

Vergaderjaar 2010–2011

32 328

Voorstel van wet van het lid Van Nieuwenhuizen tot wijziging van de Wet werk en bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan de wet

Nr. 5

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 mei 2010 en de reactie van de indiener d.d. 18 februari 2011, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen bij het initiatiefwetsvoorstel, waarop hierna zal worden ingegaan. Het advies van de Raad van State heeft geleid tot een gewijzigd voorstel van wet en een gewijzigde memorie van toelichting.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 februari 2010 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe dat alleen een beroep op bijstand kan worden gedaan door vreemdelingen, indien zij over een basiskennis van de Nederlandse taal beschikken, om zo te expliciteren dat een beroep op bijstand alleen mogelijk is bij een «duurzame band» met Nederland. Dat principe komt ook thans reeds tot uitdrukking in de Wet werk en bijstand (WWB), in artikel 11, tweede lid, WWB, maar die bepaling is naar het oordeel van de indiener een dode letter.

Uit het algemeen deel van de memorie van toelichting komt naar voren dat met de maatregel wordt beoogd het integratievraagstuk aan te pakken omdat, zo stelt de toelichting, de integratie van een aanzienlijk deel van de nieuwkomers achterblijft, hetgeen blijkt uit een oververtegenwoordiging in de WWB van niet-westerse migranten. Een belangrijke verklaring hiervoor is volgens de toelichting het feit dat de Nederlandse arbeidsmarkt moeilijk toegankelijk is voor mensen die de Nederlandse taal niet of beperkt beheersen. Het voorstel kiest voor een ingroeimodel in de WWB

(een taaltoets geldt daarbij als criterium om te bepalen of de betrokkene een «duurzame band» met Nederland heeft).

Inleiding

De Raad heeft reeds eerder opgemerkt de zorg te delen omtrent de problemen die verschillende personen en groepen in Nederland ondervinden – en die de samenleving vervolgens ondervindt – doordat zij onvoldoende kennis hebben van de Nederlandse taal en cultuur.¹ Het achterblijven van de resultaten van het inburgeringsbeleid, hetgeen ook de aanleiding voor dit wetsvoorstel is, en waarvoor het onevenredig grote aandeel van niet-westerse allochtonen in de bijstand de belangrijkste indicatie vormt, geeft naar het oordeel van de Raad alle aanleiding om nader te bezien op welke wijze tot betere resultaten kan worden gekomen. Daarbij spelen zowel het (re)integratiebeleid als het vreemdelingenbeleid een belangrijke rol. In de toelichting wordt in dit verband geconstateerd dat de bestaande mogelijkheden onvoldoende worden benut.

De Raad maakt opmerkingen over de effectiviteit van het voorstel aangezien verschillende groepen niet binnen de reikwijdte van het voorstel kunnen vallen. Het uitsluiten van een beroep op bijstand voor bepaalde groepen legaal verblijvende vreemdelingen zal verder niet tot een verbeterde integratie van deze vreemdelingen leiden. Uit de toelichting wordt voorts onvoldoende duidelijk waarom bestaande mogelijkheden niet worden gebruikt. Het voorstel roept juridische spanning op met het gelijkheidsbeginsel en internationaalrechtelijke verplichtingen ten aanzien van personen die zich legaal in Nederland bevinden en niet zelf in hun onderhoud kunnen voorzien. In het navolgende zal de Raad het vorenstaande nader uiteenzetten.

Met betrekking tot de effectiviteit van het voorstel merkt de indiener op dat zij deze naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State heeft aangepast. Het voorstel is dusdanig gewijzigd dat het niet alleen van toepassing is op vreemdelingen, maar op een ieder die een beroep op bijstand wil doen en die niet of in onvoldoende mate de Nederlandse taal beheerst. Hiermee vallen de verschillende groepen wel onder de reikwijdte van het voorstel en wordt er geen onderscheid gemaakt ten aanzien van nationaliteit of herkomst van belanghebbende.

De indiener is van mening dat een ieder die de Nederlandse taal onvoldoende op een basisniveau beheerst, niet goed in staat is om de arbeidsmarkt (weer) te betreden. Het behalen van de voorziene taaltoets op niveau A2 zorgt dat de belanghebbende beter voorbereid is op de arbeidsmarkt.

Ten aanzien van de opmerking van de Raad van State dat het uitsluiten van het beroep op de bijstand niet tot een verbeterde integratie van vreemdelingen leidt, merkt de indiener op dat zij een andere mening is toegedaan. Immers, van een ieder die naar Nederland komt om zich hier te vestigen mag worden verwacht dat hij of zij actief deelneemt aan de samenleving door beheersing van de Nederlandse taal, het volgen van onderwijs of door werk. Een goede beheersing van de Nederlandse taal is een zeer belangrijk element voor participatie en integratie in onze maatschappij, en voor deelname aan de arbeidsmarkt. Naar de mening van de indiener zal dit wetsvoorstel daarom juist wel bijdragen tot een verbeterde integratie van vreemdelingen in onze maatschappij.

¹ Advies van de Raad over het voorstel van wet houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering) (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 4).

Onderhavig wetsvoorstel draagt niet alleen bij aan het oplossen van het integratievraagstuk maar biedt de belanghebbende tevens de

mogelijkheid om sneller uit de bijstand te komen en beter voorbereid te zijn op de arbeidsmarkt.

Wat betreft de opmerking van de Raad van State dat uit de toelichting onvoldoende duidelijk is waarom bestaande mogelijkheden niet worden gebruikt, merkt de indiener onder verwijzing naar de memorie van toelichting het volgende op.

In de Wet Werk en Bijstand (hierna: WWB) wordt gestreefd naar een ingroeimodel, zoals blijkt uit de volgende voorwaarden:

- (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 IND, aangezien een beroep op de publieke middelen gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht.
- (2) de migrant heeft een «duurzame band» met Nederland, cf. artikel 11 lid 2 van de Wet Werk en Bijstand. Deze «duurzame band» zou volgens de jurisprudentie moeten blijken uit het feit dat de betrokkene het middelpunt van zijn maatschappelijk leven in Nederland heeft. Er wordt niet geëxpliciteerd waaruit dit moet blijken.

Hoewel de wetgever in de wettekst dus expliciet aangeeft te streven naar een «ingroeimodel», blijkt dat dit in de praktijk een dode letter is. Uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen van december 2008 is gebleken dat er zelden of nooit een bijstandsuitkering wordt afgewezen op basis van deze voorwaarden.¹ In de ca. 2400 gevallen waarbij in het onderzochte jaar een niet-Nederlander een bijstandsuitkering aanvroeg, werd vrijwel nooit een uitkering definitief geweigerd of een verblijfsvergunning ingetrokken. De onderzoekers merken bovendien op dat het aantal van 2 400 waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijke aantallen betreft.

Naar de mening van de indiener geeft dit onderzoek aan dat de waarborgen met betrekking tot het beroep op de WWB door migranten die de wetgever had willen aanbrengeen geen enkele praktische werking hebben. Gezien de ernst en hardnekkigheid van het integratievraagstuk is dit naar de mening van de indiener onacceptabel en moet de wetgever optreden. Wanneer belanghebbende aan kan tonen dat hij de Nederlandse taal voldoende beheerst (op A2-niveau), geeft hij daarmee invulling aan het begrip «duurzame band». Zolang men geen Nederlands spreekt en bovendien niet werkt (daarom wordt immers beroep gedaan op een WWB-uitkering) is naar het oordeel van de indiener geen sprake van een duurzame band met Nederland.

Wat betreft de juridische spanning die volgens de Raad van State optreedt met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel en internationaalrechtelijke verplichtingen, merkt de indiener op dat zij het wetsvoorstel op dit punt heeft gewijzigd. Dit zal de indiener verder in haar reactie toelichten.

1. Aanpak

¹ 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.

Het voorstel roept vragen op over de mate waarin het een oplossing biedt voor de gesignaleerde knelpunten. De Raad merkt in dit verband het volgende op.

a. Reikwijdte van het voorstel

De in het voorstel opgenomen maatregel richt zich tot alle vreemdelingen die in Nederland rechtmatig verblijf houden in de zin van artikel 8,

onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000 met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van richtlijn 2004/38/EG.¹

Met de «onderdelen a tot en met e» wordt bij «e» verwezen naar de EU- en de EER-onderdanen. Met het «onderdeel l» wordt verwezen naar de vreemdeling die verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije.

Door een aantal juridische randvoorwaarden en persoonlijke omstandigheden zal de feitelijke reikwijdte van het voorstel aanzienlijk beperkter zijn dan door de initiatiefnemer is beoogd.

Ten eerste dient bij de toepassing van artikel 24, eerste lid, van richtlijn 2004/38/EG het volgende in acht te worden genomen.

Uit de gecombineerde lezing van de leden 1 en 2 van artikel 24 zou kunnen worden afgeleid dat aan EU- en EER-onderdanen en hun gezinsleden ongeacht hun nationaliteit geen taaleisen in verband met het verkrijgen van bijstand mogen worden opgelegd. Ook voor Nederlanders gelden immers geen taaleisen in dit verband. Artikel 24, tweede lid, formuleert, wat betreft sociale bijstand in de eerste drie maanden van verblijf, een afwijking van de regel van non-discriminatie vervat in artikel 24, eerste lid. Hierover bestaat nog geen rechtspraak van het Hof van Justitie.

Er is ook een andere lezing van artikel 24, eerste lid, van richtlijn 2004/38 mogelijk. Volgens deze lezing kunnen EU- en EER-onderdanen en hun gezinsleden, ongeacht hun nationaliteit geen taaleisen worden opgelegd voor het ontvangen van bijstand, tenzij aangetoond kan worden dat deze eisen noodzakelijk en evenredig zijn met het oog op het vaststellen van een werkelijke band met Nederland. Dit laatste is geen eenvoudige opgave naarmate een persoon langer in Nederland verblijft (zie de arresten Förster², Bidar³, Collins⁴) en naarmate het verband tussen een taaleis en het creëren van een duurzame band met Nederland minder eenduidig is. Taaleisen vormen naar EU-recht indirect discriminerende maatregelen die slechts gerechtvaardigd kunnen worden door objectieve overwegingen, die los staan van de nationaliteit en evenredig zijn aan het rechtmatig door het nationale recht nagestreefde doel. In de arresten Mutsch⁵ en Bickel en Franz⁶, die betrekking hebben op taaleisen, is het Hof van Justitie op de proportionaliteit bij taaleisen ingegaan.

Ten tweede moet bij de toepassing van een taaleis voor het verkrijgen van bijstand rekening worden gehouden met een aantal EU-verdragen met derde landen en EU-richtlijnen voor derdelanders. Per regeling zal bekeken moeten worden of de verdragen dan wel EU-richtlijnen de vreemdelingen rechten verlenen die ertoe kunnen leiden dat een taaleis niet dan wel beperkt kan worden opgelegd. Het gaat met name om de volgende personen:

- Zwitsers en hun familieleden (zie artikel 2 en Bijlage I van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Zwitserland, Trb. 2002, 104). Deze vreemdelingen worden grosso modo gelijkgeschakeld aan EU- en EER-onderdanen.*
- Turkse werknemers en zelfstandigen (zie artikel 9 van de Associatieovereenkomst met Turkije). Het Associatierecht voorziet in standstill-bepalingen ten aanzien van het invoeren van nieuwe beperkingen van het vrije verkeer van werknemers en zelfstandigen (zie artikel 13 van Besluit 1/80, respectievelijk en artikel 41 van het Aanvullend Protocol EEG en Turkije). Onderzocht moet worden of deze bepalingen in de weg zouden kunnen staan aan de introductie van een taaleis voor het ontvangen van bijstand door Turkse onderdanen. Hierover is nog geen rechtspraak van het Hof van Justitie.*

¹ Richtlijn nr. 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEU L 229).

² C-158/07, Förster, Jurispr. 2008, blz. I-8507.

³ C-209/03, Bidar, Jurispr. 2005, blz. I-2119.

⁴ C-138/02, Collins Jurispr. 2004, blz. I-2703.

⁵ 134/84, Mutsch, Jurispr. 1985, blz. 2681.

⁶ C-274/96, Bickel en Franz, Jurispr. 1998, blz. I-7637.

- *Langdurig ingezetene derdelanders (met uitzondering van bepaalde groepen die in beginsel tijdelijk verblijven, zoals studenten en vluchtelingen) die langer dan vijf jaar legaal in een EU-lidstaat verblijven en de status van langdurig ingezetene hebben verworven (zie artikel 11 van richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen, PbEG L 44). Deze personen hebben op grond van artikel 11, eerste lid, onder d, een recht op gelijke behandeling als Nederlanders.*
- *Tot slot zij in dit verband gewezen op artikel 24 van het Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen en de zogenoemde Definitierichtlijn.¹*

Ten derde geldt dat het voorstel, gelet op artikel 20, derde lid, van de Grondwet, geen betrekking kan hebben op allochtonen met een dubbele nationaliteit, waaronder de Nederlandse. Dit geldt bijvoorbeeld voor 275 000 van de 380 000 allochtonen van Turkse afkomst en 250 000 van de 350 000 allochtonen van Marokkaanse afkomst. Allochtonen met dubbele nationaliteit, waaronder de nationaliteit van een van de andere EU- en EER-landen vallen onder het hoger beschreven regime van artikel 24, eerste lid, van richtlijn 2004/38.

De Raad concludeert dat het voorstel voorbij gaat aan vorengenoemde, deels uit het Unierecht voortvloeiende, beperkingen van de reikwijdte van het voorstel, alsmede aan hun betekenis voor de effectiviteit van het voorstel.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State heeft de indiener het wetsvoorstel gewijzigd. Door het gewijzigde wetsvoorstel wordt er geen onderscheid meer gemaakt ten aanzien van nationaliteit of herkomst.

In overweging 20 van richtlijn 2004/38/EG staat vermeld: «In overeenstemming met het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit moeten alle burgers van de Unie en hun familieleden die op grond van deze richtlijn in een lidstaat verblijven, in de lidstaat op de gebieden waarop het Verdrag van toepassing is op gelijke wijze worden behandeld als de eigen onderdanen, onverminderd de specifieke bepalingen van het Verdrag en de secundaire wetgeving».

In artikel 24, eerste lid van richtlijn 2004/38/EG staat vermeld: «Onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten».

De indiener heeft dit voorstel aangepast zodat er geen onderscheid meer wordt gemaakt en aan een ieder dezelfde voorwaarden voor de verkrijging van bijstand worden gesteld. De taaleisen gelden voor iedere belanghebbende die een beroep wil doen op bijstand en zijn dus niet discriminerend.

Bovendien is volgens de indiener onderhavig wetsvoorstel in lijn met het door het nationale recht nagestreefde doel. De bijstand is namelijk een laatste vangnet waar de allerarmsten een beroep op kunnen doen, zodat zij, zij het met minimale middelen, wel degelijk in primaire levensbehoeften kunnen voorzien. De indiener wil benadrukken dat de bijstand niet ten doel heeft te dienen als oneindige uitkering. Indiener is van mening

¹ Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU L 304).

dat de belanghebbende zo snel mogelijk uit de bijstand dient te komen. Redenen hiervoor zijn integratie in de samenleving, individuele ontplooiing en zelfredzaamheid van belanghebbende. De inspanning die van belanghebbende gevraagd wordt is het beheersen van de Nederlandse taal op A2-niveau. De beheersing hiervan is van belang om geen beroep meer op de bijstand te doen maar zelf in het levensonderhoud te voorzien, te integreren in de Nederlandse samenleving en mee te doen in het sociaal-maatschappelijk verkeer.

b. Gedragseffecten

De dreiging met uitsluiting van bijstand kan misschien enige stimulans bieden om Nederlands te leren. Minder duidelijk is of van de uitsluiting zelf gunstige effecten uitgaan.

De situatie die met het voorstel wordt gecreëerd, is dat het verblijf van de vreemdeling in Nederland legaal is en blijft, ongeacht uitsluiting van de bijstand. Het gesignaleerde probleem van de taalvaardigheid en integratie van de betrokkene blijft dan dus eveneens bestaan. Het uitsluiten van een beroep op bijstand zal de problemen voor hem bovendien groter maken, omdat de betrokkene op andere wijze in zijn onderhoud zal moeten voorzien.

In dit verband vraagt de Raad in het bijzonder aandacht voor de gezinsleden (met name kinderen) van deze personen. Verschillende onderzoeken laten zien dat de prestaties op het gebied van scholing, taal, integratie en dergelijke van tweede en derde generatie allochtonen in het algemeen veel beter zijn dan die van de eerste generatie.¹ Uitsluiting van de ouders van een beroep op bijstand kan het risico meebrengen dat dergelijke verbeteringen bij hun kinderen in mindere mate optreden.

De Raad van State merkt op dat onduidelijk is of van de uitsluiting zelf gunstige effecten uitgaan die leiden tot een verbeterde integratie. De indiener is van mening dat de uiterste sanctie, het volledig korten van de bijstand, een dusdanig onaantrekkelijk vooruitzicht is dat dit voor belanghebbende een stimulans is om wel de Nederlandse taal te gaan leren. Ouders hebben een voorbeeldfunctie voor hun kinderen en zullen de verantwoordelijkheid moeten nemen om de Nederlandse taal te gaan beheersen, zodat hun kinderen deze taal ook sneller en beter zullen beheersen. Onderhavig wetsvoorstel zorgt volgens de indiener voor een goede stimulans om zich in te spannen om de Nederlandse taal te leren.

Daarnaast blijft de mogelijkheid een beroep op bijstand te doen bestaan wanneer belanghebbende niet zelf in zijn levensonderhoud kan voorzien, mits hij dus de taal voldoende beheerst. De indiener benadrukt dat het wetsvoorstel de belanghebbende in eerste instantie de mogelijkheid geeft om de taal te gaan leren zonder dat de bijstand gekort wordt. Wanneer echter er niet voldoende inspanningen worden geleverd om de taal te beheersen, dan pas wordt de bijstand gekort.

Daarnaast heeft de indiener, na het advies van de Raad van State, een hardheidsclausule en een trapsgewijze afbouw van de uitkering ingebouwd, zodat de bijstand niet of niet in één keer gekort wordt. Zo is er bij het aangepaste wetsvoorstel sprake van een trapsgewijze afbouw wanneer de belanghebbende niet voldoet aan zijn verplichtingen. Hierbij wordt een redelijke termijn gegeven om de Nederlandse taal te leren beheersen.

Door middel van artikel 18, negende lid, wordt de bijstand gedurende zes maanden vanaf het bestaan van het redelijk vermoeden dat de belanghebbende niet of in onvoldoende mate de Nederlandse taal beheerst, verlaagd tot 80 procent van de bijstandsnorm.

¹ CBS. Jaarrapport integratie 2008, blz. 124 e.v..

In artikel 18, zesde lid, is bepaald dat als de belanghebbende na zes maanden nog niet voldoet aan de voortgang van de opleiding met betrekking tot het verwerven van de Nederlandse taal, of als uit de toets blijkt deze persoon het gewenste A2 niveau niet beheerst, de bijstand wordt verlaagd tot 60 procent.

Indien de belanghebbende na een jaar alsnog het Nederlands niet beheerst, of niet voldoet aan de geplande voortgang van een opleiding met betrekking tot het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal, bepaalt artikel 18, elfde lid, dat de bijstand met 100 procent wordt verlaagd.

Aldus is het aan de belanghebbende zelf om te voorkomen dat er 100 procent op zijn bijstand wordt gekort. Het getrapte systeem geeft belanghebbende een eigen verantwoordelijkheid om binnen een redelijke termijn te laten zien dat hij de Nederlandse taal beheerst.

Wanneer belanghebbende heeft aangevangen met en voldoet aan de geplande voortgang van een opleiding met betrekking tot het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal wordt diens bijstand dus niet verlaagd. Ook wanneer elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt of wanneer er, gelet op alle omstandigheden, zeer dringende redenen zijn wordt belanghebbende niet van bijstand uitgesloten en zal de bijstand ook niet verlaagd worden. Middels deze wijziging in het wetsvoorstel beoogt de indiener de belanghebbende enkel van bijstand uit te sluiten wanneer de inspanningen van belanghebbende aantoonbaar en verwijtbaar tekort schieten.

De indiener benadrukt dat het uitgangspunt van de Wet werk en bijstand is dat iedere Nederlander zoveel mogelijk in zijn eigen levensonderhoud moet voorzien door middel van werk. Hierbij hoort het gegeven dat deze persoon zich beschikbaar moet houden voor de arbeidsmarkt. De overheid mag hier voorwaarden aan stellen (zie art. 55 WWB). Zoals eerder vermeld is de indiener van mening dat het beheersen van de Nederlandse taal daar een belangrijke factor in is. Het niet beheersen van de Nederlandse taal belemmert immers de arbeidsparticipatie en integratie.

c. Gebruik van bestaande mogelijkheden

Een beroep op bijstand kan volgens de bestaande wetgeving in een aantal gevallen reden zijn om tot beëindiging van het legale verblijf over te gaan. De toelichting vermeldt in dit verband dat de betrokken gemeente altijd een beroep op bijstand moet melden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, omdat dit beroep gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht. Het onderhavige voorstel heeft blijkens de toelichting als achtergrond dat naar het oordeel van de indiener onvoldoende van de mogelijkheden tot het beëindigen van het verblijfsrecht vanwege een beroep op de bijstand gebruik wordt gemaakt. In dat verband ligt het volgens de Raad echter voor de hand om, indien een aanscherping op dit punt wenselijk wordt geacht, allereerst te bezien op welke wijze een kennelijk gebrekkige uitvoering van bestaande wetgeving kan worden verbeterd. Het wetsvoorstel ziet echter niet op verbetering van de uitvoering, maar beoogt de bijstand te onthouden aan de legale vreemdeling met onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal, maar niet om onder omstandigheden de vreemdeling de verblijfstitel te ontnemen.

Daarnaast is van belang dat, zoals de Raad eerder heeft opgemerkt¹, de WWB de mogelijkheid biedt om in het kader van re-integratie op de arbeidsmarkt verplichtingen op te leggen aan uitkeringsgerechtigden.

¹ Onverplicht advies over het wetsvoorstel houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 106).

Indien daartoe aanleiding bestaat, kan in dat verband ook de verplichting worden opgelegd om een voorziening te aanvaarden om voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal te verwerven, een en ander ongeacht de nationaliteit of herkomst van de betrokkene. Dat vreemdelingen (onderdanen van andere lidstaten of van derde landen) relatief vaker met deze verplichting zouden worden geconfronteerd, kan worden verklaard door de achterstand die de betrokkenen veelal hebben op de arbeidsmarkt als gevolg van een gebrek aan vaardigheden en kennis in dit opzicht. Hierbij gaat het steeds om een individuele beoordeling. De Raad ziet geen principiële bezwaren uit oogpunt van het gelijkheidsbeginsel tegen een dergelijke individuele benadering; die kan echter reeds op grond van de bestaande wetgeving worden toegepast door de gemeentebesturen.

d. Conclusie

Als gevolg van rechten die veel vreemdelingen ontlenen aan Europese regels, en omdat veel niet-westerse allochtonen (mede) over de Nederlandse nationaliteit beschikken, wordt de reikwijdte van het voorstel feitelijk aanzienlijk beperkt.

De integratieproblematiek wordt bovendien niet opgelost door legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen uit te sluiten van de bijstand. Verder wordt door hen uit te sluiten van het stelsel van de WWB de mogelijkheid afgesneden van het toepassen van het instrumentarium van die wet op het gebied van integratie en taalvaardigheid. De vraag hoe de desbetreffende – legaal in Nederland verblijvende – vreemdelingen dan wel bereikt kunnen worden, wordt in de toelichting niet beantwoord. Het uitsluiten van bijstand kan bovendien een ongunstige weerslag hebben op de kinderen van betrokken personen.

De Raad adviseert het voorstel in het licht van het vorenstaande nader te bezien.

Zoals eerder vermeld is de indiener van mening dat de bestaande wetgeving op dit terrein een dode letter is. Dit wetsvoorstel verhelpt dit probleem. In het Voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel dusdanig aangepast dat het niet alleen betrekking heeft op vreemdelingen, maar op een ieder die in Nederland een beroep op de bijstand wil doen.

Dit wetsvoorstel heeft mede ten doel om de achterstanden die vreemdelingen en Nederlanders hebben op het gebied van kennis en vaardigheden van de Nederlandse taal te verminderen. Middels een getrappt systeem wordt een stok achter de deur gehanteerd. De belanghebbende moet zich beschikbaar stellen voor de arbeidsmarkt. De taaleis vormt hier een belangrijk onderdeel in. De indiener houdt hierbij rekening met een individuele beoordeling. Van belang hierbij is artikel 18, zevende lid. Dit lid introduceert de hardheidsclausule: het college verlaagt de bijstand niet in het geval de aanvrager begonnen is met het volgen van een opleiding, of indien er – gelet op alle omstandigheden – zeer dringende redenen hiertoe bestaan en als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

De Raad van State merkt verder terecht op dat de WWB de mogelijkheid biedt om in het kader van re-integratie op de arbeidsmarkt verplichtingen op te leggen aan uitkeringsgerechtigden. De indiener is van deze mogelijkheid op de hoogte, maar wil benadrukken dat het beheersen van de Nederlandse taal niet enkel gericht is op re-integratie. Dit is zeker een zeer belangrijke reden om de taal te beheersen (en dus uit de bijstand te komen), maar daarnaast is het beheersen van de taal ook van groot belang in het sociaal(-economisch) verkeer van belanghebbende. Om goed mee te doen in de Nederlandse samenleving, zowel in werk als

privé, is het beschikken over voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal een vereiste. Dat gaat dus verder dan enkel de re-integratieverplichting.

Ook is de Raad van State van mening dat personen die een gebrek aan dergelijke vaardigheden en kennis hebben, een achterstand hebben op de arbeidsmarkt. Juist dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat de taalachterstand wordt weggewerkt en er sprake is van een verbeterde integratie. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is er een hardheidsclausule ingebouwd, waardoor er ruimte is geboden voor individuele beoordeling.

De indiener hecht eraan hierbij op te merken dat het te behalen niveau van de aanvrager is gesteld op niveau A2. Dit is een basale beheersing van de taal. Bovendien sluit het taalniveau A2 aan bij de eisen die gelden op grond van de Wet Inburgering. Het taalniveau A2 houdt het volgende in:

«Kan zinnen en vaak voorkomende uitdrukkingen over onderwerpen van onmiddellijk belang begrijpen (bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, boodschappen en werk). Kan in alledaagse situaties communiceren over vertrouwde en alledaagse onderwerpen. Kan op eenvoudige wijze aspecten van zijn/haar achtergrond, zijn/haar onmiddellijke omgeving, zijn/haar onmiddellijke behoeften beschrijven».¹ De taaleis is geen onmogelijke horde die mensen moeten nemen om bijstand te krijgen. Het gaat erom dat de persoon zich kan uitdrukken teneinde zich verstaanbaar te maken op het werk en in het dagelijks leven.

2. Juridische randvoorwaarden

a. Zorgplicht

Verschillende verdragen bevatten een zorgplicht voor de overheid met betrekking tot sociale bijstand en met betrekking tot bijstand voor huisvesting voor een ieder die niet over voldoende middelen beschikt. Gewezen kan worden op artikel 13 van het Europees Sociaal Handvest en de artikelen 30 en 31 van het Herziene Europees Sociaal Handvest. Deze artikelen richten zich met name op de wetgever. Voorts kan worden gewezen op artikel 34, derde lid, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (voor zover dit op grond van artikel 51, eerste lid, van het handvest voor Nederland in dezen van belang zou kunnen zijn). De bijstand vervult een belangrijke functie in de nakoming van de vorengenoemde internationaalrechtelijke verplichtingen. Dat houdt niet noodzakelijkerwijs in dat uitsluiting van bijstand zonder meer in strijd komt met de bedoelde zorgplicht. Er kan immers ook op andere wijze worden voorzien in de benodigde ondersteuning van het levensonderhoud. Gelet op de functie van de bijstand in de nakoming van de zorgplicht zal bij algehele uitsluiting van bijstand dan wel verzekerd moeten zijn dat ondersteuning in enige andere vorm, op wat voor wijze dan ook, wordt geboden. Het voorstel voorziet daarin niet. Voorts geeft het voorstel geen inzicht in de gevolgen die uitsluiting heeft voor de kinderen van de betrokkenen. De Raad wijst in dit verband op enkele verdragen inzake de rechten van ouders en kinderen op een passende sociale en economische bescherming.²

¹ <http://www.inburgeringsexamen.info/artikel/taalniveau>

² Gewezen kan worden op het Europees Sociaal Handvest (met name artikel 16), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (met name artikel 27) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (artikelen 24, 33 en 34), alsmede artikel 8 EVRM (zie in dit verband Centrale Raad van Beroep 19 april 2010 (LJN BM0956; 09/1082 WMO).

De Raad is gelet op het vorenstaande van oordeel dat het geheel uitsluiten van bijstand aan personen die legaal op het Nederlands grondgebied verblijven zonder tegelijk in een alternatief te voorzien, in strijd is met de vorengenoemde internationaalrechtelijke verplichtingen.

Zoals in de Notitie «Uitwerking varianten migratie en sociale zekerheid», behorend bij de brief W&B/URP/06/7663, is vermeld, merkt de indiener op dat verdragen zoals het Europees Sociaal Handvest (ESH) Nederland vrijlaten om uitkeringsvoorwaarden naar eigen inzicht vast te stellen.

Ten aanzien van de opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot het ESH merkt de indiener op dat deze een statenklachtrecht noch een individueel klachtrecht kent, en evenmin een rechterlijke instantie. Artikel 13 van het ESH is een algemeen omschreven sociale doelstelling waaraan geen onvoorwaardelijk en nauwkeurig bepaald subjectief recht in de vorm van een (afdwingbare) aanspraak op bijstand valt te ontleen.

Ook ten aanzien van de beschermende werking van het Herziene Europees Sociaal Handvest is de indiener de mening toegedaan dat volkenrechtelijke binding ontbreekt bij uitspraken van het ECSR.

Artikel 34, lid 3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie stipuleert dat het recht op bijstand verzekerd wordt onder het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden. Zoals de Raad van State terecht opmerkte bepaalt artikel 51 lid 1 van het Handvest dat: «De bepalingen van dit handvest zijn gericht tot de instellingen en organen van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen». In dit kader merkt de indiener op, wederom onder verwijzing naar de Notitie «Uitwerking varianten migratie en sociale zekerheid», behorend bij de brief W&B/URP/06/7663, dat de Nederlandse wetgever in principe vrij is om aan de nationale wetgeving een inhoud te geven die beleidsmatig wenselijk wordt geacht. Het stellen van redelijke voorwaarden voor het ontvangen van een uitkering is hiervan een voorbeeld. Bij het uitwerken van het grondwettelijk 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 in het bestaan anderzijds. De indiener is van mening dat onderhavig Voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State deze waarborgen omvat. Temeer daar het getrapte systeem ervoor zorgt dat de belanghebbende bij bijstand een redelijke termijn wordt gegeven om de Nederlandse taal te leren. Bovendien heeft de indiener, zoals eerder vermeld, een hardheidsclausule ingebouwd.

De indiener benadrukt dat art. 55 van de WWB de mogelijkheid biedt tot nadere verplichtingen. Het college kan, naast de verplichtingen die in hoofdstuk 2 van de WWB worden genoemd, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid, WWB verplichtingen opleggen die strekken tot arbeidsinschakeling, dan wel die verband houden met aard en doel van een bepaalde vorm van bijstand of die strekken tot vermindering of beëindiging. Het beheersen van de Nederlandse taal op A2-niveau is naar de mening van de indiener hier een belangrijk onderdeel van.

b. Gelijkheidsbeginsel: proportionaliteit

In het voorstel wordt het recht op bijstand uitgesloten voor die vreemdelingen die niet aan een minimumeis van taalvaardigheid voldoen.

Het gevolg is dat voor het recht op bijstand onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen personen die allen legaal in Nederland verblijven.

In dit verband zijn de gelijke behandelingsbepalingen, met name artikel 26 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 14 en Protocol nr. 12 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede artikel 1 van de Grondwet van belang. Verder wordt discriminatie (onder andere

naar nationaliteit) binnen de reikwijdte van het Verdrag betreffende de Europese Unie bestreken door verschillende bepalingen terzake (artikel 21, tweede lid, Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikelen 2, 3, 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de gelijke behandelingsrichtlijnen.¹

De vreemdelingrechtelijke status maakt op zichzelf in een aantal gevallen beperkingen mogelijk ter zake van het recht op sociale voorzieningen. Een daaraan gerelateerd onderscheid tussen verschillende groepen voor hun aanspraak op bijstand hoeft dan ook niet bij voorbaat te worden uitgesloten. Het in de bijstand aanleggen van een taalvaardigheidstoets voor een bepaalde groep vreemdelingen roept echter spanning op met het gelijkheidsbeginsel in relatie tot andere groepen in de bijstand (vreemdelingen en personen met de Nederlandse nationaliteit). De integratie- en taalvaardigheidsproblematiek, die aanleiding is tot het voorstel, is immers niet beperkt tot de groep vreemdelingen voor wie de in het voorstel opgenomen maatregel kan gelden.

De Raad heeft in dit verband voorts grote twijfel bij de proportionaliteit van het voorstel. Daarbij acht hij in het bijzonder van belang dat, zoals hiervoor in punt 1 nader is uiteengezet, het wetsvoorstel «het paard achter de wagen spant»: de koppeling van de taalbeheersingseis aan het recht op bijstand leidt ertoe dat degenen die verstoken worden van bijstand omdat zij de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, de mogelijkheid vrijwel wordt ontnomen om de taal te leren beheersen. Zij ontberen immers de minimale middelen van bestaan en zullen zich in de eerste plaats erop richten op andere wijze in hun levensonderhoud te voorzien in plaats van de taal te leren. Het doel van integratie en het middel van uitsluiting van de bijstand sluiten op deze wijze niet op elkaar aan. Voorts merkt de Raad op dat, zoals ook naar voren komt in de brief van de minister van de Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 september 2009 die de indiener aanhaalt in zijn toelichting², het creëren van een band van duurzame aard een individueel proces is waarvoor ook andere elementen dan taalbeheersing van betekenis zijn, hoe belangrijk de rol van taalbeheersing daarbij ook is. De problematiek van taalachterstanden is voorts niet uniek voor niet-westerse allochtonen die onder de werksfeer van het voorstel kunnen vallen. Ook verschillende autochtonen en allochtonen met een Nederlandse nationaliteit, alsmede de groepen vreemdelingen voor wie het voorstel niet geldt, kunnen, blijkens het rapport van de Commissie Bakker³, gerekend worden tot de 1½ miljoen functioneel analfabeten. Het opleggen van een resultaatsverplichting gaat veel verder dan de inspanningsverplichtingen die in het kader van de WWB nu al kunnen worden opgelegd.

Uit een oogpunt van proportionaliteit kunnen voorts ook vraagtekens worden gezet bij de ingrijpendheid van het voorstel, namelijk het volledig onthouden van bijstand, in plaats van het eventueel verlagen van de uitkering als prikkel, zoals dat bijvoorbeeld in de WWB reeds mogelijk is in verband met reïntegratieverplichtingen.

Gelet op het vorenstaande betwijfelt de Raad ernstig of het voorstel voldoet aan de eis van proportionaliteit in het kader van de gelijkebehandelingstoets.

De Raad adviseert het voorstel in het licht van het vorenstaande nader te bezien.

De Raad van State merkt op dat voor het recht op bijstand onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen die allen legaal in Nederland verblijven. Zoals eerder vermeld heeft de indiener naar aanleiding van de

¹ Zie met name richtlijn nr. 2000/43/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PbEG L 180) en richtlijn nr. 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PbEG L 303).

² Kamerstukken II 2009/10, 32 149, nr. 1, blz. 7.

³ Advies van de Commissie arbeidsparticipatie, Naar een toekomst die werkt, juni 2008.

opmerkingen van de Raad van State dit voorstel gewijzigd. De taalvaardigheidstoets geldt niet alleen meer voor bepaalde groepen vreemdelingen, maar voor een ieder die in Nederland een beroep op bijstand wil doen.

De Raad van State heeft twijfel ten aanzien van de proportionaliteit van dit voorstel en is van mening dat degenen die verstoken worden van bijstand wegens het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal de mogelijkheid wordt ontnomen het Nederlands te leren. Zoals eerder vermeld in deze reactie op het advies van de Raad van State, is de indiener ervan overtuigd dat dit voorstel ertoe bijdraagt om mensen te stimuleren Nederlands te leren. Daarbij merkt de indiener op dat bij de nota van wijziging gekozen is voor een getrappt systeem. Hierbij wordt aan de belanghebbende binnen een redelijke termijn de mogelijkheid te geven de Nederlandse taal te beheersen. Aldus is het aan de belanghebbende zelf om te voorkomen dat er 100 procent op zijn bijstand wordt gekort. Het getrapte systeem zorgt er binnen een redelijke termijn voor dat de belanghebbende een eigen verantwoordelijkheid heeft om te laten zien dat hij de Nederlandse taal beheerst.

De indiener houdt hierbij rekening met een individuele beoordeling. Van belang hierbij is artikel 18, zevende lid. Dit lid introduceert de hardheidsclausule, waarbij de bijstand niet wordt verlaagd. Het aanvragen en voldoen aan de geplande opleiding, het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, of zeer dringende omstandigheden van het geval kunnen hiertoe leiden.

De opmerking van de Raad van State dat uit het oogpunt van proportionaliteit ook vraagtekens kunnen worden gezet bij de ingrijpendheid van het voorstel, namelijk het onthouden van bijstand, heeft de indiener ter harte genomen. Zoals de Raad van State opmerkte is gekozen voor een prikkel. Onder verwijzing naar hetgeen de indiener eerder heeft opgemerkt is gekozen voor een getrappt systeem waarbij aan de belanghebbende binnen een redelijke termijn de mogelijkheid wordt gegeven de Nederlandse taal te beheersen.

3. Onverlet het voorgaande merkt de Raad het volgende op.

Het wetsvoorstel en de toelichting geven er geen blijk van dat de mogelijke samenhang, overlap en interferentie met de Wet inburgering is bezien. Volstaan wordt met op te merken dat de taaltoets gebruikt kan worden die bij de afronding van de inburgeringscursussen in het kader van genoemde wet wordt gehanteerd. Naar het oordeel van de Raad dient evenwel nader ingegaan te worden op de verhouding tussen het wetsvoorstel en de Wet inburgering. De Wet inburgering ziet in belangrijke mate op dezelfde doelgroep als het wetsvoorstel, en vormt het kader op grond waarvan aan vreemdelingen voorgeschreven wordt dat zij over het taalbeheersingsniveau (A2) dienen te beschikken. Deze wet tezamen met het Besluit inburgering geeft een uitgewerkt stelsel van bevoegdheden, verplichtingen, examinering en sanctionering. Daarenboven eist de Vreemdelingenwet 2000 in samenhang met het Vreemdelingenbesluit 2000 dat vreemdelingen die in aanmerking willen komen voor een vergunning onder beperking voortgezet verblijf en de vergunning voor onbepaalde tijd (asiel en regulier) het inburgeringsexamen (waaronder Nederlandse taalbeheersing op niveau A2) moeten hebben behaald. Naar het oordeel van de Raad dient derhalve de samenhang van het wetsvoorstel met de Wet inburgering en het vreemdelingenrecht geschetst te worden; in dat kader dient ook de proportionaliteit (zie punt 2) van de voorgestelde regeling gegeven de bestaande mogelijkheden aan de orde gesteld te worden. Zo impliceert inburgeringsplich-

tigheid onder de Wet inburgering dat de vreemdeling – behoudens voor zover het overgangsrecht daarin voorziet – ingevolge het wetsvoorstel geen aanspraak heeft op bijstand; terwijl anderzijds weigering van bijstand omdat men het niveau A2 niet beheerst, impliceert dat niet voldaan is aan de inburgeringsplicht. Daarnaast ontbeert het wetsvoorstel een regeling vergelijkbaar met de Wet inburgering en het Besluit inburgering ter zake van de examinering en de in dat verband gestelde eisen, verplichtingen en ontheffingen in verband met bijvoorbeeld belemmeringen.

De indiener merkt op dat door de wijzigingen in het Voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State dit voorstel niet slechts meer ziet op vreemdelingen, maar op een ieder die zich in Nederland bevindt. Derhalve ziet het voorstel niet meer op dezelfde doelgroep als bij de Wet Inburgering. Wat betreft de ontheffingen in verband met belemmeringen, verwijst de indiener naar hetgeen eerder is vermeld omtrent de hardheidsclausule.

4. In het voorstel is de taaleis neergelegd in artikel 11 WWB. Dat artikel bevat de definitie van rechthebbende. Artikel 13 WWB regelt een aantal situaties waarin uitsluiting van het recht op bijstand plaatsvindt. Het voorstel betreft naar zijn aard uitsluiting. De Raad adviseert dan ook bij handhaving van het voorstel, de desbetreffende bepalingen in artikel 13 op te nemen.

De indiener heeft kennisgenomen van het advies van de Raad van State en heeft in het gewijzigde wetsvoorstel de betreffende bepalingen in een ander artikel gezet. De indiener heeft gekozen voor artikel 18, omdat daar de bepalingen in staan waarin het college de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemt op de omstandigheden. Bovendien worden in dit artikel ook redenen genoemd om de bijstand eventueel te korten. De indiener is daarom van mening dat de desbetreffende bepalingen het best passen in artikel 18.

Resumerend hebben de opmerkingen van de Raad van State ertoe geleid dat het wetsvoorstel is gewijzigd ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel en dat een hardheidsclausule is toegevoegd. Ten aanzien van de effectiviteit deelt de indiener de kritiek van de Raad van State niet. De indiener is van mening dat de uiterste sanctie, het volledig korten van de bijstand, een dusdanig onaantrekkelijk vooruitzicht is, dat dit voor belanghebbende een stimulans zal zijn om het Nederlands te gaan leren. Het zich goed kunnen uitdrukken in de Nederlandse taal is een zeer belangrijk element voor het kunnen participeren en integreren in onze maatschappij, voor deelname aan de arbeidsmarkt en aan het sociaal-maatschappelijk verkeer. De indiener is van mening dat dit voorstel hier mede toe zal bijdragen.

De indiener heeft op advies van de Raad van State ervoor gekozen om een prikkel in te bouwen. Zo kan in alle redelijkheid van de belanghebbende, bij de aanvraag op bijstand, worden verlangd dat deze zich inspant om de Nederlandse taal te beheersen.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

De indiener,
Van Nieuwenhuizen