

Vergaderjaar 2005–2006

30 493

Wijziging van de Wet werk en bijstand, van de Wet studiefinanciering 2000, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de totstandkoming van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, alsmede goedkeuring van een daarmee samenhangend voorbehoud bij het Europees verdrag inzake sociale en medische bijstand

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 april 2006

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het doet ons genoegen dat de commissie aangeeft dat zij – onder voorbehoud van een voldoende beantwoording van de in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen – de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid acht.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat terdege moet worden gelet op mogelijk onverwachte en onvoorziene neveneffecten van het «vrij verkeer» in Europa. Dit te meer gelet op de grote verschillen in de diverse lidstaten tussen de sociale wetgeving. De regering is verheugd te constateren dat de leden van de CDA en de PvdA-fractie hebben aangegeven zich erin te kunnen vinden dat er een driemaandentermijn geldt voor het ontstaan van bijstandsrechten van Unieburgers.

De regering hecht er in dit verband aan nogmaals te benadrukken dat het onderhavige wetsvoorstel ertoe strekt om enkele onderdelen van de Wet werk en bijstand (WWB), van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000), van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) en van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) af te stemmen op richtlijn 2004/38/EG. Deze richtlijn strekt tot vervanging en integratie van een reeks van eerdere richtlijnen, die in de loop der jaren successievelijk tot stand waren gekomen, en waarin de verblijfsrechten waren geregeld voor verschillende categorieën van Unieburgers die binnen het gebied van de Europese Unie van hun migratierechten gebruik wensten te maken.

Wat de verblijfsrechten betreft zal de richtlijn in hoofdzaak worden geïmplementeerd via een wijziging van hoofdstuk 8 van het Vreemdelingenbesluit 2000, waarover de Raad van State inmiddels heeft geadviseerd, en waarvan het nader rapport thans gereed is. Het nu voorliggende wetsontwerp bevat enkele aanvullende voorzieningen, in het bijzonder erop gericht de aanspraken op bijstand en op studiefinanciering en tegemoetkoming op grond van de WTOS af te stemmen op de in de richtlijn neergelegde systematiek van verblijfsrechten. Voorts regelt onderdeel IV van het onderhavige wetsvoorstel de (gedeeltelijke) afschaffing van het verblijfsdocument voor burgers van de Unie en de verlaging van de strafbaarstelling van het zich niet houden aan de inschrijfplicht in de vreemdelingenadministratie.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoeveel Unieburgers op dit moment, dus vóór de implementatie van de richtlijn, een beroep doen op de bijstand, op de onderwijsvoorzieningen en op de Vreemdelingenwet 2000; of dat beroep een stijgend verloop kent en of deze richtlijn in de praktijk ook zal leiden tot een inperking van dit beroep.

Wat het recht op bijstand betreft geldt het volgende. Als gevolg van de dérapportage doelstelling van de WWB wordt geen informatie aan gemeenten uitgevraagd over hoeveel EU-burgers een beroep op de WWB hebben gedaan. Uit de recentste bijstandskennersstatistiek van het CBS (situatie december 2004) blijkt dat in totaal 3660 Unieburgers een periodieke algemene bijstandsuitkering ontvangen, waarvan 295 uit de lidstaten die per 1 mei 2004 zijn toegetreden. Het totale aantal Unieburgers dat bijstand ontvangt bedraagt dus ongeveer 1% van het totaal aantal bijstandontvangers in Nederland.

Ten aanzien van de vraag of de richtlijn in de praktijk zal leiden tot een inperking van het beroep op bijstand, wijst de regering erop dat zij met de voorgestelde wijziging van de WWB wil voorkomen dat de groep Unieburgers die op dit moment – als gevolg van de eigen financiële middeleneis – géén recht op bijstand heeft, dit na de implementatie van de richtlijn als gevolg van het wegvallen van deze middeleneis wél zou krijgen. Tot op heden wordt er in het kader van de uitvoering van de WWB van uitgegaan dat geen recht op bijstand toekomt aan EU-onderdanen die slechts korte tijd in het land verblijven, tenzij zij over een document beschikken waaruit de rechtmatigheid van het verblijf blijkt. Ten aanzien van niet-actieven en werkzoekenden wordt een dergelijk document niet afgegeven indien de betrokkenen over onvoldoende eigen bestaansmiddelen beschikken. De richtlijn 2004/38/EG stelt voor het verkrijgen van een rechtmatig verblijf gedurende de eerste drie maanden van het verblijf in een andere lidstaat evenwel niet als voorwaarde dat betrokkene over voldoende financiële middelen moet beschikken; een identiteitsdocument is voldoende voor het verkrijgen van een rechtmatig verblijfsrecht. Omdat de richtlijn tevens bepaalt dat de lidstaat in deze gevallen niet verplicht is om betrokkenen een recht op bijstand toe te kennen gedurende deze vrije termijn, heeft de regering gekozen voor een wijziging van de WWB op dit punt. Hierdoor heeft de betreffende groep Unieburgers die thans géén bijstandsrechten heeft, dit na de implementatie van de richtlijn óók niet.

Wat het beroep op onderwijsvoorzieningen betreft geldt het volgende. Op dit moment ontvangen ongeveer 12 500 studerende uit andere EU-landen een tegemoetkoming in de kosten van de toegang tot het onderwijs (les- dan wel collegegeld), de zogeheten Raulinvergoeding. De overgrote meerderheid van deze studerende zijn studenten in het hoger onderwijs. In de beroepsopleidende leerweg van het MBO zijn er zo'n 40 deelnemers die een Raulinvergoeding krijgen.

Daarnaast zijn er ongeveer 4000 EU-studenten die volledige studiefinanciering krijgen omdat zij zelf of hun ouders behoren tot de kring van de economisch actieve burgers of omdat zij reeds vijf jaar in Nederland verblijven. Deze aantallen zijn sinds 2003 niet noemenswaardig gestegen. In het voortgezet onderwijs ontvangt thans een tiental EU-scholieren van 18 jaar en ouder een Raulinvergoeding.

Enkele tientallen (ouders van) EU-scholieren maken aanspraak op de (volledige) tegemoetkomingen in de onderwijsbijdrage en de schoolkosten.

De richtlijn en het wetsontwerp leiden niet tot een inperking van de aanspraken van EU-studenten op studiefinanciering of een tegemoetkoming op grond van de WTOS, in vergelijking met de huidige situatie. Met de implementatie van de richtlijn komen economisch niet-actieve EU-studenten na vijf jaar legaal verblijf in Nederland op gelijke voet als Nederlandse studenten in aanmerking voor volledige studiefinanciering of tegemoetkoming op grond van de WTOS voor VO-scholieren van 18 jaar en ouder. Hoewel geen exacte gegevens bekend zijn over de nationaliteit van de EU-studenten die studiefinanciering of WTOS-tegemoetkoming ontvangen, geven de aantallen EU-studenten die gebruik maken van de bedoelde voorzieningen geen aanleiding aan te nemen dat studenten uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie extra beroep op deze voorzieningen doen. Er is geen substantiële stijging geweest sinds 1 mei 2004 die daarop zou wijzen.

Wat het beroep op de Vreemdelingenwet 2000 betreft: In 2004 werd in circa 17 700 gevallen beroep gedaan op de Vreemdelingenwet 2000 in de zin van aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht en afgifte van een verblijfsdocument. In 2005 werden circa 26 800 zodanige aanvragen ontvangen. Het aantal inwilligingen bedroeg in 2004: circa 12 200; in 2005 bedroeg het aantal inwilligingen circa 21 600.

Zowel de leden van het CDA als de PvdA vragen informatie over de implementatie van de richtlijn in andere lidstaten van de Unie, inclusief de Scandinavische landen. Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat vier lidstaten op 30 januari 2006 hebben aangegeven de implementatietermijn niet te zullen halen (België, Italië, Finland en Luxemburg). Drie andere lidstaten hadden toen de richtlijn reeds geïmplementeerd: Oostenrijk, Slovenië (gedeeltelijk) en Slowakije (gedeeltelijk). De andere lidstaten hebben meegedeeld van plan te zijn de implementatie tijdig te laten plaatsvinden. Het secretariaat van de EFTA heeft meegedeeld de uitbreiding van de richtlijn tot de staten van de EFTA (Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) te bezien in overeenstemming met de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte.

Naar aanleiding van het onderdeel van het advies van de Raad van State, waarin de Raad een zekere spanning tussen het primaire en secundaire gemeenschapsrecht signaleert vragen de leden van de CDA-fractie zich af of de regering niet deze gevaren die de Raad van State noemt onderkent, en of deze spanning tussen het primaire EG-recht en het secundaire recht zich niet in die mate zal voordoen dat de op basis van deze Richtlijn tot stand gebrachte beschermingsmaatregelen niet overeind zullen kunnen blijven. In dit verband verzochten zij ook in te gaan op het proportionaliteitsvereiste.

Wat de bijstandsrechten betreft merkt de regering op dat er geen uitspraken van het Hof van Justitie(EG) zijn waaruit voortvloeit dat een niet-actieve of werkzoekende gedurende de eerste maanden van verblijf reeds aanspraak zou kunnen maken op bijstandsuitkeringen. Daarentegen heeft het Hof van Justitie (EG) in zijn uitspraak van 23 maart 2004 (zaak C-138/02, Collins) wel uitdrukkelijk overwogen dat het als rechtmatig kan worden beschouwd dat slechts inkomenssteun aan werkzoekenden wordt

verstrekt indien een werkelijke band tussen de nationale arbeidsmarkt en de werkzoekende is aangetoond, er b.v. uit blijkende dat de persoon in kwestie tijdens een redelijke periode effectief werk heeft gezocht in de betrokken lidstaat. De regeling in richtlijn 2004/38/EG sluit hier goed bij aan.

Wat het recht op studiefinanciering betreft onderkent de regering dat er voor wat betreft de aanspraak op studiefinanciering een zekere spanning lijkt te zitten tussen enerzijds de tekst van artikel 18 EG en de bijbehorende jurisprudentie en anderzijds richtlijn 2004/38/EG. Het Hof heeft in het arrest Bidar (arrest van 15 maart 2005, zaak C-209/03) voor het eerst uitgesproken dat studiefinanciering voor levensonderhoud onder de reikwijdte van het EG-verdrag valt. Dit betekent in principe dat EU-studenten die niet op basis van richtlijn 93/96/EEG in Nederland verblijven terzake van de studiefinanciering voor levensonderhoud gelijk moeten worden behandeld als Nederlandse burgers. Richtlijn 93/96/EEG geeft EU-studenten die voor het volgen van een studie in het gastland verblijven expliciet geen aanspraak op studiefinanciering voor levensonderhoud. Richtlijn 93/96/EEG wordt nu vervangen door richtlijn 2004/38/EG, in deze laatstgenoemde richtlijn worden gastlanden niet verplicht om gedurende de periode voor het verwerven van het duurzame verblijfsrecht (in de regel na een legaal verblijf van vijf jaren) aanspraak op studiefinanciering voor levensonderhoud toe te kennen (artikel 24, tweede lid). In het Bidar arrest geeft het Hof een uitleg over beperkingen die lidstaten kunnen opleggen in het kader van de toekenning van studiefinanciering voor levensonderhoud in een casus waarin richtlijn 2004/38/EG nog niet bestond ten tijde van de feiten (rond 2001), maar wel ten tijde van de uitspraak (2004). Het Hof heeft dus in deze zaak een kader gegeven gebaseerd op het EG-verdrag, maar wellicht ook vooruitkijkend naar de richtlijn. De uitspraak van het Hof van Justitie is in lijn met artikel 24, tweede lid, van de richtlijn in de zin dat in beide gevallen erkend wordt dat lidstaten niet ongebreideld studiefinanciering behoeven toe te kennen aan studenten die Unieburger zijn, maar geen onderdaan van de desbetreffende lidstaat; beperkingen van de kant van de lidstaten zijn toegestaan. Duidelijk is verder dat die beperkingen voorwaarden rondom verblijfsduur kunnen inhouden. Verschil tussen Bidar en de richtlijn is dat het in de Bidar zaak ging om een verblijfseis van drie jaar, terwijl de richtlijn vijf jaar toelaat. Aangezien het Hof niet heeft uitgesproken dat artikel 24, tweede lid, van de richtlijn in strijd is met het gemeenschapsrecht, wordt er vanuit gegaan dat deze voorwaarde, op basis van artikel 24, tweede lid, van de richtlijn mogelijk is.

Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat indien de Gemeenschap moet of mag optreden zij niet verder dient te gaan dan nodig is om de verdragsdoelstellingen te realiseren. De richtlijn strekt tot vervanging en integratie van een reeks van eerdere richtlijnen, die in de loop der jaren successievelijk tot stand waren gekomen, en waarin de verblijfsrechten waren geregeld voor verschillende categorieën van Unieburgers (en hun familieleden) die binnen het gebied van de Europese Unie van hun migratierechten gebruik wensten te maken. De richtlijn codificeert daarnaast de jurisprudentie naar aanleiding van deze eerdere richtlijnen.

Het Hof heeft in eerdere rechtspraak benadrukt dat het toepassen van voorwaarden en beperkingen op grond van artikel 18 EG proportioneel dient te zijn en door de rechter kan worden getoetst. Zoals eerder in het nader rapport aangegeven, is bij de opstelling van richtlijn 2004/38/EG gestreefd naar een balans tussen enerzijds het belang van een onbelemmerd personenverkeer binnen het grondgebied van de EU, en anderzijds de door het Gemeenschapsrecht erkende belangen van de lidstaten. Naast overwegingen inzake openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid moet bij het laatste o.m. worden gedacht aan overwegingen inzake de financierbaarheid van de (niet geharmoniseerde) sociale stelsels; ten gevolge van migratiebewegingen zou onder omstandigheden een

disbalans kunnen ontstaan tussen enerzijds de mate waarin personen –direct of indirect – bijgedragen aan de financiering van de sociale stelsels, en anderzijds de mate waarin aan personen de voordelen uit die stelsels toekomen. Richtlijn 2004/38/EG, in de vorm waarin deze thans voorligt, vormt de resultante van deze afwegingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de voorgestelde regeling voor het recht op bijstand voor mensen uit EU-landen en de voorgestelde regeling voor het recht op studiefinanciering voor mensen uit EU/EER-landen zich verhouden tot de opbouw van rechten voor mensen die afkomstig zijn uit niet-EU-landen (waaronder ook huwelijksmigranten en arbeidsmigranten).

Wat betreft het recht op bijstand geldt het volgende: Vreemdelingen die afkomstig zijn uit de niet-EU-landen hebben geen recht op bijstand indien en zolang zij zonder verblijfsvergunning gedurende de zgn. «vrije termijn» van drie maanden in Nederland verblijven. Aan arbeidsmigranten wordt geen verblijfsvergunning verstrekt indien zij over onvoldoende bestaansmiddelen zullen kunnen beschikken en dientengevolge een beroep op bijstand zouden kunnen doen. Dit vloeit voort uit de toetsingscriteria welke zijn neergelegd in de op deze personen van toepassing zijnde Wet arbeid vreemdelingen. Evenmin wordt een verblijfsvergunning (regulier voor bepaalde tijd) verleend aan niet-actieven met onvoldoende eigen bestaansmiddelen. Een verblijfsvergunning voor huwelijksmigratie wordt slechts verleend indien de betrokkenen tenminste over een eigen inkomen zullen kunnen beschikken van 120% van het minimumloon in geval van gezinsvorming, en 100% van de gezinsnorm ingevolge de Wet werk en bijstand in geval van gezinshereniging, zodat ook hier een beroep op bijstand niet aan de orde kan zijn. Vreemdelingen die op asielgronden tot Nederland worden toegelaten hebben recht op bijstand nadat aan hen een verblijfsvergunning(asiel) is verleend.

Wat de studiefinanciering betreft: Personen uit niet-EU-landen aan wie ten behoeve van studie of voor het verrichten van arbeid een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verleend hebben geen aanspraak op studiefinanciering of tegemoetkoming op grond van de WTOS. Zij hebben recht op studiefinanciering of een tegemoetkoming op grond van de WTOS als zij deze vergunning hebben verkregen in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging, als alleenstaande minderjarige asielzoeker, dan wel in het kader van adoptie. Ook personen aan wie een verblijfsvergunning (asiel) is verleend hebben recht op studiefinanciering. Tenslotte geldt algemeen dat een recht op studiefinanciering bestaat voor personen die beschikken over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, welke na 5 jaar rechtmatig verblijf in beginsel wordt verleend.

De leden van de PvdA fractie vragen daarnaast om een overzicht van de voorwaarden voor de verschillende groepen binnen de Vreemdelingenwet 2000 om een niet-tijdelijk verblijfsrecht te krijgen en een overzicht van de rechten en plichten op grond van de Europese richtlijnen. Binnen de Vreemdelingenwet 2000 bestaan algemene en bijzondere voorwaarden voor de toekenning van een niet-tijdelijk verblijfsrecht. De algemene voorwaarden zijn: geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het aangegeven verblijfsdoel, geldig document voor grensoverschrijding, duurzaam en zelfstandig beschikken over voldoende middelen van bestaan, geen gevaar voor de openbare orde of veiligheid, geen gevaar voor de volksgezondheid, geen arbeid in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen, en voldoen aan de beperkingen die aan de vergunning worden verbonden. Daarnaast dient de vreemdeling in alle gevallen schriftelijk aan te tonen dat aan de algemene en ook de bijzondere voorwaarden is voldaan. In alle gevallen wordt geverifieerd of inderdaad aan de voorwaarden is voldaan. Als beperking of bijzondere voorwaarde geldt bijvoorbeeld dat men verblijft bij een bepaalde persoon (huwelijkspartner)

of arbeid verricht voor een bepaalde werkgever, dan wel dat een partner een garantverklaring ondertekent.

De voorwaarden van de richtlijn zijn van toepassing op burgers van de Unie die zich in Nederland wensen te vestigen. Van hen wordt geen machtiging tot voorlopig verblijf verlangd, wel een geldig document voor grensoverschrijding, werk of voldoende middelen van bestaan, een ziektekostenverzekering, in geval van studie inschrijving als student; zij mogen door hun persoonlijk gedrag geen actuele, daadwerkelijke en ernstige bedreiging van de openbare orde of veiligheid vormen en voorts geen gevaar voor de volksgezondheid. De burger van de Unie heeft geen verblijfsdocument nodig. Wel is hij verplicht zich in te schrijven in de vreemdelingenadministratie en daarbij kunnen bewijzen worden verlangd dat hij aan de voorwaarden voor verblijf voldoet. Er mag echter niet stelselmatig worden geverifieerd of inderdaad aan de voorwaarden voor verblijf is voldaan. Dat is slechts toegestaan in geval van redelijke twijfel of daaraan (nog) is voldaan. Een en ander zal worden opgenomen in hoofdstuk 8 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Welke gegevens en bescheiden moeten worden verstrekt of overgelegd kan worden geregeld in het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

Voor familieleden van de burger van de Unie die niet zelf burger van de Unie zijn geldt dat zij nog wel een verblijfsdocument moeten aanvragen en dat zij daarbij bewijzen moeten overleggen dat zij aan de voorwaarden van de richtlijn voldoen. Ook dat wordt geregeld in hoofdstuk 8 Vreemdelingenbesluit 2000.

Het recht op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen is ingevolge de Koppelingswet (en de artikelen 10 en 11 Vw 2000) afhankelijk van de aard van het verblijfsrecht. Uitgangspunt is dat geen recht op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen bestaat, indien geen sprake is van rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 Vreemdelingenwet 2000.

Artikel I (wijziging van de Wet werk en bijstand WWB)

De leden van de CDA-fractie merken op dat een vreemdeling die na rechtmatig in Nederland te hebben verbleven een bezwaar- en beroepsprocedure heeft lopen tegen de weigering van voortgezet verblijf, recht heeft op bijstand. Zij vragen zich af of deze persoon dat recht op bijstand ook heeft wanneer hij na afwijzing van dit bezwaar in hoger beroep gaat?

De regering wijst in dit verband op het volgende. Als hoofdregel geldt dat slechts bijstandsrechten bestaan voor personen met een niet-Nederlandse nationaliteit indien deze rechtmatig – d.w.z. met verblijfsvergunning of met een EU-verblijfsrecht – in Nederland woonachtig zijn. Op deze rechtmatigheidseis geldt slechts een uitzondering in geval de desbetreffende persoon rechtmatig in het land heeft verbleven, doch waarbij hem geen voortgezet verblijf meer wordt toegestaan. In een dergelijk geval bestaat krachtens het Besluit gelijkstelling vreemdelingen WWB, IOAW, IOAZ, WVG en WWIK aanspraak op bijstandsrechten op gelijke voet als Nederlanders indien een van de navolgende omstandigheden zich voordoet:

- a. gedurende de termijn waarbinnen bezwaar of administratief beroep tegen de weigering van voortgezette toelating dan wel intrekking van de toelating mogelijk is (in de regel: 4 weken);
- b. zolang een (tijdig) tegen de weigering van voortgezette toelating of de intrekking van de toelating ingesteld bezwaar of administratief beroep nog niet tot een beslissing heeft geleid;
- c. in geval, naar aanleiding van een daartegen ingesteld beroep bij de administratieve rechter, door deze een voorlopige voorziening is

- getroffen, strekkende tot opschorting van de werking van het besluit tot weigering van voortgezet verblijf of intrekking van de toelating;
- d. in geval de gezondheidstoestand van de vreemdeling of een van zijn gezinsleden zich tegen uitzetting verzet.

In dit verband vragen de leden van het CDA tevens wanneer wordt geregeld dat Unieburgers die na een periode van drie maanden een beroep- of bezwaarschrift indienen om langer in Nederland te kunnen blijven, uitgesloten worden van het recht op bijstand. De regering heeft in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel het voornemen uitgesproken om een wijziging in genoemd Besluit gelijkstelling Vreemdelingen aan te brengen, dat er toe strekt dat de gelijkstelling niet geldt indien het bezwaar of het beroep betrekking heeft op voortgezet verblijf, in aansluiting op het verblijf gedurende 3 maanden die Unieburgers op grond van artikel 6 van de Richtlijn algemeen toekomt. Hiermee wil de regering voorkomen dat Unieburgers – in het bijzonder niet-actieven en werkzoekenden – enkel door het verstrijken van de driemaandstermijn automatisch bijstandsrechten zouden verwerven. De desbetreffende besluitwijziging zal ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd nadat de Tweede Kamer zich heeft uitgesproken over het nu voorliggende wetsvoorstel. Beoogd wordt deze besluitwijziging gelijktijdig met het de nu voorliggende wijziging van de WWB in werking te doen treden.

Hoe kunnen Unieburgers gedurende de eerste periode van drie maanden dat zij in Nederland verkeren recht op aanvullende bijstand hebben, zo vragen de leden van de CDA-fractie zich af. Zij vragen de regering dit te verduidelijken aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden. De regering antwoordt hierop als volgt. De Unieburger die in de eerste drie maanden van zijn verblijf een beroep op de bijstand doet, heeft in beginsel recht op aanvullende bijstand als hij in Nederland economisch actief is en het merendeel van zijn inkomsten verkrijgt uit reële en daadwerkelijke arbeid en het inkomen dat hij daarmee verdient niet marginaal of bijkomstig is. Dit vloeit voort uit het EG-recht. In het algemeen moet meer dan 50% van de betreffende bijstandsnorm worden verkregen uit arbeid. Indien bijvoorbeeld een Unieburger in Nederland gedurende 24 uur per week werkt en daarmee een inkomen verdient dat onder de voor hem of haar van toepassing zijnde bijstandsnorm ligt, dan is er in beginsel recht op aanvullende bijstand. Dit beroep op de openbare kas kan niet als reden voor verblijfsbeëindiging worden aangemerkt.

In dit verband hebben de leden van de PvdA-fractie vragen over hoe deze wetgeving zich verhoudt tot andere sociale zekerheidsrechten die iemand heeft opgebouwd, waaronder de WW en de WIA. Als voorbeeld wordt gesteld dat iemand twee jaar in Nederland heeft gewerkt en daarmee drie maanden WW-recht heeft opgebouwd. Zij vragen zich af welke belemmeringen er daarna dan gelden voor het verkrijgen van bijstand en op welk moment opnieuw wordt overwogen of het verblijfsrecht in het geding is. Het antwoord van de regering hierop luidt dat er ook – net als zij in het hier bovenstaande heeft opgemerkt – na het bereiken van de maximale termijn WW in beginsel recht op (aanvullende) bijstand is. Het beroep dat een Unieburger op de bijstand doet in geval van werkloosheid is geen reden om automatisch over te gaan tot intrekking van het verblijfsrecht wegens een beroep op de openbare kas; wel kan – afhankelijk van de omstandigheden van het geval – het beroep op bijstand aanleiding zijn om nader te bezien of er aanleiding is tot beëindiging van het verblijfsrecht; hierbij zal het proportionaliteitsvereiste in acht moeten worden genomen. In het Vreemdelingenbesluit 2000 zal worden geregeld dat – indien iemand onvrijwillig werkloos wordt en tenminste één jaar gewerkt heeft – het verblijfsrecht niet beëindigd wordt, indien die persoon zich heeft ingeschreven als werkzoekende bij het Centrum voor Werk en

Inkomen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 7, derde lid, onder b, van de richtlijn.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA fractie of dit ook voor bepaalde groepen van mensen geldt die niet uit een EU-land komen. De regering merkt in dit verband het volgende op.

Vreemdelingen die geen Unieburger zijn en die op andere gronden dan asiel zijn toegelaten tot Nederland krijgen op aanvraag een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Deze vergunning kan worden ingetrokken indien de vreemdeling over onvoldoende middelen van bestaan beschikt. Dit laatste wordt op het document van de vreemdeling opgenomen met de vermelding: «beroep op publieke middelen kan gevolgen hebben voor het verblijfsrecht». Bij een beroep op bijstand wordt het recht van verblijf opnieuw getoetst en dat kan tot gevolg hebben dat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken, waardoor het recht op bijstand vervalt. Na een verblijf van minimaal 5 jaar op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan de vreemdeling in aanmerking komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Bij verlening daarvan vervalt de beperking dat hij eigen middelen van bestaan moet hebben.

De leden van de CDA fractie vragen zich af of de regering, lettend op de afschaffing van het verblijfsdocument voor Unieburgers, kan uitleggen hoe aan een Unieburger die hier langer dan drie maanden, maar korter dan vijf jaar woont, bijstand kan worden geweigerd.

In antwoord hierop merkt de regering het volgende op. Bij het beroep op bijstand door Unieburgers wordt onderscheid gemaakt tussen «economisch actieven» (werkenden) en «economisch niet-actieven» (buiten vrije termijn, niet werkenden, gepensioneerden, arbeidsongeschikten). Beide groepen EU-burgers zijn voor wat betreft het recht op bijstand gelijkgesteld met Nederlanders. Echter conform het bepaalde in de vreemdelingen regelgeving kan het beroep op bijstand door een EU-burger die tot deze groep behoort, gevolgen hebben voor zijn of haar verblijfsrecht. Of het inderdaad gevolgen heeft wordt door de IND aan de hand van de individuele situatie van betrokkene beslist. Indien de IND overgaat tot intrekking van het verblijfsrecht, vervalt ook het recht op bijstand, omdat er dan geen sprake meer is van een rechtmatig verblijf in de zin van artikel 11 WWB. De leden van de CDA-fractie vragen of bij de beoordeling van het recht op bijstand, onderscheid wordt gemaakt tussen Unieburgers uit de oude en nieuwe lidstaten. Het antwoord van de regering op deze vraag luidt dat dit niet het geval is.

De leden van het CDA vragen voorts naar het nut, gelet op de rechten die Unieburgers hebben binnen de Unie, om in een andere lidstaat een EG-verblijfskaart aan te vragen.

De richtlijn schrijft in de artikelen 19 en 20 voor dat er op aanvraag een duurzame verblijfskaart wordt verstrekt ten bewijze van het duurzame verblijfsrecht, dat in ingevolge artikel 17 van de richtlijn in een aantal gevallen eerder kan ontstaan dan na vijf jaren rechtmatig verblijf. Het wordt voor de houder van een dergelijk document gemakkelijker om zijn duurzame verblijfsrecht aan te tonen, doordat hij niet meer met andere bewijsmiddelen behoeft te doen.

De leden van de PvdA fractie geven aan zich te kunnen voorstellen dat er een driemaandstermijn geldt voor het ontstaan van een (gedeeltelijk) recht op bijstand van Unieburgers. Niettemin vragen zij of in geval van broodnood de bijstandstoepassing kan plaatsvinden. Het gaat dan om een klein bedrag voor voeding. Te denken valt aan iemand die volledig bestolen is of overvallen. De periode waarover in een dergelijk geval bijstand wordt verstrekt (volksgezondheid) is als regel zeer kort.

In verband daarmee wil de regering het volgende opmerken. Burgers uit andere lidstaten die zich slechts korte tijd in Nederland bevinden kunnen in het algemeen als toeristen worden beschouwd. Toeristen behoren niet tot de kring van rechthebbenden van de WWB. Van hen wordt namelijk verwacht dat zij tijdens een vakantie in eigen dan wel het buitenland, beschikken over voldoende middelen om te voorzien in de kosten van verblijf en tevens risicoverzekeringen hebben afgesloten tegen de gevolgen van eventuele onvoorziene situaties. In dat opzicht wordt de Nederlandse en buitenlandse toerist die verblijf houden in Nederland, gelijk behandeld. De regering ziet niet in waarom de WWB voor deze gevallen moet worden opengesteld.

De PvdA fractie vraagt voorts om een nadere toelichting op het begrip openbare orde en veiligheid en volksgezondheid. Het gaat haar met name om wie het gaat als er uitzonderingen op het verblijfsrecht gemaakt worden op basis van openbare orde en veiligheid en volksgezondheid. Bedoelde uitzonderingen gelden gelijkelijk voor burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, indien zij de burger van de Unie vergezellen of nareizen indien die burger zich in een andere lidstaat vestigt dan waarvan hij de nationaliteit bezit.

Ingevolge artikel 27 van de richtlijn kunnen beperkingen worden gesteld aan het recht van verkeer en verblijf om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid. Voor ontzegging van verblijf of beëindiging ervan op grond van de openbare orde of openbare veiligheid is vereist dat de betrokkene door zijn persoonlijk gedrag een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging van de openbare orde of openbare veiligheid vormt. De richtlijn bevat op dit punt een codificatie van de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie (met name Bouchereau). Artikel 29 van de richtlijn regelt dat de lidstaat personen die het verblijfsrecht genieten binnen drie maanden na de datum van binnenkomst aan een kosteloos medisch onderzoek kunnen onderwerpen met het oog op het afgeven van een verklaring dat zij niet lijden aan een potentieel epidemische ziekte. Daarbij valt te denken aan tuberculose aan de ademhalingsorganen en voorts ziekten zoals SARS. De medische onderzoeken mogen ingevolge artikel 29 van de richtlijn overigens geen systematisch karakter dragen. Een en ander wordt geregeld in het Vreemdelingenbesluit 2000.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat zij de gekozen formulering voor het begrip woonachtig in artikel 11 WWB onduidelijk vinden. Zij verzoeken om een nadere toelichting op het begrip woonachtig. Omdat het hebben van gescheiden woonplaatsen en woonlanden binnen een relatie tussen mensen een normale samenlevingsvorm is, vragen zij om een meer precieze definitie. In dit verband vragen zij ook om een reactie op het voorbeeld dat iemand met echtgenote in Nederland verblijft, na vier maanden werk vindt, doch een week voor werkaanvaarding een ernstig auto-ongeluk krijgt op grond waarvan hij vier maanden in het ziekenhuis moet verblijven. Is bijstandsverlening mogelijk met het oog van het verblijf van de echtgenote in Nederland, zo vragen zij.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering het volgende op. Het is thans reeds zo dat slechts aanspraken op bijstand bestaan in geval een persoon in Nederland woonachtig is. Krachtens artikel 40 WWB bestaat dit bijstandsrecht jegens de gemeente alwaar de belanghebbende zijn woonplaats heeft. Voor het geval de betrokken persoon niet in een bepaalde gemeente woonachtig is, is in artikel 11 van het Besluit van 10 oktober 2003 houdende regels ter uitvoering van de WWB (Staatsblad 387) een bijzondere voorziening getroffen.

In het wetsontwerp is dit woonplaatsvereiste thans ook in artikel 11 van de WWB zelf opgenomen, teneinde er geen enkele onduidelijkheid over te laten bestaan dat personen die zich slechts tijdelijk in Nederland ophouden in Nederland geen bijstands aanspraken kunnen doen gelden.

Dit sluit aan bij de verantwoordelijkheidsverdeling die in internationaal verband gebruikelijk is, inhoudende dat de staat waar de betrokkene woonachtig is in principe verantwoordelijk is voor de basisinkomensvoorziening in geval hij niet over voldoende eigen bestaansmiddelen beschikt.

In de WWB wordt de term «woonplaats» gebruikt. Hiermee wordt bedoeld op de plaats waar de belanghebbende zijn «woonstede» heeft als bedoeld in de artikelen 10 en 11 van Boek 1 van het BW. Het begrip is synoniem aan het begrip «ingezetene», zoals dat wordt gebruikt in het kader van de volksverzekeringen. In het Engels wordt het wonen in het algemeen aangeduid als «ordinary residence», en in Duitsland wordt de term «gewöhnlicher Aufenthalt» gebruikt.

Waar iemand woont, dient te worden beoordeeld op basis van de feitelijke omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert. Hieromtrent bestaat een omvangrijke jurisprudentie, zowel nationaal als internationaal. Voor de beantwoording van de vraag of iemand binnen Nederland woont, is van belang of er tussen de betrokkene en Nederland een persoonlijke band van duurzame aard bestaat. Hierbij moet worden vastgesteld of de betrokkene het middelpunt van zijn maatschappelijk leven in Nederland heeft¹.

Doorslaggevend is in welke mate betrokkene een juridische binding, een economische binding en een sociale binding met Nederland heeft. In sommige gevallen is één van deze bindingen zo sterk dat deze op zichzelf reeds tot ingezetenschap leidt. In andere gevallen is geen van deze bindingen op zichzelf beschouwd voldoende sterk om aan te kunnen nemen dat de belanghebbende zijn woonplaats in Nederland heeft, maar moet op grond van een complex van factoren worden vastgesteld of de betrokken persoon in Nederland zijn woonplaats heeft. Belangrijke factoren zijn in dit verband o.m. of de betrokkenen in Nederland een permanente woning heeft, of hij ook nog een woning buiten Nederland aanhoudt, waar zijn gezinsleden verblijven en of het doel waarvoor hij zich in Nederland ophoudt naar zijn aard al dan niet tijdelijk is. De duur van het verblijf is op zichzelf niet bepalend.

Bij de beoordeling is tevens van belang of en in hoeverre er (nog) sprake is van binding met een ander land dan Nederland. In principe kan gesteld worden dat de band met Nederland sterker is naarmate de band met een ander land, zoals het land van herkomst, zwakker is.

Uiteraard is de toetsing van het woonplaatsvereiste het meest precair op het moment dat iemand zijn woonplaats verlegt. In reactie op het door de leden van de PvdA-fractie gegeven voorbeeld kan worden opgemerkt, dat het enkele feit, dat een arbeidsovereenkomst is afgesloten met een werkgever in Nederland teneinde alhier arbeid te gaan verrichten onvoldoende is om aan te nemen dat betrokkene of zijn echtgenoot inwoners van Nederland zijn. Dit zou echter anders kunnen komen te liggen, indien in verband met die toekomstige arbeidsrelatie reeds een woning in Nederland is betrokken, zeker indien dit gepaard is gegaan met het opgeven van de woning buiten Nederland. Het is echter aan de bevoegde gemeente om, oordelende op basis van de feitelijke omstandigheden van het geval, tot een oordeel over het recht op bijstand te komen. Tegen dit oordeel kunnen zo nodig rechtsmiddelen worden aangewend.

Artikel II en III (Wijziging van de WSF 2000 en van de WTOS)

De leden van de CDA-fractie vragen hoe op dit moment het gebruik is van de WSF 2000 en de WTOS door studenten uit de andere Unielanden, of het aantal van deze studenten toeneemt, in hoeverre zij momenteel een beroep op studiefinanciering kunnen doen en hoe dit in de toekomst zal veranderen bij de invoering van leerrechten en het collegegeldkrediet. Hiervoor is reeds ingegaan op het gebruik van de WSF 2000 en de WTOS door studenten uit de andere EU-landen. Alle studenten uit andere

¹ (zie bijvoorbeeld CRvB 29 april 1998, RSV 1998/205, «USZ» 1998/175).

EU-landen hebben aanspraak op studiefinanciering en tegemoetkoming op grond van de WTOS voorzover deze bestemd is ter dekking van de kosten van toegang tot het onderwijs. De tegemoetkoming op grond van de WTOS voor ouders van leerlingen onder de 18 jaar in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs valt hier geheel onder. Studiefinanciering en tegemoetkoming op grond van de WTOS voor scholieren van 18 jaar en ouder (WTOS VO-18+), wordt verstrekt als voorziening voor zowel de kosten van toegang tot het onderwijs als de kosten van levensonderhoud. Tot het arrest Bidar werd ervan uitgegaan dat aanspraak op voorzieningen ter bestrijding van de kosten van levensonderhoud alleen bestaat voor studenten die behoren tot de kring van de «economisch actieven». Dat wil zeggen dat alleen studenten die (voormalig) migrerend werknemer, (voormalig) migrerend zelfstandige of een familielid van iemand met die hoedanigheid zijn, aanspraak hebben op de gehele studiefinanciering of WTOS VO-18+ . EU-studenten die niet behoren tot de kring van de «economisch actieven» hebben wel een gelijke aanspraak op de studiefinanciering of WTOS VO 18+ voorzover die bestemd is ter bestrijding van de kosten van toegang tot het onderwijs. Hiertoe is de Raulinvergoeding in het leven geroepen. Een vergoeding die gelijk is aan het deel van de studiefinanciering of de WTOS VO 18+ dat Nederlandse studenten en scholieren ontvangen als tegemoetkoming in de kosten van het college- of het lesgeld. De uitspraak Bidar maakte duidelijk dat ook niet-economisch actieve EU-studenten aanspraak kunnen verwerven op de voorzieningen ter bestrijding van de kosten van levensonderhoud. Omdat aan een uitspraak van het Hof van Justitie direct gevolg dient te worden gegeven, is reeds overgegaan tot het verstrekken van volledige studiefinanciering of WTOS VO-18+ aan studenten of scholieren die tenminste vijf jaar in Nederland verblijven. Met de onderhavige regelgeving wordt deze praktijk gecodificeerd.

De invoering van het collegegeldkrediet betekent dat Nederlandse studenten als tegemoetkoming in de kosten van toegang tot het onderwijs aanspraak krijgen op het collegegeldkrediet. De overige studiefinanciering (basisbeurs, aanvullende beurs/aanvullende lening, basislening en reisvoorziening) wordt dan verstrekt als ondersteuning in de kosten van levensonderhoud. Gelet op het voorgaande krijgen alle EU-studenten dan aanspraak op het collegegeldkrediet en de economisch actieve EU-studenten en de niet-economisch actieve EU-studenten die meer dan vijf jaar in Nederland verblijven aanspraak op de gehele studiefinanciering. De invoering van leerrechten heeft op zich zelf genomen geen invloed op de aanspraak op studiefinanciering.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven hoe groot de groep is die op dit moment aanspraak maakt op de Raulinvergoeding en in hoeverre de regering een groei van de groep niet-actieve studenten uit EU/EER landen verwacht door deze wetswijziging. Hiervoor is reeds ingegaan op het gebruik van de Raulinvergoeding door studenten uit de andere EU-landen. De onderhavige wetswijziging codificeert de bestaande praktijk met betrekking tot de voorzieningen voor EU-studenten. De recente verandering in deze praktijk betreft de aanspraak van niet-economisch actieve EU-studenten op volledige studiefinanciering na vijf jaar verblijf in Nederland. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat dit invloed van betekenis zal hebben op het aantal niet-economisch actieve EU-studenten in Nederland.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering de AMvB op basis van de WSF 2000 en de WTOS in concept naar de Kamer toe te zenden voor de plenaire behandeling van het wetsontwerp. Gelet op de implementatietermijn (30 april) is het voorstel voor de AMvB reeds aan de Raad van State aangeboden. In verband hiermee kan helaas, gelet op de geheimhoudingsplicht, op dit moment niet aan het verzoek

van de leden van de PvdA-fractie worden voldaan. De voorgestelde aanpassing betreft een aanpassing van het Besluit studiefinanciering 2000 en het Besluit tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Deze aanpassing bestaat er uit dat bepaald wordt dat de niet-economisch actieve EU-studenten/scholieren die minder dan vijf jaar in Nederland verblijven in aanmerking komen voor het deel van de studiefinanciering of de tegemoetkoming op grond van de WTOS, dat bestemd is als ondersteuning in de kosten van toegang tot het onderwijs. Daarmee wordt de bestaande uitvoeringspraktijk gecodificeerd.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de termijn die de regering stelt voor het verkrijgen van duurzaam verblijfsrecht en daarmee recht op volledige studiefinanciering. In relatie hiermee stelden zij de vraag of de regering kan aangeven wat de extra geschatte kosten zouden zijn wanneer gekozen zou worden voor een termijnstelling zoals geadviseerd door de Raad van State (individuele toets) of de termijnstelling volgend uit het arrest-Bidar (drie jaar).

De kosten van het verlenen van aanspraak aan EU-studenten na drie jaar verblijf in Nederland worden geschat op 10 miljoen euro per jaar. Een inschatting van de kosten die gepaard zouden gaan als de aanspraak van EU-studenten op volledige studiefinanciering afhangt van een individuele toetsing is moeilijk te maken. Een dergelijke toetsing zou uitspraken moeten doen over de band die een EU-student met Nederland heeft. Het is erg lastig om daar een sluitende regeling voor te ontwerpen. De kans lijkt groot dat een dergelijke regeling vanwege de daarmee gepaard gaande subjectieve weging, steeds verder opgerekt zal worden waarmee steeds meer EU-studenten als gevolg van hun band met Nederland aanspraak zullen maken op volledige studiefinanciering. Dergelijke subjectieve criteria zijn bovendien moeilijk te controleren. Een dergelijke regeling zal naast de vermoedelijke aanzuigende werking ook grote uitvoeringslasten met zich brengen.

Artikel V (voorbehoud EVSMB)

De leden van de CDA-fractie verzochten om een nadere uitleg van het voorbehoud bij het EVSMB. Terzake zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel V. De kern is, dat er wordt vastgelegd, dat Nederland zich, door zijn binding aan het EVSMB, op het punt van bijstandsverlening niet tot méér verplicht dan hetgeen voortvloeit uit het EG-verdrag en de daarop gebaseerde richtlijn 2004/38/EG. Hiermee wordt elke twijfel weggenomen, dat uit de algemene regeling van het EVSMB verdergaande aanspraken op bijstand zouden kunnen voortvloeien.

Mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, M. Rutte, de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, en de Minister van Buitenlandse Zaken,

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof