

Vergaderjaar 2013–2014

33 975

Wijziging van de Wet werk en bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal tot te voegen aan die wet (Wet taaleis WWB)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 mei 2014 en het nader rapport d.d. 27 juni 2014, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 april 2014, no. 2014000701, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel introduceert de plicht voor colleges van burgemeester en wethouders (hierna: colleges) om de bijstand te verlagen indien de bijstandsgerechtigde de Nederlandse taal niet beheerst op een niveau dat noodzakelijk is voor arbeidsinschakeling. Het voorstel bepaalt voorts op welke wijze de bijstand dient te worden verlaagd wanneer de bijstandsgerechtigde niet aan dat taalniveau voldoet en wanneer hij niet voldoet aan de voortgang bij het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal die van hem mag worden verwacht.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 9 april 2014, nr. 2014–0000049332, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 15 mei 2014, nr. W12.14.0090/III, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel. Het voorstel geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van kanttekeningen bij het wetsvoorstel over de hardheidsclausule, inspanningsverplichting en het participatiebudget.

1. Hardheidsclausule

Thans kunnen colleges reeds in het kader van de arbeidsinschakeling de verplichting opleggen dat de bijstandsgerechtigde de Nederlandse taal voldoende beheerst.² Voldoet de bijstandsgerechtigde hier niet aan dan wordt zijn bijstand verlaagd overeenkomstig door de gemeente bij verordening gestelde regels.³ Deze beleidsvrijheid van gemeenten om zelf regels te stellen over de verlaging van de bijstand wordt door het voorstel ingeperkt. Langs de weg van de hardheidsclausule kunnen de colleges in bijzondere gevallen van de voorgestelde regels afwijken.

De Afdeling begrijpt dat met het oog op het recht van de Europese Unie (evenredigheid)⁴ voor een eenduidige regeling op nationaal niveau is gekozen. Zij meent dat, mede gelet op het recht van de Europese Unie en de beleidsvrijheid van colleges, in de toelichting nader aandacht nodig is voor de betekenis en reikwijdte van de hardheidsclausule.⁵ Zij adviseert daartoe.

1. Hardheidsclausule

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de betekenis en reikwijdte van de zogenoemde hardheidsclausule.

Met het voorliggende wetsvoorstel worden de voorwaarden in het kader van de bijstand uitgebreid met een taaleis, teneinde de kansen voor participatie op de arbeidsmarkt te vergroten.

De eenduidigheid waar de regering naar streeft vindt haar begrenzing in de menselijke maat en de beleidsruimte die gemeenten moeten hebben om maatwerk te kunnen leveren. In het voorstel wordt de ruimte geboden om de taal te gaan leren. Wanneer de aanvrager voldoende inspanningen levert om Nederlands op het referentieniveau 1F 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.

Het is aan het college om te beoordelen of het niet nakomen van de voorwaarde tot voldoende beheersing van de Nederlandse taal verwijtbaar is. In de vorm van het zesde lid, onderdeel b, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om van een verlaging af te zien indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Op grond van het nieuw geïntroduceerde zevende lid (zie paragraaf 4 voor de nadere uitleg van deze aanpassing) kan het college de verlaging afstemmen op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar het oordeel van

² Op grond van artikel 9, eerste lid, WWB.

³ Zie artikel 18, tweede lid, WWB.

⁴ Vergelijk HvJ EG 10 maart 2009, zaak C-169/07, Hartlauer Handelsgesellschaft mbH tegen Wiener Landesregierung, Oberösterreichische Landesregierung.

⁵ Zie ook de door de ABRvS gestelde prejudiciële vragen, ABRvS 1 april 2014, 201211916/1/V2 en 201300404/1/V2.

het college, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken. Afstemming op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven blijft bij uitstek het beleids-terrein van het college. Het onderhavige wetsvoorstel benadrukt dit door het college op te dragen om verlaging af te stemmen indien, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken. De bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen leiden, kunnen gelegen zijn in maatschappelijk belang en de zorgplicht van de overheid in relatie tot individuele omstandigheden en kinderen in het gezin. Deze mogelijkheden zoals omschreven in de wet gelden voor alle gemeenten en in die zin is er sprake van uniformiteit. Alle gemeenten dienen uitvoering te geven aan dit onderdeel. In de toelichting is ten aanzien van dit punt een wijziging aangebracht.

2. Inspanningsverplichting

Op grond van het voorgestelde artikel 18b van de Wet werk en bijstand (WWB) wordt de bijstandsuitkering verlaagd als de belanghebbende niet voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal.

Ziet de Afdeling het goed dan wordt hiermee bedoeld dat van de belanghebbende wordt verwacht dat hij zich voldoende heeft ingespannen om zich de vaardigheden in de Nederlandse taal eigen te maken.

De Afdeling adviseert in de toelichting tot uitdrukking te brengen dat het hier om een inspanningsverplichting gaat.

2. Inspanningsverplichting

De Afdeling adviseert om in de toelichting tot uitdrukking te brengen dat met betrekking tot de voortgang die betrokkene dient te boeken bij het verwerven van de Nederlandse taal het om een inspanningsverplichting gaat.

Met de introductie van de taaleis in de WWB wordt de nadruk gelegd op voldoende beheersing van de Nederlandse taal om de kansen van bijstandsgerechtigden voor participatie op de arbeidsmarkt te vergroten. De hoofdregel 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. De aanvrager wordt evenwel de kans gegeven om binnen een individueel bepaalde redelijke termijn de taal te gaan beheersen. Uiteindelijk dient de aanvrager wel het gewenste taalniveau te beheersen. In die zin is sprake van een inspanningsverplichting die zich richt op het resultaat van voldoende beheersing van de Nederlandse taal, met als uiteindelijk doel de arbeidinschakeling van betrokkene. Slechts indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt of ingeval van dringende redenen zal de bijstand niet worden verlaagd indien betrokkene niet het gewenste niveau bereikt.

De toelichting is op dit punt aangevuld.

3. Participatiebudget

In de toelichting wordt gesteld dat de colleges, als de bijstandsgerechtigde naar het oordeel van de gemeente niet over het gewenste taalniveau beschikt om uit te stromen naar een betaalde baan, de noodzakelijke financiële middelen om dat gewenste taalniveau te bereiken uit het

participatiebudget kunnen betalen.⁶ De Afdeling begrijpt dit zo dat wanneer het college besluit de bijstandsgerechtigde een voorziening aan te bieden om het taalniveau te kunnen bereiken, de mogelijkheid bestaat de kosten van de voorziening uit het participatiebudget te betalen. De omvorming van de WWB tot Participatiewet en de invoering van een deelfonds sociaal domein⁷ zullen meebrengen dat het participatiebudget zal verdwijnen. Gemeenten zijn in de beoogde opzet van het sociaal domein geheel vrij in de besteding van de middelen uit het fonds, zolang deze maar worden besteed aan beleidsterreinen die binnen het domein vallen, zoals maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatievoorzieningen. Hieraan wordt in de toelichting geen aandacht geschonken. De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen in verband met vorengenoemde ontwikkelingen.

3. Participatiebudget

De Afdeling stelt dat de omvorming van de WWB tot Participatiewet en de invoering van een deelfonds sociaal domein met zich zal brengen dat het participatiebudget zal verdwijnen. De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen in verband met vorengenoemde ontwikkelingen.

De regering beoogt vanaf 1 januari 2015 een sociaal deelfonds te vormen waarmee gemeenten één budget krijgen voor taken in het sociaal domein. Het participatiebudget wordt onderdeel van dat deelfonds. Gemeenten kunnen deze middelen vrij binnen de kaders van het sociaal domein vrij besteden aan doelen zoals maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatievoorzieningen. De toelichting van het wetsvoorstel is op dit punt verduidelijkt.

4. Redactionele aanpassingen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele aanpassingen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele aanpassingen aan te brengen. De tekst van artikel 18b, zesde lid, onderdeel b, zoals die tekst luidde ten tijde van de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State (de hardheidsclausule) is verduidelijkt. Niet langer wordt verwezen naar de omstandigheid als bedoeld in artikel 18, negende of tiende lid, zoals de regering voornemens is om deze via de Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten) aan de Wet werk en bijstand toe te voegen. In die artikelleden is sprake van het opleggen van een maatregel bij niet verwijtbaarheid dan wel dringende redenen. Er is voor gekozen om artikel 18b zelfstandig leesbaar te houden zonder dat er een verwijzing naar artikel 18 plaatsvindt. Als gevolg hiervan is de redactie van artikel 18b, zesde lid, onderdeel b, zodanig aangepast dat geen verlaging plaatsvindt wanneer elke vorm van *verwijtbaarheid* (het eerste deel van de hardheidsclausule) ontbreekt. In een nieuwemingsbepaling vorm gegeven die voorziet in een verminderde verlaging van de bijstand indien *dringende redenen* daartoe noodzaken.

⁶ Paragraaf 3 («Praktische uitwerking») van de memorie van toelichting.

⁷ Zie voor een beschrijving van de contouren van dat deelfonds zie Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VII, nr. 9.

Tevens heeft in artikel III een afstemming plaatsgevonden van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de Wet werk en bijstand in relatie tot de beoogde inwerkingtreding van de Invoeringswet Participatiewet die de citeertitel van de Wet werk en bijstand wijzigt in Participatiewet.

Op pagina 15 van de memorie van toelichting is de voetnoot die verwijst naar de zaak C-140/12, Brey aangevuld.

De passage in paragraaf 4.5 over richtlijn 2004/38 is aangepast. In relatie tot artikel 16 van richtlijn 2004/38 is verduidelijkt dat een EU-burger na vijf jaar ononderbroken legaal verblijf in Nederland duurzaam verblijfsrecht heeft. Er gelden dan geen verblijfsrechtelijke voorwaarden meer. In het kader van de Wet werk en bijstand dient betrokkene voor re-integratie op de arbeidsmarkt wel de Nederlandse taal in voldoende mate te beheersen. Een EU-burger met duurzaam verblijfsrecht is hierin gelijkgesteld aan andere bijstandsgerechtigden.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga*

Ik moge U verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.14.0090/III

- In het voorgestelde artikel 18b, tweede lid, onderdeel b, WWB «of» vervangen door: en.
- In de slotzin van het voorgestelde artikel 18b, tweede lid, onderdeel c, WWB «een omstandigheid» vervangen door «de omstandigheden» en «onderdeel a, b of c aanwezig is» vervangen door «onderdelen a, b en c aanwezig zijn».
- In de onderdelen a van het voorgestelde artikel 18b, negende en tiende lid, «of» vervangen door: en.