

Vergaderjaar 2009–2010

32 328

Voorstel van het lid Blok tot wijziging van de Wet werk en bijstand ten einde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan de wet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Doelstelling Wetsvoorstel

Hoewel het met veel migranten in Nederland goed gaat, is het achterblijven van de integratie van een aanzienlijk deel van de nieuwkomers één van de meest dringende maatschappelijke opgaven. Achterblijvende integratie blijkt met name uit een oververtegenwoordiging in de sociale zekerheid van niet-westerse migranten. Een belangrijke verklaring hiervoor is het feit dat de Nederlandse arbeidsmarkt moeilijk toegankelijk is voor mensen die de Nederlandse taal niet of beperkt beheersen. Ook eenvoudige werkzaamheden vragen vaak een basiskennis van de Nederlandse taal. Daarnaast is de Nederlandse sociale zekerheid in internationaal perspectief ruim toegankelijk. De uitkeringen zijn weliswaar naar Nederlandse maatstaven sober, maar bieden voor migranten uit landen waar sociale zekerheid meestal geheel ontbreekt, of anders zeer basaal is, toch een redelijk alternatief voor het laaggeschoolde werk waarop zij op de Nederlandse arbeidsmarkt veelal aangewezen zouden zijn. In de Nederlandse sociale zekerheid zijn migranten dan ook oververtegenwoordigd. Van het totaal aantal bijstandsontvangers is meer dan de helft allochtoon; 13,8% van de niet-westerse allochtonen ontvangt een bijstandsuitkering. Onder de autochtone bevolking is dit 2,2%.¹ We hebben hier bovendien te maken met een hardnekkig probleem. Hoewel er al jaren inburgeringscursussen worden aangeboden in Nederland, sinds 2006² een inburgeringsexamen afgelegd moet worden in eigen land en inmiddels sprake is van verplichte inburgering in Nederland³, blijft de uitkeringsafhankelijkheid onder nieuwe migranten hoog.

In de Tweede Kamer wordt sinds een aantal jaren daarom door vrijwel alle partijen gepleit voor een «ingroeimodel» in de sociale zekerheid.⁴ De werknemersverzekeringen hebben naar hun aard al een «ingroeimodel». Alleen wie werkt in loondienst is verzekerd en de duur van de uitkering is gerelateerd aan het aantal gewerkte jaren. In de Wet Werk en Bijstand (hierna: WWB) wordt ook gestreefd naar een ingroeimodel, zoals blijkt uit de volgende voorwaarden:

¹ Zie de Antwoorden van de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op vragen van het lid Fritsma (PVV) over kosten gerelateerd aan de sociale zekerheid, ingezonden 17 juli 2009, 2009Z14088, Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, p. 7795.

² De Wet inburgering buitenland (Wib) is op 15 maart 2006 van kracht geworden.

³ De Wet Inburgering (WI) is op 1 januari 2007 van kracht geworden.

⁴ Zie onder andere de Motie Van de Camp en Kamp, Kamerstuknummer 30 573, nr. 25 en de Motie Van Hijum/Blok, Kamerstuknummer 31 700 XV, nr. 27. Zie ook de brief van de staatssecretaris van Justitie van 22 januari 2009, Kamerstuknummer 30 573, nr. 32.

- (1) de migrant dient aan te tonen dat hij rechtmatig in Nederland verblijft, cf. artikel 8b lid 1 van de Koppelingswet 1998 en artikel 11 WWB. De toekenning van een bijstandsuitkering aan een vreemdeling moet altijd door de betrokken gemeente worden gemeld bij de IND¹, aangezien een beroep op de publieke middelen gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht.²
- (2) de migrant heeft een «duurzame band» met Nederland, cf. artikel 11 lid 2 van de Wet Werk en Bijstand 2006. Deze «duurzame band» zou volgens de jurisprudentie moeten blijken uit het feit dat de betrokkene het middelpunt van zijn maatschappelijk leven in Nederland heeft.³ Er wordt niet geëxpliciteerd waaruit dit moet blijken.

Hoewel de wetgever in de wetstekst dus expliciet aangeeft te streven naar een «ingroeimodel», blijkt de wetstekst in dit geval een dode letter. Uit onderzoek⁴ blijkt dat er zowel op basis van voorwaarde (1) als voorwaarde (2) zelden of nooit een bijstandsuitkering wordt afgewezen. In de circa 2400 gevallen waarbij in het onderzochte jaar een niet-Nederlander een bijstandsuitkering aanvraagde, werd vrijwel nooit een uitkering definitief geweigerd of een verblijfsvergunning ingetrokken. Daarbij merken de onderzoekers op dat het aantal van 2400 waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijke aantallen betreft. Het ontbreken van een «duurzame band» wordt door gemeenten niet als criterium gehanteerd óf is geen reden voor intrekken of weigeren van de uitkering. Naar de mening van de indiener geeft dit onderzoek aan dat de waarborgen m.b.t. het beroep op de WWB door migranten die de wetgever had willen aanbrengen geen enkele praktische werking hebben. Dit betekent daarmee ook dat het onderdeel van het Vreemdelingenbesluit «beroep op de publieke middelen kan ... gevolgen hebben voor het verblijfsrecht»⁵ in de praktijk een dode letter is. Gezien de ernst en hardnekkigheid van het integratievraagstuk en in het bijzonder de hoge uitkeringsafhankelijkheid onder migranten is dit naar de mening van de indiener onacceptabel en moet de wetgever optreden. De kern van dit wetsvoorstel is daarom het expliciteren van het begrip «duurzame band met Nederland». Dit begrip wordt ingevuld door de eis te stellen dat alleen een beroep op de WWB kan worden gedaan indien aantoonbaar sprake is van een basiskennis van de Nederlandse taal. Door het verwerven van deze kennis geeft de migrant zichtbaar invulling aan de band met Nederland. Zolang men immers geen Nederlands spreekt, maar wel de taal van een ander land en bovendien niet werkt (daarom wordt immers beroep gedaan op een WWB-uitkering) is naar het oordeel van de indiener objectief aangetoond dat de band met Nederland minder is dan de band met het land waarvan men de taal wel spreekt. Bovendien wordt door de introductie van de taaleis een steviger fundament gelegd onder de eis in de WWB dat men beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt. In overleg met de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken is nadrukkelijk gewezen op dit probleem, maar zij weigeren concrete maatregelen te treffen.⁶ Deze initiatiefwet doet dat wel.

2. Rechtsgrond

De Nederlandse grondwet draagt in art. 2 op om regels te stellen m.b.t. de toelating en uitzetting van vreemdelingen. E.e.a wordt nader uitgewerkt in de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit. De laatste bevat ook de expliciete passage: «beroep op de publieke middelen kan ... gevolgen hebben voor het verblijfsrecht».

Relevant voor het onderhavige initiatiefvoorstel is bovendien de aankondiging van het kabinet Balkenende IV om de Nederlandse taal op te nemen in de Grondwet.⁷ Dit illustreert nog eens het breed in de samenleving gerezen besef van het belang van het beheersen van de Nederlandse taal.

¹ Aangezien dit niet altijd gebeurt ligt het werkelijk aantal aangevraagde uitkeringen door vreemdelingen waarschijnlijk hoger dan de genoemde 2400; zie Inspectie Werk en Inkomen, Bijstand, WW en Verblijfsvergunning, december 2008, p. 9.

² Vreemdelingenbesluit 2000, artikel 3.4, vierde lid.

³ Zie de Nota Arbeidsmobiliteit en Sociale Zekerheid van minister Donner, Kamerstuknummer 32 149, nr. 1, d.d. 18-09-2009, p. 7

⁴ Zie Inspectie Werk en Inkomen, Bijstand, WW en Verblijfsvergunning, december 2008, p. 10, waaruit blijkt dat er nog nooit een bijstandsuitkering is ingetrokken op basis van artikel 3.4, vierde lid van het Vreemdelingenbesluit 2000. De indiener heeft eigen onderzoek verricht naar toepassing van het criterium «duurzame band» in de grootste gemeenten van Nederland, waar dit resultaat uit naar voren kwam.

⁵ Vreemdelingenbesluit 2000, artikel 3.4, vierde lid.

⁶ Verslag van een Algemeen Overleg, 11 november 2009, Kamerstuknummer 32 149, nr. 2, p. 34.

⁷ Zie het persbericht van 12-02-2010 op <http://www.minbzk.nl/actueel/nieuws--en/125414/nederlandse-taal>

Van belang is de vraag of voorliggend initiatief in strijd is met internationale verdragen, zoals door de minister van Sociale Zaken werd gesteld in reactie op een eerdere suggestie van de indiener.¹ Naar de mening van de indiener is er van strijdigheid geen sprake. Er is geen internationaal verdrag dat Nederland verplicht om eenieder die zich op het Nederlands grondgebied bevindt een uitkering te verschaffen. Een dergelijk verdrag zou overigens ook praktisch onuitvoerbaar zijn in een wereld waarin verreweg de meeste landen überhaupt geen sociale zekerheid kennen c.q. op een veel lager niveau dan in Nederland. De volgende passage, afkomstig uit de *Notitie uitwerking varianten migratie en sociale zekerheid*, behorend bij de brief W&B/URP/06/7663, p. 12, illustreert dit:

De Nederlandse wetgever is in principe vrij om aan de nationale wetgeving een inhoud te geven die beleidsmatig wenselijk worden geacht. Bij het uitwerken van het grondwettelijke recht op bijstand in de WWB gaat het om de afweging van de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid tot bijstandsverlening enerzijds en de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor de voorziening in het bestaan anderzijds. Artikel 20, derde lid Grondwet bepaalt dát het recht op bijstand door de overheid geregeld moet worden, maar niet hóe dat recht moet worden ingevuld. Artikel 1 van de Grondwet bepaalt voorts dat allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Dit omvat onder andere ook discriminatie naar nationaliteit en naar nationale herkomst.

Een belangrijke voorwaarde voor bijstandrechten is dus dat zij niet discriminatoir mogen zijn; dit omvat onder andere discriminatie naar nationaliteit en nationale herkomst. Discriminatieverboden zijn onder andere vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet, artikel 26 IVBPR, artikel 14 EVRM en in het twaalfde protocol bij het EVRM. Artikel 14 EVRM behelst, zoals uiteengezet, het non-discriminatiebeginsel, maar verleent geen volledig zelfstandig recht. Discriminatie wordt alleen verboden voor zover het de uitoefening van de in het EVRM neergelegde rechten betreft. Een ongelijke behandeling op een gebied dat buiten het bereik van het EVRM valt, kan geen schending van artikel 14 EVRM opleveren. Ook artikel 8 EVRM is relevant in deze. Artikel 8 EVRM zal allereerst uiteengezet worden, waarna een concentratie op artikel 14 EVRM gemaakt wordt.

Artikel 8 EVRM stelt:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Er zijn twee manieren waarop artikel 8 EVRM geschonden zou kunnen worden. Ten eerste kan artikel 8 EVRM als zelfstandig artikel geschonden worden; men kan stellen dat het recht op privé leven niet voldoende gewaarborgd wordt als gezinnen, welke de Nederlandse taal niet op het vereiste niveau spreken, om deze reden geen uitkering krijgen. Tevens kan men een beroep doen op artikel 8 EVRM j° artikel 14 EVRM, indien men de verschillende toepassingen van bijstandsuitkering discriminatoir vindt. Hieronder zal, allereerst, worden ingegaan op schending van artikel 8

¹ Zie o.a. Kamerstuknummer 17 050, nr. 368, p. 14 Zie ook de brief van de minister van 21 januari 2009, Kamerstuknummer 30 573, nr. 31.

EVRM. Hierna zal schending van artikel 8 EVRM j° artikel 14 EVRM worden behandeld.

In 1986 en 1987 heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) beginselen uiteengezet met betrekking tot de beoogde interpretatie van artikel 8 EVRM. Gesteld is dat een inbreuk op artikel 8 EVRM gerechtvaardigd is wanneer aangetoond kan worden dat deze *necessary in a democratic society, that is to say justified by a pressing social need and, in particular, proportionate to the legitimate aim pursued* is.¹ Een inbreuk op artikel 8 EVRM moet, kortom, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, en dus worden gerechtvaardigd door een dringende sociale noodzaak welke proportioneel is aan het gelegitimeerde doel wat wordt nagestreefd. In het determineren of een inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving wordt rekening gehouden met de *margin of appreciation* (ofwel de waarderingsvrijheid) van de Staten.² Over de *margin of appreciation* heeft het EHRM op 12 december 2009 het volgende (nogmaals) uiteengezet: De eindevaluatie van de vraag of een inmenging in artikel 8 EVRM noodzakelijk is, is onderworpen aan toetsing door het EHRM. Een marge van waardering (*margin of appreciation, red.*) moet echter worden overgelaten aan de bevoegde nationale autoriteiten. De breedte van deze marge varieert en is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de aard van de overeenkomst, het recht in kwestie, het belang ervan voor het individu, de aard van de inmenging en, tenslotte, het doel welke wordt nagestreefd door de inmenging (...). Wanneer een bijzonder belangrijk facet van het bestaan van een individu of de identiteit op het spel staat, zal de toegestane marge aan de staat worden beperkt. Wanneer er echter geen consensus binnen de lidstaten van de Raad van Europa met betrekking tot beleidsregels omtrent een bepaald onderwerp bestaat, zal de marge bijvoorbeeld groter worden.³

Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dus dat, juist in zaken op welke artikel 8 EVRM van toepassing is, als hoofdregel geldt dat een Staat, binnen de kaders van zijn verdragsverplichtingen, het recht heeft om toegang en verblijf van vreemdelingen tot zijn grondgebied te regelen. Dit wordt tevens aangegeven door de staatssecretaris van Justitie.⁴ Deze stelt: «zowel wanneer het een inmenging betreft, als wanneer het gaat om de positieve verplichting om een vreemdeling verblijf toe te staan op grond van artikel 8 EVRM, dient een op de concrete zaak toegespitste afweging plaats te vinden van de algemene belangen van de samenleving, waaronder economische belangen, enerzijds en de individuele belangen van de desbetreffende vreemdeling en – indien daarvan sprake is – zijn gezinsleden anderzijds».⁵

Gesteld kan worden dat de economische belangen van Nederland de (mogelijke) inbreuk op artikel 8 EVRM rechtvaardigen. Gezien de *margin of appreciation* welke Nederland in deze toegekend is door het EHRM, is Nederland gerechtigd deze afweging te maken. Zodoende levert de bewuste wijziging van de WWB geen schending van artikel 8 EVRM op.

Van strijd met artikel 14 EVRM j° artikel 8 EVRM is sprake, wanneer de volgende drie gegevens van toepassing zijn: 1) er is sprake van een verschillende behandeling; 2) deze verschillende behandeling heeft geen gerechtvaardigd doel, er is dus geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel; 3) er is geen redelijke proportionaliteit tussen de gebruikte middelen en de beoogde doelstelling.⁶

Zoals aangegeven mogen bijstandsrechten niet discriminatoir zijn. Alleen indien er sprake is van een objectieve rechtvaardiging, welke geen verband houdt met de nationale herkomst van betrokkenen, is een zoda-

¹ European Court of Human Rights 24 November 1986, Series A, No 9063/80 (*The Gillow Judgement*), para. 58.

² Zie in het bijzonder European Court of Human Rights 8 July 1987, Series A, No 9747/82 (*W. v. the United Kingdom*), para. 60.

³ European Court of Human Rights 4 December 2009, No. 30 562/04 and 30 566/04 (*S. and Marper v. The United Kingdom*), para. 101.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Zoals uiteengezet in: J.H. Nieuwenhuis e.a., Personen- en familierecht, tekst en commentaar, Deventer, 2004, p. 1484.

nige beperking gerechtvaardigd. Indien vreemdelingen welke volgens artikel 11 WWB recht hebben op bijstand de Nederlandse taal niet op een voldoende niveau beheersen en dientengevolge geen bijstand krijgen, is er sprake van indirecte discriminatie. Deze indirecte discriminatie kan echter objectief gerechtvaardigd worden, waardoor de tweede eis geen stand houdt. Het recht op bijstand is een belangrijke verworvenheid. Voor het verkrijgen van bijstand dienen volgens de WWB ontvangers echter een aantoonbare band met Nederland te hebben en beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Indien mensen de Nederlandse taal niet spreken is niet aannemelijk te maken dat er meer band bestaat met Nederland dan met het land waarvan men de taal wel spreekt. Tevens kan men zeer moeilijk aan een baan komen. Indien werkzoekenden de Nederlandse taal leren zullen zij zeer zeker de kans op het verkrijgen van de baan vergroten, en daarmee de noodzaak tot het verlenen van bijstand verlagen. De economische welstand van het land (objectieve rechtvaardiging) weegt op tegen het weigeren van bijstand op objectieve gronden. Duidelijk moet zijn dat vreemdelingen alle kansen moeten krijgen de Nederlandse taal te leren; indien zij deze, vijf jaar na aanvraag van een verblijfsvergunning, onder de knie hebben, zullen zij, ook na aanneming van dit wetsvoorstel, gewoon recht op bijstand hebben.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat het recht op sociale zekerheidsuitkeringen niet als zodanig in het EVRM beschermd is. De Centrale Raad van Beroep heeft in 1984 beslist dat aanspraken op dergelijke uitkeringen niet onder de reikwijdte van artikel 14 EVRM vallen, zodat de bruikbaarheid van deze bepaling voor het sociaal zekerheidsrecht te verwaarlozen is.¹

3. Praktische uitwerking

Als gevolg van de voorliggende wetwijziging dient de aanvrager van een bijstandsuitkering aan te tonen dat de Nederlandse taal beheerst wordt. Dit niveau wordt doorgaans behaald als men de lagere en/of middelbare school in Nederland heeft afgerond. Indien dit niet het geval is of hier twijfel over bestaat, dient op grond van dit wetsvoorstel een examen te worden afgenomen. Hiervoor kan de taaltoets gebruikt worden die ook bij de afronding van inburgeringscursussen wordt gebruikt. Het te behalen examenniveau wordt met deze initiatiefwet op tenminste niveau A2 gesteld: een basale beheersing van de Nederlandse taal in woord en geschrift. Indien de kennis van de Nederlandse taal niet toereikend is mag er geen bijstand worden uitgekeerd totdat de vreemdeling de taal beheerst. De vreemdeling moet dus, indien er geen andere middelen van bestaan zijn, aanspraak maken op voorzieningen in het land van herkomst.

In de terminologie van het wetsvoorstel is gekozen voor een cumulatieve formulering; een vreemdeling moet, allereerst, (kort gezegd) een verblijfsvergunning hebben, én moet, ten tweede, de Nederlandse taal beheersen op niveau A2.

Het wetsvoorstel is nadrukkelijk alleen van toepassing op vreemdelingen. Voor vluchtelingen geldt de Regeling Verstrekking Asielzoekers. Wel brengt dit wetsvoorstel met zich mee dat de toekenning van een verblijfsvergunning als vluchteling niet meer automatisch het recht op een WWB-uitkering met zich meebrengt. Ook voor erkende vluchtelingen zal gelden dat zij eerst een examen op niveau A2 behaald moeten hebben. Zolang dit niet het geval is en voor zover ze niet door arbeid in hun levensonderhoud kunnen voorzien, kunnen zij een voortgezet beroep doen op de Regeling Verstrekking Asielzoekers.

¹ RVS 1984, 147 t/m 150.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A regelt de toevoeging van de taaleis aan artikel 11, tweede lid, van de Wet Werk en Bijstand. Het gehele tweede lid is herzien om de cumulatie van eisen duidelijk naar voren te brengen en de leesbaarheid van het artikel te vergroten. Volledigheidshalve zij vermeld dat de splitsing van het artikel in twee aparte onderdelen onverlet laat dat het artikellid alleen van toepassing is op de hier te lande woonachtige vreemdelingen. Voor de formulering van het toegevoegde onderdeel b is aangesloten bij diverse regelgeving¹ ten aanzien van vreemdelingen waarbij taalvaardigheden worden genoemd.

Onderdeel B regelt het overgangsrecht in verband met de rechtszekerheid. Een vreemdeling die voor de inwerkingtreding van deze wet reeds bijstand werd verleend dan wel een vreemdeling die voor de inwerkingtreding van deze wet een aanvraag voor bijstand had gedaan, hoeft niet te voldoen aan de taaleis om rechthebbende te zijn.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, hetgeen is voorzien op de eerste dag na uitgave van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst.

Blok

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 2.9, eerste lid, van het Besluit inburgering.