

Van der Hoeven

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 19.31 uur tot 21.15 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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 (30493).**

De **voorzitter**: Ik heet staatssecretaris Van Hoof wederom van harte welkom op deze laatste vergaderdag voor het reces van de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie staat hier met gemengde gevoelens. Zij onderschrijft enerzijds volmondig de Europese richtlijn die een aantal eerdere richtlijnen integreert en daarbij de verblijfsrechten regelt voor verschillende categorieën Unieburgers die binnen de Europese Unie van hun migratierechten gebruik willen maken. Zij onderschrijft eveneens de maatregelen die de WWB, de Wet studiefinanciering, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Vreemdelingenwet op deze richtlijn afstemmen. Anderzijds heeft mijn fractie grote problemen met wetsvoorstel 30493. Deze problemen zitten in het onderdeel dat in het eerste lid van artikel 11 van de WWB de woorden "hier te lande" vervangt door "in Nederland woonachtig". In de schriftelijke voorbereiding heeft de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de staatssecretaris voorgehouden dat deze inperking in strijd is met artikel 20, lid 3, van de Grondwet: "Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege." Mijn fractie is niet overtuigd door het antwoord van de staatssecretaris waarom dit zo'n vaart niet loopt. Als eerste het argument dat het wetsvoorstel geen wezenlijke verandering aanbrengt omdat het woonplaatscriterium nu ook al in de wet staat, namelijk in artikel 40. Dit artikel is onderdeel van het hoofdstuk over de uitvoering en legt vast welke gemeente bevoegd is jegens mensen met en zonder vast adres. Voor de vraag óf, en onder welke voorwaarden een recht ontstaat, moet men toch écht te rade gaan bij het nu te wijzigen artikel 11 dat deel uitmaakt van het hoofdstuk over rechten en plichten. Het eerste lid van deze bepaling is de concrete in de Grondwet voorgescreven vertaalslag van de opdracht van artikel 20, lid 3, van de Grondwet. Dit zal, als wij dit wetsvoorstel vanavond laten passeren, hiermee ernstig uit de pas gaan lopen. Ik heb althans

nog geen enkel argument gehoord waarom dat niet het geval is.

Voor alle duidelijkheid: de voorziene ongrondwettigheid richt zich uitsluitend tegen het te wijzigen eerste lid. Ten aanzien van de wetsbepaling in haar totaliteit zou mijn fractie de regering willen oproepen de koudwatervrees af te schudden voor alles wat Europa voorschrijft of lijkt voor te schrijven en om zich, net als bij eigen wetten, te concentreren op wat er feitelijk met deze of gene regel wordt bedoeld. Waarom zeg ik dit? De EU-richtlijn die wij vandaag in het wettelijk stelsel incorporeren, is er gekomen vanwege de wens van de lidstaten om tot een strakkere regeling te komen van bijstands- en andere uitkeringsrechten van Unieburgers die, en ik citeer de memorie van toelichting, "van hun migratierechten gebruik willen maken". Dat dit de overwegende strekking van dit wetsvoorstel is, blijkt wel uit het aantal woorden dat in de memorie van toelichting wordt gewijd aan a) Nederlanders en b) mensen die ons land binnenkomen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. De memorie van toelichting schakelt vrijwel onmiddellijk over naar de Unieburgers bedoeld in de leden 2 en 3 van artikel 11. Om die doelgroep gaat het derhalve bij dit wetsvoorstel en bij deze richtlijn. Graag horen wij van de staatssecretaris of hij dit met ons deelt. Artikel 20, lid 3, van de Grondwet spreekt daarentegen van Nederlanders tout court. Hun recht op bijstand wordt van overheidswege gegarandeerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat een Nederlandse migrant in Spanje die besluit naar Nederland terug te keren en die hier te lande arriveert zonder middelen van bestaan, recht op bijstand kán hebben, ook al is hij of zij nog niet in Nederland woonachtig. De opdracht daartoe vloeit voort uit artikel 20, lid 3, van de Grondwet en het recht daartoe is nog altijd verankerd in artikel 11 van de WWB.

Ik ben zo uitgebreid op dit thema ingegaan vanwege het antwoord van de staatssecretaris op de vragen hieromtrent van de commissie. Dit antwoord raakt immers het punt dat de commissie heeft aangevoerd niet of alleen zijdelings. De staatssecretaris laat ons weten dat de formulering uit artikel 20, lid 3, is overgenomen uit de ABW en dat toen niet is beoogd voor Nederlanders verdergaande aanspraken in het leven te roepen dan al in deze wet waren opgenomen. Wij nemen dit voor kennisgeving aan, maar wat wil de staatssecretaris hiermee zeggen? Bedoelt hij met dit feitje de toelaatbaarheid van de onderhavige wetswijziging te onderbouwen? Als dát het geval is, wil mijn fractie hier twee argumenten tegenin brengen met het verzoek hierop te reageren.

Het eerste argument. Het feit dat een grondwetswijziging van latere datum is dan een te wijzigen wetsbepaling en dat destijds beoogd is de strekking van de wetsbepaling in de Grondwet te laten terugkomen, wil nog niet zeggen dat als de wetgever op een later moment besluit de wetsbepaling strakker te formuleren, deze strakkere formulering zonder meer kan doorwerken in de Grondwet. Als men daarvan uitgaat, zou men immers de tweederderegule bij grondwetswijzigingen omzeilen.

Tweede argument. Bij de behandeling van de grondwetswijziging is een amendement in stemming gebracht waarmee de woorden "hier te lande" zouden worden vervangen door "allen die hun vaste woonplaats hier te lande hebben". Dit amendement is verworpen, omdat de formulering "allen" te ruim werd bevonden. Maar daarmee is er tegelijk ook voor gekozen om de

Westerveld

inperking die spreekt uit het begrip "woonplaats hebben" niet in de Grondwet op te nemen.

Mijn fractie heeft dus grote bezwaren tegen de voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 11. Deze bezwaren wegen voor ons dusdanig zwaar dat wij overwegen tegen het wetsvoorstel te stemmen als deze niet op een bevredigende manier worden weggenomen. Die consequentie zou mijn fractie echter betreuren. Wij zien om die reden de reactie van de staatssecretaris met méér dan gewone belangstelling tegemoet.

Mevrouw **Vedder-Wubben** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Dit is de eerste regel van de Grondwet.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen bevat primair wijzigingen die een uitvloeisel zijn van de totstandkoming van richtlijn 2004/38/EG. Echter, de regering heeft van de gelegenheid gebruikgemaakt om ook artikel 11, lid 1 van de Wet werk en bijstand te wijzigen. Door deze wijziging worden personen die in Nederland woonachtig zijn bijstandsgerechtigd.

Voor de volledigheid wil ik de tekst van het huidige artikel 11, lid 1, herhalen. "Iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege." Lid 2 van hetzelfde artikel stelt de hier te lande verblijvende vreemdeling gelijk aan de Nederlander, mits die vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft.

Het gewijzigde artikel 11, lid 1, komt te luiden: "Iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege." Lid 2 van hetzelfde artikel wijzigt "verblijvende" in "woonachtige".

Het lijkt een gering verschil, een vreemdeling die hier verblijft, of een vreemdeling die hier woonachtig is. Volgens de Van Dale is er echter een belangrijk verschil. Onder "woonachtig" wordt verstaan: wonend, gevestigd. Onder "verblijven" wordt verstaan: enige tijd wonen of logeren. Men hoeft dus niet gevestigd te zijn. Bovendien wil de CDA-fractie wijzen op artikel 20, lid 3, van de Grondwet. Nederlanders hier te lande die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. Hier wordt niet de extra eis gesteld dat Nederlanders in Nederland woonachtig moeten zijn. Zij moeten hier te lande zijn. Zoals eerder gememoreerd: "Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld."

In de memorie van toelichting wordt vermeld dat de wijziging slechts een verduidelijking is omdat in artikel 40, eerste lid, van de Wet werk en bijstand het recht op bijstand bestaat jegens het college van de gemeente waar de belanghebbende zijn woonplaats heeft. Tijdens de parlementaire behandeling is vastgesteld dat "woonplaats" bij gebrek aan een woonstede gelijk wordt gesteld aan werkelijk verblijf. De verduidelijking in artikel 11 lijkt dus overbodig. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of met deze verduidelijking geen discrepantie ontstaat met de Grondwet. Mevrouw Westerveld heeft het reeds uitgesproken. Ook in de tekst

van de richtlijn 2004/38/EG wordt gesproken over "het verblijven op het grondgebied van het gastland".

Het is de CDA-fractie duidelijk dat er volgens de richtlijn een verblijfsrecht is zolang de burgers van de Unie en hun familieleden geen onredelijke belasting vormen voor ons sociale bijstandstelsel. Het is de CDA-fractie echter niet duidelijk waarom daar de woonplaatsvereiste aan wordt gekoppeld. Kan de staatssecretaris aangeven waarom in de tekst van artikel 11, lid 1, de Nederlander woonachtig moet zijn in Nederland en welke consequenties het kan hebben voor zijn uitkering als hij hier niet woonachtig maar te lande is? Kan de staatssecretaris eenzelfde toelichting geven op de wijziging van het woord "verblijvend" in "woonachtig" in lid 2 en lid 3 van artikel 11? Met andere woorden: is de verduidelijking een inperking van de kring van rechthebbenden?

In de marge van het wetsvoorstel wordt in artikel V van het wetsvoorstel goedkeuring gevraagd om te laten vastleggen dat Nederland de in het Europees verdrag inzake sociale en medische bijstand (EVSMB) vastgelegde verplichtingen tot gelijke behandeling op bijstandgebied inzake de Wet werk en bijstand slechts aanvaardt voor zover die samenvallen met de overeenkomstige verplichtingen die gelden in EU-verband. Kan de staatssecretaris aangeven welke landen buiten de EU dit verdrag hebben geratificeerd? Gaan die landen akkoord met de door Nederland voorgestelde wijziging? Wat betekent goedkeuring van dit wetsvoorstel voor de burgers van lidstaten die wel het verdrag hebben geratificeerd, maar geen lid zijn van de EU?

De CDA-fractie wacht met spanning en belangstelling de reactie van de staatssecretaris af.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Hoewel de VVD-fractie zich kan vinden in de EG-richtlijn en dus ook in de strekking van dit wetsvoorstel, hebben wij een paar zeer cruciale vragen aan de staatssecretaris. In de Grondwet staat in artikel 20, lid 3, het volgende: "Nederlanders hier te lande die niet in hun bestaan kunnen voorzien, hebben een bij wet te regelen recht op bijstand van overheidswege." De tekst dateert uit het midden van de zeventiger jaren, toen het kabinet-Den Uyl deze tekst vastlegde in wet 13873 over de sociale grondrechten. Deze tekst staat in de Grondwet sedert 1983. In tegenstelling tot de sociale verzekeringswetten zoals de AOW, de AWBZ en andere, waarbij de nationaliteit geen primaire rol speelde – aldus de betreffende memorie van toelichting – werd het recht op bijstand alleen aan Nederlanders hier te lande gegarandeerd. Dat stond in het toenmalige artikel 19, lid 1. In deze memorie van toelichting staat verder duidelijk omschreven dat niet iedereen, ongeacht zijn nationaliteit, recht moet hebben op financiële bijstand. Dat zou immers, volgens deze memorie van toelichting, leiden tot een enorme toeloop van vreemdelingen naar ons land. Dit Grondwetsartikel heeft derhalve een duidelijke territoriale strekking, te weten "Nederlanders hier te lande".

In de brief van 20 juni jongstleden stelt de staatssecretaris dat met de bewoording "hier te lande" wordt beoogd om personen die slechts tijdelijk in Nederland verblijven, geen recht op bijstand te geven. Naar de mening van de VVD-fractie haalt de staatssecretaris daarmee tijd en ruimte door elkaar. De Grondwet praat

Swenker

over ruimte en territorialiteit en zegt niets over tijd ofwel over hoe lang een tijdelijk verblijf moet zijn. Sterker nog: in zijn handboek over de Grondwet stelt Kortmann ten aanzien van artikel 21, lid 3, uitdrukkelijk dat het gaat over in Nederland verblijvende Nederlanders, waarbij de eis van ingezetenschap niet wordt gesteld.

De zinsnede "Nederlanders hier te lande" in de Grondwet is ontleend aan de Bijstandswet en staat ook in de huidige WWB, in artikel 11, lid 1. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze tekst aangepast en veranderd in: "iedere in Nederland woonachtige Nederlander hier te lande". De staatssecretaris stelt dat het hier niet gaat om een inperking van rechten van Nederlanders, maar om een verduidelijking. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt weliswaar over verduidelijking gesproken, maar wordt tevens duidelijk gesteld dat wel degelijk sprake is van een aan te brengen onderscheid. Er moet namelijk onderscheid worden gemaakt tussen personen die in Nederland woonachtig zijn en personen die zich voor een tijdelijk doel in Nederland ophouden. Volgens de VVD-fractie is het van tweeën één: het is een verduidelijking en de toevoeging van het woord "woonachtig" kan dus gemist worden ofwel het is wel degelijk een wijziging of een interpretatie van beperkende aard.

In dit verband is het goed om het begrip "woonachtig" nader te bekijken. "Woonachtig zijn" strekt zich, in de tijd gezien, meestal over een langere periode uit dan een verblijf. Met het invoegen van het begrip "woonachtig" wordt derhalve duidelijk een beperking aangebracht ten aanzien van de groep van personen hier te lande die onder omstandigheden bijstand kunnen aanvragen. De staatssecretaris stelt in zijn brief van 20 juni jongstleden dat het begrip "woonachtig" ook in artikel 40 van de WWB wordt genoemd, maar het gaat hier om de uitvoering van de WWB, in die zin dat een persoon zich voor een bijstandsuitkering moet kunnen wenden tot het college van B en W in zijn woonplaats. Uit lagere regelgeving uit de Wet basisadministratie en uit jurisprudentie op basis van het Burgerlijk Wetboek blijkt echter dat bij het ontbreken van een woonplaats ofwel als een persoon geen woonstede heeft, zijn verblijfplaats de woonplaats is. Het onderscheid tussen "woonachtig zijn" en "verblijven" kan dus vaag zijn. Ook de Europese richtlijn stelt naar de mening van de VVD-fractie niet de eis van woonachtig zijn. Deze richtlijn gebruikt steeds het woord "verblijf". Wel bestaat er de nodige jurisprudentie om toch nog tot enige afbakening tussen "woonachtig zijn" en "verblijf houden" te komen. De vragen aan de staatssecretaris luiden dan ook:

1. Als het gaat om een verduidelijking, is het dan niet beter om het woord "woonachtig" te schrappen? Het zou de onduidelijkheid alleen maar kunnen vergroten, omdat in veel, ook hierop betrekking hebbende wetgeving het begrip "woonplaats" gelijk wordt gesteld met het begrip "verblijfplaats". De EG-richtlijn gaat uit van het begrip verblijfplaats. Waarom heeft de staatssecretaris deze term uit de richtlijn niet overgenomen?

2. Als het doel zou zijn om tot een inperking te komen van de groep personen die in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering is deze wijziging van de huidige tekst in de WWB, namelijk "eenieder in Nederland woonachtige Nederlander hier te lande" toch in strijd met artikel 20, derde lid, van de Grondwet omdat deze de kring van Nederlanders die een beroep zouden

kunnen doen op bijstand inperkt tot degenen die hier alleen woonachtig zijn?

3. Bij wijze van voorbeeld het volgende. Een Nederlander woont in Spanje maar heeft geen geld meer. Hij verlaat zijn woonplaats aldaar, hij schrijft zich uit en keert berooid terug naar Nederland. Hij trekt daar, bijvoorbeeld, in bij zijn familie en laat zich inschrijven bij de betreffende gemeente. Kan hij, indien hij aan de overige voorwaarden voldoet, direct in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering of moet hij, zoals andere Unieburgers, drie maanden wachten?

□

Staatssecretaris **Van Hoof**: Voorzitter. Het wetsvoorstel heeft alles te maken met de EU-richtlijn voor het vrije verkeer van personen. Die richtlijn is mede bepalend voor de mate waarin Unieburgers hier te lande aan de WWB bijstandsrechten kunnen ontnemen. Burgers van de EU en hun familieleden hebben gedurende de eerste drie maanden een verblijfsrecht in andere EU-lidstaten met als enige vereiste een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Dat is de zogenaamde vrije termijn. Door de nieuwe richtlijn geldt hiervoor niet meer de voorwaarde die eerder bestond, namelijk dat er voldoende eigen bestaansmiddelen waren. Met de wetswijziging van de Wet werk en bijstand wordt voorkomen dat Unieburgers ook in die vrije termijn bijstandsrechten kunnen claimen. Het is ook een direct gevolg van de discussie die wij in de Tweede Kamer hebben gevoerd, onder andere naar aanleiding van notities van het kabinet over migratie en sociale zekerheid. Naar aanleiding daarvan is, mede als gevolg van wijziging van de EU-richtlijn, dit wetsvoorstel aan de Kamer aangeboden.

Een extra aanleiding vormt de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de EU, waardoor landen met een zeer uiteenlopend niveau van sociale zekerheid deel uitmaken van de Unie. Het is een beetje hetzelfde argument dat gebruikt werd bij de Grondwet, namelijk de aanzuigende werking. Mevrouw Swenker citeerde dat. De wijziging van artikel 11 behelst dat een Unieburger die tijdens die zogenaamde vrije termijn, overigens rechtmatig, in Nederland verblijft niet tot de kring van de rechthebbenden van de Wet werk en bijstand behoort. Unieburgers die naar Nederland komen om werk te zoeken en die na de vrije termijn nog steeds geen werk hebben gevonden maar aan wie langer verblijf als werkzoekende wordt toegestaan omdat er een reële kans op een aanstelling is, zijn uitgesloten van de kring van rechthebbenden van de Wet werk en bijstand. In artikel 11 van de Wet werk en bijstand is geëxpliciteerd dat slechts personen die in Nederland woonachtig zijn, te onderscheiden van personen die zich slechts voor een tijdelijk doel in Nederland ophouden, bijstandsgerechtigd zijn. Dat vloeit indirect voort uit artikel 40, eerste lid, van de Wet werk en bijstand. Daarin staat dat men moet zijn bij de gemeente waarin men woont. Dat is de gemeente die de bijstand verstrekt. Er is dus een indirecte relatie met dat woonachtig zijn. In dit wetsvoorstel is dat ook het geval bij de personele werkingsfeer. Dat is in artikel 11 van de WWB opgenomen. Mevrouw Westerveld heeft verwezen naar de waarde van de toevoeging in artikel 11 en ik denk dat zij daar gelijk in heeft.

Ik maak nog een enkele opmerking over het derde lid van artikel 20 Grondwet. Het is voor het eerst in de

Van Hoof

Grondwet opgenomen bij de grondwetswijziging van 1983. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel in eerste lezing blijkt dat de bewoordingen van dit grondwetsartikel zijn ontleend aan de indertijd geldende Algemene Bijstandswet. In die wet werden de woorden "Nederlanders hier te lande" gebruikt. Met de opname van dat artikel wordt slechts beoogd het recht op bijstand grondwettelijk vast te leggen onder opdracht aan de wetgever om dat recht nader te regelen. Bij de grondwetsherziening werd niet beoogd voor Nederlanders verdergaande aanspraken in het leven te roepen dan al in de Algemene Bijstandswet waren opgenomen. De inwerkingtreding van deze grondwetsbepaling heeft dan ook geen aanleiding gegeven tot enige aanpassing van de bijstandswetgeving.

Vaststaat ook dat met de bewoordingen hier te lande in de Algemene Bijstandswet en derhalve ook in de Grondwet niet werd beoogd om ook personen die slechts tijdelijk in Nederland verblijven een recht op bijstand te verschaffen. De Algemene Bijstandswet, nu de Wet werk en bijstand, heeft altijd bepalingen bevat waaruit voortvloeit dat slechts personen die hun woonplaats in Nederland hebben – dat is ingezetene van Nederland zijn en woonstede in Nederland hebben – bijstandgerechtigd zijn. Die termen kunnen wat mij betreft als synoniemen worden beschouwd. In de Wet werk en bijstand is dit woonplaatscriterium thans terug te vinden in artikel 40. Dat het woonplaatsvereiste door dit wetsvoorstel nu expliciet ook in artikel 11 wordt opgenomen, moet dan ook niet worden gezien als een inhoudelijke wijziging maar als een verduidelijking van hetgeen altijd in de bijstandswetgeving besloten heeft gelegen. De toename van het aantal personen dat slechts tijdelijk in Nederland verblijft houdt, heeft aanleiding gegeven tot deze verduidelijking.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Ik heb de moeite genomen om eens in een handboek van Kortmann te kijken. Daarin staat dat het gaat over in Nederland verblijvende Nederlanders, met een noot 479. De term Nederlanders hier te lande stelt niet de eis van het ingezetenschap. Het is voldoende dat een Nederlander zich binnen de landsgrenzen bevindt. Dat spoort met wat er in de memorie van toelichting staat over de opname van artikel 20 lid, 3.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Dat is ook mij bekend. Het is alleen niet helemaal duidelijk waar de stelling die Kortmann in zijn handboek Constitutioneel recht verwoordt aan wordt ontleend. Het kan in ieder geval niet de toelichting op de grondwetswijziging zijn.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Dat komt uit de memorie van toelichting.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Ik zei juist dat het daar niet aan ontleend kan worden. In dat kader is het wellicht interessanter om te kijken naar het handboek over de Grondwet van prof. Koekkoek. Hij gaat niet in op deze kwestie. Relevantier is dat er in het handboek over de Grondwet van prof. Akkermans van wordt uitgegaan dat artikel 20, derde lid wel op ingezetenen betrekking heeft. De wetenschappers hebben hier dus verschillende meningen over. Het mag duidelijk zijn dat ik mij het meeste thuis voel bij wat prof. Akkermans daarover heeft geschreven.

Ik zal nu eerst wat dieper ingaan op de vraag van mevrouw Vledder waarom dit artikel 11 nu wordt gewijzigd op het punt van woonachtig zijn. Dit is geen nieuw fenomeen, want in de Wet werk en bijstand – ik heb al verwezen naar artikel 40 – wordt het thans ook toegepast, ook voor Nederlanders zoals blijkt uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 november. Misschien mag ik die onder de aandacht brengen van de leden die onder meer hebben gesproken over de kwestie waar de Nederlander woont. Die uitspraak heeft betrekking op een vrouw die in Antwerpen woonde, werkte en studeerde en in het weekend naar haar moeder in Den Haag kwam. Op basis daarvan meende zij recht te hebben op een bijstandsuitkering. In het arrest wordt gesteld dat van een feitelijke en duurzame verplaatsing van de woonstede van in dit geval Antwerpen naar Den Haag geen sprake was. De vrouw was niet woonachtig in Nederland.

Ik denk dat deze uitspraak relevant is. De woonplaats-eis strekt ertoe om slechts bijstandsuitkeringen toe te kennen aan personen in Nederland woonachtig en niet aan personen die zich tijdelijk in Nederland ophouden. Dit zal natuurlijk vooral vreemdelingen betreffen. Gezien de uitspraak die ik zojuist heb geciteerd, kan het in incidentele gevallen ook Nederlanders betreffen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb het idee dat wij langs elkaar heen praten. De staatssecretaris zegt dat met de formulering hier te lande niet is beoogd om mensen die slechts tijdelijk in Nederland verblijven, recht op bijstand te geven. Ik denk dat ik dit in principe wel met hem eens kan zijn, maar dit is niet het punt. De vraag is of wij nu een criterium in de wet opnemen dat het onmogelijk maakt om mensen die korte tijd in Nederland zijn in incidentele gevallen bijstand te geven. De uitspraak die de staatssecretaris aanhaalt, heeft betrekking op een vrouw die in België woont, in Nederland is en vraagt om een structureel recht op bijstand. Dat daar de bijstand niet voor is bedoeld, is duidelijk. Het punt is echter dat wij door dit inperkende criterium in de wet op te nemen, feitelijk zeggen dat Nederlanders die hier nog niet wonen, maar hier tijdelijk verblijven en in een noodsituatie verkeren, nimmer bijstand kunnen krijgen, ook niet incidenteel bij wijze van hulp, omdat artikel 11 dit uitsluit. Dit is iets anders dan een structureel recht op bijstand verlenen.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Het kan zijn dat wij langs elkaar heen praten, maar ook dat wij op een verschillende manier naar dit wetsvoorstel kijken. Het is duidelijk dat het niet onze bedoeling is om mensen al of niet uit de bijstand te houden op de manier die mevrouw Westerveld beschrijft. Wij behandelen hier een aanpassing aan een Europese richtlijn op basis waarvan de Nederlandse regering tot de conclusie komt dat de vrije termijn betekent dat mensen die hier dan zijn geen aanspraak op bijstandsrechten hebben. Om die bijstandsrechten te krijgen, heb je, om het huiselijk te zeggen, een paspoort en een adres nodig. Voor dit adres geldt dat betrokkene moet voldoen aan een aantal omstandigheden. Dit is een complex van factoren, onder meer: is de permanente woning in Nederland, waar verblijven de gezinsleden, wat is het doel van het oponthoud, is het doel naar zijn aard al of niet tijdelijk, is er nog een binding met een ander land, wat is het middelpunt van het maatschappelijk leven, enzovoorts? Dit zijn de criteria

Van Hoof

aan de hand waarvan de gemeente die de bijstandsuitkering betaalt, vaststelt of er sprake is van een woonplaats in Nederland.

Kortom, het gaat om de plaats waar het centrum van het maatschappelijk leven van betrokkene zich bevindt, waarvan iemand niet vandaan gaat anders dan met een bepaald doel om als dat doel bereikt is, weer terug te keren. Dit is misschien een brede omschrijving, maar hier gaat het om. Mevrouw Swenker heeft een voorbeeld aangehaald van de Nederlander die lang in Spanje heeft gewoond, daar wellicht een bar had aan een of andere Costa, maar toen het misging door allerlei omstandigheden het niet meer zag zitten in Spanje. Hij weet met lege zakken nog net Nederland te bereiken en gaat naar het huisadres van zijn broer. Als die persoon de volgende dag naar de gemeente gaat, zich op dat adres inschrijft en daar dus woonachtig is, is het paspoort dáár, evenals het adres, en heeft die persoon recht op bijstand. Dan geldt geen driemaandentermijn, het gaat ook niet om iemand uit een andere situatie. Het gaat om een Nederlander die daar woonachtig is en op die manier, los van andere voorwaarden, in beginsel recht heeft op bijstand.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Begrijp ik de staatssecretaris goed dat hij zegt dat die Nederlander, die hier berooid aankomt, die zich bij zijn broer inschrijft, van wie de gemeente kan aannemen dat hij daar vanaf dag een woonachtig is, op grond van artikel 11, lid 1, aanspraak kan maken op bijstand?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Een kleine nuance: de betrokkene trekt in bij zijn broer in huis, gaat de volgende dag naar de gemeente en geeft aan dat hij daar woonachtig is; de gemeente verifieert dat aan de hand van de criteria die ik net vermeldde en zal in dat geval vaststellen dat betrokkene daar woonachtig is, dat dit zijn adres is en dat hij in aanmerking zal komen voor een bijstandsuitkering. Natuurlijk gelden ook alle andere voorwaarden voor een bijstandsuitkering, zoals beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt et cetera.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): U zegt dus dat in beginsel artikel 11, lid 1, de gemeente de bevoegdheid geeft om in zo'n situatie bijstand te verlenen?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Nederlands paspoort, woonachtig in Nederland, antwoord: ja, bijstand.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Is het begrip "woonachtig" in lid 1 dan van een andere betekenis dan het begrip "woonachtig" in lid 2? Stel namelijk dat we het over dezelfde casus hebben, maar het niet iemand betreft met een Nederlandse maar met een buitenlandse nationaliteit: hij heeft een broer in Nederland wonen, komt hier berooid aan, schrijft zich bij die broer in en vraagt bijstand aan.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Die bijstand krijgt hij dan niet, met verwijzing naar de Europese richtlijn en de uitzondering die wordt gemaakt via de Wet werk en bijstand, de vrije termijn van drie maanden, waarin er geen aanspraak op bijstand is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Feitelijk zegt u hiermee

dat het begrip "woonachtig" in lid 1 iets anders betekent dan het begrip "woonachtig" in lid 2.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Ik denk het niet. Er zijn twee eisen: woonachtig zijn en het paspoort, dus het Nederlandschap. Ik vrees dat hier het misverstand zit – wat ik overigens al vermoedde in de schriftelijke ronde. Alleen die twee eisen zijn relevant. Die buitenlandse meneer, bijvoorbeeld een Duitser, heeft waarschijnlijk wel een paspoort, maar niet een Nederlands paspoort. Daar zit precies het probleem.

Ik denk dat ik daarmee de meeste vragen van mevrouw Vedder heb beantwoord, zij het dat ik haar het antwoord op haar vraag over de ratificatie van het verdrag nog schuldig ben.

Mevrouw **Vedder-Wubben** (CDA): Voordat u begint aan dat antwoord, graag nog een antwoord op de volgende vraag: betekent dit dat de verduidelijking in dat artikel geen inperking betekent van de kring van rechthebbenden?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Eigenlijk heb ik dat al gezegd. De kring van bijstandsgerechtigden van de Wet werk en bijstand wijzigt niet door de aanvulling van artikel 11 met het begrip "woonachtig".

Mevrouw **Vedder-Wubben** (CDA): Dus geen inperking van de kring van rechthebbenden?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Dus geen inperking.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik wil de gedachtewisseling nog even voortzetten aan de hand van de wettekst; ik wil het namelijk begrijpen. De staatssecretaris zegt dat de Nederlander uit het eerste voorbeeld vanaf dag een, als hij bij zijn broer staat ingeschreven, de mogelijkheid biedt aan de gemeente om hem aan te merken als woonachtig. Dat kan niet als het gaat om een Duitser. Maar hoe moet ik dat lezen in artikel 11, lid 1 en 2? In lid 2 staat dat de vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft, gelijkgesteld wordt met de Nederlander.

Staatssecretaris **Van Hoof**: In haar eerste opmerking stelt mevrouw Westerveld dat de gemeente iemand kan aanmerken als woonachtig. Het aanmerken als woonachtig is echter niet hetzelfde als bijstandsgerechtigd zijn. Daarvoor moet die persoon allereerst worden aangemerkt als woonachtig, maar ook Nederlander zijn – althans, voor zover het iemand betreft die van buiten komt en in de vrije termijn zit. Het zijn dus twee elementen. Ook nu focust zij echter op dat ene element, namelijk: ingeschreven staan bij de broer betekent woonachtig zijn, dus bijstandsgerechtigdheid. Dat is dus nadrukkelijk niet het geval. Hij is namelijk geen Nederlander. Door de wijziging als gevolg van de Europese richtlijn hebben wij willen bewerkstelligen dat zo iemand geen aanspraak kan maken op een bijstandsuitkering in de vrije termijn.

De meeste oude EU-landen hebben het EVSMB geratificeerd, met uitzondering van Oostenrijk en Finland. Van de tien nieuwe lidstaten heeft alleen Malta geratificeerd. Het voorbehoud geldt slechts voor burgers van de Europese Unie. De strekking van het voorbehoud is zeker te stellen dat uit het EVSMB niet meer rechten voort-

Van Hoof

vloeien dan zijn vastgelegd in het gemeenschapsrecht. Voor onderdanen van niet-EU-staten heeft het voorbehoud derhalve geen enkel gevolg.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie is de staatssecretaris erkentelijk voor zijn beantwoording omdat daarmee een aantal onduidelijkheden en onzekerheden is weggenomen. Ik stel met enige verbazing vast dat het begrip "woonachtig" eigenlijk volledig van zijn praktische betekenis is ontdaan. De staatssecretaris zegt feitelijk dat als een Nederlander in Duitsland woont, in berooide omstandigheden naar Nederland komt en zich ergens inschrijft, hij aan het begrip "woonachtig" van artikel 11, lid 1 heeft voldaan. Het begrip "woonachtig" is daarmee synoniem geworden aan het begrip "hier te lande" in de Grondwet. Ik zie de staatssecretaris nee schudden en ik hoor het graag als ik het verkeerd zie, maar ik heb hem een aantal malen horen zeggen – op de vraag van met name de CDA-fractie of het de bedoeling was om een beperking aan te brengen – dat het de bedoeling was om een verduidelijking aan te geven.

De VVD-fractie heeft het voorbeeld gegeven van een Nederlander die berooid in Nederland terugkomt en zich bij zijn broer inschrijft. Deze kan aangemerkt worden als rechthebbend op bijstand. Vanwege het feit dat het begrip "woonachtig" in de wet komt te staan, kan hij daarmee worden aangemerkt als woonachtig in Nederland. Ik kom tot geen andere conclusie dan dat daarmee het begrip "woonachtig" dat tot nu toe in het juridisch spraakgebruik gold, van zijn praktische betekenis ontdaan is. Het standpunt van de regering is niet geheel begrijpelijk maar wel duidelijk.

Mevrouw **Vedder-Wubben** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Omdat de staatssecretaris duidelijk heeft toegezegd dat de verduidelijking geen inperking is van de kring van rechthebbenden, zal de CDA-fractie voor dit wetsvoorstel stemmen. Dat geldt ook voor de fracties van de ChristenUnie en de SGP.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. Ik heb duidelijk nota genomen van de uitspraak van de staatssecretaris over mijn berooide Nederlander. Hij krijgt onmiddellijk bijstand, al is hij pas één dag woonachtig in Nederland. Zo blijkt maar weer wat een verschil een Nederlands paspoort maakt. Ik begrijp dat in de drie leden het woord "woonachtig" is opgenomen; daarbij is het bezit van een paspoort bepalend voor het direct verkrijgen van een bijstandsuitkering. Welaan, als de Nederlander met het Nederlands paspoort direct in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering, dan meen ik dat dat niet in strijd hoeft te zijn met de grondwetsbepaling "hier te lande" voor zover het Nederlanders betreft. De Grondwet gaat in dit geval over Nederlanders.

Er zijn verschillende interpretaties mogelijk van het begrip "woonachtig". Dat de interpretatie van dat begrip

afhangt van een paspoort is curieus maar niet aan de orde op dit moment.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Voorzitter. Mevrouw Swenker maakt een rake opmerking. Zij zegt dat het paspoort het verschil maakt. Dat klopt, want dat heeft alles te maken met de vraag waar iemand zijn verblijfsrecht aan ontleent. Daar draait de discussie om. Als iemand zijn verblijfsrecht denkt te ontfangen aan de Europese verblijfsrichtlijn, dan hebben wij te maken met de Duitser en met de vrije termijn. Een Nederlander ontleent zijn verblijfsrecht aan zijn paspoort. Ik reageerde non-verbaal omdat mevrouw Westerveld in mijn ogen wat te kort door de bocht ging door te zeggen: als je een paspoort hebt, heb je recht op bijstand. Ik bedoelde daarmee te zeggen dat er nog wel wat meer voorwaarden zijn, zoals beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Ik heb al geschetst aan de hand waarvan gemeenten toetsen of iemand ergens woonachtig is. Het aanknopingspunt is dus tweemaal, enerzijds het paspoort oftewel het verblijfsrecht en anderzijds het woonachtig zijn. Ik heb proberen aan te geven dat "woonachtig" zoals gebruikt in de Wet werk en bijstand en "verblijf hier te lande" moeten worden gezien als synoniemen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Uit de reactie van de staatssecretaris maakte ik op dat ik iets niet goed had begrepen. Ik hoor graag van hem wat dat dan was. Dit was naar aanleiding van het voorbeeld van een Nederlander die berooid uit Spanje terugkeert, zich op de eerste dag bij zijn broer inschrijft en bijstand aanvraagt. Indien er geen juridisch beletsel is om die persoon bijstand te geven – uiteraard moet hij dan ook aan andere voorwaarden voldoen – dan snap ik niet wat ik verkeerd zou hebben begrepen. Beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt is overigens niet altijd noodzakelijk; dat geldt bijvoorbeeld niet voor een 65-plusser. Dat is dus geen criterium voor woonachtigheid.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Dat heeft inderdaad niets met woonachtigheid te maken. Ik reageerde op de vraag of iemand wel of niet in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering. Mijn punt was dat de gemeente nog andere voorwaarden stelt om een uitkering te verstrekken. Meer heb ik niet bedoeld.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Wat heb ik dan niet goed begrepen?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Dat weet ik nu ook niet meer, dus ik denk dat wij het eens zijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik wens iedereen een geweldige, rustgevende reces toe.

Sluiting 22.06 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:
4 juli 2006

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 (30493);

12 september 2006

Wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het Burgerlijk Wetboek ter uitvoering van Richtlijn 2002/73/EG (30237);

26 september 2006 (onder voorbehoud)

Wijziging van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (periodieke registratie) (30463);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen door de vaste commissies voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te doen plaatsvinden op 4 juli 2006:

Wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met het vervallen van de Organisatie ter verbetering van de binnenvisserij en de sportvisakte alsmede enkele andere wijzigingen van deze wet (30211);
Justitie te doen plaatsvinden op 12 september 2006:

Goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (28764);

Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs te doen plaatsvinden op 26 september 2006:

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met onder meer invoering van leerrechten in het hoger onderwijs, herziening van de collegegeldsystematiek, invoering van het collegegeldkrediet en invoering van een nieuw aflossingssysteem (financiering in het hoger onderwijs) (30387).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst

vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (28764);

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met een herziening van het nationale beleid ten aanzien van de aanleg van kabels ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken (29834);

Wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met het vervallen van de Organisatie ter verbetering van de binnenvisserij en de sportvisakte alsmede enkele andere wijzigingen van deze wet (30211);

Wijziging van de Ontgrondingenwet (30346);

Het creëren van een wettelijke basis in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voor de implementatie van Europese regelgeving inzake de bescherming van dieren tijdens vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (30401);

Regels met betrekking tot het heffen van een bijdrage van verhuurders van woningen ten behoeve van de uitgaven van het Rijk in het kader van de betaalbaarheid van het wonen (Interimwet betaalbaarheidsheffing huurwoningen) (30410);

Nieuwe bepalingen met betrekking tot medezeggenschap op scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet medezeggenschap op scholen) (30414);

Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen in verband met onder andere het Protocol van 1997 tot wijziging van het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1999, 169) en richtlijn nr. 2005/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juli 2005 tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft (PbEU L 191) (30500);

Bepalingen verband houdende met de detentie en berechting in Nederland, in overeenstemming met Resolutie 1688 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 16 juni 2006, van Charles Taylor door het Speciaal Hof voor Sierra Leone (Wet Speciaal Hof voor Sierra Leone) (30610);

Jaarverslag en slotwet Huis der Koningin 2005 (30550 I);

Jaarverslag en slotwet Staten-Generaal 2005 (30550 IIA);

Jaarverslag en slotwet Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het kabinet van de Gouverneur van Aruba 2005 (30550 IIB);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2005 (30550 III);

Jaarverslag en slotwet Koninkrijksrelaties 2005 (30550 IV);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Buitenlandse Zaken 2005 (30550 V);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Justitie 2005 (30550 VI);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005 (30550 VII);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2005 (30550 VIII);

Jaarverslag en slotwet Nationale Schuld 2005 (30550 IXA);