

Eén jaar 'Koppelingswet' in de praktijk

Tussenrapportage over de implementatie en het eerste uitvoeringsjaar

O. Etman, J. Korpel

Onderzoeksnotities 1999/7

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Doel en status van de tussenrapportage

Doel van de (tussentijdse) evaluatie

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

Activiteiten in het kader van de evaluatie

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

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

Status van het tussenverslag

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

Voorwaarden voor de implementatie

Het scheppen van randvoorwaarden

Om een goede uitvoering van de Koppelingswet mogelijk te maken diende aan twee belangrijke voorwaarden voldaan te worden: er moest een 'technische infrastructuur' geschapen worden, die verstrekkers van voorzieningen in staat stelt de verblijfsstatus van vreemdelingen te toetsen. Daarnaast diende 'het veld' geïnformeerd te worden over – en begeleid te worden bij – de praktische consequenties van de invoering van de wet.

Een technische infrastructuur

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

Hoewel complex, heeft deze operatie geen onoverkomelijke problemen opgeleverd. Het uitstel van de invoering van de wet heeft in het voordeel hiervan gewerkt: men heeft ruim tijd gehad de koppeling technisch te perfectioneren. Toen de Koppelingswet op 1 juli 1998 in werking

trad, was er sprake van een 'zuiver' systeem dat van vrijwel alle dubbelvermeldingen was ontdaan en op basis waarvan ook een onderscheid te maken viel tussen vreemdelingen met en zonder verblijfsrecht. De Vreemdelingendiensten hebben bijgedragen aan verzachting van ongewenste effecten van de wet door zoveel mogelijk aanvragen voor 1 juli 1998 af te handelen. Hierdoor werd voorkomen dat vreemdelingen voor wie de procedure tot verstrekking van een verblijfsvergunning nog niet was afgerond, ten onrechte van voorzieningen zouden worden uitgesloten.

Vorbereiding en begeleiding van de implementatie

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

Desalniettemin zijn in de uitgevoerde onderzoeken signalen waar te nemen dat de uitvoerders de centrale aansturing en begeleiding van de implementatie als onvoldoende hebben ervaren. Vreemdelingendiensten zouden slecht op de hoogte zijn van door Justitie uitgevaardigde regelingen en uitvoerders van de sociale verzekeringen wijten de ontstane problemen bij de grote aantallen te verrichten controles voor een deel aan de voorbereiding en voorlichting vanuit de ministeries van Justitie en SZW, alsmede van het Lisv. Bij de uitvoeringsinstanties bestaat de indruk dat men daar de implementatie van de wet en hun coördinerende taak daarin heeft onderschat.

Implementatie en uitvoering

Verblijfsdocument of GBA als basis

In beginsel dient ten behoeve van de verstrekking van bepaalde voorzieningen van iedere vreemdeling het verblijfsrecht vastgesteld te worden door het verblijfsdocument te controleren. De GBA en de codes voor verblijfstitels daarin krijgen in de praktijk echter steeds meer een centrale rol. Zo wordt de GBA bijvoorbeeld gebruikt voor het op basis van nationaliteit geautomatiseerd selecteren van vreemdelingen uit het cliëntenbestand. Waarmee duidelijk wordt wie vervolgens op verblijfstitel gecontroleerd moeten worden. Maar de GBA (VAS)-codes spelen ook steeds meer een centrale rol bij het controleren van de verblijfstitel, waarbij controle van het document achterwege blijft. Dit is een andere functie dan *verificatie* van de geldigheid van een getoond document, waarvoor de codes aanvankelijk bedoeld waren. Voor de uitvoering, en daarmee ook voor de implementatie, maakt het een groot verschil in welk type werkproces de controle op de verblijfstitel ingepast moet worden. Voor sommige voorzieningen is er in het werkproces een 'moment aan het loket', waarbij het vragen om een verblijfsdocument mogelijk is. Voor andere voorzieningen is de procedure volledig administratief en ligt het meer voor de hand om de controle geheel op de GBA-codes te laten berusten.

Onvoorzien (groot) beroep op Vreemdelingendiensten

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

Directe leesbaarheid van GBA-codes

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

gemeente is de enige vraag of de aanvrager (gezien de verblijfsstatus, die deze ambtenaar mogelijk verder niets zegt) al dan niet recht heeft op de aangevraagde voorziening.

Implementatie kostte (eenmalig) veel werk

Met name voor de grote gemeenten en voor enkele uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid maakte de Koppelingswet eenmalig een forse beoordelings- en soms ook opschoningsoperatie noodzakelijk. Dat heeft enige tijd geduurd, voor sommigen tot enkele maanden na 1 juli 1998, voor anderen aanmerkelijk langer: de laatste Uitvoeringsinstellingen Sociale Verzekeringen zullen naar verwachting in november 1999 hiermee klaar zijn. Omdat het onderzoek gericht is op de implementatie, is er nog geen volledig zicht op de structurele hoeveelheid werk en kosten die de uitvoering van de koppelingswet met zich meebrengt. Er zijn echter aanwijzingen dat deze niet mogen worden onderschat.

Controle zorgvuldig, selectie niet altijd

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

Stand van zaken en aanbevelingen na een jaar Koppelingswet

Het beeld op hoofdlijnen

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

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

GBA niet als verificatie maar als controle

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

Uitbreiding/herziening van GBA-codes

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

Praktische oplossingen voor selectie

Voor zover ook nu, na de overgangperiode, nog grote aantallen aanvragen verwerkt moeten worden is de beoordeling van het recht op collectieve voorzieningen op basis van de verblijfstitel, mogelijk niet het grootste probleem. Voor de uitvoerders is dan eerder de vraag,

hoe op een praktische manier de *selectie* gemaakt kan worden van vreemdelingen waarvan de verblijfstitel gecontroleerd moet worden.

Aanbevelingen voor de uiteindelijke evaluatie

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

Legitimiteit

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

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

Breder en diepgaander

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

Effectiviteit

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

Is de ontmoedigende werking te onderzoeken?

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

Overige aandachtspunten vanuit de nu uitgevoerde deelonderzoeken

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

bijstandsuitkering als voorzieningen van het COA geniet.

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

Afzonderlijke deelonderzoeken of één overkoepelende evaluatie?

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