaalde baan te maken. Daar komt natuurlijk veel meer bij kijken, met name de verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Bij de vraagkant gaat het om de feitelijke aanwezigheid van banen voor mensen op bijstandsniveau. Kan de staatssecretaris hierin cijfermatig inzicht bieden? Wat voor banen zijn dit en in welke sectoren? En welk perspectief bieden deze banen? Maar minstens zo belangrijk is dat de betreffende mensen de juiste combinatie van hard en soft skills bezitten, de juiste vaardigheden kortom, die hen aantrekkelijk maken op de arbeidsmarkt, die ook aan de onderkant steeds hogere eisen stelt aan bekwaamheden en ervaring. Dan helpt het dus niet om alleen het instrument van financiële prikkels in te zetten. Dan gaat het ook om competentieontwikkeling, gerichte scholing et cetera. Het verlagen van het referentieniveau voor mensen die niet over de juiste vaardigheden beschikken of gewoon niet kunnen werken, biedt dan geen soelaas. De werking van financiële prikkels is echt wat ingewikkelder dan de staatssecretaris in de memorie van antwoord aangeeft. Als we mensen in de bijstand aan een betaalde baan willen helpen, dan hebben we activerend en innovatief arbeidsmarktbeleid nodig. Dat gaat veel verder dan alleen maar stoeien met financiële prikkels. Mijn fractie ziet graag een reflectie van de staatssecretaris op deze noodzakelijke samenhang van prikkels en competenties binnen de context van sterk gewijzigde vraag-en-aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt en vooral op de rol die actief arbeidsmarktbeleid daarbij kan en moet spelen.

De staatssecretaris kiest als inhoudelijke aanpak het argument "werk moet lonen". Daar is natuurlijk niemand op tegen. Dat hebben alle fracties hier vanochtend gezegd. Maar door een meer integrale beschouwing van arbeid, arbeidsmarktbeleid, competenties en het achterwege laten van financiële prikkels, verliest dit argument aan kracht en is het een gewone bezuinigingsmaatregel. Het was voor dit debat veel zuiverder geweest indien de regering het voorstel ook als zodanig had beargumenteerd. Dan weten we waar we het over hebben en hoe we de rechtvaardiging van het de wetswijziging moeten beoordelen. Graag een reactie van de staatssecretaris op dit punt.

En als we het dan toch mogen beschouwen als een bezuinigingsmaatregel, dan hebben we het over een wel heel forse aanscherping, ofwel over een bedrag dat oploopt tot 225 mln. in 2015. Structureel gaat het zelfs om een bedrag van om en nabij de 1 mld. Dat is geen klein bier. Dit roept direct de vraag op naar de koopkrachteffecten. Het betreft immers vaak personen en gezinnen die langdurig -- ik onderstreep het woord langdurig -- op de armoedegrens balanceren en zullen blijven balanceren. Kunnen zij op een aanvaardbare wijze in hun levensonderhoud voorzien? Heeft de staatssecretaris iets van een operationele definitie van een aanvaardbaar minimum?

Werk moet lonen. Zeker, maar mensen moeten niet onder het bestaansminimum zakken. Dat gaat natuurlijk niet om geld alleen. Het verder

beknibbelen op uitkeringen kan ook implicaties hebben voor maatschappelijke participatie, voor deelname aan de samenleving. Hoe ziet de staatssecretaris in dit verband het adagium van sociaaleconomische inclusiviteit? De regering geeft aan een potje van 90 mln. te hebben dat in 2012 besteed kan worden aan extra bijstand. Licht er een argumentatie aan de hoogte van dit bedrag ten grondslag?

De cijfermatige exploratie van de staatssecretaris waaruit zou moeten blijken dat er in de periode tot 2031 sprake zal zijn van een reële toename van de minimumuitkering, ook met invoering van de beoogde afbouw van de dubbele heffingskorting, maakt op mijn fractie weinig indruk. Het heeft, gezien de huidige financiële en economische turbulentie, weinig zin om te speculeren over dit soort parameters in de komende twintig jaar. Zijn er ook alternatieven overwogen voor de wetswijziging, zoals het verhogen van het minimumloon voor huishoudens met een alleenverdiener? Een optie is daarbij de verhoging van de arbeidskorting voor de laagste inkomens en een verlaging voor de hoogste inkomens.

Al met al gaat het om een maatregel die gevoelige consequenties zal hebben voor vooral huishoudens die langdurig en structureel op de bijstand zijn aangewezen en die de mogelijkheden of competenties ontberen om de transitie naar betaalde arbeid te maken. Anders hadden ze dat allang gedaan. En het is niet de enige maatregel die deze kwetsbare groep treft. We zien er in dit huis deze weken nogal wat passeren. Dit roept ook de vraag op of de staatssecretaris een beeld kan geven van de stapeleffecten van de diverse maatregelen die hij in portefeuille heeft en beleidsvoornemens rond de bijstand.

Kortom, voorzitter, mijn fractie heeft grote moeite met het voorstel. Het heeft forse implicaties voor de betrokken groep bijstandsgerechtigden en een actief "tailor made" arbeidsmarktbeleid ontbreekt. Dat is voor mijn fractie twee bruggen te ver.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Flexibilisering kwaliteitskorting huurtoeslag!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (flexibeler maken kwaliteitskorting) (32694).

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Ter Horst** (PvdA): Voorzitter. Ik zie het niet als taak van de Eerste Kamer om een debat dat in de Tweede Kamer is gevoerd te herhalen, maar ten aanzien van dit wetsvoorstel, het flexibiliseren van de kwaliteitskorting op de huurtoeslag, zijn er toch twee elementen die ik met de minister zou willen bespreken. Het ene element is de mogelijke overbodigheid van het wetsvoorstel en het andere element is de mogelijke onzorgvuldigheid van de besluitvorming die voortvloeit uit dit wetsvoorstel.

Ten aanzien van het eerste punt vraag ik de minister of de mogelijkheden die hij nu bij wet heeft om de kwaliteitskortingspercentages vast te stellen of te wijzigen binnen een vergelijkbare tijdsrange kunnen worden gerealiseerd als, naar zijn opinie, door dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt. Met andere woorden, kan dat wat de minister nu bij wet kan doen en wat hij via deze wet bij AMvB wil doen eigenlijk niet binnen dezelfde tijdsrange?

Dan ten aanzien van het tweede punt, de mogelijke onzorgvuldigheid van de besluitvorming die zou kunnen voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Ik vraag de minister of het gezien de substantiële consequenties die beslissingen over de kwaliteitskortingspercentages voor belanghebbenden kunnen hebben, niet verstandiger is om de Kamers meer mogelijkheden te bieden om de besluitvorming hierover te beïnvloeden. De minister begrijpt dat ik doel op de keuze in dit wetsvoorstel voor de zogenaamde lichte voorhangprocedure van de AMvB in plaats van de zware voorhangprocedure.

Als je beide punten samenneemt, de mogelijke overbodigheid en de mogelijke onzorgvuldigheid, is mijn punt dat het toch niet zo kan zijn dat ten faveure van een geringe tijdswinst de Kamers tandoel zouden worden gemaakt. Ik ga ervan uit dat de minister dit niet op zijn geweten wil hebben. De PvdA-fractie in ieder geval niet.

*N

De heer **Thom de Graaf** (D66): Voorzitter. Wijzigingen in de hoogte van de huurtoeslag en dus mogelijke bezuinigen daarop zijn op dit moment zonder wetswijziging alleen mogelijk door verhoging van de opslag op de normhuur. Het vastleggen van percentages boven de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens gebeurt nu nog wettelijk. De regering wil die regeling bij wet veranderen in een regeling krachtens de wet, die het de regering mogelijk maakt om deze percentages bij AMvB vast te stellen.

Mijn fractie is behoedzaam waar het gaat om het van regeringswege wijzigen van de percentages die rechtstreeks uitwerken op de huurtoeslag die mensen ontvangen. Zij vindt niet dat die percentages per se door de wet zelf moeten worden beschermd; enige flexibiliteit kunnen wij wel begrijpen. Mijn fractie heeft dus geen fundamentele bezwaren tegen de voorgestelde regeling krachtens de wet, maar de wetgever moet

zijn macht natuurlijk niet al te gemakkelijk uit handen geven.

In toenemende mate hebben we in ons land het beginsel dat de wet het normerende instrument bij uitstek is, al moeten loslaten. We hebben moeten accepteren dat de wet alleen nog procedurevoorschriften bevat en de bevoegdheidsgrondslag voor lagere overheidsorganen om tot regelgeving over te gaan. De terugtred van de wetgever betekent in het algemeen een democratische beperking omdat de materiële normstelling niet meer mede door de volksvertegenwoordiging plaatsvindt. Om die reden is de zogenaamde voorhangprocedure geïntroduceerd, kortweg de lichtere of zwaardere betrokkenheid van beide Kamers bij de totstandkoming van de lagere regelgeving zonder dat a priori het wetgevingsinstrument moet worden toegepast; een delegatie onder voorbehoud. De minister wijst de zogenaamde zware voorhangprocedure in dit geval af. Ik citeer de minister: "Dit zal leiden tot een aanzienlijke verlenging van de procedure om uiteindelijk te komen tot een maatregel die binnen korte tijd wenselijk wordt geacht." Dat is het geval als een van de Kamers of een vijfde deel van een van de Kamers in de voorhang alsnog aanleiding ziet om een wettelijke bevestiging te eisen. Mijn fractie vraagt zich af hoe erg dit in casu zou zijn. Het kan naar ons oordeel niet de bedoeling zijn dat om de haverklap de percentages worden gewijzigd ten nadele van de burgers; eens per jaar zou hoe dan ook het absolute maximum moeten zijn, want enige zekerheid mag mensen toch worden geboden. In de zogenaamde zware voorhangprocedure zou wellicht alsnog een wetswijziging moeten plaatsvinden als bezwaar wordt aangetekend vanuit een van beide Kamers. Het betreft hier natuurlijk buitengewoon simpele wetsvoorstellen. Het advies van de Raad van State kan materieel al bij de voorgehangen Algemene Maatregel van Bestuur zijn gevoegd en behandeling in beide Kamers duurt bij dit soort wetjes, als het nodig is, niet ontzettend lang. Ik herinner mij dat een reparatiewetje over de legesheffing op identiteitskaarten zelfs binnen een paar weken van ambtelijk ontwerp tot Staatsblad kon komen. Hoe komt de minister eigenlijk bij de gedachte dat wij dan ruim een jaar kwijt zijn? Ik citeer deze woorden uit de memorie van antwoord. Kortom, wij hebben overwegende bezwaren tegen de wijziging van de kwaliteitskortingspercentages bij Algemene Maatregel van Bestuur indien de zware voorhangprocedure niet wordt gegarandeerd. Ik ga akkoord met flexibiliteit en een zekere snelheid, maar deze moeten niet zonder meer ten koste gaan van de rechten van de volksvertegenwoordiging, zeker niet als er een lastenverzwaring in het spel is. Mijn fractie overweegt dan ook om tegen het wetsvoorstel in deze vorm te stemmen.

*N

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Dat de fractie van GroenLinks het op veel punten niet met deze regering eens is over het woonbeleid, waarin

het kabinet weigert de sterkste schouders de zwaarste lasten te laten dragen, zal bekend zijn. Ik weet dat de heer Ruers van de SP-fractie straks uitgebreid op dat punt zal ingaan en ik wil daar nu alvast mijn steun voor uitspreken.

Daarover wil ik het vandaag echter niet hebben. Ik wil het hebben over de drift van het kabinet om kleine bezuinigingen bij elkaar te sprokkelen. Deze gaat zo ver, dat een zorgvuldig opgebouwde wetgevingsstructuur zonder scrupules om zeep wordt geholpen, onder het mom van flexibilisering. Het klinkt heel mooi: als wij de percentages van de kwaliteitskorting op de huurtoeslag wat gemakkelijker kunnen aanpassen, kunnen wij sneller inspelen op de financiële ontwikkelingen, lees: kunnen wij gemakkelijker bezuinigen. Het klinkt mooi, ware het niet dat de percentages die genoemd worden in de wet helemaal niet bedoeld zijn als percentages die kunnen worden aangepast. Het gaat niet om fijnmazige percentages, maar om breukdelen die het systeem van de kwaliteitskorting vormgeven. Bij woningen met een huur tot een bepaalde grens, de kwaliteitskortingsgrens, geldt geen kwaliteitskorting. Voor het gedeelte van de huur tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftopgrens geldt een kwaliteitskorting van 25% en krijgt een huurder dus driekwart van de huurtoeslag. Voor de huur boven de aftopgrens krijgt men over het algemeen geen huurtoeslag meer, met uitzondering van enkele groepen waarvan moeilijker gevergd kan worden dat zij verhuizen, zoals ouderen en mensen met een aangepaste woning. Zij kunnen nog de helft van de huurtoeslag krijgen, een korting van 50%. Boven de maximale huur krijgt niemand meer huurtoeslag. Dat is het gebouw. De genoemde breukdelen zijn niet bedoeld als percentages waaraan kan worden gesleuteld. Zij zijn immers niet voor niets ooit in de wet vastgelegd.

Als de minister wil sleutelen aan de huurtoeslag en de kwaliteitskorting, moet hij draaien aan de knoppen die hem nu reeds ter beschikking staan: de hoogte van de huurtoeslag, de huurgrens, de kwaliteitskortingsgrens, de aftopgrens en het maximum. Kan de minister bevestigen dat hij met behulp van zijn huidige bevoegdheden zowel de huurtoeslag als de genoemde huurgrenzen kan aanpassen? Kan hij aangeven waarom dat naar zijn oordeel onvoldoende flexibiliteit geeft om in te spelen op de financiële situatie?

De leden van de fractie van GroenLinks zien geen noodzaak om voor een taakstelling van 100 mln. het zorgvuldig opgebouwde wettelijke systeem aan te tasten. Als een deel van de taakstelling moet worden gevonden bij de huurtoeslag, zal de minister moeten opereren binnen de mogelijkheden die hij nu ook al heeft. Als er al redenen zijn om de huidige percentages te veranderen, zou dat naar ons oordeel een aanpassing van het gebouw moeten betekenen, een renovatie, waarbij de percentages dus in de wet worden aangepast. Daarvoor zou dan wel een meer structurele reden nodig zijn dan het voorzien in een extra knop voor de minister; dan zou beargumenteerd moeten zijn

dat de huidige percentages niet langer juist of rechtvaardig zijn. Dat argument hebben wij van de minister niet gehoord. Sterker nog, hij heeft tot op heden niet eens willen of kunnen zeggen hoe hoog hij de percentages wil vaststellen en hoe de bezuiniging van die 100 mln. precies tot stand zal worden gebracht.

Ik hoop dat ook de andere fracties in de Kamer zien dat hier iets anders aan de hand is dan het doorvoeren van een simpele bezuiniging. Het zorgvuldig gebouwde wettelijke huis van de huurtoeslag en de kwaliteitskorting wordt niet opgeknapt, het wordt zelfs niet gerenoveerd, maar het wordt geheel afgebroken en vervangen door een tentje dat door de minister naar believen kan worden opgezet en neergehaald. Als hoeder van de kwaliteit van de wetgeving en zorgvuldige procedures zou de Eerste Kamer daaraan naar het oordeel van de fractie van GroenLinks niet moeten meewerken.

*N

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. De fractie van de ChristenUnie heeft er behoefte aan kort in te gaan op de voorliggende wetswijziging. Het is een gevoelig onderwerp omdat het de huren betreft. Al vaker is opgemerkt dat daadwerkelijke hervormingen op de woningmarkt te verkiezen zijn boven het behalen van onevenwichtige "quick wins" die in samenhang met andere bezuinigingen en eigen bijdragen een stapeling geven van nieuwe lasten bij de laagste inkomensgroepen. Dat is hier ook het geval. Een heel belangrijk deel van de huurtoeslagontvangers heeft niet meer dan het minimuminkomen en zij zullen allen geconfronteerd worden met stijgende huurlasten en dus met koopkrachtverlies. We spreken hier dus per definitie over een ingrijpende maatregel.

Afgezien van dit sociale bezwaar is er de principiële vraag of wijziging dan wel flexibilisering van normpercentages niet een wetswijziging noodzakelijk maakt. Andere woordvoerders refereerden daar ook al aan. De reden waarom niet voor wetswijziging is gekozen, is kennelijk gelegen in snelheid: de bezuinigingen worden al voor 2012 ingeboekt. Dat kan echter geen doorslaggevende reden zijn. Meer principieel moet hier worden gesteld dat flexibilisering van de kwaliteitskorting zo zeer verbonden is met de inkomens- en rechtszekerheid van huurtoeslagontvangers, dat wettelijke verankering geboden is. Waarom is overigens gekozen voor flexibilisering en niet voor een ophoging van de kwaliteitskorting met bijvoorbeeld 10%? Blijkbaar wil de overheid zich de vrijheid voorbehouden de korting percentueel nog verder te doen oplopen. Graag ontvang ik op dit punt een reactie van de minister.

Een ander punt in het geding is de vraag of er voor huurtoeslagontvangers een alternatief is. De korting is bedoeld om huurders eerder te doen kiezen voor een goedkopere woning. Een verhuizing is geen sinecure voor huurders, zeker als deze een gedwongen karakter krijgt, maar dat terzijde. Als goedkopere huurwoningen niet voorradig zijn, kan men een prikkel als deze inbouwen, maar bestaat

er in feite geen reëel alternatief. Het voornaamste argument voor deze wetswijziging is uiteindelijk budgettair.

Onze fractie staat kritisch tegenover het voorstel, zowel vanwege de aantasting van de inkomens- en rechtszekerheid van huurtoeslagontvangers als vanwege de vraag of, als er al iets aan deze normpercentages gewijzigd zou moeten worden, wettelijke verankering van die percentages niet de aangewezen weg had moeten zijn. Onze fractie staat kritisch tegenover dit wetsvoorstel, maar uiteraard wacht zij de antwoorden van de minister met belangstelling af.

*N

De heer **Ruers** (SP): Voorzitter. Ik zal in mijn bijdrage niet zozeer op de techniek van het wetsvoorstel ingaan, maar de nadruk leggen op de gevolgen ervan. Met het wetsvoorstel beoogt de regering, de in de wet vastgelegde kortingspercentages gemakkelijker te wijzigen. Daarvoor zou een AMvB nodig zijn. De regering erkent dat het de bedoeling van de wijziging is om bezuinigingen makkelijker en sneller door te kunnen voeren zonder wetswijziging. De bezuinigingen zouden nodig zijn vanwege de stand van zaken van de rijksfinanciën. Er wordt gesproken van een "tijd van economische teruggang" en het vragen van offers van de huurders. Met hulp van de in te voeren AMvB is de regering van plan om met ingang van volgende maand de huursubsidie te snoeien met een bedrag van 100 mln. op jaarbasis. Dat bedrag zal, als het aan de regering ligt, in de jaren daarna alleen nog fors stijgen.

De regering zou de regering niet zijn als zij de zoveelste ingreep op de huursubsidie niet zou proberen te verpakken als iets positiefs. De term "prikkel" is daarbij favoriet. Dat gebeurt niet alleen bij deze bezuiniging. Ook bij vele andere ingrijpende bezuinigingen is het begrip "prikkel" populair bij de regering. Ik heb dit woord ook in het vorige debat al gehoord. De prikkel die bij dit wetsvoorstel wordt opgevoerd, deugt van geen kanten. Hij is gebaseerd op onbewezen aannamen en uitkomsten. Zo wordt gesuggereerd dat huurders vanwege luiheid, gemak of financieel gewin te beroerd zijn om hun "te dure" huurwoning op te geven voor een goedkopere. De huurders moeten aldus de regering een "meer bewuste afweging maken tussen woonkwaliteit en huurprijs". Zij zouden moeten kiezen voor de juiste prijs-kwaliteitsverhouding. Huurders met een huurtoeslag -- zeg maar huursubsidie -- moeten gestimuleerd worden om "een bewustere keuze te maken voor meer of minder woningkwaliteit en -- in relatie hiermee -- een hogere of lagere huurprijs". Dit staat letterlijk in de memorie van antwoord. Als zij nu maar zouden verkassen naar huizen met een lagere huur, zouden ze daarmee de rijkskas een enorme dienst bewijzen. Bovendien zou daarmee ook de marktwerking in de huursector verbeteren, aldus de regering.

Al deze opvattingen blijven steken in retoriek. Niet bewezen veronderstellingen van de

regering zijn immers de grondslag ervan. Nergens geeft de regering enig steekhoudend bewijs voor de effectiviteit van de prikkels. Daarom wil ik de regering een aantal vragen voorhouden. Waar zijn die andere passende woningen met een lagere huur? Ik zie die niet. Wat is een dragelijke huur voor mensen met een modaal inkomen of met een minimuminkomen en welke kwaliteit is er dan nog over? Waar blijft de keuze voor huurders met een laag inkomen als de huren blijven stijgen en de huursubsidie daalt? Wat schieten deze huurders op met de marktwerking? Betekent marktwerking voor deze huurders niet gewoon dat hun keuzevrijheid beperkt is tussen het kiezen voor een kwalitatief redelijke woning die echter onbetaalbaar is of voor een puur slechte woning -- zeg maar een krot -- die wel nog betaalbaar is?

Het beleid van de regering, inclusief het huurbeleid, leidt tot de afbraak van de gesubsidieerde volkshuisvesting en tot verpaupering. Dat begint -- voor wie het wil zien -- steeds duidelijker te worden in de samenleving. De huur is voor de lagere inkomens nu reeds de grootste financiële last. Daar komt bij dat de huurverhoging niet de enige lastenverzwaring is die veel huishoudens treft. Op verschillende terreinen gaan de tarieven en prijzen omhoog en wordt de tegenprestatie minder en minder. De huishoudportemonnee heeft dus niet alleen te maken met een hogere huur. Als door de huurverhogingen van de regering volgend jaar de maandelijkse lasten nog eens met enkele tientjes toenemen, zal het water nog meer mensen tot de lippen stijgen.

Hoe groot het aantal mensen is dat nu al niet meer kan rondkomen, maakte de heer Sjaak Sies, de oprichter van Voedselbanken Nederland, zaterdag jongstleden in NRC Handelsblad duidelijk. Hij zei: "Nederland telt op dit moment 136 voedselbanken, verdeeld over 8 regio's, die in totaal 25.000 huishoudens voorzien van pakketten. Toen we begonnen dacht ik: op een dag zijn we niet meer nodig. Niets blijkt minder waar. Alleen afgelopen maand al hebben zich 67 gezinnen gemeld hier in Rotterdam. Wie bij ons in aanmerking wil komen voor een pakket moet na aftrek van de vaste lasten minder dan €175 per maand overhouden. Die groep groeit. Helaas. En ik vrees dat de grote klap nog gaat komen. Komend jaar gaan de mensen de gevolgen van de bezuinigingen echt merken. En het zijn niet alleen de lage inkomens, die een beroep op ons doen. Hier komen ook mensen die na een scheiding of een gedwongen verkoop van hun woning met een enorme restschuld blijven zitten. Die zitten tijdelijk klem en kunnen geen kant uit." Als wij kijken naar het recente rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau zien wij dat dit beeld bevestigd wordt. De armoede groeit steeds meer.

De minister heeft tegenover de Tweede Kamer erkend dat de keuze om te bezuinigen op de huursubsidie en niet op andere zaken, zoals de hypotheekrenteaftrek, een politieke keuze is. Dat is juist. Dat betekent echter ook dat de regering daarmee erkent dat zij op politieke gronden ervoor kiest om de mensen met de lagere en laagste

inkomens, die geen andere woonkeuze hebben dan een huurwoning, extra zwaar te belasten. De politieke keuze van de regering komt dus neer op de zwaarste lasten op de zwakste schouders, niet omdat daarvoor een objectieve noodzaak bestaat, maar louter omdat dit de politiek van dit kabinet en zijn gedogers is.

Wellicht zal de regering zich voor haar bezuinigingen op de huren op de economische crisis beroepen. Maar ook dan is het redelijk om de veroorzakers van die crisis, de financiële markten en de machthebbers, te laten betalen voor de crisis en niet de huurders die daar part noch deel aan hebben. Anders gezegd: laat de regering het geld halen waar het zit en dupeer de 2,7 miljoen huurders daarvoor niet.

Ik wil in dat verband wel een praktische suggestie op fiscaal gebied doen. We kennen in ons land sinds 2001 geen vermogensbelasting meer. Een vermogensbronbelasting van slechts 1% bij de bovenste 10% van de vermogensverdeling zou al meer opleveren dan de 18 mld. bezuinigingen die dit kabinet voorstaat. Ik wil maar zeggen: het lijkt mij een leuke opsteker voor de minister om aanstaande vrijdag in het kabinetsberaad deze oplossing te presenteren. Een heleboel problemen worden ermee opgelost en de huurders met huursubsidie hoeven voor volgend jaar niet het ergste te vrezen. Bovendien kan het ook, want het is gewoon een politieke keuze en niets anders. Graag hoor ik de reactie van de minister hierop.

De voorzitter: Ik dank de heer Ruers voor zijn inbreng. Wenst een van de leden nog het woord in de eerste termijn? Dat is niet het geval.

**

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 12.48 uur tot 13.30 uur geschorst.

*B

!Herdenking!

Aan de orde is de **herdenking naar aanleiding van het overlijden van oud-Kamerlid de heer G.P. Hoefnagels**.

De voorzitter: Ik verzoek de leden, te gaan staan.

Op 24 november jongstleden is op 84-jarige leeftijd te Lochem overleden voormalig senator dr. G.P. Hoefnagels. Hij was van juni 1987 tot juni 1995 lid van deze Kamer en maakte deel uit van de fractie van D66. Gedurende deze twee zittingsperiodes legde hij zich vooral toe op de behandeling van wetgeving op het terrein van het strafrecht en het beleid van de regering ten aanzien van de Nederlandse Antillen.

Gerard Peter Hoefnagels werd op 26 oktober 1927 geboren in Bilthoven als zoon van een verzekeraar. Na het behalen van zijn hbs-diploma studeerde hij van 1945 tot 1949 Indologie en Indisch recht aan de Rijksuniversiteit Utrecht. Aansluitend studeerde hij psychologie aan dezelfde universiteit. In 1957 promoveerde hij in de

rechtsgeleerdheid. De combinatie recht en psychologie vormden de basis voor zijn wetenschappelijke carrière, aanvankelijk als universitair docent forensische psychiatrie aan de Rijksuniversiteit Utrecht en van 1969 tot 1992 als hoogleraar criminologie aan de Erasmus Universiteit. Hoefnagels was ook gezaghebbend op het terrein van jeugdrecht, en adviseerde de regering over wettelijke regelingen voor de kinderbescherming. Van 1954 tot 1956 was hij adjunct-secretaris van de Raad voor de Kinderbescherming.

Toen Peter Hoefnagels zich op 59-jarige leeftijd kandidaat stelde voor de Eerste Kamer, was hij een erkend auteur van studies op het terrein van criminologie. Daarnaast publiceerde hij regelmatig over misdaadpreventie en het jeugd- en familierecht. Bij een breder publiek was hij ook bekend als schrijver van enkele romans, zoals *De vleesheuvel* en *De vioolspeler*. In zijn literaire genre verwerkte hij waarnemingen die hij deed in de praktijk van onderzoek en advies.

Hij was een overtuigd aanhanger van D66, maar vervulde geen formele functies in deze partij. In deze Kamer concentreerde Peter Hoefnagels zich op de portefeuille van Justitie. Hij was zeer kritisch over voorstellen op het terrein van het strafrecht. Overtuigd als hij was van de zinloosheid van straf als correctief instrument, drong hij voortdurend aan op matiging van de strafmaat.

Het was Hoefnagels een doorn in het oog dat de overheid met een opeenstapeling van uiteenlopende wetten, aanvullende regels en later weer uitzonderingen daarop, een ondoorzichtig samenstel van regelgeving over de burger uitstortte. Met name op fiscaal gebied vormde de complexiteit van deels strijdige regels een, zoals hij zei, vorm van uitlokking. In een boekje getiteld *Mensen, fraude en de staat*, dat in 1987 verscheen, hekelde hij ditzelfde fenomeen op het terrein van de sociale zekerheid.

In dit huis toonde Peter Hoefnagels zich in vele debatten een fervent pleitbezorger voor de belangen van de Nederlandse Antillen. Hij hamerde op de gelijkwaardigheid van de bewoners van de Nederlandse Antillen en Aruba als volwaardige burgers van het Koninkrijk. In een debat over een voorgestelde wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden op 15 maart 1994, verdedigd door minister Hirsch Ballin van Justitie, die toen tevens verantwoordelijk was voor de Nederlandse Antillen en Aruba, pleitte Hoefnagels voor een gelijkwaardige status van Aruba, de Antillen en Nederland binnen het Koninkrijk. Zestien jaar later, op 10 oktober 2010, werd zijn visie werkelijkheid met het van kracht worden van het gewijzigd Koninkrijksstatuut.

Hoefnagels was een taalvaardig debater, met een voorliefde voor spreekwoorden. Zijn heldere en doorwrochte analyses werden door zijn fractievoorzitter Eddy Schuyer graag gebruikt bij de algemene en politieke beschouwingen.

Voor zijn verdiensten is Peter Hoefnagels onderscheiden tot Officier in de Orde van Oranje-Nassau.

Moge ons respect voor zijn persoon en zijn verdiensten voor ons land tot steun zijn van zijn nabestaanden.

Ik verzoek u allen, een moment van stilte in acht te nemen.

**

(De aanwezigen nemen enkele ogenblikken van stilte in acht.)

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ik heb nog te melden dat mevrouw Popken afwezig is wegens ziekte en dat de heer Van Kappen afwezig is wegens verblijf in Washington bij de NAVO.

Ik heet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën van harte welkom in de Eerste Kamer.

**

*B

!Stemmingen!

Aan de orde is de **stemming over een motie**, ingediend bij de **algemene financiële beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota 2012 (33000)**, te weten:

- de motie-Postema c.s. over een evenwichtiger verdeling van de koopkrachtdaling als gevolg van de bezuinigingsmaatregelen (33000, letter K).

(Zie vergadering van 29 november 2011.)

De **voorzitter**: Dit betreft een herstemming, omdat vorige week de stemmen staakten.

**

In stemming komt de motie.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie, GroenLinks, de SP, D66, de PvdD, de OSF en 50PLUS voor deze motie hebben gestemd en de aanwezige leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PVV en de SGP ertegen, zodat zij is verworpen.

**

*B

!Stemmingen!

Aan de orde zijn de **stemmingen** in verband met het wetsvoorstel **Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en andere wetten in verband met wijziging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen (Wet wijziging ingangsdatum AOW-ouderdomspensioen) (32846)**,

en over:

- de motie-Elzinga c.s. over het opschorten van de invoeringsdatum van het AOW-ouderdomspensioen tot 1 januari 2013 (32846, letter E).

(Zie vergadering van 29 november 2011.)

De **voorzitter**: Mij is gevraagd om eerst de motie en daarna het wetsvoorstel in stemming te brengen, omdat de uitslag van de motie van invloed kan zijn op het stemgedrag bij de stemming over het wetsvoorstel. Ik stel vast dat geen van de leden van Kamer daar bezwaar tegen heeft.

**

In stemming komt de motie.

De **voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van een stemverklaring vooraf.

**

*N

De heer **Backer** (D66): Ik leg een stemverklaring af over de motie en meteen ook over het wetsvoorstel. Het onderhavige wetsvoorstel bevat een structurele verandering van de AOW. Het is een klein stapje, maar het is een structureel stapje. Daar zijn wij voor. Er zijn overgangsproblemen, die uitvoerig in het debat aan de orde zijn geweest. Daarvoor kan een regeling getroffen worden. Wij menen dat dit alles samen aanvaardbaar is.

Wij zullen tegen de motie-Elzinga stemmen. In de motie wordt de ingangsdatum in 2013 gekoppeld aan het pensioenakkoord. Wij geloven niet in dat pensioenakkoord en ook niet in die ingangsdatum, dus wij vinden de motie niet logisch.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie, GroenLinks, de SP, de PvdD, de OSF en 50PLUS voor deze motie hebben gestemd en de aanwezige leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PVV, D66 en de SGP ertegen, zodat zij is verworpen.

**

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van een stemverklaring vooraf.

**

*N

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. Mijn fractie heeft, zoals vorige week uitvoerig besproken is, geen principiële bezwaren tegen het laten samenvallen van de ingangsdatum van de AOW met het moment waarop het recht op AOW ontstaat. Wel heeft zij grote problemen met allerlei overgangen, waarover wij vorige week hebben gesproken. Wij zien die problemen niet voor 1 april 2012 naar tevredenheid opgelost. Om die reden hebben wij onze motie ingediend. Nu deze motie is verworpen, zullen wij helaas tegen het wetsvoorstel moeten stemmen.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PVV, D66 en de SGP voor dit wetsvoorstel hebben gestemd en de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie, GroenLinks, de SP, de

PvdD, de OSF en 50PLUS ertegen, zodat het is aangenomen.

De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

*B

!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet internationale misdrijven, de Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven en enige aanverwante wetten (verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van internationale misdrijven) (32475);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met onder meer afschaffen van de verblijfsduurbepanking in het voortgezet onderwijs, bewaken van de examenkwaliteit in het voortgezet onderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, alsmede uitbreiding van de staatsexamenmogelijkheden (32558);**

- **het wetsvoorstel Wet wederzijdse bijstand in de Europese Unie bij invordering van belastingschulden en enkele andere schuldvorderingen 2012 (33022).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik zou het zeer op prijs stellen als bij een volgende gelegenheid het -- overigens vriendelijke -- handen schudden met de bewindslieden plaatsvindt in een interval in de vergadering en niet op het moment waarop de voorzitter aan het woord is, als u allen begrijpt wat ik bedoel!

**

*B

!Europees Globaliseringsfonds!

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 29 november 2011 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer met een conceptbrief aan de Voorzitter van de Europese Commissie inzake subsidiariteitsbezwaar met betrekking tot het EU-voorstel Europees Globaliseringsfonds (2014-2020) COM (2011) 608 (33105, letter A).**

De **voorzitter**: Ik stel aan de Kamer voor, het advies van de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid over te nemen.

**

Daartoe wordt besloten.

*B

!Kindgebonden budget!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met bezuiniging op het kindgebonden budget (32798).

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Sent** (PvdA): Voorzitter. Dit debat is overbodig als ik tenminste de site van de Belastingdienst moet geloven. Op www.toeslagen.nl staat: "In 2012 vinden er veranderingen plaats in het kindgebonden budget." Toegegeven, de oplettende burger die meer informatie wil en doorklikt naar www.rijksoverheid.nl krijgt vele kliks verder te lezen: "De Tweede Kamer moet de plannen van het kabinet nog goedkeuren." Kortom, via beide sites wordt de burger verkeerd geïnformeerd. Ik neem aan dat de minister straks zal zeggen dat dit een onjuiste gang van zaken is en dat dit hem spijt. Ik wil echter graag dat hij ons toezegt dat hij zijn medewerkers op dit punt staatsrechtelijk doeltreffend zal bijscholen. Als de minister dat nodig heeft, kan daarover zeker een motie worden ingediend.

Het kabinet legt ons drie maatregelen voor. Ten eerste wil het de verhoging van het kindgebonden budget in 2011 ongedaan maken. Ten tweede wil het tot 2015 afzien van de indexering van enkele bedragen, verhogingen en inkomensgrenzen en ten slotte is het kabinet van plan een vermogenstoets in te voeren.

Graag vraagt de PvdA-fractie aandacht voor drie punten van zorg. Wat zijn de effecten van het onderhavige wetsvoorstel op de koopkracht van ouders? Waarom kiest het kabinet voor €80.000 in de vermogenstoets? En hoe verhoudt het onderhavige wetsvoorstel zich tot de plannen van het kabinet met betrekking tot de overige kindregelingen?

Het eerste punt betreft de koopkracht van ouders. Zoals het kabinet in de memorie van antwoord schrijft, kent iedere kindregeling haar eigen doelstelling. Het kindgebonden budget heeft als doelstelling ouders een inkomensafhankelijke tegemoetkoming te geven in de kosten van kinderen. Dit betekent dat alleen ouders met een laag of middeninkomen recht op kindgebonden budget hebben. De memorie van antwoord bevestigt dat deze groep inderdaad zwaarder wordt getroffen door de voorgenomen wetswijziging. Naar de mening van mijn fractie is dit het zoveelste voorbeeld van de zwakste schouders die de zwaarste lasten moeten dragen. Acht het kabinet

deze situatie wenselijk? En hoe verhoudt de koopkrachtontwikkeling van gezinnen met kinderen zich tot die van gezinnen zonder kinderen?

Het tweede punt betreft de inhoudelijke onderbouwing van de keuze voor de vermogensgrens in de vermogenstoets. Diverse fracties uit deze Kamer hebben gevraagd waarom er gekozen is voor een vermogen van €80.000 per huishouden plus de vrijstelling in box 3. In reactie op de vraag van de fracties van de PvdA, het CDA, D66 en de ChristenUnie geeft het kabinet aan dat de precieze keuze voor €80.000 een afweging is tussen enerzijds de noodzaak voldoende budgettaire opbrengst te behalen en anderzijds de vermogenstoets niet te laag te stellen, om inkomenseffecten te beperken bij gezinnen met een niet al te groot vermogen en te voorkomen dat de vermogenstoets als een straf op sparen zal worden ervaren. Het is mijn fractie echter volkomen onduidelijk waarom de balans van die afwegingen exact op €80.000 uitkomt. Graag ontvangen wij dan ook een nadere toelichting van de minister.

Het afsluitende punt betreft het feit dat het kabinet voornemens is om in 2012 het stelsel van kindregelingen te herzien. De PvdA-fractie maakt zich zorgen over de aanpassing van dit stelsel, aangezien die regelingen er juist zijn als compensatie voor ouders met een laag inkomen. Bij de behandeling volgend jaar zal mijn fractie dan ook bijzondere aandacht vragen voor de effecten van de wijzigingen op de diverse inkomensgroepen.

De PvdA-fractie is tevens van mening dat de voorgenomen herziening van het stelsel van kindregelingen in samenhang moet worden gezien met de korting op de kinderopvang. Graag vraagt de PvdA-fractie aandacht voor de doelstelling van het overheidsbeleid op dit terrein, te weten bevordering van de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren van vrouwen. Wij vrezen dat de bezuinigingen juist een probleem voor de toekomst kunnen opleveren als de arbeidsparticipatie daalt. Is de minister bereid om de herziening van het stelsel van kindregelingen in een dergelijk breder perspectief te plaatsen?

Het voorliggende wetsvoorstel doet vermoeden dat het antwoord hierop helaas "neen" zal zijn. In plaats van een visie op de integrale aanpassing van het stelsel van kindregelingen bespreken wij vandaag het voornemen om te bezuinigen op het kindgebonden budget. Het verrast mijn fractie dat het kabinet blijkens de memorie van antwoord ervoor kiest om "voorstellen die relatief eenvoudig te implementeren zijn" naar voren te schuiven. Mag mijn fractie hieruit concluderen dat het kabinet de eenvoud van beleidsmaatregelen belangrijker vindt dan een gedegen onderzoek naar de effectiviteit van wettelijke maatregelen en toedeling van middelen?

Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

*N

De heer **Ester** (ChristenUnie): Voorzitter. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling maar ook met zorg kennisgenomen

van de wijziging van de wet op het kindgebonden budget. Mijn partij hecht zeer aan het ook financieel ondersteunen van gezinnen om ervoor te zorgen dat de jongste generatie Nederlanders opgroeit in een stabiele en beschermde omgeving. Dat geldt zeker ook voor kinderen die deel uitmaken van financieel meer kwetsbare gezinnen. De jongste generatie groeit meer dan ooit op in een complexe en onzekere wereld waarin sociale, economische en technologische ontwikkelingen elkaar in een heel snel tempo afwisselen. Het gaat om het investeren in een generatie die bepalend zal zijn voor het Nederland van de 21ste eeuw. Sterke gezinnen, jongeren die leren zich te hechten, oog te hebben voor de ander, te participeren in de goede samenleving en solidaire en verantwoordelijke burgers te worden. Dat alles is van groot belang voor de sociale cohesie en sociale binding in Nederland. Een degelijk jeugd- en gezinsbeleid is voor mijn fractie een absolute must.

Het investeren in jonge talenten is essentieel om een vitale samenleving te realiseren en te behouden. Investeren in kinderen is nodig om Nederland van een toekomstbestendige basis te voorzien, sociaal, opvoedkundig, maar ook financieel. Daarover spreken wij vandaag.

Gezien het bredere maatschappelijke belang van het kindgebonden budget als investering in de jongste generatie Nederlanders is het een slechte zaak dat de regering de herziening in hoog tempo door het parlement wil loodsen met als consequentie dat wij het wetsvoorstel in één zitting moeten behandelen en erover moeten stemmen. Dit verdient geen schoonheidsprijs. Het aantal spoedeisende wetsvoorstellen waarbij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid leading is en dat in zeer korte termijn -- nog voor het einde van dit kalenderjaar -- moet worden behandeld, neemt wel zeer grote proporties aan. Dat vraagt veel van dit huis en zeker van de kleinere fracties.

De hoge snelheid vraagt ook veel van de uitvoeringsinstanties, met name van de Belastingdienst. Het gaat volgens de brief van de minister van 18 november 2011 om maar liefst 7 miljoen huishoudens die een beschikking krijgen rond alle toeslagen waarop men volgend jaar recht heeft, waaronder het kindgebonden budget. Hoe denkt de minister erin te slagen om al die beoogde wijzigingen, die voor veel Nederlanders cruciaal zijn, op zo'n korte termijn te communiceren? Mevrouw Sent gaf al wat voorbeelden. Komen de grenzen van zorgvuldigheid hier niet in zicht?

Nederland kent op dit moment een toch wat verwarrende hoeveelheid kindregelingen. Ik noem de aftrek levensonderhoud kinderen, de alleenstaandeouderkorting, de inkomensafhankelijke combinatiekortingen, weekenduitgaven voor gehandicapten, het schrappen van de uitzonderingen op uitkeerbaarheid algemene heffingskortingen en de kindertoeslag heffingsvrij vermogen box 3. Misschien ben ik nog iets vergeten.

Dat alles vraagt om een visie op de wijze waarop deze regelingen zich tot elkaar verhouden en vooral hoe een duurzaam kindgebonden budget eruit moet zien. Rond de zomer van dit jaar heeft

de regering een visie beloofd over de samenhang in kindregelingen, dit als een soort opmaat tot vereenvoudiging en stroomlijning. Deze visie heeft dit huis nog niet bereikt. De laatste berichten in de memorie van antwoord zijn dat deze visie en de verdere plannen rond de jaarwisseling mogen worden verwacht.

Dit is het zoveelste dossier waarbij de regering een voorschot neemt op een te voeren debat, zonder dat wij de aangekondigde visie zelf ter beschikking hebben. Dat vraagt heel veel van de rekbaarheid van de Senaat. Deze gang van zaken roept om problemen rond de uitvoerbaarheid en de maatschappelijke acceptatie, zeker waar het wetsvoorstellen betreft die per 1 januari 2012 ingang moeten vinden.

Dit alles betekent dat mijn fractie grote terughoudend heeft bij het onderhavige voorstel. Het gaat om een forse ingreep in de kindregelingen: het aanpassen van de hoogte van het budget, het niet indexeren van het budget tussen nu en 2016, de introductie van een vermogenstoets vanaf 2013 en het verlagen van de kinderbijslag. De minister begroot de opbrengst van die ingreep op 200 mln. in 2012, oplopend tot 250 mln. in 2015. De verrekeningswijze die de Belastingdienst hanteert, betekent dat de nieuwe bedragen als beschikking per medio december de deur uit moeten. ICT vermag veel, maar dit alles vergt wel heel veel. Kan de minister garanties bieden dat de kindgebonden toeslagentransities soepel zullen verlopen? Heeft hij waarborgen ingebouwd en zo ja, welke?

Mijn fractie mist vooral een visie op de samenhang van kindregelingen. Wij vragen de regering dan ook met klem wanneer wij een dergelijke integrale visie van het kabinet mogen verwachten rond een bestendig en vooral transparant systeem van kindregelingen. Denkt de minister daarbij aan één omvattende regeling? Dat gaat verder dan een instrumentele stroomlijning van bestaande regelingen. De memorie van antwoord is op dat punt echt te vaag. Voor mijn fractie is een integrale en samenhangende visie op kindregelingen van het kabinet wezenlijk om bezuinigingen op afzonderlijke kindregelingen als het kindgebonden budget te kunnen beoordelen en wegen. Die is er op dit moment helaas niet.

*N

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. Het voorliggend wetsvoorstel is politiek gewogen aan "de overkant" en heeft -- voor ons helaas -- steun van een meerderheid gekregen. De meeste argumenten zijn daarbij aan bod gekomen. De woordvoerder van de SP-fractie heeft in de Tweede Kamer reeds uitgebreid gewezen op het aantal kinderen dat in Nederland in armoede opgroeit en ervoor gepleit dat zij niet een deel van de rekening van de financiële crisis gepresenteerd krijgen. Ook heeft zij duidelijk gemaakt dat, ondanks de tegemoetkoming aan de SGP-fractie, het nog steeds een zeer forse bezuiniging betreft ten koste van gezinnen en kinderen met de grootste nadelige effecten bij gezinnen met inkomens beneden modaal.

Wat in de Tweede Kamer minder aan de orde is geweest bij de behandeling van dit dossier, is de stapeling van dit voorstel op al die andere voorstellen die gezinnen en kinderen raken en die bovenproportioneel terechtkomen bij huishoudens met relatief lage inkomens. Hoewel dit voorstel voor de meeste huishoudens, inclusief bijna alle huishoudens met een inkomen boven tweemaal modaal, niet meer dan 0,5% aan inkomen kost, levert 3% van de huishoudens meer dan 2% in. Dat betreft merendeels inkomens beneden modaal. Sommige inkomens leveren op basis van dit voorstel alleen al 4% aan inkomen in.

Samen met andere bezuinigingen op kindregelingen, zoals een verlaging van de kinderbijslag, versobering van de kinderopvangtoeslag en diverse andere kindgerelateerde belastingmaatregelen, kost het ruim 10% van de huishoudens 3% tot 5% van hun besteedbaar inkomen. Onder anderhalf maal modaal betreft dat een kwart van de huishoudens. Huishoudens met een inkomen tussen minimum en modaal leveren in meer dan 10% van de gevallen zelfs meer dan 5% in.

Deze zeer forse inkomenseffecten tellen verder op bij bezuinigingen op het bijzonder onderwijs, hogere kosten voor de zorg en juist ook weer aan de onderkant van de arbeidsmarkt bij bezuinigingen op gesubsidieerde arbeid, aanscherpingen in de bijstand, ondermijning van het minimumloon en een ernstige aanslag op de hoogte van het sociaal minimum. Over dat laatste onderwerp hebben wij vandaag al uitgebreid gesproken.

Mijn fractie heeft geen verdere vragen aan de regering over dit wetsvoorstel. Ook vanuit een liberale notie van kansengelijkheid zouden kinderen in een welvarend land als Nederland niet in armoede mogen opgroeien. Dankzij het beleid van deze regering van CDA en VVD, met steun van PVV en SGP, zal de armoede rap toenemen, vooral onder kinderen.

Toevallig is vandaag het Armoedesignalement 2011 van het CBS en het SCP verschenen. Ik noem enkele conclusies daaruit. Ondanks het economische herstel in 2010 is de kans op armoede niet afgenomen. Armoede komt veel voor bij eenoudergezinnen, bijstandsontvangers en kinderen. In 2011 en 2012 wordt een stijging van de omvang van de armoedeproblematiek verwacht, zowel volgens de lage-inkomensgrens als volgens het criterium van "niet veel maar toereikend", vooral onder mensen met een uitkering op het sociale minimum en kinderen.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van het probleem van groeiende armoede. Het zal duidelijk zijn dat de SP-fractie daarom niet met dit voorstel kan instemmen.

*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Toen ik de sprekerslijst van vandaag zag, was ik uitermate verbaasd dat de partijen CDA, VVD en PVV niet eens meer meedoen aan dit debat. Vooral van het

CDA vind ik dat uitermate verbazingwekkend. Die partij profileert zich immers nog altijd als de gezinspartij in dit land. Ook roept de CDA in tal van conferenties dat kinderen niet van generatie op generatie geconfronteerd moeten worden met kansarmoede en in armoede moeten opgroeien en dat er extra ondersteuning moet komen voor gezinnen met kinderen; zeker voor die gezinnen die het financieel moeilijk hebben. Nu blijkt het CDA niet eens meer mee te doen aan het debat over de wijziging van de wet op het kindgebonden budget in verband met de bezuinigingen op het kindgebonden budget!

Zoals mijn goede collega Elzinga ook al memoreerde: vandaag komt weer het armoedesignalement uit, de armoede groeit in dit land. Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit, groeit en ook de kansvermindering van deze kinderen neemt toe. Ik hoef niet uitvoerig na te praten wat de heer Elzinga zojuist heeft gezegd over de cumulatie van ingrepen van dit kabinet. Die komt vooral neer op mensen met smalle schouders en wij maken ons daarover ernstig zorgen.

Dit is weer zo'n bezuinigingsvoorstel van het kabinet dat weliswaar geld oplevert, maar vooral ook gemiste kansen schept. Niet alleen voor de mensen zelf, maar ook om nog eens echt door te pakken in het stelsel van kindregelingen. Het stelsel van kindregelingen is al niet zo overzichtelijk, vooral niet voor al die mensen die er recht op zouden kunnen doen gelden en die er een beroep op zouden moeten doen. Voor hen is het stelsel van ondersteuning nog steeds onoverzichtelijk.

Op zich ben ik blij dat het kabinet in het vooruitzicht stelt dat het stelsel van kindondersteunende maatregelen hervormd gaat worden. In dat licht is het wel raar dat dit wetje vlak voor Kerstmis door de Staten-Generaal heen wordt gejaast. Ik snap werkelijk niet dat men verwacht dat de Eerste Kamer er wel mee akkoord zal gaan en dat wij onze controlerende rol voor consistentie in beleid en consistentie in wetgeving niet beter pakken met dit kabinet, dat, vooruitlopend op stelselherzieningen, kleine ingrijpende wijzigingen doorvoert zonder dat wij het geheel kunnen wegen en onze rol in de Eerste Kamer kunnen pakken.

Diezelfde discussie zal over twee weken plaatsvinden als het gaat om de wijziging van de WWB en de samenvoeging van de WWB en de Wet investeren in jongeren. Het is heel vreemd dat wij vooruitlopend op een fundamentele stelselherziening, namelijk een nieuwe bijstandswet die Wet werken naar vermogen gaat heten, voor Kerstmis nog een aantal ingrijpende wijzigingen WWB en de samenvoeging WWB en WIJ moeten behandelen. Ik heb vanochtend al gezegd in een ander debat dat je je huis toch niet gaat verbouwen in het vooruitzicht van totale sloop en nieuwbouw? Dat doe je niet, dan wacht je totdat je de hele maatregel neemt.

Het kabinet laadt de verdenking op zich dat de enige motivatie hiervoor is om geld te vinden voor volgend jaar. Elk jaar dat je iets niet zou invoeren, zou je een financieel probleem

veroorzaken. Nou zijn dit maar minimale bedragen, maar voor de mensen die het betreft, kan het zwaar ingrijpen.

Het stelsel van kindregelingen is niet zo overzichtelijk voor de mensen die er recht op kunnen doen gelden. De uitvoering worstelt er volgens mij ook ernstig mee. Waarom dan niet wachten? Waarom gaat het kabinet niet met ons het debat aan over de inkomensafhankelijke kinderbijslag? Daarmee kunnen we alle andere kindondersteunende maatregelen in een klap afschaffen. Waarom blijft de minister miljarden uitgeven aan de oude instituties zoals de kinderbijslag, en waarom kiest hij niet voor nieuwe zekerheden die ook nog eens gerelateerd aan het inkomen veel beter terecht komen? Waarom subsidieert hij in tijden van crisis nog steeds de hogere inkomens middels de Algemene Kinderbijslagwet, terwijl de hogere inkomens nog steeds het meest profiteren van de hypotheekrenteaftrek? Hij geeft meer geld uit aan de Algemene Kinderbijslagwet dan aan kinderopvang, waarvan de overheid ook nog maar een derde zelf betaalt.

Het kabinet wil echt geen hervormingskabinet zijn, maar uitsluitend een bezuinigings- en ombuigingskabinet; het blijft geld uitgeven aan het oude instituut. GroenLinks kiest voor een kansen- en participatiemaatschappij waarin mensen echt naar vermogen kunnen meedoen, waarin mensen het gevoel hebben dat zij meetellen en niet alleen voortdurend moeten horen en voelen dat zij mee moeten doen, terwijl er aan de overzijde geen uitnodigend gebaar is dat men daadwerkelijk mee kan doen.

GroenLinks kiest voor een samenleving waarin alle vrouwen economisch zelfstandig moeten kunnen zijn. Nog steeds scoort Nederland slecht in Europa op het punt van de emancipatie van de vrouwen. De meeste vrouwen in Nederland werken onvoldoende om echt economisch zelfstandig te kunnen zijn. Van hen is slechts 41% economisch zelfstandig. Het aantal vrouwen met hoge posities in het bedrijfsleven, de wetenschap en bij de overheid blijft onverminderd laag. Zij worden ook nog eens geconfronteerd met de oproep van minister Van Bijsterveldt dat zij meer tijd aan hun kinderen moeten besteden en minder moeten werken.

GroenLinks vindt dat alle vrouwen economisch zelfstandig moeten kunnen blijven. Dat is belangrijk voor vrouwen en voor hun kinderen. Ik blijf er uitdrukkelijk bij zeggen dat het gaat om kinderen van mannen en vrouwen. Samen moeten mannen en vrouwen de kosten van de vergrijzing kunnen opvangen. Waarom kiest de minister niet echt voor een eenentwintigste-eeuwse participatiemaatschappij?

Wij hebben in de Tweede Kamer plannen gepresenteerd om de kinderbijslag inkomensafhankelijk te maken, zodat deze alleen terecht komt bij mensen die dat steuntje in de rug echt nodig hebben. Hiervoor bespaart GroenLinks 1,2 mld. Met dit geld draaien we de bezuiniging op de kinderopvang in zijn geheel terug en de rest

investeren wij in vroeg- en voorschoolse educatie en beter onderwijs. Hoe goed kan je het hebben?

GroenLinks laat hiermee zien dat je met hetzelfde financiële plaatje ook kunt investeren in de toekomst van Nederland. Waarom kiest dit kabinet niet met GroenLinks voor de toekomst? Durf eindelijk eens door te pakken om de Algemene Kinderbijslagwet te herzien!

De **voorzitter**: Dank u wel. Wenst iemand in de eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval. **

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Putters

*B

!Flexibilisering kwaliteitskorting huurtoeslag!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (flexibeler maken kwaliteitskorting) (32694).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. De opmerkingen in de eerste termijn verbazen mij enigszins, omdat het voorliggende wetsvoorstel geen betrekking heeft op het eventueel bezuinigen op de huurtoeslag. Wij hebben al sinds jaar en dag geconstateerd dat de huurtoeslag niet kan worden geregeld als een openeinderegeling, waarbij het toenemende gebruik ervan als gevolg van economische ontwikkelingen leidt tot stijging. Derhalve zit in het mechanisme van de huurtoeslag nu al het mechanisme van de opslag op de basishuur die voor iedereen geldt. Dat is een noodzakelijk mechanisme. Ik loop er nu vast op vooruit, omdat procedures die ervoor zorgen dat de aanpassingen van de bedragen of percentages om de een of andere reden vastlopen in het wetgevingsproces, onmiddellijk tot gevolg kunnen hebben dat er een onbeheersbare ontwikkeling in de kosten van de huurtoeslag plaatsvindt. Dat is nu niet aan de orde. Die keuze heeft de wetgever allang gemaakt. Het enige wat dit wetsvoorstel doet, is constateren dat dit systeem in de loop van de tijd leidt tot een toenemende scheve verhouding. Een eventuele aanpassing van de tarieven teneinde de overschrijdingen binnen de huurtoeslag weer binnen de tarieven te brengen, is alleen maar mogelijk door voor iedereen op gelijke wijze de basishuren nominaal te verhogen. Dat betekent per definitie dat dit proportioneel harder aankomt bij de mensen met de lagere inkomens dan bij de mensen met de hogere inkomens.

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is om ook de tweede knop mogelijk te maken, namelijk de percentages in de kwaliteitskorting, die naar hun

aard in de overgrote meerderheid van de gevallen te maken hebben met mensen die duurder wonen. Dat zijn de mensen met de hogere inkomens. Er kunnen uiteraard altijd uitzonderingen zijn, maar daar ligt de relatie.

Er wordt gezegd dat dit wetsvoorstel is bedoeld om te bezuinigen. Ik meen dat dit ten onrechte wordt gesteld. Dit wetsvoorstel is er om het systeem zoals we dat al jaren hebben, namelijk het kunnen compenseren van overschrijdingen binnen de huurtoeslag zelf, mogelijk te maken. Dit kabinet bezuinigt met een aantal samenhangende voorstellen juist niet op de meerjarenoploop van de huurtoeslag. Deze was al voorzien voor deze kabinetsperiode. De crisis zal uiteraard ook gevolgen hebben in deze sector. Dat zal vorm krijgen via de heffing op verhuurders van tien of meer woningen. Deze is nadrukkelijk gerelateerd aan de kosten van de huurtoeslag. De wijze waarop we het doen, is juist bedoeld om te voorkomen dat in het totaal ook bij de huurtoeslag een deel moet worden bezuinigd. Behoudens het aloude systeem van het terugploegen van overschrijdingen in de huurtoeslag zelf, is er in die zin met dit wetsvoorstel niets aan de hand.

Er is van verschillende zijden gesteld dat de voorstellen van het kabinet met betrekking tot huur en wonen onevenwichtig zijn. Ik verwijs naar de Woonvisie, waarin is aangegeven dat het beleid met betrekking tot de twee sectoren wel degelijk evenwichtig is. Wat wordt miskend, is dat er meer maatregelen worden voorzien in de sector huur, om de maatregel die de huursector al sinds jaren spaart niet steeds meer een effect te laten hebben op de bouw van woningen. Het gaat om het gegeven dat het rendement van huurwoningen steeds verder onder druk komt met een beleid dat nu al een aantal jaren is gevoerd en dat ook zal worden voortgezet, namelijk dat de huurstijging gelijk is aan de prijsstijging. Deze ontwikkeling betekent dat de huurkosten, anders dan is gesteld, niet zwaarder op het huishoudbudget zullen drukken dan de prijsstijging.

In de koopsector is dat op dit moment volstrekt anders. Daarin wordt bijna iedere eigenaar geconfronteerd met een geleidelijke ontwaarding van de woning, zeker als hij de woning wil verkopen. De lasten van deze crisis drukken zwaarder op de koopsector dan op de huursector. Er wordt gesteld dat het kabinetsbeleid onevenwichtig is met betrekking tot huur en koop, enkel en alleen omdat het kabinet, om de woningmarkt niet verder onder druk te zetten, de hypotheekrenteaftrek op dit moment niet aan de orde stelt. Deze maatregel zou de kosten alleen maar verder verzwaren in een tijd dat de waarde van woningen al onder druk staat. Men kan zeggen dat we het toch moeten doen, maar het is geen bewijs van onevenwichtigheid. Het zal alleen maar tot onevenwichtigheid in het beleid leiden. Er is gesteld dat deze maatregel past in een beleid waarin de lage inkomens niet worden ontzien. Deze maatregel past juist bij uitstek in een beleid, dat het kabinet ook breder voert, om in de huursector binnen de range van de huurtoeslag de lage inkomens meer te sparen dan de hoge inkomens.

In de eerste plaats noemde ik al de maatregel dat dit kabinet gedurende deze kabinetsperiode voornemens is om de huurstijging gelijk te houden aan de prijsstijging.

In de tweede plaats noem ik de maatregel met betrekking tot de beperking van de sociale woningbouw en de invoering van de inkomensgrens, wat men hierover verder ook mag denken met betrekking tot de druk die hiermee wordt uitgeoefend op mensen met middeninkomens. De markt voor woningen onder de huurtoeslaggrens wordt juist aanzienlijk verruimd en men stelt zelfs dat dit een krappere markt oplevert voor de middeninkomens. Ik bestrijd dat beeld vooralsnog, maar als één ding duidelijk is, is het dat er een ontwikkeling gaande was in de sociale woningbouw waarin de middeninkomens geleidelijk aan de lagere inkomens eruit drukten, door de grotere koopkracht. Door deze maatregel met betrekking tot een beperking van de sociale sector kan die ontwikkeling worden begrensd, ten gunste van de mensen met de lage inkomens.

De derde maatregel ter bescherming van de lage inkomens heeft te maken met de bescherming van de meerjarenraming van de huurtoeslag. Deze is niet neerwaarts bijgebogen.

De vierde maatregel is de volgende. Nu al voorziet de wet in de knop dat overschrijdingen worden teruggeploegd in de huurtoeslag, door de huurtoeslag voor iedereen te verminderen. Dit gebeurt door de opslag te verhogen. Dat middel hebben we. Als het kabinet dit instrument niet zou hebben, zou uitsluitend naar dat instrument kunnen worden gegrepen. Dat is al een aantal jaren gaande. Dat heeft tot gevolg dat de lage inkomens in het segment dat aanspraak maakt op huurtoeslag proportioneel zwaarder belast zijn door de overschrijdingen die er waren dan de hogere segmenten. Als de Kamer de situatie wil laten zoals die is, zal die ontwikkeling doorgaan. Door deze Kamer is gewezen op het feit dat 70% van de mensen met een huurtoeslag in de buurt van het minimuminkomen zit. Deze mensen zullen relatief meer profiteren van deze maatregel dan de 30% met hogere inkomens. Zij zitten namelijk in de woningen met hogere huren. Als het gaat om het criterium dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen, dan is dit bij uitstek daarvoor een maatregel, uiteraard binnen het bereik van de huurtoeslag. We zitten dan echter in een andere discussie, want dan maken we van de huurtoeslag een openeinderegeling ten laste van ieder ander. Als dat het criterium is, dan is dit een maatregel waarmee deze Kamer dat moet doen.

Verder is de stelling geponeerd dat binnen het systeem van de huurtoeslag niet aan de percentages gemorrelt mag worden. Derhalve moet dat gedeelte bij wet gebeuren. Men mag alleen de knop hebben van de algemene opslag op de basishuur. Dat kan een politieke visie zijn, maar deze stelling is zo door mevrouw De Boer van de GroenLinks-fractie geponeerd. Beleid om vast te houden aan percentages heeft tot gevolg dat overschrijdingen ten gevolge van een groeiend beroep op de huurtoeslag, per definitie terecht zullen komen bij iedereen, en bij de laagste

inkomens proportioneel het zwaarst. Nu dat al een aantal keren is gebeurd, meent het kabinet dat het tijd wordt om de tweede knop mogelijk te maken. Daarmee wordt het gedeelte dat men boven een bepaalde huur van de duurdere woningen nog vergoed krijgt, neerwaarts bijgesteld. Op die manier hoeven de overschrijdingen niet over alle inkomens te worden uitgesmeerd. Dat zou de 30% die überhaupt niet te maken heeft met de kwaliteitskorting veel zwaarder treffen dan de mensen die nu in de kwaliteitskorting zitten. Dit vanuit een beleid dat allang gekozen is, namelijk dat we van de huurtoeslag geen openeinderegeling kunnen maken. Dat is ook de reden waarom de wetgever de mogelijkheid heeft om bij AMvB die aanpassingen te plegen en dat doet via de lichte voorhangprocedure. Juist vanuit de overweging dat anders bij het vastlopen van het mechanisme de schatkist geconfronteerd wordt met een groeiend beroep daarop zonder dat daar een oplossing voor is, is ervoor gekozen dat ook die tweede knop via datzelfde mechanisme van voorhangen moet. Niets is logischer. Het zou onlogisch zijn om, zoals de heer De Graaf suggereert, het gehele proces te belasten met de zwaardere voorhangprocedure met de mogelijkheid dat, als de Kamer het er niet mee eens is, er een groeiend beroep op de schatkist komt en daarop geen adequaat antwoord kan worden geboden. Ik wijs erop dat het kabinet op tal van punten dit soort zaken inderdaad delegeert. Men kan, zoals mevrouw De Boer, van mening zijn dat het er niet toe doet. Het systeem van bezuinigen is in orde, dat kan bij AMvB, maar de percentages kunnen niet gewijzigd worden. Dat heeft tot gevolg dat de laagste inkomens proportioneel steeds zwaarder belast worden. Dat is een keuze. Het kabinet kiest daar niet voor, juist ter bescherming van de lage inkomens. Ik verbaas mij dan ook over de gemaakte verwijten.

Dan ga ik in op de vragen met betrekking tot de wetgevingsprocedure. Er wordt gesteld dat wetgeving net zo snel gewijzigd kan worden als een AMvB. Ik wijs de Kamer echter op de ervaring met dit wetsvoorstel. De AMvB waarin op basis van dit wetsvoorstel de percentages wat betreft de kwaliteitskorting aangepast moeten worden, ligt klaar, is voorgehangen, is teruggekomen van de Raad van State en kan op ieder moment worden ingevoerd. Dat proces heeft plaatsgevonden binnen het totaal van de behandeling van dit wetsvoorstel. Dat geeft aan dat de processen van wetgeving trager zijn. Ik klaag daar niet over, want dat is onderdeel van de zorgvuldigheid. Toen ik in deze Kamer de aanpassing van de leges voor de identiteitskaart moest verdedigen, zie iedereen dat het schandalig en niet meer zorgvuldig was. In die zin staat tijd voor zorgvuldigheid. Echter, in deze tijd kunnen we ons dat met betrekking tot de overheidsfinanciën niet permitteren.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik vermoedde al dat de minister nog even zou terugkomen op die legesheffing. Dat was een kwestie van een paar weken tussen het ambtelijk ontwerp en de publicatie in het Staatsblad. Dat vragen we de minister niet. De minister zegt echter zelf dat de

procedure van een zware voorhang al snel ruim een jaar zal duren. Dat lijkt me overdreven. De minister zou het toch met mij eens moeten zijn dat met een eenvoudig wetsvoorstel enkele maanden gemoeid zouden moeten zijn en niet een jaar. De minister is toch niet van plan om elke drie maanden de percentages te wijzigen?

Minister **Donner**: Nee, maar als een zware voorhangprocedure niet leidt tot de stuiting dat de Kamer een wettelijke bevestiging wil, dan zal die mogelijk net zo veel tijd vergen als de voorhangprocedure nu. Het probleem zit hem met name in die situatie dat de Kamer een wettelijke bevestiging wil. We zitten dan automatisch binnen het wetgevingsproces. Het kan best zo zijn dat het advies van de Raad van State al klaar ligt, maar formeel zal er advies gevraagd moeten worden. Het is heel wel mogelijk dat juist de factoren die maken dat hierover opmerkingen worden gemaakt -- ook als die door een minderheid worden gemaakt -- tot een net iets andere regeling leiden. Een minderheid kan, kortom, de zware voorhangprocedure in gang kan zetten. Dat is fundamenteel voor een meerderheid die de bevoegdheid delegeert aan de regering, en dat juist ook doet vanwege overwegingen van verantwoord beleid inzake de overheidsfinanciën. Het moet namelijk niet zo zijn dat er een proces in gang wordt gezet dat een AMvB blokkeert.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik zou graag de juiste staatsrechtelijke terminologie willen hanteren. Niet de meerderheid delegeert, maar het is de wetgever die delegeert aan de regering. De minister sprak eerder al over het kabinet dat delegeert en ook dat kan toch niet de bedoeling zijn. De vraag is of de minister niet een karikatuur maakt van het wetgevingsproces als dat zou worden uitgelokt door een vijfde van een van de Kamers. Hij stelt dat het dan heel erg lang gaat duren, inclusief de voorhangtermijn van de AMvB. Verder stelt de minister dat het er vooral om gaat om te voorkomen dat minderheden bezwaar maken en tijd nemen. Ik wil dat in deze Kamer toch niet graag als argument zien.

Minister **Donner**: Het gaat hier ten principale om de vraag op welke wijze we het beslag op de overheidsfinanciën binnen het systeem van de huurtoeslag hanteerbaar kunnen houden. De wetgever heeft erkend -- en ik ben het met de heer De Graaf eens dat dat niet de meerderheid is -- dat dat betekent dat de regering zo nodig de opslag bij AMvB moet kunnen invoeren en dat niet het risico genomen kan worden dat het proces vastloopt. De regering stelt voor om, vanwege de toenemende scheefgroei binnen de wijze waarop die overschrijdingen gecompenseerd moeten worden, ook de tweede knop hanteerbaar te maken. De principiële overwegingen dat het niet kan met een zware procedure van voorhang, waarvan de wetgever overigens al geaccepteerd heeft dat het geldig is, gelden ook voor deze tweede knop. Anders zouden we namelijk twee voorhangprocedures krijgen. Nogmaals, de zware

procedures gelden ten aanzien van zaken waarvan ten principale gezegd wordt dat die bij wet geregeld zouden moeten worden, tenzij de Kamer in grote meerderheid kan accepteren dat het zonder wetgeving kan. De stelling en de verdediging van het kabinet luidt dat de twee aspecten waar we het hier over hebben niet verschillend zijn. Het zou volgens het kabinet een onredelijk verschil tussen de twee veroorzaken. Het voorstel van de heer De Graaf komt erop neer dat we terugkomen op wat nu al is gerealiseerd in de wet, namelijk dat ook de opslag een verzwaarde procedure vergt. Daarvoor is echter geen aanleiding.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik stel een vraag, omdat ik niet weet of de minister hier nog op terugkomt. Er is nu sprake van vaste normpercentages. Het voorstel is om te flexibiliseren. Dat is echter een vrij grote stap. Een tussenstap zou kunnen zijn geweest om naar andere normpercentages te gaan, die op te hogen en die stap in een wetswijziging vast te leggen. Ik vraag daar expliciet naar, omdat dit voor de betrokken groepen huurtoeslagontvangers natuurlijk in termen van inkomenszekerheid op de lange termijn de meeste duidelijkheid verschaft. Ik denk dat daar een deel van de aarzeling van de Kamer ligt. Flexibilisering geeft een heel grote mogelijkheid aan de wetgever en aan verhuurders om veranderlijk te handelen.

Minister **Donner**: Of de veranderlijkheid zit uitsluitend aan de onderkant, namelijk bij het ophogen van de drempel waaronder men überhaupt geen huurtoeslag krijgt, of de veranderlijkheid zit aan de bovenkant, namelijk bij het percentage waarmee men alsnog huurtoeslag krijgt, ook bij een hogere huur. Als ik kijk naar de sociale verhouding van hoge en lage huren, constateer ik dat de hoge huren zitten bij de mensen met de hogere inkomens binnen de groep waar we het hier over hebben. Nogmaals, ik erken volledig dat het in het geheel blijft beneden de grens van, naar ik meen, een jaarinkomen van €28.000, maar binnen die groep raakt dit mensen met de hogere huren. Op dat punt is het voorstel van de heer Kuiper theoretisch denkbaar, maar de vraag blijft hierbij bestaan waarom dat percentage aan de bovenkant zwaarder moet zijn verzekerd dan het percentage aan de onderkant. Dat zal ook bij een eenmalige aantasting blijven leiden tot een voortschrijdende scheefgroei binnen de verhoudingen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): We hebben het hier natuurlijk alleen over de percentages van de kwaliteitskorting. Die liggen nu voor en worden veranderd. Mijn eenvoudige vraag is waarom dit niet gewoon met een ander normpercentage kan worden ingevuld, zodat we daarmee wat zekerheid bieden aan deze doelgroep.

De minister komt nu al een paar keer terug op de inkomens, maar het blijven allemaal heel gematigde inkomens. Daar speelt natuurlijk ook iets anders mee. De minister is daar niet op ingegaan, maar er wordt natuurlijk niet voor niets gesproken over een prikkel om te gaan naar

goedkopere huurwoningen, zodat inkomen en huurprijs meer in overeenstemming worden gebracht. We hebben het echter natuurlijk niet over hogere inkomens, maar we hebben het erover dat mensen met een betrekkelijk laag inkomen ervoor hebben gekozen om betrekkelijk duur te huren en te profiteren van de kwaliteitskorting.

Minister **Donner**: Ik ben het met de heer Kuiper eens. Nogmaals, wat het eerste punt betreft, dat was natuurlijk ook een mogelijkheid. Het kabinet had er namelijk ook voor kunnen kiezen om de percentages bij wet te blijven wijzigen, te blijven vaststellen en nu eenmalig te wijzigen. Dat zou het mechanisme van voortschrijdende scheefgroei binnen het wetsvoorstel echter ten principale behouden hebben. Beide aspecten zullen dus voorgehangen worden en zullen in de Kamer bespreekbaar zijn. Ik heb op dit terrein al laten zien dat het kabinet alleszins bereid is om te komen tot wijzigingen, als er meerderheden zijn die constateren dat het anders moet. Het grote probleem is echter om de ene knop vast te zetten in de wet en de andere flexibel te maken. De heer Kuiper zegt dat dit de zekerheid is voor de mensen. Dat is natuurlijk zo, maar die zekerheid geldt net zo goed en zwaarder nog voor iedereen die überhaupt huurtoeslag krijgt. De benadering van de heer Kuiper dwingt af dat alle mensen minder huurtoeslag krijgen, terwijl het huidige wetsvoorstel ertoe leidt dat mensen die duurder wonen minder vergoeding krijgen.

Ik heb ook de heer Ruers gehoord over de prikkel. Het feit blijft echter dat met deze maatregel een groter evenwicht wordt bereikt tussen de kwaliteits- en huurverhouding. Dat zal inderdaad een effect hebben binnen de sector. Het betekent niet dat huurders met relatief hoge huren onmiddellijk zullen verhuizen, maar het zal bij hun keuze voor een huurwoning wel meespelen. De vraag blijft of ik mensen via de belastingen moet blijven toestaan in een relatief duurdere woning te blijven wonen ten laste van anderen. Ik geef dan liever aan alle mensen die huurtoeslag ontvangen meer huurtoeslag dan enkel die categorie.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Op dat laatste kom ik in mijn tweede termijn graag terug. Ik kom nu even terug op de uitspraak van de minister dat het is scheefgegroeid en dat hij dit wil corrigeren door ook aan de andere knop te draaien. Het lastige daarbij is dat wij heel weinig cijfermatige onderbouwing hebben gezien van de scheefgroei. Wij kunnen dat dus heel slecht beoordelen. Ik proef in de woorden van de minister een beetje dat hij voorziet dat het maar schever en schever groeit, dat hij uiteindelijk het liefst van het systeem van de kwaliteitsgrens af wil en dat je tot die grens huursubsidie krijgt. Proef ik verkeerd dat hij wil dat de korting uiteindelijk 100% wordt en is dat eigenlijk de achterliggende redenering?

Minister **Donner**: Nee, dat is mijn redenering niet. Daarom zeg ik ook niet dat je steeds als je moet wijzigen ook deze percentages opnieuw wijzigt. Dat zal in de gegeven situatie moeten worden

beoordeeld. Ik hoef het ook niet precies kwantitatief aan te geven. Mevrouw De Boer kan zelf uitrekenen dat het iedereen raakt als ik iedereen een deel van de huurtoeslag geef en als mijn enige middel daarvoor 100 mln. of 200 mln. is, waar het nu al een paar jaar over gaat, en ik die moet verdelen over de mensen met huurtoeslag en alleen de basisnorm kan ophogen. Het raakt dan de mensen die geen kwaliteitskorting hebben en dus in de goedkopere woningen zitten proportioneel meer dan de mensen die in de duurdere woningen zitten. Dat vind ik scheefgroei.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Is dat niet precies het systeem waarvoor is gekozen toen het wetsvoorstel is gemaakt, namelijk dat mensen die boven dat bedrag zitten nog maar een gedeelte van de huurtoeslag krijgen? Ik zie het juist andersom. Er wordt immers een korting toegepast op de huurtoeslag die je voor je woning krijgt. Die mensen krijgen dus al minder huurtoeslag. Zo kun je het ook zien. De minister speelt nu groepen tegen elkaar uit met zijn uitspraak dat we de anderen, die nog zieliger zijn, zwaarder moeten treffen. De huurtoeslag is al inkomensafhankelijk. Het gaat dus niet om de mensen met de hoogste inkomens die minder worden getroffen, maar het gaat juist om de mensen met lage inkomens die in duurdere woningen wonen. Zij worden met deze maatregelen het ernstigst getroffen.

Minister **Donner**: Natuurlijk heeft de wetgever niet gekozen voor een gelijke nominale huurtoeslag voor iedereen, ongeacht de huur. Hij heeft de huurtoeslag aan de ene kant inkomensafhankelijk gemaakt en aan de andere kant medeaafhankelijk gemaakt van de hoogte van de huur. Dat systeem wordt nu ook niet weggedaan. Ik constateer alleen dat we de problematiek jaar in, jaar uit moeten oplossen en zullen blijven moeten oplossen door de drempel waaronder je überhaupt geen huurtoeslag krijgt op te hogen, zonder dat we grip krijgen op de bovenkant. Dat is het geval omdat de onderkant inkomensgerelateerd is en de hogere inkomens die in een duurdere huurwoning zitten bij de traditionele methode van het verhogen van de opslag relatief het lichtst geraakt worden. De opslag gaat namelijk in centen en niet in procenten. Als mevrouw de Boer zo benadrukt dat de sterkste schoulers de zwaarste lasten moeten dragen, dan is deze maatregel binnen deze groep daarvoor de aangewezen maatregel en niet degene die zij bepleit, namelijk dat ik voortdurend de algemene toeslag omhoog breng.

Ik wijs er nog op dat in de afgelopen jaren de opslag met circa €19 per maand is gegroeid vanwege de overschrijdingen. Onderdeel van het voorstel is om verdere verhoging van dit bedrag af te laten nemen en die wat sterker ten laste te brengen van de mensen met een hoge huur.

De heer **Ruers** (SP): Ik hoorde de minister zeggen dat hij zorgen heeft over een bepaald deel van de huurders met huursubsidie ten opzichte van de andere huurders. Dat klinkt heel mooi en nobel. Het gaat echter om een bezuiniging. Dat schrijft de

minister zelf. Is het dan niet te overwegen om eerst de vraag te stellen waarom bezuinigd moet worden op de huursubsidie? Wij kunnen besluiten om niet te bezuinigen omdat deze mensen niet nog verder in inkomen achteruit kunnen. Wij kunnen vervolgens het geld halen waar het zit. Dan is de discussie over de ene of de andere groep niet nodig en kunnen wij de tactiek van verdeel en heers van de minister laten varen. Is dat niet een veel betere benadering?

Minister **Donner**: Wij kunnen natuurlijk ieder probleem uit de weg gaan door het weg te definiëren en de oplossing elders te zoeken. Dat is wat de heer Ruers doet.

De heer **Ruers** (SP): Nee, de minister legt de rekening van de crisis bij de huurders neer.

Minister **Donner**: Ik constateer dat wij als gevolg van de crisis met zijn allen substantieel armer zijn geworden in de afgelopen periode. De crisis drukt op de Nederlandse bevolking. Wij proberen juist te voorkomen dat die disproportioneel op de Nederlandse bevolking gaat drukken door de bestedingen van de overheid te beperken. De oplossing van de heer Ruers is om de lasten te verzwaren. Dat betekent dat een nog groter deel van de euro die iemand verdient naar de overheid gaat om allerlei mechanismen te bekostigen. Dat betekent dat de overheid, de publieke sector, meer dan 50% van de economie zal gaan omvatten. Om die reden kiest de overheid niet voor die oplossing. Die is "penny wise and pound foolish" omdat wij zo ons verdienvermogen inperken.

Wat de voorgestelde maatregelen het volgende. Het kabinet bezuinigt niet op de huurtoeslag. Alleen geldt voor de huurtoeslag al sinds jaar en dag het beginsel dat het geen openeindregeling is. De overschrijdingen in het ene jaar moeten dan ook het andere jaar terugverdiend worden binnen het systeem door aanpassing van de tarieven. Dat is wat hier aan de hand is.

De heer **Ruers** (SP): De minister zegt dat wij met zijn allen de pijn van de crisis moeten dragen. Dan zou het ook eerlijk zijn om te kijken naar de draagkracht van alle mensen in Nederland. Ik heb gezegd dat een bepaalde groep inwoners in Nederland ongelofelijk veel vermogen heeft. Daarvan hoeft maar een heel klein beetje af te gaan om te voorkomen dat de minister al deze ellende moet aanrichten. Wij moeten niet doen alsof iedereen in Nederland evenveel verdient. Er zijn zwakke groepen en er zijn sterke groepen. Laten de sterken een klein beetje bijdragen. Dan is het probleem van de minister opgelost.

Minister **Donner**: In Nederland dragen de sterkste schoulers de zwaarste lasten. Het grootste deel van de inkomsten wordt betaald door het bovenste deciel van het inkomensgebouw. De heer Ruers kan voor ieder probleem de oplossing vinden door een groep te belasten. Dat is de verantwoordelijkheid uit de weg gaan. De heer Ruers kan dat doen. Het kabinet kan dat niet omdat wij ervoor willen zorgen

dat onze kinderen ook nog een inkomen kunnen verdienen. Wij moeten niet alles nu op willen maken om de pijn uit de weg te willen gaan. Dat leidt tot het huidige kabinetsbeleid voor de overheidsfinanciën. Binnen dat geheel wordt de huurtoeslag relatief gespaard. Daarbij worden niet, zoals bij andere sociale uitkeringen, de bestedingen beperkt. De huurtoeslag moet echter binnen de algemene meerjarenontwikkeling blijven. Daar is dit instrument voor nodig. Dat is niet nieuw. Dit doen wij al jaren. Ik constateer dat de instrumenten van het kabinet ertoe leiden dat de mensen met de laagste inkomens zwaarder belast worden dan de mensen met de hogere inkomens. Dat is in strijd met de uitgangspunten van de heer Ruers. Dit is echter gewoon een gegeven. In het algemeen zijn de huurkosten, vanwege de nodige aanpassingen, per maand met €19 gestegen. Het kabinet heeft dit instrument én de hier voorgehangen algemene maatregel van bestuur ter beschikking. Er is gezegd dat het kabinet niet eens de percentages kan aangeven. Die zijn echter vanaf het begin duidelijk geweest. De AMvB heeft hier voorgehangen en is klaar om in het Staatsblad gepubliceerd te worden. Zo kan het kabinet in 2012 die 70% van de mensen sparen die van de volle huurtoeslag afhankelijk is. Als we dat niet doen, dan moeten wij in 2013 nog steeds deze maatregel treffen, maar dan zal de algemene maatregel hoger zijn. Derhalve meen ik dat degenen die zeggen dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen en vervolgens deze maatregel bestrijden, zichzelf tegenspreken.

De **voorzitter**: Hoeveel tijd heeft de minister nog nodig voor zijn beantwoording in eerste termijn?
**

Minister **Donner**: Ik geloof dat ik alles ongeveer heb gehad, maar als ik alle vragen nog een keer moet beantwoorden ...

De **voorzitter**: Dan stel ik voor dat de leden in hun tweede termijn de overgebleven vragen stellen.
De heer Ruers mag nog een laatste keer interrumpen.
**

De heer **Ruers** (SP): Ik hoor de minister zeggen dat wij de last van de huursubsidie voor de samenleving niet kunnen laten groeien. Het mag geen openeinderegeling zijn. Ik meen mij te herinneren dat de hypotheekrenteaftrek een openeinderegeling is, die de samenleving overigens vier maal zo veel kost dan de huursubsidie. Waarom zou de huursubsidieregeling ook geen openeinderegeling kunnen worden?

Minister **Donner**: De hypotheekrenteaftrek kost de samenleving geen cent, tenzij de heer Ruers ervan uitgaat dat alles wat iemand verdient, van de samenleving is en dat wat wij iemand laten, kosten of uitgaven zijn. Voor de huurtoeslag moet ik de ene burger belasten om het bij de andere neer te kunnen leggen. Bij de hypotheekrenteaftrek is dat niet het geval. In deze tijd worden eigenaren van woningen aanzienlijk zwaarder belast dan mensen

die huren. Die laatste worden al jaar in, jaar uit niet geconfronteerd met huurverhogingen hoger dan de prijsverhoging, tenzij hun inkomen boven de €43.000 ligt, waar de maatregel over gaat die wij zullen invoeren. Via de maatregel voor de sociale woningbouw is de woningmarkt juist daarvoor ruimer geworden. Via deze maatregelen op het terrein van de huurtoeslag proberen wij de mensen te sparen die aangewezen zijn op de huurtoeslag in het algemeen. Deze maatregel zou de heer Ruers dus bij uitstek moeten omarmen.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn.

In de tweede termijn van de Kamer geef ik het woord aan mevrouw Ter Horst.
**

*N

Mevrouw **Ter Horst** (PvdA): Voorzitter. Ik kan heel kort zijn. Ik heb de minister gloedvol horen betogen dat deze maatregel met name ten dienste staat van mensen met lagere inkomens. Dat stelt een fractie als de mijne zeer gerust. Dat doet echter meteen de vraag opkomen waarom hij dan zo terughoudend is om een zware voorhangprocedure in het wetsvoorstel op te nemen. Immers, ik zie de zware voorhangprocedure als een soort veiligheidspal, die zeker niet altijd gebruikt zal worden, maar alleen als daar echt reden toe is. Als de maatregel inhoudelijk zo gunstig is, dan is de kans dat de veiligheidspal wordt gebruikt, buitengewoon klein en zie ik niet de vertragende effecten die deze met zich al brengen.

*N

De heer **Thom de Graaf** (D66): Voorzitter. Ik kan mij grotendeels aansluiten bij de woorden van mevrouw Ter Horst. De minister zei iets in zijn eerste termijn wat bij mij bleef steken, namelijk dat, als wij nu voor de zware voorhangprocedure kiezen voor deze AMvB, het dan ook zou moeten gelden voor de regeling omtrent de opheffing of de opslag van de eigen bijdrage. Dat begrijp ik niet. Terwijl de percentages nu nog in de wet worden vastgesteld, stelt de minister nu voor om daar een AMvB van te maken. Wij kunnen ons dat voorstellen, mits er een zware voorhangprocedure komt, omdat de minister in het regelcomplex naar beneden gaat van de wet naar een Algemene Maatregel van Bestuur. Dat staat los van de vraag of wat al geregeld is per AMvB, namelijk de opslag, met een lichte voorhangprocedure geregeld kan worden. De minister zegt: dat kan niet meer; dan moeten wij daar ook de zware voorhangprocedure voor hanteren. Dat hoorde ik hem, dacht ik, letterlijk zeggen. Ik krijg graag nog een toelichting op die laatste opmerking.

Alles afwegende blijven wij bij ons oordeel in eerste termijn en steunen wij dit wetsvoorstel niet vanwege het ontbreken van een zware voorhangprocedure.

*N

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Ik vrees dat ook mijn fractie en de minister het niet eens gaan worden over dit wetsvoorstel. Ik wil nog een paar opmerkingen maken.

De minister beklemtoonde dat dit wetsvoorstel niet gericht is op bezuinigingen, maar ik heb toch echt een brief voorbij zien komen waarin staat dat hier een taakstelling van 100 mln. aan is gekoppeld. Ook in de memorie van toelichting lees ik dat het doel van het wetsvoorstel is om beter te kunnen inspelen op financiële ontwikkelingen. Ik lees daarin dat ermee bezuinigd moet kunnen worden, want ik moet de dag nog meemaken dat dit wordt gebruikt om dingen gunstiger te maken voor de burger.

De minister stelt het heel mooi voor. Hij zegt dat dit een wetsvoorstel is waarmee juist de sterkste schouders de zwaarste lasten gaan dragen. Daarom zouden wij dit moeten willen. Het wetsvoorstel zou immers een gedifferentieerde bezuiniging mogelijk maken in plaats van een generieke. Wat daar allemaal ook van zij, hiermee speel je eigenlijk verschillende groepen huurders tegen elkaar uit. Het gaat om huurtoeslag. Het gaat dus om mensen met allemaal lagere inkomens, de een met een wat lager inkomen dan de ander. Het is niet gezegd dat de mensen in de duurdere huurwoningen de mensen zijn met de hogere inkomens. Juist voor die categorie woningen is ook nog een deel huurtoeslag beschikbaar, al is dat lager voor de eerste categorie met de lagere huurwaardes, omdat degenen in de duurdere huurwoningen niet altijd mensen met hogere inkomens zijn. Er is geoordeeld dat het rechtvaardig is om aan hen nog een bepaald percentage toe te kennen.

Ik heb nog steeds geen onderbouwing gezien van de vraag waarom het systeem zoals het toen gebouwd is, niet langer rechtvaardig zou zijn. Waar bestaat die scheefgroei precies uit? Hoeveel worden die mensen bevoordeeld ten opzichte van degenen die de dupe worden als wij dit wetsvoorstel niet aannemen? Ik heb daar geen inhoudelijke onderbouwing van gezien. Ik geloof de minister niet op zijn, naar ik aanneem, mooie blauwe ogen als hij stelt dat wij hierdoor juist de mensen met de lage inkomens treffen. De minister zegt dat het systeem is scheefgegroeid, maar hoe scheef is het dan gegroeid? Laat mij dat zien. Wat klopt er niet meer aan het systeem? Ook dat heb ik niet gezien. En als het dan scheef is gegroeid en er goede redenen voor zijn, dan stut je het systeem en ga je de percentages in de wet veranderen.

Voor één ding wil ik mijn excuses maken. Ik had gevraagd naar de percentages. Het is mijn fout dat ik ze niet gezien heb. Ik zit pas vanaf september op het woningdossier en heb de voorhang gemist. Bij navraag werd mij verteld dat de AMvB die bij dit wetsvoorstel hoorde, er nog niet was. Dat blijkt een misvatting te zijn. Mijn excuses daarvoor. Dat verandert overigens mijn oordeel over dit wetsvoorstel niet.

*N

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. Dank voor de antwoorden van de minister. Er ligt één voorstel op tafel. De minister legt wel steeds een verband in die zin dat dan op een andere manier mogelijke bezuinigingen noodzakelijk kunnen worden. Ik wil dat niet zo beoordelen. Wij hebben hier één wetswijziging voorliggen. Die gaat over de flexibilisering van de kwaliteitskorting. Ik kijk nu alleen daarnaar. Daarover had ik twee hoofdvragen gesteld in mijn betoog. De eerste is hoe dat financieel neer zal slaan in de betrokken doelgroep. De tweede ging over wettelijke waarborgen, zodat wij niet te veel -- dat was de term -- in veranderlijkheid terechtkomen. Dan gaat het over inkomenszekerheid voor de betrokken doelgroep.

Wat betreft mijn eerste vraag ben ik niet geheel overtuigd. De minister zegt dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Maar het blijven allemaal heel gematigde inkomens. Ik breng daarbij in rekening dat juist in deze inkomensgroep op het ogenblik heel veel andere lasten en eigen bijdragen neerslaan; dat is de discussie over de stapeling. Ik weeg dat mee. Mijn beeld is dat het gaat om mensen met een bescheiden inkomen die op een of andere manier een huurwoning hebben kunnen bemachtigen. De kwaliteitskorting en het bedrag dat zij krijgen bij de toeslag is voor hen belangrijk om comfortabel en goed te kunnen wonen.

Over mijn tweede vraag is een aantal principiële opmerkingen gemaakt. Onze fractie acht flexibilisering een heel grote stap. Wij hadden betere waarborgen willen hebben voor de verankering van de inkomenszekerheid voor die doelgroep.

*N

De heer **Ruers** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitgebreide en gepassioneerde antwoord. Ik moet eraan toevoegen dat hij mij niet heeft kunnen overtuigen. Een van de opmerkelijke zaken in zijn antwoord was dat hij in het begin zei: het doel van deze regeling is geen bezuiniging. Dat is toch zeer merkwaardig. Ik vraag de minister om nu te bevestigen dat op grond van deze regeling er geen extra huurverhoging komt in de vorm van lagere huurtoeslag. Als de minister bevestigt dat er niet wordt bezuinigd op grond van deze regeling, dan ben ik volledig overtuigd. Maar ik wil dat dan wel zien.

Ik citeer de volgende tekst van de minister. "In de begroting 2012 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een taakstelling op de huurtoeslag opgenomen van 100 mln. per 1 januari 2012. Deze taakstelling wordt vormgegeven door een verhoging van de zogenoemde kwaliteitskortingspercentages in de huurtoeslag. Het voorliggende wetsvoorstel dient om dit mogelijk te maken. Ik wil daarom een dringend beroep op u doen de behandeling van dit wetsvoorstel voor het einde van dit jaar af te ronden." Er kan toch geen misverstand over bestaan dat dit gewoon een bezuiniging van 100 mln. is? Het is van tweeën een. Of er wordt 100 mln. bezuinigd, wat inhoudt dat de huurders in

totaliteit 100 mln. meer moeten gaan betalen. Zij krijgen in dat geval minder subsidie en moeten meer gaan betalen. Of er wordt niet bezuinigd en dan hoor ik graag dat er inderdaad niet wordt bezuinigd. Dan ben ik helemaal overtuigd van de goede bedoelingen van de minister.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik begin bij de laatste spreker, de heer Ruers. Inderdaad, in de memorie van toelichting is via de systematiek geschetst dat de huurtoeslag geen openeinderegeling is. Er is een taakstelling die verband houdt met de overschrijdingen in een eerdere periode. Daarmee wordt de regeling sluitend gemaakt, maar in het kabinetsbeleid is de huurtoeslag geen maatregel waaraan aanzienlijk minder zal worden uitgegeven in de toekomst dan in het verleden. Vanuit de totale meerjarenontwikkeling houden we die lijn. We kunnen hier over woorden gaan spreken, maar het is wat anders dan bezuinigen. Als we bij de andere sociale uitkeringen op dezelfde wijze zouden te werk zouden gaan, zouden we de overheidsuitgaven zeker niet beperken. Het kabinet heeft deze keuze gemaakt met betrekking tot dit segment, juist om te zorgen dat het niet cumuleert.

De heer Kuipers heeft gevraagd om te laten zien hoe het financieel neerslaat bij de doelgroep. Nogmaals, dat is duidelijk. Als ik de doelgroep meet in termen van de rechthebbenden op de huurtoeslag, zal daar het bedrag van de taakstelling neerslaan. Dit zal gebeuren, ongeacht of dit wetsvoorstel er is of niet. In die zin kan ik de garantie geven dat het niet op basis van dit wetsvoorstel zal gebeuren. Het zal dan gebeuren op basis van de bevoegdheden die er al zijn, namelijk om het uit te smeren over iedereen. Dan zal iedereen er veel meer van merken dan de mensen die nu in de duurdere woningen zitten. Uiteraard kan niet worden aangetoond dat er niet ook iemand met een heel laag inkomen in een heel dure woning zit. Dat is best mogelijk, maar de praktijk wijst uit dat mensen met de hogere inkomens in dit segment de duurdere huurwoningen hebben. Met deze maatregel wordt het mogelijk gemaakt om de taakstelling, die er sowieso is en die bij de groep als geheel terecht komt, daarbinnen evenwichtiger te verdelen naargelang het inkomen, zij het gemeten aan de hoogte van de huur. Ik ben het met de heer Kuiper eens dat ik de verdeling daarbinnen niet kan tonen, maar dat zit hem in de ruwe percentages. Er is hier al gezegd dat 30% van alle mensen die huurtoeslag hebben geen gebruik maakt van de kwaliteitskorting. Ik weet niet of die cijfers helemaal kloppen, maar laten we dat even als rekenvoorbeeld nemen. Door deze maatregel zal 30% maar minimaal geraakt worden, namelijk alleen door de beperkte ophoging van het basisbedrag. 70% zal meer geraakt worden. Zonder deze maatregel zou 100% veel meer geraakt worden, en zeker de 30% die nu niet geraakt wordt. Het is dus een kwestie van evenwichtigheid en redelijkheid van verdeling binnen het geheel.

Dat is ook het argument tegen iedereen die zegt dat we best de lichte voorhangprocedure voor

het ene knopje kunnen laten en de zware voorhangprocedure voor het andere knopje. Theoretisch gezien is dat inderdaad een mogelijkheid. De regering heeft geconstateerd dat er een geleidelijke scheefgroei is. Ik heb net de orde van grootte van die scheefgroei geschetst en gezegd waar deze zit. Deze rechtvaardigt het om te zeggen dat als in de toekomst sprake is van een evenwichtiger situatie, de voorhangprocedure op beide punten hetzelfde is. Het is immers onlogisch om voor een maatregel die veel meer mensen treft, namelijk het ophogen van de toeslag op de basishuur, een eenvoudige voorhangprocedure te gebruiken en voor de maatregelen die een relatief beperktere groep treffen een zware. De heer Kuiper zegt: we hebben nu deze maatregel en we beoordelen die puur binnen deze maatregel. Als we alle wetsvoorstellen zo gaan beoordelen, puur vanuit het voorstel dat er ligt en niet vanuit het systeem waarbinnen het zal functioneren, zou dat een conclusie kunnen zijn. Het kabinet is echter verantwoordelijk voor het systeem als geheel en acht dat onlogisch. Derhalve is de conclusie dat de voorhangprocedures voor beide gelijkelijk zouden moeten zijn. Ik kan mij toch ook voorstellen dat ik daarvoor enige erkenning en steun zou kunnen vinden in deze chambre de réflexion.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Dat laatste is niet helemaal fair. De minister zegt dat hij een bepaalde taakstelling wil halen en dat hij die op een andere manier zal moeten halen als het niet met dit wetsvoorstel lukt. Dat is echter geheel de verantwoordelijkheid van de minister. Wij beoordelen hier één wetsvoorstel op zijn eigen merites. Dat heb ik willen zeggen. Daarmee nemen wij geen verantwoordelijkheid voor iets wat de minister zou willen doen om zijn taakstelling op een andere manier te halen. Dat is zijn verantwoordelijkheid.

Minister **Donner**: Dat klopt. Daarom geef ik ook aan dat de wetgever deze verantwoordelijkheid al aan de regering heeft gegeven. Zij kan dat alleen maar doen via het gelijkelijk in centen uitsmeren van die taakstelling over alle rechthebbenden op de huurtoeslag. Dit wetsvoorstel dient alleen maar om de regering in staat te stellen dat evenwichtiger te doen, meer naar de maatstaf de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Daarom ben ik verbaasd dat men juist met het argument van bescherming van die groep deze maatregel zou willen verwerpen, alleen omdat er een andere voorhangprocedure is dan die ten aanzien van de andere knop. Gemeten vanuit de verantwoordelijkheid die ik ook bij anderen beluister, namelijk de verantwoordelijkheid voor de mensen met de zwakste schouders binnen deze groep, kan ik slechts constateren dat deze maatregel nodig is, gegeven het feit dat de bezuinigingen een uitgangspunt zijn niet alleen van dit kabinet, maar ook van andere kabinetten, als het gaat om overschrijdingen. Deze maatregel maakt het de regering mogelijk om dat evenwichtiger te doen, volgens het beginsel: de

sterkste schouders dragen de zwaarste lasten binnen de groep.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Wij zullen volgende week over dit wetsvoorstel stemmen.

Ik schors de vergadering enkele ogenblikken in afwachting van de komst van de minister voor Immigratie en Asiel, die ik net al heb zien lopen.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Fred de Graaf

*B

!Vreemdelingenwet!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98) (32420).

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik heet de minister voor Immigratie en Asiel van harte welkom in de Eerste Kamer. Het woord is aan mevrouw Meurs.

**

*N

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Voorzitter. Vandaag behandelen wij de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de Europese Terugkeerrichtlijn. Ondanks de bijzonder snelle en uitgebreide beantwoording van de minister op onze vragen, waarvoor onze hartelijke dank, moet het mijn fractie van het hart dat de tijd die ons gegund is om dit belangrijke voorstel zorgvuldig te behandelen kort is geweest. Wij gaan ervan uit dat het bij deze uitzondering blijft.

Wij zijn, zoals gezegd, tevreden met de uitgebreidheid van de beantwoording door de minister, maar daarmee is nog niet gezegd dat wij ook tevreden zijn met de inhoud van de beantwoording. Wij vragen ons in gemoede af of de voorgestelde maatregelen wel zullen bijdragen tot een effectief en humaan terugkeerbeleid. Vooralsnog is ons antwoord op de laatste vraag "nee". De antwoorden en toelichting van de minister vandaag zullen bepalend zijn voor onze uiteindelijke afweging.

De bijdrage van mijn fractie valt in vier thema's uiteen. Ten eerste: is het onderhavige voorstel in lijn met de EU-richtlijn? Ten tweede: wat is nu materieel het verschil tussen strafbaarstelling

van verblijf in weerwil van een inreisverbod en strafbaarstelling van illegaal verblijf? Ten derde: wat kunnen wij, in het licht van de twee eerst genoemde punten, verwachten van de effecten van deze maatregel voor degenen die het betreft en voor het terugkeerbeleid in algemene zin? Ten vierde: wij hebben nog een paar vragen over specifieke groepen.

Mijn eerste thema is de vraag of het voorstel in lijn is met de Terugkeerrichtlijn. In de schriftelijke beantwoording gaat de minister uitvoerig in op deze vraag en verwijst hij meermalen naar het advies van de Raad van State waarin de Afdeling advisering stelt dat het Europese inreisverbod zelfstandig dient te worden gesanctioneerd. Deze sancties dienen evenredig te zijn, ongeacht de keuze voor een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving. Op grond van het advies van de Raad van State stelt de minister dat het strafbaar stellen van verblijf in weerwil van het inreisverbod niet kan worden aangemerkt als nationaal beleid. De maatregel vloeit rechtstreeks voort uit de richtlijn en het onderliggende Unierecht, waar lidstaten aan gebonden zijn. Tot zover kunnen wij de redenering van de minister volgen. Het punt is echter dat de richtlijn geen voorschriften geeft omtrent sancties; het is aan de landen zelf om de richtlijn in lijn te brengen met nationale wetgeving.

De fractie van de PvdA is dus niet overtuigd van de noodzaak om vanwege de Terugkeerrichtlijn een strafrechtelijke sanctie op te leggen, of het nu een boete of detentie is, ter handhaving van het inreisverbod. Bovendien is het naar ons oordeel een merkwaardige redenering van de minister om het volgende te stellen: "De richtlijn zelf voorziet niet in het stellen van een strafsancie op verblijf in weerwil van een inreisverbod. Het stellen van zo'n strafsancie kan daarom ook niet worden aangemerkt als afwijking van de richtlijn ten nadele van de vreemdeling." Dit is een citaat van pagina 20 van de memorie van antwoord. Anders gezegd: omdat het er niet staat en wij het wel doen, wijken wij niet af van de richtlijn. Dat kan toch niet waar zijn!

De vraag van mijn fractie blijft dus staan: is het voorstel wel proportioneel met en passend bij hetgeen de richtlijn voorschrijft? Waarom is gekozen voor een strafrechtelijke sanctie en waarom voor detentie? De laatste vraag klemmt des te meer omdat detentie nauwelijks bijdraagt aan terugkeer. Ook uit het EI Dridi-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat strafrechtelijke sancties niet verplicht zijn. Ook de Europese Commissie heeft al aangegeven dat de implementatie van de Terugkeerrichtlijn geenszins noopt tot strafbaarstelling van illegaliteit. De informatie over de wijze waarop andere EU-landen de Terugkeerrichtlijn in hun nationale wetgeving hebben vertaald, is summier en niet altijd vergelijkbaar. Echter, de informatie die wij hebben, laat zien dat er ook andere mogelijkheden zijn dan detentie. In een toezegging aan de Tweede Kamer heeft de minister aangegeven dat hij de voorbeelden uit Zweden nader zal bekijken om te bezien of ook in Nederland een dergelijke

benadering mogelijk is. Wat zijn de overwegingen van de minister om nu pas met een dergelijke verkenning te beginnen? Het ware toch beter geweest om dat veel eerder te doen en het te betrekken bij de voorbereiding van deze wijziging, om een en ander in pas te laten lopen met de Terugkeerrichtlijn? Wij zijn benieuwd naar de overwegingen van de minister.

Mijn tweede thema is de relatie van dit wijzigingsvoorstel met de voorgenomen strafbaarstelling van illegaal verblijf. In de schriftelijke ronde heeft mijn fractie vragen gesteld over de verhouding tussen dit wijzigingsvoorstel en het voornemen van dit kabinet om illegaal verblijf strafbaar te stellen. Andere fracties hebben deze vraag ook gesteld. In zijn beantwoording geeft de minister aan dat de twee voorstellen niets met elkaar te maken hebben, maar dat er verwarring is ontstaan, omdat beide voorstellen in dezelfde tijd aan de orde zijn. Het voorstel waar wij vandaag over spreken, is het directe gevolg van het implementeren van de Terugkeerrichtlijn. Het andere voorstel staat genoemd in het regeerakkoord en wordt nu uitgewerkt. Het wetsvoorstel voor strafbaarstelling illegaal verblijf regelt de nationale strafbaarstelling van actueel illegaal verblijf. Om het huiselijk te zeggen: deze strafbaarstelling van illegaliteit gaat vooraf aan het overtreden van het inreisverbod. Dat inreisverbod wordt immers pas op een later moment tijdens de loopbaan van de vreemdeling die zich hier wil vestigen, opgelegd.

Mijn fractie begrijpt de juridische en procedurele verschillen tussen de twee voorstellen. De grond waarop een sanctie wordt opgelegd, verschilt namelijk. Bovendien verschilt het moment waarop de sanctie wordt uitgevaardigd. Het oogmerk in beide voorstellen is ook verschillend. Dat gezegd zijnde, stellen wij echter vast dat er in materiële zin nauwelijks sprake is van een verschil. Een vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft, is hier strafbaar. Dat het in het ene geval vanwege het overtreden van het inreisverbod is en in het andere geval vanwege het feit dat hij hier illegaal verblijft, doet aan het gegeven zelf niets af. In beide gevallen is het beleid erop gericht, illegaal verblijf te ontmoedigen en strafbaar te stellen ongeacht de omstandigheden. Mijn fractie vindt deze maatregelen disproportioneel. Voor de vreemdelingen die buiten hun schuld in Nederland verblijven en niet terug kunnen, is het beleid naar het oordeel van mijn fractie ook in strijd met artikel 3 en artikel 9 van het EVRM.

Kort en goed, de minister hoeft mijn fractie niet te overtuigen van de verschillen tussen de twee voorstellen. Die zijn genoegzaam uit de doeken gedaan. Onze vraag is of de minister het met ons eens is dat er in materiële zin nauwelijks sprake is van enig verschil. Als dat zo is, is het dan ook niet zo dat -- uit het oogpunt van een humanitair en rechtvaardig vreemdelingenbeleid -- strafbaarstelling geen antwoord mag zijn? Wie weet kunnen wij de minister met deze vragen wat meer onze kant op krijgen. Wellicht kunnen wij hem uitdagen om nog eens goed af te wegen welk doel gediend is met het strafbaar stellen van mensen die

geen strafbare feiten hebben gepleegd, maar om heel uiteenlopende redenen en motieven illegaal in Nederland verblijven. Dat enkele feit mag toch niet als strafbaar worden aangemerkt?

Hiermee kom ik op mijn derde thema. Wat kunnen we verwachten van de effecten van deze maatregel voor degenen die het betreft en voor het terugkeerbeleid in algemene zin? In dit verband is het van belang om kort stil te staan bij de systematiek van dit voorstel binnen de kaders van de vigerende Vreemdelingenwet 2000. De Terugkeerrichtlijn heeft als doelstellingen ten eerste het bevorderen van een effectief terugkeerbeleid en ten tweede het vaststellen van minimumwaarborgen ten aanzien van terugkeerbesluiten. Lidstaten mogen niet in ongunstige zin van deze minimumwaarborgen afwijken.

Mijn fractie heeft zich de vraag gesteld of met het onderhavige voorstel een effectief terugkeerbeleid wordt bevorderd. Wij zijn er niet van overtuigd dat dit het geval zal zijn. Daarom zijn wij benieuwd naar de zienswijze van de minister in dezen. De minister stelt in zijn beantwoording dat het inreisverbod een extra prikkel is tot zelfstandig vertrek. De minister verwacht dat het vooruitzicht van een inreisverbod voor de hele EU en een mogelijke bestraffing een stimulans vormt om toch te kiezen voor zelfstandig vertrek. Is straf in de vorm van detentie als aanmoediging om te vertrekken, niet per definitie een contradictie? We weten namelijk dat detentie juist leidt tot apathie en uitzichtloosheid. Ik heb een centrum voor vreemdelingenbewaring bezocht. Daar gaat nu werkelijk geen enkele stimulans van uit om actief aan een volgende fase te werken. De voornemens van de minister om een meer activerend beleid te voeren bij deze centra, juichen wij dan ook toe. Is dit echter niet het paard achter de wagen spannen? Wij denken van wel. Een effectief terugkeerbeleid moet mensen juist activeren om hun kansen op terugkeer te vergroten voor zover dat mogelijk is en in ieder geval voordat detentie aan de orde is. Kan de minister aangeven hoe zijn voorgenomen activerend beleid te rijmen valt met het voorstel dat wij vandaag bespreken?

Dat brengt mij bij een ander bezwaar van mijn fractie. Bij de verdediging van dit voorstel gaat de minister er steeds van uit dat de mensen zelf dit niet willen of dat zij zich onvoldoende inzetten voor hun terugkeer. Voor een aantal van hen zal dat zeker gelden. De groep is echter veel diverser. Er zijn uiteenlopende redenen waarom vreemdelingen niet terug kunnen of niet terug gaan. Voor velen is zelfstandig vertrek überhaupt niet mogelijk. Dat kan zijn omdat het land van herkomst de betrokkene niet erkent als burger of omdat de noodzakelijke actie van derden in het land herkomst om de identiteit van de betrokkene aan te tonen, niet tot stand komt. Het kan ook zijn dat het werk van de Dienst Terugkeer en Vertrek onvoldoende effect sorteert in individuele gevallen. Kortom, velen zijn buiten hun schuld nog in Nederland. Dit voorstel houdt naar het oordeel van mijn fractie geen enkele rekening met deze groep. Het strafbaar stellen van hun verblijf in weerwil van

hun inreisverbod zal deze groep op geen enkele manier helpen om terug te keren en een menswaardig leven op te bouwen.

Kan de minister ingaan op de gevolgen van dit voorstel voor deze groep mensen? Juist voor hen moet de terugkeer een reëel perspectief zijn. Als dit niet reëel is, moeten er andere mogelijkheden zijn om een menswaardig bestaan op te bouwen, ook in Nederland. De minister geeft aan dat er in 2011 slechts twintig buitenschuldverklaringen zijn afgegeven. Wij waren verbaasd over dit aantal. Hoe verhoudt dit aantal zich tot het veel grotere aantal mensen -- wij hebben vernomen dat het ongeveer om 10.000 mensen gaat -- dat niet kan vertrekken of uitgezet kan worden?

Als deze maatregel wordt ingezet, is het ook schrijnend om te moeten vaststellen dat het straks zo kan zijn, dat een vreemdeling gedetineerd wordt voor een maximumperiode van achttien maanden en daarna weer op straat komt te staan, waarna het proces weer van voor af aan kan beginnen als hij of zij weer wordt opgepakt. Dit zal de terugkeer toch niet bevorderen? Hooguit krijgen wij misschien te maken met meer draaideurvreemdelingen die nu eens in bewaring verblijven en dan weer in de illegaliteit verdwijnen. Hoe wil de minister dit draaideurmechanisme voorkomen? Is het risico niet veel te groot dat de mensen die dit betreft, kwetsbaar worden voor uitbuiting? Vreemdelingen worden de illegaliteit in gedwongen om daar te overleven. Daar worden zij misschien nog afhankelijker van de verkeerde personen.

Dit alles afwegende, lijkt het erop dat het voorstel naar het oordeel van mijn fractie niet zozeer bedoeld is om het terugkeerbeleid te ondersteunen, maar dat het primair elke lidstaat een extra mogelijkheid biedt om vreemdelingen te weren. Eenieder die zich op Nederlands grondgebied bevindt in weerwil van een inreisverbod dat door een ander EU land is opgelegd, is immers strafbaar.

De vragen naar de effectiviteit van deze voorstellen brengen mij ten slotte tot een mijn vierde thema: een aantal meer specifieke vragen over de feitelijke werking van dit voorstel. In zijn beantwoording geeft de minister op pagina 8 aan dat de vrijheidsstraf kan worden opgeschort, indien een eventuele vrijheidsstraf een belemmering zou vormen voor terugkeer. Kan de minister toelichten hoe dit precies in zijn werk zal gaan? Wanneer is er sprake van een belemmering? Naar ons oordeel is detentie namelijk altijd een belemmering. Wie beoordeelt dat bovendien? In dit verband is het mijn fractie nog steeds niet duidelijk of tegen de sanctie in beroep kan worden gegaan. Daarom ontvangen wij graag nog een toelichting op dit punt.

Vreemdelingenbewaring is in dit voorstel een ultimatum remedium. Er moet een reeks van maatregelen gericht op vrijwillige terugkeer zijn getroffen, alvorens deze straf of een boete kan worden opgelegd. Welke maatregelen zal de minister treffen om daadwerkelijk te voorkomen dat dit laatste middel wordt ingezet? Waarom zijn deze

maatregelen niet in dit wetsvoorstel opgenomen? Is er flankerend beleid in de maak om de zelfstandige terugkeer met uitzicht op een menswaardig bestaan te bevorderen? De ervaringen tot nu toe zijn immers niet erg hoopgevend. De minister stelt ook dat terugkeer een weerbarstig proces is. Mijn fractie is bezorgd over het risico dat er met deze maatregel juist minder wordt ingezet op een activerend terugkeerbeleid in plaats van meer.

Wij hebben in de schriftelijke ronde vragen gesteld over de duur van de bewaring. Deze bedraagt zes maanden en kan met twaalf maanden worden verlengd. Dit is een lange tijd, naar ons oordeel veel te lang, temeer daar er geen strafbaar feit is gepleegd. De rechter toetst bij voortdurende of de maatregel gerechtvaardigd is. Kan de minister aangeven hoe dit in zijn werk zal gaan? Wat betekent "bij voortdurende" precies? Gelet op de overbelasting van de rechtelijke macht, vragen wij ons af of er voldoende capaciteit beschikbaar is om dit te doen.

Ten slotte wil ik graag nader ingaan op het punt van de individuele afweging. Hierover hebben wij ook schriftelijke vragen gesteld. In de richtlijn en in de considerans wordt aangegeven dat lidstaten van geval tot geval een beslissing moeten nemen, op basis van objectieve criteria. Landen kunnen om humanitaire of andere redenen afzien van een inreisverbod. Deze bepaling is nu gelukkig ook opgenomen in het voorliggende voorstel. De minister kan om humanitaire of andere gronden afzien van een inreisverbod. Die gronden, zo stelt de minister, zullen in een vreemdelingenbesluit worden gespecificeerd. Waarom heeft de minister voor deze werkwijze gekozen? Naar het oordeel van mijn fractie horen de gronden waarop van een inreisverbod wordt afgezien, de criteria, in de wet zelf thuis. Dat geeft deze bepaling letterlijk kracht van wet. Dezelfde vraag geldt voor het begrip "kwetsbare groepen". Waarom wordt dit opgenomen in het Vreemdelingenbesluit en niet in de wet zelf? Wij vragen ons af wie precies tot een oordeel komt over de kwetsbare groepen. Wie bepaalt of iemand kwetsbaar is?

Hoe pakt het voorstel uit voor gezinnen? Als een inreisverbod is uitgevaardigd voor een vreemdeling wiens zoon of dochter legaal in Nederland of een ander EU-land woont, betekent dit dan dat deze vader of moeder zijn of haar kinderen nooit meer mag zien? Wordt de gezinssituatie als criterium gebruikt voor het afzien van een inreisverbod?

Het zal de minister duidelijk zijn dat onze fractie, ondanks haar waardering voor zijn uitvoerige en zorgvuldige memorie van antwoord, een aantal fundamentele bezwaren heeft bij deze maatregel en ook tal van vragen heeft over de werking en effectiviteit ervan. Onze vrees is dat dit voorstel nauwelijks zal bijdragen aan een effectieve terugkeer en dat het de mensen die om verschillende redenen niet terug kunnen, helemaal in de kou laat staan. Misschien kan de minister ons op andere gedachten brengen. Met grote belangstelling zien wij uit naar zijn antwoorden.

*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Ik ben blij dat ik vandaag ook het woord mag voeren namens de Partij voor de Dieren.

Wij behandelen een lastig en gevoelig voorstel. Het is lastig, omdat moeilijk te achterhalen is van wie dit concrete voorstel nu daadwerkelijk moet worden ingevoerd. Het is gevoelig, omdat wij vanuit het maatschappelijk veld overstroomd worden met brieven en aanmoedigingen om dit voorstel vandaag af te wijzen. Met de strafbaarstelling van illegaliteit, waar dit voorstel in de praktijk op zal neerkomen, brengen wij vaak kwetsbare mensen in een nog kwetsbaardere positie. Ik stel voorop dat illegaliteit een moeilijk probleem is, dat veel aspecten kent en waar ieder land dat niet iedereen toelaat mee te maken heeft. De vraag vandaag is dan ook niet of wij een terugkeerbeleid moeten hebben, maar of wij met dit voorstel recht doen aan enerzijds de Europese Terugkeerrichtlijn en anderzijds een humaan asielbeleid, dat streng is waar het moet en barmhartig waar het kan.

De minister hanteert in de verdediging van dit wetsvoorstel een aparte constructie: het wetsvoorstel moet van Brussel én van de Raad van State. Ik heb het nog eens in mijn fractie nagevraagd, maar volgens ons is dit uniek. Het argument dat iets van Brussel moet, is niet nieuw. Dat argument kennen wij al langer. De minister weet zonder enige twijfel dat deze Kamer in toenemende mate kritisch nagaat of wat de regering stelt in de praktijk wel klopt. Het moet worden gezegd dat de minister niet voor één gat te vangen is. Hij begrijpt bijzonder goed dat de strafbaarstelling van de overtreding op het inreisverbod helemaal geen Brussels voorschrift is. Hij geeft dit toe en dat siert hem. Volgens mijn fractie betekent dat ook dat de minister anders had kunnen reageren op de Europese Richtlijn. Ik kom daar zo nog op terug.

Het laatste maakt de minister volgens hem nog geen vrij mens, want hij komt vervolgens met de Raad van State op de proppen. Die stelt in zijn advies bij dit wetsvoorstel dat Nederland op basis van het zogenaamde principe van Gemeenschapstrouw concrete sanctiemaatregelen in de nationale wetgeving dient in te stellen die overtreders van de Europese richtlijn bestraft. Als Nederland dus het inreisverbod invoert op basis van de Terugkeerrichtlijn, moet het de overtreding daarvan in nationale wetgeving strafbaar stellen. En dan houdt het voor deze minister op.

Als een Maarten Luther heeft de minister het voorstel in de Tweede Kamer verdedigd. Ook hier staat hij en kan hij niet anders. Althans, dat zegt hij. Wij leven met hem mee. Het is ook niet gemakkelijk om minister voor Immigratie en Asiel te zijn in dit kabinet. De minister is echter geen Maarten Luther. Zijn positie als minister en het voorliggend wetsvoorstel berusten op keuzen, niet op voldongen feiten. Katholiek of niet, de minister is geen Maarten Luther. Over die keuzen mag deze Kamer vandaag een oordeel vellen.

Volgens mijn fractie klopt het niet dat wij vandaag niets anders kunnen doen dan dit wetsvoorstel aannemen en daarmee illegaliteit tot op grote hoogte strafbaar stellen. Er zijn voldoende Europese lidstaten die dat bewijzen. In de memorie van antwoord stelt de minister dat twaalf lidstaten illegale inreis of illegaal verblijf strafbaar hebben gesteld. Nederland is laat met de implementatie van dit wetsvoorstel, dus mag ik concluderen dat de meerderheid illegale inreis of illegaal verblijf niet strafbaar heeft gesteld? In de memorie van antwoord refereert de minister aan Duitsland, Frankrijk en Italië als grote landen die illegaliteit op de een of andere manier wettelijk hebben verankerd, maar is dat gebeurd op basis van de Terugkeerrichtlijn, of was dat al eerder het geval? En hoe zit het met de meerderheid in de Europese Unie? Hoe heeft die de implementatie van de richtlijn geregeld? Selecteert de minister in de memorie van antwoord landen niet op een oneigenlijke grond, namelijk de grootte, dat toevallig mooi uitkomt voor een ander, niet genoemd criterium, te weten de strafbaarstelling van illegaliteit? Graag hoor ik van de minister hoe landen die illegaliteit niet strafbaar hebben gesteld, zijn omgegaan met de Terugkeerrichtlijn en waarom Nederland niet voor dit model heeft gekozen.

Klopt de inschatting van mijn fractie dat de regering ook had kunnen kiezen voor een bestuursrechtelijke handhaving van het inreisverbod in dit concrete geval? De Raad van State laat zich daarover namelijk niet uit. Waarom is voor het strafrecht gekozen, terwijl de algemene tendens in de afgelopen jaren steeds is geweest om meer in de richting van bestuursrechtelijke boetes te gaan? À propos, waarom volgt de regering dit keer het advies van de Raad van State direct en zonder mopperen op, terwijl adviezen met betrekking tot bijvoorbeeld de langstudeerdersboete genegeerd worden en aan de kant worden geschoven? Graag ontvang ik op dit punt een reactie van de minister.

De gevoeligheid van dit wetsvoorstel ligt niet alleen bij de implementatie van de Europese Richtlijn, maar zonder meer ook bij de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het voornemen van de regering, vastgelegd in het gedoogakkoord, om illegaliteit strafbaar te stellen. Als ware hij een Tibetaans gebedsmolentje, herhaalt de minister uittrenturen in het debat in de Tweede Kamer en in de memorie van antwoord dat met dit wetsvoorstel niet wordt voldaan aan het gedoogakkoord, maar dat het slechts gaat om de invoering van de Europese richtlijn. Zijn echte voorstel tot strafbaarstelling van illegaliteit moet nog komen. Wie probeert de minister hiermee te overtuigen: de oppositie, de regeringspartijen in dit huis die tot voor kort aan regeer- noch gedoogakkoord gebonden waren, of vooral zichzelf?

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich nu concreet tot het andere wetsvoorstel, dat blijkens het antwoord van de minister in de memorie van antwoord momenteel bij de Raad van State ligt en dat illegaliteit tout court strafbaar stelt? Hoe veel groter is de populatie die valt onder de algehele

strafbaarstelling in vergelijking met de groep mensen die met dit wetsvoorstel in de hand straks wellicht strafbaar wordt gesteld? Mijn fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat met dit wetsvoorstel en met deze strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland voor het allergrootste gedeelte dezelfde groep mensen strafbaar zal worden gesteld en dat een eventuele algemene regeling in dat opzicht weinig verbreding biedt.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is het des te prangender om de vraag te stellen hoe effectief de strafbaarstelling nu daadwerkelijk is. In de memorie van antwoord schrijft de regering op vragen van mijn fractie dat er geen empirisch onderzoek is gedaan naar de vraag of strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod leidt tot een snellere terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, maar dat wel verwacht mag worden dat de strafbaarstelling een dergelijk effect zal hebben. Waarom, vraagt mijn fractie, mogen wij dit verwachten? Op basis van welke criteria en argumenten mag men dit verwachten? Is bij de minister de wens niet de vader van de gedachte?

Laat de regering zich niet te veel leiden door het idee dat als men het klimaat maar grimmig genoeg maakt, de asielzoekers vanzelf weg zullen gaan? Voor sommigen zal echter gelden dat Nederland op zijn grimmigst nog altijd beter is dan het land van herkomst. Dat is in ieder geval wel wat wij uit het veld horen. Tegen het voorstel en vooral tegen het strafbaar stellen van illegaliteit is veel verzet vanuit de samenleving gekomen. Kerken, gemeenten en burgers die met vluchtelingen werken, hebben zich de afgelopen tijd met hetzelfde verhaal gemeld: dit wetsvoorstel brengt kwetsbare mensen in een nog kwetsbaardere positie. Het feit dat uitgeprocedeerde asielzoekers die het land niet verlaten strafbaar worden gesteld, versterkt de rol van mensenhandelaren, van afpersende huisjesmelkers en uitbuitende werkgevers. Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat de minister deze geluiden ook gehoord heeft. Hoe beoordeelt hij deze geluiden? Hoe zit het met vluchtelingen die door allerlei omstandigheden niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst?

Kan hij de belangenafweging achter dit wetsvoorstel nu eens toelichten in het licht van het feit dat er enerzijds geen empirisch feitenmateriaal is dat aantoonde dat uitgeprocedeerde asielzoekers het land sneller zullen verlaten als illegaliteit strafbaar wordt gesteld en anderzijds in het licht van de opmerking van maatschappelijke organisaties die met asielzoekers werken en waarschuwen voor allerlei schadelijke neveneffecten? Heeft de minister in dat verband ook kennisgenomen van de dissertaties van Leerkes uit 2007 en Schoevers uit 2011, die laten zien dat het marginaliseren van migranten zonder verblijfsvergunning leidt tot een toenemende uitbuiting, overlast en minder gebruik van beschikbare zorg? Dat zou de gehele Kamer, inclusief de PVV-fractie, een zorg moeten zijn. Zou de minister daarop in zijn antwoord in kunnen gaan?

In het verlengde hiervan is mijn fractie er benieuwd naar hoe de regering zal omgaan met slachtoffers van mensenhandel. De richtlijn is hier heel helder over door te stellen dat zij beschermd dienen te worden. Maar in het wetsvoorstel vinden we dit niet terug. Hoe implementeert de regering de richtlijn op deze punten? Geldt hier de Gemeenschapstrouw niet en hoeft dit niet expliciet te worden opgenomen? Hetzelfde geldt voor het verlenen van medische zorg aan illegalen. Ook dat is volgens Eurocommissaris Malmström iets wat niet strafbaar gesteld mag worden. Maar waarom vinden we dit dan niet terug in de nationale wetgeving?

We hebben uit de behandeling in de Tweede Kamer begrepen dat de regering de hulp aan illegale asielzoekers niet strafbaar wil stellen. Maar hoe zit dat met illegalen die op basis van de overtreding van het inreisverbod bestraft worden, niet uitgezet kunnen worden en vervolgens ongewenst worden verklaard? Is het verlenen van hulp aan deze groep mensen wel strafbaar? Hoe verhoudt zich dit met de principes van het strafrecht, dat het verlenen van hulp aan strafbare feiten op zichzelf al strafbaar stelt?

Wij zijn overstelpt met brieven en e-mails. Een kwam er vandaag binnen over het arrest van het Europese Hof van Justitie, dat vandaag een uitspraak heeft gedaan in de zaak Achughbabian. Zou de minister daarop willen ingaan, in het bijzonder op paragraaf 51, waarin het Hof spreekt over de Europese richtlijnen en een aantal belangwekkende uitspraken doet?

Mijn fractie heeft niets tegen de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Ook wij zijn met de minister van mening dat het goed is dat in Europees verband afspraken worden gemaakt over de wijze waarop we met het asielproces omgaan. Deze richtlijn regelt geen complete harmonisatie van het asielbeleid, maar stelt wel een aantal gemeenschappelijke spelregels. De manier waarop de minister die echter omzet in nationale regelgeving, roept zoveel vragen op dat wij op deze manier niet akkoord kunnen gaan met het wetsvoorstel. Wij zien dan ook met belangstelling uit naar de reactie van de minister.

*N

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Vandaag bespreken wij de wetgeving die bedoeld is om de Terugkeerrichtlijn te implementeren, die bijna drie jaar geleden is aangenomen. Wij willen de regering graag hartelijk danken voor de beantwoording, ook in de tweede ronde. Het moet ons echter ook van het hart dat de slechts drie weken tijd die ons in deze drie jaar is gegeven onderhand illustratief lijkt te zijn voor de wijze waarop de parlementaire behandeling van vreemdelingenwetgeving verloopt. Ook bij nationale wetwijzigingen die niet voortvloeien uit Europese verplichtingen is ons vaak weinig tijd vergund. Ik denk hierbij aan de invoering van de algemene asielprocedure medio vorig jaar, die wij vlak voor de invoeringsdatum moesten behandelen. Ik noem ook de Wet modern migratiebeleid, die anderhalf jaar geleden met

stoom en kokend water door de Kamer moest, terwijl die nog steeds niet is ingevoerd. Kan dat voortaan niet wat rustiger en fatsoenlijker? Zorgvuldigheid kost immers tijd en wetgeving op dit terrein, beslissingen over verblijfsrecht en uitzetting grijpen diep in in een mensenleven. Zolang de Eerste Kamer bestaat, moet er ruimte voor de behandeling worden ingebouwd en mag het niet behandeld worden als een sluitpost die maar twee weken tijd mag kosten.

Hoewel deze regering dat soms anders wil laten overkomen, hebben wij met ons besluit om het vreemdelingenbeleid te europeaniseren veel van onze nationale beleidsvrijheid verloren. Dat zeg ik zonder een zweem van treurnis; het vloeit logischerwijze voort uit onze keuze, omdat in een unie zonder binnengrenzen migratierecht zich niet meer op nationaal niveau laat bepalen. Bovendien hebben wij ook zelf onze invloed laten gelden aan de onderhandelingstafel in Brussel.

De Terugkeerrichtlijn biedt lidstaten mogelijkheden, maar stelt ook grenzen aan nationale ambities van politici. Vandaag staan wij voor de keuze of wij die grenzen erkennen en accepteren dan wel of wij het aan de rechters overlaten om de Nederlandse wetgeving in overeenstemming te brengen met het Europese recht.

De Terugkeerrichtlijn heeft twee doelen, namelijk het bevorderen van een effectief terugkeerbeleid enerzijds en het bieden van procedurele waarborgen van vreemdelingen met een terugkeerplicht anderzijds. Deze twee doelen grijpen in elkaar, dat wil zeggen dat het toegestane terugkeerbeleid begrensd wordt door die individuele waarborgen. Het Hof van Justitie heeft in de zaak-El Dridi duidelijk gemaakt hoe een effectieve terugkeer mag of dient te worden bevorderd, namelijk in stappen oplopend van lichte naar zware maatregelen met als ultimatum remedium een vrijheidsbenemende maatregel. Om vrijwillige nakoming van het terugkeerbesluit prioriteit te geven, moet een passende termijn voor vrijwillig vertrek worden vastgesteld. Slechts in bepaalde omstandigheden kunnen maatregelen worden opgelegd om onderduiken te voorkomen, zoals een meldplicht, een financiële zekerheidsstelling, het ophouden op een bepaalde plaats of het hanteren van een korte of geen vertrektermijn. Als de vertrektermijn niet is nageleefd, mag een lidstaat eventueel dwangmaatregelen opleggen, met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel. De verwijdering moet dus worden uitgevoerd met de minst dwingende maatregelen. Alleen als deze maatregelen niet tot het gewenste effect hebben geleid en de verwijdering in gevaar dreigt te komen door toedoen van de vreemdeling, mag hij in bewaring worden genomen. Bij elke vervolgstap dient de overheid zich er dus van te vergewissen dat deze in het individuele geval noodzakelijk en proportioneel is. De vraag is nu of de regering deze uitgangspunten voldoende verankerd heeft in het voorliggende implementatievoorstel.

Mijn fractie meent dat dit niet het geval is. De regering heeft een vrij rigide wetsvoorstel neergelegd. Met het aannemen van dit wetsvoorstel

zal een vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft een terugkeerbesluit opgelegd krijgen en -- als geen vertrektermijn wordt gegeven of hij na de vertrektermijn wordt aangetroffen -- vrijwel altijd tevens een inreisverbod. Deze vrijwel automatische oplegging strookt niet met de criteria, die ook het Hof duidelijk heeft uiteengezet. Het opleggen van een inreisverbod is een dwangmaatregel die verwijdering dient te waarborgen. Dat inreisverbod heeft twee karaktertrekken in zich. Het vormt een sanctie op het niet opvolgen van een terugkeerbesluit en het dient de verwijdering te effectueren. Zoals ik al aangaf, strookt een vrijwel automatische oplegging van het inreisverbod niet met de uitgangspunten van de richtlijn en ook niet met het unierecht. Dat kan alleen als de maatregel in het individuele geval proportioneel is. Deze verplichte toets kan soms zelfs leiden tot een verbod om een reisverbod op te leggen.

De regering heeft aangegeven om de duur van het inreisverbod standaard op twee jaar te zullen stellen. Is de regering het met mijn fractie eens dat de duur steeds op grond van die individuele afweging zal moeten worden vastgesteld en niet alleen op basis van de vreemdelingenrechtelijke voorgeschiedenis, maar bijvoorbeeld ook op grond van gezinsomstandigheden, de medische situatie, de leeftijd, et cetera? Zo ja, zal de regering dit ook in de motivering omtrent de duur van het inreisverbod tot uiting laten komen? Dat is de enige manier voor de rechter om te toetsen of de maatregel evenredig is.

De regering vermeldt dat zij de duur op vijf jaar gaat stellen als er sprake is van valse documenten. Zal zij dat ook doen als bijvoorbeeld asielzoekers al heel snel nadat ze deze documenten hebben overgelegd -- vaak verkregen van een smokkelorganisatie -- meteen aangeven dat dit niet hun juiste identiteit is? Kan de regering wat uitgebreider toelichten welke omstandigheden volgens haar verlichtend werken?

Over de vervolgstap, namelijk strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod, heeft het Hof vandaag in de zaak-Achughbabian de betekenis van de Terugkeerrichtlijn nog eens nader uiteengezet. Volgens het Hof is wetgeving die illegaal verblijf strafrechtelijk sanctioneert ten aanzien van een vreemdeling op wie dwangmaatregelen van artikel 8 van de richtlijn nog niet zijn toegepast en als de maximale bewaringstermijn nog niet is toegepast, in strijd met de Terugkeerrichtlijn. Het Hof bepaalt dus dat eerst alle mogelijkheden van de Terugkeerrichtlijn moeten zijn benut en uitgeput. Daarna, als het illegaal verblijf dan nog voortduurt zonder dat daarvoor gerechtvaardigde gronden zijn, zijn nationale strafrechtelijke sancties aan de orde.

De uitspraak betekent dat het voorliggende wetsvoorstel in strijd is met de richtlijn. De regering heeft weliswaar toegezegd dat de bewaring prioriteit heeft boven het strafbaar stellen van het niet naleven van een inreisverbod, maar het Hof verplicht lidstaten om dit in hun wetgeving op te nemen. Het arrest betekent dat een stappenplan, dat tot nu toe alleen in de stukken of mondeling is

uiteengezet, in de wetgeving moet zijn neergelegd en uitgebreid met minder dwingende maatregelen, die bijvoorbeeld in artikel 7 lid 3 opgesomd staan. Ik noemde die al eerder: de meldplicht, de zekerheidstelling et cetera. De wet zal dus moeten worden gerepareerd. Is de regering dat met mij eens en zo ja, op welke termijn gaat zij dat doen?

Ook als de wet gerepareerd zou zijn, roept de volgtijdelijkheid nog vragen op. Stel dat een vreemdeling inmiddels vier maanden in bewaring heeft gezeten op grond van het terugkeerverbod, terwijl hij ook was aangetroffen met een inreisverbod. Dan ontslaat de bestuursrechter hem uit bewaring vanwege medische gronden. Acht de regering het denkbaar dat hij vervolgens strafrechtelijk wordt vervolgd ondanks die medische gronden? Stel dat hij wordt ontslagen omdat er geen zicht is op uitzetting. Kan hij dan, ondanks het ontbreken van dat uitzicht, toch strafrechtelijk worden vervolgd? Met andere woorden: welke toetsingscriteria hanteert het OM bij het besluit om al dan niet te vervolgen?

Volgens het Hof zou vervolging niet mogelijk zijn als de maximumtermijn van de richtlijn niet is verstreken. Wat als de bestuursrechter de vreemdeling pas ontslaat omdat de maximumtermijn is verstreken? Zou zo'n vreemdeling dan alsnog opnieuw maximaal zes maanden vervangende hechtenis kunnen krijgen vanwege het niet naleven van het inreisverbod? Moet de regering dan niet toegeven dat een dergelijke praktijk wel erg lijkt op de ontduiking van de maximumtermijnen?

Waarom heeft de regering in het wetsvoorstel sowieso de maximumtermijnen overgenomen? Vooral de termijn van achttien maanden komt op onze fractie heel zwaar over. De richtlijn was een compromis tussen veel lidstaten en sommige lidstaten kenden veel langere termijnen dan Nederland. Waarom kiezen wij voor de uiterste mogelijkheid?

Als alle mogelijkheden van de richtlijn zijn toegepast, dan nog dient een strafrechtelijke sanctie doeltreffend te zijn, dus de verwijdering te bevorderen. De regering gaat er vrij gemakkelijk van uit dat zulks het geval is. Informatie die deze verwachting staaft, ben ik in de stukken niet tegengekomen. Graag krijg ik antwoord op mijn vraag waarop de regering dit optimisme baseert.

Ook aanwijzing 11 voor de regelgeving vereist dat handhaving in voldoende mate te realiseren is en dat een keuze voor het strafrecht alleen gerechtvaardigd is als aannemelijk is dat andere oplossingen van bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke of tuchtrechtelijke aard tekortschieten. Ook hiervan heb ik nauwelijks een steekhoudende onderbouwing gezien. Zou de regering hiertoe alsnog een poging kunnen wagen?

Commissaris Malmström heeft duidelijk gemaakt dat de richtlijn geen bepalingen bevat die verband houden met het opleggen van strafrechtelijke sancties en dat nationale wetgeving die dergelijke sancties oplegt, in geen geval kan worden beschouwd als een omzetting van die richtlijn. Het arrest van vandaag bevestigt deze redenering van commissaris Malmström. Deze

argumenten geven weer waarom mijn fractie volhoudt dat de regering met dit wetsvoorstel een nationale kop heeft geproduceerd, die bovendien ook nog eens in strijd is met de richtlijn.

De strafbaarstelling is niet alleen onrechtmatig en ondoelmatig, maar zal hoogstwaarschijnlijk ook een averechts effect sorteren. Naar onze mening wordt namelijk de kans groter dat illegalen zich niet meer tot de overheid wenden voor bijvoorbeeld aangifte van mensenhandel of medische behoefte of dat zij hun kinderen niet langer naar school sturen. Zij zullen daardoor waarschijnlijk nog moeilijker traceerbaar en controleerbaar worden vanwege de dreigende sancties. Wij hebben vandaag een brief ontvangen van de vakcentrales, die erop wijzen dat juist de malafide organisaties en personen, werkgevers, smokkelaars en handelaars, profiteren van deze strafbaarstelling. Hun slachtoffers komen immers in een extra kwetsbare positie. Zouden om dit te voorkomen deze categorieën mensen niet in de wet moeten worden opgenomen?

Daarnaast is de kans aanzienlijk dat een deel van de vreemdelingen steeds opnieuw in detentie wordt genomen omdat hun strafbaarheid niet wordt opgeheven. Daarover krijgen wij graag meer helderheid. Volgens de regering kan iemand die een inreisverbod niet naleeft, steeds opnieuw worden vervolgd en bestraft. Maakt artikel 68 Wetboek van Strafvordering dit niet onmogelijk? Met het verblijf in weerwil van een inreisverbod is er immers feitelijk sprake van een voortgezette handeling, die op grond van het beginsel "ne bis in idem" slechts eenmaal mag worden bestraft. Het betreft natuurlijk vooral mensen die niet uitzetbaar zijn. Zij komen in feite klem te zitten tussen enerzijds de onmogelijkheid om hun verblijf te legaliseren en anderzijds de onmogelijkheid om te vertrekken. Zou juist deze strafbaarstelling de regering niet moeten stimuleren om meer moeite te doen om hun terugkeer te bewerkstelligen, ook naar landen die weigerachtig zijn, maar ook om, zodra dat niet mogelijk is, daadwerkelijk te berusten in hun verblijf?

Ook nu al is er in theorie sprake van dat iemand die ongewenst is verklaard, steeds opnieuw kan worden vervolgd en gesanctioneerd als hij in Nederland blijft. Gebeurt dat in de praktijk ook werkelijk? Is met deze wetswijziging nu ook een einde gekomen aan het beleid om iemand die tweemaal illegaal wordt aangetroffen, ongewenst te verklaren? Kennen wij vanaf nu alleen nog maar een ongewenstverklaring bij gronden van openbare orde of contra-indicaties?

De Unietrouw die de regering aanvoert ter rechtvaardiging van de strafrechtelijke sanctie is nogal gezocht, maar ook onjuist. De regering ziet alleen op het nuttig effect van het terugkeerbeleid, maar dient ook het nuttig effect van de minimumwaarborgen te bewerkstelligen. Bovendien zegt het Hof in de uitspraak van vandaag, rechtsoverweging 48, dat de richtlijn zich niet verzet tegen strafrechtelijke sancties na uitputting van alle mogelijkheden van de richtlijn. Een dergelijke zinsnede kun je moeilijk vertalen als: de Unietrouw verplicht tot dergelijke sancties.

In Nederland is het bestuursrechtelijke karakter van de vreemdelingenbewaring niet herkenbaar en is het regime -- wij kennen het: geen onderwijs, geen werk of andere dagbesteding, geen verlof, zeer beperkt bezoek -- juist zwaarder dan de meeste strafrechtelijke detentie. Al deze beperkingen zijn helemaal niet nodig om het doel van bewaring, namelijk het voorkomen van onderduiken, te realiseren. Het regime voor vreemdelingenbewaring is momenteel daarom in strijd met de richtlijn. De Penitentiaire beginselenwet is van toepassing op de vreemdelingenbewaring en dat geeft het ondeugdelijke uitgangspunt al aan. Erkent de regering deze strijdigheid en zo ja, binnen welke termijn ambieert de regering om het regime in overeenstemming te hebben gebracht met de richtlijn? Uit de schrijfsels over pilots spreekt geen enkele urgentie om zo spoedig mogelijk volledig met de richtlijn in overeenstemming te zijn. Graag ontvangt ook onze Kamer de notitie over hoe het elders is georganiseerd, bijvoorbeeld in Zweden.

De richtlijn verplicht lidstaten om rekening te houden met de positie van kwetsbare groepen. In Nederland is er wel iets geregeld voor minderjarigen, maar niet voor personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen met medische indicatie, alleenstaande ouders of personen die zijn verkracht of gefolterd. Deze groepen zouden op zijn minst moeten worden genoemd in de regelgeving. Gaat de regering dit nog doen en op welke wijze gaat zij rekening houden met deze groepen?

Het valt overigens op hoeveel onderwerpen de minister gaat regelen in een besluit of circulaire. Is de minister zich ervan bewust dat in elk geval alle verplichtingen uit de richtlijn minimaal in algemene verbindende bepalingen moeten worden neergelegd? Ook de rechtszekerheid en het democratische belang nopen daartoe.

De regering heeft in een nota naar aanleiding van het verslag de criteria meegezonden die gelden voor vreemdelingenbewaring. Als twee van deze gronden aanwezig zijn, wordt bewaring toegepast. Mijn fractie wil graag weten waarom het criterium "zicht op uitzetting" ontbreekt. Is dit een beleidswijziging en zo ja, hoe verhoudt die zich met het vierde lid van artikel 15? Veel van de criteria kan mijn fractie sowieso niet koppelen aan de twee limitatieve gronden van de richtlijn, namelijk het risico op onderduiken of het belemmeren van de verwijderingsprocedure. Wat heeft bijvoorbeeld het niet hebben van voldoende middelen van bestaan van doen met het risico op onderduiken? Een vreemdeling zonder rechtmatige verblijfsvergunning heeft sowieso geen recht op legale arbeid. Ik hoor graag een toelichting op deze criteria in verhouding tot de richtlijn.

Dan mijn laatste punt. Artikel 13 regelt het recht op een effectief rechtsmiddel, het recht op beroep en bezwaar. In feite zijn ook de normen die zijn neergelegd in artikel 47 van het Handvest voor de grondrechten hierop van toepassing. Dat betekent dat de behandeling van een beroep altijd moet kunnen worden afgewacht, maar ook de behandeling van een verzoek om een voorlopige

voorziening. Bovendien moet de rechter dit beroep volledig kunnen toetsen. Aan beide punten wordt niet altijd voldaan in de Nederlandse wetgeving.

Ik was vrij teleurgesteld over de beantwoording van de regering. De regering geeft ten aanzien van de schorsende werking aan dat men wel zou willen, maar helaas, de capaciteit ontbreekt. Ik wil de regering herinneren aan het prachtige inzicht dat wij Unietrouw en de leer van het nuttig effect moeten respecteren. Dergelijke beginselen laten zich niet bepalen door de capaciteit.

*N

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Voorzitter.

Allereerst wil de CDA-fractie de minister danken voor zijn heldere uiteenzettingen in zijn memorie van antwoord en de nota naar aanleiding de door onze fractie en andere fracties gestelde vragen.

Wij bespreken hier het wetsvoorstel tot implementatie van een gemeenschappelijk beleid binnen de Europese Unie met betrekking tot de terugkeer naar het land van herkomst van illegale vreemdelingen. Daaronder worden verstaan de vreemdelingen -- niet zijnde onderdanen van de Europese Unie, aangezien de Terugkeerrichtlijn uitsluitend ziet op onderdanen van derde landen -- die geen familielid zijn van een burger van de Europese Unie, noch daarmee gelijkgesteld. Deze groep wordt ook wel "derdelanders" genoemd.

Nederland heeft de verplichting om deze Europese Terugkeerrichtlijn te implementeren en in de eigen wetgeving op te nemen. Dat had eigenlijk al een jaar geleden gebeurd moeten zijn, op een enkel onderdeel na. Nederland riskeert dan ook een boete van zo'n 4 mln. wanneer wij nalatig blijven om de richtlijn te implementeren. Deze miljoenen kunnen beter worden gebruikt!

Het onderhavige wetsvoorstel heeft aanleiding gegeven tot grote onrust en verwarring, met name met betrekking tot de strafbaarstelling op overtreding van het inreisverbod. Ik kom daar nog op terug.

Wij verhalen niet, dat het uitzetten van vreemdelingen -- ook al staat de illegaliteit van hun verblijf hier vast -- een pijnlijke en lastige aangelegenheid is. Mijn fractie onderstreept dat dit op humane wijze moet geschieden met volledige eerbiediging van de grondrechten en waardigheid van de illegale vreemdeling, zoals de Terugkeerrichtlijn verordonneert in overweging 2.

Ons is ter ore gekomen dat het daar in de praktijk nog wel eens aan schort. Zo lijkt ons het in de kou op straat zetten van een aantal mensen uit Somalië uit het asielcentrum in Ter Apel, om een concreet voorbeeld te noemen, niet in overeenstemming met een waardige en humane uitzetting. Dit incident staat helaas niet op zichzelf en mijn fractie verzoekt de regering dan ook dringend, erop toe te zien dat illegale vreemdelingen, niet alleen op papier, maar ook in de praktijk steeds menswaardig worden bejegend, ook bij de uitzetting.

Kamerbreed wordt de noodzaak onderstreept tot het terugdringen van illegale

vreemdelingen in Nederland en in de Europese Unie. Binnen de unie zijn thans duidelijke afspraken gemaakt om te komen tot een gemeenschappelijk beleid in dezen; deze afspraken zijn inmiddels neergelegd in de Terugkeerrichtlijn.

Het onderhavige wetsvoorstel legt deze afspraken neer in de Nederlandse wetgeving en is daartoe ook een geëigend middel. De illegale vreemdeling wordt in een stappenplan, dat door de minister inmiddels helder is uiteengezet, eerst met zachte en vervolgens met steeds hardere hand ertoe bewogen ons land en de gehele Europese Unie te verlaten. Het voorstel geeft algemene regels om illegale vreemdelingen, dat wil zeggen mensen van wie vast is komen te staan dat zij geen recht hebben om in Nederland en de Europese Unie verder te verblijven, naar hun land van herkomst te doen terugkeren. Als zij meewerken, dan worden zij daarin door de Nederlandse overheid begeleid. Als zij echter niet meewerken, dan volgen er wel degelijk sancties. Ik herhaal nog eens dat op zichzelf geen van de fracties de noodzaak betwist om tot een dergelijke terugkeerregeling te komen. Het controversiële punt in dit voorstel is het strafbaar stellen van de illegale vreemdeling nadat hij een inreisverbod heeft gekregen. Hij wordt dus met een straf bedreigd wanneer hij dat inreisverbod overtreedt. Over de strafbaarstelling is grote commotie ontstaan, ook in de maatschappij, getuige het aantal verontruste reacties dat de Kamer heeft ontvangen van allerlei groeperingen, waaronder ook een aantal religieuze organisaties dat op de een of andere wijze betrokken is bij de opvang van vreemdelingen. Het komt ons voor dat deze strafbaarstelling heeft geleid tot een schier Babylonische spraakverwarring, waaraan met name een tweede wetsvoorstel debet is waarvan wij de inhoud nog niet kennen en dat thans voor advies bij de Raad van State ligt. Naar verluidt zou dit wetsvoorstel voorzien in het strafbaar stellen van illegaal verblijf in Nederland op zichzelf. Op dit ogenblik is het namelijk nog zo dat vreemdelingen die in Nederland illegaal verblijven niet strafbaar zijn.

Mijnheer de voorzitter, de minister gaat in zijn memorie van antwoord in op dit laatste, nog niet bij de Staten-Generaal ingediende wetsvoorstel, ter onderscheiding van het onderhavige voorstel dat wij vandaag in dit huis behandelen. Mijn fractie weerstaat de verleiding om in te gaan op het debat over dat andere voorstel. Dat is thans niet aan de orde en wij kennen de inhoud ervan niet. Het ligt ter advisering bij de Raad van State en wij hebben er het volste vertrouwen in dat de Afdeling advisering een advies zal uitbrengen dat geheel in overeenstemming is met de beginselen van de rechtsstaat en met ons rechtsstelsel in het algemeen. Wij wachten het rustig af en zullen het te zijner tijd op zijn merites beoordelen.

De heer **Vliegthart** (SP): Het kan natuurlijk zijn dat al die maatschappelijke organisaties het nog niet goed hebben begrepen. Wellicht helpt het debat van vandaag hierbij. Kan de CDA-fractie wel iets zeggen over de strafbaarstelling die we

vandaag behandelen? Het is wel degelijk een strafbaarstelling van een vorm van illegaliteit.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Ik kom er net op. U wordt op uw wenken bediend. Over het hier wel aan de orde zijnde wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State verschillende keren haar licht doen schijnen. De eerste keer was in april 2010, met een nader rapport op 11 juni 2010. De tweede keer was op 10 juni 2011, naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer. In haar eerste advies, van april 2010, en in het rapport van 11 juni 2010 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State reeds gewezen op het feit dat Nederland de plicht heeft om de richtlijn te sanctioneren en dat die sanctionering ontbrak. Aan dit advies is door de huidige regering dan ook terecht gehoor gegeven door alsnog een sanctionering, namelijk de strafbaarstelling indien het afgegeven reisverbod wordt overtreden, in het wetsvoorstel op te nemen. In dit geval is gekozen voor een strafbaarstelling. Het had ook een bestuurlijke sanctie kunnen zijn, maar die vrijheid heeft de regering.

In het tweede advies van 10 juni 2011 wordt nogmaals uitvoerig uit de doeken gedaan dat deze strafbaarstelling als sanctie op het overtreden van het inreisverbod niet in strijd is met hetgeen Eurocommissaris mevrouw Malmström heeft uiteengezet. Zij spreekt over de strafbaarstelling van illegaliteit op zichzelf. Deze strafbaarstelling is ook niet in strijd met de El Dridi-uitspraak of met de uitspraak die vandaag is gepubliceerd. Hierbij gaat het allemaal over strafbaarstelling van illegaliteit. De strafbaarstelling is juist toegestaan als een proportionele, effectieve en afschrikwekkende maatregel. Hierdoor is de implementatie van de Terugkeerrichtlijn in overeenstemming met de Unietrouw gewaarborgd.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): U zegt dat het allemaal in overeenstemming is met het implementatievoorstel. Ook de uitspraak van vandaag verandert daar niets aan. Ik ben daar net ook op ingegaan. Het Hof heeft vandaag gezegd dat je alleen maar kunt overgaan tot strafrechtelijke sancties op het moment dat de Terugkeerrichtlijn geheel en al is benut en doorlopen. Dat betekent dat het hele stappenplan moet zijn doorlopen, met maatregelen die wij nu in onze regelgeving niet kennen, zoals de meldplicht die nu niet wordt toegepast en de financiële zekerheidstelling. Er moeten eerst andere minder dwingende maatregelen worden toegepast. Als dat allemaal niet werkt, kun je denken aan een strafrechtelijke sanctionering. Hoe beoordeelt u in dat licht dan het implementatievoorstel?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): De minister heeft in zijn memorie van antwoord uitvoerig uiteengezet dat er eerst een heel stappenplan wordt doorlopen, voordat er sprake is van een schriftelijk genomen besluit dat aan de individuele vreemdeling wordt overhandigd. Hierbij wordt de vreemdeling verplicht om terug te keren. Daaraan wordt meestal een inreisverbod toegevoegd. Dat hoeft niet; er kan ook

van worden afgezien. Als er een inreisverbod aan wordt toegevoegd en de vreemdeling dit verbod vervolgens overtreedt, na alle stappen, komt de sanctie aan de orde waarover wij hier spreken en waarover iedereen zo valt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dat stappenplan zegt niets over alle tussenmaatregelen die eerst moeten worden genomen. In het stappenplan wordt gesproken over een terugkeerbesluit, al dan niet met een vertrektermijn, en vervolgens over een inreisverbod. Ik zie helemaal niets van al die minder dwingende maatregelen. In het stappenplan wordt vrij snel overgegaan tot vreemdelingenbewaring. Dat is al het ultimum remedium van de richtlijn. De maximumtermijn van de bewaring moet dus al zijn verstreken, voordat je toekomt aan strafrechtelijke sanctionering.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Mevrouw Strik heeft het over allerlei uitvoeringshandelingen. Wij zijn hier bezig met algemene wetgeving. Ik ben geen voorstander van allerlei uitzonderingsmogelijkheden voor individuele gevallen. De verbijzondering van de algemene regels zal deels in de uitvoeringsmaatregelen, deels in het beleid van het Openbaar Ministerie en deels in de toetsing van de rechter, een nadere uitwerking krijgen. Wij hebben het hier over de implementatie van de richtlijn. Alleen de strafbaarstelling is niet met zoveel woorden in de richtlijn opgenomen, maar deze volgt gewoon uit de Unietrouw, waarin je de maatregelen die je neemt, sanctioneert.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De implementatie van de richtlijn behoort je juist altijd in algemeen verbindende maatregelen op te nemen. Je kunt niet zeggen dat dit wel in de praktijk gebeurt. Daaraan kan natuurlijk niemand recht ontfen. Het gaat er juist om dat het evenredigheidsbeginsel tot uiting komt in de wet zelf. Ik raad u echt aan om voor de beantwoording van de minister de uitspraak van vandaag nog eens te lezen. Daarin staat expliciet dat bepaalde wetgeving, de wetgeving die nu voorligt, wordt verboden door de richtlijn. Dat is toch wel wezenlijke informatie.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): De regelgeving vindt niet alleen in dit wetsvoorstel plaats, maar natuurlijk ook in Algemene Maatregelen van Bestuur en in ministeriële regelingen. Dat zijn allemaal materiële, algemeen verbindende voorschriften, waaraan de burger en dus ook de vreemdeling rechten kan ontfen. De minister heeft al uitgebreid uiteengezet in zijn beantwoording in de Tweede Kamer, in de memorie van antwoord en in de nota naar aanleiding van het verslag, hoe zijn beleid zal zijn. Zelfs als er al een straf is opgelegd, zal deze niet worden uitgevoerd wanneer de vreemdeling meewerkt aan zijn terugkeer. Dat vind ik uiterst prudent, effectief en geheel proportioneel.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): U zegt dat het stappenplan eigenlijk een kwestie is van uitvoering. In de richtlijn is de strafbaarstelling juist het

ultimatum remedium. Dat mag je eigenlijk pas toepassen als je alle andere maatregelen hebt getroffen. Naar mijn oordeel is het dus niet een kwestie van uitvoering, maar een kwestie van het volgen van de logica van de Terugkeerrichtlijn. Het verbaast mij dat u zegt dat het een kwestie is van uitvoering, terwijl het gaat om het principe.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Nee, mevrouw Meurs moet mij niet verkeerd weergeven. Het stappenplan zit wel degelijk in de Terugkeerrichtlijn. Eerst is het de verantwoordelijkheid van de vreemdeling zelf om Nederland en de Europese Unie te verlaten. Hij heeft daarvoor 4 weken de tijd ofwel 28 dagen. Als de vreemdeling dat niet doet, dan wil de Nederlandse overheid hem daartoe dwingen met andere maatregelen, zoals inbewaringneming, overreden et cetera. Pas als die stappen gezet zijn, volgt er een besluit tot terugkeer en een eventueel inreisverbod. Bij overtreding van het inreisverbod volgt als ultimatum remedium de sanctionering: de strafbaarstelling.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Begrijp ik goed dat voor de CDA-fractie de nationale vertaling van de Terugkeerrichtlijn zoals we die nu hebben voorliggen, geheel in lijn is met de Terugkeerrichtlijn?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Ja.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Oké, dan verschillen we daarover van mening.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Ja, dat denk ik ook.

Ik vervolg nu mijn betoog. Het betreft hier dus niet een "rauwelijks" op te leggen straf louter vanwege het feit dat iemand illegaal is, maar een sanctie die pas kan worden opgelegd nadat de vreemdeling, van wie is vast komen te staan dat hij illegaal in Nederland respectievelijk de EU verblijft, de tijd heeft gehad om het land vrijwillig te verlaten. Daarnaast heeft hij een schriftelijk besluit tot terugkeerplicht gekregen, en dus ook de mogelijkheid om het stappenplan te doorlopen, en een inreisverbod. Pas als hij het inreisverbod overtreedt, kan de sanctie worden opgelegd waarover we het hier hebben. Ik herhaal dat ieder land de plicht heeft om er bij de implementatie voor te zorgen dat de richtlijn ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dat wil weer zeggen dat er sancties moeten worden gezet op eventuele overtreding van de richtlijn, want anders heeft het geen zin. Dat is wat hier nu precies gebeurt: niets meer en niets minder. Hier is dus geen sprake van een zogenaamde kop op de richtlijn. De opgelegde sancties sluiten aan bij het systeem van onze wetgeving. Ze zijn proportioneel en effectief en naar wij hopen afschrikwekkend genoeg, zodat zij een prikkel vormen voor de illegale vreemdelingen om alsnog gebruik te maken van de positieve middelen die de Nederlandse overheid biedt om vrijwillig naar hun land van herkomst terug te keren.

De heer **Vliegenthart** (SP): Het was even wachten, maar daar kwam dan toch het antwoord op mijn vraag. De CDA-fractie gebruikt daarbij het woordje hopen. Zij heeft dus de verwachting en niet de zekerheid. Kan de CDA-fractie een reactie geven op alle brandbrieven van kerken, INLIA en vluchtelingenorganisaties waarin gesteld wordt dat dit niet gaat werken en dat dit de terugkeer van de uitgeprocedeerde asielzoekers niet waarschijnlijker maakt? Wil mevrouw Lokin daar eens inhoudelijk op ingaan?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Nee, dat wil ik helemaal niet. We hebben het hier over algemene wetgeving en niet over allerlei verbijzonderingen van vreemdelingspecifieke gevallen. Ik ken die gevallen wel, ook uit eigen praktijk. Als de heer Vliegenthart mij even laat uitspreken, vraag ik het ook aan de minister. Het lijkt de CDA-fractie echter aannemelijk, ofschoon ik dat niet met zekerheid op voorhand kan zeggen, dat met die extra strafbedreiging, na het stappenplan en het inreisverbod, de vreemdeling er extra toe geprest zal worden om mee te werken aan zijn terugkeer.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik stel allereerst vast dat die organisaties niet over individuele gevallen schrijven, maar meer over de algemene werking van dit wetsvoorstel. Ik begrijp dat ik in ieder geval een vraag van de CDA-fractie aan de minister heb kunnen ontlokken, namelijk hoe aannemelijk het is dat daadwerkelijk gebeurt wat de CDA-fractie hoopt. Ik had echter iets meer verwacht en gehoopt van de CDA-fractie. Zou de CDA-fractie bijvoorbeeld iets kunnen zeggen over het mechanisme dat achter die strafbaarstelling zit? Hoe groot acht zij de kans dat asielzoekers die op dit moment bijvoorbeeld niet kunnen terugkeren, nu wel terug zouden kunnen gaan vanwege de dreiging dat ze in het gevang terechtkomen?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Het gaat dan om in het gevang terecht komen of een boete opgelegd krijgen et cetera.

Ik wil nu graag mijn relaas beëindigen, want ik weet niet wat ik in zijn algemeenheid moet antwoorden. We moeten even wachten hoe dit wetsvoorstel, als het wordt aangenomen, daadwerkelijk zal uitpakken.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik ben toch een beetje geïntrigeerd door de dialoog, of eigenlijk de eenzijdige vraagstelling zonder antwoord. Vindt mevrouw Lokin niet met mij dat het een taak van deze Kamer is om te kijken naar de uitvoerbaarheid van wetgeving? Het gaat dan om de vraag hoe die wetgeving in de praktijk uitwerkt en of die wetgeving wel kan werken. Elke keer dat mevrouw Lokin daarnaar wordt gevraagd, zegt zij hier te spreken over de algemene regels waarvan we nog wel zullen zien of ze werken. Dat kan toch niet de bedoeling zijn!

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Nee, dan begrijpt de heer De Graaf mij verkeerd en dan geeft hij mij ook verkeerd weer. Ik heb al een aantal keren

gezegd dat dit wetsvoorstel ook nader zal worden uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur en in verschillende ministeriële regelingen. De effectiviteit wordt door de CDA-fractie helemaal niet bestreden. Integendeel, deze extra maatregel, de strafbaarstelling, is in de ons omringende landen allang een feit. Het loutere feit van de illegaliteit is daar al in wetgeving neergelegd. Wij lopen daarin dus bepaald niet voorop. Zelfs mensenhandelaren adverteren met het feit dat in Nederland illegaliteit niet strafbaar is. Hiermee hebben we in ieder geval, nadat het stappenplan geheel doorlopen is, een begin van strafbaarstelling.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik begrijp dat mevrouw Lokin dit wetsvoorstel van belang vindt omdat er een begin van strafbaarstelling van illegaliteit is. Dat was echter een ander wetsvoorstel. Hier gaat het om de vraag of strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod nu een bijdrage levert aan de daadwerkelijke terugkeer van een vreemdeling, bijvoorbeeld een uitgeprocedeerde asielzoeker. Dat heeft toch niets te maken met het algemene feit dat in heel Europa zo langzamerhand strafbaarstelling plaatsvindt?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Nee. De heer De Graaf zegt het echter wel heel precies en ik dank hem daarvoor. De CDA-fractie is van oordeel dat de dreiging die uitgaat van een strafbaarstelling, na overtreding van een inreisverbod, een effectieve weerslag zal hebben op de bereidheid van de vreemdeling om vrijwillig mee te werken aan zijn terugkeer. Ik hoop daarmee ook de heer Vliegenthart beantwoord te hebben.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mag ik daar nog een vraag over stellen? Mevrouw Lokin hoopt dat mensen op deze manier geprikkeld worden om mee te werken aan hun terugkeer. Stel, dat ze inderdaad geprikkeld worden en dat ze meewerken aan hun terugkeer, maar dat de benodigde reisdocumenten niet worden afgeleverd door de ambassades. Wat vindt mevrouw Lokin dat er dan zou moeten gebeuren? Welke positie zou een vreemdeling dan moeten krijgen?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Als de vreemdeling buiten zijn schuld om hier blijft, terwijl hij meewerkt aan zijn terugkeer, dan is dat een reden om hem een voorlopige verblijfsvergunning te verlenen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mevrouw Lokin vindt dus dat, als er wordt meegewerkt en er worden geen reisdocumenten verstrekt, er een verblijfsvergunning zou moeten worden verstrekt.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Dat is het beleid van de minister. Daar is dus in voorzien als een vreemdeling buiten zijn schuld niet kan terugkeren naar het land van herkomst. Dat is dan een reden om een tijdelijke verblijfsvergunning aan te vragen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mevrouw Lokin triggerde mij met het woord meewerken. Dat criterium geldt inmiddels juist niet meer. Als mensen meewerken en ze krijgen geen reisdocumenten, dan komen ze niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning. Dat is in de praktijk nu juist het knelpunt.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Het wordt toch gewoon in behandeling genomen als ze daarom verzoeken?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik wil niet te technisch worden, maar nu kan men alleen een vergunning krijgen als vaststaat dat iemand buiten zijn schuld niet kan terugkeren naar het land van herkomst. Dat is een veel strenger criterium dan meewerken. Dat blijkt ook wel uit de aantallen: slechts enkele tientallen krijgen een vergunning, terwijl er veel meer mensen zijn die bij de ambassade verzoeken om reisdocumenten, maar deze niet krijgen. Zij zullen met de strafbaarstelling illegaal verblijf worden geconfronteerd, zonder dat zij een perspectief hebben op terugkeer.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Maar is het dan wel hun schuld? Nou ja, dat debat wil ik hier nu niet aangaan.

Voorzitter. De opgelegde sancties zijn naar het oordeel van de CDA-fractie proportioneel en effectief en, naar wij verwachten, afschrikwekkend genoeg, zodat zij een prikkel vormen voor de illegale vreemdelingen om gebruik te maken van de positieve middelen die de Nederlandse overheid biedt om vrijwillig naar hun land van herkomst terug te keren. Naast positieve prikkels zijn er helaas ook negatieve sancties nodig om de illegale vreemdelingen te bewegen, uit de Europese Unie terug te keren naar hun land van herkomst.

Wij zien met name in de ons omringende landen dat sec het illegale verblijf van vreemdelingen in diverse nationale regelingen reeds strafbaar is verklaard. Nederland loopt dus in dezen bepaald niet voorop. In het onderhavige wetsvoorstel is er voldoende ruimte om recht te doen aan de bijzondere omstandigheden van ieder individueel geval. Het voorstel geeft hiertoe uitdrukkelijk de bevoegdheid. Het Openbaar Ministerie en de rechter zullen hiermee in de concrete oplegging van de sanctie rekening hebben te houden. Ten slotte heeft de minister toegezegd dat de sanctie niet ten uitvoer wordt gelegd, en overigens evenmin wordt kwijtgescholden, als de vreemdeling alsnog bereid is mee te werken aan zijn terugkeer naar zijn of haar land van herkomst.

Mijn fractie gaat er voorslagnog van uit dat er voldoende afschrikwekkende werking zal uitgaan van de dreiging van de strafbaarstelling na een opgelegd inreisverbod, wanneer men hieraan niet wenst te voldoen. Ook gaat zij ervan uit dat meer illegale vreemdelingen in de nabije toekomst hierdoor liever eieren voor hun geld zullen kiezen en bereid zullen zijn mee te werken aan een vrijwillige terugkeer naar hun land van herkomst. Wel verzoekt mijn fractie de minister de effectiviteit van de maatregel te monitoren en de resultaten

daarvan aan de Kamer mede te delen na ommekomst van een jaar. Wij zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Swagerman, die zijn maidenspeech zal houden.
**

*N

De heer **Swagerman** (VVD): Voorzitter. Ik brand van verlangen om het cruciale punt, dat tijdens interrupties naar voren is gekomen, te behandelen. Ik zal mijn verlangen onderdrukken, om de leden niet in verleiding te brengen om mij in strijd met de mores van de Kamer te interromperen tijdens mijn maidenspeech. Eerst wil ik de collega's Sent en Hoekstra feliciteren met hun maidenspeech. Ik moet het nog maar bereiken dat ik mijn maidenspeech voltooi!

Het is voor mij een grote eer en vooral ook een genoegen om hier voor de eerste keer het woord te mogen voeren. Ondanks het feit dat ik dat eerder in mijn loopbaan talloze malen publiekelijk heb gedaan als advocaat, officier van justitie en rechter heeft zich een gezonde spanning aangediend. Het wetsvoorstel bevat immers risicovolle instrumenten, die kunnen leiden tot een inreisverbod, c.q. uitzetting van mij uit de Kamer, als ze op mijn inbreng voor dit plenair debat betrekking zouden hebben. Ik zal het niet zover laten komen.

In zijn algemeenheid valt deze minister niet te benijden. Zoals de NRC het enige weken geleden omschreef: het immigratie- en asielbeleid is uiterst complex en zeer emotioneel beladen. Tel de grote ambities van het kabinet op dit terrein en de onvoorspelbaarheid en onbestuurbaarheid van migratiestromen daarbij op, en er ontstaat een vrij giftig brouwsel. Dat wekt beroering in de samenleving.

Laat ik hier maar meteen zeggen dat ik op zichzelf sympathie heb voor de personen achter de brievenactie die tegen dit wetsvoorstel is gevoerd. Dat is niet zozeer het geval vanwege de inhoudelijke tegenargumenten, want ik acht die niet valide, als wel vanwege de oprechte gevoelens van medemenselijkheid. Het gaat echter primair om het bieden van oplossingen voor het probleem van illegaal verblijf. Mijn fractie is met de regering van oordeel dat illegaal verblijf in Nederland moet worden ontmoedigd, waarbij een snelle implementatie van de Terugkeerrichtlijn noodzakelijk en geboden is. Ik wil er reeds nu geen misverstand over laten bestaan dat mijn fractie het wetsvoorstel steunt.

De kern van de gevoerde discussie met de regering tot nu toe betreft de kwestie van de strafbaarstelling van het overtreden van het inreisverbod. Ik dank de minister voor de genuanceerde wijze waarop hij de vele vragen hierover tot nu toe heeft beantwoord. Ofschoon ik nog wel een aantal vragen heb, volgt mijn fractie de regering goeddeels op dit punt.

Reeds eenvoudige logica dwingt volgens mij tot de conclusie dat een verbod zonder sanctie geen

verbod kan zijn, maar daar valt natuurlijk veel meer over te zeggen. De titel van een interessant artikel over de thans aan de orde zijnde materie luidt "Illegaliteit als strafbaar feit: het rijmt wel maar het spoort niet". Liever zou ik het willen omdraaien: het rijmt ogenschijnlijk niet. Als de overtreding immers wordt bestraft met hechtenis, zoals hier het geval is, staat dat terugkeer in beginsel in de weg en is dat niet te rijmen met het doel van de te implementeren richtlijn, te weten terugkeer. Het spoort echter juist wel, want als aan alle overige middelen is voldaan en die hebben gefaald, stationnetje voor stationnetje is gepasseerd en de vreemdeling niet wil meewerken aan terugkeer, dan moet aan het eind van de rit worden afgerekend met sanctiëring.

Er zit naar het oordeel van mijn fractie ook geen tegenstrijdigheid in, zolang maar het uitgangspunt wordt gehanteerd dat vertrek voor executie van de sanctie wegens illegaal verblijf gaat en daarmee "spoort". Ook de minister heeft dat steeds expliciet benadrukt. Voorts is heel belangrijk dat de inspanningen van de overheid zich primair richten en gericht blijven op het bij voorkeur vrijwillige, maar zo nodig gedwongen vertrek van illegale vreemdelingen uit Nederland.

Ik ga wat dieper in op de vraag of de sanctiëring die de regering heeft gekozen, in de vorm van bedreiging met hechtenis van maximaal zes maanden of een geldboete, binnen de kaders van de Terugkeerrichtlijn blijft. Mijn fractie meent dat dit het geval is.

Bij de beoordeling van deze cruciale vraag bij dit wetsvoorstel is een tweetal bronnen van belang, namelijk het advies van de Raad van State en het El Dridi-arrest van het Europese Hof. Ik put voor zover relevant uit rechtsoverweging 52 uit het arrest-El Dridi: "Wat vervolgens de dwangmaatregelen betreft die de lidstaten krachtens artikel 8, lid 4, van richtlijn 2008/115 ten uitvoer kunnen leggen, moet worden vastgesteld dat in de situatie waarin met dergelijke maatregelen het verwachte resultaat, te weten de verwijdering van de onderdaan van een derde land tegen wie zij zijn getroffen, niet kan worden bereikt, het de lidstaten vrij blijft staan om met name die maatregelen, zelfs van strafrechtelijke aard, te treffen die de onderdanen ervan kunnen doen afzien hun illegaal verblijf op het grondgebied van die staten voort te zetten." Weliswaar wordt in rechtsoverweging 58, ook weer voor zover van belang, overwogen: "Bijgevolg kunnen de lidstaten, in het geval waarin dwangmaatregelen ter uitvoering van de gedwongen verwijdering geen succes hebben, niet bepalen dat een vrijheidsstraf wordt opgelegd enkel omdat een onderdaan van een derde land, nadat hem een bevel tot verwijdering van het nationale grondgebied is betekend en de bij dat bevel gestelde termijn is verstreken, zijn illegale aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat voortzet, maar moeten zij hun op de uitvoering van het verwijderingsbesluit gerichte inspanningen voortzetten."

Laten we wel zijn: verwijdering goedschiks of kwaadschiks is natuurlijk ook steeds de politieke

bedoeling. Daarom heeft de minister in de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag uitvoerig het stappenplan, dat voorafgaat aan sanctiëring, toegelicht. Voorts heeft hij duidelijk aangegeven dat, indien een eventuele vrijheidsstraf een belemmering vormt voor terugkeer, zodra deze mogelijkheid zich voordoet door middel van uitzetting of gecontroleerd vertrek, diezelfde belemmering afbreuk zou doen aan de doelstelling van de richtlijn. Daarom zal in die gevallen de vrijheidsstraf die is opgelegd wegens overtreding van het inreisverbod, aldus de minister, worden opgeschort. Nu dringt zich een heel cruciale vraag op, namelijk hoe de minister dit in de praktijk ziet gebeuren. Graag krijg ik daarop een nadere toelichting, in het bijzonder of en in hoeverre dit via een nieuwe OM-richtlijn met betrekking tot tenuitvoerlegging zal worden gerealiseerd.

De Raad van State heeft uitdrukkelijk geadviseerd het Europese inreisverbod met een beroep op de Unie- of Gemeenschapstrouw zelfstandig te sanctiëren, waarbij is benadrukt dat de sancties evenredig dienen te zijn. Die Unietrouw of Gemeenschapstrouw en de leer van het nuttig effect zorgen voor een nadere specificatie en aanvulling van de verplichting tot implementatie. De lidstaten zijn gehouden tot het treffen van de noodzakelijke maatregelen voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het door de Europese regelgeving beoogde resultaat. De Unietrouw en de leer van het nuttig effect vereisen, in onderlinge samenhang beschouwd, dat daadwerkelijke toepassing, handhaving en eventueel sanctiëring gewaarborgd worden, ook wanneer de Europese regelgeving hierover geen expliciete bepalingen bevat.

Voorts is naast of als uitwerking van de genoemde beginselen ook nog een aantal andere beginselen van Unierecht relevant, namelijk de beginselen van effectiviteit, proportionaliteit en de eis van afschrikwekkendheid. De VVD-fractie vindt dat terug in dit wetsvoorstel. Ik werp nog wel de vraag op waarom het allemaal zo lang heeft moeten duren alvorens dit voorstel is ingediend, zelfs zodanig laat dat reeds een boete is aangekondigd door de Europese Commissie. Het is al gememoreerd. Dat is helaas niet de eerste keer.

Kan de minister toezeggen dat hij deze Kamer een overzicht zal verstrekken van de gevallen waarin boetes zijn opgelegd, alsook van de gevallen waarin dat dreigt rond de implementatie van Europese regelgeving, voorzien van een analyse van oorzaken en oplossingsrichtingen?

De ministerraad is op 16 september jongstleden akkoord gegaan met het wetsvoorstel over strafbaarstelling illegaliteit, zoals dat in het regeerakkoord was aangekondigd. Het is vandaag al genoemd. Hierbij gaat het om de strafbaarstelling van illegaal verblijf als zodanig. Dit wetsvoorstel, zo heb ik begrepen, ligt thans bij de Raad van State.

De minister heeft bij meerdere gelegenheden aangegeven dat er geen verband bestaat tussen beide voorstellen. Het heeft mij enigszins verbaasd dat hij ter toelichting uitvoerig is ingegaan op een nogal formele uitleg, te weten dat

beide wetsvoorstellen in tijd separaat zijn voorbereid, daarbij vooral verwijzend naar het feit dat hij het wetsvoorstel ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn in het overdrachtdossier van zijn voorganger aantrof.

Ik realiseer mij dat "the proof of the pudding is in the eating", te weten dat de verhouding tussen beide wetsvoorstellen ongetwijfeld aan de orde zal komen als het eerstgenoemde wetsvoorstel te zijner tijd in de Kamer zal komen. Ik zou echter ook thans wel willen weten waar nu de belangrijkste verschillen liggen in termen van vragen als wie wanneer en waarom strafbaar is.

Ik kom tot een afronding. Mijn fractie kan zich vinden in de wijze waarop de regering uitvoering heeft gegeven aan de implementatieverplichting voortvloeiend uit de richtlijn. Zij is daarmee gebleven binnen de bandbreedtes zoals die kunnen worden afgeleid uit de richtlijn zelf, alsmede de toepasselijke jurisprudentie. Het kan worden beschouwd als een ondersteuning van een adequaat en rechtvaardig verwijderings- en terugkeerbeleid. Ik zie met belangstelling uit naar de antwoorden van de minister.

Alvorens af te sluiten het volgende. Ik had mij voorgenomen om, als ik ooit in het kader van de politiek een wezenlijke, publieke toespraak zou houden, een citaat van Winston Churchill te gebruiken. Ik heb gearzeld, omdat ik geen op het onderwerp van vanmiddag betrekking hebbend citaat kon vinden. Een heel mooi citaat naar mijn oordeel, dat het de liberalen zo eigen optimisme reflecteert, luidt als volgt. Het is een citaat van zeventig jaar geleden, van december 1941. "Lift up your hearts. All will come right. Out of the depths of sorrow and sacrifice will be born again the glory of mankind."

De **voorzitter**: Mijnheer Swagerman. Gefeliciteerd met uw maidenspeech. Voor u zich politiek engageerde had u al een indrukwekkende loopbaan in de magistratuur achter de rug. U werd in 2008 lid van de VVD en u vervult met het lidmaatschap van de Eerste Kamer uw eerste politieke functie. Uw profiel is in zekere zin ook kenmerkend voor de taakopvatting en de samenstelling van de Eerste Kamer. Immers, een breed gedeelte opvatting in dit huis is dat maatschappelijke ervaring en deskundigheid voor besluitvorming in de senaat minstens zo zwaar wegen als politieke wapenfeiten of een partijideologisch profiel.

In uw loopbaan zat u vaak dicht bij het vuur van politiek en landsbestuur. In de periode 1994-1997 was u officier van justitie op de Nederlandse Antillen met als standplaats Curaçao. In die functie was u projectcoördinator voor invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering voor zowel de Antillen als Aruba. Later, in 2001 en 2002, was u advocaat-generaal op de Nederlandse Antillen, een gewichtige juridische positie die u ook in aanraking bracht met het bestuur van dit deel van het Koninkrijk. In de geregelde contacten met de departementen in Den Haag en hun leiding groeide ook uw belangstelling voor de politiek.

In 2006 maakte u een opmerkelijke carrièrewending en werd u directeur Security Services bij de luchtvaartonderneming KLM. In deze functie hebt u te maken met internationale verdragen, codes of conducts en de wet- en regelgeving van tientallen landen. Ook in dit beroepsveld kruisen uw wegen dikwijls met die van de diplomatie en de politiek.

Een van uw geliefde bezigheden in uw vrije tijd is het lezen van biografieën en het documenteren van streekgeschiedenis. Die kennis vindt onder meer haar weg naar een krant voor dementerende bejaarden, die wordt uitgegeven door de Stichting Geschiedenis Teruggehaald, waarvan u voorzitter bent. Kenners van de ouderenzorg weten hoe belangrijk het is om zingeving te zoeken in het terugroepen van het verleden.

U bent ook sportman. U doet aan voetbal, cricket, fitness en hardlopen. Uw nevenfuncties hadden ook betrekking op het bestuur in de sportwereld. Zo was u voorzitter van de raad van commissarissen van een voetbalclub in het betaald voetbal. Dat dit niet zonder risico is, is tegenwoordig algemeen bekend.

Ik ben ervan overtuigd dat u in de juridische en historische setting van de Eerste Kamer uw hart zult ophalen. Ik wens u veel succes met uw werkzaamheden als lid van de Kamer. Laat ik afsluiten met de woorden van Churchill: "This is not the end. It is not even the beginning of the end. But it is, perhaps, the end of the beginning."

Ik geef de leden graag even de gelegenheid om de heer Swagerman geluk te wensen met zijn maidenspeech.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

De heer **Thom de Graaf** (D66): Voorzitter. Ik feliciteer collega Swagerman van harte met zijn maidenspeech. Ik wens hem nog veel gezonde spanning toe in veel publieke optredens.

Ik zeg minister Leers dank voor zijn uitvoerige beantwoording van de vragen die in deze Kamer zijn gerezen over de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Hoewel wij aanvankelijk bevreesd waren dat de gang langs de Eerste Kamer vanwege de overschrijding van de implementatietermijn een noodgang zou worden, heb ik toch aan de schriftelijke behandeling de indruk overgehouden dat snelheid en zorgvuldigheid niet elkaars vijand hoeven te zijn. Ik ga ervan uit dat de plenaire behandeling vandaag die indruk alleen maar zal onderstrepen.

In het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn worden twee nieuwe begrippen geïntroduceerd die uit deze richtlijn voortvloeien: het terugkeerbesluit en het inreisverbod. Mijn fractie heeft geen enkel bezwaar tegen de introductie van deze begrippen in ons nationale vreemdelingenrecht nu zij een direct uitvloeisel

vormen van de door ons op de hoofdlijn gesteunde Terugkeerrichtlijn. Deze hoofdlijn houdt in dat een goed, humaan en duidelijk vreemdelingenbeleid in de Europese Unie gebaat is bij een stevig, eveneens duidelijk en zorgvuldig terugkeerbeleid.

Vreemdelingen die niet in de Europese Unie en in Nederland kunnen blijven, behoren in stappen die oplopen in zwaarte -- ik verwijs naar het El Dridi-arrest -- te worden begeleid en uiteindelijk, indien nodig, ook te worden gedwongen daadwerkelijk naar het land van herkomst terug te keren. Vanzelfsprekend, zou ik geneigd zijn te zeggen, want een afgewogen vreemdelingenbeleid kan niet zonder een duidelijk sluitstuk.

Mijn fractie realiseert zich dan ook dat, in weerwil van alle regelingen die we maar kunnen bedenken en in weerwil van alle stevige politieke standpunten die in het asiel- en immigratiedebat bij voortduring worden ingenomen, een volstrekt sluitend stelsel helaas een idee-fixe zal blijven. Vreemdelingen kunnen niet altijd terug, zelfs als ze volledig bereid zijn aan hun terugkeer mee te werken. Er is in alle grote gemeenten in ons land tal van voorbeelden bekend van mensen die tussen wal en schip vallen, bijvoorbeeld omdat in het land van herkomst de bevolkingsadministratie niet op orde is, de bureaucratie aldaar onvoorstelbaar blijkt of terugkeer niet door betrokkene maar door anderen actief wordt tegengewerkt. Toch worden niet alle uitgeprocedeerden die zich in deze omstandigheden bevinden, "buiten schuld gesteld", zoals dat officieel heet. Dat schept een grote grijze zone van vreemdelingen die onuitzetbaar (blijken te) zijn, waar gemeenten, hulporganisaties en individuele burgers lastig in kunnen komen te verkeren.

Enerzijds mag noodopvang bieden immers geen legitimatie vormen voor degenen die op grond van de nationale wet hun rechten verbruikt hebben. Anderzijds vragen maatschappelijke zorgvuldigheid en humaniteit om hulp aan hen die deze ook echt nodig hebben. Onuitzetbaarheid ondergraaft de effectiviteit van terugkeerbeleid, zo zeg ik het Humanistisch Verbond na, dat dat aan ons heeft geschreven. Het zou goed zijn als de minister daar in deze Kamer een beschouwing aan wil wijden. Wordt de buitenschuldstelling bijvoorbeeld niet te beperkt gehanteerd?

Veel onrust bij het onderhavige wetsvoorstel hangt samen met de strafbaarstelling van het in weerwil van een inreisverbod in Nederland verblijven. Het is goed dat minister Leers zowel in de Tweede Kamer als in de schriftelijke gedachtewisseling met de Eerste Kamer nadrukkelijk het onderscheid heeft gemaakt met de algemene strafbaarstelling van illegaal verblijf zoals die in de gedoogcoalitie is afgesproken. Dat is iets anders en wat mij betreft nog iets ergers, maar dat wetsvoorstel komt er nog aan. Ik weet niet of daar al afspraken over zijn gemaakt met de nieuwe gedoogpartner, de SGP. Ik hoop van niet. Wij komen daar vermoedelijk komend jaar nog over te spreken, als dat de Tweede Kamer passeert. Het is niet hetzelfde, maar de facto zou de grote meerderheid van illegaal in ons land verblijvende vreemdelingen al onder de nu voorliggende

strafbaarstelling kunnen vallen, hetgeen de vraag doet rijzen waarom het kabinet daarnaast ook nog inzet op die algemene strafbaarstelling. Dat is toch niet alleen zo omdat een gedoogpartner dat heeft uitonderhandeld?

Het wetsvoorstel implementatie Terugkeerrichtlijn bevat de strafbaarstelling op het in ons land verblijven als een inreisverbod is uitgevaardigd. Dat zal het geval zijn als iemand niet meewerkt aan zijn terugkeer of zich pas vrijwillig meldt na de daarvoor geldende termijnen. Ik wil die strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod toetsen aan de volgende criteria. Ten eerste, vereist de Terugkeerrichtlijn deze strafbaarstelling? Is er sprake van een noodzakelijk en onvermijdelijk uitvloeisel daarvan? Ten tweede, draagt de strafbaarstelling bij aan de effectiviteit van het terugkeerbeleid en is de strafbaarstelling in de praktijk werkbaar? Ten derde, is er voldoende ruimte voor individuele beoordeling en belangenafweging die in weerwil van de algemene lijn tot uitzonderingen kunnen leiden?

Ik heb zelden een minister de Raad van State zo zien prijzen als minister Leers. Van dit kabinet kan ik mij helemaal niemand herinneren die dat deed. Als zijn collega Donner dat zou hebben gedaan, had ik het kunnen begrijpen. De minister voor Immigratie en Asiel omhelst de Raad van State als dé autoriteit, die hem het licht heeft laten zien. Het advies van de Raad van State van 8 oktober 2010 over het ontwerpbesluit implementatie Terugkeerrichtlijn liet hem geen andere keuze dan het door zijn voorganger, minister Hirsch Ballin, ingediende wetsvoorstel ingrijpend te herzien en alsnog een strafbaarstelling voor verblijf in weerwil van het inreisverbod op te nemen. Ik zal niet zeggen dat een advies van de Raad van State ook maar een mening is. Integendeel, maar de Afdeling advisering pleegt evenmin een vorm van hoogste rechtspraak.

De regering kwam zelf nog kort voor het aantreden van het huidige minderheidskabinet tot een andere, zorgvuldig onderbouwde conclusie, namelijk dat het niet nodig was en uitvoeringstechnisch ook niet wenselijk om overtreding van het inreisverbod in het algemeen strafbaar te stellen. Oud-minister Hirsch Ballin stelde zelfs dat het zich feitelijk verblijf verschaft hebben in weerwil van een signalering ter fine van weigering van de toegang in Nederlandse optiek niet strafwaardig is. Daarom volstond de regering vorig jaar nog met alleen strafbaarstelling als aan het inreisverbod ook een ongewenstverklaring was toegevoegd. Minister Leers stelt nu dat het advies van de Raad van State, dat onder meer ingaat op het principe van de Unietrouw, het waarborgen van het nuttig effect van de Europese richtlijnen, hem ertoe noopte om de constructie van zijn ambtsvoorganger bij het oud vuil te zetten en een algemene strafbaarstelling aan de implementatie toe te voegen. Zelfs als de minister daadwerkelijk meent dat het woord van de Raad van State wet is, waar ik hem nog vaak aan hoop te herinneren, is het nog maar de vraag of dat woord ook noodzaakt tot strafbaarstelling en dus tot criminalisering van verblijf in weerwil van het inreisverbod. Daar

spreken wij namelijk over. Bestuursrechtelijke sancties zouden mogelijk zijn. Anderen hebben daar ook over gesproken. Bovendien betekent het uitgangspunt van Unietrouw geenszins dat niet naar minder vergaande en meer proportionele wegen mag worden gezocht om de effectiviteit van Europese richtlijnen te waarborgen. In het verslag heeft mijn fractie gerefereerd aan de verklaring van Eurocommissaris Malmström over de implementatie van de richtlijn. Ik ben het bij nader inzien met de minister eens dat daaruit niet mag worden afgeleid dat strafbaarstelling zich per definitie niet zou verdragen met de richtlijn of niet zou kunnen worden beschouwd als een vorm van implementatie. Maar het omgedraaide, namelijk dat de richtlijn niet zonder strafbaarstelling kan, heeft zij zeker niet gezegd.

Als deze strafbaarstelling geen nationale kop op de Terugkeerrichtlijn is, betekent dit dan in de visie van de minister dat in alle Europese landen deze strafbaarstelling zou moet worden ingevoerd als het rechtstreeks voortvloeit uit de richtlijn? Die uitspraak zou ik de minister in dat geval graag horen doen. Ik waag dat te betwijfelen. Kortom, vooralsnog overtuigen de redeneringen van de minister op dit punt ons allerminst. We zijn vanzelfsprekend wel erg blij met de trouw die hij namens het kabinet bij herhaling aan de Europese Unie uitsprekt.

Zou deze door de regering toegevoegde strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod überhaupt effectief kunnen zijn? Mijn fractie heeft hier twijfels bij. Nog daargelaten de gevallen die ik reeds eerder noemde, waarin onuitzetbaarheid niet per se de schuld van de uitgeprocedeerde is, zal niet zelden de betrokkene de strafbaarstelling zien als een verzwarende van zijn opdracht om terug te keren. Kan hij dat immers niet binnen de gestelde termijn, dan krijgt hij een veelal onverhaalbare boete van maar liefst maximaal €3800 en dus in de regel een vervangende hechtenis van maanden, waarna vervolgens in het beste geval een vliegreis met onbekend perspectief wacht. Mijn fractie sluit niet uit dat deze strafbaarstelling eerder tot meer illegaliteit dan tot meer terugkeer zal leiden. Ik vraag de minister nadrukkelijk daarop in te gaan. Het kan bovendien geen kwaad als de minister nog eens het stappenplan schetst waarin, zoals hij zelf zegt, de strafbaarstelling niet het begin- maar het sluitstuk zou zijn. Ik haal graag de woorden van de minister aan die hij bij de behandeling aan de overzijde sprak: "Een wegens de overtreding van het inreisverbod opgelegde straf mag er nooit toe leiden dat vertrek uit Nederland wordt verhinderd of vertraagd." Verstandige woorden, maar hoe moet ik mij dat concreet voorstellen? Een overtreder zonder geld zal toch de vervangende hechtenis moeten ondergaan of laat de minister nu al weten dat executie van de vervangende celstraf in de meeste gevallen niet zal plaatsvinden omdat dit nu eenmaal per definitie vertragend voor de terugkeer is? Het is goed om dat duidelijk te hebben. Ik weet namelijk niet wat dat voor invloed heeft op degenen die zouden moeten terugkeren.

Tot slot. Welke ruimte biedt de nieuwe regeling voor individuele weging en besluitvorming? Artikel 66, achtste lid geeft de minister de mogelijkheid om van het uitvaardigen van een inreisverbod af te zien om humanitaire of andere redenen. Ik zou de minister willen uitnodigen om hier zijn zienswijze over te geven. Geldt ook hier het criterium van schrijnende gevallen met een discretionaire ruimte voor de minister of is de opsomming die hij eerder heeft gegeven, namelijk mensen met een zwakke gezondheid, minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel, limitatief?

Voorzitter. Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af. Het moge duidelijk zijn dat de fractie van D66 vooralsnog niet erg positief is over het door het kabinet gepimpte wetsvoorstel. We zien het als een onnodige en niet door de Europese richtlijn afgedwongen buiging naar de gedoogpartner, maar ik vermoed dat minister Leers daar heel anders over denkt.

*N

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. Hoewel onze fractie niet heeft deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding -- een kleine fractie kan wel veel, maar niet alles -- hechten wij eraan om een bijdrage te kunnen leveren aan het plenaire debat over de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Voor onze fractie blijven in de kern de volgende twee vragen aan de orde. Ten eerste. Is de strafrechtelijke sanctionering die deze wetswijziging verbindt aan het inreisverbod noodzakelijk en wenselijk? Ten tweede. Levert deze wetswijziging een bijdrage aan het vraagstuk van illegaal verblijf in Nederland en in hoeverre brengt ze een oplossing dichterbij?

Het voorstel is erop gericht, de EU-richtlijn uit 2008 om te zetten in nationale wetgeving en doet dat door een aanpassing van de Vreemdelingenwet. De minister volgt daarbij de bepalingen van de richtlijn en past deze vrij getrouw toe. Het is echter opvallend dat het voorstel op het punt van de sanctionering een stap verder gaat. Er worden strafrechtelijke maatregelen ingeroepen bij niet-naleving van het inreisverbod, dat vanzelf volgt op het niet-vrijwillig naleven van een ingesteld terugkeerbesluit. In antwoord op de vele vragen die op het punt van de sanctionering aan de minister zijn gesteld, verwijst hij naar het advies van de Raad van State, waarin staat dat sanctionering gepast is en gevorderd wordt door de Europese richtlijn. Alleen de wijze waarop de sanctionering haar beslag zou moeten krijgen, is een aangelegenheid van de lidstaten zelf. De minister kan dus zeggen dat hij doet wat volgens de interpretatie van de Raad van State zou moeten gebeuren. Alleen, in de wijze waarop de sanctionering wordt vormgegeven is hij vrij.

De minister heeft gekozen voor een strafrechtelijke sanctie die bestaat uit vrijheidsbeneming. Deze keuze had niet de dwingende uitkomst hoeven te zijn. De rechtsbasis die de minister als grondslag voor de sanctie neemt, sluit aan bij artikel 108 van de Vreemdelingenwet. De minister wijst er zelf ook op

dat dit artikel een natuurlijk aansluitingspunt geeft. Dit artikel gaat over vrijheidsbeneming op zwaarwegende gronden, die zijn aangegeven in artikel 56 van de Vreemdelingenwet. Daarin is sprake van dergelijke sancties indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vereist. Dit impliceert dat het negeren van een inreisverbod vergeleken wordt met en zelfs gerubriceerd wordt onder de zwaarste vorm van overtreding die de Vreemdelingenwet kent. De Vreemdelingenwet kent blijkens artikel 3 ook andere gronden voor verwijdering, namelijk in lid a, het niet in bezit zijn van een geldig document voor grensoverschrijding, of lid c, het niet beschikken over voldoende middelen tot levensonderhoud. Volgens het kabinet is het zo dat iemand die hier illegaal verblijft en bijvoorbeeld niet over geldige uitreisdocumenten beschikt, bij het overtreden van het inreisverbod beoordeeld wordt als iemand die de belangen van de openbare orde of de nationale veiligheid schaadt. Diegene krijgt daarbij de in artikel 108 vermelde sanctie opgelegd. Dit zijn heel zware middelen waarop de Terugkeerrichtlijn beslist niet heeft gedoeld.

In hoofdstuk IV, artikel 15, lid 1 van de Terugkeerrichtlijn staat dat als ultimum remedium een onderdaan van een derde land tegen wie een terugkeerprocedure loopt, alleen in bewaring gehouden kan worden om zijn terugkeer voor te bereiden. Hij kan dus enkel in bewaring gehouden worden met het oog op de voorbereiding van een verwijdering. Dit mag hoogstens zes maanden met een verlenging van twaalf. Deze termijnen komen inderdaad overeen met artikel 108 van de Vreemdelingenwet -- misschien zijn ze zelfs geïnspireerd op onze Vreemdelingenwet -- maar daarmee houdt de gelijkenis ook wel op. Nederland zal met de aanneming van deze wetswijziging illegalen niet louter in bewaring nemen met het oog op een spoedige verwijdering, maar primair omdat deze illegalen worden aangemerkt als gevaar voor de openbare orde en de nationale veiligheid. Dat is toch wel heel kras! Het criminaliseert wel degelijk de illegaal die om wat voor reden dan ook een inreisverbod overtreedt.

De sancties die Nederland hiermee invoert zijn dus zwaar. Ze zijn niet noodzakelijk, want zelfs doelbewust in de sfeer van het strafrecht gezocht. Dat hoefde niet. Ze zijn eigenlijk ook overbodig, aangezien we al de figuur kennen van vreemdelingenbewaring. Wie in vreemdelingenbewaring is geweest, is al in aanraking geweest met de bestuursrechter. Deze heeft getoetst wat de belangen zijn van de Nederlandse Staat in relatie tot het individueel belang van de vreemdeling. Wanneer dat heeft geleid tot vrijlating zonder daadwerkelijke uitzetting voegt de strafrechtelijke toetsing van het negeren van het inreisverbod niets toe. Waar we de systematiek kennen van bestuursrechtelijke toetsing is deze wijze van sanctionering dus ook niet wenselijk. Zou de minister kunnen aangeven wat een strafrechter moet bepalen wanneer een bestuursrechter zich al heeft uitgesproken over een individueel geval?

Dat brengt mij bij mijn tweede vraag: helpt deze wetswijziging bij de oplossing van het vraagstuk van de illegaliteit? De Terugkeerrichtlijn heeft niet primair als doel om illegaal verblijf van vreemdelingen terug te dringen. Dit lijkt nu welhaast de strekking van de wetswijziging, maar dat is beslist onjuist. Met de richtlijn wordt beoogd dat, als een terugkeerbesluit met inreisverbod eenmaal is opgelegd, die terugkeer onder bepaalde humane voorwaarden moet plaatsvinden. Daarbij gaat het uitdrukkelijk om de bescherming van de vreemdeling zelf. De Terugkeerrichtlijn gaat in op de positie van minderjarigen, gezinnen en zieken en wil onderdanen van derde landen die verwijderd dienen te worden, niet eindeloos in bewaring houden en zeker niet beschouwd hebben als gewone gevangenen. Ik verwijst naar artikel 16, lid 1 van de Terugkeerrichtlijn.

De voorliggende wetswijziging, die de implementatie van deze richtlijn regelt, richt zich echter sterk op het sanctie-instrument en gaat nauwelijks in op de normen en voorwaarden van de richtlijn die de positie van de vreemdeling betreffen. Daarom vraag ik de minister expliciet hoe de implementatie van bijvoorbeeld artikel 5 zal plaatsvinden. Dit artikel gaat over het belang van het kind en het gezins- en familieleven en over de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land. Wat betekenen deze voorwaarden concreet in de omzetting naar onze wetgeving?

Veel organisaties die betrokken zijn bij het werk met vluchtelingen in Nederland hebben aangegeven dat de in deze wet aangekondigde sanctiebepalingen het vraagstuk van de illegaliteit juist zullen vergroten en niet zullen bijdragen aan een oplossing. Zij die hulp nodig hebben, vanwege ziekte of anderszins, zullen minder geneigd zijn, zich bij instanties te voegen. Slachtoffers van mensenhandel, mensen die hier tegen hun wil zijn gebracht, worden hiermee niet geholpen. Zij worden onnodig bedreigd en gestigmatiseerd. Een terugkeerprocedure heeft alleen zin als er kansen zijn op terugkeer naar het land van herkomst. Vandaar dat in de Terugkeerrichtlijn wordt gesteld dat beslissingen op grond van deze richtlijn per geval genomen moeten worden. Daarbij past prudentie en niet de generieke dreiging met het strafrecht die het bestaan van de betrokken mensen nog drukkender maakt. Deze mensen dreigen gebrandmerkt te worden als criminelen. De wetswijziging helpt niet bij het oplossen van het vraagstuk van de illegaliteit. Ondanks deze kritiek, ziet onze fractie met belangstelling uit naar de antwoorden van de minister.

*N

De heer **De Lange** (OSF): Voorzitter. Ik spreek mede namens de 50PLUS-fractie.

Graag begin ik met de heer Swagerman te feliciteren met zijn maidenspeech.

Het voorliggende voorstel ter wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 is belangrijk. Illegaal verblijf in Nederland is ongewenst, niet in het minst voor de illegalen zelf, die in de eerste plaats

slachtoffer zijn omdat ze niet volwaardig aan de samenleving kunnen deelnemen. Daarnaast heeft ons land er het grootste belang bij dat onze regels en wetten worden nageleefd om het respect van de burger voor onze wetgeving een onmiskenbare basis in de waarneembare feiten te geven. Het gaat dus om heldere, effectieve wetgeving die bovendien handhaafbaar is en ook in de praktijk gehandhaafd wordt. Voldoet het voorstel aan deze simpele eisen?

Reeds de lange reeks van vragen gesteld in de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad (I&A/JBZ) en de uitgebreide memorie van antwoord van de minister zijn een welsprekende indicatie van de complexiteit van de problematiek. De afstemming met andere landen van de Europese Unie, hoewel cruciaal, is op veel punten gebrekkig. Ook het feit dat procedures op dit gebied zich in veel gevallen over een lange, zo niet veel te lange, tijd uitstrekken, helpt niet om tot effectieve besluitvorming en implementatie te komen. Wat dat betreft klinkt de simpele roep om alle illegalen uit Nederland te verwijderen begrijpelijk en voor sommigen ook aantrekkelijk; maar is het ook mogelijk? Zijn de middelen die in dit wetsvoorstel te hulp worden geroepen niet erger dan de kwaal? Ik geef een korte analyse.

Er is een flinke groep illegalen die grote problemen hebben met terugkeer naar een weigerachtig thuisland, geen thuisland hebben, of de illegaliteit in Nederland verkiezen boven een leven in een land waar voor hen, om wat voor reden dan ook, geen toekomst is. De tijd dat Nederland werd gezien als een tolerant en gastvrij land ligt inmiddels achter ons. Door de rabiante inspanningen van een gedoogpartner die in elke betekenis van het woord een uitwas van de VVD is, bestaat de indruk dat mensen eerder dan voorheen liever de illegaliteit kiezen dan te vertrouwen op een fatsoenlijke rechtspleging in ons land.

De voorgestelde strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod is een maatregel die flink oogt, maar hoogstwaarschijnlijk niet het beoogde doel zal dienen. Dit voorstel, in combinatie met andere vormen van strafbaarstelling uit het gedoogakkoord die nog in voorbereiding zijn, is een regelrechte uitnodiging tot een onderduiken in de illegaliteit. Het handhaven van de wetgeving zal immers op enorme problemen stuiten. Allereerst is het moeilijk te geloven dat bevoegde opsporingsambtenaren aan dit soort zaken een hoge prioriteit zullen geven; of is de regering, onder druk van de gedoogpartner, van plan om speciale "illegalen-cops" aan te stellen? Voorts zal blijken dat in veel gevallen de opgespoorde illegaal jarenlang een gewaardeerd lid van de samenleving is geweest, met een breed gedragen verzet tegen uitzetting als gevolg. Komen er meer Mauro's, meer Jossefs? Dat is voorwaar een weinig lonkend perspectief.

Samenvattend: moeten wij in onze "chambre de réflexion" onze instemming betuigen met wetgeving die een hoog symboolgehalte heeft, maar naar alle waarschijnlijkheid een uitermate beperkt handhavingsgehalte, een wetsvoorstel dat in de praktijk slechts gezagsondermijnd en

frustrerend zal werken? Mijn fractie denkt van niet. Graag verneem ik de reactie van de minister.

*N

De heer **Machiel de Graaf** (PVV): Voorzitter. Ik had ingeschreven voor een kwartier spreektijd, maar ik heb een verkeerde inschatting gemaakt van mijn eigen typesnelheid. Normaal typ ik in het tempo van een oude wijkagent, maar in dit geval heb ik heel snel de "1" erbij getypt en kwam ik uit op een kwartier spreektijd. De uitloop van dit debat maak ik heel snel goed, want er gaan zo dertien minuten van mijn spreektijd af; dan moet ik niet te lang hiermee doorgaan, anders kom ik alsnog aan die vijftien minuten spreektijd.

Ook ik wil eerst de heer Swagerman feliciteren met zijn mooie maidenspeech, waarin hij zelfs met een aantal opmerkingen het gras voor mijn voeten heeft weggemaaid. De PVV-fractie juicht de strafbaarstelling van de illegaliteit van harte toe. Illegaal is namelijk niet legaal en wat niet legaal is, is niet volgens de wet. In dit geval vinden wij strafbaarstelling een logisch gevolg.

Wij sluiten ons aan bij de vraag van de VVD-fractie: waarom heeft het zo lang geduurd voordat dit ter bespreking in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer lag?

Tot slot stel ik nog een vraag aan de minister. Wij zijn blij dat wij in het gedoogakkoord hebben afgesproken -- dat is aan de overkant gebeurd; daaraan zijn wij officieel niet gebonden, maar wij, ikzelf en mijn fractie, voelen ons daar materieel toch redelijk mee verbonden -- dat ook de generieke strafbaarstelling voor illegaliteit eraan komt. Wanneer kunnen wij dat wetsvoorstel verwachten? Enige spoed vinden wij daarbij wel op zijn plaats.

De heer **Vliegenthart** (SP): Wij implementeren vandaag een Europese richtlijn. Ik had verwacht dat de PVV-woordvoerder daar op zijn minst iets over zou zeggen. Is de PVV-fractie blij met deze Europese richtlijn?

De heer **Machiel de Graaf** (PVV): Deze vraag had ik wel verwacht uit de hoek van de SP-fractie. Onze partij is niet pro-Europa; dat weet iedereen in deze Kamer. Er zijn echter ook binnen Europese richtlijnen weleens voorstellen die wij kunnen omarmen. Dat is hier het geval.

De heer **Vliegenthart** (SP): U bent er dus niet principieel tegen. Stel dat het Europees Hof straks de uitspraak doet dat deze richtlijn niet op een goede manier is geïmplementeerd. Legt de PVV-fractie zich daar dan bij neer?

De heer **Machiel de Graaf** (PVV): Dat valt nader te bezien. Wij ervaren hier een oude debattruc van de SP, namelijk mensen woorden in de mond leggen. De heer Vliegenthart zei "u bent er dus niet principieel tegen". Ik heb het zojuist anders verwoord. Als het Europees Hof daarover een uitspraak doet, zullen wij zien wat die uitspraak inhoudt en zullen wij daarop op een goede manier,

die op dat moment nodig is, reageren. Dat is pragmatisch, zoals de PVV altijd is.

De heer **Vliegenthart** (SP): Het is geweldig. De toekomst zal uitwijzen wat dit zal opleveren.

De **voorzitter**: Ja, dat is wel vaker zo.

Ik schors de beraadslaging en ik schors de vergadering in afwachting van de komst van de staatssecretaris van Sociale Zaken voor het volgende debat.

**

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Dubbele heffingskorting!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet (32777).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Staatssecretaris **De Krom**: Voorzitter. Laat mij vooraf zeggen dat ik het een groot voorrecht vind om in uw Kamer te gast te zijn. Er zijn twee leden van uw Kamer die in mijn aanwezigheid een maidenspeech hielden, mevrouw Sent en de heer Hoekstra. Ik feliciteer hen beiden van harte met hun maidenspeech en hun bijdrage. Ik heb daar met zeer veel interesse naar geluisterd.

Voorzitter. Dit is overigens ook voor mij de eerste keer dat ik in uw Kamer mag spreken. Ik heb begrepen dat het een goed gebruik is dat je dan niet wordt geïnterrupteerd.

De **voorzitter**: Daar zou u aanspraak op kunnen maken!

**

Staatssecretaris **De Krom**: Ik begrijp dat dit een onjuiste opvatting is. Dat is des te beter want het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken, gaat echt ergens over. Ik heb vanmorgen met heel veel interesse geluisterd naar de bijdragen van een aantal leden van uw Kamer. Het viel mij op dat het feit dat werken moet lonen heel breed wordt ondersteund en onderschreven. Dit doet mij heel veel genoegen, want dit is een speerpunt in mijn beleid. Ik heb ook gehoord -- daarom heb ik met zo veel interesse en plezier naar de bijdragen geluisterd -- dat het nu voorliggende wetsvoorstel en de vraagstukken die aan de orde zijn, zowel heel principieel als heel praktisch worden benaderd. De aandacht die de Kamer aan dit wetsvoorstel geeft,

vind ik terecht. Zoals ik al zei: dit wetsvoorstel gaat ergens over.

Ik had de indruk dat dit wetsvoorstel op de steun van een aantal fracties kan rekenen. Enkele fracties waren ook kritisch. Ik zal uiteraard proberen om de gestelde vragen zo goed en volledig mogelijk te beantwoorden. Een aantal fracties heeft heel veel vragen gesteld. De heer Elzinga heeft bijvoorbeeld aardig wat vragen op mij afgevuurd. Ik heb nog steeds de hoop dat ik de fractie van de SP in de Eerste Kamer ervan kan overtuigen om voor dit wetsvoorstel te stemmen, maar ik ben realistisch en daarom zeg ik dat de inbreng van de heer Elzinga mij toch niet zo hoopvol stemde. Ik vind het heel goed dat de heer Elzinga de moeite neemt om zo diep in te gaan op de materie. Die is namelijk heel ingewikkeld en complex. Hij stelt een aantal zeer essentiële vragen. Als ik alle vragen beantwoord, zal ik uiteraard aan de vragenstellers met de meeste vragen de meeste aandacht besteden. Dit wil echter niet zeggen dat ik degenen die een betoog hebben gehouden waarin zij voornamelijk hun steun voor dit wetsvoorstel uitten, tekort wil doen. Dat is uitdrukkelijk niet het geval. Ik dank de leden dus heel hartelijk voor hun gedegen inbreng in de eerste termijn.

Voordat ik op de gestelde vragen reageer, wil ik toch nog graag iets zeggen over het belang van dit wetsvoorstel. De maatregel waarover wij het nu hebben, vindt zijn oorsprong in de fiscaliteit. Dit is vandaag al een aantal keren gezegd. In de fiscaliteit bestaat een algemene heffingskorting, een korting op de te betalen belasting. Omdat de uitkeringen zijn gekoppeld aan het minimumloon, wordt ook in de minimumlonen rekening gehouden met deze kortingen. Tot 2009 kon de heffingskorting van een niet werkende partner worden overgedragen aan de werkende partner. Zo hadden kostwinners een dubbele heffingskorting. De uitkeringen gaan ook uit van een dubbele heffingskorting via het referentieminimumloon.

Het vorige kabinet is in 2009 gestart met de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in de fiscaliteit. In vijftien jaar gaan de kostwinners van een dubbele naar een enkele heffingskorting. De lonen van kostwinners stijgen dus nominaal gemiddeld met €135 per jaar minder dan zonder deze maatregel in de fiscaliteit. Deze fiscale maatregel is nog niet verwerkt in de uitkeringen, waardoor er nu inderdaad een inconsistentie in het stelsel zit. In de uitkering zit nog steeds twee keer de heffingskorting en in de fiscaliteit straks nog één keer. Als wij dit niet corrigeren, is het gevolg hiervan dat de bijstandsuitkering sneller stijgt dan het nettominimumloon. Daardoor gaat werken straks minder lonen. Als wij niets doen is de uitkering in 2018 voor een paar dan zelfs hoger dan het nettominimumloon van een kostwinner. Mensen gaan er dus financieel op achteruit als zij gaan werken. Als wij niets doen, loont uiteindelijk werken tot 140% van het minimumloon niet meer. In totaal gaat het hierbij om zo'n 120.000 huishoudens. De leden van de Kamer hebben dit in de stukken allemaal kunnen lezen.

Wat is nu het effect van deze maatregel? Vanaf 2018 zal de uitkering zelfs hoger zijn dan het nettominimumloon van een kostwinner. Dit zei ik reeds. Zo'n 120.000 huishoudens zouden er zonder deze maatregel 3% op achteruitgaan. Met deze maatregel gaat werken echter weer wat lonen en gaat zo'n paar -- waar ik het zojuist over had -- er ongeveer 2% op vooruit. Voor alleenstaande ouders die een inkomen tot 105% van het wettelijk minimumloon hebben, loont werken nu niet. Wij hebben het dan over zo'n 100.000 tot 150.000 alleenstaande ouders. Die gaan er nu 5% op achteruit als zij gaan werken vanuit een uitkering. Voor deze groep geldt ook dat werken weer gaat lonen na doorvoering van deze maatregel, want deze mensen gaan er dan ongeveer 2% op vooruit. Voor de overige alleenstaande ouders en alleenstaanden gaat werken meer lonen dan nu al het geval is. In de bijstand leidt de maatregel die het kabinet nu voorstelt, tot zo'n 15.000 minder uitkeringen op termijn. Er is op termijn een structurele besparing van ongeveer 1 mld. mee gemoeid.

In het regeerakkoord is afgesproken om de zojuist genoemde inconsistentie recht te trekken door de afbouw van de dubbele heffingskorting ook door te trekken naar de uitkeringen. Het voorliggende wetsvoorstel is een gevolg van die afspraak. De centrale vraag is volgens mij waarom je de afbouw van de algemene heffingskorting wel doorvoert voor werkenden, maar niet voor mensen in een uitkering. Voor mensen die werken, heeft deze maatregel tot gevolg dat je de uitgaven aan moet passen. Waarom zou je dit niet doen voor mensen in een uitkering? Dit is immers het logische gevolg van netto-nettokoppeling. Enkele leden der Kamer hebben dit vanmorgen ook gezegd.

De afbouw van de heffingskorting in de uitkeringen vindt geleidelijk plaats gedurende een periode van twintig jaar.

De heer **Elzinga** (SP): De staatssecretaris heeft het de hele tijd over mensen die werken versus mensen met een uitkering. Wij hebben het bij de afbouw van de dubbele heffingskorting voor werkenden in het belastingstelsel echter over kostwinners. Het gaat dus maar om een deel van de werkenden. Dit hele verhaal geldt niet voor gezinnen waarin beide partners werken of voor alleenstaanden. Ik merk dit voor de helderheid op.

Staatssecretaris **De Krom**: Dat klopt. Ik kom hier nog uitvoerig op terug, want een van de inconsistenties die de heer Elzinga in zijn betoog aangaf, was dat het voor werkenden alleen geldt voor kostwinners, maar dat het binnen de uitkeringen ook een effect heeft op alleenstaanden en alleenstaande ouders. Dit is natuurlijk het gevolg van het feit dat uitkeringen in de bijstand, onder andere, van alleenstaanden en alleenstaande ouders zijn afgeleid van het bijstandsniveau van paren. Als je de afbouw van de algemene heffingskorting versleutelt in het referentieminimumloon en die doortrekt naar paren in de bijstand en je vervolgens de huidige systematiek in de bijstand voortzet, dan is dit

inderdaad een logisch en consistent gevolg van deze maatregelen.

De maatregel geldt voor alle minimumuitkeringen, maar wij hebben de AOW daarvan uitgezonderd. De afbouw van de dubbele heffingskorting -- ik zei het al -- heeft gevolgen voor alle bijstandsregelingen en voor andere regelingen op het sociaal minimum, maar niet voor de AOW. Een aantal leden der Kamer hebben hiernaar gevraagd. De AOW is primair een pensioenvoorziening in de eerste pijler, die niet noodzakelijkerwijs op het sociaal minimum ligt, maar ook daarboven kan liggen. Het kabinet heeft er op grond van deze overweging voor gekozen om de AOW uit te zonderen van deze maatregel. Vanwege de houdbaarheid van de AOW op langere termijn zijn hierover inmiddels wel nadere afspraken gemaakt in het kader van het pensioenakkoord.

Mevrouw Sent en een aantal andere leden hebben gevraagd hoe effectief de prikkels voor bijstandsgerechtigden zijn in het bewerkstelligen van gedragsverandering. Gaan zij eerder van een uitkering naar werk? In 2008 heeft het Centraal Planbureau een inventarisatie gemaakt van de nationale en internationale wetenschappelijke literatuur over de gedragseffecten van prikkels bij uitkeringsgerechtigden. De conclusie van dit onderzoek is "dat een lagere of kortere uitkering de kans op werk vergroot". Ook blijkt dat de inspanning om werk te zoeken toeneemt en dat werkzoekenden minder kieskeurig worden bij het al dan niet accepteren van een baan als werk meer gaat lonen. Wij weten dus dat dit positieve gedragseffecten heeft op de bereidheid om van een uitkering naar een baan over te stappen. De conclusie van het CPB is dus ook dat de armoedeval duidelijke gedragseffecten heeft. De prikkels zijn dus wel degelijk effectief.

Dit is overigens niet de eerste keer dat een kabinet hervormingen doorvoert in de sociale zekerheid. Vorige kabinetten hebben dat ook gedaan. Ik noem slechts de hervorming van de WAO naar de WIA. Ook daar werden prikkels ingebouwd om zo veel mogelijk mensen, voor zover zij dat kunnen, aan het werk te houden of krijgen. Het resultaat van die hervorming is dat de instroom in die regeling met twee derde is gedaald. Een groot deel van deze mensen is daadwerkelijk aan het werk gegaan. De arbeidsparticipatie is gestegen. Dit is maar één voorbeeld; ik zou er nog meer kunnen noemen. Ik wil op deze weg voortborduren naar een stelsel van sociale zekerheid dat mensen maximaal motiveert en prikkelt om de overstap van uitkering naar werk te maken. Ik hecht hier zo veel belang aan omdat werk uiteindelijk de beste garantie tegen armoede en sociale uitsluiting is, zoals het CPB aangeeft.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Met dat laatste ben ik het van harte eens, maar leverde de hervorming van de arbeidsongeschiktheidswet niet juist succes op omdat de werkgevers veel meer verantwoordelijk werden om te voorkomen dat mensen vanuit de Ziektewet in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering belandden? De

Wet verbetering poortwachter heeft hierin een cruciale rol gespeeld, niet zozeer de verlaging van de uitkering. Vanaf begin jaren tachtig hebben wij 1,5 miljoen mensen in een vorm van sociale uitkering, verzekering of voorziening en ondanks de toename van het aantal prikkels lukt het ons maar niet om daadwerkelijke baanopeningen te creëren voor de mensen die een opkoptje naar de arbeidsmarkt nodig hebben.

Staatssecretaris **De Krom**: Dat is mij iets te zwart-wit gesteld. Het aantal cao's waarin afspraken worden gemaakt om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen of stages aan te bieden, loopt op. Het aantal werkgevers dat bereid is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, loopt eveneens op. Er kan nog een tandje bij; dat ben ik met de heer Thissen eens. Daarom zijn wij bijvoorbeeld bezig met het vitaliteitspakket en gaan wij het instrument loondispensatie introduceren met de wet werken naar vermogen. Dat maakt het voor werkgevers aantrekkelijker om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. De heer Thissen heeft gelijk dat de werkgevers in dezen ook een rol hebben, want daar zitten de banen. Een fors deel van de inzet van dit kabinet is daarop gericht.

Ik maak nog een laatste opmerking over de effectiviteit van de prikkels. Een van de leden refereerde vanochtend reeds aan het rapport van de Inspectie Werk en Inkomen waaruit blijkt dat 65% van de mensen in de bijstand geen inspanningen wil plegen om aan het werk te komen als zij er niet op vooruitgaan. Ook hieruit blijkt dat de gepercipieerde armoedeval een rol speelt bij de bereidheid van mensen om vanuit een uitkering aan het werk te gaan. Uit hetzelfde rapport blijkt overigens ook dat 37% van de mensen in de bijstand niet verwacht dat zij er inderdaad op vooruit zullen gaan. Als wij deze maatregel niet zouden nemen, zou dat alleen nog maar erger worden. Dat kunnen wij ons niet permitteren, want het is sociaal onacceptabel dat mensen die kunnen werken, de kans daartoe niet krijgen of het om allerlei andere redenen niet doen, onnodig thuiszitten. Ook kunnen wij ons dit niet permitteren vanwege de toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt. Wij hebben iedereen straks keihard nodig. Het gecombineerde effect van de vergrijzing en de ontgroening is, als wij helemaal niets doen, dat wij in 2040 een tekort van bijna 1 miljoen mensen op de arbeidsmarkt zullen hebben. Wij kunnen het ons dus domweg niet permitteren om talenten onbenut thuis te laten zitten.

Mevrouw Sent heeft verder gesproken over het feit dat het kabinet als gevolg van deze maatregel een daling verwacht van het aantal jobless households. Deze Europese norm heeft de regering gebruikt om een doelstelling voor 2020 te bepalen. Mevrouw Sent heeft gezegd dat de werkloosheid juist toeneemt. Zij vraagt zich af hoe wij dat met de verwachte daling rijmen. De maatregel waarover wij nu spreken, maakt werken financieel aantrekkelijker en draagt in die zin bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Als gevolg van conjuncturele omstandigheden hebben

wij op dit moment te maken met een toenemende werkloosheid, maar dat betekent niet dat wij deze maatregel niet zouden moeten nemen. In zichzelf heeft de maatregel namelijk nog steeds een gunstige uitwerking op de arbeidsparticipatie. Uit de doorrekening van het CPB van dit pakket blijkt dat er structureel 15.000 minder uitkeringen zullen zijn en dat de uitstroom naar werk toeneemt.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Dit roept wel de vraag op waarom deze maatregel nu met deze haast moet worden ingevoerd. Waarom wachten wij niet totdat de wet werken naar vermogen is aangenomen of totdat wij daarover kunnen praten? In dat wetsvoorstel is namelijk wel sprake van flankerend beleid. Er wordt nu heel sterk op financiële prikkels gestuurd, maar hoe effectief zijn die in de huidige economische omstandigheden?

Staatssecretaris **De Krom**: Hoe langer wij wachten met deze maatregel, hoe kleiner het verschil wordt tussen de uitkeringen en de lonen. Deze maatregel is namelijk al drie jaar geleden ingegaan in de lonen. Als wij langer wachten, kruipen uitkeringen en lonen steeds dichterbij elkaar. Het is dus echt noodzakelijk om deze maatregel op korte termijn door te voeren. Aanvankelijk was ik van plan om de wet werken naar vermogen per 1 januari 2012 in te laten gaan, maar op nadrukkelijk verzoek van en in overleg met gemeenten is het een jaar later geworden.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Klopt het dat de staatssecretaris eerder heeft gezegd dat het pas in 2018 zover is dat het verschil niet meer bestaat en werken niet meer loont? Waarom wachten wij dan niet een jaar totdat wij een meer gedegen aanpak en het benodigde flankerend beleid hebben?

Staatssecretaris **De Krom**: Dit is een gedegen aanpak. In mijn inleiding ben ik net ingegaan op de redenen waarom deze maatregel zo noodzakelijk is. Wij kunnen het ons sociaal, economisch en financieel niet permitteren om te wachten. Wat mij betreft is deze maatregel absoluut noodzakelijk. Langer wachten betekent dat het verschil tussen werk en uitkering alleen maar kleiner wordt. Dan wordt het steeds moeilijker om het verschil goed te maken. Deze maatregel is in de fiscaliteit al in 2009 begonnen. Inmiddels zijn wij drie jaar verder. Wij moeten deze dus zo snel mogelijk doorvoeren.

Mevrouw Sent heeft ook gevraagd hoe het kabinet zozeer de nadruk kan leggen op het belang van de eigen verantwoordelijkheid, gezien de omstandigheden op de arbeidsmarkt en de spillovereffecten. Als ik mij niet vergis, refereerde zij aan een onderzoek van de Nobelprijswinnaars Diamond, Mortenson en Pissarides naar fricties op de arbeidsmarkt. Daaruit blijkt dat het tijd kost om een optimale match tussen de werkgever en de werkzoekende te vinden; dat is ongeveer de crux van het verhaal. Dit onderzoek is met name relevant voor de WW, maar veel minder voor uitkeringen als de bijstand. In de WW is sprake van veel kortdurende werkloosheid die de overgang markeert tussen twee banen. Zoals ik zojuist

uitvoerig heb aangegeven, blijkt uit onderzoek van het CPB dat de armoedeval inderdaad gedragseffecten heeft, in het bijzonder voor de bijstand, en dat de daarbij behorende prikkels effectief zijn.

Mevrouw Sent en de heer Elzinga vroegen waarom het kabinet voor de AOW'ers met aanvullende bijstand met een andere redenering komt -- de inconsistentie waar de heer Elzinga op wees -- dan voor de overige AOW'ers en waarom de gevolgen van het wetsvoorstel ten aanzien van de AIO's vooral terechtkomen bij niet-westerse allochtonen. De strekking van de vraag was ongeveer hoe dat precies zit en hoe de staatssecretaris daar tegenaan kijkt. Ik zei al dat de AOW is uitgezonderd. Dat geldt zowel voor de volledige AOW als voor de onvolledige AOW. Daar zit geen verschil tussen, dus dat is consistent. In het regeerakkoord heeft de regering aangekondigd dat de houdbaarheid van de AOW op een andere manier wordt bewerkstelligd. Ik zei al dat daarover in het kader van het pensioenakkoord inmiddels nadere afspraken gemaakt zijn. Daardoor is de AOW primair een uitkering die niet meer noodzakelijkerwijs op het bestaansminimum, maar ook heel goed daarboven kan liggen, in het kader van het eerstepijlerpensioen.

De meeste mensen die onvolledige AOW hebben, hebben zelf gezorgd voor aanvullende inkomsten. Ongeveer 80% heeft dat zelf op de een of andere manier aangevuld. 20%, dus een aanzienlijke minderheid, heeft een aanvulling vanuit de bijstand nodig om op het sociaal minimum te komen. De aanvulling uit de AIO is een bijstandsuitkering en heeft dus ook hetzelfde karakter als de bijstand, namelijk dat van laatste vangnet. In die zin is het logisch en consistent, zeg ik tegen de heer Elzinga, om de afbouw van de algemene heffingskorting te verdisconteren in de AIO. Ik begon mijn bijdrage met de opmerking dat deze maatregel effect heeft op alle uitkeringen die zijn gekoppeld aan het referentieminimumloon, dus dat geldt ook voor de AIO. Om die reden werkt deze maatregel ook door in de AIO.

De heer **Elzinga** (SP): De AOW is ook nu gekoppeld, alleen aan een ander loon, waarvoor nog wel de dubbele heffingskorting geldt. Het is dus consistent ten opzichte van andere mensen met een bijstandsuitkering of een aanvullende bijstandsuitkering, maar het is niet consistent ten opzichte van andere 65-plussers die geen vermogen hebben, wel hard gewerkt hebben, en in het ene geval een basispensioen op AOW-niveau krijgen, de eerste pijler, en in het andere geval op een bijstandsnorm komen te zitten. Het is dus niet consistent ten opzichte van vergelijkbare mensen in dezelfde situatie. Er zijn ook AOW'ers die niet in staat zijn geweest om een tweede pijler of een ander aanvullend inkomen op te bouwen. De groep mensen die niet in staat is geweest een aanvullend inkomen op te bouwen, kan bogen op een AOW-niveau dat gelukkig wat hoger ligt. Voor hen hoeft de prikkel niet te gelden, want zij hoeven niet meer aan het werk. De mensen die aangewezen zijn op een AIO-uitkering, hoeven ook niet meer aan het

werk, maar worden in armoede gehouden. Dat vind ik niet consistent.

Staatssecretaris **De Krom**: De AIO ligt voor paren ongeveer €1000 hoger dan voor de 65-minners. De AIO-uitkering bevindt zich dus al op een hoger niveau dan het bijstandsniveau voor 65-min. Ik begrijp de redenering van de heer Elzinga wel, maar ik deel haar niet. Wij blijven af van zowel de volledige als de onvolledige AOW, althans voor wat deze maatregel betreft. De consistente redenering is dan dat de AIO een bijstandsvoorziening is met het karakter van laatste vangnet. Derhalve is het logisch en consistent om de afbouw van de dubbele heffingskorting daarin te verrekenen.

De heer **De Lange** (OSF): Veel van het voorstel wordt gemotiveerd met de leus dat werken moet lonen. Daar hebben wij het uitgebreid over gehad. Wij spreken nu over mensen met een onvolledige AOW en een AIO-aanvulling en dat is iets heel anders. Wij praten nu niet over het creëren van financiële prikkels om de betrokken mensen aan het werk te helpen, want die mensen gaan niet meer aan het werk, omdat zij de pensioenleeftijd hebben bereikt. In dit geval kan de voorgestelde maatregel toch alleen maar dienen om geld binnen te halen ten koste van de mensen die de AIO-uitkering genieten? Een ander doel is er toch niet?

Staatssecretaris **De Krom**: Ik heb zojuist aangegeven dat de consistentie in het verhaal zit in het feit dat de AIO hetzelfde karakter heeft als de bijstand voor 65-min, namelijk dat van laatste vangnet, gebaseerd op en gekoppeld aan het referentieminimumloon. Als wij dus zeggen dat wij de algemene heffingskorting via het referentieminimumloon verdisconteren in de minimumuitkeringen, dan is het logisch dat ook de AIO daaronder valt.

De heer **Thissen** (GroenLinks): De staatssecretaris schaft de dubbele heffingskorting in de bijstand af, vanuit de redenering dat als wij dat niet doen, er voor mensen in de bijstand geen prikkel is om aan de slag te gaan. Dat is voor hem het doorslaggevende argument. Laat ik eens met de staatssecretaris meedenken. Het is hartstikke goed dat hij dat doet, want de mensen in de bijstand tussen 18 jaar -- of 27 jaar, vanwege de WIJ -- en 65 jaar hebben een sollicitatieplicht. Zij kunnen aan de slag en moeten uit de bijstand, want er is een werkloosheidsregeling. De regeling is dus een laatste vangnet, maar wel een regeling om aan de slag te komen. Dit geldt voor alle mensen in de bijstand, maar niet voor de mensen met een AIO-uitkering. Als de staatssecretaris dus heel consequent zegt dat hij de dubbele heffingskorting in de bijstand wil afschaffen omdat hij een prikkel wil inbouwen en wil voorkomen dat werk niet meer loont, is het niet consistent om dit ook op de AIO's te betrekken, want die hebben geen werkverplichting meer. Die zijn immers ouder dan 65 jaar. De staatssecretaris moet daar dus een ander doorslaggevend argument bij zoeken dan het argument dat hij gebruikt voor de mensen in de

bijstand onder 65 jaar. Dat is de inconsistentie waar de heren Elzinga en De Lange, mevrouw Sent en ik op wijzen.

Staatssecretaris **De Krom**: Ik kan voor een groot deel met die redenering meegaan. De redenering is niet dat deze mensen aan het werk moeten. Het zijn immers 65-plussers. De redenering is dat de AIO in essentie een laatste vangnet is, net zoals de bijstand dat is, gekoppeld aan het referentieminimumloon. Als wij dus de algemene heffingskorting in het referentieminimumloon afbouwen, heeft dat dus een effect op de AIO, als men consistent redeneert, net zoals het effect heeft op andere uitkeringen die zijn gebaseerd op en gekoppeld aan het referentieminimumloon. Dat is de redenering. Als je dat niet zou doen, betekent dit dat het verschil in bijstandsniveau tussen 65-plus en 65-min, dat voor paren nu al €1000 per jaar is, alleen nog maar groter wordt. Nu houden wij de relatieve afstand tussen 65-min en 65-plus op hetzelfde niveau.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Als ik 63 zou zijn en in de bijstand zou zitten, zou ik het niet erg vinden om, als ik 65 ben geworden en een onvolledige AOW heb, erop vooruit te gaan. Ik zou het ook niet erg vinden als er nu al mensen op vooruit gaan. De dubbelheid van de staatssecretaris zit in de redenering. De ene keer zegt hij dat hij het moet doen om de prikkel te vergroten om aan de slag te gaan. Dat is prima, als ik met de staatssecretaris meedenk. Maar als hij dit doet voor de mensen in het laatste vangnet onder 65 jaar, dan kan hij toch niet volhouden dat het logisch is om voor de mensen boven 65 jaar, die ook gebruikmaken van dat vangnet, dezelfde prikkel in werking te laten treden? Dat is immers het doorslaggevende argument van de staatssecretaris. Dat geldt echter niet meer voor de AIO's boven de 65 jaar, want die hoeven niet meer te werken. Hij zou dus net zoals voor de AOW'ers de dubbele heffingskorting kunnen laten bestaan.

Staatssecretaris **De Krom**: Dat bestrijd ik ook helemaal niet. Het is niet gemotiveerd vanuit de prikkel voor 65-plus, zoals ik zojuist heb aangegeven. Het is een logisch gevolg van de systematiek in onze uitkeringen. Net zoals voor de AIO, de bijstand-65-plus, werkt dezelfde systematiek door in andere uitkeringen die zijn gekoppeld aan het referentieminimumloon, aan het sociaal minimum. Dat is de consequentie, de logica die in deze redenering zit. Dat probeer ik aan te geven. Als de heer Thissen zegt dat deze maatregel niet gemotiveerd kan worden vanuit de gedachte dat mensen geprikkeld moeten worden om aan het werk te gaan, dan deel ik dat, maar dat is ook niet de motivering. Het zit in onze uitkeringssystematiek.

Mevrouw Sent vroeg of wij door deze maatregel beter uit de crisis komen. De vraag stellen aan degene die dat wetsvoorstel indient, is bijna de vraag beantwoorden, zou ik tegen mevrouw Sent willen zeggen. Naar mijn stellige overtuiging is het juist in een tijd van crisis van

belang dat de prikkels in de sociaalezekerheidsregelingen goed staan. Als wij deze maatregel niet nemen, staan zij steeds meer verkeerd ten opzichte van degenen die werken. De regelingen moeten zodanig zijn ingericht dat werken inderdaad moet blijven lonen. Ik meende in het betoog van mevrouw Sent stevige steun voor dat uitgangspunt te vinden. Als zij dat vindt, kan zij toch bijna niet tegen dit wetsvoorstel zijn. In die zin draagt dit wetsvoorstel ertoe bij dat wij beter uit de crisis komen. Ik wijs in dit verband op de werkgelegenheidseffecten van deze maatregel. Het is niet de enige maatregel die het kabinet neemt; zij past in een heel rijtje. Naar mijn mening is dit wetsvoorstel van heel groot belang, juist gelet op de zorgelijke economische en financiële ontwikkelingen.

De heer Hoekstra had een prachtig betoog, waarin hij de drie ankerpunten -- criteria -- uiteenzette, die hij gebruikt om wetgeving en beleid aan te toetsen. Een daarvan was de financiële degelijkheid van de staatsfinanciën. De opbrengsten zijn hiervan structureel op termijn 1 mld. en dus draagt het daar inderdaad aan bij.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Zo uitgedaagd, moet ik natuurlijk even reageren. Waar wij over van mening verschillen, is de effectiviteit van de prikkels. Daar komen wij voortdurend op terug. Wij vinden het ook belangrijk dat mensen naar werk geleid worden, maar wij zijn van mening dat daarvoor flankerend beleid nodig is, omdat wij vooral in de huidige economische situatie maar ook in het algemeen twijfels hebben over de effectiviteit van de prikkels. De staatssecretaris verwijst steeds naar de notitie van het CPB, maar er is ook onderzoek geweest van het SCP, waaruit blijkt dat het wegnemen van de armoede helemaal niet zo'n prikkelende werking heeft.

Staatssecretaris **De Krom**: Ik heb zojuist betoogd waarom de armoedeval wel zo'n grote rol speelt en dan niet alleen in de perceptie van mensen. Het kan in feite een belemmering zijn om vanuit een uitkering aan het werk te gaan. Je kunt wel zeggen dat werken moet lonen, maar als je deze maatregel niet neemt, zal werken niet of minder gaan lonen. Als je deze maatregel aanvaardbaar vindt in de fiscaliteit voor werken, kan ik niet inzien hoe je tegen deze maatregel kunt zijn terwijl je zegt dat werken moet lonen. Ik vind dat moeilijk te begrijpen, omdat die verhouding ongunstiger wordt als je niets doet.

De heer **Elzinga** (SP): Ik moet senator Sent toch bijvallen. Inderdaad heeft het SCP empirisch onderzoek door middel van een steekproef onder ruim 600 mensen gedaan. In het verleden bleek dat die prikkel niet erg effectief was om de mensen aan het werk te helpen. Dat antwoord beviel de voorganger van deze staatssecretaris niet en in reactie daarop is een onderzoek gevraagd aan het CPB, die keurig aan de vrager heeft gerapporteerd dat de prikkel wel noodzakelijk is. Daarbij is gerefereerd aan internationaal onderzoek, maar ik weet toevallig dat er erg veel internationaal

onderzoek is met tegenstrijdige berichten. Er is dus onderzoek aan te voeren op basis waarvan de staatssecretaris kan beargumenteren dat het wel werkt, maar er is ook onderzoek op basis waarvan wij kunnen zeggen dat het niet werkt. Los daarvan is het principe dat iemand er wat aan overhoudt als hij aan het werk gaat een mooi principe, of het nu werkt of niet. Daarover kunnen wij van mening verschillen.

De staatssecretaris zegt dat deze maatregel noodzakelijk is en dat hij niet begrijpt dat iedereen die dat principe onderschrijft tegen deze maatregel kan zijn. Ik heb hem voorgehouden dat een alternatief mogelijk is. Komt de staatssecretaris daarover nog te spreken?

Staatssecretaris **De Krom**: Er zijn alternatieven mogelijk en een daarvan is om het helemaal niet te doen. Dat is echter niet de keuze van het kabinet of van mij en wel om de reden die ik zojuist heb aangegeven. In de Tweede Kamer is uitgebreid aan de orde geweest dat de arbeidskorting verhoogd zou kunnen worden. Dat is echter een geweldig kostbare maatregel. Dat hebben wij ook uiteengezet. Als je hetzelfde effect zou willen bereiken als met deze maatregel, zou dat alleen al in deze kabinetsperiode zo'n 3 mld. aan extra kosten opleveren en structureel 12 mld. In die zin is dat een geweldig ineffectieve maatregel, omdat de kosten eenvoudigweg heel hoog zijn. Bovendien los je het structurele probleem er niet mee op. Natuurlijk hebben wij naar alternatieven gekeken, maar dit is in de eerste plaats vanwege de kosten geen goede oplossing en in de tweede plaats niet, omdat hiermee de inconsistentie in het systeem niet wordt opgelost. Wij vinden dat geen haalbaar alternatief.

In het wetsvoorstel is nog een tweede maatregel opgenomen, waarnaar een aantal leden hebben verwezen. Zo hebben de heer Nagel, de heer De Lange, mevrouw Scholten, mevrouw Sent, mevrouw Klever en anderen uitgesproken dat de MKOB niet langer moet worden uitgezonderd van de middelentoets. Het kabinet is van mening dat mensen die geen volledige AOW hebben opgebouwd en daarbovenop bijstand krijgen niet ook nog eens een tegemoetkoming bovenop die bijstand moeten krijgen. De bijstand is een vangnet dat aanvult tot het sociale minimum en niet daarboven. Aan dat vangnetkarakter van de bijstand -- in dit geval de AIO -- te verstevigen, zal bij het vaststellen van de bijstand ook anders worden omgegaan met de MKOB, de opvolger van de AOW-tegemoetkoming.

Mevrouw **Scholten** (D66): In mijn eerste termijn heb ik al uitgesproken, dat het buitengewoon problematisch blijft om de MKOB in juni op te voeren en aan het einde van het jaar weer af te voeren. Mijn fractie vindt dat ingewikkeld, ook omdat dit duidt op inconsistentie van wetgeving. De partijen die hierover in april van dit jaar hebben gestemd, hebben toch ook moeten zien dat deze inconsistentie toen doorgerekend had moeten worden. Dat is echter over het hoofd gezien. De staatssecretaris toont die nu aan, omdat hij van

mening is dat de middelentoets nu niet meer aan de orde is. Ik vind dat heel ingewikkeld.

Staatssecretaris **De Krom**: Ook mensen met een onvolledige AOW blijven de MKOB behouden, met dat verschil dat die wordt weggetoetst in de AIO. Dat is -- wederom -- omdat de bijstand het laatste vangnet is. Als er andere middelen zijn, worden die ook in de bijstand 65-min weggetoetst. Wederom, het is logisch en consistent om die maatregel op dit moment te nemen. Maar die MKOB verdwijnt nu niet ineens van tafel. Voor degenen die een onvolledige AOW hebben met AIO als aanvullende bijstandsvoorziening wordt hij meegenomen in de toetsing van de aanvullende middelen, net als onder de 65 jaar ook het geval is. Die middelen worden bij de groep 65-min ook weggetoetst. Het is het opnieuw in evenwicht brengen van de consistentie van de gehele uitkeringssystematiek.

De heren Nagel en De Lange hebben gevraagd wat de mensen moeten doen in de voorbereidingstijd van drie maanden, waarnaar het kabinet in de stukken verwees. De mensen die nu werken en al te maken hebben met de afbouw in de fiscaliteit, moeten rekening houden met het aanpassen van hun uitgavenpatroon. Om die reden vond het kabinet het netjes om deze mensen die AIO en MKOB hebben, tijdig en vooruitlopend op de invoeringsdatum van het wetsvoorstel, namelijk 1 januari 2012, daarvan op de hoogte te stellen, zodat zij hun uitgavenpatroon kunnen aanpassen. Dat hebben wij naar mijn stellige overtuiging tijdig en fatsoenlijk gedaan.

Mevrouw Sent is van mening dat de gevolgen van het niet langer uitzonderen van de MKOB van de WWB-middelentoets, vooral terechtkomen bij niet-westerse allochtonen. Zij vroeg of er eigenlijk geen sprake was van een oneigenlijke behandeling en ik hoorde haar zelfs het woord "discriminatie" noemen. Ik zei al dat de meeste personen met een onvolledige AOW, zo'n 80%, zelf hebben gezorgd voor voldoende aanvullende inkomsten. Ik zei al dat iedereen die MKOB blijft ontvangen. Daarop heeft deze maatregel, hetzij volledig hetzij onvolledig, geen effect. In die zin kan ik de opmerking van mevrouw Sent niet onderschrijven. Het heeft niets te maken met afkomst van mensen, maar met een consistente systematiek in de uitkeringen. Ik onderschrijf dat dus niet. Het heeft helemaal niets met afkomst te maken.

Mevrouw Scholten vraagt hoeveel mensen te maken hebben met het niet langer uitzonderen van de MKOB-tegemoetkoming in de WWB-middelentoets en wat de besparingen zijn. De maatregel om de MKOB niet langer uit te zonderen van de WWB- of AIO-middelentoets heeft gevolgen voor circa 38.000 huishoudens die een beroep doen op de AIO. Opname van de MKOB in de middelentoets levert met ingang van 2012 ongeveer structureel 21 mln. op.

Mevrouw Sent vraagt naar de inkomenspositie van gemeenten. Die vraag valt enigszins buiten het bestek van dit wetsvoorstel. Zij zegt dat de macrobudgetteringssystematiek voor de WWB niet deugt. Ik vat het enigszins plat samen,

maar daarop kwam het neer. Zij zegt dat er in 2011 een tekort is van 669 mln. en vraagt of ik de opvatting deel dat dit niet toereikend is. Als er tekorten zijn, zijn die niet toereikend. De vraag is waardoor dat komt. De essentie van de prikkel in de WWB is dat wij vooraf budgetteren. Dat is een uitvloeisel van de afspraken die in het kader van het nog steeds geldende bestuursakkoord 2007-2011, afgesproken door mijn voorganger, de heer Aboutaleb, zijn gemaakt. De afspraken gelden uitdrukkelijk for better and for worse. Als je over een langere periode kijkt, is er een periode geweest waarin gemeenten voordeel hebben gehad van deze afspraak. Nu hebben zij er inderdaad nadeel van. Ik voeg er echter aan toe dat wij, ook in het kader van de bestuursafspraken die zijn gemaakt voor de volgende periode, volgend jaar weer terugkeren naar de oude systematiek. Ik verwacht dat de tekorten in deze omvang dan niet meer voorkomen.

Mevrouw Sent vraagt of gemeenten erop achteruit gaan bij andere zaken zoals schuldhelpverlening als gevolg van deze maatregel. Het antwoord is nee. De algemene heffingskorting wordt heel geleidelijk afgebouwd. Dat is een bewuste keuze van het kabinet. Je zou die ook veel sneller kunnen afbouwen, maar dan zijn de inkomenseffecten ook veel groter. Wij hebben er bewust voor gekozen om het over een langere periode uit te smeren, zelfs nog langer dan de afbouw in de fiscaliteit. Dat is om te voorkomen dat er te grote inkomenseffecten zijn. Als je het over een langere periode uitsmeert, geef je mensen fatsoenlijk de gelegenheid om zich daarop in te stellen. Er is natuurlijk altijd nog de bijzondere bijstand. Het kabinet heeft 90 mln. extra beschikbaar gesteld voor de bijzondere bijstand ten opzichte van de afspraken die bij het regeerakkoord zijn gemaakt.

De heren Hoekstra en Ester vragen of er sprake is van sprokkelen of van hervorming, of het een platte bezuiniging is of dat er iets anders achter zit. Ik zeg recht uit mijn hart dat ik hier niet sta om toe te zien hoe mensen die wel zouden kunnen werken, maar de kans niet krijgen, onnodig in uitkeringen blijven hangen of hoe mensen daarin onnodig terechtkomen. Daarvoor heb ik deze baan niet geaccepteerd. Ik sta hier vanuit de volle overtuiging dat meer mensen dan nu aan het werk kunnen. Dat moet, niet alleen om financiële en economische redenen, maar omdat werk de beste garantie is tegen armoede en sociale uitsluiting.

Ik kan er nog een heel betoog aan toevoegen. De heer Hoekstra vroeg immers naar de visie van het kabinet. Ik zal dat op dit moment niet doen, maar ik nodig hem uit om een blik te werpen in de begroting van Sociale Zaken voor 2012, waarin een heel inspirerende inleiding staat. Daarin kan men de visie kort geschetst terugvinden. Het gaat om de sociale component, maar ook om de economische en financiële component. Dit is bepaald geen sprokkelwerk. Wij vinden dat bestrijding van de armoedeval absoluut noodzakelijk is om mensen zoveel mogelijk vanuit een uitkering aan het werk te krijgen.

Er is gevraagd of het sociaal minimum toereikend blijft, hoe bijstandsgerechtigden boven

de armoedegrens blijven, of minima niet onder het bestaansminimum zakken en of er een definitie is van wat een adequaat sociaal minimum precies is. Ik acht het in het kader van deze vragen van belang om de context te schetsen. Dat is de wijze waarop de bijstandshoogte in Nederland wordt vastgesteld en bepaald. Die gaat zo'n kleine veertig jaar terug. De minimumuitkeringen zijn door het kabinet-Den Uyl begin jaren zeventig gekoppeld aan het minimumloon. Via die systematiek zijn de uitkeringen weer gekoppeld aan de lonen. Dat is de netto-nettokoppeling. De gedachte daarachter was dat, als je het wettelijk minimumloon maar op een fatsoenlijk niveau houdt, je dat bij de uitkeringen automatisch ook doet. Ik zeg het eenvoudig, maar daar komt het op neer.

Die systematiek hebben wij al veertig jaar. Op die manier definiëren wij het sociale minimum in Nederland. Het is dus niet, zoals andere landen hebben, een mandje van dingen die je nodig hebt en uitgaven die je moet maken en dat bij elkaar opgeteld. Ik vind dat een verstandige systematiek, want die voorkomt dat er een discussie ontstaat over de vraag wat er precies wel of niet in dat mandje moet zitten. Het mandje van nu ziet er heel anders uit dan het mandje van veertig jaar geleden. Over twintig tot dertig jaar ziet het mandje er ongetwijfeld weer anders uit dan nu.

Wij werken al veertig jaar met deze systematiek en dat is een succesvolle systematiek. De heer Van Rey merkte vanmorgen terecht op dat die systematiek een goed sociaal minimum garandeert, omdat ons wettelijk minimumloon, op Luxemburg na, het hoogste is in Europa. Dientengevolge ligt het bijstandsniveau ook in vergelijking met landen om ons heen op een hoog niveau. Ik hoorde mevrouw Klever gepassioneerd zeggen dat wij trots zijn op onze verzorgingsstaat. Ik onderschrijf dat, maar dan moeten wij wel een aantal dingen doen om de toegankelijkheid, de betaalbaarheid en de solidariteit in de toekomst te behouden. Daarom nemen wij deze maatregel en nog andere maatregelen die de Kamer van het kabinet tegemoet kan zien.

Mevrouw Sent vraagt of de uitkering wel voldoende is als deze zich ontwikkelt in lijn met het minimumloon. Als de stijging minder is dan de inflatie, moeten de uitgaven worden beperkt, maar hiervoor hebben de minima geen ruimte, zo heb ik haar vraag verstaan. Zij vraagt of er sprake is van een samenloop van maatregelen. Als ik mij niet vergis, sprak zij ook over het rapport van Ecorys. Zij noemde een inkomensachteruitgang van tientallen procenten voor minima en vraagt of ik dat wenselijk acht. Ik hoop dat ik haar vraag zo correct heb samengevat.

Ik heb begrepen dat de Tweede Kamer een brief van het kabinet vraagt over het rapport van Ecorys. Wij zullen die brief sturen. In het rapport wordt een aantal maatregelen niet volledig meegenomen. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de uitzondering op de gezinsbijstand voor inwonende meerderjarige kinderen die een opleiding of onderwijs volgen. Hierdoor wordt soms een incorrect beeld geschetst van de huishoudens waar zich een samenloop van maatregelen zou

kunnen voordoen. Bij die tientallen procenten gaat het vooral om de gezinsbijstand, de huishoudinkomenstoets. Daar gaat het met name over. We komen daar in deze Kamer op 20 december nog uitvoerig over te spreken. Dan zal ik ook uitvoerig ingaan op het waarom van die maatregel. Als mevrouw Sent het goed vindt, wil ik dit debat bewaren voor 20 december. Het allerbelangrijkste is natuurlijk dat mensen aan het werk gaan als ze dat kunnen. Dat wordt ook onderschreven door het Sociaal en Cultureel Planbureau. Werk is de beste garantie tegen armoede en sociale uitsluiting. Een uitkering vergroot het risico op armoede en sociale uitsluiting.

Het kabinet heeft de groep van huishoudens op het minimumniveau die er meer dan 5% op achteruitgaan, weten te beperken tot minder dan 10.000. Om gerichte ondersteuning van die huishoudens mogelijk te maken, is voor 2012 90 mln. extra beschikbaar gesteld voor de bijzondere bijstand. De minister-president heeft de Eerste Kamer hierover uitvoerig geïnformeerd tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen.

Ik wil mevrouw Sent vragen nog eens goed te kijken naar de maatregelen die het kabinet heeft genomen in het kader van de koopkrachtontwikkeling voor 2012. Er ligt een evenwichtig koopkrachtbeeld van gemiddeld 1% à 1,5%. Wij hebben ook nog geschoven met het pakketbudget van 900 mln. ten gunste van de lagere inkomens, om dat evenwichtige pakket te bereiken. Wij hebben altijd gezegd dat iedereen er iets van zal merken. Ik ben van mening, gelet op het koopkrachtbeeld dat er ligt voor volgend jaar, dat het een evenwichtig pakket is geworden. Nogmaals, de sleutel tot het bestrijden en het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting is werk, werk, werk. Dat was ook het motto van een kabinet in de jaren negentig, waaraan de partij van mevrouw Sent deelnam.

De heer Elzinga zegt dat de vorige regering de afbouw niet heeft doorvertaald in de uitkeringen en vraagt zich af of ik van mening ben dat de vorige regering bewust inconsistent beleid heeft gemaakt. Als ik dat niet vind, vraagt hij zich af wat het verschil in redenering is tussen beide regeringen. Politiek is keuzen maken. Kennelijk is toen de keuze gemaakt om de afbouw in de fiscaliteit niet door te trekken naar de uitkeringen. Dit kabinet vindt echter dat dit wel moet gebeuren. Anders krijg je de situatie dat werken helemaal niet of minder loont. In die zin vind ik deze maatregel echt noodzakelijk. Wij willen bereiken dat mensen de stap van uitkering naar werk sneller zullen zetten, waar ze dat kunnen.

De heer Elzinga vraagt zich af of het doel van de maatregel in de fiscaliteit was dat kostwinners niet langer de norm zijn. Het doel van de maatregel van het vorige kabinet, de afbouw in de fiscaliteit, was het verhogen van de arbeidsparticipatie van niet-werkende partners. Het doel had niet zozeer te maken met kostwinners die de norm zijn. Dat was niet het doel van het vorige kabinet.

De heer Elzinga vraagt of het consistent is dat alleenstaanden met een uitkering straks een halve heffingskorting krijgen. De hoogte van de bijstandsuitkering van een paar is gekoppeld -- ik heb het al eerder gezegd -- aan het minimumloon. De hoogte van de bijstandsuitkering van een alleenstaande is hier weer van afgeleid en bedraagt 70% van de uitkering van een paar. Een consistente toepassing van de uitkeringssystematiek leidt ertoe dat het wetsvoorstel ook effect heeft op de uitkeringen van alleenstaanden. Een alleenstaande krijgt straks dus 0,7 keer de heffingskorting. De hele systematiek is inderdaad heel consistent doorgetrokken. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat de koppeling tussen lonen en uitkeringen consistent wordt toegepast.

De heer **Elzinga** (SP): Ik heb uit uw betoog begrepen dat de logica van de uitkeringssystematiek consistent en consequent is. U bevestigt dat het consequente gevolg is dat een alleenstaande op het sociaal minimum een basisnorm krijgt van 50% van het minimum plus eventueel een toeslag tot 70%, en dus 50% of 70% van de heffingskorting te verrekenen krijgt. Ik begrijp dat dit de logica is van de uitkeringssystematiek. Dat kon ik zelf ook bedenken en daarom kom ik met deze vraag. In de belastingssystematiek mag de heffingskorting niet meer van de inactieve partner worden overgedragen op de actieve partner. Iedereen heeft recht op één heffingskorting. Bij een paar van wie één persoon niet werkt, zou de werkende partner recht hebben op twee heffingskortingen. Dat was tot voor kort gebruikelijk. Hoe rechtvaardigt u het dat er voor een alleenstaande in de bijstand niet een hele heffingskorting wordt toegepast? De algemene heffingskorting suggereert in ieder geval in naam dat deze korting voor iedereen is. In de memorie van toelichting bij het Belastingplan is dit indertijd ook zo gemotiveerd.

Staatssecretaris **De Krom**: Alleenstaande werkenden hebben helemaal geen heffingskorting. Nu is het zo dat een paar in de bijstand 2 keer de heffingskorting heeft. Een alleenstaande ouder heeft 1,8 keer en een alleenstaande heeft 1,4 keer.

De heer **Elzinga** (SP): Alleenstaande werkenden hebben ook een heffingskorting.

Staatssecretaris **De Krom**: Excuus, u interrumpeert mij terecht. Als je die uitkeringssystematiek vast wilt houden, moet deze uiteraard ook zijn beslag krijgen in de heffingskorting. Dat is de essentie. Dat volgt logischerwijs uit de uitkeringssystematiek. Een paar heeft nu 2 keer de heffingskorting. Een alleenstaande ouder heeft 1,8 keer en een alleenstaande 1,4 keer. Straks wordt het voor een paar 1 keer de heffingskorting, voor een alleenstaande ouder 90% maal 1, dus 0,9, en voor een alleenstaande 70% maal 1, dus 0,7. Dat volgt logischerwijs uit de uitkeringssystematiek. De essentie van de vraag die steeds op tafel ligt, is: waarom zou je de afbouw in de fiscaliteit voor

werkenden wel acceptabel vinden, maar dit niet doortrekken voor de uitkeringen?

De heer Elzinga vraagt of ik kan bevestigen dat er een reële daling van 7% wordt verwacht in de komende twintig jaar. Zo heb ik zijn vraag althans verstaan. In de stukken hebben we het volgende gezegd. Als je naar de afgelopen twintig jaar kijkt, zie je een reële vooruitgang in de uitkeringen van ongeveer 8%. Dat komt omdat ze zijn gekoppeld aan de lonen. De lonen zijn harder gestegen dan de inflatie of de prijzen. Daar komt het ongeveer op neer. Als je deze ontwikkeling doortrekt of extrapoleert naar de komende twintig jaar, zul je zien dat de uitkeringen in nominale termen nog steeds stijgen, maar dat ze in reële termen dalen. Dan kom je uiteindelijk uit op die 1% over twintig jaar. Of dat zich daadwerkelijk zal voordoen, hangt af van de loon- en prijsontwikkeling. Dat is logisch. Ik kan niet garanderen dat het zo loopt. Als je twintig jaar terugkijkt en dat extrapoleert naar de komende twintig jaar, zul je deze ontwikkeling zien. Nogmaals, ik kan niet garanderen dat dit zich in de komende twintig jaar in die mate zal voordoen.

De **voorzitter**: Staatssecretaris, hoe lang denkt u nog nodig te hebben?

**

Staatssecretaris **De Krom**: Ik begrijp dat u mij tot haast aanzet? Dan zal ik het korter houden.

De **voorzitter**: U hebt de helft van de spreektijd in eerste termijn van de Kamer, ongeveer een uur.

**

Staatssecretaris **De Krom**: Hoe lang ben ik nu bezig?

De **voorzitter**: U bent een uur bezig.

**

Staatssecretaris **De Krom**: Dan zal ik opschieten.

De **voorzitter**: Ik wil u in ieder geval vragen de tijd in de gaten te houden.

**

De heer **De Lange** (OSF): Ik kan vanuit mijn achtergrond als natuurwetenschapper vertellen dat de onzekerheden bij een extrapolatie over tientallen jaren enorm zijn. Het verschil van 1% waarover de staatssecretaris spreekt, is naar mijn inschatting een tamelijk nutteloze constatering omdat de foutenmarge waarschijnlijk veel groter is dan genoemde 1%. Dit soort extrapolaties en het daaraan verbinden van conclusies lijkt mij dan ook niet verantwoord.

Staatssecretaris **De Krom**: Ik heb in mijn antwoord aan de heer De Lange de onzekerheden ook al aangegeven. Dat is gewoon zo. Als we echter op de iets kortere termijn kijken, bijvoorbeeld deze kabinetsperiode, dan verwacht ik dat modaal de uitkeringen zullen stijgen maar dat ze in reële termen iets zullen dalen. Dat kunnen we met iets

meer zekerheid zeggen. Overigens geldt dat ook voor de lonen.

De heer Elzinga vroeg welke ontwikkelingen er te verwachten zijn ten aanzien van lonen, uitkeringen en inflatie. Deze vraag heb ik zojuist beantwoord.

De heer Elzinga en mevrouw Scholten vroegen of er een hoogwaardig plaatsings- en begeleidingsproces nodig is om meer mensen aan het werk te krijgen. Ook vroegen ze wat het kabinet doet om bijstandsgerechtigden nog meer aan het werk te krijgen dan nu het geval is? We hebben natuurlijk al een gereedschapskist aan instrumenten ter beschikking, zowel bij het UWV als bij de gemeenten. We hebben participatiebudgetten, trajecten en scholing. Gemeenten kunnen scholing en trajecten inzetten om mensen naar de arbeidsmarkt te bemiddelen. Verder hebben we het instrument van proefplaatsingen alsook allerlei instrumenten die onder de WWB kunnen worden ingezet: participatieplaatsen, loonkostensubsidies, bijscholing et cetera. Ook hebben we de no-riskpolis en premiekortingen. Kortom, er is een gereedschapskist met instrumenten waarvan de uitvoerders nu al gebruik kunnen maken. Straks komt daar nog het belangrijke instrument loondispensatie vanuit de wet werken naar vermogen bij. Dit instrument komt ter beschikking voor iedereen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kan verdienen. Dat betekent dat er straks een instrument is voor mensen die in de bijstand zitten en die nu geen kans maken op werk omdat ze dat zelfstandig niet kunnen. Met dat instrument hebben zij straks dus een kans op de arbeidsmarkt. Wij breiden dat instrumentarium uit en verbeteren het.

De heer Elzinga vroeg wat het werkgelegenheidseffect van deze maatregel is. Structureel betekent het dat 15.000 mensen minder een uitkering hebben en dus dat 15.000 mensen aan een baan worden geholpen. Dat is dan wel op de langere termijn; op de korte termijn zullen dat er minder zijn. Exacte gegevens daarvan heb ik niet, maar uit mijn hoofd gezegd komt het neer op 750 per jaar. Het is natuurlijk wel een dynamisch proces, dus het is moeilijk te zeggen hoeveel het er per jaar zullen zijn, maar het structurele effect zal op ongeveer 15.000 uitkomen.

De heer Elzinga sprak ook over John Rawls. Hij stelt dat je de mate waarin het in de samenleving gaat, kunt aflezen aan de mate waarin het met de slechts bedeeden gaat. Door de uitkeringssystematiek die we in Nederland al 40 jaar kennen en door het relatief hoge wettelijke minimumloon, hebben wij ook een relatief hoog niveau van sociale bescherming.

De heer Elzinga vroeg voorts waarom de overheidsfinanciën zijn ontspoord, wie daarvan geprofitteerd hebben, en of het rechtvaardig is om de rekening bij de minima neer te leggen.

De heer **Elzinga** (SP): In de landen waar het minimumloon en de bijstandsuitkering heel laag zijn, is de werkloosheid veel hoger dan bij ons. Heeft de staatssecretaris daarvoor een verklaring?

Staatssecretaris **De Krom**: Ik probeer even de vraag te doorgronden, want dit leek me meer een stelling dan een vraag.

De heer **Elzinga** (SP): De staatssecretaris beweert dat, als het verschil tussen de minimale uitkering en de laagste loonschalen wordt vergroot op kosten van de mensen die in een uitkering zitten, dan de prikkel om aan de slag te gaan veel groter zal worden. Er gaan dan meer mensen aan het werk en dus uit de uitkering. Kijkend naar de hoogte van het minimumloon en, daarop gebaseerd de minimumuitkering, dan is die in de ons omringende landen zo veel lager dan in Nederland, dat je zou verwachten dat het werkloosheidscijfer daar veel lager is. Het is echter juist andersom. Het werkloosheidscijfer is daar veel hoger dan hier.

Staatssecretaris **De Krom**: Die conclusie gaat mij veel te snel. Wij hebben in Nederland gelukkig een relatief lage werkloosheid. Dat komt omdat we, in vergelijking met andere landen, een redelijk goed draaiende economie hebben ondanks de zorgelijke situatie waarin we nu zitten. Ook zit er een kabinet dat de staatsfinanciën weer op orde brengt waardoor er vertrouwen in de markt ontstaat om de economie draaiend te houden. We hebben in Nederland verder heel veel instrumenten om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Ik sprak eerder al over de gereedschapskist; ook die heeft zijn effecten. Verder is er, om een heel concreet voorbeeld te noemen, het Actieplan Jeugdwerkloosheid dat is ingezet door het vorige kabinet. Dat heeft er mede toe geleid dat Nederland relatief gezien, in vergelijking met de landen om ons heen, een lage jeugdwerkloosheid heeft. Als we kijken naar Spanje, dan is de situatie daar dramatisch te noemen; er is daar meer dan 40% jeugdwerkloosheid. Internationaal gezien doen wij het dus heel erg goed. We hebben ook een relatief hoog niveau van sociale bescherming. De crux van het verhaal is dat we het nog beter kunnen doen. Daarom hebben we die prikkels ook nodig. Ik hoor de heer Thissen daarover toppie zeggen.

De heer **Thissen** (GroenLinks): De staatssecretaris zegt dat we het heel goed doen qua werkloosheid, ondanks een hoog niveau van sociale bescherming. Hij wees ook op een CPB-rapport dat internationaal vergelijkend onderzoek aanhaalt. Ik heb gevraagd naar internationaal vergelijkend onderzoek op basis waarvan de OECD bepleit dat de inkomensongelijkheid kleiner moet worden in de meeste landen die daarbij aangesloten zijn. Dit omdat er een sterke correlatie bestaat tussen een grote mate van inkomensongelijkheid en een hogere mobiliteit op de arbeidsmarkt. De OECD zegt dat een kleinere inkomensongelijkheid goed is voor de economie en de werkgelegenheid.

Staatssecretaris **De Krom**: Sinds het begin van de jaren negentig tot heden is de inkomensongelijkheid in Nederland vrijwel stabiel. Ook de heer Van Rey memoreerde dat. De suggestie dat die kloof heel snel groter wordt, klopt in het geval van Nederland niet. Voor andere

landen is dat anders. De inkomensongelijkheid in Nederland bevindt zich onder het EU-gemiddelde en deze is vergelijkbaar met de meeste andere West-Europese landen. Gezien de stabiliteit in de inkomensontwikkeling in de afgelopen twintig jaar, is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de komende jaren de inkomensongelijkheid toeneemt. Ik voeg daar nog aan toe dat het koopkrachtbeeld voor 2012 zeer evenwichtig is en ook zeer evenwichtig is verdeeld over de verschillende inkomenscategorieën.

De heer **Thissen** (GroenLinks): In vergelijking met veel andere landen is het inkomensbeeld in Nederland inderdaad relatief evenwichtig. Verder klopt het dat in Nederland de inkomensongelijkheid niet heel hard is gegroeid. Deze is wel iets toegenomen, maar niet heel erg hard. Ik heb echter betoogd dat juist het sociaal minimum ten opzichte van het mediaan inkomen of het contractloon enorm is achtergebleven. Over de afgelopen 25 jaar is het sociaal minimum volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau en het CBS ten opzichte van het contractloon ruim 30% en ten opzichte van het mediaan inkomen 40% achtergebleven.

Staatssecretaris **De Krom**: Ik constateer toch dat Nederland een uitkeringssystematiek heeft die, in vergelijking met andere landen, een zeer adequaat sociaal minimum kent. Ik constateer verder dat het wettelijk minimumloon een van de hoogste minimumlonen van Europa is. Ik constateer ook dat Nederland, in vergelijking met andere landen, een van de landen met de beste scores is als het gaat om het risico op armoede. Zo slecht doen wij het dus niet. Als het gaat om de inkomensongelijkheid dan constateer ik uit onderzoek en vergelijking dat Nederland niet uit de pas loopt met andere West-Europese landen. Dat is ook min of meer het antwoord op de vraag van heer Elzinga of ik de studie van de OESO kende.

Ik ga de studie nog helemaal lezen, maar de hoofdconclusie ken ik al. Daar is dit mijn antwoord op.

De heer Elzinga vroeg verder hoe consistent het is om tot een tegenprestatie te verplichten, terwijl werken moet lonen. Die tegenprestatie is geen arbeid waar loon tegenover staat. We komen daar nog uitvoerig over te spreken. De naam geeft precies aan wat het is, namelijk een tegenprestatie naar vermogen van mensen die een uitkering ontvangen. Het is een tegenprestatie voor het feit dat er een beroep wordt gedaan op de solidariteit van de samenleving voor hulp en ondersteuning. Wij komen daar in het kader van het debat over de Wet werk en bijstand en het maatregelenpakket daarin op 20 december nog uitvoerig over te spreken. Het is dus echter geen arbeid in gewone zin, want er staat geen loon tegenover.

De heer Van Rey vroeg of ik kan toezeggen dat mensen in de bijstand al met ingang van 2012 extra worden gestimuleerd om weer te gaan solliciteren. Het antwoord is absoluut: ja. Ik hoop dat ik daar met hem een heel uitvoerig debat over kan hebben op 20 december. Dan bespreken we namelijk dat heel omvangrijke pakket maatregelen

van de Wet werk en bijstand met de Kamer. In dat pakket zit een aantal maatregelen dat de heer Van Rey, naar ik hoop, zal waarderen. Dat zijn maatregelen om zo veel mogelijk mensen van een uitkering naar werk te krijgen. Ik heb net al gezegd dat zowel gemeenten als het UWV een uitgebreide gereedschapskist hebben met allerlei instrumenten erin om mensen succesvol van uitkering naar werk te bemiddelen. Volgend jaar kom ik nog uitvoerig met de Kamer te spreken over het voorstel inzake de Wet werken naar vermogen. Daarvan is het doel hetzelfde, namelijk mensen die kunnen werken vanuit een uitkering naar werk te krijgen. Daar zit ook het instrument loondispensatie in. De bedoeling is ook dat we het daarmee beter organiseren voor werkgevers. Kortom, er gebeurt nu al heel veel op dat vlak en straks nog meer met de wetsvoorstellen die ik in latere instantie met de Kamer bespreek.

De heer Thissen zei dat het eigenlijk een beetje raar is dat we al over een langere periode een aantal van 1,5 miljoen mensen in een uitkering hebben. Sinds 2004 is het aantal uitkeringen voor mensen jonger dan 65 jaar echter gedaald met 200.000. Het is dus niet exact op hetzelfde niveau gebleven, maar het is wel degelijk gedaald. Dat is vooral het resultaat van ingrepen in de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen en de WW, en van de invoering van de WWB. De heer Thissen kent het pakket als geen ander. Omdat die ingrepen echter vaak alleen voor de nieuwe instroom gelden, zit een groot deel van de uitkeringsgerechtigden nog steeds in dat oude regime, bijvoorbeeld in de WAO. De heer Thissen weet dat. De daling op het totale volume is om al deze redenen nog relatief beperkt. We hebben het volle effect dus nog niet bereikt. Bijvoorbeeld de instroom in de WIA is structureel zo'n 360.000, maar dit is wel in de loop der jaren opgebouwd. Dit is namelijk, als je het zo kunt uitdrukken, een "ingroeiwet".

De heer Thissen en volgens mij ook de heer Ester vroegen of er alternatieven zijn overwogen voor deze maatregel. Volgens mij ben ik daar al op ingegaan. Die zijn namelijk overwogen, maar om ons moverende redenen niet door het kabinet overgenomen.

De heer De Lange zei dat de positie van ouderen op de arbeidsmarkt lastig is. Daarom heeft de regering ook een Vitaliteitspakket gepresenteerd, juist met het oog op de duurzame inzetbaarheid van ouderen. Overigens gaat de netto-arbeidsparticipatie van ouderen omhoog. In 2001 was die nog 32,7% en in 2010 is die gestegen naar 40,7%. Dat is goed nieuws, want het gaat gewoon omhoog. Ook het aantal ouderen dat bereid is om langer te werken neemt toe. Ik zeg tegen de heer De Lange dat we er nog niet zijn, maar er zijn wel degelijk positieve ontwikkelingen te zien. Nogmaals, het kabinet verwacht een aanzienlijk effect van het Vitaliteitspakket dat het heeft neergelegd.

De heer De Lange vroeg ook waar de banen dan zijn. Van de 800.000 vacatures in de afgelopen twaalf maanden, dat wil zeggen tot en met juni 2012, was voor een kwart van de functies geen startkwalificatie nodig. Dat is dus 200.000. Voor de

andere 600.000 was wel een startkwalificatie nodig. Als je weet dat ongeveer 50% van deze vacatures wordt vervuld door werkenden, dan is het realistisch om te veronderstellen dat er feitelijk 100.000 vacatures per jaar beschikbaar zijn voor bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie en 300.000 voor bijstandsgerechtigden met startkwalificatie. De heer De Lange vroeg verder in welke sectoren die banen te vinden zijn. Zij zijn te vinden in bijvoorbeeld de horeca of in de land- en tuinbouw. Ik vind het zelf altijd moeilijk uit te leggen dat in Nederland honderdduizenden mensen onnodig thuiszitten met een uitkering, die graag de kans willen krijgen om aan het werk te gaan of die wel kunnen werken maar het om allerlei redenen niet doen, en dat we tegelijkertijd zo veel mensen uit Oost-Europa naar Nederland halen om laaggekwalificeerde arbeid te verrichten. Daar kunnen wij geen genoeg mee nemen. We zullen de aansluiting van vraag en aanbod moeten verbeteren. Ook daartoe dient dit wetsvoorstel.

De heer **De Lange** (OSF): De staatssecretaris noemde zojuist de horeca als banenmotor. Op grond van de cijfers die ik lees in de kranten zie ik de horeca meer als faillissementenmotor op dit ogenblik. Er zijn nog nooit zo veel horecabedrijven in korte tijd failliet gegaan als in de afgelopen periode. Hoe komt de minister er dan bij om te spreken van banen in de horeca?

Staatssecretaris **De Krom**: De horeca is één van de sectoren. Ik kan er nog meer noemen. Natuurlijk heeft ook deze sector te maken met de effecten van de zorgelijke economie. Andere sectoren hebben dat overigens ook. Ik probeer echter aan te geven dat ik de stelling dat er helemaal geen banen zijn voor mensen, ook als ze laaggekwalificeerd zijn, niet onderschrijf. Die zijn er namelijk wel, maar we moeten die kansen wel zien te pakken. Als we dat goed doen, het beter organiseren en de juiste prikkels inbouwen, dan ben ik ervan overtuigd dat er veel meer mogelijk is dan nu.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik heb geen vraag over de horeca, maar over asperges en aanverwante artikelen. Midden jaren negentig was ik bestuurslid van het Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening. De leden weten het wellicht nog, maar voor de jongeren onder ons: dat is de voorloper van wat later het CWI was. Het CWI is inmiddels gefuseerd met het UWV en het UWV WERKbedrijf. Zo is het collectieve geheugen weer wat opgefrist.

Midden jaren negentig ging de discussie er in het RBA Noord- en Midden-Limburg over om mensen vanuit de bijstand aan de slag te krijgen bij al die mensen die er via de LLTB -- dat is de LTO van Limburg, een onderafdeling van het CDA -- steen en been over klaagden dat ze geen personeel konden krijgen. Vanuit de drie geledingen: werkgevers, werknemers en gemeenten, hebben we daar de schouders onder gezet met het groene arbeidsvoorzieningsbureau in Horst. Dat leverde eigenlijk nauwelijks wat op, omdat de meeste ondernemers in de land- en tuinbouw mensen het

liefste zeven dagen in de week acht uur per dag laten werken. Dat mensen minder asperges steken per uur is onmogelijk. Ik heb daar ook een keer op televisie een verklaring over afgegeven. Mijn aspergeboerin zei toen: "Du zjwambaer! Du meins toch neet det ich miense laot wirke die te weinig asperges sjtaeke per oer!" Dat is namelijk gewoon het grote probleem. Dan gaat het dus gewoon niet door. Het probleem is de match tussen de eisen en het kunnen van mensen.

Staatssecretaris **De Krom**: Dat zal voor een deel ongetwijfeld waar zijn, maar daarom moeten we het beschikbare instrumentarium om mensen succesvol de arbeidsmarkt op te krijgen veel efficiënter en effectiever inzetten, gecombineerd met een sociale zekerheidsstelsel dat mensen activeert en prikkelt om naar de arbeidsmarkt toe te gaan. Dat is precies wat we doen. Dat is de bedoeling van dit wetsvoorstel. In het kader van de voorstel inzake de Wet werken naar vermogen komen we daar straks mee. Het is een hele trits, die allemaal op één doel is gericht, namelijk om geen kansen onbenut te laten, ook niet voor mensen op de arbeidsmarkt die laaggekwalificeerd zijn. Ik weet dat de heer Thissen daar als geen ander achterstaat en het met mij in ieder geval op dit punt eens is dat dit noodzakelijk is.

De heer Ester vroeg naar de samenhang met het voorstel inzake de Wet werken naar vermogen. Volgens mij ben ik daarop ingegaan.

Hij vroeg ook bij welke groepen uitkeringsgerechtigden positieve effecten te verwachten zijn en bij welke groepen dit geen of weinig effecten resorteert. Het aantal van 15.000 waar ik eerder aan refereerde, is structureel en berekend over een periode van twintig jaar. Ik zie inderdaad ineens dat het effect jaarlijks 750 is. Dat had ik goed onthouden. Dat is natuurlijk een macroberekening waarbij niet specifiek is ingegaan op verschillende groepen.

De heer **Ester** (ChristenUnie): Het getal van 15.000 is nu twee keer gevallen. Is dat eigenlijk niet enorm weinig als je ziet wat er allemaal overhoop gehaald moet worden met de ingreep in de bijstand? De staatssecretaris realiseert niet meer dan 15.000. Is dat niet heel weinig?

Staatssecretaris **De Krom**: Het is in ieder geval winst! Ik wil het ook afzetten tegen de situatie waarin wij niets doen. Dan zou het nog meer werkgelegenheid kosten. Dan zou het gat nog groter zijn. Ik ben het echter met de heer Ester eens dat het niet genoeg is. Daarom spreek ik op 20 december graag met de Kamer over het pakket maatregelen in de Wet werk en bijstand. Daarom spreek ik de Kamer ook graag nog over de Wet werken naar vermogen. Die combinatie moet ervoor zorgen dat zo veel mogelijk mensen de kans krijgen op de arbeidsmarkt.

De heer Ester vraagt hoe ik de sociaaleconomische inclusiviteit waardeer. Die is natuurlijk ongelooflijk belangrijk. Werk is daarbij cruciaal, zoals de heer Ester weet. Werk is de sleutel bij het tegengaan van armoede en sociale

uitsluiting. Vandaar dat werken moet lonen en dat werk gaat boven een uitkering.

De heer Ester vraagt mij eveneens, een onderbouwing te geven van het bedrag van 90 mln. In de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid is getoond dat ongeveer 2% van de minima er door het geheel van maatregelen in 2012 meer dan 5% op achteruitgaat. Voor die groepen heeft het kabinet 90 mln. extra beschikbaar gesteld in de bijzondere bijstand. Ook in het geval de groep die een extra beroep doet op de bijstand ruimer is dan deze 10.000 minimahuishoudens met een koopkrachtdaling van meer dan 5% is naar onze overtuiging 90 mln. afdoende om de effecten te verzachten.

*N

Mevrouw **Sent** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris dat hij de moeite heeft genomen om een aantal van onze vragen te beantwoorden. Ik vrees dat wij het op een aantal punten niet met elkaar eens zullen worden. Toch wil ik graag bekijken welke ruimte er nog is.

Eerst schets ik het bredere "frame". Misschien dat daar wat van de onenigheid of meningsverschillen vandaan komen. Ik krijg de indruk dat het kabinet een beetje opereert als een boekhouder met de indruk dat het begrotingstekort en de staatsschuld de oorzaak zijn van de problemen en bezuinigen derhalve de enige remedie is. Ik ben daarin niet de enige. Ook econoom Lars Bovenberg van het CDA is die mening toegedaan. Naar mijn mening vraagt deze tijd juist om een visie waarmee wij sterker uit de crisis komen. Daarbij hoort een frame van sociale zekerheid als investering in plaats van een kostenpost. De heer Thissen verwees daar mooi naar.

Met dat frame in het achterhoofd vraag ik nog eens de aandacht voor twee punten. Het eerste punt is de relatieve positie van uitkeringsgerechtigden en de effectiviteit van prikkels. Het tweede punt is de absolute positie van uitkeringsgerechtigden. Wij zijn het er blijkens de discussie allemaal over eens dat wij graag willen dat mensen aan het werk gaan. Die doelstelling lijkt de hele Kamer te onderschrijven. De vraag is hoe je die bereikt. Het kabinet zet in de nieuwe reuk heel erg in op de effectiviteit van prikkels, verwijzend naar het rapport van het CPB, maar het Sociaal en Cultureel Planbureau komt weer met andere onderzoeken. Ik wil de staatssecretaris nogmaals op het hart drukken dat een activerend stelsel van sociale zekerheid een doel op zich zou moeten zijn en geen middel om tot bezuinigingen te komen. Waarom ziet hij geen mogelijkheden om dit beleid te voorzien van flankerend beleid dat bestaat uit een hoogwaardiger plaatsings- en begeleidingsproces? Uiteindelijk maakt dat immers wel onderdeel uit van het wetsvoorstel werken naar vermogen, waar wij over komen te spreken. Wij vinden het uiterst kwalijk dat het niet deel uitmaakt van deze maatregel. Dat roept bij ons vragen op over hoe effectief dit zal zijn.

De vraag waar wij elke keer op terugkomen, al is dit misschien een nieuwe insteek, is: blijven de uitkeringsgerechtigden boven de armoedegrens? Het is heel erg interessant dat het SCP vandaag samen met het CBS met de nieuwe Armoedemonitor is gekomen. Die heeft de staatssecretaris ongetwijfeld gezien. In 2010 is de kans op armoede niet afgenomen. In 2011 en 2012 wordt een toename van de armoede verwacht. Armoede komt veel voor bij verschillende categorieën waaronder bijstandsontvangers. De definitie die het SCP gebruikt, is de lage inkomensgrens en het "niet veel, maar toereikend"-criterium. Daaruit blijkt dat het aantal armen in Nederland schommelt rond de 1 miljoen. Naar verwachting zal het 0,4% stijgen in 2011 en 2012. Ik vermoed dat dat vooral samenhangt met de economische omstandigheden en ontwikkelingen en niet zozeer met het kabinetsbeleid, maar dat zal daar wel een verdere bijdrage aan leveren. Volgens het rapport liep 65% van de huishoudens in 2010 kans op armoede. Ik krijg graag een reactie van de staatssecretaris op dit nieuws van het SCP en het CBS.

De staatssecretaris heeft het vaak over koopkrachtplaatjes. Daaruit zou blijken dat het helemaal niet zo erg is. Hierbij verwijs ik naar pagina 171 van de begroting van het ministerie van SZW. Daar staat een puntenwolk die al uitvoerig tijdens de algemene financiële beschouwingen aan de orde is gekomen. Die is wel heel erg gespreid voor de lagere inkomens.

De heer **Hoekstra** (CDA): Ik hoorde mevrouw Sent zeggen dat ze bijna aan haar afronding kwam. Eén punt waar wij in eerste termijn wat makkelijk overheen gehobbeld zijn, wil ik graag markeren. De staatssecretaris kreeg het verwijt te discrimineren. Dat vind ik nogal wat. Ik vind het nogal wat om het kabinet te verwijten dat het welbewust met een regeling komt die discriminerend is jegens Nederlanders van Marokkaanse, Turkse en misschien ook Surinaamse afkomst. Vindt mevrouw Sent wel of niet dat het kabinet hiermee discrimineert?

Mevrouw **Sent** (PvdA): Wij vinden het erg opvallend dat een specifieke groep extra hard getroffen wordt door dit voornemen. De intentie is niet discriminerend, zo heeft de staatssecretaris toegelicht, maar de uitkomst is opvallend. Dat is alleen maar een feitelijke constatering.

De heer **Hoekstra** (CDA): Dan wil ik toch even terug naar de woorden van mevrouw Sent in eerste termijn: "Deelt de staatssecretaris de mening van mijn fractie dat hier sprake is van discriminatie?" Ik zou er klip-en-klaar over willen zijn. Is hier wel of geen sprake van discriminatie wat de PvdA-fractie betreft?

Mevrouw **Sent** (PvdA): Ik herhaal het nog een keertje: er is geen intentie van discriminatie, zoals de staatssecretaris heeft toegelicht, maar dat dit het effect ervan is, is wel heel erg opvallend. Het argument dat de afbouw van de dubbele

heffingskorting niet geldt voor AOW'ers maar wel voor mensen met een AIO, vinden wij nog steeds niet overtuigend.

De heer **Hoekstra** (CDA): Dan constateer ik dat hier iets opvallends aan de hand is, maar dat er geen sprake is van discriminatie.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Dat had de staatssecretaris al geconstateerd, dus daar had de heer Hoekstra geen interruptie voor nodig.

Ik wil graag reageren op een aantal punten van de heer Hoekstra. Omdat hij zijn maidenspeech gaf, konden wij immers niet reageren. Hij twijfelt aan de wijsheid van mijn fractie. Die is gebaseerd op Nobelprijswinnaars als Joseph Stiglitz, die bij de Wereldbank heeft gewerkt, en Raghuram Rajan van het IMF. Veel van deze economen stellen dat er niet noodzakelijkerwijs een positieve relatie bestaat tussen grote inkomensspreiding en economische groei. Grote inkomensspreiding kan zelfs schadelijk zijn voor economische groei. De heer Hoekstra had het ook over geluksonderzoek. Hij zei dat werk leidt tot meer geluk. Uit allerlei geluksonderzoeken blijkt ook dat een plattere inkomensverdeling goed is voor de geluksbeleving in onze economie. De heer Hoekstra had het over het belang van financiële discipline. Daar zijn wij ook absoluut voor, maar dan moet je niet met een grote boog om dossiers als de hypotheekrenteaftrek heen lopen en is het kwalijk dat er met een kaasschaaf hier en daar maatregelen worden doorgevoerd die door stapeling vooral bij de zwakkeren van de samenleving terechtkomen.

De heer **Hoekstra** (CDA): Voorzitter, ik realiseer mij dat de interruptiemicrofoon niet de plek is om te reageren, maar om vragen te stellen, dus laat ik toch nog een vraag stellen.

Mevrouw Sent had het erover dat zij zich in de jaren tachtig hard maakte voor de bestrijding van kernwapens. In die periode hoorde ik Wim Kok ook vaak op de televisie zeggen dat hij ontkoppelen niet zou meemaken. Is de PvdA voor of tegen een koppeling tussen uitkeringen en lonen?

Mevrouw **Sent** (PvdA): Kan de heer Hoekstra die vraag toelichten?

De heer **Hoekstra** (CDA): Het is heel eenvoudig en de staatssecretaris heeft het ook heel helder uitgelegd. De reden waarom wij hier spreken over het afbouwen van de dubbele heffingskorting, is dat die ook is afgeschaft voor mensen die loon genieten. De PvdA heeft zich altijd heel hard gemaakt voor die koppeling. Is dat nog wel zo of is dat niet meer zo?

Mevrouw **Sent** (PvdA): Ik heb in mijn eerste termijn al heel erg duidelijk gemaakt dat werk, werk, werk een belangrijke inspiratiebron voor mijn fractie is. Daar heeft de staatssecretaris ook al heel mooi naar verwezen. Wij vinden dat werk moet lonen, maar tegelijkertijd -- ik kan nu wel mijn hele eerste termijn gaan herhalen, maar daar hebben wij helaas de tijd niet voor -- hebben wij gevraagd

om flankerend beleid om te bewerkstelligen dat mensen uiteindelijk naar werk geleid worden. Wij vinden dat er een meer activerend stelsel tegenover moet staan. Mij lijkt dat ik dat al voldoende duidelijk heb gemaakt.

De heer **Hoekstra** (CDA): Dit is altijd een heel principieel punt geweest van de PvdA-fractie, maar wij koppelen of wij koppelen niet. Je kunt niet koppelen op het moment dat het je uitkomt en weer ontkoppelen op het moment dat het je uitkomt. De PvdA-fractie doet dat wel.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Ik heb niet gezegd dat er ontkoppeld moet worden. Ik heb wel gevraagd naar manieren om dit effectiever in te voeren. Ik heb aandacht gevraagd voor onbedoelde consequenties. Er zijn twee manieren om ervoor te zorgen dat werk loont: enerzijds aan de uitkeringskant, anderzijds aan de arbeidskortingskant. Daar heeft de staatssecretaris in zijn eerste termijn ook aandacht voor gevraagd. Het verwijt van de heer Hoekstra is dus niet helemaal terecht.

Voorzitter. Er zat een inconsistentie in het betoog van de heer Hoekstra. Enerzijds betoogde hij dat de burger wel degelijk koel en calculerend is omdat er zo veel fraude wordt gepleegd met uitkeringen. Anderzijds vertelde hij dat in de Hoofdstraat in Apeldoorn -- ik ken deze straat ook heel erg goed -- bleek dat de meeste mensen niet weten wat wordt bedoeld met de dubbele heffingskorting op het referentieminimumloon. Het lijkt mij inconsistent om enerzijds te zeggen dat de mensen koel en calculerend zijn en anderzijds dat zij niet op de hoogte zijn van dit soort maatregelen.

*N

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. Allereerst feliciteer ik de senatoren Sent en Hoekstra van harte met hun maidenspeech. Het waren mooie betogen, zoals wij die graag horen in dit huis. Ik zie oprecht uit naar een goede samenwerking en mooie debatten die wij hier nog zullen voeren. Er komt op het terrein van SZW nog heel wat aan. Ik moet wel zeggen dat net als senator Thissen ook ik op mijn tong moest bijten om niet bij het betoog van de heer Hoekstra te interrumperen. Hoewel ik de waardering van het voorrecht om hier vrijuit te kunnen debatteren met hem deel, deel ik veel van wat hij zei zeker niet. Ik meen overigens meer gefronste wenkbrauwen te hebben gezien in deze zaal.

Wanneer de heer Hoekstra in zijn woorden afdaalt van de borreltafel in de krochten van de sociale zekerheid, realiseert hij zich hoe ruimhartig en fraudegevoelig deze zekerheid is. Laat ik nu juist aan diverse borreltafels vaak horen over onze ruimhartige en fraudegevoelige sociale zekerheid. Als ik die tafel verlaat, sta ik op en verhef ik mij juist van het onderbuikgevoel om met hoofd en hart naar de materie te kijken alvorens ik mij hier in het debat stort. Dan zie ik dat dit voorstel neerkomt op een uiteindelijk structurele bezuiniging van 1 mld. op het sociaal minimum. Ik weet wel dat 1 mld. met de huidige dynamiek van de financiële markten

en in relatie tot de economie van de eurozone niet zo verschrikkelijk veel klinkt. Immers, om banken en andere financiële instellingen overeind te houden en de euro te redden vliegen miljarden ons hier soms om de oren. Maar 1 mld. is echt heel veel, zeker om te bezuinigen op het sociaal minimum. Het komt immers neer op een uiteindelijke korting van 12,5%. Het komt weliswaar volgend jaar nog niet op deze schaal in de koopkracht tot uitdrukking en zelfs niet in 2013 en 2014 -- dit kabinet regeert wat dat betreft ver over zijn graf heen -- maar ook over twintig jaar is dat een hele klap. Zoals ik in eerste termijn betoogde, resteert zelfs bij een optimistisch groeiscenario een reële daling van zo'n 8% ten opzichte van de huidige norm. Uiteindelijk resteert in 2032, gemeten vanaf 1991, dus over een periode van 40 jaar, 1% reële groei. En dan staat deze maatregel nog niet op zichzelf.

Cumulerend beleid lijkt ook dit jaar en volgend jaar tot een toename van de armoede onder uitkeringsgerechtigden onder de 65 jaar en vooral bij kinderen, zo voorspellen het CBS en het SCP uitgerekend vandaag. Dat betreft zowel een toename van de armoede gemeten volgens de lage-inkomensgrens als gemeten naar het "niet veel, maar toereikend"-criterium. Voor een groeiende groep mensen -- onder wie wederom veel kinderen -- is het dus nu al, nog voor de beoogde korting met uiteindelijk 12,5% van het inkomen, niet veel en ook niet toereikend. Daar komen onherroepelijk problemen van.

Ook ik houd van brede beschouwingen en ook ik schuw niet om af en toe wat ideologische bespiegelingen aan mijn betoog toe te voegen. Ik denk echter dat de heer Hoekstra de parabel van de honger in Mali er toch vooral bij haalt om deze ramp voor arm Nederland te bagatelliseren. Senator Thissen heeft in eerste termijn de staat van dienst van het CDA in het opbouwen van de georganiseerde solidariteit in dit land erbij gehaald om de geachte afgevaardigde Hoekstra te kritiseren. Waar is de sociale stroming in het CDA gebleven? Waar is de christendemocratie van Marga Klompé, onze enige vrouwelijke minister van staat tot op heden, en van oud-senator Hannie van Leeuwen gebleven? Het lijkt erop dat deze nieuwe CDA-loot de VVD rechts probeert te passeren. Tegenover de meer sociaal voelende achterban troost hij zich met de gedachte dat een gemiddelde voorbijgangster in Apeldoorn de vraag "wat vindt u van de geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot één keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet" toch niet zal begrijpen. Het dunkt mij dat de heldere vraag "wat vindt u van een korting op het sociaal minimumloon met €2000 of 12,5%" wel wordt begrepen. Ik vermoed dat niet veel mensen daar enthousiast op reageren.

De **voorzitter**: Ik kan u verzekeren dat op de eerste vraag de Apeldoornse zal vragen wat hem dat precies zal kosten. Dat is precies wat u zegt. Zo slim zijn zij daar ook nog wel.

**

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter, dank u voor deze ondersteuning van mijn betoog.

Voorzitter. Namens mijn fractie feliciteer ik de staatssecretaris, die eveneens in deze Kamer zijn maidenspeech hield. Ik dank hem voor het uitgebreid ingaan op alle vragen, die hij serieus heeft beantwoord in zijn betoog. Ik zal daar nu ook serieus, maar beknopt op reageren.

Mijn eerste vraag ging over de consistentie van het beleid. Ik vroeg of dit kabinet wat dat betreft het vorige kabinet verwijt, bewust inconsistent te hebben gehandeld. De staatssecretaris antwoordde: nee, het was een andere keuze. Een andere keuze is dus mogelijk, maar dit kabinet vindt het geen verstandige keuze. Dat heb ik toch goed begrepen?

De staatssecretaris vindt enkele andere zaken die ik inconsistent heb genoemd een logisch gevolg uit de uitkeringssystematiek, namelijk dat ouderen met een AIO-aanvulling op een lager pensioenniveau terechtkomen dan mensen met alleen AOW. Een ander logisch gevolg is volgens hem dat alleenstaanden of eenoudergezinnen op het sociaal minimum niet volledig gebruik kunnen maken van één algemene heffingskorting. Ik moet constateren dat de staatssecretaris en mijn fractie anders tegen het begrip "consistent" aankijken, maar hij kan mijn betoog volgen en ik zijn redenering.

De staatssecretaris erkent dat in al die inconsistente gevallen die mijn fractie in eerste termijn heeft gemeld, "het werk moet lonen" geen leidmotief is. Hij zegt dat deze maatregel noodzakelijk is om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Ook daarover verschillen wij van mening.

De staatssecretaris heeft gezegd trots te zijn op onze welvaartsstaat, maar dat we wel maatregelen moeten nemen om de betaalbaarheid en de solidariteit voor de toekomst te kunnen behouden. Dat argument horen we al 25 jaar. Precies daardoor is het sociaal minimum in diezelfde 25 jaar dus 30% ten opzichte van de contractlonen en 40% ten opzichte van het mediaanloon achteropgeraakt.

De staatssecretaris erkent ook dat er alternatieven zijn, maar dat deze kostbaar zijn. De alternatieven zijn kostbaar terwijl zijn plan juist een mooie bezuiniging oplevert. Dat is de consequentie van investeren in de maatschappij en investeren in de sociale zekerheid.

Ik sluit af met de stelling dat wij het economisch en ook qua werkgelegenheid in dit land goed doen, niet ondanks ons relatief hoge sociaal minimum en ondanks ons hoge minimumloon, maar juist dankzij, omdat we een relatief hoog sociaal minimum en een relatief gelijke inkomensverdeling kennen. Ook ik ben van mening dat dit in Nederland nog beter kan, of eigenlijk: dat het in Nederland beter kan in plaats van slechter hoeft.

*N

De heer **Hoekstra** (CDA): Voorzitter. Ik zal beloven dat ik het in tweede termijn nog korter houd dan in de eerste. Allereerst complimenteer ik de staatssecretaris met zijn uitstekende betoog.

Volgens mij heeft hij een groot aantal vragen meer dan afdoende en buitengewoon eloquent beantwoord. Er is wellicht één uitzondering op: de vraag van mijzelf.

De staatssecretaris verwees in antwoord op die vraag naar een paragraaf in de bijlage van de Miljoenennota. Ik heb daar nog even doorheen gebladerd, maar heel eerlijk gezegd vind ik dat echt iets te gemakkelijk. Naast mijn fractie hebben meerdere fracties behoefte aan een perspectief, een visie op de sociale zekerheid in Nederland. Ik zal niet al te veel een uitstapje maken naar een van de andere debatten van vandaag, maar we praten vandaag met de minister over het kindgebonden budget. Dat is nu precies een voorbeeld van een mengeling aan regelingen; de Raad van State houdt de regering voor dat die ondoorzichtig is en dat ook onduidelijk is wat er effectief aan is.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik vraag een precisering van het woord "we". De heer Hoekstra zei: "we praten met de minister over het kindgebonden budget", maar ik heb het CDA vandaag niet met de minister horen praten over het kindgebonden budget. Dat viel ons erg op, omdat het CDA toch een gezinspartij is.

De heer **Hoekstra** (CDA): Mij is opgevallen dat het de heer Thissen is opgevallen. Volgens mij praten wij hier op verschillende manieren. Vaak is de eerste ronde schriftelijk; vervolgens kan er ook plenair worden gesproken in eerste of tweede termijn. Misschien is daar dus in tweede termijn nog gelegenheid voor.

Ik wil even terug naar mijn punt. Meerdere partijen hadden behoefte aan een visie ergens in 2012. Daar vraag ik de minister nog een keer om. Daarnaast merk ik op dat het gebruik van taal, het lezen, erg belangrijk is; dat blijkt ook nu weer. Dit zeg ik in het bijzonder tegen mevrouw Sent. Het rapport van de OECD over de egalitaire samenleving heb ik goed gelezen. Het is absoluut waar en ik ben het er ook zeer mee eens. Ik ben er ook heel tevreden en blij mee dat wij in Nederland in een relatief egalitaire samenleving leven. Als je je daar al in bevindt, heeft het op een gegeven moment echter geen zin meer om nog verder te egaliseren; sterker nog, dan wordt het contraproductief. Mevrouw Sent veralgemeniseerde nog iets specifiek wat ik heb gezegd. Zij zei: die 50.000 calculerende burgers van de heer Hoekstra worden dus allemaal calculerende burgers. Ik heb echter gezegd: er zijn 50.000 mensen die aantoonbaar frauderen met een uitkering; van die mensen kun je toch niet goed volhouden dat zij niet calculerend zijn. Ik heb het niet over de rest gehad, ik heb over die specifieke groep gesproken.

Dit brengt mij nog een keer bij die 50.000. Daarover heeft de heer Elzinga ook gesproken. Hij doet alsof dit een onderwerp is van de borreltafel, maar dit is juist niet zo. Er wordt weliswaar ook aan de borreltafel over gesproken, maar het staat gewoon in de bijlage van de Miljoenennota.

De heer Elzinga sprak ook nog over de ramp die zich in de sociale zekerheid voltrekt. Hij maakte de link met Mali. Hij verwijt mij dat ik dat

erbij sleep om te doen alsof er hier eigenlijk niets aan de hand is. Ik volsta met te zeggen dat ik dat onder de maat vind.

Ik kom op mijn laatste punt: sociaal. Terecht zegt de heer Elzinga dat de heer Thissen heeft verwezen naar wat velen binnen het CDA de afgelopen jaren, zeker in de decennia direct na de Tweede Wereldoorlog hebben gedaan aan het opbouwen van de sociale zekerheid. Ik ben er ook heel erg trots op dat wij die sociale zekerheid in Nederland hebben. Dat betekent niet dat je daar tot in het oneindige mee moet doorgaan. Om die reden is het interessant -- dat heb ik in het begin al gezegd -- om te kijken naar de koopkracht van bijstandsgerechtigden in Nederland in vergelijking met andere landen. Ik ga even in op de getallen voor verschillende landen. In Nederland krijgen gehuwden in de bijstand -- het bijstandsbedrag is gecorrigeerd voor het prijspeil -- €1314 per maand. Ik moet erbij zeggen dat het in de eerste zes maanden iets meer is. In Denemarken, nummer 2 op de lijst, is dat €1109 per maand. Nederland is koploper en dan heb ik het niet over een rijtje waar je je niet in zou willen bevinden. Het gaat om Denemarken, Nederland, Noorwegen, België, Frankrijk en zo kan ik nog even doorgaan.

De heer **Thissen** (GroenLinks): De heer Hoekstra gebruikt zijn tweede termijn vooral om de bijdragen van collega-senatoren te becommentariëren en vraagt niets meer aan de staatssecretaris, maar goed, dat is zijn manier van invullen van een tweede termijn. De heer Hoekstra verwijt mij, de heer Elzinga, mevrouw Sent en anderen dat wij oneindig zouden willen doorgaan met de sociale zekerheid. Wat bedoelt hij precies met "oneindig doorgaan met de sociale zekerheid"?

De heer **Hoekstra** (CDA): In eerste termijn heb ik gezegd dat degenen die doorgaan met het oneindig herverdelen van de sociale zekerheid, of beter gezegd, die in algemene zin oneindig doorgaan met herverdelen, uitkomen op iets wat velen in het verleden wel "communisme" plachten te noemen. Ik zeg niet dat u of mevrouw Sent oneindig wil doorgaan met herverdelen. Ik zeg wel dat ik van mening ben dat de fractie van GroenLinks verder wil doorgaan dan volgens ons verstandig is.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik constateer dat de heer Hoekstra mij langzamerhand naar zijn borreltafel aan het slepen is. Ik weiger dit.

De afgelopen twintig jaar hebben wij in de hervorming van de sociale zekerheid een paradigmashift bewerkstelligd. Wij hebben werk boven inkomen gesteld. Wij hebben de hoogte en de duur van de WW-uitkering bekort. Wij hebben de verlengde WW-uitkering afgeschaft. Wij hebben de toegang tot de WWB bemoeilijkt. Wij hebben in eerste instantie gezegd: mensen, u bent er zelf verantwoordelijk voor om in uw eigen levensonderhoud te voorzien. Wij hebben de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid in dit land vereenvoudigd. Aan het begin van de jaren negentig hadden wij 27 bedrijfsverenigingen; deze zijn geworden tot vijf uitvoeringsinstanties (uvi's)

en het LISV. Deze zijn gefuseerd tot het UWV. Wij hadden 27 regio's van arbeidsvoorziening. Dat is uiteindelijk één Centrum voor Werk en Inkomen geworden, met ook nog eens een "hershuffling" van taken. Wij hebben de sociale partners weggesaneerd uit de uitvoeringsorganisaties als gevolg van de SUWI in 2002. Wij hebben materiewetgeving aangepast. Wij hebben de organisatie en de structuur aangepast. Het landschap is veel overzichtelijker geworden. U beweert echter dat er hier partijen zijn die oneindig willen doormodderen in dat labirint. U hebt dan een perfecte, ultramoderne opvatting, die rabiaat rechts in mijn oren klinkt, over de wijze waarop wij met de verzorgingsstaat verder moeten gaan. Ik zou weleens willen weten wat uw visie op de verzorgingsstaat is! Die van het kabinet ken ik zo langzamerhand wel. Voor een groot gedeelte ben ik het daar ideologisch niet eens mee oneens: een activeringsstelsel, waar sociale zekerheid een investeringsmogelijkheid in mensen en niet een kostenpost op de begroting is. Ik zou graag willen dat u daarop reageert.

De heer **Hoekstra** (CDA): Het was een heel indrukwekkende opsomming van allerlei maatregelen die voorgaande kabinetten hebben genomen en waar ik het ook erg mee eens ben. Waar het vandaag om gaat -- dat is precies het onderdeel van de visie die de staatssecretaris heeft gegeven; wij onderschrijven dat van harte -- is dat werken moet lonen. De consequentie daarvan is dat werken meer loont dan een uitkering. Ik zie de heer Thissen met zijn handen gebaren, maar zo simpel is het toch echt. Of je vindt dat zo belangrijk en je staat er zo principieel achter dat je dat doorvoert, of niet. Wij denken dat het zo belangrijk is en dat je daar zo principieel achter moet staan, dat je dit moet doen.

De heer **De Lange** (OSF): Ik heb het gevoel dat ik vanmiddag bij een heel ander debat ben geweest dan de heer Hoekstra. Ik heb de bijdragen van alle sprekers goed beluisterd. Iedereen stelde onomwonden, zonder enige terughoudendheid, dat werken moet lonen. Daarover is geen enkel misverstand in dit huis. U probeert aan te geven dat u met uw ideologische visie, die niemand kent en waar zo langzamerhand niemand meer nieuwsgierig naar is -- dat laatste mag ik er misschien aan toevoegen -- kennelijk de enige bent die dit vindt. Als u vandaag geluisterd had, was u net als ik tot de conclusie gekomen dat dit uitgangspunt door iedereen wordt gedeeld, maar dat de problemen op een ander vlak liggen.

De heer **Hoekstra** (CDA): Ik denk dat hier bewust een valse tegenstelling wordt gemaakt. Niemand heeft gezegd dat sommige partijen niet vinden dat werk moet lonen. Dat heeft de staatssecretaris volgens mij ook met tevredenheid geconstateerd. Daarover bestaat eensgezindheid. De vraag is vervolgens welke consequentie je daaraan verbindt. Als je iets wel met de mond belijdt, maar het vervolgens niet doet als je daar de kans toe hebt, dan is dat in onze optiek verkeerd.

*N

De heer **Van Rey** (VVD): Voorzitter. Dit lokt een heleboel reacties uit, maar ik zal niet reageren. Misschien kunnen wij hierover later in het restaurant nog met elkaar spreken.

Ik dank de staatssecretaris voor zijn beantwoording en toelichting. Deze zijn erg helder geweest. Ik had maar één concrete vraag gesteld; daar kom ik straks even op terug. In de schriftelijke voorbereiding op het debat van vandaag kwam het cijfer 15.000 vele malen naar voren. De heer Ester zei: dat lijkt weinig. Dat is het misschien ook. Vandaar dat de VVD-fractie ervan uitgaat -- zij verwacht dat ook -- dat dit cijfer aanmerkelijk hoger zal uitvallen. Dan heb je niet alleen het debat op 20 december nodig, maar ook afspraken met werkgevers en met de VNG, en een goede communicatie. De laatste dagen heeft men op het ministerie laten zien dat men wel houdt van een confrontatiecommunicatie. Als wij over dit onderwerp ook op die manier communiceren en duidelijk maken aan de mensen in de winkelstraat in Apeldoorn wat het betekent, dan denk ik dat het cijfer van 15.000 aanmerkelijk hoger zal uitvallen.

De **voorzitter**: In Apeldoorn valt niet zo veel te winnen hoor, want die stad heeft een heel laag werkloosheidspercentage. Daar zijn wij heel trots op.

**

*N

Mevrouw **Scholten** (D66): Voorzitter. Ik begin met het danken van de staatssecretaris voor zijn meer dan uitvoerige antwoord op de vragen die de fracties in de Kamer in de eerste termijn hebben gesteld. Voor mijn fractie zijn een aantal punten opgehelderd, onder andere het punt over de MKOB, maar -- natuurlijk komt er een maar -- ik blijf het ontzettend jammer vinden dat dit wetsvoorstel een zo dringende behandeling nodig heeft om per 1 januari 2012 in te gaan en dat er niet gewacht is tot de stelselwijziging die de staatssecretaris ons heeft beloofd per 1 januari 2013. Waarom? Het is niet helemaal duidelijk geworden, waarom dit nu zo belangrijk is.

In de memorie van toelichting van de staatssecretaris komen de 15.000 werkzoekenden aan de orde. Dit staat niet alleen in de schriftelijke beantwoording. Wij hebben dat getal gehaald uit de memorie van toelichting. Als je dit getal afzet tegen de twintig jaar waarin de dubbele heffingskorting met 2,5% per jaar wordt afgebouwd, zouden die 15.000 ook gemakkelijk kunnen zijn meegenomen in de Wet werken naar vermogen dat per 1 januari 2013 in werking treedt, als het desbetreffende wetsvoorstel wordt aangenomen. Mijn fractie blijft met dat punt zitten. Dit is niet helemaal duidelijk geworden.

Een verder punt van aandacht is de afschaffing van de aanrechtsubsidie voor kostwinners, die te maken heeft met de fiscaliteit in 2008. Als je dit afzet tegen de reden voor dit wetsvoorstel, namelijk dat er verschil moet blijven

bestaan tussen het nettominimumloon en de bijstandsuitkering, is het een logisch gevolg -- ongeacht het sociaal minimum waar wij het dan over hebben -- dat de dubbele heffingskorting uitsluitend moet gelden voor de kostwinner in de bijstand. Dat is natuurlijk een anomalie, want in de bijstand heb je geen kostwinners, maar dan heeft dit dus te gelden voor de gehuwdenuitkering. Ik vind het best lastig dat dit dan, gelet op het systeem van de wet -- dat is de motivering van de staatssecretaris -- ook gaat gelden voor de alleenstaanden en voor alle uitkeringsgerechtigden op grond van andere wetten die meegaan in deze systematiek. Ik noem die wetten nog maar even: de Wet investeren in jongeren, de Wet inkomensvoorziening ouderen en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening ouderen en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Toeslagenwet, de Wet werk en inkomen kunstenaars. Mocht dit laatste wetsvoorstel over twee weken worden aangenomen, dan hebben wij daar geen probleem mee. Het gaat bovendien over de Algemene nabestaandenwet en dan heb ik de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) nog niet genoemd. Bij de aanvullende inkomensvoorziening ouderen is het probleem namelijk dat de prikkel tot werken voor deze groep mensen niet meer geldt, maar dat die groep toch wordt meegenomen. De staatssecretaris zei dat de overige "meelopers" -- ik noem ze maar even zo -- nu eenmaal volgen uit het systeem van de wet. Het is echter de vraag of het systeem van de wet ook rechtvaardig is. Is het rechtvaardig dat uitkeringsgerechtigden die een uitkering genieten op grond van andere wetten, deze gevolgen ondervinden? Voor hen is dit wetsvoorstel eigenlijk niet bedoeld. Is de staatssecretaris dus niet bezig om de ongelijke gevallen gelijk te behandelen?

Ik kom nu aan het eind van mijn betoog. Het blijft de vraag of het systeem van de wet voldoende rechtvaardigt dat deze groep uitkeringsgerechtigden bij dit wetsvoorstel wordt betrokken. Ik zou zo ontzettend graag van de staatssecretaris horen op welke wijze deze groep op een rechtvaardige manier anders behandeld zou kunnen worden.

Voorzitter. U zult begrijpen dat mijn fractie worstelt met deze vraag en met de sociale gevolgen die dit alles voor de mensen heeft. De fractie van D66 zal na dit debat de balans opmaken en u volgende week daarover informeren.

*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Principeel is de fractie van GroenLinks het niet oneens met het afschaffen van de dubbele heffingskorting, naar analogie van de fiscale systematiek. Wij kiezen echter wel voor een andere weg. Kan de staatssecretaris in zijn dupliek daar misschien nog op reageren? Wij kiezen voor de weg van het individualiseren van de uitkering. Ik was vroeger lid van een partij, een van de voorgangers van GroenLinks, die zei dat elk mens er één is en niet de helft van een stel. Als je daarvan uitgaat,

zet je een grote stap voorwaarts, ook wat betreft de emancipatie van mensen. Zo kun je de menselijke mogelijkheden gebruiken om werkelijk mee te doen. Aan meedoen gaat namelijk meetellen vooraf. Als je de partner van de kostwinner niet meetelt, is het heel erg lastig om die persoon mee te laten doen.

Ik erken dat het vorige kabinet dit kabinet een pijnlijke kwestie nagelaten heeft. Het heeft namelijk wel de dubbele heffingskorting in de fiscale systematiek afgeschaft, maar niet voor mensen in de uitkering, terwijl dit wel had gekund. Wellicht had dat kabinet de stap kunnen zetten die wij bepleiten.

In mijn afweging namens GroenLinks blijf ik echter toch zeggen dat dit kabinet vooral een bezuinigingskabinet is. Collega Elzinga zei ook al dat de rechtvaardiging van de bezuinigingen op deze groep ideologisch wordt gemotiveerd met de term "werken moet lonen". Werken moet lonen is niet aan dovemansoren gezegd in deze Kamer. Alle fracties vinden dat werken moet lonen. De staatssecretaris laat werken echter lonen op kosten van degenen die het toch al niet breed hebben. Ik vraag een andere inzet van de staatssecretaris. Die inzet willen wij in zijn uiteindelijke werkbaarheid toetsen als de staatssecretaris met zijn wetsvoorstel werken naar vermogen komt. In die zin vinden wij dit wetsvoorstel -- voor Kerstmis komt er nog zo eentje langs -- wat prematuur, omdat wij dit graag willen bezien in het kader van het wetsvoorstel werken naar vermogen. Dit zijn eigenlijk twee wetsvoorstelletjes die daaraan voorafgaan, terwijl wij weten dat er een grondige herziening van het bijstandsbeleid aan zit te komen die per 1 januari 2013 in moet gaan. Ik weet ook wel dat de invoeringsdatum van 1 januari 2012 als absoluut onhaalbaar is beoordeeld door de gemeenten en namens de gemeenten door de VNG. De staatssecretaris is er echter in de bestuurlijke afspraken mee akkoord gegaan dat die wet per 1 januari 2013 in werking zal treden. Toch hadden wij liever gezien dat wij dit soort wetsvoorstellen in dat kader hadden kunnen behandelen.

De consistentie in de aanpak van de AIO -- ik heb dit al in een aantal interrupties gezegd -- de AIO-redenering dus, volg ik niet. De staatssecretaris grijpt in omdat werken moet lonen en omdat het verschil tussen uitkering en werken groter moet worden. De mensen moeten geprikkeld worden om aan de slag te gaan. De redenering dat de AIO als gevolg van de systematiek in de bijstand niet ontzien wordt van de geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting, kan ik nog steeds niet volgen. Ik vind dit een dubbele redenering, want ineens geldt een ander argument. Het is net alsof -- ik hoor dit met name bij monde van de heer Hoekstra, maar de staatssecretaris zei het ook een aantal keren -- de jacht op de uitkeringsgerechtigden weer geopend is. Het is alsof het ministerie van de staatssecretaris de suggestie doet dat mensen die in een uitkering zitten, over het algemeen wel kunnen werken, maar niet willen. Het tragisch hoogtepunt in dit verband bereikte de woordvoerder van de VVD-fractie in Den Haag. Die zei namelijk dat de sociale

rechercheurs op de Occupy-tentjes af moesten gaan, want als mensen overdag in een tent konden liggen, konden ze ook wel werken. Zo lust ik er nog een paar. Dan kun je de sociale rechercheur in elke winkelstraat -- niet alleen in Apeldoorn -- aan mensen die daar overdag rondlopen, laten vragen of zij een uitkering hebben. Als zij overdag kunnen winkelen, kunnen zij immers ook werken. Dan kan die sociale rechercheur zeggen: mevrouw of mijnheer, als u hier rondloopt terwijl u een uitkering hebt, waarom gaat u dan niet aan de slag; u loopt hier overdag! Op die manier kun je aan elke visser langs het kanaal vragen of hij een uitkering heeft. Als die visser zegt: "ja, ik heb een uitkering", dan zegt de rechercheur: "als u hier kunt vissen, kunt u ook aan de slag". Het probleem is dat werkgevend Nederland de drempels voor de toegang tot de arbeidsmarkt heeft verhoogd voor mensen die niet op voorhand duidelijk kunnen maken dat zij voor 100% loonwaarde hebben. De concurrentie voor die groep is groter geworden sinds wij Europa hebben. Daar ben ik niet bang voor, maar wij hebben niet genoeg geïnvesteerd om de mensen die bij ons in een uitkering zitten, ook glanzend en glimmend in dezelfde etalage te zetten. Daardoor valt de keuze altijd op de mensen die wel voor 100% aan de arbeidsmarkt, die topsport is geworden, kunnen meedoen.

Onze bekommernis gaat uit naar mensen die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben en verschrikkelijk graag willen, maar gewoon geen kans meer krijgen om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Het is echt niet zo dat een financiële motivatie de enige motivatie van mensen is om aan de slag te komen. Het doorslaggevende argument is dat mensen van betekenis willen zijn, mee willen tellen en mee willen doen. Zij willen horen bij het leger van mensen dat dag in, dag uit werkt. Zij willen hun sociale netwerken vergroten. Als zij thuiskomen, willen zij hun kinderen, partner of wie dan ook bij hen in huis vertellen wat zij overdag, 's avonds of tijdens welke dienst dan ook hebben meegemaakt. Daarom willen mensen werken en niet enkel en alleen omdat de stap naar arbeid loont. Dat is echt een drogredenering. Ik vraag de staatssecretaris om daar anders tegenaan te kijken. Dan kan hij meer steun krijgen van deze Kamer en in principe ook de bereidheid van GroenLinks, want wij zijn met de staatssecretaris van mening dat een activerend stelsel van sociale zekerheid veel meer mensen in hun kracht laat komen en emancipeert dan nu het geval is.

De voorzitter: Ik was nog even bang dat u zou zeggen: als je in de Kamer kunt zitten, kun je ook een baan zoeken. Ik kom namelijk ook uit Apeldoorn.

**

*N

De heer **Ester** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik bedank de staatssecretaris voor zijn uitgebreide en zeer serieuze beantwoording van de vragen. Alle argumenten zijn zo'n beetje gewisseld, maar mijn fractie blijft toch moeite houden met het voorstel.

Wij missen namelijk een integrale visie op werk en bijstand. De staatssecretaris belooft steeds dat die op 20 december komt, maar het blijft een wat moeizaam verhaal. Dit is een soort salamitactiek die wij de hele dag al zien en ook vorige week hebben gezien. De staatssecretaris belooft een visie en een onderdeel daaruit wordt naar voren gehaald waar wij nu een oordeel over moeten hebben, maar de visie ontbreekt nog. Dat maakt het voor mijn fractie lastig om hierover te discussiëren. Ik verzoek de staatssecretaris om iets van die visie te tonen en niet alleen naar 20 december te verwijzen.

Die visie is namelijk van groot belang voor wat wij nu met het voorstel doen. De staatssecretaris schuift met een aantal financiële prikkels vanuit het adagium "werk moet lonen", maar dit is niet alleen een kwestie van financiële prikkels. Dit onderwerp heeft ook te maken met de arbeidsverhouding, de verhouding tussen vraag en aanbod, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zojuist zijn er al enkele voorbeelden genoemd van zulke banen. Verder heeft dit te maken met vaardigheden. Er is heel veel onderzoek gedaan naar de competenties van mensen en wij weten dat er een enorme upgradering van de onderkant van de arbeidsmarkt heeft plaatsgevonden. Daar zijn ook veel competenties voor nodig. Wij willen een visie op deze ontwikkelingen. Hoe ziet een toekomstbestendig bijstandssysteem eruit? De sociale zekerheid moet niet alleen een vangnet zijn, maar ook een trampoline naar de arbeidsmarkt. Dit heeft ook te maken met sociale activering en actief arbeidsmarktbeleid. De staatssecretaris is vandaag niet echt aan die onderwerpen toegekomen en zegt dat het op 20 december komt, maar nogmaals, dat vind ik geen sterke overredingsstrategie. Het komt allemaal neer op visie en daarop moeten wij wachten. Dat maakt het voor mijn fractie een moeilijke zaak om hierover te beslissen.

*N

Staatssecretaris **De Krom**: Voorzitter. Ik bedank de Kamerleden voor hun bijdrage in tweede termijn. Ik hoorde mevrouw Sent zeggen -- de heer Thissen zei het haar zo'n beetje na -- dat dit een bezuinigingskabinet is, waarbij sociale zekerheid een kostenpost is. Mevrouw Sent zei dat ons verhaal toch een beetje het verhaal van een boekhouder is. Ik heb mijzelf in alle ernst afgevraagd of ik zonder de noodzaak tot bezuinigen, waar ik overigens volledig achter sta, ook deze maatregelen zou nemen. Ik kan daarop volmondig "ja" antwoorden. Er zitten thuis te veel mensen onnodig op de bank, terwijl zij soms heel goed met hulp en ondersteuning zouden kunnen meedraaien in de samenleving, volwaardig in de brede zin des woords. De heer Thissen beschreef dat mooi. Volwaardig meedraaien hangt nauw samen met alle redenen waarom mensen graag werk willen, dat ben ik helemaal met de heer Thissen eens. Daar hoort echter ook financiële en economische zelfstandigheid bij. Mensen moeten op eigen benen kunnen staan en hun eigen broek

kunnen ophouden. Daarom vind ik dat deze maatregelen noodzakelijk zijn. Werk moet lonen en boven een uitkering gaan. Werk is de beste garantie tegen armoede en sociale uitsluiting. Ik vind het niet acceptabel dat mensen onnodig thuiszitten terwijl er kansen en mogelijkheden blijven liggen. Wij moeten de mogelijkheden beter organiseren, de goede prikkels neerzetten en het voor werkgevers aantrekkelijker maken. Ik ben ervan overtuigd dat wij dan een heleboel kansen beter kunnen benutten dan wij nu doen.

Er gebeurt bovendien al zo veel. Ik wil de heer Thissen in aansluiting hierop toch het volgende meegeven. Ik vind dat hij de ondernemers onrecht doet. Ik heb in de eerste termijn aangegeven wat er in de cao-sfeer al gebeurt. Ik kom bij ondernemers en bij bedrijven van alle groottes over de vloer die uit volle overtuiging bezig zijn om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt erbij te halen. Ik kan een hele rits namen noemen, maar zal dat nu niet doen, want daarmee doe ik anderen weer onrecht. In elk geval vind ik dat de heer Thissen de ondernemers onrecht doet als hij zegt dat het met de ondernemers ook niet opschiet. Ik vertaal zijn woorden wat plat, want hij heeft het niet helemaal zo gezegd. De heer Thissen heeft ook gezegd dat ondernemers geen mensen willen die niet volwaardig hun volle loon kunnen verdienen. Dat is een punt. Dat is dan ook exact de reden voor de loondispensatie. Daarover komen wij nog uitvoerig te spreken bij het wetsvoorstel wet werken naar vermogen; mijn excuses dat het niet hierin zit. Naar mijn stellige overtuiging zal de loondispensatie mensen meer kansen dan nu geven op de arbeidsmarkt.

Is dit dus het verhaal van een boekhouder, zien wij de sociale zekerheid als een kostenpost, zoals mevrouw Sent veronderstelt? Nee. Wij activeren mensen om een volwaardige plek in deze samenleving te kunnen vinden. Ik ben niet de enige die dit zegt. Een reeks van rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau toont telkens weer aan dat de sleutel werk, werk en werk is. Voor degenen die niet kunnen werken, moet er een goed sociaal vangnet zijn en blijven. Dat sluit aan bij de drie ankers die de heer Hoekstra in zijn betoog in eerste termijn heeft genoemd.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Een kleine correctie voor het verslag: de staatssecretaris doelt op rapporten van het Centraal Planbureau en niet van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het Sociaal en Cultureel Planbureau plaatst juist vraagtekens bij de effectiviteit van het creëren van een loonverschil om zo meer werkgelegenheid te krijgen. In dat kader heb ik nog een vraag. De staatssecretaris baseert zijn voorspelling dat 15.000 huishoudens aan het werk komen, 750 per jaar, op rapporten van het CPB. Het Centraal Planbureau heeft ook een werkloosheid van 9,5% voorspeld. Dat is niet gebeurd. Hoeveel vrouwen heeft de staatssecretaris eigenlijk in die voorspellingen?

Staatssecretaris **De Krom**: Daar heb ik natuurlijk vertrouwen in. Een en ander hangt af van de aannames -- het zijn geen voorspellingen, maar

scenario's die worden geschetst -- maar het Centraal Planbureau is over het algemeen een heel degelijk instituut.

Mevrouw Sent mist het flankerend beleid. Dat vind ik een enigszins teleurstellende opmerking. Ik ben in eerste termijn juist ingegaan op alle instrumenten die er al zijn. Ik heb gezegd dat wij het beter zullen organiseren en zelfs het bestaande instrumentarium nog zullen uitbreiden. Wij zijn bezig met het vitaliteitspakket en het beter organiseren van de aansluiting van scholen op de arbeidsmarktregio's. Het kabinet is bezig met leerwerkscholen. Dat alles bij elkaar -- ik weet niet of wij dat flankerend beleid mogen noemen, maar ik denk dat dit mag -- zal er naar mijn stellige overtuiging voor zorgen dat wij meer mensen naar de arbeidsmarkt bemiddelen.

Voorts vroeg mevrouw Sent naar de puntenwolk. Zij heeft die ontdekt in de begroting. Een dergelijke ervaring had ik ook toen ik deze baan accepteerde. Ik herinner mevrouw Sent aan het koopkrachtbeeld voor volgend jaar. Het kabinet heeft op dit punt een zeer evenwichtige verdeling over de verschillende inkomensgroepen gevonden. Voor degenen die het als gevolg van een samenloop van omstandigheden niet redden, hebben wij de extra gelden in de bijstand ter beschikking gesteld.

Wij kunnen heel veel zeggen over de armoedemonitor. Ik zal dat niet in detail doen, maar wil wel het volgende opmerken. Werk is ook hier de sleutel. Werk moet het antwoord zijn. Daarom is het beleid van het kabinet erop gericht om zo veel mogelijk mensen vanuit een uitkering aan het werk te krijgen, omdat dat de beste garantie is tegen armoede en sociale uitsluiting.

De heer Elzinga zei dat wij 1 mld. besparen op het sociaal minimum. Dat is juist, maar door de afbouw in de fiscaliteit besparen wij ook op de werkenden. Als wij de fiscale maatregel zouden terugdraaien, lopen wij 1,4 mld. mis. Het gebeurt dus voor de uitkeringen, maar ook voor de werkenden. Als de heer Elzinga het voor werkenden wel acceptabel vindt, waarom vindt hij het voor de uitkeringen dan niet acceptabel? Hoe rechtvaardig is dat eigenlijk?

De heer Elzinga refereerde aan de 1% groei in reële termen op de lange termijn van 20 jaar. Groei is heel iets anders dan koopkracht. De koopkracht is van veel meer factoren afhankelijk, onder meer van de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Het hele pakket dat daaromheen hangt, bepaalt uiteindelijk hoeveel men uiteindelijk werkelijk kan kopen. De koopkracht, de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen, bekijken wij jaarlijks. Voor volgend jaar hebben wij dat recent gedaan, zoals ik zojuist uitvoerig heb toegelicht.

De heer **Elzinga** (SP): Dat klopt. De staatssecretaris heeft helemaal gelijk. Het gaat inderdaad om de ontwikkeling van de uitkering in reële termen. De koopkracht ziet er waarschijnlijk nog een stuk slechter uit, vrees ik.

Staatssecretaris **De Krom**: Dat kunnen wij nog niet zeggen, omdat het eenvoudigweg niet te zeggen is. Wij hebben in dit land een systematiek om de

koopkracht goed in de gaten te houden. Dat doen wij elk jaar opnieuw bij de begroting. Ik wijs op de beroemde puntenwolken, de koopkrachtplaatjes en alles wat daarbij hoort. Als de regering het naar voren komende beeld onevenwichtig vindt, neemt zij maatregelen. Wij hebben dat ook nu gedaan, want wij hebben 900 mln. verschoven ten gunste van de lagere inkomens, met als gevolg dat het totaalbeeld naar mijn stellige overtuiging evenwichtig is.

De heer Hoekstra mist de visie. Hij vindt het verwijzen naar de begroting een beetje te gemakkelijk. De heer Ester zei hetzelfde. Ik wijs erop dat niet in de bijlage, maar in de inleiding prominent staat hoe het kabinet aankijkt tegen de sociale zekerheid. Veel daarvan heeft men in mijn betoog terug kunnen horen, ongetwijfeld ook in het betoog van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met wie deze Kamer eerder op de dag gedebatteerd heeft. Wij krijgen zonder twijfel nog een heleboel gelegenheid om daarover van gedachten te wisselen. Ik verheug mij daarop. Voorts heb ik begrepen dat wij met deze Kamer nog een schriftelijke ronde over de begroting zullen hebben. Er is dus nog alle gelegenheid om er uitvoerig op in te gaan. Wat mij betreft staat inderdaad centraal, zeg ik ook tegen de heer Ester, dat de mensen zo veel mogelijk aan het werk moeten. Dat is de beste garantie om volwaardig mee te draaien in deze samenleving. Wij moeten de mensen niet opsluiten in een uitkering of hen in een afhankelijkheidsrelatie met de overheid brengen terwijl dat niet nodig is. Laten wij de mensen serieus nemen en hen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Als wij dat niet doen, nemen wij de mensen niet serieus.

De heer Van Rey hamerde op een goede communicatie. Ik heb hem goed verstaan. Wij zullen dat zeker doen.

Mevrouw Scholten was blij dat het punt van de MKOB is opgehelderd. Dat doet mij deugd. Zij vroeg ook naar de samenloop met de wet werken naar vermogen. Ik heb in eerste termijn aangegeven dat wij niet onnodig hoeven te wachten op deze wet. Het is helemaal niet nodig om te wachten met deze maatregel. Wachten betekent dat er sprake is van extra tijdverlies en dat wij later een grotere slag moeten maken om de relatieve afstand tussen uitkeringen en lonen te herstellen. Hoe langer wij wachten, hoe moeilijker het wordt om de lonen en de uitkeringen gelijk te trekken. Om die reden ben ik niet voor uitstel van deze maatregel. Nogmaals, het is niet nodig om te wachten op de wet werken naar vermogen. Overigens heb ik in eerste termijn aangegeven dat de wet werken naar vermogen op uitdrukkelijk verzoek van de gemeenten niet per 1 januari 2012, maar per 1 januari 2013 ingevoerd zal worden. De gemeenten zijn voor dit kabinet een belangrijke partner. Wij hebben goed naar de gemeenten geluisterd, vandaar dat het zo is gelopen.

Mevrouw Scholten vroeg in hoeverre dit wetsvoorstel ingrijpt in de uitkeringssystematiek. Als wij de uitkeringssystematiek niet langer volgen en zeggen dat het wetsvoorstel wel voor paren in de bijstand, maar niet voor alleenstaande ouders

moet gelden, grijpen wij in in de relatieve verhouding. Dat vind ik niet gewenst. Om die reden kiezen wij daar niet voor. Nogmaals, het volgt uit de systematiek van de uitkeringen.

De heer Thissen vraagt het kabinet om een andere inzet. Ik heb zojuist al geantwoord op zijn opmerking over de ondernemers. Ik waardeer dat ook de heer Thissen het probleem ziet. Dat was overigens bij de GroenLinks-fractie in de Tweede Kamer niet anders. De vraag is welke alternatieven wij hebben. Onder meer werd de arbeidskorting genoemd. Ik heb aangegeven dat dit een heel dure oplossing is -- ik heb de bedragen erbij genoemd -- en dat dit in essentie niet de inconsistentie in de systematiek oplost. Om die reden heeft het kabinet daar niet voor gekozen.

Volgens de heer Thissen lijkt het erop dat de jacht op de uitkeringsgerechtigde is geopend. Daar neem ik echt afstand van. Wat mij betreft is de jacht op werk geopend, zeg ik tegen de heer Thissen. Dat is wat er wat mij betreft moet gebeuren. Daarom moeten wij ook alles op alles zetten om dat te bereiken, met dat hele pakket waarover ik in eerste termijn uitvoerig heb gesproken.

Hiermee heb ik de vragen beantwoord. Rest mij nog te zeggen dat ik de gedachtewisseling van vandaag zeer heb gewaardeerd. Ik hoop dat ik erin geslaagd ben, een aantal van de leden te overtuigen om voor dit wetsvoorstel te stemmen, voor zover zij dat nog niet van plan waren. Ik kan het me bijna niet voorstellen dat zij dat niet gaan doen. Ik kijk in het bijzonder naar de heer Elzinga, met wie een interessant debat over de consistentie heb gevoerd. Ik vind het al enorme winst dat hij de redenering van het kabinet vanuit de consistentie gezien kan volgen. Als hij er nu nog een paar nachties over slaapt, komt het wel goed!

Voorzitter. Ik wil de leden van uw Kamer heel hartelijk danken voor hun tijd die zij aan dit wetsvoorstel hebben willen besteden. Het is goed bestede tijd, want dit gaat ergens over. Het gaat erover dat meer mensen kansen moeten krijgen om volwaardig mee te draaien in de samenleving.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, volgende week dinsdag over het wetsvoorstel te stemmen.

**

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 20.00 uur tot 20.45 uur geschorst.

*B

!Kindgebonden budget!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met bezuiniging op het kindgebonden budget (32798).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Kamp**: Voorzitter. Vanmiddag heeft uw Kamer het wetsvoorstel besproken, waarin wij een aantal maatregelen met betrekking tot het kindgebonden budget en een verlaging van de kinderbijslag voorstellen. De verschillende woordvoerders, met name de heer Ester, mevrouw Sent en de heer Thissen, hebben aangegeven dat het wetsvoorstel vooruitloopt op de verdere plannen om het stelsel van de kindregelingen te herzien. Mevrouw Sent veronderstelde dat het kabinet de eenvoud van beleidsmaatregelen belangrijker vindt dan een gedegen onderzoek naar de effectiviteit.

Laat ik om te beginnen ingaan op deze punten en dan allereerst op de opmerking van de woordvoerders dat het wetsvoorstel vooruitloopt op de verdere plannen om het stelsel van de kindregelingen te herzien. Dat klopt. Daar hebben wij bewust voor gekozen, omdat dit wetsvoorstel noodzakelijk is voor de bezuinigingsdoelstelling van het kabinet. Niemand twijfelt er op dit moment nog aan dat wij op een gegeven moment zijn overgeleverd aan de financiële markten als wij de bezuinigingen met een totaalbedrag van 18 mld. niet doorvoeren, waartoe het kabinet destijds heeft besloten. Dan worden de beslissingen over bezuinigingen in ons land niet meer door ons genomen, maar door anderen die daar niet democratisch toe gekozen zijn.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Nu had ik op deze avond, de verjaardag van Sinterklaas, zo gehoopt dat wij eens een originele argumentatie zouden horen waarom dit kabinet met het voorstel is gekomen. Nu hoor ik alweer -- niet voor de eerste keer en waarschijnlijk ook niet de laatste keer -- dat de belangrijkste motivatie is dat het kabinet aan een bepaald bezuinigingsbedrag moet komen. Anders had hij namelijk best willen wachten tot een totale herziening van het kindondersteunende stelsel.

Minister **Kamp**: Wat verwacht de heer Thissen nu anders van ons? Wij hebben de opdracht op de eigen schouders gelegd om 18 mld. om te buigen en die moet ingevuld worden. Vanavond praten wij over 200 mln., later over 50 mln., soms over 15 mln. en soms over 300 mln. Dat zullen wij tientallen keren doen, totdat wij uiteindelijk die 18 mld. hebben ingevuld. Dan zijn wij er pas mee klaar.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Dan bent u dus geen hervormingskabinet, maar gewoon een bezuinigingskabinet. Dat is zo jammer, want u doet uzelf veel tekort! U zou veel meer ambitie aan de dag kunnen leggen.

Minister **Kamp**: Wij zijn inmiddels een heel eind gekomen, maar er komt nog het nodige achteraan. Dit is een heel grote hervorming. Na de vorige kabinetscrisis zijn in de vorige kabinetsperiode de

staatsschuld en het begrotingstekort enorm opgelopen. Het gevolg daarvan is dat het risico dreigt dat je afhankelijk wordt van de financiële markten. Met deze hervormingen proberen wij het begrotingstekort en de staatsschuld weer terug te brengen. Dan houden wij de zaken in Nederland in eigen hand. Dat is de belangrijkste hervorming waartoe wij hadden kunnen besluiten. Maar er gebeurt natuurlijk nog veel meer en daarvoor zullen ook allerlei voorstellen worden gedaan. Daarover zal ik heel graag ook met de heer Thissen van gedachten wisselen. Maar ook hier ligt een bezuinigingsnoodzaak aan ten grondslag. De bezuinigingen op het kindgebonden budget vormen een van de maatregelen om het beslag dat het totaal van de kindregelingen op de overheidsfinanciën legt, terug te dringen. Die totale uitgaven voor alle kindregelingen, een stuk of twaalf al met al, zijn in de periode tussen 2005 en 2010 in een periode van vijf jaar gestegen van 7 mld. naar 10 mld. per jaar. Die uitgaven zouden in deze kabinetsperiode autonoom verder doorstijgen. De hervorming zit erin dat wij dat bedrag gaan terugbrengen. Wij laten de uitgaven niet doorgroeien van 7 mld. naar 10 mld. of 11 mld., maar brengen die terug naar 9 mld. Daarmee komen wij terug op het niveau van 2008. Het is een flinke ombuiging, maar het niveau waarover wij in 2008 tevreden waren, wordt straks weer bereikt. Dit wetsvoorstel draagt daaraan in 2012 voor een bedrag van 200 mln. bij. Het is belangrijk dat die opbrengst wordt gehaald, omdat het totale bedrag aan ombuigingen moet worden gerealiseerd. Ik zal niet memoreren wat er sinds het opstellen van het regeerakkoord allemaal is gebeurd. Ik schat in dat daarover de komende tijd nog de nodige gedachtewisselingen binnen het kabinet en in de Tweede en Eerste Kamer zullen plaatsvinden. Het eind van waaraan wij begonnen zijn, lijkt immers nog niet in zicht.

Het is goed om de verhoging van het kindgebonden budget die in 2011 heeft plaatsgevonden, even terug te halen. Toen door het vorige kabinet op het allerlaatste moment nog even een verhoging van het kindgebonden budget werd doorgevoerd -- iets waarvoor het toenmalige kabinet goede redenen aanwezig achtte -- heb ik niemand gehoord die zei dat er eerst een integrale visie moest komen op de kindregelingen of dat er eerst een gedegen onderzoek naar de effectiviteit moest plaatsvinden. Er werd toen heel snel tot die verhoging besloten. Ik begrijp niet goed waarom dat bij die verhoging wel kon en het deze keer niet kan, vooral omdat wij het dit keer wel degelijk goed hebben overwogen. Ik zal dat nog toelichten bij mijn antwoord over de vermogenstoets van €80.000. Net als de andere onderdelen is dat allemaal bij de formatie van het kabinet aan de orde geweest. Het is toen goed doordacht, evenals het voorstel dat wij nu aan de Kamer hebben gedaan. De afwegingen die wij hebben gemaakt, hebben wij in de toelichting bij het wetsvoorstel aan de Kamer kenbaar gemaakt.

Ik ben van plan om de Kamer rond de jaarwisseling te informeren over onze voornemens met betrekking tot de sanering en het terugbrengen

van het aantal kindregelingen. Het is niet zo dat wij dat eerst in juni zouden doen en het nu rond de jaarwisseling doen. Wij hebben in juni 2011 een brief gestuurd aan de Eerste en Tweede Kamer en hebben aangegeven dat wij de huidige twaalf kindregelingen willen terugbrengen naar een kleiner aantal. Wij zijn van plan om daarmee rond de jaarwisseling te komen.

Idealiter komen wij uit op een stelsel met zo min mogelijk regelingen. Ik denk aan vier regelingen met twee doelen. De doelen die wij met die regelingen dienen, zijn inkomensondersteuning en bevordering van de arbeidsparticipatie. Om concreet te zijn: wij denken aan een inkomensafhankelijke regeling voor ouders, aan een inkomensafhankelijke regeling voor ouders en aan regelingen die de combinatie van werken en zorg mogelijk maken. De laatste zijn er twee en met de eerste twee zijn dat er vier. Dat proberen wij voor elkaar te krijgen. Dit maakt het stelsel van kindregelingen voor ouders veel overzichtelijker. Het betekent concreet dat er in die plannen aandacht zal zijn voor de reductie van de complexiteit. Wij moeten een oplossing zien te vinden voor de armoedeval van alleenstaande ouders, want voor hen is werken op dit moment niet interessant vanuit de uitkeringssituatie. Ook willen wij aandacht besteden aan de wijze waarop de samenloop van de kindregelingen concreet uitpakt voor de diverse huishoudens. Ik probeer daarmee rond de jaarwisseling te komen.

Mijn streven is gericht op de maand januari 2012, maar ik moet even kijken hoe de komende maanden zich ontwikkelen. Er is immers in Europa nogal wat aan de hand. Ik weet niet hoe zich dat naar Nederland zal vertalen. Ik wil daarvan een iets beter beeld krijgen, voordat ik kan besluiten dat het verstandig is om met een voorstel bij de Tweede en Eerste Kamer te komen. Het kan ook zijn dat ik dit beleidsveld, waarin straks een bedrag van 9 mld. omgaat, eerst in een groter verband moet bekijken, waarna ik met voorstellen tot vermindering van de complexiteit kom. Het streven is dus nog steeds gericht op januari 2012, maar ik wil even kijken hoe een en ander zich de komende tijd ontwikkelt.

Bij het terugbrengen van het aantal kindregelingen van twaalf naar vier is de praktijk weerbarstig. Zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer ben ik ertoe aangespoord om dat te doen. Ik heb dit jaar aan de Tweede Kamer al voorstellen gedaan om het aantal terug te brengen van twaalf naar negen. Eigenlijk is dat voorstel een beetje in drijfzand terechtgekomen bij de Tweede Kamer. Er wordt vanuit de Kamer gevraagd om vereenvoudiging, maar als de voorstellen komen, wordt er gezegd dat met die regelingen een bepaald doel is beoogd en dat bepaalde mensen daarbij belang hebben. Als je die regelingen gaat veranderen, wordt het belang van die mensen niet meer gediend en dat vindt men niet goed. Als dat bij iedere regeling wordt gezegd, komt er van die complexiteitsreductie helemaal niets terecht. Als wij vragen om reductie, moeten wij ons ook realiseren dat er veranderingen zijn. Dat is onontkoombaar. Als wij niet tot die veranderingen bereid zijn,

moeten wij ook niet vragen om een reductiebeperking.

Ik kan alvast verklappen dat in de plannen die ik later zal presenteren, niet de afschaffing van de kinderbijslag zit. Ik heb al gezegd dat er straks een inkomensafhankelijke regeling voor ouders overeind blijft. De heer Thissen heeft gesproken over de negatieve kanten van de kinderbijslag, maar ik wil daar graag een positieve kant tegenover zetten. De kinderbijslag is een inkomensafhankelijke regeling, juist om een inkomenshervreiding te organiseren tussen mensen met hogere inkomens. Je hebt mensen met hogere inkomens met kinderen en mensen met hogere inkomens zonder kinderen. De bedoeling van de kinderbijslag is dat er geld gaat van de mensen zonder kinderen naar mensen met kinderen. Iedereen heeft belang bij een volgende generatie, die ook voor ons moet zorgen als wij oud zijn. Het is dan ook logisch om bij die inkomensgroep in zekere mate aan hervreiding te doen.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Voor mij en mijn vrouw was de algemene kinderbijslag niet de stimulans om aan nageslacht te denken. Ons inkomen was van dien aard dat wij, zeker wanneer het jaarlijkse signaal van het SCP kwam over de armoede en het aantal kinderen dat in armoede moet opgroeien, best van ons kinderbijslagrecht zouden willen afzien, als het geld maar werd gebruikt om het inkomensafhankelijk in te zetten. Mensen die het echt hard nodig hebben, kunnen zo iets extra's doen voor hun kinderen. In die zin heb ik mij altijd afgevraagd waarom er een algemene kinderbijslag moet zijn en waarom er geen inkomensafhankelijke kinderbijslag is.

Minister **Kamp**: Ik weet niet waaraan de heer Thissen en zijn vrouw toen hebben gedacht. Ik weet überhaupt niet of zij toen wel over nageslacht hebben nagedacht. Dat kan de heer Thissen veel beter zeggen dan ik.

Ik denk dat het goed is dat wij van de mensen met hogere inkomens zonder kinderen een bijdrage vragen voor degenen die nu eenmaal kinderen hebben en die met de kosten van die kinderen worden geconfronteerd. Mensen met hogere inkomens zijn ook maar mensen. Daarvoor kunnen regelingen ook nuttig zijn. Verreweg de meeste regelingen zijn inkomensafhankelijke regelingen. Er is niets mis mee dat er ook enkele inkomensafhankelijke regelingen zijn, vastgesteld door de wetgever, met een budget dat jaarlijks door de volksvertegenwoordiging inclusief de Eerste Kamer beschikbaar wordt gesteld. Ik vind het heel belangwekkend dat GroenLinks in haar verkiezingsprogramma iets anders wil, maar er zijn meer partijen die ook zo hun gedachten hebben. Uiteindelijk tellen in onze democratie de meeste stemmen en dat is maar goed ook.

Ik kom bij de vermogenstoets, een van de onderdelen van het wetsvoorstel. Wij passen de bedragen aan, wij indexeren niet en wij komen met een vermogenstoets. Voor het aanpassen van de bedragen is het goed om uit te leggen waarom het

gaat. Voor het eerste kind krijg je in 2012 €1017 per jaar. Voor het tweede kind krijg je in 2012 een bedrag van €461 per jaar. Voor het derde kind krijg je €183 en voor ieder volgend kind een bedrag van €106. Het niet indexeren vindt plaats in de jaren 2012, 2013, 2014 en 2015.

De fractie van de Partij van de Arbeid heeft met betrekking tot de vermogenstoets gevraagd waarom er een bedrag van €80.000 is vastgesteld. Wat is de achterliggende afweging? Daarover is een afspraak gemaakt in het regeerakkoord. Ik ben daar heel duidelijk over. Iedereen weet het. De PvdA-fractie is een van de partijen die heel precies weten hoe het allemaal werkt met een regeerakkoord en het maken van afspraken. In een groter verband moeten vele afwegingen worden gemaakt. Ook hierin is een afweging gemaakt, in het licht van het grotere verband. Er is gekeken naar de bijdrage die moest worden geleverd aan het totaal van de ombuigingen. Er is gekeken naar de inkomenseffecten, ook in relatie tot de inkomenseffecten van andere maatregelen. Er is gedacht aan het niet willen ontmoedigen van sparen. Uit die totale afweging is een vermogenstoets van €80.000 gekomen, boven de vrijstelling in box 3. Als je de vrijstelling en het bedrag van €80.000 bij elkaar optelt, betekent dit voor alleenstaanden een vrijstelling van €101.000 en voor paren een vrijstelling van €122.000. Het vermogen in de eigen woning is hierin niet meegerekend. Het gaat om het vrije vermogen. Als je dit vermogen hebt, denken wij dat het niet noodzakelijk is dat de overheid geld overdraagt in de vorm van kindgebonden budget.

Behalve het kindgebonden budget wordt ook de kinderbijslag verlaagd. Op zichzelf is een verlaging van de kinderbijslag in de Nederlandse verhoudingen vrij bijzonder. Dit gebeurt om de koopkrachtdaling voor ouders met lage en middeninkomens te beperken en om minder op het kindgebonden budget te bezuinigen. Mevrouw Sent vroeg naar de koopkrachtontwikkeling van gezinnen met kinderen. Hoe verhoudt deze zich tot die van huishoudens zonder kinderen? Acht het kabinet het wenselijk dat de zwakste schouders de zwaarste lasten dragen? Dat acht het kabinet niet wenselijk. Het kabinet is van mening dat er op een evenwichtige manier moet worden bezuinigd en dat er rekening moet worden gehouden met draagkracht. Als het kabinet moet bezuinigen op overheidsuitgaven, is het onvermijdelijk dat huishoudens die meer profiteren van overheidsuitgaven -- dat zijn per definitie de mensen met lagere inkomens -- voelen dat er wordt bezuinigd. Gezinnen met kinderen die veel ondersteuning krijgen, worden meer getroffen door maatregelen die worden genomen om overheidsuitgaven te beperken. We hebben bij het invullen van de bezuiniging wel gekozen voor een zodanige invulling dat er uiteindelijk een evenwichtig koopkrachtbeeld ontstaat. We nemen allerlei verschillende maatregelen. Deze hebben allemaal hun effect op de koopkracht. In augustus werken we aan de vaststelling van de begroting voor het nieuwe jaar. In de afgelopen maand augustus hebben we alle maatregelen bij elkaar

gebracht en onderzocht hoe deze voor de koopkracht van de mensen met lage inkomens, middeninkomens en hoge inkomens uitpakken. Vervolgens hebben we daarop correcties doorgevoerd.

Ik las onlangs dat de heer Wilders heeft gezegd dat het om een bedrag van 970 mln. ging dat toen op jaarbasis zou worden herverdeeld. Het effect daarvan is geweest dat de lage inkomens, de middeninkomens en de hoge inkomens een vergelijkbare wijziging van het koopkrachtbeeld tonen. De middeninkomens en de hoge inkomens dragen daarbij iets meer dan de lage inkomens. Dat hebben we volgens mij op een zorgvuldige manier gedaan. Het resultaat van ons werk is te zien in de koopkrachtplaatjes voor volgend jaar. Deze zijn opgenomen in de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daaruit blijkt dat evenwicht.

De heer Elzinga gaf een overzicht van inkomenseffecten. Ik vind het belangrijk om op te merken dat de effecten die hij noemde, puur de effecten zijn van de maatregelen in de kindregelingen. Daarin heb je effecten, maar je hebt ook nog op tien of twintig andere plaatsen effecten. Die komen allemaal bij elkaar. Bij de een gaat het inkomen hierdoor omhoog, bij de ander gaat het inkomen hierdoor omlaag. Dat krijgen we allemaal in augustus bij elkaar. Vervolgens gaat het kabinet hiermee aan de slag. Dan komt er het beeld uit dat wij uiteindelijk in de begroting hebben gepresenteerd. Dat is een evenwichtig beeld. Zo is het in het afgelopen jaar gebeurd en zo zullen we het ook in het komende jaar weer doen.

Bij de laagste inkomens kunnen er toch knelpunten ontstaan. Als er een gemiddelde daling van de koopkracht is van 1%, krijgen bepaalde mensen meer koopkracht en krijgen anderen juist een grotere daling dan 1% te verwerken. Daarom heeft het kabinet een bedrag van 90 mln. extra beschikbaar gesteld voor de bijzondere bijstand, om de gemeenten in staat te stellen deze koopkrachtdaling op te vangen. Het gaat om een kleine groep, in totaal om 100.000 huishoudens in heel Nederland die er meer dan 5% op achteruit gaan. Daarvan heeft een derde deel, ongeveer 35.000 huishoudens, een inkomen beneden modaal. Als je dat bedrag van 90 mln. voor de bijzondere bijstand relateert aan die 35.000 huishoudens, kom je uit op een bedrag van bijna €3000 per huishouden dat een gemeente extra krijgt om te compenseren als dat nodig is. De gemeenten zullen die bijzondere bijstand ook voor andere groepen gebruiken. Dat is onvermijdelijk, maar het kabinet stelt een fors bedrag beschikbaar om een mogelijk probleem aan de onderkant ruim te compenseren.

Er is gezegd, bijvoorbeeld door de heer Elzinga, dat er in 2012 allerlei nare dingen zullen gebeuren. Er wordt in het jaar 2012 echter maar een beperkt aantal maatregelen met inkomenseffecten doorgevoerd. De meeste maatregelen van het kabinet worden pas in 2013 doorgevoerd. De gemeenten komen veel meer in beeld omdat allerlei regelingen in het vervolg via gemeenten gaan. De bedragen worden aan de gemeenten beschikbaar gesteld. Zij gaan ermee

aan de gang. Er zullen het komende jaar voorbeeldgemeenten zijn. Wij zullen helpdesks realiseren. Wij zullen regelingen met elkaar in verband brengen en eventueel aanpassen. Wij zullen dus het komende jaar gebruiken om samen met de gemeenten ervoor te zorgen dat ze in 2013 klaar zijn om dat wat er op hen afkomt, op een goede manier te verwerken. Er komt ook veel meer vrijheid op hen af om hun werk te doen. De gemeenten krijgen niet meer zoals in het verleden de regelingen met bedragen, maar ze krijgen bedragen en een opdracht om een doel te bereiken. Als een gemeente een groot bedrag krijgt zonder schotten en de vrijheid krijgt om dat zo goed mogelijk voor de mensen in de gemeente aan te wenden, biedt dat kansen aan gemeenten. We zullen het komende jaar samen met de gemeenten bekijken hoe die kansen zo goed mogelijk kunnen worden benut.

De heer **Elzinga** (SP): Ik weet niet of ik gerustgesteld ben door de mededeling dat het ergste in 2013 nog moet komen. Het is goed dat gemeenten zich daarop kunnen voorbereiden. Het is goed dat ze vrijheid hebben en dat ze er een klein beetje geld bij krijgen. Overigens is de bijzondere bijstand door uw staatssecretaris al beloofd aan enkele groepen die deze nodig hebben.

Het is minder mooi dat ze dat kleine beetje geld en die vrijheid krijgen om grote bezuinigingen vanuit het Rijk op alle fronten, in verschillende maatregelen op te vangen. Ik wees u vanmiddag op het laatste Armoedebericht van het CBS en het SCP. In dit bericht wordt geconstateerd dat het in 2010, toen het economisch nog een klein beetje de goede kant op ging, niet is gelukt de armoede te verminderen. Op basis van het huidige beleid en de huidige ontwikkelingen wordt er in 2011 en in 2012 volgens diverse definitieën helaas een toename van de armoede verwacht. Ik kijk met buitengewoon veel belangstelling, zij het niet zo positief, uit naar het volgende Armoedebericht.

Minister **Kamp**: Ik denk dat de staatssecretaris terecht op die 90 mln. heeft gewezen. Die 90 mln. is niet nodig om hetgeen hier gebeurt, op te vangen. Wij hebben bij de begrotingsbehandeling onderzocht wat de koopkrachteffecten zijn. Wij hebben onderzocht hoeveel mensen er als gevolg van alle maatregelen meer dan 5% op achteruit gaan in het volgende jaar. We hebben gezien dat het om 100.000 huishoudens gaat. We hebben bekeken wie van deze groep een inkomen beneden modaal heeft. Hierbij gaat het om 35.000 huishoudens. Voor deze groep hebben we gemiddeld €3000 per huishouden beschikbaar gesteld als bijzondere bijstand. Dat betekent dat de gemeenten in staat zijn om voor iedereen die door een van de maatregelen of door een samenhang van maatregelen met een onaanvaardbare daling van inkomen te maken krijgt, een oplossing te vinden.

Over de armoede kan de staatssecretaris beter met de heer Elzinga praten dan ik. Wel is Nederland het land met de minste armoede, de minste werkloosheid en het hoogste minimumloon.

Van alle 187 landen in de wereld staat Nederland in de top drie van landen met het beste woon- en leefklimaat. We hebben veel dingen opgebouwd waardoor Nederland op een behoorlijk niveau blijft, ook in een tijd dat we gedwongen zijn om onze financiële huishouding op orde te brengen. We kunnen voor de dag komen met wat we doen voor mensen met lage inkomens. Juist voor hen is het complex van regelingen beschikbaar, met als vangnet ook nog de bijzondere bijstand. De gemeenschap doet dus haar best om degenen die het niet breed hebben een zo goed mogelijk bestaan te bieden.

Dan ga ik in op het punt van de communicatie dat door mevrouw Sent naar voren is gebracht. Als ik niet in de Eerste Kamer had gestaan, dan zou ik daarover ook de pest in hebben. Ik zou niet de pest in hebben over wat mevrouw Sent daarover heeft gezegd, maar over het feit dat ik niet naar die websites heb gekeken. Ik had moeten zien dat een en ander daarop niet correct is verwoord en ook niet volledig is. Dat had anders gemoeten en, zoals mevrouw Sent al veronderstelde, dat spijt mij. Ik meen dat echt en ik zal kijken hoe dit heeft kunnen gebeuren en hoe dit een volgende keer voorkomen kan worden. Het is helaas niet anders; mevrouw Sent heeft terecht de vinger op de zere plek gelegd. De rol van de Kamer is bij mij in ieder geval goed bekend. Buiten kijf staat ook dat de burgers goed door ons moeten worden geïnformeerd. De Belastingdienst/Toeslagen heeft gewacht met het informeren van de mensen in het land over hun toeslagen in het nieuwe jaar tot deze behandeling in de Eerste Kamer. Als hier een conclusie wordt getrokken die in overeenstemming is met het voorstel dat wij de Kamer hebben gedaan, dan zullen binnen enkele dagen miljoenen beschikkingen de deur uitgaan. In deze beschikkingen zullen de mensen rechtstreeks geïnformeerd worden over het totaal aan toeslagen waarop zij recht hebben. Daarnaast moet ervoor gezorgd worden dat op de websites de gewenste informatie voor belangstellende burgers beschikbaar is. Ik zie het als mijn dure plicht om ervoor te zorgen dat dit nu snel geregeld wordt, zodat mevrouw Sent zich de volgende keer niet weer genoodzaakt voelt om dit punt opnieuw naar voren te brengen.

Ik hoop dat ik hiermee bij de Kamer de overtuiging heb kunnen doen postvatten dat dit een verantwoord voorstel is. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan een hoogst noodzakelijke ombuiging van de overheidsfinanciën. Het is een bijdrage aan de reductie van het begrotingstekort en daarmee een bijdrage aan de instandhouding van het geheel aan sociale voorzieningen in ons land. Wij willen graag dat geheel van sociale voorzieningen goed in stand houden maar daar horen, als het nodig is, ook aanpassingen bij. Wij denken dat dit een verantwoorde aanpassing is.

*N

Mevrouw **Sent** (PvdA): Voorzitter. Ik bedank de minister voor de beantwoording van onze vragen. De minister heeft mij er echter niet van kunnen

overtuigen dat achter dit voorstel echt een visie schuilgaat. Ik krijg nog steeds de indruk dat het kabinet in dit dossier opereert zoals in veel andere dossiers, namelijk als een boekhouder met het idee dat het begrotingstekort en de staatsschuld de oorzaak zijn van de problemen, en dat bezuinigingen de enige remedie zijn. Ik verheug me dan ook erg op de visie over de kindregelingen en het effect op de arbeidsparticipatie die de minister ons heeft beloofd. Dat lijkt me niet onbelangrijk. In dat kader vind ik het ook onverstandig om daaruit een klein deel naar voren te halen. Vooral ook omdat het een deel is dat door de lage inkomens wordt gedragen. De minister heeft geprobeerd ons gerust te stellen met zijn discussie over de reparatie-initiatieven, de 90 mln. De staatssecretaris versprak zich vanmiddag en had het over 900 mln. Ik heb hem niet gecorrigeerd vanuit de gedachte dat het dan wellicht in de Handelingen terecht zou komen. (lacht) Ik ben er dus nog niet helemaal van overtuigd dat die 90 mln. het probleem zal oplossen. In 2011 kwamen de gemeenten bijvoorbeeld 669 mln. tekort; 260 gemeenten hebben een beroep gedaan op incidentele aanvullende uitkeringen op het toegekende budget voor incidentele tekorten van meer dan 10%. Het stelt me niet gerust dat het Nicis en Ecorys hebben berekend dat de stapelingseffecten van de bezuinigingen in het sociale domein een inkomensachteruitgang van tientallen procenten tot gevolg kunnen hebben voor bepaalde groepen. Ik ben er nog steeds niet van overtuigd dat het met 90 mln. allemaal gedekt kan worden. We wijken weliswaar een beetje van het onderwerp af, maar dat hoort ook bij dit huis want het is belangrijk om het in een breder perspectief te zien. Ik ben blij dat dit brede perspectief er met de herziening van de kindregelingen in ieder geval aankomt. Ik zou daar echter ook nu alvast aandacht voor willen vragen. Ik zou nog iets meer overtuigingskracht willen zien en willen horen waarom nu juist een budget dat vooral ter beschikking wordt gesteld voor de lage inkomens en middeninkomens naar voren moet worden gehaald.

*N

De heer **Ester** (ChristenUnie): Ik bedank de minister voor zijn beantwoording. Ook mijn fractie mist de visie waarover mevrouw Sent sprak. Er is een groot aantal kindregelingen en wij vragen om transparantie en samenhang. De minister heeft een nota beloofd in januari. Dat is wel heel kort na dit overleg. Wij begrijpen niet waarom dit onderwerp er als het ware wordt uitgetild, vooruitlopend op dat belangrijke debat. We moeten hierover een zelfstandig oordeel geven, terwijl het toch heel gemakkelijk gekoppeld had kunnen worden, ook gezien de korte tijdspanne tussen deze en de komende discussie. Dat maakt het voor mijn fractie moeilijk om de finale weging te maken. We weten niet hoe de minister gaat hervormen als het gaat om de kindregelingen. We kennen het hervormingsplan niet, net zo min als de achterliggende visie. We worden echter wel

gevraagd naar een oordeel over een van de onderdelen daarvan. Dat is een soort salamistrategie die voor ons moeilijk verteerbaar is. We blijven grote moeite houden met het voorstel, vooral ook omdat het gaat om een heel belangrijke voorziening voor vaak kwetsbare gezinnen. Voor ons is dit voorstel op dit moment dan ook een brug te ver.

*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Ik laat het aan de heer Elzinga over of hij aan het eind van mijn korte laatste termijn vindt dat ik ook namens de SP-fractie heb gesproken.

Ik prijs de minister dat hij aankondigt dat hij pal na Nieuwjaar met zijn visie op de hervorming van het woud aan kindregelingen komt. Daar zitten we namelijk echt op te wachten. Ik heb de minister daar vandaag ook toe uitgedaagd. De minister maakt een andere indeling dan die GroenLinks in haar programma heeft staan en waar mijn partij hartstochtelijk naar streeft, maar wij gaan het debat daarover aan. Ik schaar mij dus niet in de rij van de mensen die zeggen dat de minister geen visie heeft. Hij heeft die namelijk wel, ik ken haar alleen nog niet. De minister was van plan om dit geheim nog niet te onthullen onder de kerstboom, want het komt pas na Nieuwjaar. Ik verheug me erop, want het is hard nodig. De mensen snappen er niets meer van. Het is een woud aan regelingen. Ook voor de uitvoering is het heel erg lastig en complex. Vooral is het lastig voor de mensen die er het meest baat van kunnen hebben.

In eerste instantie spreekt de fractie van GroenLinks al heel erg aan dat de minister een tweedeling maakt tussen inkomensondersteunende kindregelingen en arbeidsactiverende kindregelingen waar arbeid en zorg in een goede combinatie en balans uitgevoerd kunnen worden, en waardoor de arbeidsparticipatie van vrouwen vooral kan toenemen. Dat is namelijk hard nodig. Ik roep het rapport van de commissie-Bakker uit 2008 nog altijd in herinnering. Die analyse van wat er nodig is op lange termijn is nog altijd onweersproken en heel terecht. De financiële en economische crisis kwam er alleen even tussendoor. Er komt echter een moment dat we het rapport van de commissie-Bakker weer uit de la gaan halen.

Ik prijs de SGP natuurlijk dat zij door hard onderhandelen met het kabinet hebben voorkomen dat het kindgebonden budget wordt beperkt tot gezinnen met twee kinderen, maar dat dit nu ook geldt voor de grotere gezinnen tot en met het zesde kind. Dat is dus een mooie, prijzenswaardige prijs die zij uit de gedoogonderhandelingen met het kabinet heeft weten te halen. Ik hoop alleen dat de visie van de minister op de kindondersteunende regelingen van januari wat meer biedt dan de knieval die de minister voor de SGP en de grote gezinnen heeft gemaakt en dat die werkelijk soelaas biedt aan mensen die dat het hardste nodig hebben.

*N

Minister **Kamp**: Voorzitter. Ik dank de woordvoerders voor hun bereidheid om mijn beoordeling van de kindregelingen en mijn idee over hoe die beter kunnen worden opgezet constructief tegemoet te treden. Dat vind ik prettig. De Kamerleden hebben aangegeven dat zij echt behoefte hebben aan die visie. Als ik het voor elkaar krijg om daar in januari mee te komen, wat mijn plan is, en als daar niet tussenkomt waar ik het net over had, dan zal ik die discussie in het voorjaar graag met de Kamer aangaan. Ik denk dat we op dit punt inderdaad winst kunnen boeken, zoals de heer Thissen dat beschreef. Ik wil mij trouwens ook graag aansluiten bij zijn waarderende woorden in de richting van de SGP!

Mevrouw Sent zei over de bijstand dat er bij de gemeenten grote tekorten zijn. We hebben jaren gehad dat dit beeld anders was. Op dit moment is het zo, maar heel recent begint het aantal mensen in de bijstand weer te dalen. Dat is opmerkelijk: terwijl het aantal mensen zonder werk toeneemt, gaat het aantal mensen in de bijstand, volgens de meeste recente gegevens, achteruit. Gemeenten zijn, denk ik, bezig met een cultuuromslag. Hiervoor zijn volgens mij grote mogelijkheden, want naar onze overtuiging zitten veel mensen in de bijstand die een werkprestatie kunnen leveren. Dat is voor hen goed en voor de samenleving is het ook goed. In Nederland zijn aan de ene kant meer dan 100.000 vacatures en zijn er meer dan 300.000 mensen met name uit Midden- en Oost-Europa hiernaartoe gekomen. Aan de andere kant zijn er zo'n 500.000 mensen onder de 65 jaar die kunnen werken en voor wie er volgens mij dus wel degelijk banen zijn. Het is de uitdaging voor de staatssecretaris en mijzelf dat dit werk gedaan wordt door de mensen die hier zijn en dat we niet mensen die hier zijn aan de kant laten staan en andere mensen het land binnen laten komen. Dan raak je het evenwicht in de samenleving kwijt. Daar hebben we geen van allen behoefte aan.

Op het gebied van de bijstand is er dus het nodige aan de gang bij de gemeenten. Hoe dit precies zal gaan uitpakken in bedragen de komende jaren weet ik niet, maar ik denk dat de komende jaren behalve een grote bezuinigingstaakstelling bij de rijksoverheid, hetzelfde zich zal voordoen bij de andere overheden in het land. Wij zijn daar niet uniek in, want je ziet het in heel Europa op dit moment. Sommigen hebben gedacht dat Nederland dit aan zich voorbij kon laten gaan. Het kabinet had de overtuiging dat dit niet kon en is aan de slag gegaan. Die overtuiging is volgens mij breed doorgedrongen.

De heer Ester vroeg zich af waarom we niet wachten tot januari, waarom we dit er nu uit halen en dit zo nodig willen doordrukken. De heer Ester weet dat de volksvertegenwoordiging het budget beschikbaar stelt. Wij moeten zorgen dat we het binnen dat budget doen. Om binnen het budget te blijven dat ons beschikbaar is gesteld, is het nodig dat een aantal bezuinigingen wordt gerealiseerd. Dit is een van die bezuinigingen. Om het volgende jaar niet meer uit te geven dan we aan inkomsten

kunnen verantwoorden, is onder andere dit voorstel nodig. Daarom hebben wij dit aan de Kamer voorgelegd, in de wetenschap dat het voor een aantal mensen op korte termijn een verslechtering oplevert, maar voor de samenleving als geheel, en dus ook voor die mensen op lange termijn meer zekerheid geeft dat zij dat kunnen behouden wat zij echt nodig hebben.

De beraadslaging wordt gesloten.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PVV, D66 en de SGP voor dit wetsvoorstel hebben gestemd en de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie, GroenLinks, de SP en de OSF ertegen, zodat het is aangenomen. Afwezig zijn de Partij voor de Dieren en 50PLUS.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Vreemdelingenwet!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98) (32420).

De beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: Aan de orde is het antwoord van de regering. Het woord is aan de minister voor Immigratie en Asiel.

**

*N

Minister **Leers**: Voorzitter. Het lijkt mij gepast om ook vanaf deze plaats de heer Swagerman te feliciteren met zijn maidenspeech. Natuurlijk heb ik zelf ijverig gezocht naar een uitspraak van Churchill. Ik kwam niet verder dan "We will fight them on the beaches" en "We will never surrender". Die citaten leken mij echter niet zo gepast in het licht van de constructieve samenwerking, dit constructieve debat en het onderwerp!

Voorzitter. Ik spreek mijn waardering uit voor uw honorering van een snelle agendering van de plenaire behandeling. Ik waardeer dat zeer. Ik begrijp zeer goed dat u daarover af en toe wat zorgen heeft geuit en heeft gezegd dat de Kamer niet te kort gedaan wil worden gezien de betekenis van dit onderwerp. Ik waardeer het zeer, omdat de implementatie van de richtlijn hoognodig moet

plaatsvinden. Wij lopen eigenlijk al een jaar achter. Dat zou ertoe kunnen leiden dat Nederland een boete moet betalen van rond de 4 mln. als gevolg van een ingebrekestelling. De snelle behandeling van de richtlijn is ook van het grootste belang omdat het nu al vaak voorkomt dat de rechter rechtstreeks aan die richtlijn toetst. Ook de uitvoering is niet helemaal in overeenstemming met de huidige richtlijn. Dat leidt ertoe dat wij helaas soms ongunstige jurisprudentie krijgen, met name als het gaat om de mogelijkheid om vreemdelingen in bewaren in te stellen en te houden. Dat heeft ongetwijfeld negatieve gevolgen voor de terugkeercijfers. Daarom ben ik blij met de instemming van de voorzitter en dat wij vanavond dit debat kunnen voeren. Ik hoop dat de wetgeving alsnog op korte termijn kan worden geïmplementeerd en dat wij de problemen die zijn ontstaan als gevolg van de te late implementatie snel achter ons zullen laten. Ik zal straks wat uitgebreider ingaan op de vragen van een aantal fracties waarom het allemaal zo lang heeft moeten duren en wat de reden is geweest van de te late implementatie.

Ik schets eerst in een paar hoofdlijnen het belang en de achtergronden van de richtlijn. Ik geef de waarborgen aan die deze richtlijn bevat. Dan ga ik kort in op het inreisverbod en de strafbaarstelling van de overtreding daarvan. Uiteraard wil ik stilstaan bij de vraag of er sprake is van een nationale kop. Ik ga natuurlijk ook in op de verhouding tussen het wetsvoorstel over strafbaarstelling van illegaliteit, dat bij de Raad van State ligt en dus niet hier ter behandeling voorligt, en het wetsvoorstel over strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod. Ten slotte ga ik in op een aantal specifieke vragen.

Ik begin met de inhoud van de Terugkeerrichtlijn. Ik denk dat het goed is dat wij ons realiseren dat de Terugkeerrichtlijn in principe veel positiefs bevat. De richtlijn bevordert een meer coherente en geharmoniseerde aanpak binnen de Unie van terugkeer van vreemdelingen. Wat ik nog veel belangrijker vindt, is dat naast die coherente, uniforme aanpak de richtlijn ook een aantal waarborgen introduceert onder meer op het gebied van vreemdelingenbewaring. Ook niet onbelangrijk is dat de richtlijn een aantal nuttige instrumenten biedt die goed aansluiten bij het streven van dit kabinet om illegaal verblijf te voorkomen.

Maar het belangrijkste zijn de waarborgen. In de richtlijn wordt een aantal belangrijke waarborgen voor de vreemdeling geregeld. De richtlijn bevat waarborgen voor de vreemdeling met betrekking tot de maatregelen die de lidstaten mogen gebruiken om het terugkeerproces voor te bereiden dan wel uit te voeren. Ik noem ze achtereenvolgens.

Een eerste belangrijke waarborg is de introductie van een termijn voor zelfstandig vertrek. Ik vind die van belang. Daarom begin ik daar ook mee. Met de introductie van een termijn voor zelfstandig vertrek, die in principe is vastgelegd op 28 dagen, wordt uitdrukking gegeven aan het primaat van een vrijwillig vertrek. Ik zeg het hier met nadruk: het is en blijft de

verantwoordelijkheid van de vreemdeling zelf om ook weer te vertrekken. Hij besluit zelf om te komen. Het is ook zijn eigen verantwoordelijkheid om weer te vertrekken. De termijnen die hij daarvoor krijgt, worden met deze richtlijn in de hele Unie gelijkgetrokken alsmede de consequenties voor de vreemdeling indien hij zich daar niet aan houdt.

Een tweede belangrijke waarborg in deze richtlijn is dat wij vreemdelingenbewaring nadrukkelijk moeten bezien als ultimum remedium. Alle woordvoerders hebben daarover gesproken. Ik zal daar straks nog in concreto op ingaan. Met deze richtlijn wordt bevestigd dat vreemdelingenbewaring een middel is dat pas in laatste instantie mag worden toegepast en dat is toegestaan zolang er uitzicht bestaat op uitzetting. Overigens is een en ander al het uitgangspunt in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Daarin is altijd vastgelegd dat vreemdelingenbewaring ter fine van de uitzetting moet gebeuren.

Een derde belangrijke waarborg is dat bij bewaring een spoedige rechterlijke toets plaatsvindt. De richtlijn bevat waarborgen voor de vreemdeling doordat er een spoedige rechterlijke controle is voorgeschreven van beslissingen tot het in bewaring stellen. Er is ook een rechterlijke toetsing als de vreemdelingenbewaring langere tijd voortduurt. Ik zal straks preciseren hoe dat precies in zijn werk gaat. Ook hier is de Nederlandse regelgeving grotendeels in overeenstemming mee.

Ten vierde is er sprake van een maximumduur van de vreemdelingenbewaring. De richtlijn vereist voorts dat de lidstaten in hun wetgeving een maximumduur vaststellen voor de vreemdelingenbewaring, die in eerste instantie niet langer mag duren dan zes maanden en onder bepaalde voorwaarden mag worden verlengd met ten hoogste nog een keer twaalf maanden. Het wetsvoorstel voorziet daarin. Waarom hebben wij dat opgenomen en overgenomen in de uitwerking van de implementatie zoals ik die voorleg? Wij hebben nu geen maximumtermijn. Daarom sluiten wij ons aan bij de maximumtermijn die is gesteld in de richtlijn. In principe is die in Nederland oneindig, maar "oneindig" moeten wij altijd zien in het licht van de rechterlijke toets. Je zet niemand oneindig vast in vreemdelingenbewaring of je houdt niemand in vreemdelingenbewaring -- het woord "vastzetten" is niet op zijn plaats -- ten behoeve van de uitzetting als de uitzetting niet kan worden gerealiseerd. Ik kom straks nog te spreken over de situatie dat iemand niet uitgezet kan worden en dat er een buitenschuldsituatie ontstaat. Dat was een belangrijk punt van allen. Dat is een heel andere situatie.

Ten vijfde omvat de regeling nog waarborgen voor de omstandigheden van bewaring. Zowel bij de uitvoering van het terugkeerproces in het algemeen als specifiek tijdens de bewaring moet rekening worden gehouden met de behoeften van kwetsbare personen.

Ten zesde is er -- ik denk dat dat vanzelfsprekend is voor de afgevaardigden -- een waarborg ter voorkoming van non-refoulement. Dat gaat om de "3 EVRM"-norm. De terugkeer mag

nooit leiden tot een schending van het non-refoulementgebod. Dat is in de Nederlandse situatie ook al zo.

Daar zijn de waarborgen. De richtlijn uniformeert. Hij regelt en geeft een gemeenschappelijk kader voor alle Europese lidstaten voor de toepassing van de terugkeer van de vreemdeling. Maar hij doet nog iets. Hij geeft ons twee nieuwe, belangrijke, Europese instrumenten. Aan de ene kant is dat het terugkeerbesluit, aan de andere kant het inreisverbod. Elke vreemdeling die is uitgeprocedeerd en moet terugkeren, krijgt straks in Europa een terugkeerbesluit. Dat is een administratieve maatregel waarin hem wordt aangegeven dat hij moet terugkeren. Hij krijgt, afhankelijk van het navolgen van dat terugkeerbesluit, ook een inreisverbod. Het inreisverbod wordt opgelegd aan vreemdelingen die niet tijdig voldoen aan de vertrekplicht. Dat kan het geval zijn na ommekomst van de vertrektermijn van 28 dagen of wanneer een vreemdeling wordt aangetroffen die illegaal is en die geen vertrektermijn krijgt.

Daarnaast wordt in de Terugkeerrichtlijn aangegeven dat een inreisverbod om humanitaire redenen achterwege kan blijven. Ik zeg het maar alvast: er is een aantal uitwerkingen in het Vreemdelingenbesluit opgenomen. De minister heeft daarin ook een discretionaire ruimte. Hij kan dat uitbreiden, daarin verder gaan, groepen uitzonderen en extra kwetsbare groepen aanwijzen.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Het is goed dat de minister daar nog even op ingaat. Behalve de drie categorieën die hij al in het debat aan de overzijde heeft genoemd en die ik nog even heb geciteerd, is er nog een vierde categorie, namelijk degenen die na toetsing van hun individuele casus niet vallen onder de drie andere categorieën, maar die eventueel toch in aanmerking komen voor het opheffen of het niet opleggen van een inreisverbod. Dat zijn dus schrijnende gevallen voor wie de minister zijn discretionaire bevoegdheid kan gebruiken. Klopt dat?

Minister **Leers**: In principe moet een onderscheid worden gemaakt tussen aan de ene kant mensen op wie de Terugkeerrichtlijn en het inreisverbod niet van toepassing zijn -- dat zijn EU-onderdanen, mensen die aan de grens worden staande gehouden en nog niet in Nederland binnen zijn, en een hele groep andere mensen -- en aan de andere kant de mensen voor wie je een uitzondering maakt. Over die laatste categorie heeft de heer Thom de Graaf het. Dat zijn er een aantal, bijvoorbeeld mensen die slachtoffer zijn van huiselijk of eengerelateerd geweld en mensen die slachtoffer of getuige-aangever zijn in mensenhandelzaken. Dat zijn verder vreemdelingen bij wie een redelijke termijn nog niet is verstreken, wat ook logisch is, vreemdelingen die als echtgenoot of minderjarig kind in het land van herkomst zijn achtergelaten, en minderjarige vreemdelingen. Daar is uitdrukkelijk in het algemeen bij bepaald dat de minister de bevoegdheid heeft om daarbuiten nog

eens in individuele gevallen af te zien van een inreisverbod om humanitaire of andere redenen.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Kan onder "humanitaire of andere redenen" bijvoorbeeld ook onuitzetting worden begrepen?

Minister **Leers**: Ja, in die zin dat buiten schuld -- daar hebben wij het dan over -- moet zijn aangetoond in die zin dat mensen ook niet vrijwillig kunnen vertrekken. In principe is een vreemdeling zelf verantwoordelijk voor zijn binnenkomst en dus ook voor zijn vertrek. Als blijkt dat hij wel wil maar niet kan, wat inderdaad voorkomt, dan kun je dat die vreemdeling niet aanrekenen en krijg je de situatie dat het inreisverbod geacht wordt niet te zijn opgelegd.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister noemde net een aantal uitzonderingsgronden. Ik heb in mijn termijn ook aandacht besteed aan de verschillende groepen. Ik vroeg mij af: zouden die niet moeten worden uitgezonderd? Die worden ook uitgezonderd. Maar mijn punt, dat ik niet helemaal had afgemaakt, was: hoe weten die mensen dat? Het feit dat slachtoffers van mensenhandel of malafide werkgevers et cetera denken dat er een strafbaarstelling is en een mogelijke sanctie, kan hen ervan weerhouden om zich te melden of om aangifte te doen. De minister kan ze uitzonderen in de wet, maar hoe bereikt hun die informatie, zodat ze geen drempel ervaren om zich bekend te maken?

Minister **Leers**: Mij lijkt dat bijvoorbeeld door dit debat, dat in de openbaarheid wordt gevoerd, duidelijk is dat er uitzonderingen zijn. Daarnaast kan ik de Kamer verzekeren dat asieladvocaten redelijk snel weten dat die uitzonderingen bestaan en dat zij er ook gebruik van maken. Er wordt getoetst en men kan altijd in beroep gaan bij een rechter. In een situatie die beklemmend humanitair van aard is, kan men in beroep gaan bij de rechter en aangeven dat men op die gronden ontzien wil worden van het inreisverbod.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Door die algehele strafbaarstelling kunnen mensen die al in een kwetsbare positie zitten en die zich al gemengd voelen nog verder gemarginaliseerd worden en zich niet melden bij de autoriteiten. Dan kom je dus nog helemaal niet toe aan het punt dat je voor de rechter staat. Daar gaat het om. De minister zegt dat organisaties dat aan betrokkenen kunnen vertellen, maar gaat de overheid er nog iets aan doen om die mensen te laten weten dat zij veilig zijn?

Minister **Leers**: Ik kom daar straks uitgebreider op terug, maar ik kan nu alvast zeggen dat daar niet zo voor gevreesd hoeft te worden. De bestaande relatie met de Koppelingswet blijft namelijk in stand. Er is geen sprake van dat mensen die in deze situatie terecht komen geen recht meer zouden hebben op onderwijs, op huisartsenzorg of wat dan ook. De zorg dat mensen dieper in de illegaliteit

terecht komen is wat mij betreft niet aan de orde. Met het oog op de toekomst ben ik wel bereid om bij de uitwerking van de strafbaarstelling van illegaliteit op dat punt nog eens goed te kijken welke effecten dat heeft en hoe ik waarborgen kan creëren om dat te voorkomen. De VNG heeft mij erop geattendeerd dat daarop gelet moet worden, omdat het een belangrijk punt kan zijn. Ik wil daar ook nog eens naar kijken, maar ik zeg nu al dat de zorg dat mensen dieper in de illegaliteit terecht komen wat mij betreft niet hoeft te bestaan.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het punt blijft toch dat er voor hen een grotere vrees zal kunnen ontstaan om zich bij de autoriteiten te melden, ook al zegt de minister dat dit niet zo is. Het punt is een beetje: hoe weten zij dat? De minister zegt dat hij dat gaat uitzoeken bij het komende wetsvoorstel, maar met dit wetsvoorstel stelt hij al een deel van het illegaal verblijf, namelijk het niet naleven van het inreisverbod, strafbaar, zonder zich eerst te verdiepen in die mogelijke consequentie.

Minister **Leers**: Dat ben ik niet met mevrouw Strik eens. In dit wetsvoorstel krijgt iemand eerst een terugkeerbesluit. Ingeval hij illegaal is, krijgt hij een koppeling van een terugkeerbesluit en het inreisverbod gezamenlijk. Bij de toetsing wordt direct nagegaan of iemand in een kwetsbare positie verkeert. Die toetsing vindt al direct plaats. Het terugkeerbesluit wordt uitgereikt door de KMar of de officier van justitie. Er zijn een aantal uitzonderingen in het kader van het inreisverbod. Bij de afweging of iemand een inreisverbod krijgt, vindt direct die toetsing plaats. Het is dus niet aan de orde dat iemand de illegaliteit in moet gaan omdat hij bang is dat hij anders dat inreisverbod krijgt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik wil dan even duidelijkheid hebben. Op het moment dat iemand die in de uitzonderingscategorie valt een terugkeerbesluit krijgt uitgereikt, wordt diegene meteen meegedeeld dat hij geen inreisverbod zal krijgen en daarom dus ook niet daarvoor vervolgd zou kunnen worden?

Minister **Leers**: De minister kan -- en dat doet hij ook -- een aantal groepen uitzonderen van het opleggen van een inreisverbod. Die groepen heb ik uitgezonderd. Dat is opgenomen in de regelgeving. Ik kan ook direct toelichten waarom wij dat niet in de wet hebben opgenomen. Op deze wijze verkrijgen we de benodigde flexibiliteit. Stel dat we morgen tot de conclusie komen dat de wet zou moeten worden aangepast op dit punt, dan moet het hele proces van een wetswijziging worden doorlopen. Nu is er veel meer flexibiliteit. Vervolgens passen we de wet toe. Bij de toepassing van de wet wordt gekeken of iemand in aanmerking komt voor de uitzonderingen die we wensen te geven. Iemand die daadwerkelijk voldoet aan de klemmende redenen van humanitaire aard, krijgt dan geen inreisverbod.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Wordt dat meteen aan de persoon meegedeeld bij de uitreiking van het terugkeerbesluit?

Minister **Leers**: Tussen het terugkeerbesluit en het inreisverbod kan een enorm tijdsverschil zitten. Ik kan dus niet in algemeenheid zeggen dat er bij de uitreiking van het terugkeerbesluit ook meteen een inreisverbod wordt afgegeven.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dat is precies de onzekerheid waar die mensen in verkeren. Daarom heb ik de zorg dat mensen zich verre van de autoriteiten zullen houden vanwege deze strafbaarstelling.

Minister **Leers**: Ik heb zo-even gezegd dat dit niet nodig is vanwege de andere omstandigheden die ik zojuist heb toegelicht. Op dat punt blijft de Koppelingswet bestaan.

De heer **Swagerman** (VVD): Is het niet zo dat, alvorens er sprake kan zijn van een terugkeerbesluit, eigenlijk al een uitzondering moet worden gemaakt? De situatie die mevrouw Strik schetst, kan zich in feite helemaal niet voordoen.

Minister **Leers**: In principe zijn de instrumenten van het terugkeerbesluit en het inreisverbod van toepassing op een vreemdeling die moet vertrekken, dus iemand die aan het eind van zijn termijn is. Deze krijgt een termijn opgelegd waarin hij zelfstandig kan vertrekken. Als hij daaraan niet voldoet en alsnog wordt aangetroffen, kan hij een inreisverbod krijgen. In principe is het zo dat degene die kwetsbaar is, dat inreisverbod niet krijgt, omdat getoetst wordt aan de uitwerking. Ik heb al aan de heer De Graaf aangegeven dat die uitwerking, zoals ik heb voorgelegd, ook de mogelijkheid inhoudt dat we dan kunnen afzien van een inreisverbod.

De **voorzitter**: Als ik bij uitzondering een keer mag interveniëren, de minister en mevrouw Strik hebben het over verschillende categorieën mensen. Mevrouw Strik heeft het over mensen die ergens weggescholen zitten, in het duister, en die nog niet bekend zijn bij de overheid. De minister heeft het steeds over mensen die wel bekend zijn bij de overheid, om de doodeenvoudige reden dat zij zich gemeld hebben, geregistreerd zijn, in de procedure zitten, et cetera. Ik denk dat dit het verschil is tussen de twee groepen, waarbij ik mij overigens niet zoveel kan voorstellen bij de groep van mevrouw Strik, want als zij niet weten wat hier aan de hand is, weten wij ook niet wie en waar zij zijn. Dan zou ik ook geen methode weten om ze dat te laten kennen.

**

Minister **Leers**: Met alle respect, voorzitter, ik denk niet dat dit zo is, omdat mevrouw Strik het onderscheid wel weet te maken tussen de strafbaarstelling illegaliteit, die straks ziet op de kale illegaal die in Nederland illegaal aanwezig is, en de strafbaarstelling als gevolg van de

Terugkeerrichtlijn, namelijk het niet nakomen van de vertrekplicht. Dat zijn twee verschillende instrumenten.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Misschien mag ik even uitleggen wat ik bedoel. De mensen die ik voor me zie, kunnen mensen zijn aan het eind van een procedure, maar dat kunnen ook mensen zijn die illegaal worden aangetroffen, dan een terugkeerbesluit krijgen en vervolgens ook een inreisverbod krijgen opgelegd. Het gaat erom dat mensen die illegaal zijn, maar slachtoffer van mensenhandel, van uitbuitende werkgevers of wat dan ook, die in die kwetsbare positie zitten, door het feit dat er een algemene strafbaarstelling is bij het niet naleven van het inreisverbod, een grotere drempel of angst hebben om zich te melden bij de autoriteiten, bijvoorbeeld om aangifte te doen van mensenhandel of van uitbuiting. Als zij weten dat de consequentie kan zijn dat zij zelf worden aangepakt en strafrechtelijk vervolgd, is die drempel natuurlijk behoorlijk hoog. De minister kan zeggen dat dit niet hoeft, omdat dat niet met ze gebeurt, maar de vraag is hoe je die mensen bereikt. Hoe komen zij te weten dat zij worden uitgezonderd van die strafbaarstelling?

Minister **Leers**: Ik heb zo-even al aangegeven dat er geen reden is voor die angst. Ik heb de brieven gezien van de organisaties die op die kwetsbare groepen wijzen, maar wat mij betreft is daar geen reden voor, want dit wetsvoorstel verandert niets aan de aanspraken die illegalen hebben op voorzieningen. Die blijven ze houden. Kinderen kunnen onderwijs blijven volgen. Illegalen kunnen medisch noodzakelijke zorg blijven ontvangen, zoals ik heb gezegd. Dat is niet alleen een verplichting die voortvloeit uit internationale verdragen, maar ook een vorm van beschaving, vind ik zelf. Wat dat betreft verandert er niets. Artsen, leraren en ambtenaren van de burgerlijke stand hebben geen meldplicht en ook geen aangifteplicht in geval van illegaal verblijf, en dat blijft ook zo. Wat mij betreft zitten wij helemaal op dezelfde lijn.

Bij de behandeling van de Terugkeerrichtlijn in de Tweede Kamer heb ik al gezegd dat ik bij de uitwerking van dat andere wetsvoorstel over illegaliteit nog eens goed ga kijken naar de gevolgen die dit kan hebben; of je dan niet mensen dieper in de illegaliteit drukt. Bij de Terugkeerrichtlijn is dat helemaal niet aan de orde, maar bij de uitwerking van het wetsvoorstel over illegaliteit ga ik daar nog eens goed naar kijken, zoals ook de VNG mij heeft gevraagd. Op dat punt hoeft men geen zorg te hebben.

Mijnheer de voorzitter. Ik had het erover dat we twee nieuwe instrumenten krijgen. In principe gaat dit in na 28 dagen. Een vreemdeling die moet vertrekken en die dat zelfstandig mag doen, krijgt 28 dagen. Die ruimte moet hem ook altijd geboden worden. Ik kom daar straks over te spreken in het kader van het El Dridi-arrest, want daarin is bepaald dat een termijn van 28 dagen een normale termijn is.

Ik heb aangegeven dat de Terugkeerrichtlijn om humanitaire redenen kan afzien van het inreisverbod; daar vroeg de heer De Graaf van D66 naar. Ik heb in een interruptiedebatje kort aangegeven om wie dat gaat: minderjarige vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel en vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Die uitzonderingen zal ik in lagere regelgeving vastleggen. Dat sluit ook aan bij de systematiek van de Vreemdelingenwet en de gelaagdheid in de wetgeving. Ik heb ook al gezegd dat dit mij de nodige flexibiliteit biedt.

Een inreisverbod betekent dat voor de desbetreffende vreemdeling gedurende een bepaalde periode een verbod geldt om in te reizen of te verblijven op het grondgebied, niet alleen van Nederland maar van de hele EU. Naar mijn overtuiging ontstaat met dat inreisverbod een belangrijke extra prikkel voor vreemdelingen om niet langer in Nederland en Europa te verblijven en zelfs tijdig het vertrek te realiseren. Ik heb al gezegd dat je moet blijven uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling. Naar mijn verwachting zullen dan ook meer vreemdelingen zelfstandig gaan vertrekken en de vertrekplicht ter harte nemen. Ik baseer mij daarbij gewoon op gezond verstand. Als je deze maatregel straks in concrete regels en in concrete handhaving uitwerkt, ben ik er immers van overtuigd dat men dit snel genoeg weet en ook heel snel tot de conclusie zal komen dat het verstandiger is om te vertrekken en om te voldoen aan de Terugkeerrichtlijn, zoals die is uitgewerkt.

Overtreding van het inreisverbod is in het wetsvoorstel inderdaad strafbaar gesteld met een boete. Dit vooruitzicht van strafvervolgning kan ook naar onze mening een prikkel voor de vreemdeling vormen om tijdig het zelfstandige vertrek te realiseren. In de hele discussie over boetes en sanctioneren moeten wij echter ook goed onthouden dat vertrek altijd voor straf gaat. De bedoeling van deze Terugkeerrichtlijn is immers om mensen te laten terugkeren. Dat is het doel. Het is logisch dat wij daar middelen, sancties, duwtjes in de rug en nog meer bij gebruiken -- ik zal daar straks meer over vertellen -- maar vertrek is wel het doel. Als het vertrek aan de orde of mogelijk is, moeten wij volgens mij dus geen straf meer willen inzetten. Dat zou namelijk averechts werken voor de doelstelling van de Terugkeerrichtlijn. Dan zouden wij het nuttige effect van de Terugkeerrichtlijn ondermijnen.

Dit was precies wat in het kader van het El Dridi-proces aan de orde was. Het arrest gaf aan dat Italië in de prejudiciële afweging met zijn sanctie van een gevangenisstraf van vier jaar, zonder dat men bleef werken aan vertrek, het nuttige effect van de Terugkeerrichtlijn ondermijnde. Daarover heeft het Europees Hof uitspraak gedaan; het vindt dat dit niet kan. Het Europees Hof is van mening dat sanctioneringsmaatregelen zeker mogelijk zijn, maar dat zij evenwichtig en proportioneel moeten zijn en het nuttige effect van de richtlijn niet moeten ondermijnen. Als dat nuttige effect wel zou

worden ondermijnd, moet je dit niet doen. De conclusie is dus: een boete of een vervangende hechtenis mag er nooit toe leiden dat het vertrek uit Nederland verhinderd of vertraagd wordt. Dit betekent dat tijdens een eventuele vrijheidsstraf, al dan niet in de vorm van vervangende hechtenis, gewoon wordt doorgewerkt aan de uitzetting en dat de straf zal worden opgeschort zodra uitzetting daadwerkelijk mogelijk is. Ook hierover had de heer De Graaf een vraag. De boete of de vervangende hechtenis wordt opgeschort. Die sanctie blijft nog wel een aantal jaren openstaan. Als de vreemdeling toch terugkomt, heeft hij bij het binnentreden van Nederland nog een openstaande boete of een reststraf die hij dan opnieuw moet uitzitten. Wat ons betreft, worden de boete en de vervangende hechtenis opgeschort en wordt uitzetting ter hand genomen als dat inderdaad mogelijk is.

Dat brengt mij bij het punt van de nationale kop. Daarover is natuurlijk ook gesproken in de Tweede Kamer. Alle woordvoerders hebben vragen gesteld over die vermeende nationale kop. Ik kan mij dat ook wel voorstellen, omdat beide wetsvoorstellen min of meer tegelijkertijd voor behandeling bij de Eerste Kamer zijn neergelegd. Het begrip nationale kop is bekend; het staat voor het opnemen van extra nationaal beleid in implementatievoorstellen. Dat is niet toegestaan, zo schrijven de aanwijzingen voor de regelgeving voor. Een implementatievoorstel moet zich strikt beperken tot datgene wat nodig is om de implementatie tot een goed einde te brengen. Je mag daaraan geen andere zaken toevoegen.

Wat nodig is voor de implementatie van een richtlijn, vloeit niet alleen uit de richtlijn zelf voort, maar ook uit het unierecht. Dat zijn die twee begrippen die ook terugkomen in het advies en in de aanbevelingen van de Raad van State, namelijk Unietrouw en de leer van het nuttig effect. De Raad van State heeft ons erop gewezen dat de lidstaten alle algemene en bijzondere maatregelen moeten treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de verdragen of uit de handeling van de instelling van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren (artikel 4, derde lid EU Verdrag).

De Unietrouw is dus een belangrijk gegeven. Die hoeft niet in elke richtlijn opnieuw te worden benoemd; het is een algemeen kader waarmee wij ook te maken hebben. De leer van het nuttig effect houdt in dat de lidstaten het nuttig effect van een richtlijn moeten waarborgen en daaraan geen afbreuk mogen doen. Beide beginselen vereisen dat de lidstaten de daadwerkelijke toepassing, handhaving en sanctionering van een richtlijn waarborgen, ook als de richtlijn -- zoals de richtlijn waarover wij nu spreken -- hierover geen expliciete bepalingen bevat.

Met andere woorden, er was in deze richtlijn niet voorzien in een zelfstandige sanctionering van de overtreding van het inreisverbod, maar op basis van de twee begrippen die ik heb genoemd -- de leer van het nuttig effect en de Unietrouw -- heeft de Raad van State aangegeven dat er sprake moet zijn van zelfstandige advisering. De Raad van State heeft mijn voorganger tweemaal nadrukkelijk

geadviseerd zo'n zelfstandige advisering in het wetsvoorstel op te nemen, omdat de Unietrouw en de leer van het nuttig effect dat vereisen. Dat was voor mij aanleiding om kort na mijn aantreden als minister ook de tweede nota van wijziging in te dienen en het wetsvoorstel te wijzigen. Daarmee heb ik die zelfstandige sanctionering gerealiseerd.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Volgens mij zit de kern van het verhaal in het begrip sanctionering. Ik meen dat wij geen verschil van mening hebben over die twee beginselen, maar in het wetsvoorstel worden die twee beginselen vertaald in een sanctionering inhoudende strafbaarstelling van het overtreden van het inreisverbod. De minister had ook voor een andere vorm van sanctionering kunnen kiezen, maar dat heeft hij niet gedaan. Onze vragen hier hadden niet zozeer betrekking op die twee beginselen als wel op de keuze die de minister heeft gemaakt voor die strafbaarstelling.

Minister **Leers**: Ik heb al gezegd dat als je in de geschiedenis terugkijkt, blijkt dat mijn voorganger meende die sanctionering te laten plaatsvinden in de koppeling met het ongewenst verklaren. Hij heeft dit zo opgenomen in het wetsvoorstel dat hij heeft ingediend. De Raad van State heeft toen gesteld dat hij dit geen passende sanctionering vond, want er moet een zelfstandige sanctionering komen en niet een die is gekoppeld aan die ongewenst verklaring. De Raad van State heeft dit nadrukkelijk laten weten bij de uitwerking van de AMvB die was voorgelegd. De Raad heeft gewezen op de twee punten, het nuttig effect van de richtlijn en de Unietrouw.

Dat was voor mij aanleiding om die sanctionering te herzien. Ik heb de tweede nota van wijziging op 6 december ingestuurd. Vervolgens heeft de Tweede Kamer gezegd dat zij er niet van overtuigd was of dit het moet zijn. De Kamer heeft toen op dit punt advies gevraagd aan de adviserende poot van de Raad van State. De conclusie van de Raad van State was dat de gekozen constructie in lijn is met de richtlijn. Met andere woorden, er is een wijziging aangebracht om die zelfstandige sanctionering te borgen. Ik heb die borging gevonden in de vorm van een boete, omdat er wel een sanctie moet zijn, want een verbod zonder straf is geen straf, dat is ook geen verbod, dat is niet te handhaven. Je moet dus iets hebben. Wij hebben ervoor gekozen om dit te doen in de vorm van een boete. Die boete is volgens de Raad van State in lijn met de richtlijn. Daarbij zal het stappenplan -- waarover wij straks nog komen te spreken -- uiteraard aan de orde zijn.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Voorzitter. Opnieuw valt mij op hoezeer de minister vaart op het gezag van de Raad van State. Ik vraag hem nu toch even klip-en-klaar: meent de minister nu echt dat de ambtenaren, de eminente juristen van -- toen nog -- het ministerie van Justitie, en zijn ambtsvoorganger mr. Hirsch Ballin, het echt totaal bij het verkeerde eind hadden? Waren hun opvatting en interpretatie van Unietrouw en de waarborg en effectiviteit van de richtlijn echt uit de

lucht gegrepen? Meent hij dat die interpretatie van de Raad van State de enig juiste is? Dat zegt de minister namelijk de hele tijd. En dat verbaast me, want dat zou betekenen dat hij dan ook maar eens duidelijk afstand moest nemen van hetgeen zijn voorganger op tafel heeft gelegd. Dat klopte dus gewoon niet, dat was fout?

Minister **Leers**: De Raad van State gaf aan dat dit onvoldoende was.

De heer **Thom de Graaf** (D66): De Raad van State is in dezen toch niet de hoogste rechter? Als de regering alles wat de Raad van State zegt, voortaan integraal zal uitvoeren, spreken we elkaar nader. Maar dat gebeurt helemaal niet en dat weet u net zo goed als ik.

Minister **Leers**: Mag ik u dan als volgt antwoorden. De keren dat wij de Raad van State niet volgen, verwijt u mij dat ik de Raad van State niet volg. Nu ik de Raad van State wel volg, en u daarover een andere opvatting hebt, verwijt u mij dat ik de Raad van State volg.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik vind het heel terecht dat u in belangrijke mate meeweegt wat uw belangrijkste adviesorgaan op dit punt stelt. Maar dit is niet het enige. En er was een interpretatie naast, namelijk die van uw voorganger, niet de minste jurist, en diens ambtenaren, overigens volgens mij dezelfde ambtenaren die u nu bedienen. Zij meenden toen nog, iets meer dan een jaar geleden, dat dit een voldoende implementatie was van de richtlijn, conform Unietrouw en het waarborgen van effectiviteit. Akkoord als u nu de voorkeur geeft aan de interpretatie van de Raad van State; ik ben het dan niet met u eens, maar dat zou kunnen. Maar u doet voorkomen dat er maar één mogelijkheid is: het woord van de Raad van State. Ik vind dat toch echt vreemd.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Voorzitter. Ik denk dat de opvatting van minister Hirsch Ballin niet zozeer onjuist was, als wel onvolledig, omdat hij in dat voorstel alleen de ongewenste vreemdelingen strafbaar verklaarde. De Raad van State heeft er terecht op gewezen dat er nog een groep was die daarbuiten viel, namelijk de illegale vreemdelingen die geen strafbare feiten hebben gepleegd. De Raad van State heeft er terecht op gewezen dat ook dezen bij overtredingen van het reisverbod een sanctie zouden moeten krijgen. Daarbij kan inderdaad worden gekozen, hetzij voor een bestuursrechtelijke sanctie, hetzij voor een strafrechtelijke. De minister heeft gekozen voor de strafrechtelijke sanctie. Dat is zijn bevoegdheid.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik vind het knap dat mevrouw Lokin het zowel voor deze als voor de voorgaande minister probeert op te nemen en zo probeert haar partijgenoten te sparen. Dat moet uit partijpolitiek oogpunt op prijs worden gesteld, maar het is natuurlijk de vraag of het juist is. Minister Hirsch Ballin heeft namelijk zeer nadrukkelijk gezegd dat hij dit niet wenselijk vond. Hij stelde dat

het zich feitelijk verblijf verschaffen, in weerwil van een signalering ter fine van een weigering van toegang, in de Nederlandse optiek niet strafwaardig is. Dat was een duidelijke opvatting van de regering toen. Die had dus niet toevallig iets vergeten, dat was haar nadrukkelijke keuze.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Ja, van de regering. Maar de Raad van State heeft er terecht op gewezen dat dit onvolledig is.

De heer **Thom de Graaf** (D66): U bent ook al zo'n trouw gelovige in de Raad van State, geloof ik.

Minister **Leers**: Misschien nog even het volgende hierover. Ik trof een wetsvoorstel aan waar de Raad van State een aantal opmerkingen bij had. In eerste instantie was de zelfstandige sanctionering inderdaad gezocht in het instrument van de ongewenstverklaring. De Raad van State zei daarvan dat dit onvoldoende was, dat dit geen zelfstandige sanctionering was. Ik ben toen gaan zoeken in de lijn van een sanctionering die wel proportioneel is en past binnen dit geheel. Daarvan heeft de Raad van State gezegd: die is proportioneel en toepasbaar. Bovendien heb ik gekozen voor een strafrechtelijke handhaving omdat die aansluit bij de wijze waarop de Vreemdelingenwet wordt gehandhaafd. De Raad van State heeft nadrukkelijk gezegd dat het instrument past. Natuurlijk kun je ook andere instrumenten bedenken, maar ik vond dit instrument passend, ook gelet op de toch nogal behoorlijke betekenis die het overtreden van het inreisverbod heeft. Het betreft de hoogste categorie. Iemand die een vertrektermijn krijgt en zich daaraan niet houdt, in weerwil van die vertrektermijn toch weer in Nederland is, die is -- om mijn eigen naam te gebruiken -- hardleers in een wel heel stevige vorm. Daar mag ook best een heel stevige sanctionering op staan. Daarom hebben wij gekozen voor deze vorm. Natuurlijk kan men daarover met mij van mening verschillen: ik had een andere vorm gekozen. Wij hebben echter voor de strafrechtelijke en niet voor de bestuursrechtelijke uitvoering gekozen, omdat we anders de vervangende hechtenis in geval van een boete niet kunnen invullen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik heb toch de indruk dat we vandaag met een echt nieuw fenomeen te maken hebben: de Raad van Statekop. Dan is het ineens geen nationale kop en zijn een hoop problemen opgelost. Volgens mij is het nog steeds iets wat we doen maar niet in de Europese richtlijn staat. In die zin doen we er wel degelijk iets bij wat nationaal is.

Het argument van minister Hirsch Ballin en het argument van de Raad van State kunnen niet allebei tegelijk waar zijn. De minister moet daartussen kiezen. Ik merk dat de CDA-fractie probeert om kool en geit te sparen. Dat gaat in dat geval niet lukken, want het zijn echt twee andere dingen. Des te prangender wordt de vraag hoe het kan dat andere landen voor andere oplossingen hebben gekozen. Kan de minister vertellen hoe

landen die niet voor de weg van de strafbaarstelling hebben gekozen, dit in het nationale wetgeving hebben verwerkt? Hebben die ook een Zweedse Raad van Statekop geïmplementeerd, of hebben ze zich gewoon aan de richtlijn gehouden en er niets bij gedaan?

Minister **Leers**: De wijze waarop de uitvoering van de Terugkeerrichtlijn plaatsvindt, staat ter beoordeling van de lidstaten zelf. De richtlijn bevat hierover geen bepalingen. Een lidstaat mag dus zelf bepalen hoe men de wijze van uitvoering concretiseert. De verschillende landen hebben verschillende instrumenten. In de meeste van de ons omringende landen heeft men de strafbaarstelling van illegaliteit al geïmplementeerd. In dat licht zoekt men een andere mogelijkheid om de strafbaarstelling van het niet-nakomen van inreisverbod toch te effectueren. Ieder land maakt daarin zijn eigen keus.

Ik heb even gezocht in de stukken, maar ik kon het in de gauwigheid niet vinden. Ik herinner mij echter dat mijn voorganger Ernst Hirsch Ballin niet alleen heeft geoordeeld dat hij het niet passend vond, maar dat ook op grond van uitvoeringstechnische redenen is afgezien van de invoering. Wij beoordelen dat nu eenmaal anders. Wij denken dat de uitvoeringstechnische vormgeving wel te doen is. Daarom hebben wij gekozen voor deze uitwerking.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het is wel bijzonder dat de minister nu zegt: het staat alle lidstaten vrij om te kiezen hoe ze het doen. Zijn redenering is juist: we hebben geen keuze, Unietrouw verplicht ons om het op deze manier te doen. Daar proef ik een spanning tussen.

De minister beroept zich heel erg op de Raad van State. Gelukkig is die niet het hoogste gezaghebbende orgaan op dit terrein. Daarvoor moeten we toch naar het Europese Hof van Justitie kijken. De afdeling van de Raad van State probeert in haar advisering ook maar in het hoofd van het Hof te kijken. In dat licht kunnen we beter kijken naar de uitspraak van vandaag, waarin het Hof heel duidelijk zegt: een strafrechtelijke sanctie is niet per se onmogelijk, de richtlijn sluit het niet uit, mits alle mogelijkheden van de Terugkeerrichtlijn zijn toegepast. De minister komt daar misschien nog op. Het Hof redeneert dus dat de richtlijn het niet per se uitsluit, maar alleen als alles is uitgeprobeerd. Dat is toch iets anders dan wat de minister zegt: lidstaten zijn verplicht om het op die manier te sanctioneren. Als dat zo was, zou het Hof het toch wel zo zeggen?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Ik wil hier even op aanhaken. Ik heb hier het arrest met een persverklaring van het Europees Hof zelf: "De Terugkeerrichtlijn verzet zich tegen een nationale wettelijke regeling die gedurende de terugkeerprocedure een gevangenisstraf oplegt aan een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land." Dit valt binnen het kader van de strafbaarstelling van het illegaal zijn. "Deze richtlijn verzet zich er niet tegen dat volgens de nationale

voorschriften en uiteraard onder eerbiediging van de grondrechten strafrechtelijke sancties worden opgelegd aan onderdanen van derde landen op wie die procedure is toegepast." -- voltooid verleden tijd. Ik wil dus maar zeggen dat deze richtlijn nu juist precies hieraan voldoet. Niet alleen de Raad van State, maar ook het Europese Hof van Justitie keurt deze richtlijn helemaal goed; de richtlijn is Hof van Justitie-proof.

Minister **Leers**: Aan dat laatste heb ik weinig toe te voegen, want dat is inderdaad correct. Maar mevrouw Strik vroeg: hoe zit het nu, zijn alle lidstaten gebonden aan Unietrouw en aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie? Het antwoord is: ja. Alle lidstaten zijn gebonden aan het in de praktijk brengen van die twee aspecten, namelijk de Unietrouw en de ontwikkelde leer van het nuttig effect. Dit betekent dat zij de plicht hebben om dit in de Terugkeerrichtlijn te waarborgen. Daarbij past een zelfstandige sanctionering van het inreisverbod. Het gaat om het opleggen van een sanctie bij het overtreden van een verbod om in te reizen. Als iemand het toch doet, kan een lidstaat daar op eigen wijze invulling aan geven. De richtlijn bevat daarvoor geen bepalingen en laat de lidstaten in beginsel vrij in de wijze waarop die sanctionering moet worden vormgegeven. Dat is precies wat wij doen. Andere landen hebben al op een andere wijze invulling gegeven aan de vorm van bijvoorbeeld strafbaarstelling van illegaliteit en kiezen voor een andere weg. Maar zij hebben allemaal zich te houden aan de aspecten van Unietrouw en de jurisprudentie van het Hof van Justitie betreffende de ontwikkelde leer van het nuttig effect. Met andere woorden: lidstaten moeten voorzien in sanctionering, maar mogen daarbij kiezen voor een vorm die het beste past binnen de nationale wetgeving. Voorwaarde is wel dat de sancties effectief zijn. Wij hebben gekozen voor de strafrechtelijke sanctionering.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Volgens mij klopt er iets niet. Er is welbewust gekozen voor het strafrechtelijk repertoire, terwijl dat niet had gehoeven. De minister is volgens mij wel een antwoord schuldig op de vraag waarom daarvoor moest worden gekozen en waarom niet is gekozen voor bestuursrechtelijke arrangementen. De minister zegt wel dat hij dit passend vond, maar de Kamer heeft verschillende keren gezegd dat wij het bestuursrechtelijke repertoire al hebben, ook in de Vreemdelingenwet. Dat had in dit geval kunnen worden toegepast. Mijn andere punt is dit. De minister zegt dat hij dit strafrechtelijke instrument nodig had als sanctie in het geval dat het inreisverbod wordt overtreden. De richtlijn spreekt op een heel andere manier over het in hechtenis nemen van mensen. De sanctie die nu wordt toegepast, gaat uiteindelijk over het in hechtenis kunnen nemen van mensen, namelijk als zij het inreisverbod overtreden. Dan zijn ze strafbaar en worden dus in hechtenis genomen. De richtlijn spreekt echter over het in bewaring stellen van mensen in het kader van een uitwijzing. Dat is iets

anders. De sanctie die de minister stelt, is straf. De minister kiest dus welbewust uit het strafrechtelijk repertoire, terwijl de richtlijn op een heel andere manier spreekt over het in bewaring stellen van mensen. Daar blijft een verschil tussen zitten.

Minister **Leers**: Met respect, maar volgens mij lopen er een paar zaken door elkaar heen. Wij hebben gekozen voor een sanctie op het overtreden van het inreisverbod in de vorm van een overtreding van de tweede categorie. Dat kan worden omgezet in vervangende hechtenis. Dat is iets heel anders dan de inbewaringstelling ter fine van de uitzetting. Dat zijn twee van elkaar los staande begrippen. Het gaat erom dat iemand in het kader van de Terugkeerrichtlijn het terugkeerbesluit niet heeft opgevolgd en het inreisverbod heeft overtreden. Pas in laatste instantie, nadat een aantal stappen is gezet, kan hem voor het overtreden van het inreisverbod een sanctie worden opgelegd. Het is een overtreding, dus de sanctie heeft de vorm van een boete. In de meeste gevallen is het een boete van tussen de €3600 of €3800, dan wel vervangende hechtenis. Waar u het over hebt, is detentie of vreemdelingenbewaring ter fine van de uitzetting. Dat is een andere zaak. Dat is een van de middelen die wij kunnen gebruiken om de vreemdeling alsnog tot het vertrek te dwingen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Akkoord, dat ben ik met de minister eens. Binnen de richtlijnen wordt gesproken over het in bewaring nemen van mensen met het oog op, dus ter fine van uitwijzing of de uitzetting. Het gaat dan nog eens over het sanctie-instrument. De minister kiest dus welbewust voor het strafrechtelijke repertoire. Daar hoort het in hechtenis nemen van mensen dus ook bij. In mijn ogen blijft de minister op dit punt de Kamer een antwoord schuldig. Waarom is dit echt nodig? Waarom heeft de minister voor het allerzwaarste middel gekozen, tot en met een opneming in artikel 108 van de Vreemdelingenwet? Waarom doet hij dat terwijl er in Nederland ook bestuursrechtelijke arrangementen zijn waarin we ook sancties hadden kunnen zoeken?

Minister **Leers**: Ik heb zojuist al gezegd dat wij niet hebben gekozen voor een bestuursrechtelijke invulling. Dat had gekund. Wij hebben dat niet gedaan, omdat wij ons in de eerste plaats wilden conformeren aan de opbouw, de gelaagdheid in de Vreemdelingenwet, dus aan de manier waarop deze wet is vormgegeven. In de tweede plaats biedt het bestuursrecht ons niet de mogelijkheid om eventueel het niet nakomen van de boete om te zetten naar vervangende hechtenis.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): De minister wilde deze sanctie van het in hechtenis nemen dus toch echt hebben?

Minister **Leers**: Nee, ik wilde een instrument, een sanctie hebben die daadwerkelijk als een stok achter de deur en als een prikkel kan werken. Ik wilde niet dat iemand dan zou kunnen zeggen: ik

kan het niet betalen. Dat komt in dit soort gevallen nogal eens voor. Ik wilde niet dat zo iemand vervolgens zou kunnen zeggen: het spijt mij dan. Ik wilde voorkomen dat wij daarna geen mogelijkheden meer zouden hebben. Ik wilde dat wij daarna toch een effectief instrument zouden hebben om daarmee de overtreding van het inreisverbod strafbaar te stellen.

De heer **Swagerman** (VVD): Naar mijn oordeel heeft de minister in het kader van dit debat, en ook als reactie op de verschillende vragen die door collega's zijn gesteld, heel duidelijk aangegeven dat er sprake is van een stappenplan. Naar mijn mening is het voor de systematiek van de wetgeving waarover de Eerste Kamer nu moet oordelen, goed om het volgende te schetsen. De vreemdeling kan in een uitzonderingscategorie vallen. Als dat het geval is, komt er geen terugkeerbesluit, zoals mevrouw Strik heeft gezegd. Als de vreemdeling niet in een uitzonderingscategorie valt, komt het terugkeerbesluit wel en kan dat worden gekoppeld aan een inreisverbod. Dat is echter in de systematiek van de wet pas aan de orde als de vreemdelingenbewaring er niet toe heeft geleid dat de vreemdeling ook daadwerkelijk is uitgezet. Als dat proces is doorlopen en beëindigd, en er sprake is van een situatie waarin iemand niet mee wil werken aan de uitzetting, dan houdt het een keer op. Naar mijn mening is er in deze systematiek voor een strafrechtelijke sanctie gekozen. Daarin is de regering volgens mij vrij. Zij krijgt daarvoor ook veel steun in het kader van de interpretatie van de Europese jurisprudentie. Misschien is het ook nog wel zo dat de Raad van State niet het enige orgaan is dat hier advies geeft. Dat doet ook het Europese Hof. Dat heeft eerst vandaag een arrest gewezen waarin klip-en-klaar staat dat als de terugkeerprocedure is doorlopen, een strafrechtelijke sanctie kan worden opgelegd.

Minister **Leers**: Misschien is het goed om de heer Swagerman direct te bedienen en het stappenplan direct maar uiteen te zetten. Ik vermoed dat dat heel verhelderend is. Het stappenplan houdt kort samengevat het volgende in. Een vreemdeling krijgt een kennisgeving van de vertrekplicht uitgereikt, wat tevens het terugkeerbesluit is. Daarin staat: u moet vertrekken. Wij zeggen: u krijgt een papier waarop staat dat u gehouden bent om binnen 28 dagen, dus 4 weken, zelfstandig en uit eigen beweging Nederland te verlaten. Dit zal met name aan de orde zijn bij uitgeprocedeerde asielzoekers. Wij kunnen de vertrektermijn van vier weken terugbrengen naar nul weken. Dit doen wij in die gevallen waarin er kans is op onderduiken. Dit is het geval bij een illegaal. Die heeft namelijk laten zien dat hij zich niet houdt aan de vertrektermijn. Zo iemand kunnen we meteen het inreisverbod opleggen.

De tweede stap is verwijdering, oftewel uitzetting. Deze vindt zo nodig plaats met dwangmaatregelen als vrijheidsbeperking. Als dat niet afdoende is, volgt bewaring met het oog op de uitzetting. Ik heb dit zojuist uitgelegd: ter fine van

de uitzetting wordt iemand in bewaring gehouden. Wij hebben allerlei voorwaarden gesteld aan deze bewaring. Ik hoef daar nu niet op in te gaan, maar dit is zorgvuldig geregeld.

Pas als ondanks de inzet van al deze dwangmaatregelen geen uitzetting kan plaatsvinden, mogen overeenkomstig het El Dridi-arrest strafrechtelijke sancties worden opgelegd die bijdragen aan het doel van de richtlijn. Dan heb je het over het inreisverbod met alle consequenties. De vreemdeling kan in dat geval, omdat hij nog steeds in Nederland verblijft, worden gestraft wegens verblijf in weerwil van het opgelegde inreisverbod.

Ik wil misverstanden voorkomen. Het is niet zo dat die achttien maanden bewaring eerst moeten zijn gepasseerd alvorens strafrechtelijk kan worden opgetreden. Soms is bewaring niet mogelijk of moet de bewaring eerder worden opgeheven omdat er geen zicht is op uitzetting. Ook in die gevallen kan strafrechtelijk worden opgetreden, omdat de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om te vertrekken de basis is van het vertrek.

Dit is het stappenplan dat in het arrest rond El Dridi is aangeduid.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik wil het goed begrijpen. De minister stelt dat de strafbaarstelling van de overtreding van het inreisverbod tot doel heeft dat de asielzoeker die uitgeprocedeed is, daadwerkelijk vertrekt. Volgens de minister gaat daarvan een preventieve en afschrikwekkende werking uit. Maar in hoeverre draagt de bestraffing van de strafbare feiten bij tot het doel? Draagt het opleggen van de boete bij tot het doel, namelijk dat de asielzoeker vertrekt? In hoeverre draagt het in hechtenis nemen van de asielzoeker bij tot het doel, namelijk dat de asielzoeker vertrekt? Is er slechts sprake van een afschrikwekkende werking of zit er ook een element van vergelding in?

Minister **Leers**: Door de afschrikwekkende werking denkt de vreemdeling wellicht dat hij toch maar weg moet gaan. Daarmee kan hij immers niet alleen een boete voorkomen, maar wellicht ook een inbewaringstelling. Als hij niet vertrekt, kan er een boete volgen. Dat is in zekere zin vergelding voor het feit dat de vreemdeling niet vertrokken is. Zodra er toch weer zicht op uitzetting is, geldt wat ik eerder heb gezegd: uitzetting gaat altijd voor straf.

De heer **Vliegenthart** (SP): Het gaat mij nu om het element van straf. Straf dient het doel niet. Straf dient slechts ter vergelding. Klopt dat?

Minister **Leers**: We moeten bij de Terugkeerrichtlijn steeds in de gaten houden dat straf een instrument is om de vreemdeling te prikkelen en hem duidelijk te maken dat, als hij niet doet wat wij beogen, hij moet vertrekken. De heer Vliegenthart wil van mij horen dat ik hem nogmaals een boete opleg omdat ik hem wil straffen, maar dat is niet aan de orde. Dat is wel het geval bij de "kale illegaal", zoals die beschreven wordt in het wetsvoorstel illegaliteit dat we straks gaan invullen en dat ook hier in de Eerste

Kamer terechtkomt. In dat wetsvoorstel is er sprake van een zelfstandige strafbaarstelling illegaliteit. Nu gaat het echter om het terugkeerproces.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik wil niets horen van de minister, maar stel wel vast dat ik geen antwoord krijg op mijn vraag.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het is heel interessant wat de minister zegt. In de stukken heb ik wel degelijk gelezen dat de strafrechtelijke sanctie op het niet naleven van het inreisverbod een element van vergelding, van leedtoevoeging, in zich heeft. Als dat niet zo zou zijn en als het de minister echt zou gaan om het stimuleren van terugkeer, dan zou hij gewoon bewaring kunnen toepassen als straf. Dan zou hij gewoon artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn kunnen toepassen. Dat artikel is een ultimatum remedium, in dit geval voor het afdwingen van het inreisverbod.

Minister **Leers**: Ik heb steeds betoogd dat het geen of-ofsituatie of een en-ensituatie is, maar dat het erom gaat, uiteindelijk te bewerkstelligen dat de vreemdeling vertrekt. Voor mij is het belangrijker dat hij gaat dan dat ik de straf effectueer. Daarom is het wat mij betreft primair een middel in het kader van de terugkeer en pas in tweede instantie een vergelding omdat hij iets doet wat hij niet had mogen doen, namelijk blijven zitten.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik kom even terug op het stappenplan. In de uitleg van de minister hoor ik heel weinig minder dwingende maatregelen. Hij heeft het over een vertrektermijn van vier weken of geen vertrektermijn en bewaring. In de richtlijn, met name in artikel 7 lid 3, worden voorbeelden gegeven van veel meer minder dwingende maatregelen, zoals de financiële zekerheidstelling en de meldplicht. Daar wordt op gedoeld in artikel 15 lid 1, waar staat dat bewaring alleen maar mag als alle andere, minder dwingende maatregelen geen uitwerking hebben gehad. Is ons stappenplan, of in ieder geval wat de minister nu schetst, dus eigenlijk wel volledig, gelet op de Terugkeerrichtlijn?

Minister **Leers**: Ik heb zojuist gezegd wat het stappenplan kort samengevat inhield. Ik gaf dus een samenvatting, de grote lijn. Mevrouw Strik heeft echter volkomen gelijk; er is veel meer te zeggen over vreemdelingenbewaring. We zouden er nog een hele avond over kunnen debatteren. En ook over vertrek en het stimuleren van zelfstandig vertrek valt nog veel meer te zeggen.

Op verzoek van de Tweede Kamer ben ik bezig om allerlei alternatieve vormen van bewaringstelling uit te werken. Ik kom op korte termijn, nog voor de kerst, met vormen van alternatieve bewaringstelling. Dat zijn minder dwingende mogelijkheden, dus precies waarover mevrouw Strik sprak. Deze mogelijkheden worden nog op een rijtje gezet. Ze zullen wel enige dwang in zich moeten hebben om iemand ter fine van de

uitzetting onder de ogen dan wel in de greep van de overheid te houden. Dat is immers de essentie.

Wat de opmerking over het vertrek betreft; ik ben bezig om instrumenten te creëren die vrijwillig vertrek kunnen versterken. Daarover ben ik op dit moment met de Kamer in overleg. Op korte termijn zal er een brief uitgaan naar de Kamer over extra instrumenten die in het kader van de IOM ter beschikking gesteld kunnen worden en die ook gelden bij illegaliteit. Als iemand in de illegaliteit zit en alsnog bereid is om terug te keren, ben ik bereid om hem te helpen, niet alleen bij het teruggaan maar ook door te kijken of hij ter plekke een nieuwe toekomst kan opbouwen. Zo kunnen we in ieder geval een extra duwtje in de rug geven bij de beslissing om uiteindelijk terug te gaan, bij het omzetten van die mentale knop. Er zit dus een scala aan instrumenten en onderdelen achter de twee aspecten die ik noemde, vreemdelingenbewaring en instrumenten ten behoeve van de terugkeer.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Ik heb behoefte aan verduidelijking, want ik dacht dat ik het begreep maar naarmate de discussie vordert, weet ik helemaal niet meer zo zeker of ik het nog wel begrijp.

Zijn we het nu met elkaar eens dat de Terugkeerrichtlijn de mogelijke strafbaarstelling van het overtreden van het inreisverbod als een ultimatum remedium ziet?

Minister **Leers**: Ja.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Zijn we het er ook over eens dat die Terugkeerrichtlijn juist uitgaat van een hele serie maatregelen met een mogelijk oplopende vorm van dwang, maar dat het in principe zo moet zijn dat eerst al die maatregelen moeten zijn gevolgd en dat pas als dat niet werkt, het overtreden van het inreisverbod en het mogelijk strafbaar stellen ervan aan de orde is? De minister spreekt steeds over het stappenplan. Is dat nu hetzelfde als die oplopende reeks van maatregelen waar de Terugkeerrichtlijn over spreekt of is dat iets anders? Ik denk namelijk dat we een Babylonische spraakverwarring hebben. Mijn fractie wil met klem op tafel hebben dat het niet meer en niet minder is dan een ultimatum remedium en dat alles in het werk moet worden gesteld om eerst de andere maatregelen te treffen om de vrijwillige terugkeer te bevorderen. Wij zijn dus heel erg bevreesd dat het gebruik van de sanctie niet de doelstelling van een positieve terugkeer bevordert maar juist de uitzichtloosheid versterkt.

Minister **Leers**: Ik kan het helemaal eens zijn met mevrouw Meurs. Het is een oplopende reeks met als doel het vertrek te realiseren, waarbij de sanctionering van het inreisverbod het ultimatum remedium is en dit instrument in laatste instantie wordt ingezet. Daarbij wordt steeds gepoogd de vreemdeling die terug moet keren, ertoe te bewegen om zelfstandig terug te gaan. Als hij dat niet doet, heb ik echter oplopende mogelijkheden om hem er uiteindelijk toe te bewegen om dat wel

te doen, met ter finale de sanctionering van het inreisverbod. Ik ben het daar helemaal over eens met mevrouw Meurs. Wij verschillen hierover dus niet van mening.

De **voorzitter**: Nog één keer, mevrouw Meurs.
**

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Ik heb nog een korte vraag, maar misschien komt de minister daar nog op. In mijn inbreng heb ik ook de vraag gesteld of dit niet veel meer in de wet zelf had gekund. Nu komt het allemaal in het Vreemdelingenbesluit en daar hebben wij op dit moment geen zicht op. Het stappenplan, dat een essentieel onderdeel is van de Terugkeerrichtlijn, wordt nu een uitvoeringskwestie, terwijl het eigenlijk een principe is van de Terugkeerrichtlijn.

Minister **Leers**: Nee, het is een principe van de uitvoering van de Terugkeerrichtlijn. Wij hebben ervoor gekozen om die uitvoering in lagere regelgeving te leggen en niet in de wet. Dat heeft ook het voordeel dat ik eerder noemde in de discussie over de kwetsbare groepen, namelijk de mogelijkheid van flexibiliteit. We hebben echter aangesloten bij de systematiek van de wetgeving, van de Vreemdelingenwet.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter ...

De **voorzitter**: Ik wijs erop dat de minister nog bezig is met zijn antwoord in eerste termijn en wij dus nog een tweede termijn hebben te gaan. U kunt wel blijven interrumperen, maar dan kan de minister zijn verhaal niet afmaken en zitten wij hier om twee uur vannacht nog. Mevrouw Strik, u mag nog één interruptie plegen, daarna maakt de minister zijn verhaal af en dan gaan we naar de repliek.
**

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Kan de minister mij duidelijk maken welke lagere regelgeving hij bedoelt? Is dat het Vreemdelingenbesluit of is het nog lager?

Ik weet niet zeker of de minister al is ingegaan op mijn verzoek om op het arrest van vandaag in te gaan. De minister zei zojuist al dat het allemaal kan. Ik wil daar graag een duidelijke toelichting op.

Minister **Leers**: Over het arrest van vandaag kom ik nog te spreken. Het antwoord op de eerste vraag van mevrouw Strik is: het Vreemdelingenbesluit.

Ik heb, denk ik, in voldoende mate aangegeven dat er geen sprake is van een nationale kop. Ik heb ook aangegeven dat de Raad van State medio 2010 in zijn voorlichting op verzoek van de Tweede Kamer nog eens nadrukkelijk heeft bevestigd dat er op juiste wijze gevolg is gegeven aan de eerdere adviezen en dat er dus van een nationale kop geen sprake was.

Ik heb geconstateerd dat er veel verwarring blijkt te bestaan over de strafbaarstelling illegaliteit en de strafbaarstelling in het kader van de

Terugkeerrichtlijn. Misschien is het goed om daar nog iets over zeggen, omdat bij velen ten onrechte het beeld bestaat dat beide maatregelen hetzelfde inhouden. Er zijn echter wezenlijke verschillen. Het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaliteit regelt de nationale strafbaarstelling van actueel illegaal verblijf. Die strafbaarstelling heeft een normerende functie. Het is eerder vandaag ook opgemerkt: iemand die illegaal hier is, is tegen de wet hier. Er wordt voor gekozen om dat niet te accepteren. Er is dus sprake van een normerende functie. De vreemdeling heeft niet-rechtmatig in Nederland verbleven. Dat mag niet en daarvoor wordt hij gestraft. Van die maatregel, die nu voorligt bij de Raad van State en waarvan daarna aan de overzijde de behandeling zal plaatsvinden, gaat een afschrikkende werking uit.

Het inreisverbod maakt onderdeel uit van de Terugkeerrichtlijn. Dat is een Europese maatregel gericht op het bevorderen van het vertrek van vreemdelingen die niet in een Europese lidstaat mogen blijven. Als een meerderjarige vreemdeling -- voor minderjarigen hebben we een uitsluiting gemaakt -- in de illegaliteit is aangetroffen, zal hij straks, als zowel het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaliteit als het wetsvoorstel ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn zouden zijn aangenomen, in beginsel eerst een boete krijgen waarmee hij wordt bestraft voor het feit dat hij illegaal in Nederland heeft verbleven. Vervolgens zal hij, via de systematiek van de Terugkeerrichtlijn, als hij niet voldoet aan de eisen die daarin worden gesteld, op enig moment ook geconfronteerd worden met strafrechtelijke maatregelen indien hij niet zelfstandig vertrekt. Dat zijn twee los van elkaar staande zaken.

Ik heb de stappen zojuist uitvoerig besproken. Daar ga ik nu niet meer verder op in. Ik kom nu toe aan de beantwoording van een aantal vragen.

Ik begin met de vraag die door meerdere afgevaardigden is gesteld: waarom heeft het zo lang geduurd voordat het wetsvoorstel is ingediend? Ik formuleer het als volgt. De implementatiewerkzaamheden bleken aanzienlijk meer gecompliceerd dan aanvankelijk was ingeschat. Na de indiening was het tweede advies van de Raad van State over het vreemdelingenbesluit aanleiding voor het doorvoeren van een aanpassing van het wetsvoorstel, door middel van een tweede nota van wijziging. Ik heb dat kort uiteengezet. Die nota van wijziging was voor de Tweede Kamer weer reden om voorlichting te vragen. Allemaal bij elkaar heeft het daardoor lang geduurd. Ook de jurisprudentie was reden om het al ingediende wetsvoorstel verder aan te passen. Het resultaat van een en ander ligt thans voor. Nogmaals, ik ben blij dat deze Kamer bereid is om dit wetsvoorstel snel te behandelen.

Ik kom op de vraag van mevrouw Meurs waarom voor hechtenis is gekozen. Ik heb al aangegeven dat de richtlijn geen bepalingen over de uitvoering bevat. De uitvoering is ter beoordeling van de lidstaten. Wij hebben voor

strafrechtelijke handhaving gekozen, omdat dit aansluit bij de wijze waarop de Vreemdelingenwet wordt gehandhaafd. Ik zei al dat de Raad van State die keuze in voldoende mate onderbouwd acht. Daarnaast acht de Raad van State ook de strafmaat proportioneel. Bovendien waakt de rechter erover dat ook in individuele gevallen de straf proportioneel blijft.

De heer De Graaf vroeg of alle lidstaten de strafbaarstelling moeten invoeren; hoe staat het ermee in andere landen? Ik heb aangegeven dat alle lidstaten aan Unietrouw gebonden zijn en aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie over het nuttig effect. Alle lidstaten zijn dus gehouden, het effect van de Terugkeerrichtlijn te waarborgen. De manier waarop zij dat doen, is echter een zelfstandige keuze; dat mogen zij zelf bepalen. Zij mogen kiezen voor een vorm die het best in de nationale wetgeving past. Voorwaarde is wel dat de desbetreffende sancties effectief zijn.

Mevrouw Meurs vroeg welk doel gediend is met het strafbaar stellen van mensen die geen strafbare feiten hebben gepleegd, maar om heel verschillende redenen en motieven illegaal in Nederland zijn. Ik zeg nog een keer dat wij goed onderscheid moeten maken tussen strafbaarstelling in het algemeen en strafbaarstelling als gevolg van de Terugkeerrichtlijn. Volgens mij maakt mevrouw Meurs dat onderscheid ook. Door dit wetsvoorstel worden vreemdelingen strafbaar die niet rechtmatig in Nederland zijn én een terugkeerbesluit hebben gehad en die daarna een inreisverbod hebben gekregen, dat meestal zal zijn opgelegd omdat de vreemdeling in kwestie niet zelfstandig is vertrokken. Diegene zal zich daar niet aan hebben gehouden. Het heeft dus niks met criminaliseren te maken, maar met het opleggen van een straf, het geven van een prikkel, met de bedoeling om de uitzetting, het vertrek, daadwerkelijk te realiseren. Het gaat dus niet enkel en alleen om het illegaal verblijf. Het gaat mij met name om het terugkeerproces. Als er één goede reden is waarom vreemdelingen in Nederland moeten blijven -- de fractie van de Partij van de Arbeid hint daarop -- dan moet hun verblijf worden gelegaliseerd. Ik ben het daar echter niet mee eens. Illegaal is illegaal en dan moet je ook vertrekken. Ik probeer invulling te geven aan dat uitgangspunt en duidelijk dat maken dat iemand moet vertrekken als de vertrektermijn van diegene is afgelopen. Wij zullen niet accepteren dat diegene toch maar blijft zitten.

Wanneer wordt het wetsvoorstel over strafbaarstelling van illegaliteit verwacht? Dat wetsvoorstel ligt sinds oktober voor advies bij de Raad van State. Ik verwacht dat advies rond de kerst. De indiening bij de Tweede Kamer kan dan naar verwachting in de loop van het eerste kwartaal van 2012 plaatsvinden.

Ik heb misschien nog een aantal punten die misschien in tweede termijn aan de orde kunnen komen. Ik stel voor dat ik nog kort inga op een punt dat door een aantal leden aan de orde is gesteld, namelijk de stand van zaken voor de Terugkeerrichtlijn. Ik doel op de Franse zaak Achughbadian, een voor ons onuitsprekelijke naam. Vanmorgen om 9.30 uur is daarover uitspraak

gedaan. Daaraan refereren velen. Mevrouw Strik vroeg er net ook naar.

Die zaak ging over Franse wettelijke systemen waarin vreemdelingen op basis van de strafwet werden opgespoord en aangehouden. De Franse wet bedreigt illegaal verblijf met een jaar gevangenisstraf of een boete. De uitspraak is nog maar kort geleden gedaan en ik moet die nog goed bestuderen. De uitspraak gaat over de vraag of een gevangenisstraf, een strafrechtelijke detentie, is toegestaan als nog aan de uitzetting kan worden gewerkt. Daar is het Hof duidelijk over: dat kan niet. Dat is ook precies in lijn met hetgeen ikzelf heb aangegeven. Het Hof geeft ook aan waarom het niet kan: door het vastzetten van de vreemdeling in kwestie wordt de uitzetting namelijk vertraagd. Dat doet dus afbreuk aan het doel van de richtlijn.

Ik zeg wel dat het Hof kristalhelder is over de situatie waarin duidelijk is dat door toedoen van de desbetreffende vreemdeling geen mogelijkheid meer is om uit te zetten. Dan is strafrechtelijke vrijheidsbeneming wél toegestaan. Strafrechtelijke detentie kan dus pas nadat alle mogelijkheden tot gedwongen vertrek zijn uitgeput. Dat kan door de rechter worden getoetst. Daarmee is duidelijk dat de strafbaarstelling van het inreisverbod niet in strijd is met de richtlijn, maar deze juist aanvult. Ik zie in de uitspraak van de Europese rechter op dit punt een bevestiging. Het Europese Hof herhaalt dat de straf niet in de weg mag staan aan de verwijdering van de vreemdeling. Verwijdering gaat voor de straf. Dat is ook steeds het uitgangspunt geweest, zoals ik in eerste termijn uitvoerig heb betoogd.

*N

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Voorzitter. Graag dank ik de minister voor zijn beantwoording en voor het geduld bij de interrupties. Ook van onze kant felicitaties aan de heer Swagerman met zijn maidenspeech.

Mijn fractie steunt de uitgangspunten van de Terugkeerrichtlijn. Zo ook het belang van een geharmoniseerde aanpak, die die richtlijn beoogt, en de waarborgen voor de vreemdeling. Ik denk dat wij het daarover met de minister helemaal niet oneens zijn. Ook vanuit mijn fractie is er alle steun om te bevorderen dat een actief terugkeerbeleid wordt gevoerd, mits dat beleid rechtvaardig en humaan is. Wij zijn ons bewust van het weerbarstige karakter van het hele terugkeerbeleid. Elke maatregel heeft zijn schaduwzijden.

In het debat hebben wij uitgebreid gesproken over de strafbaarstelling van het overtreden van het inreisverbod. Wij zijn er tevreden mee dat de minister de uitspraak heeft gedaan dat die strafbaarstelling een ultimatum remedium is. Dat is winst. De minister heeft ons echter niet kunnen overtuigen van de proportionaliteit en effectiviteit van deze sanctie. Wij hebben het gehad over de bestuursrechtelijke mogelijkheden. De minister heeft verwezen naar de systematiek van de wet, maar de systematiek van de wet had die bestuursrechtelijke aanpak ook

mogelijk kunnen maken. Wij zien dat in andere landen andere keuzes zijn gemaakt. De Terugkeerrichtlijn biedt de ruimte om de nationale regering een eigen keuze te laten maken in de wijze waarop het inreisverbod wordt gehandhaafd of het overtreden ervan wordt gesanctioneerd.

Wij hadden graag gezien dat bij de implementatie van de richtlijn de oplopende trap van maatregelen in de wet zelf zou zijn opgenomen. De minister antwoordt dat die keuze niet is gemaakt om die flexibiliteit meer ruimte te geven. Op zichzelf hebben wij daar begrip voor, maar juist als het gaat om het ultimatum remedium hadden wij graag gezien dat de oplopende maatregelen in de wet zelf zouden zijn opgenomen, omdat je dan veel meer garanties hebt dat het ook echt om een ultimatum remedium gaat. Wellicht kan de minister in tweede termijn zeggen dat hij daar nog ruimte voor ziet.

Wij hebben het gehad over de kwetsbare groepen. Ook daarover heeft de minister gezegd dat hij gebruik zal maken van zijn discretionaire ruimte. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het debat mij niet heel veel duidelijkheid heeft gebracht over het moment waarop van die discretionaire bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Dus op het ene moment is het bij het uitvaardigen van het terugkeerbesluit en op het andere moment bij het inreisverbod. Graag zou ik nog een toelichting willen hebben met betrekking tot de fasering van het moment waarop de minister voornemens is van de discretionaire ruimte gebruik te maken.

In het kader van de kwetsbare groepen is de minister kort ingegaan op de buitenschuldproblematiek. Waar hij nog onvoldoende op is ingegaan, is het feit dat er toch een behoorlijk grote categorie is -- het is moeilijk om het te hebben over de aantallen omdat we die niet precies kennen -- die werkelijk niet uitgezet kan worden. In de beantwoording van de minister gaat hij er steeds van uit dat omdat de vreemdeling hier zelf gekomen is, het ook zijn eigen verantwoordelijkheid is om hier weer te vertrekken. Naar het oordeel van mijn fractie is dat toch wel een iets te simpele redenering. Het is nu feitelijk zo dat voor heel veel mensen geldt dat ze niet kunnen terugkeren. Dat is toch nog wel een grotere categorie dan die categorie buiten schuld. Het kan ook zijn dat de effectiviteit van de dienst Terugkeer en Vertrek te wensen overlaat en dat het mensen gewoon niet lukt om terug te keren of dat de benodigde papieren niet beschikbaar zijn. Onze fractie valt het op dat in de beantwoording de minister eigenlijk steeds maar terugkomt op het punt dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de vreemdeling. Wellicht dat de minister daar nog even op wil reageren.

Tot slot het volgende. Bij de Terugkeerrichtlijn gaat het erom om zo goed mogelijk mensen die hier komen te laten terugkeren op een menswaardige en evenredige manier. De minister verwacht dat van strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod of van het inreisverbod zelf een positieve prikkel uitgaat. Tot op zekere hoogte hoopt de minister dat, maar deze redenering zou je

net zo goed kunnen omdraaien, in de zin dat juist de strafbaarstelling ten aanzien van dat inreisverbod helemaal geen prikkel met zich brengt om te vertrekken. Het kan mensen juist dwingen tot de illegaliteit en behoeft dus helemaal geen prikkel in zich te hebben om actief mee te werken aan die terugkeer, omdat het mensen alleen maar angstig maakt om zich te melden aangezien ze het risico lopen van strafbaarstelling. Dus ik vrees dat de minister ons op dat punt niet zal kunnen overtuigen, maar wellicht dat hij nog een poging kan wagen om er in zijn tweede termijn nog een aantal opmerkingen over te maken.

*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn en ik feliciteer de heer Swagerman met zijn maidenspeech.

Ik sluit mij grotendeels aan bij de vragen die collega Meurs heeft gesteld. Ik verneem daar dan ook graag het antwoord van de minister op. Tevens heb ik op een aantal vragen uit mijn eerste termijn geen antwoord gekregen. Dat gaat dan allereerst om de vraag hoe andere landen de richtlijn hebben geïmplementeerd. Ook krijg ik nog graag antwoord op mijn vraag of de strafbaarstelling in Frankrijk, Duitsland en Italië al praktijk was voor de implementatie van de Terugkeerrichtlijn; als dat het geval is, zou die richtlijn aansluiten bij de gangbare rechtspraktijk in die landen. Dat zou toch wat anders zijn dan wanneer het voor deze gelegenheid toegevoegd zou zijn. Sluit het dus aan bij staand beleid in die landen of hebben we hier te maken met iets nieuws? Dat maakt ook de vraag relevant wat er in Nederland gebeurt.

Daarnaast heb ik gevraagd wat ten aanzien van de doelgroepen het verschil is tussen deze wet en de strafbaarstelling illegaliteit. Wat is het materiële verschil tussen die twee? Is de ene groep groter of kleiner? Mijn fractie is daar nog niet eenduidig over geïnformeerd.

Dat brengt mij min of meer bij de oogst van het debat vandaag, behalve dat het voor mij voor een groot deel een Babylonische spraakverwarring was en voor een groot deel Tohuwabohu, maar wellicht ligt dat aan het feit dat ik geen jurist ben. Ik zie de heer De Graaf al kijken; hij zal het wel bevestigen. Een aantal dingen heb ik toch wel geleerd. Allereerst ben ik blij dat de PVV niet per definitie tegen Europese richtlijnen is, maar dat zij praktisch elke keer de afweging maakt of een richtlijn goed of slecht is en dat dit ook geldt voor de uitspraken van het Hof. Het is fijn als dat de praktijk zou blijken te zijn, want dan heeft de PVV-fractie grosso modo dezelfde insteek als mijn fractie; die kijkt ook elke keer of iets waar is of niet. Zo hebben wij het gezien en volgens mij staat het straks ook zo in het stenogram.

De heer **Machiel de Graaf** (PVV): Ik voel mij toch even uitgedaagd. Ook dit had ik wel verwacht. Opdat het keurig in de Handelingen terechtkomt, wil ik toch even gezegd hebben dat de PVV nog

steeds geen fan van het hele Europese project is. Wij zitten echter wel met dat project opgescheept en zolang wij ermee opgescheept zitten, zullen wij ernaar handelen omdat wij er onderdeel van zijn. In dat licht moeten mijn antwoorden uit de eerste termijn worden gezien. Voordat er onjuiste conclusies worden getrokken, wil ik dit toch even aangetekend hebben, dus bij dezen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Waarvan akte. Desalniettemin stel ik vast dat de PVV-fractie blij is met deze richtlijn. Dat stel ik voor mijzelf nu even vast.

Ik stel ook vast dat het CDA de lijn van oud-minister Hirsch Ballin heeft verlaten. Dat is een belangrijke politieke conclusie die wij uit het debat van vandaag kunnen trekken. Oud-minister Hirsch Ballin stelde niet alleen vast dat het niet wenselijk was, maar ook dat het niet uitvoerbaar was. Ik heb mevrouw Lokin in eerste termijn de hoop en verwachting horen uitspreken dat de strafbaarstelling van de overtreding van het inreisverbod een effect heeft. Daarmee neemt zij een wezenlijk andere positie in dan de voormalige minister van Justitie. Ook minister Leers neemt een andere positie in dan de voormalige minister van Justitie. De vraag is: waarom? Mijn fractie heeft zo haar vermoedens; die bevinden zich aan de rechterkant van het spreekgestoelte, van mij uit gezien. Kan de CDA-fractie hierover haar licht nog eens laten schijnen? Wat heeft deze verandering in standpunt teweeggebracht?

De **voorzitter**: Het heeft weinig zin om vragen voor de derde keer te stellen en om voor de derde keer te verzoeken om een antwoord op dezelfde vraag. Deze vraag heb ik nu al drie keer voorbij horen komen. U krijgt alleen niet het antwoord dat u wilt en daarom stelt u hem iedere keer opnieuw. Dat is weinig zinnig in het debat.

**

De heer **Vliegenthart** (SP): Het is eerder zo dat ik geen antwoord krijg.

*N

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording, maar ik moet zeggen dat deze als een nachtkaaars uitging. Ik zat nog op heel veel antwoorden te wachten. Ik weet niet meer alle vragen die ik in eerste termijn heb gesteld. Ik was zo enthousiast dat de minister mijn bijdrage op papier wilde hebben, dat ik hem die heb gegeven en dacht: ik krijg vanzelf alle antwoorden. Ik verzoek de minister om straks nog de vragen langs te lopen die ik in eerste termijn heb gesteld.

Duidelijk is dat ook de minister zich bewust is van het feit dat de richtlijn twee soorten verplichtingen oplegt: enerzijds het realiseren van een effectief terugkeerbeleid en anderzijds het vastleggen van minimumwaarborgen voor de vreemdelingen die de terugkeerprocedure moeten doorlopen en het zorg dragen voor naleving daarvan. Het evenredigheidsbeginsel loopt als een rode draad door de richtlijn. Elke keer moet blijken

dat een bepaalde maatregel noodzakelijk is en dat niet met een minder dwingende maatregel kon worden volstaan. De minister heeft net uitgelegd hoe hij dat in het stappenplan zal vastleggen. Het valt mij op dat het stappenplan nu dus nog niet zodanig is uitgewerkt dat het al in overeenstemming is met de richtlijn. Daar zal de minister nog voor zorgen. Hij zal een en ander ook nog vastleggen in lagere regelgeving. Volgens mij is dat niet de juiste volgorde voor het aannemen van een wet. Wij hebben drie jaar de tijd gehad om het stappenplan uit te werken en in lagere regelgeving vast te leggen. Ik voel nu dus niet de noodzaak om de wet aan te nemen, want wij handelen dan nog steeds in strijd met de richtlijn.

Ik kom op de implementatiewet die voorligt. Volgens het kabinet is deze in overeenstemming met de richtlijn. Ik noemde net al het ontbrekende stappenplan. Wat verder erg opvalt in de redenering van de minister is dat de intenties waarmee het kabinet bepaalde maatregelen wil nemen, steeds wisselen. Ik noem er twee. De strafbaarstelling of het strafrechtelijk sanctioneren van het niet-naleven van het inreisverbod is enerzijds een prikkel om te vertrekken -- de minister zegt nu dat dit vooropstaat -- en anderzijds een leedtoevoeging -- in de stukken hebben wij gelezen dat dat vooropstaat, het tot uiting brengen van het vergeldingsaspect.

Ik hoorde net ook over de spanning bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf die wij nog zullen behandelen. De minister zegt dat hij dat doet om een norm te stellen. Dat is een heel ander soort strafbaarstelling, namelijk om duidelijk te maken dat men dit niet hoort te doen. In de stukken is juist aangegeven dat die strafbaarstelling bedoeld is om illegaal verblijf onaantrekkelijk te maken en om op die manier mensen te stimuleren, terug te keren. Als de intenties van de wetgeving niet duidelijk zijn, wordt het wel heel erg lastig om die voldoende na te leven. Bovendien is het lastig voor de rechter om te toetsen of aan die wetgeving wordt voldaan. Ik vind dit erg onbevredigend.

Ik wil graag dat de minister nog ingaat op enkele vragen -- hij zou dit ook doen -- onder andere over de voortgezette handeling. Ik doel onder andere op de volgende vragen. Als mensen elke keer opnieuw aangetroffen worden, is dat dan niet het "ne bis in idem"-beginsel? Als de bestuursrechter al getoetst heeft, wat voor criteria moet de strafrechter dan gaan hanteren?. Bovendien wil ik dat de minister ingaat op het arrest van vandaag. Daar heb ik namelijk te weinig over gehoord.

De minister heeft vooral gerefereerd aan het El Dridi-arrest. De minister zegt dat dit arrest heel erg duidelijk maakt dat de strafbaarstelling die wij nu invoeren, kan. Ik lees in het El Dridi-arrest alleen maar wat niet kan, namelijk de Italiaanse wetgeving: het automatisch toepassen van langdurige gevangenisstraf. Daaruit kan de minister echter nog niet opmaken dat de sanctionering die hij voorstelt, wel in overeenstemming is met de richtlijn. Daar laat het Hof zich namelijk helemaal niet over uit. Er wordt niet een soort minimum- of maximumcriterium aangegeven. Er staat alleen dat

het in elk geval niet mag zoals het in Italië gebeurt. Ik vind dat de minister in dezen vrij optimistisch en voorbarig is. Het arrest van vandaag biedt wel meer duidelijkheid. Daarin wordt namelijk duidelijk dat de Terugkeerrichtlijn dient te worden toegepast tot de allerlaatste snik, als iemand illegaal wordt aangetroffen. Dit wil zeggen dat men al de minder dwingende maatregelen eerst moet doorlopen. Bewaring is het ultimum remedium. De minister lijkt niet te willen zien dat de bewaring volgens artikel 15 ook een manier is om de niet-naleving van een inreisverbod te sanctioneren. Dit moet tenslotte allemaal ten dienste staan van de verwijdering. Met andere woorden: het Hof heeft vandaag duidelijk gemaakt dat strafrechtelijke sanctiëring hooguit aan de orde is als alle mogelijkheden van de Terugkeerrichtlijn zijn uitgeput. Dat is iets anders dan wat mevrouw Lokin net uit het persbericht over het arrest heeft voorgelezen. De minister is mij dus toch nog een antwoord schuldig. Misschien heeft de minister de uitspraak nog niet precies kunnen lezen. Daarom dien ik voor de zekerheid een motie in om de minister op te dragen om de wetgeving in overeenstemming te brengen met het arrest van vandaag.

*M

De **voorzitter**: Door de leden Strik, De Lange, Kuiper, Vliegthart en Thom de Graaf wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat uit het arrest Achughbabian van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat de Terugkeerrichtlijn zich verzet tegen nationale wetgeving waarbij illegaal verblijf wordt tegengegaan met strafrechtelijke sancties in situaties waarin de mogelijkheden tot dwang die de Terugkeerrichtlijn biedt, niet volledig zijn benut;

overwegende dat het voorliggende wetsvoorstel ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn niet voorziet in de voorwaarde dat al deze mogelijkheden moeten zijn uitgeput alvorens kan worden overgegaan tot een dergelijke strafrechtelijke sanctie;

overwegende dat door deze leemte in de wet het beginsel van Unietrouw en de leer van het nuttig effect niet volledig tot hun recht komen en er bovendien juridische onduidelijkheid en procedures kunnen ontstaan;

verzoekt de regering, in de wet op te nemen dat een strafrechtelijke sanctie van illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod slechts wordt toegepast nadat minder dwingende maatregelen, zoals bedoeld in artikel 8, lid 1 en artikel 15, lid 1 van de Terugkeerrichtlijn, gemotiveerd zijn overwogen en de maximale bewaringstermijnen van artikel 15, lid 5 en lid 6 van de

Terugkeerrichtlijn zijn verstreken en om deze hier bedoelde maatregelen en de toepassing ervan in een stappenplan vast te leggen bij AMvB,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter G (32420).

**

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister gaf aan dat de maximale termijn van bewaring heus niet helemaal verstreken hoeft te zijn, voordat hij over kan gaan tot de strafrechtelijke sanctie van het inreisverbod. Het staat echt letterlijk in de richtlijn dat de maximale duur van de bewaring moet zijn verstreken. Graag ontvang ik een reactie hierop en ook op de zojuist ingediende motie.

De minister geeft aan dat hij op allerlei manieren bezig is om het regime te versoepelen. Hij heeft het enerzijds over het stappenplan en minder dwingende maatregelen en hij wil anderzijds bekijken of het regime van de bewaring zelf lichter kan, met meer verloven, bezoeksregelingen, dagbesteding et cetera. Zo heb ik hem tenminste begrepen. Dat wil zeggen dat tot nu toe de wetgeving nog niet strookt met de richtlijn. Een van mijn vragen was dus ook op welke termijn de minister daarmee wel in overeenstemming denkt te zijn. Pilots duren veel te lang om de Commissie buiten de deur te houden, maar sowieso moeten wij de richtlijnen netjes naleven uit het begin van Unietrouw.

Ik kom ook nog terug op de slachtoffers. Het moet mij echt van het hart dat de strafbaarstelling van niet-naleving van het inreisverbod een van de eerste stappen is die de regering zet om mensen die geen juiste papieren hebben, te criminaliseren. Het is niet anders; dit is een van de instrumenten daarvoor. Wij vinden dat onethisch en niet juist, maar ook gevaarlijk. Door mensen te criminaliseren, druk je ze in de marge. De minister heeft aangegeven dat slachtoffers die aangifte zouden moeten doen en hulp nodig hebben van de overheid, naar de overheid kunnen stappen omdat zij niet zullen worden geconfronteerd met de strafbaarstelling. Hij lijkt echter mijn punt niet te willen begrijpen: die mensen weten dat niet en daardoor ontstaan de problemen. Omdat mensen vrees hebben dat zij vanwege de strafbaarstelling uiteindelijk ook in de cel zullen belanden, zullen zij langer afhankelijk blijven van degenen die hen uitbuiten. De minister zal daar iets aan moeten doen. Misschien kan de overheid proberen om die groepen te bereiken door ze te informeren, maar de allerbeste remedie is niet overgaan tot strafbaarstelling. Daarmee voorkomt de minister dat mensen zich verder genooddaakt zien om zich weg te drukken.

*N

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn uitgebreide antwoord op de gestelde vragen. Ik heb hier het arrest dat vandaag is besproken, het arrest-Achughbabian. Ik lees overweging 48 voor. Daarin staat met zoveel

woorden: "In het bijzonder verzet richtlijn 2008/115 zich er niet tegen dat strafrechtelijke sancties worden opgelegd, volgens de nationale regels van het strafprocesrecht, aan onderdanen van derde landen op wie de bij deze richtlijn ingestelde terugkeerprocedure is toegepast" -- dus helemaal aan het einde van de rit -- "en die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven zonder dat er een geldige reden om niet terug te keren is." Het voorliggende wetsontwerp beantwoordt volledig aan deze criteria. De CDA-fractie zal dus ook voor het wetsontwerp stemmen en heeft geen enkele behoefte aan de motie die zojuist is ingediend.

*N

De heer **Swagerman** (VVD): Voorzitter. Ik bedank de minister voor de heldere uiteenzetting, met name op het gebied van het stappenplan en de systematiek. Daarin zit de kern van het debat dat vanavond is gevoerd. Ik heb geen behoefte om te herhalen wat mevrouw Lokin heeft gezegd, want naar mijn oordeel zou dat exact de interpretatie moeten zijn van het arrest dat vandaag is gelezen. Ik voeg eraan toe dat de rechter in de regel de minst verstreckende beslissing neemt. De minister zei al: het is niet uit te sluiten dat er een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd. Verder is het al een kwestie van zorgvuldige politiek en zorgvuldig beleid om hier eventueel voor te kiezen. Ik denk dat uitdrukkelijk aan de orde is geweest dat eerst andere maatregelen moeten worden getroffen en dat pas dan de sanctie wordt opgelegd. Ik heb de minister nog niet horen zeggen of hij dat in een apart vervolgingsbeleid wil omzetten. Ik zou het op prijs stellen als ik daar nog een antwoord op ontvang. Eigenlijk is het zo -- ik spreek uit ervaring -- dat het OM, dat verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de sanctie, daar zorgvuldig mee zal omgaan en eerst dan tot vervolging zal overgaan als dat ook geïndiceerd is.

Tot slot nog een opmerking over deze over het algemeen niet benijdenswaardige categorie mensen. Mij frappeert, ook in de vraagstelling van mevrouw Strik, het volgende. Hoe zou het toch komen dat veel van deze mensen wel altijd weten dat er een strafrechtelijke sanctie is, maar niet dat er een uitzonderingscategorie voor hen geldt?

*N

De heer **Thom de Graaf** (D66): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn mondelinge bijdrage. Ik heb hem al eerder bedankt voor de uitvoerige schriftelijke uiteenzetting. Er is meer duidelijkheid gekomen, ook voor mijn fractie, bijvoorbeeld over de categorieën -- die in het Terugkeerbesluit nog nader worden gespecificeerd -- die bij een inreisverbod worden ontzien. Dat geldt onder meer voor de nog niet helemaal goed gedefinieerde categorie waarvoor de mogelijkheid bestaat dat er een individuele afweging plaatsvindt.

Nogmaals vraag ik aandacht voor degenen die niet buiten schuld zijn gesteld en toch tussen wal en schap vallen. Ik sluit daarmee aan bij de

opmerking van mevrouw Meurs. In de grote gemeenten zijn daar veel voorbeelden van, zoals de minister weet. Dat kan een gevolg zijn van het functioneren van de Dienst Terugkeer en Vertrek, het kan ook zijn dat anderen de terugkeer tegenwerken. Soms is er sprake van een onmogelijke bureaucratie in het land van herkomst. Dat roept de vraag op of de categorie breder, ruimer gedefinieerd moet worden. In ieder geval zou de minister ook met het oog op die categorie nadrukkelijk moeten kijken naar de toepassing van de discretionaire bevoegdheid in het Terugkeerbesluit.

Er is ook meer duidelijkheid gekomen over de samenloop tussen een opgelegde straf enerzijds en het vertrek anderzijds. Het vertrek gaat voor. Alles moet dus in het werk gesteld worden om de doelstelling van de Terugkeerrichtlijn, namelijk om mensen daadwerkelijk te begeleiden, te stimuleren en te dwingen om terug te keren, te verwezenlijken. Dat gaat boven de tenuitvoerlegging van de straf. Ook hier valt precies de categorie die niet weg kan tussen wal en schip. Die categorie mensen is niet gebaat bij het uitgangspunt dat het vertrek voor de straf gaat, omdat die mensen gewoon niet weg kunnen.

In eerste termijn hebben wij uitvoerig gediscussieerd over onder meer de Raad van State en de Unietrouw. Ik ga daar nu niet meer veel over zeggen. De minister is zelf niet zozeer hardleers, maar vooral erg in de leer bij de meesters van de Raad van State. Ik heb dat genoteerd. Het is mij eveneens opgevallen dat de minister en overigens ook de CDA-fractie afstand neemt van de opvattingen van de voormalige minister op dit beleidsterrein, de heer Hirsch Ballin, die de strafwaardigheid vanuit de Nederlandse optiek niet juist vond. Dat is het grote verschil met dit kabinet en deze minister, die de strafwaardigheid vanuit de Nederlandse optiek wel juist vinden en ook verdedigen. De minister heeft er nadrukkelijk voor gekozen om geen bestuursrechtelijk sanctiemechanisme te gebruiken, maar te kiezen voor strafwaardigheid. Dit betekent dus -- ik zeg het maar rondt, ook al gaat het om boetes en niet om jarenlange gevangenisstraffen -- dat er sprake is van een vorm van criminalisering. De vraag is of dit juist is. Wij vinden dat niet juist. Overigens vinden wij niet alleen dat het niet juist is, wij denken ook dat de prikkel die de minister erin wil brengen, niet in alle gevallen zal werken.

Mij rest de vraag of naar het oordeel van de minister alle andere Europese landen, gelet op de werking en de uitwerking van de Terugkeerrichtlijn, eveneens moeten kiezen voor een dergelijk zelfstandig sanctiemechanisme. De minister heeft gezegd dat alle landen vrij zijn in hun keuze, maar moeten zij allemaal een zelfstandig sanctiemechanisme hebben geïntroduceerd? Is dat echt zo? Dat is immers het belangrijkste argument van de Raad van State.

Het wetsvoorstel is niet onze keuze. Het is een vrije keuze van de minister om de Terugkeerrichtlijn op deze wijze te implementeren, maar het is niet onze keuze en daarom kunnen wij het wetsvoorstel niet steunen.

*N

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. Ook ik dank de minister. Hij heeft geprobeerd, zijn positie duidelijk te maken. Er is heel veel gezegd en ik verraad geen groot geheim als ik mij aansluit bij de kritische geluiden die ook in deze termijn in deze Kamer werden verwoord. Het is voor een belangrijk deel ook mijn kritiek.

Misschien hoort het bij de Babylonische spraakverwarring, maar ik wil het wel graag scherp hebben. De minister meent de sanctie nodig te hebben om een prikkel te hebben om tegen de illegaal te kunnen zeggen dat hij ook echt moet vertrekken. Hetzelfde komt echter al voor in artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn: als een terugkeerbesluit is genomen en een inreisverbod is opgelegd, maar voor de persoon in kwestie die ontwijkt of belemmert, is bewaring de weg. Er wordt iemand in bewaring gesteld met het oog op de verwijdering. Er wordt helemaal niets gezegd over straf. Er wordt gezegd dat dan inhechtenisneming plaatsvindt met het oog op uitzetting. Dan is al geoordeeld dat die uitzetting ook kan plaatsvinden. Dit is het beeld van de Terugkeerrichtlijn. Er wordt helemaal niets gezegd over de noodzaak van het strafrecht als een extra prikkel. Waarom is het toch nodig om alsnog een sanctie vanuit het strafrechtelijke repertoire te halen, wanneer deze weg al in de richtlijn is gebaad? Dat is de hele tijd mijn vraag geweest in dit debat. In mijn bijdrage heb ik gesteld dat het niet noodzakelijk en niet wenselijk is om die strafrechtelijke sanctie in te bouwen.

De **voorzitter**: Ik zie dat de minister tien minuten nodig heeft om zijn antwoord voor te bereiden.

**

De vergadering wordt van 23.40 uur tot 23.50 uur geschorst.

*N

Minister **Leers**: Voorzitter. Opnieuw begin ik met dank te zeggen aan de leden voor hun reactie en inbreng in tweede termijn en voor het debat dat wij hebben gevoerd. Ik waardeer het zeer om met de Kamer hierover te debatteren. Ik realiseer mij maar al te goed dat dit heel lastige materie is. De heer Swagerman zei al dat het gaat om zeer kwetsbare groepen, om mensen die hun hoop hadden gevestigd op verblijf in ons land, maar die uiteindelijk die ruimte niet krijgen. Zij mogen niet blijven omdat zij geen verblijfsvergunning krijgen. Dat is altijd zuur. Dat is voor heel veel mensen zuur, omdat zij met andere bedoelingen hierheen zijn gekomen. Het is ook zuur omdat heel veel mensen veel geld betalen om van het land van herkomst hierheen te komen via mensenhandelaren, de zogeheten reisorganisaties. Zij lopen hier tegen een enorme teleurstelling aan, moeten weer terug en worden dan geconfronteerd met dwangmaatregelen.

In mijn werk als minister heb ik niet alleen aandacht voor het begin, wanneer mensen

verwachten zorgvuldige procedures te hebben. Ik ben niet alleen aan het onderzoeken hoe ik het verblijf tijdens die procedures in ons land goed kan regelen, maar ik ben met alles wat ik in mij heb bezig om na te gaan hoe wij mensen op een menswaardige manier kunnen terugbrengen naar het land van herkomst wanneer zij hier niet mogen blijven. Dat is, zo zeg ik alle sprekers na, een van de moeilijkste aspecten van dit hele gebeuren. Misschien zijn wij het niet allemaal met elkaar eens en hebben wij niet dezelfde keuzes van instrumenten, maar ik waardeer het streven van de Kamerleden om de situatie ten behoeve van deze mensen te veraangename.

Ik streef er ook naar om de effectiviteit te vergroten. Terugkeer is ontzettend lastig. Men klampt zich aan iedere strohalm vast. Je moet mensen vaak duidelijk maken dat de weg niet anders is, dat de keuze niet anders is en dat zij mentaal de knop moeten omzetten. Daarbij zijn het terugkeerbesluit en het inreisverbod nuttige elementen.

Ik loop de vragen die zijn blijven liggen nog even langs en doe dat in zekere zin staccato. Ik begin bij mevrouw Meurs, die ik zeer dank voor haar reactie en voor het debat dat wij samen hebben gevoerd. Ik onderstreep nog eens duidelijk wat voor haar van belang is, namelijk de betekenis die wij allebei geven aan het inreisverbod, een betekenis in de vorm van een ultimatum remedium. Ik deel dat helemaal met haar en ben het met mevrouw Meurs eens dat het als zodanig moet worden ingezet. Daarom is er geen twijfel over de inzet, de proportionaliteit en de effectiviteit.

Ik heb gezegd dat het een oplopende maatregel is. Ik moet mij op één punt corrigeren. Ik heb gezegd dat het stappenplan straks wordt uitgewerkt in lagere regelgeving in het Vreemdelingenbesluit. Dat moet ik corrigeren, want het stappenplan vloeit juist voort uit de jurisprudentie van het Hof. Ik ben daaraan sowieso gebonden. Bovendien wijs ik op het evenredigheidsbeginsel uit de Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat de overheid geen zwaarder middel mag toepassen dan strikt noodzakelijk is. De vastlegging in lagere regelgeving is niet nodig, want het is niet zo dat er niets in de wet te vinden is van dat stappenplan. In de wet vindt men in de artikelen 54 en 56 -- excuus voor het misverstand dat is ontstaan -- de meldplicht en de vrijheidsbeperking. Die instrumenten kunnen onderdeel uitmaken van het stappenplan. Ik ben gehouden aan dat stappenplan, want dat is een van de essenties van de hele richtlijn. Het stappenplan werkt als zodanig door.

Hoe het stappenplan er per vreemdeling precies moet uitzien, is echter niet in de wet beschreven. Dat vraagt een individuele toets, waarvoor ik in de uitvoering voldoende flexibiliteit nodig heb. Om die flexibiliteit te houden, moet ik het aannemen van de motie met het verzoek om dit dwingend vast te leggen in een algemeen verbindend voorschrift ontraden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik vind het een merkwaardige redenering. U zegt dat u er toch al aan gehouden bent door de richtlijn en de jurisprudentie en dat u het daarom verder nergens vastlegt. De implementatie van de richtlijn moet worden vastgelegd in algemeen verbindende bepalingen, juist omdat deze kenbaar moet zijn en voldoende nauwkeurig bepaald moet zijn. Niemand kan rechten ontleenen aan wat u doet. Het moet wel in regelgeving worden vastgelegd, op grond van de jurisprudentie van het Hof.

Minister **Leers**: Zoals ik al heb aangegeven, vindt u in de artikelen 54 en 56 ook de uitwerking.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Daarin staat niet zoiets als een stappenplan. U zegt dat deze maatregelen onderdeel kunnen uitmaken van het stappenplan. Dat is iets anders dan een uitwerking van het evenredigheidsbeginsel, waarin steeds duidelijk is dat gemotiveerd moet worden overwogen welke minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast.

Minister **Leers**: Toch wijs ik u daarop. In de discussie over deze Terugkeerrichtlijn is er, ook in relatie tot het El Dridi-arrest, een heldere conclusie getrokken ten aanzien van het stappenplan. Met andere woorden, ik denk dat het onbestaanbaar is dat er straks op een andere wijze wordt geopereerd dan daarin is aangegeven. Het maakt onderdeel uit van het geheel. Ik ben ook gehouden aan de uitvoering zoals deze in het stappenplan is aangegeven.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Jurisprudentie ontslaat u niet van de plicht om een richtlijn op een juiste wijze te implementeren. Daar horen wetgeving en algemeen verbindende bepalingen bij.

Minister **Leers**: Ik heb net gezegd dat er naast die zaken jurisprudentie is. Daarnaast is er ook het evenredigheidsbeginsel in de Algemene wet bestuursrecht. De overheid past geen zwaardere middelen toe dan noodzakelijk is. Daarom leggen we zaken vast in lagere regelgeving. Daarover verschillen we blijkbaar met elkaar van mening.

Mevrouw Meurs vraagt of de slachtoffers van mensenhandel ook niet in het wetsvoorstel moeten terugkomen. Dit onderwerp zou explicieter moeten worden beschreven. Misschien komt de vraag van mevrouw Strik; ik weet het niet meer zeker, maar ik zal de vraag in ieder geval beantwoorden. Het is juist dat de slachtoffers van mensenhandel niet terugkomen in het wetsvoorstel. Dat is ook niet noodzakelijk. Slachtoffers van mensenhandel die een verblijfsvergunning hebben gekregen, zijn niet illegaal en vallen ook niet onder de werking van de richtlijn. Ze krijgen daarom ook geen inreisverbod. Daarvoor is geen implementatiehandeling nodig. Slachtoffers die nog wel illegaal zijn, zullen gedurende de bedenktijd voor het doen van aangifte van mensensmokkel of mensenhandel geen inreisverbod krijgen. Zij krijgen ook geen inreisverbod als zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning in verband met de

vervolgning en de bestraffing van de daders. Dat wordt geregeld in het Vreemdelingenbesluit.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik wil terugkomen op wat de minister zei in reactie op collega Strik. Begrijp ik het goed dat de minister verwijst naar het bestuursrecht om de principes van het strafrecht te legitimeren?

Minister **Leers**: U hebt het over de discussie die we zo-even hadden. Dat staat los van de mensenhandeldiscussie. Ik weet niet waarover u het nu hebt.

De heer **Vliegenthart** (SP): U had het over de principes van de Awb en over lagere regelgeving. Volgens mij vallen deze onder het bestuursrecht. De strafbaarstelling valt toch onder het strafrecht?

Minister **Leers**: Ik heb gesproken over het evenredigheidsbeginsel in de Algemene wet bestuursrecht, waarin staat dat de overheid geen zwaarder middel toepast dan strikt noodzakelijk is. Wij, de overheid, hebben uiteindelijk gekozen voor een middel dat op strafrecht is gebaseerd.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Er is mij toch iets nog niet duidelijk. De minister geeft aan dat slachtoffers van mensenhandel niet tot de uitzonderingscategorie behoren. Kan hij toelichten waarom dat zo is?

Minister **Leers**: De slachtoffers van mensenhandel zijn niet illegaal. Zij vallen niet onder de werking van de richtlijn.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mensen krijgen een tijdelijke vergunning zolang ze meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek en zolang dat onderzoek loopt. Als dat is afgerond, vervalt de verblijfsvergunning weer. Dan zitten ze opnieuw in een illegale situatie en kan het voor hen van belang zijn dat ze niet strafrechtelijk worden vervolgd.

Minister **Leers**: Het geldt voor slachtoffers van mensenhandel en aspirant-slachtoffers. Met aspirant-slachtoffers bedoel ik die slachtoffers die nog wel illegaal zijn, maar een bedenktijd hebben voor het doen van aangifte. Gedurende de bedenktijd voor het doen van aangifte, zullen zij geen inreisverbod krijgen. Zij krijgen ook geen inreisverbod als zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning in verband met de vervolging en de bestraffing van de daders. Als vervolgens blijkt dat zij geen slachtoffer zijn, sterker nog, als blijkt dat zij valse aangifte hebben gedaan, moet u mij niet kwalijk nemen dat deze mensen wel weer onder die categorie vallen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het gaat mij niet om die gevallen. Er heeft vervolging plaatsgevonden. Het strafrechtelijk onderzoek is afgelopen. Hun medewerking is verder niet meer nodig bij het strafrechtelijk onderzoek. Dan kan de verblijfsvergunning komen te vervallen, maar zij

zitten nog steeds in dezelfde kwetsbare positie. Daarover gaat mijn vraag.

Minister **Leers**: We hebben met zijn allen vastgelegd dat we de mensenhandel willen bestrijden. Daarvoor hebben we een categorie bedacht: mensen die aangeven dat ze slachtoffer zijn van mensenhandel, worden ontzien. Vervolgens doen we een onderzoek, waaruit kan blijken dat ze inderdaad slachtoffer waren van mensenhandel. Dan krijgen ze een vergunning.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dan krijgen ze een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur?

Minister **Leers**: Nee, voor bepaalde duur. Deze kan overigens wel weer worden verlengd. Het kan weer worden omgezet. Dat weet u ook. Dat zit in de systematiek. Het geldt voor mensen die daadwerkelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. Dat is ook precies de reden om hen te bewegen getuige te zijn van deze schandelijke praktijken. En die mensen moet je natuurlijk ontzien.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Nou, fijn.

Minister **Leers**: Mevrouw Meurs vroeg hoe de 20 in 2011 verleende vergunningen op grond van het buitenschuldbeleid zich verhouden tot de wellicht 10.000 personen die niet kunnen vertrekken. Ook de heer De Graaf sprak daarover in zijn bijdrage. Primair blijft de eigen verantwoordelijkheid van een vreemdeling gelden. Ik maak vaak mee dat mensen aangeven niet te kunnen terugkeren, maar dat zij ook niet bereid zijn om medewerking te verlenen aan het verkrijgen van papieren of wat dan ook. Ik moet dan vaststellen dat de bereidheid om medewerking te verlenen toch niet zodanig is dat er sprake kan zijn van buiten schuld. In principe is onze conclusie dat er geen land is dat zijn eigen onderdanen niet terugneemt als zij zich vrijwillig voor terugkeer melden. Het komt zelden voor dat landen mensen die bereid zijn vrijwillig terug te keren, vaak met ondersteuning van onze instrumenten, niet terugnemen. De problemen ontstaan als mensen niet bereid zijn om terug te gaan en er papieren moeten worden afgegeven om een gedwongen vertrek te realiseren. Dan ontstaat de discussie waarin mensen aangeven niet aan bepaalde papieren te kunnen komen. In de praktijk komt het helaas te vaak voor dat mensen pretenderen dat het niet aan hun heeft gelegen, terwijl ze geen medewerking hebben verleend. Daarin zit het probleem. Overigens ben ik het er wel mee eens dat wij niet te lang moeten blijven zeulen met mensen en niet moeten blijven proberen om ze alsnog een keer weg te krijgen. Dat moet geen oneindige litanie worden. Ik deel dat dus en ik zoek naar mogelijkheden om dat op een eenvoudige manier in het beleid te realiseren, zonder dat dit tot een aanzuigende werking leidt. Want ook dat is weer zo'n lastig punt.

De heer **Thom de Graaf** (D66): De laatste opmerking van de minister heb ik genoteerd, maar zijn eerste opmerkingen vond ik toch wel erg digitaal. Eigenlijk zegt de minister dat iedereen die

vrijwillig meewerkt aan zijn terugkeer kan terugkeren, omdat er geen land is waar hij niet kan worden opgenomen. Hoe zit het dan met die verhalen die ik hoor, en die de minister in zijn vorige beroep ook hoorde, van mensen die zeggen dat hun identiteit niet kan worden vastgesteld en dat de bevolkingsadministratie in de landen niet meewerkt? Vaak wordt men ook nog door anderen dan de betrokkene tegengewerkt. Men kan overigens ook worden tegengewerkt door familieleden in het land van herkomst. Is dat allemaal onzin? Kan iedereen die terug wil, terug en gaat iedereen ook terug?

Minister **Leers**: Ik wil niet beweren dat het allemaal onzin is. In veel gevallen blijkt echter wel dat mensen toch niet precies die informatie geven die nodig is om de identiteit vast te stellen. Het komt vaak voor dat landen grote twijfels hebben over de identiteit van de mensen die zich aandienen en die bij de presentaties op de ambassades pretenderen afkomstig te zijn uit een bepaald land, terwijl uit taalanalyses blijkt dat ze daar helemaal niet vandaan komen. Er zijn dus vaak allerlei verhullende omstandigheden waarin mensen wel de schijn wekken dat ze bereid zijn om medewerking te verlenen, maar dat toch uiteindelijk niet doen. Het komt ook voor dat de vluchtverhalen zo ingewikkeld zijn, dat landen naar elkaar toe gaan verwijzen en verwijten. Ik vind het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid een terecht uitgangspunt en dat wordt ook bevestigd door deze richtlijn. Dat uitgangspunt moet voor ons bepalend zijn. Als blijkt dat iemand buiten zijn schuld niet terug te sturen is, dan moeten wij daarvoor de verantwoordelijkheid nemen en een oplossing zoeken. Ik heb al aangegeven dat dat niet een eindeloos gedraai om de hete brij heen moet zijn. Op een gegeven moment moeten we vaststellen dat het niet lukt. Ik vind wel dat we moeten proberen om mensen te bewegen ook daadwerkelijk alles te doen wat in hun macht ligt om de terugkeer te realiseren. In de praktijk is dat helaas niet altijd het geval.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Ik dank de minister voor deze uitleg. De reden dat mijn fractie hiervoor aandacht heeft gevraagd, heeft te maken met het punt van de strafbaarstelling. Je kunt zeggen dat er een expliciete categorie is van de buitenschuldverklaringen. Volgens de minister zijn dat er ongeveer 20. Het andere uiterste zijn de mensen die wel degelijk terug kunnen keren, maar dat om hen moverende redenen niet willen. Ons is het echter te doen om de categorie die daartussen zit. Daarvan is onvoldoende duidelijk of die wel de papieren en zo kunnen krijgen. Door deze richtlijn worden die strafbaar gesteld. Ware het niet beter geweest om de mensen in deze categorie de mogelijkheid te bieden om te kijken of zij aan de papieren kunnen komen en hen niet meteen de sanctie van strafbaarstelling boven het hoofd te hangen?

Minister **Leers**: Als mocht blijken dat mensen echt niet terug kunnen, in het geval van beargumenteerde omstandigheden die mensen niet in de gelegenheid brengen om terug te gaan, kan de minister afwijken en het inreisverbod niet opleggen. Dat kan. Maar bij voorbaat discretionair omgaan met kwetsbare groepen of andere groepen die niet terug kunnen gaan? Ik voorspel dat dit tot een enorm aanzuigende werking leidt en tot een heel rare toepassing van de Terugkeerrichtlijn. Neem van mij aan dat ik daar zorgvuldig in ben. Ik ben op zoek om dit vorm te geven. Ik wil dat ook naar eer en geweten en op een goede manier doen. Daarin moet de Kamer mij vertrouwen. Wij komen er ook nog wel een keer over te praten. Feit blijft dat mensen primair zelf verantwoordelijk zijn en die verantwoordelijkheid ook moeten nemen.

Dan kom ik bij de vragen van mevrouw Strik, die terecht zegt dat ik nogal wat vragen van haar niet heb beantwoord. Ik zal een deel, als zij dat toestaat, schriftelijk beantwoorden. Het zijn dan vooral technische vragen. Ik heb haar handgeschreven bijdrage gekregen om zo veel mogelijk vragen te kunnen beantwoorden. Ik neem de belangrijke vragen, die belangrijk kunnen zijn voor de oordeelsvorming, mee.

De **voorzitter**: Kan mevrouw Strik ermee instemmen dat een deel van de vragen schriftelijk wordt beantwoord?

**

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ja, als dit op korte termijn gebeurt.

Minister **Leers**: U krijgt de antwoorden nog deze week, vóór de stemming.

Maakt het "ne bis in idem"-beginsel van artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht herhaalde vervolging wegens overtreding van het inreisverbod niet onmogelijk? Met andere woorden, kun je voor dezelfde daad twee keer worden bestraft? In weerwil van het inreisverbod houdt een verboden toestand in dat de onrechtmatigheid van de gedragingen voortduurt. Bestrafing verandert daar op zichzelf niets aan. Uit de jurisprudentie blijkt dat in dergelijke gevallen een nieuw strafbaar feit ontstaat als de verdachte in de gelegenheid is geweest, aan de verboden toestand een einde te maken maar dat niet heeft gedaan. Iemand is illegaal en wordt daarvoor gestraft. Vervolgens krijgt die, onderhevig aan de Terugkeerrichtlijn, een terugkeerbesluit en een inreisverbod en lapt dat verbod aan zijn laars. Dan krijgt die, omdat het in de tijd achter elkaar ligt, twee keer met een boete te maken. Als echter iemand wordt aangetroffen die het inreisverbod heeft overtreden, wordt die beboet voor deze overtreding maar niet voor de overtreding in het kader van de strafbaarstelling illegaliteit. Er is dan een samenloop die niet wordt geëffectueerd in een dubbele straf. Dat is wel het geval als sprake is van een tijdsverschil. Zo gaan wij uitvoering geven aan deze strafmaat.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Een vraag ter opheldering. De minister spreekt van twee verschillende strafbare feiten die in de tijd uit

elkaar lopen. Bij die samenloop wordt een van de twee overtredingen genomen. Mijn vraag gaat over hetzelfde feit, namelijk niet-naleving van het inreisverbod. Dat wordt op een gegeven moment geconstateerd. Iemand krijgt een boete, gaat zes maanden de gevangenis in omdat hij niet betaalt en daarna gaat hij nog steeds niet weg. Dan hebben wij het nog steeds over hetzelfde feit. Dat is een voortgezette handeling. De minister zegt: dat is niet zo, want iemand heeft de gelegenheid gehad om tussendoor te vertrekken. Hoe wordt beoordeeld dat hij die gelegenheid heeft gehad? Dit is een nieuwe situatie. Wij kunnen dus nog niet zeggen hoe dat zal gaan, althans hopelijk wel, maar wij hebben tot nu toe ook al ongewenstverklaringen gehad nadat mensen meerdere malen als illegaal waren aangetroffen. Dan kun je ook al een soort voortgezette handeling hebben. Hoe is daar tot nu toe mee omgegaan? Heeft het OM vaker daarna opnieuw vervolgd voor hetzelfde feit of heeft de rechter daarover geoordeeld? Dat vraag ik om een beeld te krijgen van hoe dat in de praktijk gaat werken.

Minister **Leers**: Hoe dat laatste is, kan ik niet precies zeggen. Een illegaal heeft altijd de plicht om zich te melden bij de korpschef. Dat weet mevrouw Strik. Ook dat staat in de huidige wet. In de uitwerking van de strafbaarstelling zal ik precies aangeven hoe dat in de praktijk gaat. In dit geval moet tussen het overtreden van een inreisverbod en het daarna weer voor hetzelfde feit beboet worden, een redelijke termijn zitten waarin de vreemdeling de kans heeft gehad om te vertrekken. Heeft hij dat niet gedaan, dan is hij opnieuw strafbaar vanwege het overtreden van het inreisverbod. Dat is dan misschien een draaideurgebeuren, maar dat ligt wel aan hem zelf. Hij kan er ook voor kiezen om de straat op te lopen in plaats van nog een rondje in de draaideur te maken. Wij moeten gewoon reëel zijn: ook hier staat de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voorop. Hoe lang die redelijke termijn is, zul je van geval tot geval moeten bekijken.

Mevrouw Strik vroeg of het stappenplan ertoe leidt dat pas na achttien maanden bewaring strafrechtelijk kan worden opgetreden. Die achttien maanden hoeven echt niet eerst te worden volgemaakt alvorens strafrechtelijk kan worden opgetreden. Soms is bewaring niet mogelijk of moet de bewaring eerder worden opgeheven omdat er geen zicht is op uitzetting, maar dat ontslaat die vreemdeling niet van de plicht om vervolgens toch te vertrekken. Hij heeft immers zijn eigen verantwoordelijkheid, die hij moet nemen om uiteindelijk te laten zien dat hij bereid is te vertrekken. Doet hij dat niet, dan kan uiteindelijk nog strafrechtelijk worden opgetreden.

Mevrouw Strik, de heer Vliegenthart en de heer De Lange stellen dat dit wetsvoorstel illegaal in Nederlandse verblijvende vreemdelingen in een nog kwetsbaardere positie brengt. Wij hebben het daar al over gehad, maar bij de uitwerking van het wetsvoorstel inzake illegaliteit zal ik daarnaar kijken. Bij de Terugkeerrichtlijn is daar echter geen sprake van. Er verandert niets aan de aanspraken

van illegalen op voorzieningen. Onderwijs, noodzakelijke medische zorg; het blijft allemaal beschikbaar. Artsen, leraren en ambtenaren hebben geen meld- of aangifteplicht. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel over strafbaarstelling van illegaliteit zal ik aandacht besteden aan de kwetsbare groepen, zoals de VNG mij ook heeft gevraagd. Ook wordt een aantal kwetsbare groepen al uitgezonderd van het inreisverbod. De belangrijkste zijn: minderjarige vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel en vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren. Die uitzonderingen zullen in de lagere regelgeving worden vastgelegd.

Mevrouw Strik vroeg nog waarom de regering niet meer doet om daadwerkelijke mogelijkheden van terugkeer te bevorderen. In de memorie van antwoord heb ik reeds gesteld dat het kabinet een strategische landenbenadering hanteert: het Strategisch Landenoverleg Terugkeer (SLOT). Dat komt erop neer dat wij gaan bekijken of wij combinaties kunnen maken van aanpakken, van betrokkenheid. Mijn collega van Economische Zaken is in een aantal landen bezig om daar hulp te bieden, activiteiten te ontplooiën en bedrijven te ondersteunen. Waarom zou hij daar niet tegelijkertijd het belang van de terugkeer van onderdanen van dat land bij kunnen betrekken? Datzelfde geldt voor staatssecretaris Knapen en alle andere ministers. Zo kan ik een strategische aanpak kiezen om landen er vooral van te overtuigen dat het niet alleen in hun belang is om van Nederland hulp en steun te krijgen, maar dat het ook in ons belang is dat zij hun onderdanen weer terugnemen. Daarnaast ben ik aan het kijken of ik de terugkeer kan bevorderen door nieuwe instrumenten te ontwikkelen om mensen die willen terugkeren daadwerkelijk te helpen om weer een bestaan op te bouwen in het land van herkomst. Dat gebeurt met een incentive, een financiële prikkel, maar vooral in de vorm van opleiding, het bieden van hulp bij het opzetten van bedrijfje of wat dan ook.

Mevrouw Strik heeft gevraagd waarom voor achttien maanden als maximale termijn is gekozen en niet voor een kortere termijn. Ik heb gezegd dat ik bij de implementatie zo dicht mogelijk bij de bestaande nationale wetgeving blijf. Voordat de Terugkeerrichtlijn er was, kende de Vreemdelingenwet geen maximale termijn. Het ligt dus in de rede dat ik daar zo dicht mogelijk bij blijf en dus in dit geval achttien maanden in de wet opneem. Voor de goede orde zeg ik dat veel maatregelen veel korter duren dan drie maanden.

Mevrouw Strik heeft daarnaast gevraagd waarom het ontbreken van middelen van bestaan een reden is om aan te nemen dat de vreemdeling zich aan het toezicht onttrekt. Dat is een van de overwegingen in die categorie. Er is een heel systeem van overwegingen. Een vreemdeling moet aan minimaal twee overwegingen voldoen voordat ik hem aan het toezicht kan onttrekken. De persoonlijke situatie van een illegale vreemdeling draagt bij aan de vraag of hij te achterhalen is als hij daadwerkelijk moet worden uitgezet. Daarom moet hij ter beschikking komen van de overheid.

De vraag of hij middelen heeft is daar onderdeel van. Hij kan dan niet in zijn eigen levensonderhoud voorzien of in een vaste plaats om te verblijven. Er zal overigens steeds een samenspel van factoren aanwezig moeten zijn. Dat zijn de twee factoren waar mevrouw Strik terecht naar heeft verwezen. Als er alleen sprake is van onvoldoende middelen van bestaan en er verder geen andere indicaties zijn, is bewaring niet gerechtvaardigd.

Mevrouw Strik heeft verder gevraagd of het klopt dat voortaan alleen ongewenstverklaring bij openbare orde plaatsvindt en niet meer bij het meermalen overtreden van de Vreemdelingenwet. Het is inderdaad juist dat de ongewenstverklaring na de invoering van dit wetsvoorstel zal zijn beperkt tot de vreemdelingen die niet onder de Terugkeerrichtlijn vallen en tot de gevallen waarin de openbare orde in het geding is.

Volgens mij heb ik de vragen van mevrouw Strik zo veel mogelijk beantwoord. Andere vragen zal ik, zoals toegezegd, schriftelijk beantwoorden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister heeft gezegd dat we nu geen maximumtermijn kennen. In jurisprudentie is echter min of meer uitgemaakt dat zes maanden zo ongeveer het maximum is. In die zin is achttien maanden een forse verlenging.

Dan nog over de twee criteria. Ik begrijp het nog steeds niet. Volgens de Terugkeerrichtlijn moet er sprake zijn van risico op onderduiken; de terugkeer moet immers door betrokkene worden belemmerd. De minister zegt: als iemand geen middelen van bestaan heeft, heeft hij ook geen vaste woon- of verblijfplaats en dus is het niet mogelijk om iemand te traceren. Maar dat hoeft toch helemaal niet? Als iemand geen eigen middelen van bestaan heeft, kan hij toch middelen van bestaan van iemand anders krijgen? En die tweede indicatie kan dan zijn dat hij illegaal of niet met de juiste documenten is binnengekomen. Die twee zaken geven toch niet aan dat iemand dreigt onder te duiken? Stel dat iemand aangeeft dat hij op een bepaald adres woont en dat hij zich op een bepaalde dag meldt. Diegene heeft echter geen eigen middelen van bestaan en hij is ooit als asielzoeker zonder documenten binnengekomen. Waarom gaat de minister ervan uit dat er dan voldoende indicaties zijn dat diegene zijn terugkeer zal belemmeren?

Minister **Leers**: Het gaat om de zorgvuldigheid. Om zorgvuldig te kunnen zijn en te bepalen wanneer iemand ter beschikking moet komen van de overheid is een aantal criteria opgenomen. Het gaat zelfs zo ver dat aangegeven is dat niet één van die criteria voldoende is, maar dat er meerdere, minimaal twee, moeten zijn. Ik draai het om. Ik zeg nu juist dat het niet zomaar willekeurig is, dat de overheid zegt: wij gaan u ter fine van de uitzetting in bewaring stellen. Ik geef aan dat er wel degelijk een stelsel van argumenten, van criteria onder moet zitten. Die criteria moeten ook in de wet worden opgenomen. Daarom gaan we dat ook doen. Daarbij is het natuurlijk aan de overheid om te beoordelen of iemand niet op basis van die criteria in bewaring moet worden gesteld. Met

andere woorden, die criteria zijn juist bedoeld als een soort zekerheidstelling, een garantie, naar de betreffende persoon toe dat dit niet op basis van willekeur of op basis van zomaar een oordeel van de overheid plaatsvindt. Er is juist een zorgvuldige afweging gemaakt. Die criteria zijn uitgewerkt. In ieder individueel geval moet worden beoordeeld of aan die criteria wordt voldaan of niet. Als er een referent is die optreedt namens de persoon, vermag ik niet in te zien waarom die in bewaring moet worden genomen. Wat dat betreft is die ruimte er wel degelijk.

Ik dank mevrouw Lokin voor haar opmerkingen. Ik ben het met haar uitwerking van het arrest van vandaag grotendeels eens. Ik wil het echter nog wel even precies bekijken. Wij hebben het immers pas vanmorgen gekregen. Mij lijkt dat wij dat nog even goed op zijn consequenties en merites moeten bekijken. Ik ben bereid om de Kamer schriftelijk op de hoogte te stellen van onze interpretatie van dit arrest. Dat doe ik in dezelfde lijn als de beantwoording van de vragen van mevrouw Strik.

De heer Swagerman vroeg of er nog een apart vervolgingsbeleid komt. Ja, er komt een vervolgingsrichtlijn ten behoeve van het OM. Die wordt uitgewerkt. Daarin worden de prioriteiten van het vervolgingsbeleid precies uitgewerkt.

Ik heb uitgebreid geantwoord op de vragen van de heer De Graaf over het terugkeerbeleid, de eigen verantwoordelijkheid en de buitenschulddiscussie. Ik hoop dat hij het daarmee eens kan zijn.

Hij vroeg nog hoe het zit met de strafbaarstelling in andere landen. De strafbaarstelling in Frankrijk, Italië en Duitsland was al in werking voor de richtlijn er was. Er zijn overigens ook nog andere landen die een vorm van strafbaarstelling van de overtreding van de regeling in hun eigen systeem kennen. Ik heb uitgelegd dat er sprake is van vrijheid voor de lidstaten om de richtlijn goed in te passen in hun wettelijke systemen. Ik kan nog geen geheel beeld geven van de implementatie in andere landen. Er zijn ook nog landen die nog niet zover zijn. Ook dat is een handicap. De systemen zijn verschillend. Een aantal landen, waaronder België, Zweden en Polen, is nog niet klaar met de implementatie. Duitsland heeft de volledige implementatie net afgerond. Dat maakt het niet eenvoudig om nu al een vergelijking te maken tussen alle landen. De Commissie laat nu een onderzoek uitvoeren onder de verschillende lidstaten. Gevraagd is om de resultaten te delen. De Commissie heeft daar nog niet op gereageerd. Ik zal dat zeker over een tijd doen. Als ik de resultaten heb, ben ik graag bereid de Kamer daarvan op de hoogte te stellen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Volgens mij was dat een vraag die ik in mijn tweede termijn aan de minister heb gesteld. De minister moet toch weten of illegaliteit in Frankrijk, Duitsland en Italië al voor de implementatie van de richtlijn strafbaar was. Nu zegt hij dat Duitsland de implementatie net heeft afgerond. Hij zegt daarnaast dat illegaliteit daar strafbaar is. Dan kan ik concluderen dat illegaliteit

daar voor de implementatie van de richtlijn al strafbaar was. Is het antwoord van de minister op die vragen ja?

Minister **Leers**: Ik ben begonnen met de zin: de strafbaarstelling in Frankrijk, Italië, Duitsland en Tsjechië was al in werking voor de richtlijn. Daar had men dus al een vorm van strafbaarstelling.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Mijn vraag is niet beantwoord. Ik sluit even aan bij deze laatste discussie. De minister zegt dat er in een aantal landen al sprake was van strafbaarstelling. Dat staat echter los van de implementatie van de richtlijn, die spreekt over bewaring. Het is de minister zelf die hier een strafrechtelijke sanctie verbindt aan de implementatie van deze Terugkeerrichtlijn.

Ik wil expliciet een antwoord op mijn vraag, mijn punt, namelijk dat de richtlijn in artikel 15 spreekt over een vorm van bewaring die te maken heeft met de uitwijzing. Daar hoort ook een inhechtenisneming bij. Dat is de weg die de richtlijn wijst. Die had de minister gewoon kunnen gebruiken. Stel dat de Commissie gaat kijken hoe de verschillende landen dit hebben gedaan en zij stuit erop dat er bijvoorbeeld in Nederland een strafrechtelijke sanctie van is gemaakt. Het is mogelijk dat zij dan zegt dat dit niet de bedoeling was omdat het in artikel 15 niet gaat over een strafrechtelijke sanctie, maar over inbewaringneming met het oog op verwijdering en uitzetting. Dan zal de minister iets uit te leggen hebben aan de Commissie.

Minister **Leers**: Nee, want in het arrest van El Dridi en ook in het laatste arrest is nog eens nadrukkelijk aangegeven -- mevrouw Lokin zei dat straks al -- dat een vorm van strafbaarstelling, sanctionering, daar niet strijdig mee is. Met andere woorden: ik ben helemaal niet bevreesd dat straks zal blijken dat wij een invulling aan de richtlijn hebben gegeven die door een ander hof zal worden vernietigd of becommentarieerd. Ik ben ervan overtuigd dat wij de uitwerking in overeenstemming met dat arrest hebben gekozen.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Ik heb nog geen antwoord gekregen op mijn vraag of u deze wetgeving na een jaar zou willen evalueren.

Minister **Leers**: Ik heb daarover nagedacht. Het lastige is of je na een jaar al voldoende informatie hebt om dat te doen. Ik ben zeker van plan om te evalueren, want ik wil ook bekijken of de richtlijn voldoende effectiviteit met zich meebrengt. Een jaar lijkt mij echter erg kort. Misschien moeten wij een wat langere termijn nemen. Bovendien heb ik erop gewezen dat ook de Europese Commissie gaat bekijken hoe de implementatie in de verschillende lidstaten heeft plaatsgevonden. Ook dan zal er volgens mij wel degelijk een evaluatie plaatsvinden. Ik zeg toe dat ik nog zoek naar een vorm om die evaluatie te doen, want ik wil daar wel graag van leren.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Een vraag van mij is nog niet beantwoord. Ik vraag de minister om die vraag schriftelijk te beantwoorden; dat vind ik prima. We hebben het in het debat gehad over het opleggen van het inreisverbod en het moment waarop dat plaatsvindt in relatie tot het uitvaardigen van het terugkeerbesluit en hoe dit zich verhoudt tot de discretionaire ruimte van de minister ten aanzien van de kwetsbare groepen. Er ontstond hier enige verwarring over de volgtijdelijkheid van deze maatregelen. Mijn verzoek is of de minister, als hij toch bezig is met het beantwoorden van de vragen van mevrouw Strik, even kan uitschrijven hoe die maatregelen zich in de tijd tot elkaar verhouden. Dan raken we de verwarring kwijt die wij hier in het debat hadden.

Minister **Leers**: Ik wil dat best doen, maar volgens mij hoeft die verwarring er niet te zijn. Het inreisverbod wordt gegeven na het niet voldoen aan het meegedeelde terugkeerbesluit. Daar zit een periode tussen van nul dagen tot 28 dagen. Het is nul dagen als het gaat om een illegaal of om iemand die om andere redenen geen terugkeertermijn krijgt; 28 dagen is normaal voor iemand die de ruimte moet krijgen om zelfstandig terug te keren. Als hij dat vervolgens niet doet en als hij wordt aangetroffen, krijgt hij een inreisverbod, tenzij hij tot een kwetsbare groep behoort. Op dat moment, bij de afweging of dat inreisverbod wordt opgelegd, vindt ook de afweging plaats of hij tot die groep behoort.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Als ik het goed begrijp, vinden deze zaken dus gelijktijdig plaats als het kwetsbare groepen betreft.

Minister **Leers**: Ja, want anders kun je niemand een ontheffing geven.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Op het moment waarop het terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd, kan dus worden afgezien van het opleggen van een inreisverbod als er mogelijk sprake is van kwetsbare groepen.

Minister **Leers**: Nee, de afweging of een inreisverbod moet worden opgelegd vindt plaats op het moment waarop dat aan de orde is en niet eerder. Ik ga dit voor u uitschrijven, want anders blijft hierover een discussie ontstaan. Dit komt goed.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het punt van de evaluatie blijft nu nog een beetje in de lucht hangen. U gaf aan dat de Europese Commissie gaat evalueren, maar dat gaat natuurlijk alleen om de vraag of de lidstaten de richtlijn hebben geïmplementeerd. De evaluatie die u zou moeten doen, gaat veel meer over de effectiviteit en over mogelijke ongewenste effecten: hoe werkt de wijze waarop Nederland dit implementeert? U vindt een jaar snel en u denkt er nog over na. Kunt u dan in de brief die toch nog naar de Kamer komt, aangeven wanneer u met die evaluatie komt?

Minister **Leers**: Ik wil alles wel per brief sturen, maar ik wil de mensen niet te vaak de hele dag brieven naar u laten schrijven.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): U kunt ook nu zeggen wanneer de evaluatie plaatsvindt.

Minister **Leers**: Ik denk zelf aan een termijn tussen drie en vijf jaar. Zo'n periode heb je zeker nodig om te kunnen zien of de Terugkeerrichtlijn goed werkt en of de uitvoeringspraktijk ook in orde is. Laten we afspreken dat ik de Kamer over drie jaar een evaluatie stuur.

De heer **Vliegenthart** (SP): Eén vraag van mij, en volgens mij ook van collega Meurs, is nog niet beantwoord: wat is nu precies materieel het verschil tussen enerzijds de groep illegalen die onder de Terugkeerrichtlijn komt te vallen en anderzijds de groep die onder het wetsvoorstel inzake strafbaarstelling illegaliteit komt te vallen? Misschien kan de minister dit ook in zijn brief meenemen.

Minister **Leers**: Nee, het lijkt mij heel verstandig om ons nu te concentreren op de Terugkeerrichtlijn. De uitwerking van het wetsvoorstel rondom de strafbaarstelling van illegaliteit ligt bij de Raad van State. Na ommekomst van dat wetsvoorstel zal ik kijken wat de adviezen respectievelijk opmerkingen van de Raad van State zijn en zal ik het wetsvoorstel eventueel aanpassen. Daarna volgt het debat in de Tweede Kamer. Dit is een andere zaak dan waar wij nu over spreken. Het wetsvoorstel inzake de strafbaarstelling heeft te maken met actueel illegaal verblijf. Dit wetsvoorstel heeft te maken met afspraken in het kader van de Terugkeerrichtlijn. We moeten het niet weer door elkaar gaan gooien, er hele discussies over gaan voeren of er een brief over gaan schrijven. Laten we die brief pas aan de orde stellen als het debat in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden en ik precies weet hoe de vormgeving van het geheel eruit gaat zien.

De heer **Vliegenthart** (SP): Daar kan ik mee leven. Het is echter vandaag vooral de minister geweest die consequent naar die strafbaarstelling van illegaliteit heeft verwezen, en niet deze Kamer.

Minister **Leers**: Nee, want de Kamer heeft in de schriftelijke en de mondelinge vraagstelling toch steeds de vraag op tafel gelegd: hoe verhouden die twee instrumenten zich tot elkaar en is er geen sprake van een nationale kop? Kortom, er is mij gevraagd of het instrument tegen de illegaliteit ook geen betekenis had voor het instrument ten behoeve van de Terugkeerrichtlijn. Volgens mij hebben wij daarover voldoende met elkaar gesproken.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor Immigratie en Asiel voor zijn antwoord in tweede termijn. Ik kom tot de afhandeling van het wetsvoorstel. Wenst

een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor dat wij volgende week stemmen over het wetsvoorstel en over de ingediende motie. Wij gaan er daarbij van uit dat de antwoorden die nog schriftelijk worden gegeven, voor de stemming van volgende week bij de leden binnen zijn.

**

Sluiting 0.33 uur.

!Lijst van besluiten en ingekomen stukken!

*N

Lijst van besluiten:

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende hamerstukken te doen plaatsvinden op 6 december 2011:

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet internationale misdrijven, de Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven en enige aanverwante wetten (verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van internationale misdrijven) (32475);

Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met onder meer afschaffen van de verblijfsduurbepanking in het voortgezet onderwijs, bewaken van de examenkwaliteit in het voortgezet onderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, alsmede uitbreiding van de staatsexamenmogelijkheden (32558);

Wet wederzijdse bijstand in de Europese Unie bij invordering van belastingschulden en enkele andere schuldvorderingen 2012 (33022);

b. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 6 december 2011:

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (flexibeler maken kwaliteitskorting) (32694);

c. de herstemming over de volgende motie te doen plaatsvinden op 6 december 2011:

Motie van het lid Postema (PvdA) c.s. over een evenwichtiger verdeling van de koopkrachtdaling als gevolg van de bezuinigingsmaatregelen (33000, K);

d. de stemmingen over het volgende wetsvoorstel en de volgende motie te doen plaatsvinden op 6 december 2011:

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en andere wetten in verband met wijziging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen (Wet wijziging ingangsdatum AOW-ouderdomspensioen) (32846);

Motie van het lid Elzinga (SP) c.s. over het opschorten van de invoeringsdatum van het AOW-ouderdomspensioen tot 1 januari 2013 (32846, E);

e. de plenaire behandeling van de volgende brief te doen plaatsvinden op 6 december 2011:

EU-voorstel inzake Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (2014-2020) COM(2011)608 - Brief van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Eerste Kamer met conceptbrief inzake subsidiariteitsbezwaar aan de Voorzitter van de Europese Commissie (33105, A);

f. de voortzetting van de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 13 december 2011:

Regels inzake de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES) (32473);

g. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op 19/20 december 2011:

Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit (32264);

Wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden (32815).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. het volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstel:

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het uitbreiden en verduidelijken van de mogelijkheden tot benoeming of tewerkstelling van leraren in het voortgezet onderwijs (32742).

Dit wetsvoorstel zal in handen worden gesteld van de desbetreffende commissie(s);

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het verslag van de Raad Algemene Zaken van 15 november 2011 (griffiennr. 149543.01);

een, van alsvoren, ten geleide van het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 14 november 2011 (griffiennr. 149476.03);

een, van alsvoren, ten geleide van een brief over regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking (griffiennr. 149635);

een, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, inzake voorhang Aanpassingsbesluit Bouwbesluit 2012 (griffiennr. 149643);

een, van de minister voor Immigratie en Asiel, inzake uitstel beantwoording schriftelijke vragen over het herziene voorstel Opvangrichtlijn COM(2011)320 (griffiennr. 148766.02);

een, van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, inzake brief EK voorhang indexering diervoedertarieven 2012 (griffienr. 149630);
een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake instrument beschikbaarheidsbijdrage (griffienr. 148140.05);
een, van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake wetsvoorstel 32154, afschrift brief aan Voorzitter Tweede Kamer over uitvoering motie van het lid Wolbert (griffienr. 149628).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

3. de volgende geschriften:

een, van F.B. te B. (Duitsland), inzake controle van rechters (griffienr. 149637). Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie;
een, van J.D., inzake wetsvoorstel 32211 (Wet regulering prostitutie) (griffienr. 148330.14). Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissies voor Veiligheid en Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Algemene Zaken en Huis der Koningin;
een, van L.D. te Z., inzake het hanteren van de groene tabel (griffienr. 149633). Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Financiën;
een, van M.J.E.v.d.K. te E., inzake wetsvoorstel 31571 (Ritueel slachten) (griffienr. 148165.22). Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie;
een, van fam. H. te W., inzake gezinsuitkering in de bijstand (32815) (griffienr. 149354.10);
een, van R.H.H., inzake invoeringsdatum AOW (32846) (griffienr. 149371.10);
een, van F.B. te S., inzake kortingen AOW-pensioenen (32846) (griffienr. 149371.09). Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.