



p/a Inspraakorgaan Turken
Vechtensteinlaan 16-2
3555 XS Utrecht
Nederland

t. 31-30-2343625
e. info@iot.nl

Aan de Secretaris-Generaal van de Europese Commissie
Rue de la Loi 200
B-1049 Brussel
België

Utrecht, 20 april 2015

Ons kenmerk: 027-15AA.HS

Mijnheer de Secretaris-generaal,

Het Lize, kennis- en informatiecentrum Europese migranten werkt op het brede terrein van Europese migratie en Europese migranten in Nederland en verzamelt en ontsluit relevante kennis en expertise met betrekking tot Europese migranten in Nederland. Uit hoofde van die werkzaamheden vormt het Lize een netwerk van organisaties en initiatieven van migranten uit andere EU-landen en komt Lize op voor de belangen van Unieburgers uit andere lidstaten in Nederland.

De Stichting Inspraakorgaan Turken (IOT) is een overlegorgaan van de Nederlandse regering en vormt een samenwerkingsverband van negen landelijke federaties van Turkse immigranten in Nederland dat tot doel heeft de belangen te verdedigen van de Turkse gemeenschap.

Het Lize en het IOT richten zich tot de Europese Commissie in verband met de schending van het Unierecht door Nederland die blijkt uit de aanvaarding van de *Wet van 8 april 2015 tot Wijziging van de Wet werk en bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan die wet (Wet taaleis WWB)*, Staatsblad 2015, nr. 136. Zoals wij hieronder graag uiteen willen zetten leidt deze Wet tot discriminatie van onderdanen van lidstaten van de Europese Unie en van Turkse burgers op een wijze die in strijd is met het Europese recht.

Hoofddregel van de Wet taaleis WWB is dat gemeenten gehouden zijn ontvangers van bijstand aan een formele taalvaardigheidstoets te onderwerpen en de bijstand trapsgewijs te verminderen, tenzij de bijstandsgerechtigde

1. gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd,
2. een diploma inburgering heeft behaald of
3. een ander document kan overleggen waaruit blijkt dat hij vaardigheden op minimaal het referentieniveau 1F worden beheerst.

Als de bijstandsgerechtigde geen van deze bewijzen kan overleggen wordt door het College van Burgemeester en Wethouders een taalvaardigheidstoets afgenomen waaruit moet blijken dat hij de Nederlandse taal mondeling en schriftelijk voldoende beheerst. Indien dat niet het geval is wordt de bijstand eerst met twintig, daarna met veertig en tenslotte met honderd procent verlaagd.

Van de vermindering van de bijstand wordt alleen afgezien als de aanvrager binnen een maand begint met het leren van de Nederlandse taal, of indien er dringende redenen bestaan om af te zien van verlaging, dan wel indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Doel van de Wet is het vergroten van de kansen van bijstandsgerechtigden om te participeren op de arbeidsmarkt.

1. Tweeërlei verplichtingen

Naast deze nieuwe mogelijkheid in artikel 18b van de Participatiewet (voorheen Wet Werk en Bijstand) om uitkeringsgerechtigden te verplichten de Nederlandse taal te leren biedt en bood de Participatiewet al de mogelijkheid om uitkeringsgerechtigden te verplichten Nederlands te leren.

Artikel 9 lid, 1 onder b van de Participatiewet luidt:

1. De belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is, vanaf de dag van melding (...)verplicht:

b. gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak (...);

Ook bestond reeds voor de invoering van de Wet taaleis WWB de mogelijkheid om de bijstand te verlagen als uitkeringsgerechtigden zich onvoldoende inspanden om Nederlands te leren. Immers, artikel 18 lid 4 onder f van de Participatiewet luidt:

4. Het college verlaagt in ieder geval de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen:

(...)

f. het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;

Het verschil tussen de hierboven aangehaalde bepalingen en de nieuwe bepaling in artikel 18b dat krachtens de Wet taaleis WWB aan de Participatiewet wordt toegevoegd is, dat in het al bestaande Artikel 9 lid, 1 onder b wordt gesproken over het gebruik maken van een aangeboden voorziening, terwijl krachtens het nieuwe artikel 18b bijstandsgerechtigden kunnen worden verplicht tot het volgen van een taalcursus zonder dat de gemeente een voorziening hoeft aan te bieden. Bovendien is de gemeente op het nieuwe artikel 18b verplicht om de bijstand te verminderen als de verwerving van de taalkennis op eigen kosten niet snel genoeg gaat. Voor andere bijstandsgerechtigde kan de gemeente tot vermindering van de bijstand besluiten.

Zoals wij hieronder zullen betogen kunnen vrijwel uitsluitend bijstandsgerechtigden, die naar Nederland zijn gemigreerd, gedwongen worden tot het volgen van een taalcursus op eigen kosten. Dit treft eveneens bijstandsgerechtigden die tegen het onderscheid op grond van nationaliteit worden beschermd door het Europese recht, zoals Unieburgers en Turkse burgers.

2. Taaleis en arbeidskansen

Het wordt door ons niet betwist dat een betere beheersing van de Nederlandse taal kan leiden tot vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt van bijstandsgerechtigden. Of dat zo is, dient ons inziens echter individueel te worden vastgesteld. Een collectieve verplichting tot het volgen van een (zelf bekostigde) taaleis met als sanctie de geleidelijke afbouw en tenslotte stopzetting van de bijstand is onnodig en disproportioneel.

Uit een studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2012 blijkt dat gemeenten bij een gebrek aan taalvaardigheid nauwelijks sancties opleggen omdat de betrokken bijstandsontvangers vaak vanwege psychische problemen of fysieke belemmeringen toch geen kans op de arbeidsmarkt hebben.¹ Het ligt bij deze personen dus niet primair aan het gebrek aan taalvaardigheid dat zij de bijstand ontvangen.

Het Nibud (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting) onderzocht in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) of bijstandsgerechtigden hun eigen inburgeringscursus zouden kunnen betalen. Daarbij werd uitgegaan van een gemiddelde kostprijs van € 6.000,-, hetgeen overigens minder is dan de prijs van een taalcursus voor analfabeten of zeer laag geletterden, die in sommige gevallen zal moeten worden bekostigd. Het Nibud kwam tot de slotsom dat een gezin met twee kinderen dat van de bijstand leeft niet in staat is om dat bedrag te betalen. Maximaal zou een dergelijke gezin een maandelijkse last van ten hoogste vijftien euro kunnen dragen. Het duurt dus 500 maanden, ruim 41 jaar duren, voor de cursus is betaald.²

In zijn advies over een eerdere versie van de Wet stelde de Raad van State:

'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. (...) Uitsluiting van de ouders van een beroep op bijstand kan het risico meebrengen dat dergelijke verbeteringen bij hun kinderen in mindere mate optreden.³

Uit een reeks van onderzoeken is gebleken dat gezinnen van bijstandsgerechtigden het hoofd nauwelijks boven water kunnen houden. De verplichting om de kosten voor een taalcursus moeten opbrengen zal het bestaan van deze gezinnen verder in het ongerede brengen en dat is allerminst bevorderlijk voor de arbeidsinschakeling.

3. De doelgroep van artikel 18b

Uit de aankondiging de Wet taaleis WWB in het regeerakkoord van het zittende kabinet valt reeds op te maken dat deze wet in het bijzonder bedoeld is voor migranten:

'Inburgeringsinspanningen worden consequent en vanaf het begin gevolgd. Wie zich onvoldoende inzet verliest de verblijfsvergunning, met uitzondering van degenen met een verblijfsvergunning asiel. Maar ook voor de laatste groep geldt dat zij zich in moeten zetten om belemmeringen voor werk, zoals het niet beheersen van het Nederlands, weg te nemen. Alleen dan kunnen zij in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering.⁴

In haar Memorie van antwoord aan de Eerste Kamer schrijft de staatssecretaris van SZW dat er twee groepen in Nederland zijn die de Nederlandse taal op een lager niveau machtig zijn dan het 1F referentieniveau, de analfabeten (250.000 personen) en zeer laaggeletterden (300.000 personen)⁵. Van deze groepen is de herkomst niet bekend. Van de ongeveer 1.2 miljoen laaggeletterden, waaronder de analfabeten en de zeer laaggeletterden vallen, is evenwel ongeveer zeventig procent autochtoon en dertig procent van allochtone herkomst.⁶ Er zijn dus evenzeer autochtonen als

¹ SCP-publicatie 2012-20, *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers*. Patricia van Echtelt en Maurice Guiaux, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, augustus 2012.

² Afbetalingsmogelijkheden inburgeringscursus. Een onderzoek in opdracht van de VNG, Utrecht, april 2004.

³ TK 2010 - 2011, 32 328, nr. 5.

⁴ Bruggen slaan, regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012. P. 31.

⁵ EK 2014 – 2015, 33975, B.

⁶ Jeanne Kurvers, Wat weet een analfabeet over taal en schrift? Zie: <http://www.taalcanon.nl/vragen/wat-weet-een-analfabeet-over-taal-en-schrift/>

allochtonen, die vanwege taalbeheersing in hun participatie op de arbeidsmarkt worden belemmerd. Op autochtone Nederlanders die analfabeet zijn, zal de nieuwe wet, vanwege de vrijstellingen slechts zelden van toepassing zijn. De wet zal daarentegen wel van toepassing zijn op bijstandsgerechtigde Unieburgers die niet analfabeet of laaggeletterd zijn, maar desondanks het Nederlands onvoldoende beheersen.

Nederland kent sinds 1 januari 1901 een algemene leerplicht. Die leerplicht is in 1969 verlengd van zes naar negen jaar. Op grond daarvan mag worden aangenomen dat er slechts in uitzonderlijke gevallen autochtone Nederlandse bijstandsgerechtigden zullen zijn die geen vrijstelling krijgen van de verplichting om op eigen kosten een taalcursus te volgen op grond van de omstandigheid zij tenminste acht jaar Nederlandstalig onderwijs hebben gevolgd.

4. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Het discriminatoire karakter van de Wet taaleis WWB is naar onze mening in strijd met artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat in het eerste lid discriminatie verbiedt op grond van onder meer etniciteit en in het tweede lid discriminatie op grond van nationaliteit. Tevens is naar onze mening sprake van strijdigheid met Artikel 34 van het Handvest, dat verplicht tot eerbiediging van het recht op sociale bijstand en een waardig bestaan.

De onlangs vastgestelde Wet taaleis WWB is voor drie categorieën niet-Nederlanders strijdig met het Unierecht: voor burgers van andere EU lidstaten, voor houders van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen derdelanders en voor Turkse burgers.

5. Unieburgers

Wat betreft *burgers van andere EU-lidstaten* is deze nieuwe taaleis een schoolvoorbeeld van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit omdat burgers van andere lidstaten, in feite veel vaker niet aan die eis kunnen voldoen dan Nederlanders. Bovendien is er sprake van directe discriminatie op grond van nationaliteit omdat, zoals hiervoor werd uiteengezet, praktisch alle Nederlanders in de wet zijn vrijgesteld van de verplichting om de Nederlandse taaltoets af te leggen. Derhalve is die taaleis in strijd met de verplichting tot gelijke behandeling neergelegd in de artikelen 18(1) en 45 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 24 van de Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (2004/38). De nieuwe wet treft ook Unieburgers en derdelanders met een permanent verblijfsrecht op grond van artikel 16 van richtlijn 2004/38.

Een dergelijke discriminatoire maatregel kan alleen worden gerechtvaardigd op basis van objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel. Ook indirecte discriminatie is volgens vaste rechtspraak van het EU Hof van Justitie sinds het arrest Pinna uit 1986 verboden. In dat arrest oordeelde het Hof 'dat het beginsel van gelijke behandeling niet enkel openlijke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden' ⁷

Tussen nationaliteit en taalkennis bestaat een nauw verband. Aan de rechtvaardiging van een dergelijke taaleis worden door het Hof van Justitie daarom, net zoals bij een verblijfsduur- of woonplaatsseis, hoge eisen gesteld. Een taaleis kan gerechtvaardigd zijn indien op grond van een individuele beoordeling is vastgesteld dat de kansen van de betrokkene tot (hernieuwde) toetreding tot de Nederlandse arbeidsmarkt door die taalkennis daadwerkelijk worden vergroot. Het doel van de taalkennistest is dan dus relevant en legitiem. Analfabete Nederlanders die bijstand ontvangen of aanvragen zijn echter, zoals wij hiervoor hebben betoogd, bijna altijd vrijgesteld van de taalttest en als zij de Nederlandse taal onvoldoende beheersen om arbeid te vinden zijn de gemeenten verplicht om hen een taalcursus aan te bieden. Bovendien is het middel van de wet (verlaging of stopzetting van de bijstandsuitkering), noodzakelijk noch geschikt om dat doel te bereiken. De ongelijke behandeling van Nederlanders en andere Unieburgers die uit de wet voortvloeit, is derhalve niet gerechtvaardigd. In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt ook de bescherming van het economisch welzijn van Nederland als doel of rechtvaardiging van de maatregel genoemd. Het valt echter moeilijk in te zien

⁷ Arrest van 15 januari 1986, par.23, zaak 41/84, Jurispr. 1986.

hoe een maatregel die de overheid aan vermindering van uitkeringen evenveel oplevert als zij aan extra uitvoeringskosten vergt, bijdraagt aan het economisch welzijn van Nederland.⁸

6. Derlanders die houder zijn van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen

Wat betreft burgers van niet-EU staten, *derdelanders* die houder zijn van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen (de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier van artikel 21 Vw) is die taaleis in strijd met artikel 11(1)(d) van de richtlijn langdurig ingezetenen burgers van derde landen (richtlijn 2003/109). Volgens die bepaling hebben deze langdurig ingezetenen derdelanders wat betreft bijstandsverlening aanspraak op gelijke behandeling als Nederlanders. Die aanspraak laat geen indirecte vorm van ongelijke behandeling door het stellen van een taaleis toe. In feite zullen niet-Nederlandse ingezetenen immers veel vaker dan Nederlanders worden getroffen door deze taaleis, door de verplichting om zelf de taal cursus te betalen en door de wettelijk voorgeschreven vermindering van hun bijstandsuitkering. Het is zeer onwaarschijnlijk dat het Hof van Justitie het verbod van indirecte discriminatie hier niet van toepassing zal achten. Dit te meer nu het doel van richtlijn 2003/109 is de betrokken derdelanders een aantal uniforme rechten te verlenen 'die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen' (punt 2 considerans).

Het Hof van Justitie heeft in het arrest Kamberaj van 24 april 2012⁹ geoordeeld dat de verwijzing naar het nationale recht in artikel 34 EU Grondrechtenhandvest en in artikel 11(1)(d) van 2003/109 niet betekent dat de lidstaat in zijn wetgeving het beginsel van gelijke behandeling kan negeren:

77. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat wanneer de wetgever van de Unie uitdrukkelijk heeft verwezen naar de nationale wetgeving, zoals het geval is in artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109, het niet aan het Hof is om aan de betrokken termen een zelfstandige en uniforme definitie te geven overeenkomstig het recht van de Unie.¹⁰ Een dergelijke verwijzing impliceert immers dat de wetgever van de Unie de verschillen tussen de lidstaten in de definitie en exacte draagwijdte van de betrokken begrippen heeft willen eerbiedigen.

78. Het ontbreken van een autonome en uniforme definitie overeenkomstig het recht van de Unie van de begrippen sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming en de verwijzing naar het nationale recht in artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109 voor die begrippen impliceert echter niet dat de lidstaten bij de toepassing van het in dat artikel vastgelegde beginsel van gelijke behandeling het nuttig effect van richtlijn 2003/109 mogen aantasten.

79. Uit punt 3 van de considerans van richtlijn 2003/109 blijkt dat deze de grondrechten eerbiedigt en de beginselen in acht neemt die onder meer zijn erkend in het Handvest, dat volgens artikel 6, lid 1, eerste alinea, VEU dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft. Ingevolge artikel 51, lid 1, van het Handvest zijn de bepalingen hiervan gericht tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.

80. Bijgevolg dienen de lidstaten bij de bepaling, welke maatregelen inzake sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in hun nationale wetgeving zijn onderworpen aan het beginsel van gelijke behandeling van artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109, de rechten te eerbiedigen en de beginselen in acht te nemen die zijn neergelegd in het Handvest, inzonderheid die vermeld in artikel 34 daarvan. Lid 3 van dit laatste artikel bepaalt dat, om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, de Unie — en dus de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer leggen — „het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting [erkent en eerbiedigt], teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren’.

Turkse burgers kunnen, behalve aan de Richtlijn langdurig ingezetenen burgers van derde landen, ook rechten ontlenuen aan het Associatierecht tussen de Europese Unie en Turkije.

⁸ TK 2013 – 2014, 33 975 nr. 3.

⁹ ECLI:EU:C:2012:233.

¹⁰ Zie in die zin arrest van 18 januari 1984, Ekro, 327/82, Jurispr. blz. 107, punt 14.

7. Turkse burgers

Wat betreft *Turkse burgers* is de nieuwe taaleis in strijd met het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit in artikel 9 Associatieovereenkomst EEG-Turkije. Toetreding tot de arbeidsmarkt, het officiële doel van de nieuwe wet, valt immers onder de werkingssfeer van die overeenkomst. Bovendien is de wetswijziging in strijd met de gelijke behandelingsbepaling van artikel 10 van Associatieraadsbesluit 1/80. Het Hof van Justitie oordeelde in punt 85 van het arrest *Wählergruppe Gemeinsam* (C-171/01) dat *“het begrip „overige arbeidsvoorwaarden” als bedoeld in artikel 48, lid 2 [EEG-Verdrag] een ruime betekenis heeft, in die zin dat deze bepaling de gelijke behandeling voorschrijft met betrekking tot alles wat rechtstreeks of onrechtstreeks verband houdt met de uitoefening van een werkzaamheid in loondienst in de ontvangende lidstaat”*. Nu de onderhavige wet steun bij de toetreding tot arbeid en dus steun bij het vinden van werk tot doel heeft, is ook de gelijke behandelingsbepaling van artikel 10(2) van besluit 1/80 van toepassing..

De Centrale Raad van Beroep oordeelde in 2011 dat de Wet inburgering niet kan worden toegepast op Turkse burgers onder meer wegens strijd met artikel 9 van de Associatieovereenkomst, uitspraak van 16 augustus 2011.¹¹ Dat geldt evenzeer voor de onderhavige wet, nu Nederlanders praktisch allemaal zijn vrijgesteld van de taaltoets in die wet.

In feite is het gevolg van deze wetswijziging dat burgers van andere EU lidstaten, langdurig ingezeten derdelanders en Turkse burgers met een permanent verblijfsrecht in Nederland via de omweg van de Wet taaleis WWB alsnog een inburgeringsplicht wordt opgelegd die aan analfabete Nederlanders niet wordt opgelegd. Het gaat hier steeds om vreemdelingen van wie het verblijfsrecht niet beëindigd kan worden vanwege het beroep op bijstand en die op grond van het Unierecht en bepalingen in andere internationale instrumenten, zoals artikel 13(4) Europees Sociaal Handvest en artikel 1 Europees Verdrag Sociale en Medische Bijstand, een recht op gelijke behandeling als Nederlanders hebben wat betreft de verlening van bijstand.

8. Tenslotte

Bijstand is het laatste vangnet in onze samenleving. Door invoering van deze wet bestaat de kans dat een groep legale inwoners uit immigrantengroepen die toch al in een zwakke sociale positie verkeren (onvoltooide opleiding, analfabetisme, psychische of fysieke belemmeringen, oudere immigranten die al zeer lang legaal in Nederland wonen en een zeer laag inkomen hebben) nog verder marginaliseert.

Op grond van bovenstaande komen wij tot de conclusie dat de invoering van de *Wet taaleis WWB* in strijd is met het Unierecht. Derhalve verzoeken het Lize en het IOT de Commissie om gebruik te maken van haar bevoegdheid op grond van artikel 258 Verdrag inzake de werking van de Europese Unie om een eind te maken aan de inbreuk van Nederland op haar verplichting tot naleving van het Unierecht.

Gaarne tot een nadere toelichting bereid besluiten wij,
met de meeste hoogachting,

Namens Lize,
Kennis- en informatiecentrum Europese migranten



Christos Tsouvelekidis
(penningmeester)

Namens het IOT,
Inspraakorgaan Turken in Nederland



Emre Ünver
(voorzitter)

¹¹ ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959.