

Op 1 januari 2016 is de Wet taaleis Participatiewet en het bijbehorende Besluit taaltoets Participatiewet in werking getreden.¹ Met deze wet krijgen gemeenten de verplichting om bijstandsgerechtigden te controleren op hun beheersing van de Nederlandse taal.

DOOR Hans Nacinovic

Veel formele regels

Wet taaleis Participatiewet

De Wet taaleis Participatiewet introduceert een nieuw artikel 18b in de Participatiewet. Dit artikel verplicht het college van B en W om de bijstand te verlagen in het geval er een zogenaamd redelijk vermoeden bestaat dat een bijstandsgerechtigde het Nederlands onvoldoende beheerst. Belanghebbende kan dit redelijke vermoeden echter direct wegnemen als hij:

- a. gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd;
- b. een inburgeringsdiploma kan overleggen; of
- c. een ander document² kan overleggen waaruit blijkt dat hij de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst.

Zo niet, dan moet het college een taaltoets afnemen. Als belanghebbende slaagt voor deze toets, is de zaak, voor wat betreft de Wet taaleis Participatiewet, afgerond. Als de bijstandsgerechtigde daarentegen de toets onvoldoende³ maakt, moet het college de bijstand verlagen, tenzij belanghebbende alsnog Nederlands gaat leren.

Doelgroep

De doelgroep van de wet omvat elke bijstandsgerechtigde tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Het gaat dus zowel om autochtone als allochtone burgers. Al zullen de meeste autochtone Nederlanders wel ten minste acht jaar Nederlandstalig onderwijs hebben genoten en om die reden niet geraakt worden door deze wet. Personen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd zijn uitgezonderd. De taaleis moet namelijk gezien worden in het licht van de arbeidsinschakeling. De taaleis geldt wel voor een eventuele

jongere partner van een bijstandsgerechtigde die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. In dat geval moet niet de gemeente, maar de SVB hier op toezien. Behoudens de bijstandsgerechtigden die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt heeft de wetgever geen groepen bijstandsgerechten uitgezonderd van de taaleis. Dus ook personen die door het college ontheven zijn van de arbeidsverplichtingen horen tot de doelgroep.

Ontheffing

Ook analfabetisme of laaggeletterdheid kan een belemmering zijn bij het vinden van werk. Maar analfabeten en laaggeletterden horen als zodanig niet tot de doelgroep van de wet. Iemand die (praktisch) analfabeet is, maar wel ten minste acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd, heeft op grond van de Wet taaleis Participatiewet geen verplichting om (beter) te leren schrijven. Het is wel mogelijk om, als blijkt dat een gebrekkige lees- of schrijfvaardigheid een belemmering is bij het vinden van werk, analfabeten en laaggeletterden in het kader van de 'gewone' re-integratieverplichting hiervoor een traject aan te bieden.

De wet bevat geen grond waarop het college iemand die tot de doelgroep behoort, kan ontheffen van de verplichting om Nederlands te leren. Ook niet als het gaat om een duurzaam en volledig arbeidsongeschikte persoon. Dat laatste is eigenlijk wel een beetje vreemd, aangezien de taaleis is ingevoerd met het oog op de arbeidsinschakeling. Ook personen van wie is vastgesteld dat zij de mogelijkheden niet hebben

om Nederlands te leren op het vereiste niveau, kunnen niet formeel worden ontheven van de taaleis. Praktisch kan dat overigens wel. Op grond van artikel 18b onderdeel b Participatiewet blijft namelijk een verlaging van de bijstand achterwege als belanghebbende ter zake geen verwijt kan worden gemaakt. Desbetreffende persoon blijft dus, ondanks dat hij het niet kan, verplicht om Nederlands te leren, maar het niet voldoen aan deze plicht blijft, omdat hij het niet kan, zonder gevolgen.

De taaltoets

Met de taaltoets moet worden vastgesteld of de bijstandsgerechtigde het Nederlands beheerst op minimaal het referentieniveau 1F als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. De onderdelen waarop moet worden getoetst zijn de mondelinge onderdelen:

- a. spreekvaardigheid;
- b. luistervaardigheid;
- c. gespreksvaardigheid; en de schriftelijke onderdelen:
- d. schrijfvaardigheid;
- e. leesvaardigheid.

In het Besluit taaltoets Participatiewet zijn enige nadere regels opgenomen waaraan de toets moet voldoen. Niettemin mogen de gemeenten (of de SVB) grotendeels zelf bepalen hoe ze de taaltoets vormgeven. Men kan aansluiten bij, of gebruik maken van bestaande toetsen voor zover deze betrekking hebben op referentieniveau 1F. Verder kan de gemeente bepalen of de toetsing individueel of groepsgewijs plaatsvindt en of er gebruik gemaakt wordt van computers



De doelgroep van de Wet taaleis omvat alle bijstandsgerechtigden, het gaat dus zowel om autochtone als allochtone burgers.

of andere hulpmiddelen bij onderdelen van de toets.

Het afnemen en nakijken van de toets gebeurt door één of meer door het college aangewezen personen. Dat kunnen gemeente ambtenaren zijn, maar mogen ook derden zijn.⁴ Ten aanzien van het schriftelijke deel van de toets worden geen nadere eisen gesteld aan de bevoegdheden of bekwaamheden van degene die de toets afneemt. Dit vond de wetgever niet nodig, omdat het schriftelijk gedeelte kan worden beoordeeld middels een antwoordmodel. Het mondelinge deel daarentegen kan enkel worden afgenomen door iemand met een didactische kwalificatie op het gebied van Nederlands taalonderwijs op ten minste hoger beroepsonderwijsniveau, dan wel een didactische kwalificatie op het gebied van Nederlands taalonderwijs, verkregen van een onderwijsinstelling die is erkend door het Ministerie van OCW. De inhuur van een externe persoon voor het mondelinge deel van de toets ligt dan ook meer voor de hand. Of de gemeente moet nog toevallig een bevoegd docent voorradig hebben. De uitkomst van de toets moet de gemeente vervolgens binnen uiterlijk acht weken bekend maken.

Verlagen

Het moeten voldoen aan de taaleis is een aan het recht op bijstand verbonden verplichting. Het niet voldoen aan de

taaleis leidt tot een verlaging van de bijstand. De bijstand wordt verlaagd als de bijstandsgerechtigde niet slaagt voor de taaltoets. Een verlaging van de bijstand blijft echter, ondanks het niet slagen voor de taaltoets, achterwege indien belanghebbende voldoende meewerkt aan het leren van Nederlands of alsnog het redelijk vermoeden zou wegnemen op een hiervoor bij a, b of c beschreven wijze.⁵

De wet schrijft voor dat de ingangsdatum van de verlaging de datum is waarop de bijstandsgerechtigde schriftelijk in kennis is gesteld van het (onvoldoende) resultaat van de taaltoets. De bijstandsgerechtigde heeft dan nog een maand om een begin te maken met een cursus Nederlands. Dus eerst een maand na de kennisgeving van de uitkomst van de toets kan worden vastgesteld of er een verlaging moet worden opgelegd. Als een bijstandsgerechtigde die gezakt is voor de taaltoets, ervoor kiest om Nederlands te leren, moet hij daarbij ook voldoende voortgang boeken. En de gemeente moet dit controleren. Mocht de bijstandsgerechtigde onvoldoende voortgang boeken of zelfs stoppen met de Nederlandse les, dan moet het college alsnog de bijstand verlagen.

De duur van deze verlaging wordt niet door tijd begrensd. De verlaging duurt voort totdat de bijstandsgerechtigde alsnog voldoende gaat meewerken aan het leren van Nederlands (of alsnog

het redelijke vermoeden zou kunnen wegnemen). De verlaging heeft niet twintig procent eerste zes maanden, veertig procent de volgende zes maanden en na een jaar ten slotte honderd procent.

Het verlagen van de bijstand blijft achterwege als belanghebbende geen verwijt kan worden gemaakt van het niet kunnen voldoen aan de taaleis. Dat voorkomen in situaties van (tijdelijke) overmacht, of, zoals hiervoor al benoemd, personen die niet de benodigde vaardigheden hebben om (Nederlands) te leren.

Individualisering

Hoewel de wet vaste percentages geeft voor het verlagen van de bijstand, moet het college een verlaging afstemmen op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzakelijk zijn.⁶ Met deze individualisering van de verlaging dient naar mijn mening in eerste instantie terughoudend worden omgegaan. De wetgever heeft de omvang van de verlaging immers al bepaald en een verlaging van de bijstand raakt elke bijstandsgerechtigde stevig. Dat is inherent aan het verlagen van een minimumuitkering en dus geen bijzondere omstandigheid. Niettemin lijkt, zeker als de bijstandsgerechtigde ook nog de

zorg voor minderjarige kinderen heeft, een verlaging van honderd procent in de praktijk nauwelijks aan de orde te kunnen komen. Betrokkene heeft dan immers al een jaar lang van een verlaagde uitkering moeten leven en het valt niet goed in te zien hoe iemand dan nog kan overleven als ook nog een verlaging van honderd procent moet volgen. En andersom kun je je in een voorkomend geval natuurlijk ook afvragen, of iemand die kennelijk al deze verlagingen wel kan overleven, wel helemaal eerlijk is geweest over zijn middelen van bestaan.

Nieuwe aanvragen

Bij nieuwe aanvragen om bijstand moet de gemeente de taaltoets afnemen binnen acht weken na datum van de aanvraag. Dit betekent dat het college direct bij de aanvraag ook moet vragen naar gegevens en eventuele bewijsstukken met betrekking tot de vraag of het redelijke vermoeden kan worden weggenomen (dus duur Nederlandstalig onderwijs en bezit inburgeringsdiploma of ander document waaruit voldoende beheersing van het Nederlands blijkt). Voor zover het aanvraagformulier hier nog niet in voorziet, zal het hiertoe moeten worden aangepast.

Zittend

De verplichting om op basisniveau het Nederlands te beheersen geldt voor alle bijstandsgerechtigden tot de pensioengerechtigde leeftijd. Voor personen die op 31 december 2015 al een bijstandsuitkering hebben, geldt echter overgangsrecht. Voor hen gaat deze verplichting pas in op 1 juli 2016.⁷ De gemeenten kunnen de periode tot 1 juli wel al gebruiken om het bestand te controleren en bij bijstandsgerechtigden nadere gegevens of bewijsstukken op te vragen. Als bijstandsgerechtigden uit het zittende bestand dan het redelijke vermoeden niet kunnen wegnemen, zullen zij de taaltoets moeten maken. Anders dan in de aanvraagssituatie, schrijft de wet niet voor binnen welke termijn de toets moet worden afgenomen. Het lijkt redelijk om daarvoor een termijn aan te houden van acht weken vanaf 1 juli 2016 (maar natuurlijk niet eerder dan dat belanghebbende is uitgenodigd om stukken te overleggen om het redelijk vermoeden weg te nemen). Maar dit is hoe dan ook een vraagstuk van voorbijgaande aard.

Inburgering

De Wet taaleis Participatiewet heeft een zeker overlap met de Wet inburgering. Dat blijkt natuurlijk al uit het feit dat een bijstandsgerechtigde met een inburgeringsdiploma kan bewijzen aan de taaleis te hebben voldaan. Het referentieniveau Nederlands waaraan de inburgeringsplichtige moet voldoen (A2) is vergelijkbaar met het voor de taaleis geldende niveau 1F. En als een bijstandsgerechtigde een inburgeringstraject volgt, kan de gemeente dat zien als traject om Nederlands te leren. Er zijn echter ook verschillen:

- De doelgroep van de Wet taaleis Participatiewet is breder; ook niet-inburgeringsplichtigen moeten aan de taaleis voldoen.
- De toetsen zijn verschillend; zo maakt gespreksvaardigheid geen onderdeel uit van het inburgeringsexamen, terwijl het inburgeringsexamen daarentegen ook enkele niet taaltechnische onderdelen heeft.

Daarnaast kan het voorkomen dat een bijstandsgerechtigde een boete krijgt in het kader van de Wet inburgering wegens het onvoldoende voortgang maken met de inburgering. Hoewel de wetgever hier niets over heeft gezegd, zal het college hier wel degelijk rekening mee moeten houden bij de vraag of er ook een verlaging van de bijstand moet plaatsvinden.

Re-integratieverplichtingen

De Wet taaleis Participatiewet laat de re-integratieverplichtingen van artikel 9 Participatiewet onverlet. Dit betekent dus dat als het college tot het oordeel komt dat een bijstandsgerechtigde onvoldoende Nederlands kan spreken en/of lezen en dit een belemmering is bij het vinden van werk, het de bijstandsge-rechtigde hiervoor een voorziening kan aanbieden, ongeacht de vraag of voldaan is aan de taaleis. Mocht hij daar niet of onvoldoende aan meewerken, volgt een verlaging van de bijstand op grond van artikel 18 Participatiewet. Daarbij zij nog opgemerkt dat artikel 18b Participatiewet de taaleis koppelt aan het recht op bijstand, terwijl de verplichtingen van artikel 9 Participatiewet gelden vanaf het moment dat iemand zich meldt om bijstand aan te vragen.

Slotbeschouwing

De regering is uiteraard zeer tevreden over deze wet, want zij vindt het

belangrijk dat bijstandsgerechtigden Nederlands kunnen, om zo beter werk te kunnen vinden. Ik kan mij echter toch niet aan de indruk onttrekken dat er weer een hoop formele regels zijn gemaakt om iets te regelen, wat in artikel 9 Participatiewet allang en beter geregeld was. Met name het verplicht moeten toetsen van bijstandsgerechtigden levert gemeenten een hoop onnodig werk op, als ze dat tenminste ook daadwerkelijk allemaal gaan doen.⁸ Vooral in situaties waarin eigenlijk al meteen duidelijk is dat de taaltoets niet gehaald zal kunnen worden, zoals bij de meeste net toegelaten vluchtelingen, lijkt het meer praktisch om iemand dan ook maar meteen een inburgeringscursus of een ander traject in te loodsen, dan eerst een voor betrokkene op dat moment onhaalbare toets af te nemen zoals de wet naar de letter voorschrijft. ■

Hans Nacinovic is zelfstandig juridisch adviseur bij De Legibus BV.

Noten

1. Stb. 2015, 136 en Stb. 2015, 196
2. Over wat voor documenten dat dan moeten zijn blijft de wetgever tamelijk vaag: "Het college komt beleidsvrijheid toe bij de beoordeling van het laatstgenoemde bewijsstuk. Bij het laatstgenoemde bewijsstuk kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een certificaat van een taalinstuut dat getuigt van de afronding van een cursus Nederlandse taal op het referentieniveau 1F." (Kamerstukken I, vergaderjaar 2014-2015, 33 975, B, p. 11)
3. De wet regelt overigens niet wat er moet gebeuren als de bijstandsgerechtigde weigert de toets te maken, maar het lijkt redelijk om een dergelijke weigering ook als onvoldoende te beschouwen.
4. Als de gemeente hierbij van derden gebruik maakt, is het wel goed deze derden expliciet te wijzen op de geheimhoudingsplicht van artikel 65 Participatiewet
5. NB artikel 18b lid 5 Participatiewet noemt alleen de mogelijkheden b en c, maar uit de wetgeschiedenis blijkt dat ook a bedoeld is (zie Kamerstukken II, vergaderjaar 2014-2015, 33 975, nr. 5, p. 25)
6. Artikel 18b lid 7 Participatiewet
7. Artikel II Wet taaleis Participatiewet
8. Berichten in de media wijzen op het tegendeel, zie <http://www.nrc.nl/next/2015/11/25/verzet-gemeenten-tegen-taaleis-bijstand-1559767>