

Vergaderjaar 2010–2011

32 328

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

Nr. 7

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN DEEL

1. Doelstelling Wetsvoorstel

In het voorliggende wetsvoorstel worden de vereisten voor het verkrijgen van bijstand verzwaaard, met als doel de kansen voor participatie op de arbeidsmarkt en deelname aan het sociaal-maatschappelijk verkeer te vergroten.

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 goed kunnen uitdrukken in de Nederlandse taal is een zeer belangrijk element voor het kunnen participeren en integreren in onze maatschappij en voor het zich beschikbaar kunnen houden voor de arbeidsmarkt.

De bijstand is een laatste vangnet waar de allerarmsten een beroep op kunnen doen, zodat deze, zij het met minimale middelen, in hun primaire levensbehoeften kunnen voorzien. De indiener wil benadrukken dat de bijstand niet als doel heeft om te dienen als oneindige uitkering. De indiener is van mening dat belanghebbenden zo snel mogelijk uit de bijstand dienen te komen. Reden hiervoor is integratie in de samenleving en individuele ontplooiing, waardoor belanghebbenden beter in staat zijn om voor zichzelf te zorgen. Het beheersen van de Nederlandse taal is een belangrijke succesfactor om uit de bijstand te komen en te integreren in Nederland.

De indiener benadrukt dat het beheersen van de Nederlandse taal voor een ieder van groot belang is. De indiener merkt op dat in de Nederlandse sociale zekerheid migranten zijn oververtegenwoordigd. Van het totaal aantal bijstandsontvangers is meer dan de helft allochtoon; 13,8 procent van de niet-westerse allochtonen ontvangt een bijstandsuitkering. Onder de autochtone bevolking is dit 2,2 procent.¹ Er is hier bovendien sprake van een hardnekkig probleem. Hoewel er al jaren inburgeringscursussen

¹ Zie de Antwoorden van de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op vragen van het lid Fritsma (PVV) over kosten gerelateerd aan de sociale zekerheid, ingezonden 17 juli 2009, 2009Z14088, Aangangsels van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, p. 7795.

worden aangeboden in Nederland er sinds 2006 een inburgeringsexamen afgelegd moet worden in eigen land,¹ en inmiddels sprake is van verplichte inburgering in Nederland,² blijft de uitkeringsafhankelijkheid onder nieuwe migranten hoog. De indiener wil de uitkeringsafhankelijkheid van personen voorkomen en beperken. Het is daarom zeer belangrijk om deze groep uit de bijstand en aan het werk te krijgen.

Daarnaast is de Nederlandse sociale zekerheid in internationaal perspectief ruim toegankelijk. De uitkeringen zijn weliswaar naar Nederlandse maatstaven sober, maar bieden voor migranten uit landen waar sociale zekerheid meestal geheel ontbreekt, of anders zeer basaal is, toch een redelijk alternatief voor het laaggeschoolde werk waarop zij op de Nederlandse arbeidsmarkt veelal aangewezen zouden zijn. De indiener vindt dat voorkomen moet worden dat personen die in Nederland komen om te werken en vervolgens werkloos worden in de bijstand blijven zitten.

In de Tweede Kamer wordt sinds een aantal jaren daarom door vrijwel alle partijen gepleit voor een «ingroeimodel», op grond waarvan arbeidsmigranten recht op sociale zekerheid verwerven.³ De werknemersverzekeringen hebben naar hun aard al een «ingroeimodel». Alleen wie werkt in loondienst is verzekerd en de duur van de uitkering is gerelateerd aan het aantal gewerkte jaren. In de Wet werk en bijstand (hierna: WWB) wordt ook gestreefd naar een ingroeimodel, zoals blijkt uit de volgende voorwaarden:

- (1) de migrant dient aan te tonen dat hij rechtmatig in Nederland verblijft, conform artikel 8b, eerste lid, van de Koppelingswet 1998 en artikel 11 van de WWB. De toekenning van een bijstandsuitkering aan een vreemdeling moet altijd door de betrokken gemeente worden gemeld bij de IND,⁴ aangezien een beroep op de publieke middelen gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht.⁵
- (2) de migrant heeft een «duurzame band» met Nederland, conform artikel 11, tweede lid, van de WWB. Deze «duurzame band» zou volgens de jurisprudentie moeten blijken uit het feit dat de betrokkene het middelpunt van zijn maatschappelijk leven in Nederland heeft.⁶ Er wordt niet geëxpliciteerd waaruit dit moet blijken.

¹ De Wet inburgering buitenland (Wib) is op 15 maart 2006 van kracht geworden.

² De Wet Inburgering (WI) is op 1 januari 2007 van kracht geworden.

³ Zie onder andere de Motie Van de Camp en Kamp, Kamerstuknummer 30 573, nr. 25 en de Motie Van Hijum/Blok, Kamerstuknummer 31 700 XV, nr. 27. Zie ook de brief van de staatssecretaris van Justitie van 22 januari 2009, Kamerstuknummer 30 573, nr. 32.

⁴ Aangezien dit niet altijd gebeurt ligt het werkelijk aantal aangevraagde uitkeringen door vreemdelingen waarschijnlijk hoger dan de genoemde 2400; zie Inspectie Werk en Inkomen, Bijstand, WW en Verblijfsvergunning, december 2008, p. 9.

⁵ Vreemdelingenbesluit 2000, artikel 3.4, vierde lid.

⁶ Zie de Nota Arbeidsmobiliteit en Sociale Zekerheid van minister Donner, Kamerstuknummer 32 149, nr. 1, d.d. 18-09-2009, p. 7.

⁷ Zie Inspectie Werk en Inkomen, Bijstand, WW en Verblijfsvergunning, december 2008, p. 10, waaruit blijkt dat er nog nooit een bijstandsuitkering is ingetrokken op basis van artikel 3.4, vierde lid van het Vreemdelingenbesluit 2000. De indiener heeft eigen onderzoek verricht naar toepassing van het criterium «duurzame band» in de grootste gemeenten van Nederland, waar dit resultaat uit naar voren kwam.

Hoewel de wetgever in de wetstekst dus expliciet aangeeft te streven naar een ingroeimodel, blijkt de wetstekst in dit geval een dode letter. Uit onderzoek blijkt dat er zowel op basis van voorwaarde (1) als voorwaarde (2) zelden of nooit een bijstandsuitkering wordt afgewezen.⁷ In de circa 2 400 gevallen waarbij in het onderzochte jaar een niet-Nederlander een bijstandsuitkering aanvraagde, werd vrijwel nooit een uitkering definitief geweigerd of een verblijfsvergunning ingetrokken. Daarbij merken de onderzoekers op dat het aantal van 2 400 waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijke aantallen betreft. Het ontbreken van een «duurzame band» wordt door gemeenten niet als criterium gehanteerd óf is geen reden voor intrekken of weigeren van de uitkering. Naar de mening van de indiener geeft dit onderzoek aan dat de waarborgen die de wetgever had willen aanbrengen met betrekking tot het beroep op de WWB door migranten, geen enkele praktische werking hebben.

Gezien de ernst en hardnekkigheid van het integratievraagstuk en in het bijzonder de hoge uitkeringsafhankelijkheid onder migranten is dit naar de mening van de indiener onacceptabel en moet de wetgever optreden. Dat doet de wetgever door de eis van het beheersen van de Nederlandse taal toe te voegen aan de WWB. De indiener wil benadrukken dat deze eis voor een ieder geldt.

Een gevolg van het onderhavige wetsvoorstel is dat het dat het begrip «duurzame band met Nederland», cf. artikel 11, tweede lid, van de WWB, wordt geëxpliciteerd. Immers, dit begrip wordt ingevuld door de eis te stellen dat alleen een beroep op de WWB kan worden gedaan indien aantoonbaar sprake is van een basiskennis van de Nederlandse taal. Door het verwerven van deze kennis wordt zichtbaar invulling gegeven aan de band met Nederland.

Voor alle aanvragers van bijstand geldt dat een basale kennis van de Nederlandse taal van zeer groot belang is. Het beheersen van de Nederlandse taal is nodig om vooruit te komen in de samenleving, om eraan mee te doen en om eraan bij te dragen. Bovendien is de indiener van mening dat het niet gewenst is dat een beroep op de sociale voorzieningen gedaan kan worden, als men niet bereid is om er iets voor terug te doen. De bijstand is geen onbepaalde voorziening, maar juist bedoeld als uiterste redmiddel wanneer men niet in het eigen onderhoud kan voorzien. De indiener benadrukt dat het uitgangspunt van de WWB is dat de aanvrager zoveel mogelijk in het eigen levensonderhoud voorziet, door middel van werk. Het beheersen van de Nederlandse taal is hiervoor een zeer belangrijke vereiste. Bovendien wordt door de introductie van deze taaleis een steviger fundament gelegd onder de eis in de WWB dat alle aanvragers beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt.

2. Rechtsgrond

Relevant voor het onderhavige initiatiefvoorstel was de aankondiging van het kabinet Balkenende IV om de Nederlandse taal op te nemen in de Grondwet.¹ Dit illustreert nog eens het breed in de samenleving gerezen besef van het belang van het beheersen van de Nederlandse taal.

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

De indiener wijst op artikel 55 van de WWB, dat de mogelijkheid biedt tot nadere verplichtingen. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) kan, naast de verplichtingen die in hoofdstuk 2 van de WWB worden genoemd, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid, van de WWB verplichtingen opleggen die strekken tot arbeidsinschakeling, dan wel die verband houden met aard en doel van een bepaalde vorm van bijstand of die strekken tot zijn vermindering of beëindiging.

Het beheersen van de Nederlandse taal op A2-niveau is naar de mening van de indiener hier een belangrijk onderdeel van. In het wetsvoorstel is derhalve vastgelegd dat het college de bijstand verlaagt wanneer naar het oordeel van het college een redelijk vermoeden bestaat dat belanghebbende niet of niet in voldoende mate de Nederlandse taal beheerst. De indiener heeft in het wetsvoorstel een hardheidsclausule opgenomen. Dit betekent dat de bijstand onder bepaalde omstandigheden niet wordt gekort, ook als de aanvrager niet over het gewenste taalniveau beschikt. Het college verlaagt de bijstand niet in het geval de aanvrager begonnen is met het volgen van een opleiding, indien er – gelet op alle omstandigheden – zeer dringende redenen hiertoe bestaan en als elke vorm van

¹ Zie het persbericht van 12-02-2010 op <http://www.minbzk.nl/actueel/nieuws-en/@125414/nederlandse-taal>

verwijtbaarheid ontbreekt. Het is aan het college om hiertoe te beslissen. De indiener geeft hiermee ruimte voor bijzondere individuele gevallen.

De indiener is van mening dat de belanghebbende bij bijstand een redelijke en reële termijn geboden dient te worden om de taal te gaan beheersen. De indiener wil niet direct de belanghebbende van bijstand uitsluiten, wanneer deze niet aan de verplichtingen voldoet. Daarom wordt hem de mogelijkheid geboden om de taal te leren, met behoud van de bijstandsuitkering. Wel is er gekozen om een trapsgewijze afbouw van de uitkering te introduceren, indien de belanghebbende niet aan de verplichtingen voor het volgen van een opleiding voldoet.

Van belang is de vraag of voorliggend initiatief in strijd is met internationale verdragen. Naar de mening van de indiener is van strijdigheid geen sprake. Er is geen internationaal verdrag dat Nederland verplicht om eenieder die zich op het Nederlands grondgebied bevindt een uitkering te verschaffen. Een dergelijk verdrag zou overigens ook praktisch onuitvoerbaar zijn in een wereld waarin verreweg de meeste landen überhaupt geen sociale zekerheid kennen c.q. op een veel lager niveau dan in Nederland. De volgende passage, afkomstig uit de *Notitie uitwerking varianten migratie en sociale zekerheid*, behorend bij de brief W&B/URP/06/7663, p. 12, illustreert dit:

De Nederlandse wetgever is in principe vrij om aan de nationale wetgeving een inhoud te geven die beleidsmatig wenselijk worden geacht. Bij het uitwerken van het grondwettelijke recht op bijstand in de WWB gaat het om de afweging van de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid tot bijstandsverlening enerzijds en de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor de voorziening in het bestaan anderzijds. Artikel 20, derde lid Grondwet bepaalt dát het recht op bijstand door de overheid geregeld moet worden, maar niet hóe dat recht moet worden ingevuld. Artikel 1 van de Grondwet bepaalt voorts dat allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Dit omvat onder andere ook discriminatie naar nationaliteit en naar nationale herkomst.

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

Discriminatieverboden zijn onder andere vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet, artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR), artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en in het twaalfde protocol bij het EVRM. Artikel 14 van het EVRM behelst, zoals uiteengezet, het non-discriminatiebeginsel, maar verleent geen zelfstandig recht. 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 van het EVRM opleveren. Ook artikel 8 van het EVRM is relevant in deze. Allereerst zal de werking van artikel 8 van het EVRM worden uiteengezet, waarna dieper zal worden ingegaan op het verband met artikel 14 van het EVRM.

Artikel 8 van het EVRM stelt:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Er zijn twee manieren waarop artikel 8 van het EVRM geschonden kan worden. Ten eerste kan artikel 8 van het EVRM als zelfstandig artikel geschonden worden; men kan stellen dat het recht op privé leven niet voldoende gewaarborgd wordt als gezinnen, welke de Nederlandse taal niet op het vereiste niveau spreken, om deze reden geen uitkering krijgen. Tevens kan men een beroep doen op artikel 8 j° artikel 14 van het EVRM, indien men de verschillende toepassingen van bijstandsuitkering discriminatoir vindt. Hieronder zal, allereerst, worden ingegaan op schending van artikel 8 van het EVRM als zodanig. Hierna zal schending van artikel 8 j° artikel 14 van het EVRM worden behandeld.

In 1986 en 1987 heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) beginselen uiteengezet met betrekking tot de beoogde interpretatie van artikel 8 van het EVRM. Gesteld is dat een inbreuk op artikel 8 van het 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.¹ Een inbreuk op artikel 8 van het 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. Bij het bepalen of een inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving wordt rekening gehouden met de *margin of appreciation* (ofwel de waarderingsvrijheid) van de Staten.² Over de *margin of appreciation* heeft het EHRM op 12 december 2009 het volgende (nogmaals) uiteengezet:

De eindevaluatie van de vraag of een inmenging in artikel 8 EVRM noodzakelijk is, is onderworpen aan toetsing door het EHRM. Een marge van waardering (*margin of appreciation, red.*) moet echter worden overgelaten aan de bevoegde nationale autoriteiten. De breedte van deze marge 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, tenslotte, het doel welke 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 worden beperkt. 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.³

Dit wordt tevens aangegeven door de staatssecretaris van Justitie.⁴ Deze stelt: «zowel wanneer het een inmenging betreft, als wanneer het gaat om de positieve verplichting om een vreemdeling verblijf toe te staan op grond van artikel 8 EVRM, dient een op de concrete zaak toegespitste afweging plaats te vinden van de algemene belangen van de samenleving, waaronder economische belangen, enerzijds en de individuele belangen van de desbetreffende vreemdeling en – indien daarvan sprake

¹ European Court of Human Rights 24 November 1986, Series A, No 9063/80 (*The Gillow Judgement*), para. 58.

² Zie in het bijzonder European Court of Human Rights 8 July 1987, Series A, No 9747/82 (*W. v. the United Kingdom*), para. 60.

³ European Court of Human Rights 4 December 2009, No. 30562/04 and 30566/04 (*S. and Marper v. The United Kingdom*), para. 101.

⁴ Idem.

is – zijn gezinsleden anderzijds».¹

Gesteld kan worden dat de economische belangen van Nederland de (mogelijke) inbreuk op artikel 8 van het EVRM rechtvaardigen. Gezien de *margin of appreciation* welke Nederland in deze toegekend is door het EHRM, is Nederland gerechtigd deze afweging te maken. Zodoende levert de bewuste wijziging van de WWB naar het oordeel van de indiener geen schending van artikel 8 van het EVRM op.

De indiener wijst erop dat dit wetsvoorstel ook in overeenstemming is met het Europees recht. De indiener wijst op artikel 18 van het verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU), en op artikel 45 VWEU. Artikel 45 VWEU is nader uitwerkt in afgeleide regelgeving, zoals Verordening (EEG) nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap en Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van verblijf.

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

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

De indiener stelt in onderhavig wetsvoorstel alle aanvragers van de bijstand gelijk, waarmee voldaan wordt aan het Europees recht. Immers, burgers van de Unie genieten dezelfde behandeling als Nederlanders.

Voor het verkrijgen van bijstand dienen volgens de WWB vreemdelingen een aantoonbare band met Nederland te hebben en beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Indien mensen de Nederlandse taal niet spreken is niet aannemelijk te maken dat er sprake is van een duurzame band met Nederland. Tevens 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 noodzaak tot het verlenen van bijstand verlagen. De economische welstand van het land (objectieve rechtvaardiging) weegt op tegen het weigeren van bijstand op objectieve gronden. Duidelijk moet zijn dat vreemdelingen alle kansen moeten krijgen de Nederlandse taal te leren.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat het recht op sociale zekerheidsuitkeringen niet als zodanig in het EVRM beschermd is. De Centrale Raad van Beroep heeft in 1984 beslist dat aanspraken op dergelijke uitkeringen niet onder de reikwijdte van artikel 14 van het EVRM vallen, zodat de bruikbaarheid van deze bepaling voor het sociaal zekerheidsrecht te verwaarlozen is.²

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, dan kan

¹ Idem.

² RVS 1984, 147 t/m 150.

de bijstand gekort 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 Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd, geen diploma inburgering als bedoeld in artikel 14 van de Wet Inburgering kan overleggen, geen ander document kan overleggen dat de vaardigheden beheerst worden, of als de uitkomst van de door het college afgenomen toets blijkt dat belanghebbende niet over de juiste vaardigheden beschikt.

De indiener heeft bewust gekozen voor het niveau A2. Dit behelst een basale beheersing van de taal in woord en geschrift. Bovendien sluit het taalniveau A2 aan bij de eisen die gelden op grond van de Wet Inburgering.

Het taalniveau A2 houdt het volgende in:

«Kan zinnen en vaak voorkomende uitdrukkingen over onderwerpen van onmiddellijk belang begrijpen (bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, boodschappen en werk). Kan in alledaagse situaties communiceren over vertrouwde en alledaagse onderwerpen. Kan op eenvoudige wijze aspecten van zijn/haar achtergrond, zijn/haar onmiddellijke omgeving, zijn/haar onmiddellijke behoeften beschrijven».¹

Deze taaleis is geen hoge drempel voor het verkrijgen van bijstand. Het gaat erom dat de persoon zich kan uitdrukken teneinde zich verstaanbaar te maken op het werk en in het dagelijks leven.

Indien de kennis van de Nederlandse taal niet toereikend is mag geen bijstand worden uitgekeerd totdat de belanghebbende de taal beheerst, behoudens wanneer de aanvrager voldoende inspanningen levert om Nederlands op A2-niveau te beheersen. Gedurende deze periode zal de bijstandsuitkering niet gekort worden. De indiener geeft hiermee de aanvrager de kans om binnen een redelijke termijn de taal te gaan beheersen. Uiteindelijk dient de aanvrager wel het gewenste niveau te beheersen, anders zal de bijstand alsnog gekort worden.

De indiener heeft gekozen voor een trapsgewijze afbouw van de uitkering wanneer er niet voldoende inspanning geleverd wordt door de belanghebbende. Hiermee wordt de belanghebbende niet disproportioneel benadeeld wanneer hij niet aan de vereisten van de bijstand voldoet. Door middel van artikel 18, negende lid, wordt de bijstand gedurende zes maanden vanaf het bestaan van het redelijk vermoeden dat de belanghebbende niet of in onvoldoende mate de Nederlandse taal beheerst, verlaagd tot 80 procent van de bijstandsnorm. Wanneer de belanghebbende zes maanden hierna nog niet voldoet aan de voortgang van de opleiding met betrekking tot het verwerven van de Nederlandse taal, of als uit de toets blijkt deze persoon het gewenste A2 niveau niet beheerst, wordt de bijstand verlaagd tot 60 procent. Pas wanneer belanghebbende na een jaar alsnog het Nederlands niet beheerst of niet voldoet aan de geplande voortgang van een opleiding met betrekking tot het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal, wordt de bijstand met 100 procent verlaagd. Na 1 jaar bestaat enkel nog de mogelijkheid van ofwel een volledige korting (wanneer de belanghebbende niet voldoet aan de verplichtingen) ofwel het volledig ontvangen van de uitkering (wanneer de belanghebbende wel voldoet aan de verplichtingen). Wanneer belanghebbende heeft aangevangen met en voldoet aan de geplande voortgang van een opleiding met betrekking tot het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal wordt een eventuele verlaging van diens bijstand direct teruggedraaid. Ook kan de belanghebbende op ieder moment het redelijk vermoeden dat de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst wordt wegnemen, door het overleggen van

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

een diploma inburgering of een ander document waaruit blijkt dat de Nederlandse taal beheerst wordt. Aldus is het aan de belanghebbende zelf om te voorkomen dat er op zijn bijstand wordt gekort. Het getrapte systeem benadrukt de eigen verantwoordelijkheid en zorgt ervoor dat de belanghebbende binnen een redelijke termijn kan aantonen dat hij de Nederlandse taal beheerst. Middels dit wetsvoorstel beoogt de indiener de belanghebbende enkel van bijstand uit te sluiten wanneer de inspanningen van belanghebbende aantoonbaar verwijtbaar tekort schieten. In bijzondere gevallen is er altijd nog de hardheidsclausule. De hardheidsclausule is opgenomen in het zevende lid van artikel 18 en stelt dat de bijstand niet verlaagd zal worden wanneer elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt of wanneer er, gelet op alle omstandigheden, zeer dringende redenen zijn om niet tot verlaging over te gaan.

Het wetsvoorstel is niet van toepassing op vluchtelingen. Voor hen geldt de Regeling Verstrekking Asielzoekers. Wel brengt dit wetsvoorstel met zich mee dat de toekenning van een verblijfsvergunning als vluchteling niet meer automatisch het recht op een WWB-uitkering met zich meebrengt. Ook voor erkende vluchtelingen zal gelden dat zij eerst de Nederlandse taal op het niveau A2 dienen te beheersen alvorens zij een maximale bijstandsuitkering zullen krijgen. Zolang dit niet het geval is en voor zover ze niet door arbeid in hun levensonderhoud kunnen voorzien, kunnen zij een voortgezet beroep doen op de Regeling Verstrekking Asielzoekers.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

In onderdeel A van het wetsvoorstel wordt het huidige artikel 18 van de Wet Werk en Bijstand (hierna: WWB) vervangen door een nieuw artikel. De eerste drie leden van het nieuwe artikel 18 luiden hetzelfde als de oorspronkelijke leden, behoudens een kleine wettechnische wijziging in het tweede lid¹. Na het derde lid van artikel 18 worden tien leden toegevoegd.

Het vierde lid

In het vierde lid wordt geregeld dat de bijstand door het college wordt verlaagd indien naar diens oordeel een redelijk vermoeden bestaat dat belanghebbende de Nederlandse taal niet, of niet voldoende, beheerst. Met het college wordt het college van Burgemeesters en Wethouders bedoeld van de gemeente waar de belanghebbende woonplaats heeft als bedoeld in de artikelen 10, eerste lid, en 11 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

Het vijfde lid

In het vijfde lid worden vier gronden uiteengezet waarop het redelijk vermoeden, bedoeld in het vierde lid, wordt geacht aanwezig te zijn. Indien de belanghebbende niet gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd, geen diploma inburgering als bedoeld in artikel 14 van de Wet Inburgering kan overleggen, geen ander document kan overleggen waaruit blijkt dat hij de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst, of uit de uitkomst van de door het college afgenomen toets blijkt dat belanghebbende niet de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst, wordt het redelijk vermoeden in elk geval geacht aanwezig te zijn. Indien het college oordeelt dat er, op grond van de in dit lid uiteengezette gronden, een redelijk vermoeden bestaat dat belanghebbende niet,

¹ Deze wijziging ziet op de vervanging van de verwijzing naar de artikelen 28, tweede lid, en 29, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: Wet SUWI), welke zijn komen te vervallen, door een verwijzing naar artikel 30c, eerste en tweede lid van de Wet SUWI.

of niet voldoende, de Nederlandse taal beheerst, wordt de bijstand verlaagd door het college.

Het zesde lid

In het zesde lid wordt geregeld dat de belanghebbende op ieder moment het redelijk vermoeden, bedoeld in het vierde lid, kan wegnemen. Het redelijk vermoeden kan worden weggenomen doordat belanghebbende een diploma als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel b, of een document als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel c, overlegt. Het overleggen van deze documenten maakt ogenblikkelijk een einde aan het bestaan van het redelijk vermoeden, en brengt dan ook met zich dat de bijstand vanaf het moment van het wegnemen van het redelijk vermoeden niet langer wordt verlaagd.

Het zevende lid

Het college kan geconfronteerd worden met omstandigheden waaronder de bijstand niet verlaagd zou moeten worden. Voor deze situaties zijn in het zevende 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 vierde lid, als de belanghebbende is begonnen aan een opleiding met betrekking tot het verwerven van vaardigheden in de Nederlandse taal. Om te voorkomen dat misbruik van deze bepaling wordt gemaakt doordat belanghebbenden zeer lang ingeschreven blijven bij 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 van een opleiding.

Ten tweede is bepaald dat het college de bijstand niet verlaagt indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Gedacht kan worden aan de situatie waarin er een redelijk vermoeden, bedoeld in het vierde 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.

Ten derde zal het college de bijstand ook niet verlagen indien zij oordeelt dat er, gelet op alle omstandigheden, zeer dringende redenen hiertoe bestaan. Het wordt 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 het redelijk vermoeden wel bestaan. Dit betekent dat wanneer de bijstand van een belanghebbende niet wordt verlaagd dankzij onderdeel a van het zevende lid, de voortgang van de belanghebbende in zijn opleiding wel wordt gemonitord volgens het getrapte systeem van de verlaging.

Het achtste lid

In het achtste lid wordt beschreven wat wordt verstaan onder «vaardigheden in de Nederlandse taal». Het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen wordt als referentiekader gebruikt. Gesteld wordt dat het A2 niveau volgens dit Raamwerk 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 vijfde en zevende lid.

Het negende, het tiende en het elfde lid

Het negende, tiende en elfde lid voorzien in een trapsgewijs systeem, aan de hand waarvan de bijstand per periode waarin het redelijk vermoeden, bedoeld in het vierde lid bestaat, in een bepaalde mate wordt verlaagd.

Het negende lid stelt dat de bijstand gedurende zes maanden vanaf het bestaan van het redelijk vermoeden, bedoeld in het vierde lid, wordt verlaagd tot 80 procent van de bijstandsnorm.

Het tiende lid verzorgt de tweede stap. In dit lid wordt gesteld dat de bijstand gedurende zes maanden, te rekenen vanaf zes maanden na het moment van het bestaan van het redelijk vermoeden, wordt verlaagd tot 60 procent van de bijstandsnorm indien:

- a. de belanghebbende niet voldoet aan de geplande voortgang van een opleiding met betrekking tot het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal; of
- b. uit de uitkomst van de door het college afgenomen toets blijkt dat de belanghebbende niet of niet voldoende de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst.

De perioden als bedoeld in het negende en het tiende 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 tot 80 procent van de bijstandsnorm. In de zes maanden die op deze periode volgen, wordt de bijstand verlaagd tot 60 procent van de bijstandsnorm, indien aan de vereisten van de onderdelen a of b van dit lid wordt voldaan. Uiteraard is het zesde lid van toepassing, waarin wordt uiteengezet dat de belanghebbende op ieder moment het redelijk vermoeden, bedoeld in het vierde lid, kan wegnemen. Indien een belanghebbende een opleiding volgde 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 van zijn opleiding, wordt zijn bijstand alsnog verlaagd. De bijstand wordt dan op dat moment direct verlaagd naar 60% van de bijstandsnorm.

In het elfde lid wordt gesteld dat de verlaging van de bijstand voor onbepaalde tijd, te rekenen vanaf twaalf maanden na het moment van het bestaan van het redelijk vermoeden, bedoeld in het vierde lid, 100 procent van de bijstandsnorm bedraagt, indien:

- a. de belanghebbende niet voldoet aan de geplande voortgang van een opleiding met betrekking tot het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal; of
- b. uit de uitkomst van de door het college afgenomen toets blijkt dat de belanghebbende niet de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst.

Het twaalfde 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 ministeriële regeling zullen worden gesteld. De regels die in de ministeriële regeling gesteld worden, 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; en,
- e. de omstandigheden waaronder de toets moet worden afgenomen.

Het dertiende lid

Het dertiende lid van artikel 18 betreft de toets, afgenomen door het college, bedoeld in de leden vijf, tien en elf. 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 dient er eerst een

toets door de belanghebbende te worden afgenomen door het college alvorens de verlaging kan plaatshebben.

Het veertiende lid

Het veertiende en laatste lid van artikel 18 luidt hetzelfde als het voormalig vierde lid van dit artikel, het is slechts verplaatst.

Artikel II

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

Van Nieuwenhuizen