

154

Dubbel en dwars geregeld: taaleisen

MR. G.A. LE NOBLE*

*Mr. G.A. le Noble is eindredacteur

Schulincx Werk en Inkomen

ambt van de Awgb tot een procedure bij het Hof van Justitie leiden. Omdat het niet duidelijk is op welke manier de wettelijke uitzondering voor instellingen op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag, op politieke grondslag en instellingen van bijzonder onderwijs vorm zal worden gegeven, valt het niet uit te sluiten dat de Europese Commissie op dit punt het geduld met Nederland gaat verliezen. In 2008 is de commissie een spoedige standpuntbepaling in het vooruitzicht gesteld. Nu in de zomer van 2012 is het niet duidelijk wanneer de definitieve standpuntbepaling zal plaatsvinden. De plannen met de Integratiewet Awgb zijn immers onduidelijk. De vraag kan worden gesteld of Nederland zich voldoende bewust is van het belang en de ernst van de zaak. Het gaat niet om een technisch probleempje maar er is een grondrecht in het geding. Het gaat om het bestrijden van discriminatie en het kunnen effectueren van het beginsel van gelijke behandeling. Het toestaan van te ruime uitzonderingen op het discriminatieverbod doet daaraan afbreuk. Daarover gaat het in de kwestie van artikel 5 lid 2 Awgb.

Ook bij de inhoudelijke behandeling van het Definitiewetje kunnen in dit verband kanttekeningen worden geplaatst. De Raad van State heeft in het advies bij het wetsvoorstel op inhoudelijke gronden de betekenis onderstreept van duidelijke verbodsbepalingen in de gelijkebehandelingswetgeving (vgl. § 3). De Raad ondersteunt de opvatting van de Europese Commissie dat dit nodig is met het oog op de rechtsbescherming van slachtoffers van discriminatie. De voorgestelde aanpassingen aan de richtlijnterminologie zijn in die visie niet een technische kwestie maar inhoudelijk van grote betekenis. Dat advies dateert van eind 2008. Bij de inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel in 2011 is dat advies en de boodschap die daaruit spreekt niet meer betrokken. De wetgever heeft daarmee een kans gemist en aldus op zeer minimale wijze voldaan aan de implementatieverplichting.

De Wet inburgering (Wi) krijgt er een broertje bij. Het is de bedoeling dat taaleisen straks ook in de Wet werk en bijstand (WWB) komen. Daarmee kunnen op de persoon met een taalachterstand zowel de Wi als de regeling van de WWB van toepassing zijn. Dit is een belangrijk, maar niet het enige dwarsverband tussen de Wi en de taalachterstandregeling in de WWB. In deze bijdrage worden eerst beide wettelijke regimes inzake taaleisen beschreven. Daarna komt, in vier niet uitputtend bedoelde punten, hun onderlinge samenhang aan de orde.

DE WET INBURGERING OP 1 JANUARI 2013

Met een wijziging van de Wet inburgering¹ wordt de groep inburgeringsplichtigen beperkt tot (a) vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd en (b) vreemdelingen met een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd (en een niet-tijdelijk verblijfsdoel of geestelijke bedienaarschap). Deze groep verwerft binnen drie jaar mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen (en kennis van de Nederlandse samenleving).² De handhaving van de naleving van deze inburgeringsplicht is in handen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Gemeenten

1. Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 2. Beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2013.

2. Art. 7 lid 1 Wi zoals dat luidt na invoering van Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 2.

houden op grond van 'Wi-overgangsrecht' belangrijke taken ten aanzien van inburgeringsplichtigen met rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e, dan wel l, Vreemdelingenwet 2000 voor wie nog de oude termijnen van drieënhalve of vijf jaar³ gelden; het gaat bij dit rechtmatig verblijf met name om een verblijfsvergunning asiel (on)bepaalde tijd of regulier (on)bepaalde tijd. Op 1 juli 2016 heeft deze 'Wi-overgangsgroep' aan de inburgeringsplicht voldaan – behoudens rechtvaardigingsgronden⁴ voor overschrijding van die datum. De gemeentelijk taak op grond van het 'Wi-overgangsrecht' is dus in beginsel op 1 juli 2016 afgelopen.

DE WET WERK EN BIJSTAND

De WWB zal ook een inburgeringsverplichting, althans voor zover het taalvaardigheden betreft, bevatten zodra het daartoe strekkende wetsvoorstel⁵ in werking treedt. Net als in de Wi gaat het hier om mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op minimaal het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Kern van het wetsvoorstel is een wijziging van artikel 18 WWB.

In de praktijk betekent het nieuwe artikel 18 WWB het volgende. Het college zal moeten bepalen of de WWB-er vermoedelijk een taalachterstand heeft. Daartoe beziet het college eerst of de WWB-er al dan niet:

- acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd;
- het diploma van inburgering op grond van de Wi heeft gehaald;
- een document heeft waaruit zijn taalvaardigheden blijken.

Indien de WWB-er niet aan één van deze criteria voldoet, neemt het college een toets af waarvan de uitkomst kan zijn dat de WWB-er geen of onvoldoende taalvaardigheden heeft. Is dat de uitkomst van de toets, dan bestaat er een (weerlegbaar) vermoeden dat de WWB-er geen of onvoldoende taalvaardigheden heeft. Het college verlaagt dan in beginsel de bijstand met ingang van het bestaan van dit vermoeden gedurende zes maanden met 20 procent.

Na een verlaging gedurende zes maanden met 20 procent kan de bijstand in beginsel wederom gedurende zes maanden worden verlaagd, dit maal met 40 procent, indien uit de uitkomst van een nieuwe toets blijkt dat de WWB-er:

- niet de vereiste taalvaardigheden heeft; of
- niet de vereiste voortgang boekt bij het verwerven van taalvaardigheden.

3. Mits deze termijnen op de datum van inwerkingtreding van Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 2 zijn aangevangen.

4. Art. 31 lid 2 Wi.

5. Kamerstukken II 2010/11, 32 328, nr. 6 en Kamerstukken II 2011/12, 32 328, nr. 10. Zie ook de bespreking van het wetsvoorstel in PS Documenta 13 mei 2011, nr. 6, door mw. mr. Josan van Hoof.

Na een verlaging gedurende zes maanden met 40 procent kan de bijstand in beginsel wederom worden verlaagd, dit maal met 100 procent en voor onbepaalde tijd, indien uit de uitkomst van een nieuwe toets blijkt dat de WWB-er:

- niet de vereiste voortgang boekt bij het verwerven van taalvaardigheden.

Zoals hierboven vermeld, verlaagd het college in beginsel de bijstand. De WWB-er kan namelijk het vermoeden dat hij geen of onvoldoende taalvaardigheden heeft op elk moment weerleggen. Verder verlaagt het college de bijstand niet wanneer:

- de WWB-er zich bereid verklaart binnen een maand te beginnen met inburgering en hij de vereiste voortgang boekt bij het verwerven van taalvaardigheden;
- elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt; of;
- gelet op alle omstandigheden, zeer dringende redenen ertoe noodzaken om de bijstand niet te verlagen.

SAMENHANG WWB EN WI

Een **eerste punt** van samenhang is de samenloop. Een Wi-inburgeringsplichtige kan WWB-er zijn, zodat zowel de Wi als artikel 18 WWB (nieuw) op hem van toepassing zijn. Op grond van de Wi wordt hem een termijn van drie jaar gegund om de vereiste vaardigheden in de Nederlandse taal te verwerven. Slaagt hij hierin niet, dan legt de DUO hem in beginsel een boete op. Spant hij zich in deze drie jaar geheel niet in om de vereiste taalvaardigheden te verwerven, dan verlaagt het college in beginsel de bijstand. De DUO en het college zullen bij deze samenloop acht moeten slaan op het in artikel 3:4 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde evenredigheidsbeginsel. De DUO zal daarnaast acht moeten slaan op het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 5:46 Awb. Het college zal daarnaast acht moeten slaan op het in artikel 18 WWB (nieuw) neergelegde voorschrift dat het de bijstand niet verlaagt indien, gelet op alle omstandigheden, zeer dringende redenen ertoe noodzaken om de bijstand niet te verlagen.

Op grond van 'Wi-overgangsrecht' legt het college een Wi-inburgeringsplichtige voor wie nog de oude termijnen van drieënhalve of vijf jaar⁶ geldt en voor wie een inburgeringsvoorziening is vastgesteld, een boete op bij het niet volgen van de lessen en het afleggen van het inburgeringsexamen binnen een bepaalde termijn na afloop van de voorziening. Spant die Wi-inburgeringsplichtige zich, als WWB-er, niet in om de vereiste taalvaardigheden te verwerven, dan verlaagt het college in beginsel de bijstand. Het college zal bij deze samenloop acht moeten slaan op artikel 37 Wi, zoals dat nog van toepassing is op die Wi-inburgeringsplichtige: een Wi-boete blijft dan achterwege. Het college zal daarnaast acht moeten slaan op het in artikel 18 WWB (nieuw) neergelegde voorschrift dat het college de bijstand niet verlaagt indien gelet op alle omstandigheden, zeer dringende redenen ertoe noodzaken om de bijstand niet te verlagen.

Een **tweede punt** van samenhang heeft te maken met de omstandigheid dat een verlaging van de bijstand niet aan de orde is, zolang de WWB-er de vereiste voort-

6. Mits deze termijnen op de datum van inwerkingtreding van Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 2 zijn aangevangen.

gang boekt bij het verwerven van taalvaardigheden. De vraag rijst wat moet worden verstaan onder het boeken van de vereiste voortgang bij het verwerven van taalvaardigheden. Voor het antwoord op deze vraag ligt het voor de hand om de Wi⁷ op twee punten te vergelijken met artikel 18 WWB (nieuw). In de eerste plaats: een vergelijking tussen de doelgroep van de Wi⁸ en de doelgroep van artikel 18 WWB (nieuw). In de tweede plaats: een vergelijking van het vereiste taalniveau op grond van de Wi⁹ en het vereiste taalniveau op grond van artikel 18 WWB (nieuw).

De Wi (nieuw) heeft – kort gezegd – als doelgroep vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd en vreemdelingen met een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd. Deze doelgroep heeft een termijn van drie jaar om in te burgeren. De doelgroep uit het ‘Wi-overgangsrecht’ is uitgebreider en bestaat – kort gezegd – uit vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel (on)bepaalde tijd of regulier (on)bepaalde tijd. Deze doelgroep heeft een termijn van drieënhalf jaar¹⁰ om in te burgeren.¹¹ Juist deze doelgroep valt ook onder de doelgroep van artikel 18 WWB (nieuw). In dit verband zij gewezen op het oorspronkelijke wetsvoorstel.¹² Naar aanleiding van kritiek van de Raad van State is de doelgroep van artikel 18 WWB (nieuw) uitgebreid tot eenieder die een beroep op bijstand wil doen en die niet of in onvoldoende mate de Nederlandse taal beheerst.¹³ Feitelijk zal de doelgroep van artikel 18 WWB (nieuw) bestaan uit personen met een allochtone achtergrond met een taalachterstand in dezelfde orde van grootte als die van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel (on)bepaalde tijd of regulier (on)bepaalde tijd.

Wat betreft het vereiste taalniveau gaat het in artikel 18 WWB (nieuw), net als in de Wi (nieuw), om mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op minimaal het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Voor zogeheten oudkomers uit de doelgroep van het ‘Wi-overgangsrecht’ geldt voor schriftelijke vaardigheden het lagere niveau A1.

Gelet op het voorgaande is het alleszins redelijk om, bij de beantwoording van de vraag wat moet worden verstaan onder het boeken van de vereiste voortgang bij het verwerven van taalvaardigheden, aansluiting te zoeken bij de (inburgeringstermijn van de) Wi.¹⁴ Het ligt daarom in de rede om onder de vereiste voortgang te verstaan: een zodanige voortgang dat de WWB-er er in zal slagen om binnen een periode van drie à drieënhalf jaar, gerekend vanaf het moment waarop het vermoeden is ontstaan dat hij geen of onvoldoende taalvaardigheden heeft, de vereiste vaardigheden in de

7. Zoals die luidt na invoering van *Kamerstukken II 2011/12*, 33 086, nr. 2. Onder Wi wordt hier niet alleen verstaan de Wi (nieuw) maar ook het overgangsrecht (artikel X van *Kamerstukken II 2011/12*, 33 086, nr. 2).

8. Zie voetnoot 7.

9. Zie voetnoot 7.

10. Mits die termijn is aangevangen op of na 19-12-2009.

11. Onduidelijk is waarom van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd en vreemdelingen met een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd ná 1 januari 2013 kan en mag worden verwacht dat zij in drie jaar inburgeren – in plaats van een periode van drieënhalf jaar die vóór 1 januari 2013 als uitgangspunt geldt.

12. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 328, nr. 2.

13. *Kamerstukken II 2010/11*, 32 328, nr. 5.

14. Zie voetnoot 7.

Nederlandse taal te verwerven; bepalend hierbij is dan de (voor de WWB-er negatieve) uitkomst van de eerste toets. Als het gaat om een Wi-inburgeringsplichtige dan is het ongerijmd om onder de WWB met een andere periode te rekenen dan onder de Wi. Een niet Wi-inburgeringsplichtige WWB-er met een taalachterstand in dezelfde orde van grootte als een Wi-inburgeringsplichtige anders behandelen dan een Wi-inburgeringsplichtige WWB-er is in strijd met het gelijkheidsbeginsel: ook zo'n niet Wi-inburgeringsplichtige WWB-er boekt voldoende voortgang indien hij er in slaagt ingeburgerd te zijn binnen een periode van drie à drieënhalf jaar vanaf het ontstaan van het vermoeden van de taalachterstand.

Een **derde punt** van samenhang tussen de Wi en de taalachterstandregeling in de WWB houdt verband met de omstandigheid dat zowel de Wi als artikel 18 WWB (nieuw) voorzien in een (voor de Wi: juridische; voor de WWB: feitelijke) ontheffing. Het college verlaagt de bijstand niet (onder meer) wanneer:

- elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt; of;
- gelet op alle omstandigheden, zeer dringende redenen ertoe noodzaken om de bijstand niet te verlagen.

In de Wi¹⁵ is voorzien in een ontheffing (door de DUO) bij:

- een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap;
- aantoonbare, maar vergeefse, inspanningen.

Voor de 'Wi-overgangsgroep' gelden, op grond van 'Wi-overgangsrecht', dezelfde ontheffingen en geldt daarnaast nog een ontheffing bij aantoonbaar voldoende ingeburgerd zijn.

Het ligt in de rede om bij een Wi-ontheffing van de inburgeringsplicht, te concluderen tot het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid in de zin van artikel 18 WWB (nieuw).

Een **vierde punt** van samenhang tot slot heeft te maken met de sociale lening waarop Wi-inburgeringsplichtigen onder voorwaarden recht hebben. Het lijkt in strijd met het gelijkheidsbeginsel om een niet Wi-inburgeringsplichtige WWB-er anders te behandelen dan een Wi-inburgeringsplichtige WWB-er. Het lijkt daarom aangewezen om de sociale lening, met toepassing van 16 lid 5 Wi¹⁶ open te stellen voor personen van wie de bijstand op grond van artikel 18 WWB (nieuw) kan worden verlaagd wegens een taalachterstand.

Artikel 18 WWB zal – voor zover hier van belang – als volgt komen te luiden:

4. Het college verlaagt de bijstand als bedoeld in het negende, tiende en elfde lid indien naar haar oordeel een redelijk vermoeden bestaat dat belanghebbende niet of niet in voldoende mate de Nederlandse taal beheerst, noodzakelijk voor het verkrijgen, aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.
5. Indien belanghebbende:

15. Art. 6 lid 1 Wi zoals dat luidt na invoering van Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 2.

16. Zoals dit artikel luidt na invoering van Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 2.

- a. niet gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd;
 - b. geen diploma inburgering als bedoeld in artikel 14 van de Wet inburgering kan overleggen; en
 - c. geen ander document overlegd kan worden waaruit blijkt dat hij de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst,
- neemt het college een toets bij belanghebbende af. Indien uit de uitkomst van de toets blijkt dat belanghebbende niet of niet in voldoende mate de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst, wordt het redelijk vermoeden, bedoeld in het vierde lid, geacht aanwezig te zijn.
6. De belanghebbende kan op ieder moment het redelijk vermoeden, bedoeld in het vierde lid, wegnemen door het overleggen van een diploma als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel b, of door het overleggen van een document als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel c.
 7. In afwijking van het vierde 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 aan te vangen met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal en voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden bij het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal;
 - b. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt; of
 - c. gelet op alle omstandigheden, zeer dringende redenen daartoe noodzaken.
 8. Onder de vaardigheden, bedoeld in het vijfde en zevende lid, worden de volgende vaardigheden in de Nederlandse taal op minimaal het niveau A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen verstaan:
 - a. spreekvaardigheid;
 - b. luistervaardigheid;
 - c. gespreksvaardigheid;
 - d. schrijfvaardigheid; en
 - e. leesvaardigheid.
 9. De bijstand wordt gedurende zes maanden vanaf het bestaan van het redelijk vermoeden, bedoeld in het vierde lid, verlaagd tot 80 procent van de bijstandsnorm.
 10. De bijstand wordt gedurende zes maanden, te rekenen vanaf zes maanden na het moment van het bestaan van het redelijk vermoeden, bedoeld in het vierde lid, verlaagd tot 60 procent van de bijstandsnorm, indien uit de uitkomst van de 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. De verlaging van de bijstand bedraagt 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, indien uit de uitkomst van de 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.
 12. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent de toetsing, bedoeld in het vijfde, tiende en elfde lid, van de vaardigheden in de Nederlandse taal,

Fraudebestendigheid Toeslagen

- bedoeld in het vijfde en achtste lid. 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 moet worden afgenomen.
13. De toets, bedoeld in het vijfde, tiende en elfde lid, wordt telkens afgenomen voordat verlaging van de bijstand door het college wordt toegepast.

De Staatssecretaris van Financiën heeft op 20 augustus 2012 de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, mede namens de Ministers van BZK, VWS en SZW per brief enkele antifraudemaatregelen aangeboden. De Belastingdienst/Toeslagen heeft het afgelopen jaar stevig ingezet op de aanpak van fraude. Tot dusverre is voor circa € 40 mln aan fraude vastgesteld en worden 160 dossiers met een belang van nog eens € 40 mln strafrechtelijk vervolgd. Fraudebestrijding zal ook voor de komende tijd onverminderd prioriteit hebben. Naast fraudebestrijding in de repressieve sfeer is het ook belangrijk om te kijken naar mogelijkheden die er zijn om fraude met en oneigenlijk gebruik van toeslagen te voorkomen. Daarbij gaat het niet alleen om de op dit moment geconstateerde fraude; ook de potentieel in het systeem vervatte fraudemogelijkheden moeten worden aangepakt.

Aan deze brief (Kamerstukken II 2011/12, 31 066, nr. 146) is het volgende ontleend.

INLEIDING

Diverse onderzoeken die de afgelopen jaren zijn gedaan, wijzen uit dat het uitvoeringsproces van de toeslagen¹ niet alleen gevoelig is voor fouten van de kant van de burger, maar ook voor fraude en oneigenlijk gebruik. Fraude doet zich voor als burgers onjuiste of onvolledige informatie verstrekken met het oogmerk een toeslag te incasseren waar zij eigenlijk geen recht op hebben. Van oneigenlijk gebruik is sprake als burgers weliswaar recht hebben op een toeslag maar ten onrechte geen of verkeerde informatie verschaffen zonder dat sprake is van een wetsovertreding. Een voorbeeld is het – al dan niet bewust – te laag schatten van het inkomen waardoor een te hoog voorschot op de toeslag wordt uitbetaald.

Zoals ook gebleken is in het IBO-rapport 'Vereenvoudiging toeslagen' uit 2009 kent het toeslagenproces in dit opzicht een aantal kwetsbaarheden. Deze kwetsbaarheden zijn te ondervangen door middel van een aantal maatregelen die ieder voor- en nadelen kennen. Ik heb in uw Kamer toegezegd hier nader op in te zullen gaan.²

In deze notitie presenteer ik, mede namens de Ministers van BZK, SZW en VWS, een aantal maatregelen. Tevens maak ik uw Kamer deelgenoot van de voor- en nadelen van verdere maatregelen om het toeslagenproces beter bestand te maken tegen fraude en oneigenlijk gebruik. Voor complexe materie als deze bestaan immers geen simpele

1. Zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.

2. Kamerstukken II 2010/11 31066, nr. 100, blz. 21. Kamerstukken II 2010/11 32740, nr. 1, blz. 50-51 en Kamerstukken II 2011/12, 32740, nr. 10, blz. 4.