

WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet 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)

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat voor alle bijstandsgerechtigden een basale kennis van de Nederlandse taal van zeer groot belang is in verband met het participeren en het inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt en het met het oog daarop wenselijk is de Wet werk en bijstand aan te passen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WET WERK EN BIJSTAND

De Wet werk en bijstand wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 18a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18b Beheersing van de Nederlandse taal

1. Het college verlaagt de bijstand, overeenkomstig het achtste, negende en tiende lid, indien naar zijn oordeel een redelijk vermoeden bestaat dat belanghebbende niet of niet in voldoende mate de Nederlandse taal beheerst, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden en het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.
2. Het college neemt een toets bij de belanghebbende af, indien belanghebbende:
 - a. niet gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd;
 - b. geen diploma inburgering als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering kan overleggen; of
 - c. geen ander document kan overleggen waaruit blijkt dat hij de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst.Indien een omstandigheid als bedoeld in de eerste zin, onderdeel a, b of c aanwezig is ten tijde van de aanvraag van bijstand, wordt na ontvangst van die aanvraag een toets afgenomen binnen een door het college te bepalen termijn die ten hoogste acht weken bedraagt.
3. Indien uit de uitkomst van de toets, bedoeld in het tweede lid, blijkt dat belanghebbende niet of niet in voldoende mate de vaardigheden in de Nederlandse taal

beheerst, wordt het redelijk vermoeden, bedoeld in het eerste lid, geacht aanwezig te zijn.

4. Belanghebbende wordt na de uitkomst van de toets, bedoeld in het tweede lid, waaruit blijkt dat hij niet of niet in voldoende mate de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst, binnen een door het college te bepalen termijn die ten hoogste acht weken bedraagt, door het college schriftelijk in kennis gesteld van het redelijk vermoeden, bedoeld in het eerste lid. De verlaging van de bijstand vindt plaats vanaf het moment dat die schriftelijke kennisgeving plaatsvindt.

5. De belanghebbende kan op ieder moment het redelijk vermoeden, bedoeld in het eerste lid, wegnemen door het overleggen van een diploma als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, of door het overleggen van een document als bedoeld in het tweede lid, onderdeel c.

6. In afwijking van het eerste lid verlaagt het college de bijstand niet in verband met het in dat lid bedoelde redelijke vermoeden, indien:

a. belanghebbende zich bereid verklaart binnen een maand nadat het college belanghebbende in kennis heeft gesteld van het bestaan van dat vermoeden aan te vangen met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal en na die aanvang voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden bij het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal; of

b. sprake is van een omstandigheid als bedoeld in artikel 18, negende of tiende lid.

7. Onder de vaardigheden, bedoeld in het tweede, zesde, negende, tiende en elfde lid, worden de volgende vaardigheden in de Nederlandse taal op minimaal het referentieniveau 1F dat is vastgesteld op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen verstaan:

- a. spreekvaardigheid;
- b. luistervaardigheid;
- c. gespreksvaardigheid;
- d. schrijfvaardigheid; en
- e. leesvaardigheid.

8. De bijstand wordt gedurende zes maanden verlaagd met 20 procent van de bijstandsnorm vanaf het moment, bedoeld in het vierde lid, tweede zin.

9. De bijstand wordt gedurende zes maanden verlaagd met 40 procent van de bijstandsnorm, te rekenen vanaf zes maanden na het moment, bedoeld in het vierde lid, tweede zin, indien uit de uitkomst van een door het college afgenomen toets blijkt dat de belanghebbende:

- a. de vaardigheden in de Nederlandse taal niet beheerst; of
- b. niet voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal.

10. De verlaging van de bijstand bedraagt 100 procent van de bijstandsnorm voor onbepaalde tijd, te rekenen vanaf twaalf maanden na het moment, bedoeld in het vierde lid, tweede zin, indien uit de uitkomst van een door het college afgenomen toets blijkt dat de belanghebbende:

- a. de vaardigheden in de Nederlandse taal niet beheerst; of
- b. niet voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal.

11. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de toets, bedoeld in het tweede, negende en tiende lid, van de vaardigheden in de Nederlandse taal. Deze regels hebben in elk geval betrekking op:

- a. de in de toets op te nemen onderdelen;
- b. de wijze van toetsing van de verschillende onderdelen;
- c. de wijze van beoordeling van de toets;
- d. de kwalificatie van degene die de toets beoordeelt; en

e. de omstandigheden waaronder de toets wordt afgenomen.

12. De toets, bedoeld in het tweede, negende en tiende lid, wordt telkens afgenomen voordat verlaging van de bijstand door het college wordt toegepast.

13. Bij de toepassing van dit artikel wordt onder belanghebbende mede verstaan het gezin.

B

Aan artikel 47c, tweede lid, wordt een zin toegevoegd, luidende:

In afwijking van de eerste en tweede zin verlaagt de Sociale verzekeringsbank de algemene bijstand indien het redelijk vermoeden, bedoeld in artikel 18b, eerste lid, bestaat ten aanzien van de echtgenoot van de belanghebbende. Artikel 18b, tweede tot en met twaalfde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

C

Artikel 84 komt te luiden:

Artikel 84 Evaluatie

Onze Minister zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van artikel 18b en artikel 47c, tweede lid, derde zin, zoals deze luiden onmiddellijk na inwerkingtreding van de Wet taaleis WWB, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van artikel 18b en artikel 47c, tweede lid, derde zin, in de praktijk.

ARTIKEL II OVERGANGSRECHT

Op de persoon die op de dag voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van deze wet recht op algemene bijstand heeft, is gedurende een periode van zes maanden na die datum artikel 18b, of artikel 47c, tweede lid, derde zin, van de Wet werk en bijstand niet van toepassing.

ARTIKEL III INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL IV CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet taaleis WWB.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel worden de voorwaarden in het kader van de bijstand uitgebreid met een taaleis, teneinde de kansen voor participatie op de arbeidsmarkt te vergroten. Het voorliggende wetsvoorstel betreft, net als het wetsvoorstel Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten (Kamerstukken I 2013/14, 33 801, A) en Invoeringswet Participatiewet (Kamerstukken I 2013/14, 33 161, A), een nadere uitwerking van een aantal afspraken uit het regeerakkoord "Bruggen slaan".

De Nederlandse arbeidsmarkt is moeilijk toegankelijk voor mensen die de Nederlandse taal niet of beperkt beheersen. Ook eenvoudige werkzaamheden vragen vaak een basiskennis van de Nederlandse taal. Het zich voldoende kunnen uitdrukken in de Nederlandse taal is een zeer belangrijk element voor het kunnen participeren op en voor het inzetbaar zijn en blijven op de arbeidsmarkt.

De bijstand is een laatste vangnet waarop degene die geen andere inkomstenbronnen heeft een beroep kan doen, zodat hij in zijn primaire levensbehoeften kan voorzien. Daarmee is de bijstand het laatste vangnet in het socialezekerheidsstelsel. De regering wil benadrukken dat de verantwoordelijkheid van de overheid in deze complementair is aan de eigen verantwoordelijkheid van de bijstandsgerechtigden voor de voorziening in de kosten van het bestaan. De bijstand heeft dan ook niet als doel om te dienen als oneindige uitkering. De regering stelt zich op het standpunt dat de belanghebbende zo snel mogelijk weer uit de bijstand dient te komen en daartoe alles doet wat in zijn of haar vermogen ligt. Daartoe behoort het verkrijgen van een voldoende mate van beheersing van de Nederlandse taal.

Het beheersen van de Nederlandse taal is immers een belangrijke succesfactor om uit de bijstand te komen en deel te nemen aan het arbeidsproces in Nederland. Bovendien wordt door de invoering van deze taaleis een steviger fundament gelegd onder de eis in de Wet werk en bijstand (hierna: WWB) dat alle aanvragers beschikbaar moeten zijn voor re-integratie.

2. Rechtsgrond

De regering is van oordeel dat het beheersen van de Nederlandse taal een belangrijke factor in de arbeidsinschakeling is. Het niet beheersen van de Nederlandse taal belemmert immers de arbeidsparticipatie. Daarom voorziet dit wetsvoorstel er in het

beheersen van de Nederlandse taal op minimaal het referentieniveau 1F¹ op te nemen in de WWB als nadere verplichting, met een toets en een bijpassend maatregelenregime. Het niveau 1F van het Referentiekader taal komt voort uit het werk van de commissie Meijerink. Het Referentiekader taal is een eenduidig kader voor taal (Nederlands) waar het hele onderwijs aan kan refereren

Hoofdregel hierbij is dat het college de bijstand verlaagt, wanneer naar oordeel van het college een redelijk vermoeden bestaat dat belanghebbende niet of niet in voldoende mate de Nederlandse taal beheerst. In het voorliggende wetsvoorstel zijn echter ook expliciet individualiserende bepalingen opgenomen, die het mogelijk maken dat de bijstand onder bepaalde omstandigheden niet wordt verlaagd, ondanks dat de aanvrager niet over het gewenste taalniveau beschikt. Zo verlaagt het college de bijstand niet in het geval de aanvrager verklaart binnen een maand te beginnen of al begonnen is met het leren van de Nederlandse taal, of er – gelet op alle omstandigheden – dringende redenen bestaan om af te zien van verlaging of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Het is aan het college om hierover te beslissen. De regeling biedt hiermee ruimte voor bijzondere individuele gevallen.

De regering is van mening dat de belanghebbende een redelijke en reële termijn wordt geboden om de taal te gaan beheersen en dat deze termijn kan worden afgestemd op het individu. Zo kan er voor iemand die bijvoorbeeld laaggeletterd is maatwerk worden geboden. De regering benadrukt dat niemand vooraf van bijstand wordt uitgesloten. Ze voegt enkel een verplichting toe als uit een toets blijkt dat de bijstandsgerechtigde de Nederlandse taal in niet of in onvoldoende mate beheerst.

Uiteraard wil de regering niet in een keer de bijstand van de belanghebbende verlagen wanneer deze niet aan de taaleis voldoet. Daarom wordt hem de mogelijkheid geboden om de taal te leren, met behoud van de bijstandsuitkering. Wel dient de bijstandsgerechtigde binnen een maand nadat het college hem schriftelijk in kennis heeft gesteld van het bestaan van het redelijk vermoeden dat hij niet of onvoldoende de Nederlandse taal beheerst aan te vangen met het leren van de Nederlandse taal. Daarnaast is ervoor gekozen om een trapsgewijze afbouw van de uitkering te introduceren, indien de belanghebbende niet aan de verplichting voor het leren van de Nederlandse taal voldoet of onvoldoende voortgang met betrekking tot het verwerven van kennis van de Nederlandse taal boekt. Deze trapsgewijze afbouw zorgt ervoor dat de toegepaste maatregel proportioneel is. Hier wordt in het vervolg van deze toelichting nader op ingegaan.

3. Praktische uitwerking

Als gevolg van de voorliggende wetswijziging dient de aanvrager van een bijstandsuitkering aan te tonen dat hij de Nederlandse taal beheerst. Als het college een redelijk vermoeden heeft dat dit niet het geval is, kan de bijstand verlaagd worden. Er is sprake van een redelijk vermoeden van het niet, of niet in voldoende mate, beheersen van de Nederlandse taal, als de belanghebbende niet gedurende acht jaar

¹ Overeenkomstig het besluit van 17 juni 2010, houdende vaststelling van referentieniveaus Nederlandse taal en referentieniveaus rekenen (Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen).

Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd², geen diploma inburgering als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering kan overleggen³, geen ander document kan overleggen waaruit blijkt dat de vaardigheden op minimaal het referentieniveau 1F⁴ worden beheerst, of als de door het college afgenomen toets uitwijst dat belanghebbende niet over de juiste taalvaardigheden beschikt.

Als betrokkene de eerder genoemde bewijzen ter beheersing van de Nederlandse taal niet kan overleggen, wordt een toets afgenomen. Dit gebeurt, na de ontvangst van de aanvraag voor bijstand, binnen een door het college te bepalen termijn die ten hoogste acht weken bedraagt. Deze termijn van acht weken komt overeen met de beslistermijn die geldt bij een aanvraag voor bijstand (artikel 4:13 Awb). Betrokkene heeft binnen vier weken na de datum van aanvraag recht op een voorschot algemene bijstand in de vorm van een renteloze geldlening (artikel 52 WWB).

Het college dient betrokkene eveneens na de uitkomst van de toets, indien en voor zover blijkt dat hij niet of niet in voldoende mate de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst, binnen een door het college te bepalen termijn die ten hoogste acht weken bedraagt, schriftelijk in kennis te stellen van het redelijk vermoeden.

Er is dus expliciet ruimte voor het individu en maatwerk. Van belang is om te melden dat een bijstandsgerechtigde op elk moment het redelijk vermoeden kan wegnemen, wanneer hij een diploma zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering overlegt of een ander document waaruit het vereiste taalniveau blijkt. Wanneer de belanghebbende dit doet, ontvangt hij meteen ook weer het volledige bijstandsbedrag. De regering benadrukt dat een eventuele maatregel dus niet punitief is, maar reparatoir.

De regering heeft bewust gekozen voor minimaal het referentieniveau 1F⁵. Dit behelst een basale beheersing van de taal in woord en geschrift. Bovendien sluit dit taalniveau aan bij de eisen die gelden op grond van de Wet inburgering⁶. Gemeenten komt beleidsvrijheid toe bij de ontwikkeling van een dergelijke toets op taalvaardigheid. Deze zal evenwel moeten voldoen aan regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld op grond van het voorgestelde elfde lid van artikel 18b.

Het taalniveau 1F houdt het volgende in:

"Betrokkene kan eenvoudige gesprekken voeren over vertrouwde onderwerpen in het dagelijks leven. Betrokkene kan luisteren naar eenvoudige teksten over alledaagse, concrete onderwerpen of over onderwerpen die aansluiten bij de leefwereld. Betrokkene kan in eenvoudige bewoordingen een beschrijving geven, informatie geven, verslag uitbrengen, uitleg en instructie geven in alledaagse situaties. Tevens kan

² Betrokkene kan bewijzen acht jaar Nederlandstalig onderwijs te hebben gevolgd door rapporten van en/of bewijzen van inschrijving van een scholingsinstelling te overleggen.

³ Het gebruikte taalreferentieniveau in het inburgeringsexamen A2 is vergelijkbaar met het referentieniveau 1F.

⁴ Overeenkomstig het besluit van 17 juni 2010, houdende vaststelling van referentieniveaus Nederlandse taal en referentieniveaus rekenen (Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen).

⁵ Overeenkomstig het besluit van 17 juni 2010, houdende vaststelling van referentieniveaus Nederlandse taal en referentieniveaus rekenen (Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen).

⁶ Het gebruikte taalreferentieniveau in het inburgeringsexamen A2 is vergelijkbaar met 1F.

betrokkene eenvoudige teksten lezen en schrijven over alledaagse onderwerpen en over onderwerpen die aansluiten bij de leefwereld.⁷

Deze taaleis vormt geen hoge drempel. Het gaat erom dat de persoon zich kan uitdrukken teneinde zich verstaanbaar te maken op het werk en in het dagelijks leven. Zoals eerder aangegeven mag niet van iedereen hetzelfde traject verwacht worden. Daarom is er altijd sprake van een individuele beoordeling van de voortgang en zijn er individualiserende bepalingen voor specifieke gevallen.

Indien de kennis van de Nederlandse taal niet toereikend is en er niet wordt voldaan aan de verwachte voortgang, wordt de bijstand verlaagd. In het voorstel wordt de ruimte geboden om de taal te gaan leren. Wanneer de aanvrager voldoende inspanningen levert om Nederlands op 1F-niveau te beheersen zal, gedurende deze tijd, de bijstandsuitkering niet gekort worden. Hiermee wordt de aanvrager de kans gegeven om binnen een individueel bepaalde redelijke termijn de taal te gaan beheersen. Uiteindelijk dient de aanvrager wel het gewenste niveau te beheersen, anders zal de bijstand alsnog verlaagd worden, tenzij elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt of, gelet op alle omstandigheden, dringende redenen noodzaken daarvan af te zien.

Als de bijstandsgerechtigde naar het oordeel van de gemeente niet over het gewenste taalniveau beschikt om uit te stromen naar een betaalde baan, kan de gemeente de noodzakelijke financiële middelen daarvoor uit het participatiebudget betalen. Dit ligt in de rede omdat er een directe band is tussen voldoende taalbeheersing en de arbeidsinschakeling. De gemeenteraad dient zoals gebruikelijk, in de re-integratieverordening hierover regels te stellen.

De regering heeft gekozen voor een trapsgewijze afbouw van de uitkering wanneer er niet wordt voldaan aan de voortgang die van hem verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal. Voor elk individu kan en zal dit traject dus verschillen. Er kan immers niet van iedereen hetzelfde tempo worden verwacht. Het is dus nadrukkelijk een individuele beoordeling. Tevens wordt hiermee voor de belanghebbende een proportionele benadering nagestreefd.

De bijstand wordt verlaagd met 20 procent gedurende zes maanden vanaf de kennisgeving van het bestaan van het redelijk vermoeden dat de belanghebbende niet of in onvoldoende mate de Nederlandse taal beheerst. Wanneer de belanghebbende na zes maanden niet voldoet aan de verwachtingen met betrekking tot de voortgang bij het verwerven van de Nederlandse taal, of als uit de toets blijkt dat deze persoon het gewenste 1F niveau nog niet beheerst, wordt de bijstand verlaagd met 40 procent. Pas wanneer belanghebbende na een jaar niet voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden, wordt de bijstand met 100 procent verlaagd. De regering merkt op dat zodra de belanghebbende weer voldoende vooruitgang boekt, deze weer de volledige bijstand ontvangt. Ook hieruit blijkt het reparatoire karakter van de maatregel van verlaging van de bijstandsuitkering.

Het college ziet er op toe dat de bijstandsgerechtigde zich aan de geplande voortgang houdt. De regering wil nogmaals benadrukken dat deze voortgang voor elk persoon verschillend kan of zal zijn.

⁷ 'Toelichting bij de referentieniveaus', http://www.opniveau-online.nl/binaries/content/assets/standaardsites/opniveau-online/referentieniveaus-meijerink/toelichting_ref_niveaum_1f-2.pdf

Aldus kan de belanghebbende zelf voorkomen dat zijn bijstand wordt verlaagd. Het getrapte systeem zorgt er voor dat de belanghebbende een eigen verantwoordelijkheid heeft om te laten zien dat hij de Nederlandse taal wil beheersen, maar houdt ook rekening met de individuele situatie. De belanghebbende zal enkel zijn volledige bijstandsuitkering verliezen, wanneer zijn inspanningen aantoonbaar verwijtbaar tekort schieten. Betrokkene zal op contactmomenten geïnformeerd worden over het niveau van taalbeheersing dat noodzakelijk wordt geacht voor een volledige bijstandsuitkering. Zo zal deze informatie bijvoorbeeld worden overgebracht bij de eerste melding voor een bijstandsuitkering door betrokkene bij het UWV of bij inschrijving in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP).

4. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten

4.1 Algemeen

Van belang is de vraag of voorliggend voorstel in overeenstemming is met diverse grondrechten en vrijheden, zoals gewaarborgd in de Grondwet, het internationale recht en het recht van de Europese Unie. Naar de mening van de regering is dat het geval. 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 toepassing is).

Verdragen zoals het Europees Sociaal Handvest (ESH) laten Nederland vrij om uitkeringsvoorwaarden naar eigen inzicht vast te stellen. Artikel 34, derde lid, van het Handvest van de grondrechten van de EU bepaalt dat het recht op bijstand verzekerd wordt onder de door het Unierecht en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden. Dit betekent 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. Het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 18b, zesde lid, van de WWB voorziet bovendien in de mogelijkheid om af te zien van de verlaging indien dringende redenen, gelet op de bijzondere omstandigheden van de belanghebbende verlening van bijstand onvermijdelijk maken of wanneer elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Dit schept voor het college ruimte om ondersteuning in enige vorm te bieden en daarmee te voldoen aan de op de overheid rustende zorgplicht. De bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen leiden, kunnen gelegen zijn in maatschappelijk belang en de vorenbedoelde zorgplicht van de overheid in relatie tot individuele omstandigheden en kinderen in het gezin.

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 (artikel 20, derde lid, van de Grondwet) en de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor de voorziening in zijn bestaan anderzijds. De regering is van mening dat onderhavig voorstel van wet recht doet aan deze balans. Temeer daar het getrapte systeem ervoor zorgt dat de belanghebbende bij bijstand een

redelijke termijn wordt gegeven om de Nederlandse taal te leren. Daarnaast heeft de regering, zoals eerder vermeld, in artikel 18b, zesde lid, individualiserende bepalingen ingebouwd.

Bovendien is de in het wetsvoorstel opgenomen taaleis van gelijke toepassing op alle bijstandsgerechtigden; het voorstel voldoet naar het oordeel van de regering dan ook aan de betrokken internationaalrechtelijke waarborgen. Om dit nader te onderbouwen wordt in het onderstaande ingegaan op de internationaalrechtelijke kwesties die bij het voorstel zouden kunnen spelen.

4.2. Discriminatieverboden

Discriminatieverboden zijn onder andere vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet, artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en in het twaalfde protocol bij het EVRM.

Ingevolge artikel 1 van de Grondwet worden allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Dit beginsel is nader uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Deze wet verbiedt het maken van onderscheid tussen personen op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat bij verschillende vormen van economisch en maatschappelijk verkeer, tenzij de wet het maken van onderscheid toestaat dan wel het om indirect onderscheid gaat dat objectief gerechtvaardigd is. Artikel 2, eerste lid, AWGB bepaalt: 'Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid geldt niet ten aanzien van indirect onderscheid indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn'.

Ook in artikel 26 IVBPR wordt discriminatie op grond van afkomst verboden. Volgens het toezichthoudend comité bij dit verdrag is bij onderscheid in behandeling is geen sprake van discriminatie indien de voor het onderscheid gehanteerde criteria redelijk en objectief gerechtvaardigd zijn en een legitiem doel dienen.⁸

Het toetsingskader dat van artikel 14 EVRM, onderscheidt zich niet nadrukkelijk van dat bij artikel 1 Grondwet of artikel 26 IVBPR. Ook hier wordt het artikel geschonden geacht indien er sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen, zonder dat daar een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond voor bestaat of er geen evenredigheid bestaat tussen het beoogde doel en de gehanteerde middelen. Wel is er een verschil in die zin dat artikel 14 EVRM geen volledig zelfstandig recht verleent. Discriminatie wordt alleen verboden voor zover het de uitoefening van de in het EVRM neergelegde rechten betreft. Een ongelijke behandeling op een gebied dat buiten het bereik van het EVRM valt, kan geen schending van artikel 14 EVRM opleveren. Met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel is in relatie tot artikel 14 EVRM ook artikel 8 EVRM relevant. Er zijn twee manieren waarop artikel 8 EVRM geschonden zou kunnen worden. Ten eerste kan artikel 8 EVRM als zelfstandig artikel geschonden worden; men kan stellen dat het recht op een privé leven niet voldoende gewaarborgd wordt als gezinnen, waarvan één of meer leden de Nederlandse taal niet op het vereiste niveau spreken, om deze reden een lagere of geen uitkering krijgen. Tevens kan men een beroep doen op

⁸ General comment No 18 par. 13.

artikel 8 EVRM j^o artikel 14 EVRM, indien men de verschillende toepassingen van bijstandsuitkering discriminatoir vindt. Hieronder zal, allereerst, worden ingegaan op schending van artikel 8 EVRM. Hierna zal schending van artikel 8 EVRM j^o artikel 14 EVRM worden behandeld.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft gesteld dat een inbreuk op artikel 8 EVRM gerechtvaardigd is wanneer aangetoond kan worden dat deze 'necessary in a democratic society, that is to say justified by a pressing social need and, in particular, proportionate to the legitimate aim pursued' is.⁹ Een inbreuk op artikel 8 EVRM moet, kortom, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, en dus worden gerechtvaardigd door een dringende sociale noodzaak welke proportioneel is aan het gelegitimeerde doel dat wordt nagestreefd. Om vast te stellen of een inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving met het oog op een van de in het tweede lid van artikel 8 EVRM genoemde doelen wordt de Staten een margin of appreciation (ofwel de waarderingsvrijheid) gelaten.¹⁰ De breedte van deze margin of appreciation varieert en is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de aard van de overeenkomst, het recht in kwestie, het belang ervan voor het individu, de aard van de inmenging en, ten slotte, het doel dat wordt nagestreefd door de inmenging. Wanneer een bijzonder belangrijk facet van het bestaan van een individu of de identiteit op het spel staat, zal de toegestane marge aan de Staat beperkt zijn. Wanneer er echter geen consensus binnen de lidstaten van de Raad van Europa met betrekking tot beleidsregels omtrent een bepaald onderwerp bestaat, zal de marge bijvoorbeeld groter worden.¹¹ Dit is in het bijzonder het geval wanneer de beleidsregel bijvoorbeeld complexe onderwerpen van sociaal en/of economische aard raakt. In algemene zin is de waarderingsvrijheid van de Staat in dat geval ruimer.¹²

Het wetsvoorstel streeft het bevorderen van de uitstroom uit de bijstand en het vergroten van de kansen voor participatie op de arbeidsmarkt na. Dit is aan te merken als een doelstelling van algemeen belang. Het bevordert het belang van het economisch welzijn van Nederland, nu daaronder mede begrepen moet worden geacht het bevorderen dat inwoners zoveel mogelijk in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien, door middel van werk.

Aan het noodzakelijkheidsvereiste wordt voldaan wanneer het in te zetten middel in verhouding staat tot het doel (proportionaliteitsvereiste) en dit doel niet op een minder op de persoonlijke levenssfeer ingrijpende wijze kan worden bereikt (subsidiariteitsvereiste). De voorgestelde maatregel voldoet daaraan. De regering is van oordeel dat het zich voldoende kunnen uitdrukken in de Nederlandse taal een zeer belangrijk element is voor het kunnen participeren op en voor het inzetbaar zijn en blijven op de arbeidsmarkt. Immers, de Nederlandse arbeidsmarkt is moeilijk toegankelijk voor mensen die de Nederlandse taal niet of beperkt beheersen. Ook eenvoudige werkzaamheden vragen vaak een basiskennis van de Nederlandse taal. Het stellen van de taaleis stimuleert de participatie tot de arbeidsmarkt. Voor de regering

⁹ European Court of Human Rights 24 November 1986, Series A, No 9063/80 (The Gillow Judgement), para. 48.

¹⁰ Zie in het bijzonder European Court of Human Rights 8 July 1987, Series A, No 9747/82 (W. v. the United Kingdom), para. 60.

¹¹ European Court of Human Rights 4 December 2009, No. 30562/04 and 30566/04 (S. and Marper v. The United Kingdom), para. 102.

¹² European Court of Human Rights 4 december 2007, No. 44362/04 Dickson v. the United Kingdom.

weegt in dat verband zwaar dat de bijstand geen onbeperkte voorziening is, maar bedoeld als uiterste redmiddel wanneer men niet in het eigen levensonderhoud kan voorzien. In dat licht bezien is het niet onredelijk om bij een beroep op de sociale voorzieningen inspanningen van de aanvrager te vragen die bijdragen aan het uitgangspunt van de WWB, dat de aanvrager zoveel mogelijk in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien, door middel van werk. Dit weegt op tegen het feit dat de betrokkene inspanningen moet leveren om het vereiste taalniveau te bereiken. Zonder het vooruitzicht van een eventuele verlaging van de bijstandsuitkering zullen er bijstandsgerechtigden zijn die zich niet zullen inspannen om, door middel van het verwerven van voldoende taalvaardigheid, hun kans op uitstroom uit de bijstand te vergroten.

De belanghebbende wordt binnen een redelijke termijn de mogelijkheid gegeven de Nederlandse taal te beheersen. Het getrapte systeem van de verlaging van de uitkering zorgt er binnen een redelijke termijn voor dat de belanghebbende een eigen verantwoordelijkheid heeft om te laten zien dat hij de Nederlandse taal beheerst. Voorts is hierbij van belang artikel 18b, zesde lid. Dit lid introduceert de individualiserende bepaling, waarbij de bijstand niet wordt verlaagd. Het aanvangen en voldoen aan de geplande opleiding, het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, of dringende omstandigheden van het geval kunnen ertoe leiden dat de uitkering niet wordt verlaagd.

Van strijd met artikel 14 EVRM jº artikel 8 EVRM is sprake in geval van een verschillende behandeling, deze verschillende behandeling geen gerechtvaardigd doel heeft en er geen proportionaliteit is tussen de gebruikte middelen en de beoogde doelstelling. Met andere woorden, als er dus geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het doel en de gevolgen van de maatregel is.

De regering merkt in dit verband in de eerste plaats op dat dit voorstel betrekking heeft op iedereen die in Nederland een beroep op bijstand doet. De taalvaardigheidstoets geldt voor allen die legaal en duurzaam in Nederland verblijven en een beroep op de bijstand doen. Van directe discriminatie naar nationaliteit is dan ook geen sprake. Indien meer vreemdelingen dan Nederlanders de Nederlandse taal niet op een voldoende niveau beheersen en diensgevolge lagere bijstand krijgen, is er sprake van indirecte discriminatie naar nationaliteit.

Deze indirecte discriminatie kan echter objectief gerechtvaardigd worden. Zoals aangegeven geldt de taalvaardigheidstoets niet alleen voor bepaalde groepen vreemdelingen, maar voor een ieder die in Nederland een beroep op bijstand doet. De problematiek van taalachterstanden is niet uniek voor niet-Nederlanders. Ook Nederlanders kunnen, blijkens het rapport van de Commissie Bakker¹³, gerekend worden tot de 1½ miljoen functioneel analfabeten. Ingeval sprake is van indirecte discriminatie, dan is dat volgens de regering objectief gerechtvaardigd. Het is immers in het economisch belang van Nederland dat zo min mogelijk inwoners een beroep doen op de bijstand. Dit geldt des te meer in tijden van economische crisis, waarin de relatief schaarse middelen zo efficiënt en effectief mogelijk moeten worden ingezet. Wat betreft de proportionaliteit wordt de belanghebbende de mogelijkheid gegeven de Nederlandse taal binnen een redelijke termijn te beheersen. Het getrapte systeem van de verlaging van de uitkering zorgt er voor dat de belanghebbende een redelijke termijn krijgt om zijn verantwoordelijkheid te nemen en te laten zien dat hij voldoende inspanningen pleegt om de Nederlandse taal te gaan beheersen.

¹³ Advies van de Commissie arbeidsparticipatie, Naar een toekomst die werkt, juni 2008.

Volgens de regering is dit voorstel in overeenstemming met internationale verdragen, die het nondiscriminatiebeginsel vermelden zoals het al eerder vermelde artikel 26 IVBPR, artikel 14 EVRM en in het twaalfde protocol bij het EVRM.

4.3. Artikel 6 EVRM

Een van de internationale aspecten aan dit wetsvoorstel is het onderscheid tussen punitieve en reparatoire sancties. Bij punitieve sancties zijn de strafrechtelijke waarborgen van artikel 6 EVRM van toepassing. Voorts zal de Nederlandse bestuursrechter dan het betrokken besluit 'vol' toetsen aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Allereerst dient tegen de achtergrond van artikel 6 van het EVRM nagegaan te worden of de voorgestelde maatregel van verlaging van de bijstandsuitkering als een sanctie kan worden opgevat. Waar het gaat om een bestuurlijke boete is het duidelijk dat het een punitieve sanctie betreft. Dit instrument is in het onderhavige wetsvoorstel niet aan de orde.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de WWB kent deze wet onder andere de volgende uitgangspunten. In de eerste plaats staat de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Pas als men niet in staat blijkt te zijn in het eigen bestaan te voorzien, heeft men een aanspraak op de overheid om daarbij te worden ondersteund. In de tweede plaats heeft de gemeente de taak de burger te ondersteunen bij zijn arbeidsinschakeling om het beroep op bijstand zo kort mogelijk te houden.

Met het voorgestelde artikel 18b wordt beoogd een extra instrument in het leven te roepen om de doelstellingen van de bijstand te verwezenlijken. Dit artikel is volgens de regering niet bedoeld om opzettelijk leed toe te brengen - wat een van de belangrijkste kenmerken is van de zogenoemde "punitieve sanctie"- , maar om de bijstandsontvanger te stimuleren zijn inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te vergroten. De verlaging van belanghebbendes uitkering neemt een einde als deze alsnog aantoon met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal te zijn begonnen en hij voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden bij het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal. Hij ontvangt dan weer volledige bijstand. Op deze wijze wordt belanghebbende de kans geboden tot herstel van de onrechtmatige situatie. Aldus is sprake van een reparatoire maatregel die niet valt onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM.

4.4. Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM

Ten slotte is van belang artikel 1 van het Eerste Protocol behorend bij het EVRM. Dit artikel houdt in, dat een inbreuk door de Staat op het ongestoorde genot van eigendom van een natuurlijk of rechtspersoon alleen is toegestaan in het algemeen belang en onder voorwaarden die zijn voorzien in de nationale wetgeving en algemene beginselen van internationaal recht. Dit artikel brengt verder mee dat een inbreuk op het recht op ongestoord genot van eigendom alleen is toegestaan als er een redelijke mate van evenredigheid bestaat tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee wordt nagestreefd. Er moet dus sprake zijn van een redelijke verhouding ("fair balance") tussen voormeld algemeen belang en de bescherming van individuele rechten. Van een dergelijke redelijke verhouding is geen sprake als de belanghebbende wordt getroffen door een individuele en buitensporige last ("individual and excessive burden"). Waar het

gaat om de beoordeling van wat in het algemeen belang is en de keus van de middelen om dit belang te dienen, komt de Staat overigens een ruime beoordelingsvrijheid toe.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft meermalen overwogen dat bij beëindiging en verlaging van algemene bijstand het eigendomsrecht als gewaarborgd in even genoemd artikel 1 in het geding is, zodat die beëindiging of verlaging daaraan kan worden getoetst. De CRvB oordeelt echter ook dat in de WWB, in het bijzonder door het bestaande artikel 18, een toereikende grondslag is opgenomen voor de aantasting van het eigendomsrecht ("principle of lawfulness") en dat met die inbreuk een algemeen belang wordt gediend ("principle of legitimate aim"). Voorts oordeelt de CRvB dat sprake is van een redelijke proportionaliteit tussen het doel en de middelen om dat doel te bereiken, en aldus een evenwicht te bewerkstelligen tussen de bescherming van individuele rechten en het algemeen belang ("principle of fair balance"). De maatstaf die de CRvB daarbij hanteert is "dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden die meebrengen dat de tijdelijke verlaging van de bijstand tot nihil, vanwege de relatief korte duur en als reactie op een ernstig verwijtbare gedraging van belanghebbende, een buitensporige last oplevert".¹⁴

Vertaald naar het onderhavige voorstel en de daarin voorziene introductie van artikel 18b levert dit volgens de regering het volgende beeld op. Ook het bestaande artikel 18 verplicht het college in voorkomend geval een maatregel op te leggen bij niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen, maar geeft discretionaire ruimte wat betreft de hoogte en duur van de maatregel (nader in te vullen via een verordening van de gemeenteraad). In de voorgestelde opzet is bij het niet voldoen aan de voorwaarde van de beheersing van de Nederlandse taal sprake van een stapsgewijze verlaging van de bijstandsuitkering, waarbij het in handen van de betrokkene is om – via het alsnog voldoen aan de voorwaarde – de maatregel te laten eindigen. In die zin ziet de regering geen principieel verschil met de jurisprudentie van de CRvB.

De regering geeft zich zeker rekenschap van het feit dat één van de kernfuncties van de bijstand is om een bijstandsbehoevende een, internationaalrechtelijk geborgde, inkomenswaarborg te bieden. Bij de in het voorgestelde opgenomen specifieke voorwaarde gaat het naar de mening van de regering echter om een voorwaarde bij het niet-voldoen waarvan sprake is van een zodanig ernstige belemmering van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt dat de voorgestelde stapsgewijze verlaging gerechtvaardigd is. Verwijtbare niet-nakoming van de concreet omschreven, specifieke voorwaarde, samenhangend met een van de centrale uitgangspunten van de bijstand, namelijk primair de eigen verantwoordelijkheid van de burger om al datgene te doen wat nodig is om in het eigen bestaan te voorzien, leidt er toe dat nodeloos een beroep wordt gedaan op een uitkering en daarmee op de publieke middelen. Dit zo zijnde acht de regering een maatregel in de vorm van een stapsgewijze verlaging zoals voorgesteld hier gerechtvaardigd. Het belang van de overheid om met een dergelijke maatregel te kunnen reageren ter opheffing van een economisch onwenselijke situatie heeft naar het oordeel van de regering zwaarder te wegen dan het belang van individuen bij inkomensborging.

Dit laat echter onverlet dat de regering, gezien de hierboven aangeduide kernfuncties van de bijstand en het systeem van rechten en plichten, van mening is dat op het

¹⁴ Centrale Raad van Beroep 14 maart 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP6843.

uitgangspunt een zekere, duidelijk afgebakende nuancering mogelijk moet zijn. Deze nuancering wordt neergelegd in artikel 18b, zesde lid. Deze nuancering zorgt er naar het oordeel van de regering voor dat er sprake is van een proportionele maatregel.

4.5. Europese Unie

De regering wijst erop dat dit voorstel ook in overeenstemming is met het Europees recht. Het EU-rechtelijk kader wordt gevormd door het verbod op discriminatie naar nationaliteit binnen de werkingssfeer van het EU-recht (artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)), het recht op vrij verkeer van personen (artikel 21 VWEU) en het vrije verkeer van werknemers (artikel 45 VWEU).

De voorwaarden voor de uitoefening van het recht op vrij verkeer zijn uitgewerkt in Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad 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 158) (hierna: richtlijn 2004/38). Uitgangspunt in deze richtlijn is dat personen die hun recht op vrij verkeer uitoefenen tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke last vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Hiervoor is in richtlijn 2004/38 een uitzondering op het beginsel van gelijke behandeling opgenomen (artikel 24, lid 2).

Artikel 45 VWEU is nader uitgewerkt in afgeleide wetgeving, zoals Verordening (EEG) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PbEU, L141). Hierin is onder andere vastgelegd dat werknemers uit andere lidstaten dezelfde sociale voordelen genieten als nationale werknemers.

De regering stelt voorop dat het voorstel om een taalvereiste in te voeren voor alle bijstandsgerechtigden geldt, zowel voor de eigen onderdanen als de onderdanen van andere lidstaten (en hun familieleden). Van directe discriminatie is geen sprake. Taaleisen kunnen naar EU-recht wel indirect discriminerende maatregelen vormen 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. Dienaangaande verwijst de regering naar hetgeen hierboven is overwogen met betrekking tot (indirecte) discriminatie. De kern daarvan is het volgende.

Indien mensen de Nederlandse taal niet spreken kan men zeer moeilijk aan een baan komen. Indien werkzoekenden de Nederlandse taal leren zullen zij zeer zeker de kans op het verkrijgen van de baan vergroten, en daarmee de kans op de noodzaak van een bijstandsuitkering verlagen. Het is door het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU-Hof) erkend dat dat de bescherming van de algemene middelen in de context van een beroep op het sociale bijstandsstelsel een legitieme doelstelling is¹⁵. Zoals hierboven uiteen is gezet is de regering van oordeel dat het met dit wetsvoorstel nagestreefde doel, namelijk het bevorderen van de uitstroom uit de bijstand door de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te vergroten, is aan te merken als een doelstelling van algemeen belang. Deze overwegingen staan los van de nationaliteit. Duidelijk moet zijn dat bijstandsgerechtigden die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen noodzakelijk voor

¹⁵ Zie het arrest in zaak C-140/12, Brey, punten 54 en 55, nog niet gepubliceerd.

het verkrijgen, aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, alle kansen moeten grijpen om de Nederlandse taal in voldoende mate te leren.

Wat betreft de evenredigheid van de voorgestelde maatregel is het noodzakelijk na te gaan of de maatregel geschikt is en niet verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling te bereiken. Hiertoe kan het volgende worden opgemerkt: het beheersen van de Nederlandse taal is een belangrijke succesfactor om uit de bijstand te komen en deel te nemen aan het arbeidsproces in Nederland. Onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal beperkt de inzetbaarheid van bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt.

Zoals reeds genoemd heeft de regering bewust gekozen voor minimaal het referentieniveau 1F dat voor het praktijkonderwijs is vastgesteld op grond van artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen¹⁶. Dit behelst een basale beheersing van de taal in woord en geschrift. Deze taaleis vormt geen hoge drempel. Het gaat erom dat de persoon zich kan uitdrukken teneinde zich verstaanbaar te maken op het werk en in het dagelijks leven. De maatregel past binnen de voorwaarden van de WWB waar bij het recht op bijstand de plicht tot arbeidsinschakeling komt. Bijstandsgerechtigden dienen het beroep op bijstand zo kort mogelijk te houden en daartoe alles te doen dat in hun vermogen ligt om werk te verkrijgen, aanvaarden en te behouden. Door de invoering van deze taaleis wordt een steviger fundament gelegd onder de eis in de WWB dat alle aanvragers beschikbaar moeten zijn voor re-integratie.

Hierbij wijst de regering ook nog op artikel 7 van richtlijn 2004/38. Op grond van dat artikel heeft een EU-burger een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden, zolang onder andere hij de status van werknemer of zelfstandige behoudt. Daarmee komt een EU-burger zolang hij de status van werknemer of zelfstandige behoudt in aanmerking voor bijstand, mits aan de overige voorwaarden van de WWB is voldaan. Een EU-burger die minder dan een jaar heeft gewerkt en onvrijwillig werkloos wordt, behoudt zijn status als werknemer gedurende een half jaar als hij voldoet aan de voorwaarde dat hij zich bevindt in een naar behoren vastgestelde situatie van onvrijwillige werkloosheid (art. 7, lid 3, onder c, van richtlijn 2004/38). Een EU-burger die langer dan één jaar in het gastland heeft gewerkt en nadien werkloos wordt, behoudt voor onbepaalde tijd zijn (EU-rechtelijke) status van werknemer of zelfstandige als hij voldoet aan de voorwaarde dat hij zich bevindt in een naar behoren vastgestelde situatie van onvrijwillige werkloosheid (art. 7, lid 3 onder b, van richtlijn 2004/38). Het begrip "onvrijwillige werkloosheid" is een Europeesrechtelijk begrip. Het Hof van Justitie heeft zich tot op heden niet uitgesproken over dit begrip. Het feit dat betrokkene "zich moet bevinden in een naar behoren vastgestelde situatie van onvrijwillige werkloosheid" maakt evenwel wel duidelijk dat die situatie eindig kan zijn en dat het doel van artikel 7, lid 3, van richtlijn 2004/38 is om de begunstigde die werkloos is een redelijke termijn te geven om te re-integreren op de arbeidsmarkt. Dat betekent evenwel ook dat van een bijstandsgerechtigde gevraagd kan worden om zijn beheersing van de Nederlandse taal op voldoende peil te brengen, zodat hij zijn kansen op de arbeidsmarkt vergroot.

De belanghebbende wordt de mogelijkheid gegeven de Nederlandse taal binnen een redelijke termijn te beheersen. Het getrapte systeem van de verlaging van de uitkering

¹⁶ Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen,
http://wetten.overheid.nl/BWBR0027679/geldigheidsdatum_03-02-2014#Artikel2

zorgt er voor dat de belanghebbende een redelijke termijn krijgt om zijn verantwoordelijkheid te nemen en te laten zien dat hij voldoende inspanningen pleegt om de Nederlandse taal te gaan beheersen.

Artikel 18b, zesde lid, vormt een individualiserende bepaling. Het aanvangen en voldoen aan de geplande opleiding, het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, of dringende omstandigheden van het geval kunnen ertoe leiden dat de uitkering niet wordt verlaagd.

Een ieder die legaal in de Unie verblijft en zich daar legaal verplaatst heeft recht op sociale zekerheidsvoorzieningen en sociale voordelen overeenkomstig het Unierecht en de nationale wetgevingen en praktijken, zo is bepaald in artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Belangrijk is dat met het voorstel niets verandert aan het recht op bijstand; indien een persoon recht op bijstand heeft, blijft hij dit recht behouden. Er is dus geen sprake van uitsluiting van personen van het recht op bijstand. Wel krijgt het college, onder bepaalde, gereguleerde voorwaarden (zodat geen willekeur kan optreden) de opdracht de bijstand in bepaalde gevallen te verlagen. Het beheersen van de Nederlandse taal is noodzakelijk voor het verkrijgen, aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, zo wordt in het beoogde artikel 18b, eerste lid, bepaald. Met het voorstel wordt dan ook invulling gegeven aan het laatste zinsdeel van het hiervoor aangehaalde artikel 34 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie; een ieder heeft recht op sociale zekerheidsvoorzieningen, 'overeenkomstig het Unierecht en de nationale wetgevingen'.

5. Financiële effecten

Uitkeringslasten

Het beheersen van de Nederlandse taal is van groot belang om aan het uitgangspunt van de WWB te kunnen voldoen dat de aanvrager zo veel mogelijk door middel van werk in het eigen levensonderhoud kan voorzien. De Nederlandse arbeidsmarkt is moeilijk toegankelijk voor mensen die de Nederlandse taal niet of beperkt beheersen. Zo wordt door de invoering van deze taaleis ook een steviger fundament gelegd onder de plicht tot arbeidsinschakeling in de WWB.

In het wetsvoorstel Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten¹⁷ is de activerende werking van de bijstand verder aangescherpt en zijn de verplichtingen geüniformeerd. Dit wetsvoorstel draagt verder bij aan de activerende werking van de bijstand. Als gevolg van deze extra activerende werking zal er daarom extra uitstroom uit de bijstand plaats vinden. In financiële termen zal dit op voorhand een relatief beperkt effect zijn omdat de populatie die het betreft relatief beperkt van omvang zal zijn. Tevens zullen er veel gemeenten zijn die deze groep reeds aansporen aan hun taalvaardigheden te werken. Ook hebben deze mensen te maken met de aangescherpte verplichting uit eerder genoemd wetsvoorstel en dient voorkomen te worden dat in financiële termen een dubbeltelling optreedt. Uitstroom uit de bijstand als gevolg van de extra activerende werking kan immers het gevolg zijn van óf de aangescherpte verplichtingen óf de eis tot voldoende taalbeheersing en de verbetering hiervan, dezelfde persoon kan niet tweemaal uitstromen.

Daarom wordt, ondanks de verder versterkte activerende werking, op voorhand slechts een beperkt additioneel effect op de uitkeringslasten als besparing ingeboekt. Dit effect bedraagt een besparing van structureel € 5 miljoen op het Inkomensdeel van de WWB.

¹⁷ Kamerstukken I 2013/14, 33 801, A.

Dit komt overeen met iets minder dan 400 bijstandsuitkeringen. In het eerste jaar is het effect door ingroei de helft van dit bedrag.

Uitvoeringsaspecten gemeenten

Gemeenten moeten op dit moment reeds bepalen welke mogelijkheden en beperkingen er zijn bij de arbeidsinschakeling van een bijstandsaanvrager. Daar hoort ook het bepalen van de beheersing van de Nederlandse taal bij. Dit voorstel valt binnen de reguliere uitvoeringsprocessen. Nieuw binnen de uitvoeringspraktijk is, is dat gemeenten een toets dienen af te nemen om te bepalen of het taalniveau voldoende is dan wel er voldoende voortgang in de taalbeheersing is.

Gemeenten krijgen veel vrijheid bij de vormgeving van deze toets. Het afnemen van deze toets is een relatief eenvoudige handeling, die onderdeel kan uitmaken van de reguliere contactmomenten met cliënt. Deze toets kan daarbij geheel of gedeeltelijk in de plaats komen van de bestaande methodieken die gemeenten inzetten om de beheersing van de Nederlandse taal te bepalen. Desondanks is de regering van mening dat het gepast is om gemeenten hiervoor extra middelen voor uitvoeringskosten te geven. Het is niet mogelijk een exacte inschatting maken van het aantal gevallen waarin gemeenten een toets zullen moeten afnemen. Er zijn gemeenten die dit al doen, met dit wetsvoorstel wordt het echter een verplichting. Vanwege dit verplichte karakter voorziet de regering in structureel € 5 miljoen aan uitvoeringskosten. In het eerste jaar bedraagt dit de helft hiervan. Gemeenten zullen deze uitvoeringskosten via het gemeentefonds ontvangen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

In aanvulling op artikel 18 van de WWB wordt in artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel na artikel 18a een nieuw artikel ingevoegd. In het navolgende worden de leden van dat artikel toegelicht.

Het eerste lid

In het eerste lid is bepaald dat de bijstand door het college wordt verlaagd indien er naar het oordeel van dat college een redelijk vermoeden bestaat dat belanghebbende niet, of niet voldoende, de Nederlandse taal beheerst. Voor zover in andere leden van artikel 18b melding wordt gemaakt van het redelijk vermoeden wordt daarmee gerefereerd aan het redelijk vermoeden, bedoeld in dit lid.

Het tweede lid

Uit het tweede lid blijkt dat belanghebbende een toets wordt afgenomen indien een of meer van de navolgende omstandigheden zich voordoen:

- belanghebbende heeft niet gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs gevolgd,
- belanghebbende kan geen diploma inburgering als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering overleggen, of
- belanghebbende kan geen ander document overleggen waaruit blijkt dat hij de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst.

Wanneer bij de bijstandsaanvraag al blijkt dat een of meer van die omstandigheden zich voordoen wordt die toets na ontvangst van de aanvraag afgenomen binnen een door het college te bepalen termijn die ten hoogste acht weken bedraagt.

Het derde lid

Wanneer uit de door het college afgenomen toets blijkt dat belanghebbende niet of niet in voldoende mate de vereiste vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst, wordt het redelijk vermoeden geacht aanwezig te zijn. Dit brengt met zich mee dat het college de bijstand verlaagt, tenzij zich een omstandigheid voordoet als bedoeld in het zesde lid.

Het vierde lid

In het geval dat de toets uitwijst dat belanghebbende niet of niet in voldoende mate de vereiste vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst dan wordt hij binnen een door het college te bepalen termijn die ten hoogste acht weken bedraagt door het college schriftelijk in kennis gesteld van het redelijk vermoeden, bedoeld in het eerste lid. Deze schriftelijke kennisgeving is van belang, omdat daarmee het moment wordt gemarkeerd waarop de verlaging van de bijstand ingaat.

Het vijfde lid

In het vijfde lid is geregeld dat de belanghebbende op ieder moment het redelijk vermoeden, bedoeld in het eerste lid, kan wegnemen. Het redelijk vermoeden kan worden weggenomen doordat belanghebbende een diploma als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, of een document als bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, overlegt. De overlegging van deze documenten maakt ogenblikkelijk een einde aan het bestaan van het redelijk vermoeden, en heeft dan ook tot gevolg dat de bijstand vanaf het moment van het wegnemen van het redelijk vermoeden niet langer wordt verlaagd.

Het zesde lid

Het zesde lid stelt dat het college de bijstand onder andere niet verlaagt indien de belanghebbende zich bereid heeft verklaard binnen een maand na het kenbaar maken van het redelijk vermoeden aan te vangen met het verwerven van de vereiste vaardigheden in de Nederlandse taal en na die aanvang ook voldoet aan de voortgang die op dat terrein van hem verwacht mag worden.

Om ervoor te zorgen dat de belanghebbende ook een redelijke termijn heeft om zich in te spannen de taal daadwerkelijk te gaan leren, is opgenomen dat de belanghebbende binnen een maand dient aan te vangen met het leren van de Nederlandse taal. Indien de belanghebbende zich bereid heeft verklaard binnen een maand aan te vangen met het verwerven van de vereiste taalvaardigheden wordt de bijstand niet verlaagd.

Het college kan geconfronteerd worden met omstandigheden waaronder de bijstand niet verlaagd zou moeten worden. Voor deze situaties zijn in het zesde lid uitzonderingen op de verlaging van de bijstand opgenomen. Allereerst verlaagt het college de bijstand niet, ondanks het bestaan van het redelijk vermoeden als bedoeld in het eerste lid, als de belanghebbende heeft aangevangen met het leren van de vaardigheden van Nederlandse taal. Om te voorkomen dat misbruik van deze bepaling wordt gemaakt doordat belanghebbenden zeer lang ingeschreven blijven bij bijvoorbeeld een opleiding zonder progressie in het leren van de Nederlandse taal te boeken, is tevens bepaald dat zij dienen te voldoen aan de geplande voortgang.

Voorts is artikel 18, negende lid van toepassing; het college verlaagt de bijstand niet indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Gedacht kan worden aan de situatie waarin er een redelijk vermoeden als bedoeld in het eerste lid bestaat, maar de belanghebbende geen verwijt gemaakt kan worden van het niet of niet in voldoende mate beheersen van de Nederlandse taal, omdat hij bijvoorbeeld woordblind is. Tevens geldt dat het college de op te leggen maatregel of de opgelegde maatregel afstemt op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken (artikel 18, lid 10). Het wordt derhalve aan het oordeel van het college overgelaten wanneer dit het geval is. In de situaties waarin het college de verlaging niet toepast ingevolge de hierboven geschetste bepalingen, blijft echter het redelijk vermoeden bestaan. Dit betekent dat wanneer de bijstand van een belanghebbende niet wordt verlaagd op grond van onderdeel a van het zesde lid, de voortgang van de belanghebbende wordt gemonitord volgens het getrapte systeem van de verlaging.

Het zevende lid

In het zevende lid wordt beschreven wat onder de vaardigheden in de Nederlandse taal wordt verstaan, namelijk beheersing op minimaal het referentieniveau 1F dat is

vastgesteld op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Gesteld wordt dat het 1F niveau dient te worden behaald op het gebied van spreekvaardigheid, luistervaardigheid, gespreksvaardigheid, schrijfvaardigheid en leesvaardigheid, teneinde te voldoen aan vaardigheden in de Nederlandse taal als bedoeld in het tweede, zesde, negende, tiende en elfde lid.

Het achtste, negende en tiende lid

Het achtste, negende en tiende lid voorzien in een trapsgewijs systeem, aan de hand waarvan de bijstand per periode waarin het redelijk vermoeden als bedoeld in het vierde lid bestaat, in een bepaalde mate wordt verlaagd. Het achtste lid voorziet erin dat de bijstand gedurende zes maanden vanaf het moment dat de schriftelijke kennisgeving met betrekking tot het bestaan van het redelijk vermoeden heeft plaatsgevonden wordt verlaagd met 20 procent van de bijstandsnorm.

Het negende lid verzorgt de tweede stap. In dit lid is bepaald dat de bijstand gedurende zes maanden, te rekenen vanaf zes maanden na het moment van de schriftelijke kennisgeving, wordt verlaagd met 40 procent van de bijstandsnorm indien:

- a. uit de uitkomst van de door het college afgenomen toets blijkt dat de belanghebbende niet de vereiste vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst; of
- b. de belanghebbende niet voldoet aan de geplande voortgang die van hem verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal.

De perioden als bedoeld in het achtste en negende lid volgen elkaar dus op. In de eerste periode van zes maanden vanaf het bestaan van het redelijk vermoeden, als bedoeld in het vierde lid, wordt de bijstand verlaagd met 20 procent van de bijstandsnorm. In de zes maanden die op deze periode volgen, wordt de bijstand verlaagd met 40 procent van de bijstandsnorm, indien aan het hiervoor onder a of b vermelde vereiste wordt voldaan. Uiteraard is het vijfde lid van toepassing, waarin wordt uiteengezet dat de belanghebbende op ieder moment het redelijk vermoeden, bedoeld in het eerste lid, kan wegnemen. Indien een belanghebbende bezig is de Nederlandse taal te leren op het moment van het bestaan van het redelijk vermoeden, maar zes maanden na het ontstaan van het redelijk vermoeden blijkt dat deze belanghebbende niet voldoet aan de geplande voortgang, wordt zijn bijstand alsnog verlaagd.

De bijstand wordt dan op dat moment direct verlaagd met 40% van de bijstandsnorm.

In het tiende lid wordt gesteld dat de verlaging van de bijstand voor onbepaalde tijd, te rekenen vanaf twaalf maanden na het moment van de schriftelijke kennisgeving 100 procent van de bijstandsnorm bedraagt, indien:

- a. uit de uitkomst van de door het college afgenomen toets blijkt dat de belanghebbende niet de vereiste vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst; of
- b. de belanghebbende niet voldoet aan de geplande voortgang die van hem verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal.

Het elfde lid

De toets die het college afneemt om te beoordelen of de vaardigheden in de Nederlandse taal voldoende door de betrokkene beheerst worden, zal moeten voldoen aan regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld. De regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld, dienen in ieder geval betrekking te hebben op de volgende punten:

- a. de in de toets op te nemen onderdelen;
- b. de wijze van toetsing van de verschillende onderdelen;
- c. de wijze van beoordeling van de toets;
- d. de kwalificatie van degene die de toets beoordeelt;
- e. de omstandigheden waaronder de toets moet worden afgenomen.

Het twaalfde lid

Het twaalfde lid van artikel 18b betreft de toets, afgenomen door het college, als bedoeld in de leden twee, negen en tien. Bepaald wordt dat het college telkens de betreffende toets zal afnemen alvorens de bijstand te verlagen. Zodoende zal de bijstand niet automatisch verlaagd worden na het verstrijken van de termijnen van 6 en 12 maanden, maar steeds op basis van een bij de belanghebbende afgenomen toets.

Het dertiende lid

Overeenkomstig artikel 18, twaalfde lid, wordt ook bij de toepassing van de onderhavige maatregel onder belanghebbende mede verstaan het gezin. Dit kan van belang zijn bij de toepassing van artikel 18, tiende lid, inhoudende dat zonodig de op te leggen maatregel of de opgelegde maatregel wordt afgestemd op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven. In dit kader kunnen dus ook de mogelijkheden van het gezin in aanmerking worden genomen om middelen te verwerven.

Artikel I, onderdeel B

Dit onderdeel wordt toegevoegd om artikel 47c, tweede lid, van de WWB aan te passen voor de situatie dat de jongere echtgenoot van een belanghebbende 65 plusser een door het college opgelegde verplichting tot het volgen van een cursus Nederlandse taal niet in voldoende mate nakomt. Door de wijziging is in dat geval artikel 18b, tweede tot en met twaalfde lid, van overeenkomstige toepassing.

Bij de wijziging van artikel 47c, tweede lid, wordt tevens afgeweken van de tweede zin in dit artikellid, inhoudende dat van een verlaging wordt afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Deze bepaling is immers vervat in artikel 18b, vijfde lid, onderdeel b, dat van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Artikel I, onderdeel C

Dit onderdeel behelst een wijziging van artikel 84 in de WWB. Op basis daarvan worden de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende wijzigingen vier jaar na inwerkingtreding geëvalueerd.

ARTIKEL II

Het onderhavige artikel voorziet erin dat artikel 18b, of artikel 47c, tweede lid, derde zin, van de WWB niet van toepassing is op het zittende bijstand, gedurende een periode van zes maanden na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het ligt in de rede dat het college in de periode voorafgaand aan de periode van inwerkingtreding bij betrokkenen inzicht probeert te krijgen of er sprake is van een redelijk vermoeden met betrekking tot onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal.

Artikel III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, hetgeen is voorzien op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma