

Arbeidsmarktactiverende maatregelen in het vreemdelingenbeleid

Aan:

– de Korpschefs Politieregio's

– de Staf van de Koninklijke

Marechaussee

i.a.a.:

– de Procureurs-Generaal

Onderdeel: Directie

Beleid/Uitvoeringsbeleid

Datum: 1 januari 2000

Ons kenmerk: 5003345/00/IND

Code: TBV 2000/2

Juridische achtergrond:

Vreemdelingencirculaire 1994, hoofdstuk A4/4.2 en hoofdstuk B1

Geldig van/tot: 1 januari 1998 tot 1 juli 2001

Bijlagen: 1) Overzicht wijzigingen Vc;

2) Schematisch overzicht arbeidsmarktactiverende maatregelen

Onderwerp: Arbeidsmarktactiverende maatregelen

1. Aanleiding

In de beantwoording van schriftelijke kamervragen van 3 december 1999 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, Aanhangsel, nr. 397) is bekend gemaakt dat het in het vreemdelingenbeleid gemaakte onderscheid tussen de verschillende arbeidsmarktactiverende maatregelen komt te vervallen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1998, de datum van inwerkingtreding van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW). WIW-dienstbetrekkingen en WIW-werkervaringsplaatsen (voorheen Melkert II-banen, banenpools en Jeugdwerkgarantiebanen) worden hiermee aangemerkt als middelen van bestaan in de zin van de Vreemdelingenwet, voorzover aan de hoofdregel wordt voldaan dat de middelen voldoende en duurzaam zijn.

Dit TBV behandelt de achtergronden en de implicaties van dit besluit. In de bijlage worden de betreffende onderdelen van de Vreemdelingencirculaire gewijzigd. Tevens is een schematisch overzicht bijgevoegd van de oude en de huidige situatie, waarin de verschillende arbeidsmarktactiverende maatregelen

worden genoemd alsmede de kenmerken van deze vormen van gesubsidieerde arbeid.

2. Achtergrond van het gemaakte onderscheid

In de brief van 3 november 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 19 637 en 25 601, nr. 285) is het besluit van de Ministerraad van 29 augustus 1997 vermeld om inkomen uit de subsidieregeling Extra Werkgelegenheid voor Langdurig Werklozen (voorheen de Melkert I-banen en thans de in- en doorstroombanen) aan te merken als inkomen in de zin van het toelatingsbeleid voor alle categorieën personen. Aangezien deze banen moesten worden aangemerkt als structureel regulier werk, was er geen aanleiding meer om voor het in aanmerking nemen van inkomen uit deze banen een onderscheid te maken in inkomen verworven uit ander regulier werk en inkomen uit arbeid ingevolge de Wet Sociale Werkvoorzieningen.

Het beleid inzake de overige vormen van gesubsidieerde arbeid (zoals de zogeheten Melkert II-banen, banenpools, en de Jeugdwerkgarantiebanen) bleef ongewijzigd. Inkomen uit deze banen werd niet aangemerkt als inkomen in de zin van de Vreemdelingenwet. De reden hiervoor was dat het hier met name ging om niet-structurele arbeid. Inkomen uit arbeid ingevolge deze arbeidsmarktactiverende maatregelen speelde in het kader van gezinsvorming en gezinshereniging van echtgenoten slechts een rol bij de beoordeling van het inkomensvereiste van Nederlanders, als vluchteling toegelaten vreemdelingen alsmede houders van een vergunning tot vestiging en houders van een vergunning tot verblijf als asielgerechtigde. In het kader van gezinsvorming en -hereniging van partners speelde inkomen uit arbeid ingevolge deze arbeidsmarktactiverende maatregelen geen rol.

3. Veranderde regelgeving

Op 1 januari 1998 is de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) in werking getreden. Verschillende arbeidsmarktactiverende maatregelen die daarin zijn opgegaan hebben hiermee een wettelijke basis gekregen. Als gevolg van de stroomlijning van gesubsidieerde arbeid blijken de verschillende regelingen steeds meer gemeenschappelijke kenmerken te vertonen, waardoor het onderscheid tussen 'structurele arbeid' en 'niet-structurele arbeid', met name gelegen in arbeidsverhouding, duurzaamheid en CAO, feitelijk is verdwenen (zie ook schema in bijlage 2). Het in het vreemdelingenbeleid gemaakte onderscheid tussen de verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid is in de uitvoeringspraktijk daardoor moeilijk te handhaven.

In overleg met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is daarom besloten het in het vreemdelingenbeleid gemaakte onderscheid tussen de verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid te laten vervallen met terugwerkende kracht tot 1 januari 1998. Het inkomen uit een WIW-dienstbetrekking of WIW-werkervaringsplaats wordt met ingang van 1 januari 1998 als inkomen in de zin van de Vreemdelingenwet (bijvoorbeeld in het kader van gezinsvorming en -hereniging, voortgezet verblijf na verbreking (huwelijkse) relatie of een aanvraag om een vergunning tot vestiging).

De hoofdregel blijft overigens van kracht, namelijk dat de betrokkene duurzaam dient te beschikken over voldoende middelen van bestaan.

4. Implicaties van de wijziging

Het laten vervallen van het onderscheid tussen de verschillende arbeidsmarktactiverende maatregelen met terugwerkende kracht tot 1 januari 1998 heeft tot gevolg dat deze beleidswijziging in alle openstaande procedures bij de IND (eerste aanleg en bezwaar) kan worden meegenomen bij de te nemen beslissing.

5. Tot slot

De gewijzigde tekst in bijlage 1 zal bij het eerstvolgende supplement worden opgenomen in de Vreemdelingencirculaire.

De Staatssecretaris van Justitie, namens de Staatssecretaris, het Hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, J.G. Bos (plv.).

TBV 2000/2

Bijlage 1. Wijziging van de Vreemdelingencirculaire

De gecursiveerde tekst is nieuw ten opzichte van de bestaande tekst. De doorgehaalde tekst (in deze Staatscourant vet afgedrukt, *red.*) komt te vervallen.

Hoofdstuk A4/4.2.1 Invulling van voldoende middelen van bestaan

Onder voldoende middelen van bestaan wordt verstaan een netto-inkomen dan ten minste gelijk is aan het bestaansminimum van de Abw.

Inkomen

Als inkomen geldt:

– een inkomen uit arbeid in loondienst en een inkomen uit arbeid als zelfstandige;

– een inkomen uit gesubsidieerde arbeid:

- de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW);
- In- en doorstroombanen (ID-banen);
- WIW-dienstbetrekking jongeren;
- WIW-werkervaringsplaats;
- WIW-dienstbetrekking langdurig werklozen (tijdelijk en permanent);
- Regeling schoonmaakdiensten voor particulieren (RSP);

– een inkomensvervangende uitkering waarvoor premie wordt betaald; voor de volgende inkomensvervangende uitkeringen krachtens sociale verzekeringswetten wordt premie betaald:

- de Werkloosheidswet;
- de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering;

- de Ziektewet;
 - de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet;
 - de Algemene Ouderdomswet en
 - de Algemene Nabestaandenwet.
- een inkomen uit arbeid ingevolge de Wet Sociale Werkvoorziening, mits de betrokkene direct voorafgaand aan deze werkzaamheden een uitkering ontving ingevolge de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering of de Algemene arbeidsongeschiktheidswet.

Overige tekst ongewijzigd.

Hoofdstuk B1/1.2.3.5 Afwijking van het middelenvereiste

In afwijking van de hiervoor beschreven middelen gelden andere normen voor:

1. een Nederlander;
2. een als vluchteling toegelaten vreemdeling (zie ook B7);
3. een houder van een vergunning tot verblijf als asielgeregigde;
4. een houder van een vergunning tot vestiging.

Voor hen geldt tevens als inkomen, inkomen verworven uit een dienstbetrekking in het kader van een arbeidsmarktactiverende maatregel waaruit loon wordt verkregen (Jeugdwerkgarantiewet en de Rijksbijdragerregeling banenpools, Regeling Extra Werkgelegenheid voor Langdurig werklozen en Regeling experimenten activering uitkeringsgelden).

N.B. de voorbereidingsfase van de JWG wordt niet aanvaard als arbeid omdat in die fase geen loon wordt ontvangen.

N.B. arbeid in het kader van de Regeling experimenten activering uitkeringsgelden wordt slechts als duurzaam aangemerkt indien er een arbeidsovereenkomst van minimaal één jaar aan ten grondslag ligt.

Overige tekst ongewijzigd.

Hoofdstukken B1/5.2.1.5; B1/7.2.1.5 Afwijking van het middelenvereiste

Indien verblijf wordt beoogd bij de ouders, die met elkaar gehuwd zijn, gelden in afwijking van de hiervoor beschreven middelen andere normen voor:

1. een Nederlander;
2. een als vluchteling toegelaten vreemdeling (zie ook B7);
3. een houder van een vergunning tot verblijf als asielgeregigde;
4. een houder van een vergunning tot vestiging.

Is er geen sprake van een huwelijk, dan zijn de onderstaande normen ook van toepassing indien verblijf beoogd wordt bij de ouder(s) (behorende tot één van de bovengenoemde categorieën) met wie het kind in familierechtelijke betrekking staat.

Voor hen geldt tevens als inkomen, inkomen verworven uit een dienstbetrekking in het kader van een arbeidsmarktactiverende maatregel waaruit loon wordt verkregen (Jeugdwerkgarantiewet en de Rijksbijdragerregeling banenpools, Regeling Extra Werkgelegenheid voor Langdurig werklozen en Regeling experimenten activering uitkeringsgelden).

N.B. de voorbereidingsfase van de JWG wordt niet aanvaard als arbeid omdat in die fase geen loon wordt ontvangen.

N.B. arbeid in het kader van de Regeling experimenten activering uitkeringsgelden wordt slechts als duurzaam aangemerkt indien er een arbeidsovereenkomst van minimaal één jaar aan ten grondslag ligt.

Overige tekst ongewijzigd.

Bijlage 2. Kenmerken gesubsidieerde banen t.b.v. de IND Ministerie van Justitie

OUU	Doelstelling	Doelgroep	Duurzaamheid	Arbeidsverhouding	Werkgever	CAO	Beloning(s-grens)
WSW tot 1 januari 1998	Aanbieden van arbeid onder aangepaste omstandigheden om arbeidsbekwaamheid te behouden of te herstellen om ook arbeid onder normale omstandigheden mogelijk te maken.	Persoon (niet perse ingezetenen van de gemeente) die door de gemeente voor de WSW zijn geïndiceerd op grond van in de persoon gelegen factoren en die uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.	Dienstbetrekking met gemeente voor onbepaalde tijd	Arbeidsovereenkomst met gemeente	Gemeente	geen CAO Minister SZW bepaalt eenzijdig	In WSW vastgelegd loon-gebouw; ook boven grens van minimum-loon
Banenpool tot 1 januari 1998 (opgegaan in WIW)	Additioneel werk voor zeer moeilijk bemiddelbare werklozen die niet in regulier werk aan de slag kunnen komen.	Langdurig werklozen > 3 jaar met indicatie voor banenpool door RBA en GSD	Arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (vanaf 1997 mocht ook eerst een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (2 jaar) worden gesloten)	Arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht met de banenpool-organisatie. De organisatie detacheerde de werknemer bij inlener	Banenpool-organisatie	geen CAO	wettelijk minimum-loon,
JWG voorbereidings-overeenkomst tot 1 januari 1998 (opgegaan in WIW)	Jongeren voorbereiden op JWG dienstbetrekking of reguliere baan d.m.v. aanbieden van activiteiten gericht op verbetering van de kansen op de arbeidsmarkt	Werkloze jongeren < 23 jaar en werkloze schoolverlaters < 27 jaar die een half jaar of korter werkloos waren aan wie geen arbeidsovereenkomst kan worden aangeboden	tijdelijk	Geen arbeidsovereenkomst maar een voorbereidingsovereenkomst	n.v.t.	n.v.t.	Geen loon, maar een vergoeding (hoogte is gerelateerd aan bij-standsuitkering; deze is afhankelijk van de leeftijdscategorie in de bijstand.)

OUU (vervolg)	Doelstelling	Doelgroep	Duurzaamheid	Arbeidsverhouding	Werkgever	CAO	Beloning(s-grens)
JWG dienstbetrekking tot 1 januari 1998 (opgegaan in WIW)	Sluitende aanpak jeugdwerkloosheid. Opdoen van werkervaring	Werkloze jongeren < 23 jaar en werkloze schoolverlaters < 27 jaar die een half jaar of 1 jaar werkloos waren	Arbeidsovereenkomst in principe tot reguliere baan of opleiding werd gevonden of tot de leeftijd van 27 jaar werd bereikt	Arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht	JWG organisatie, detachering bij inlener	geen CAO	wettelijk minimum-loon afhankelijk van leeftijdscategorie
JWG overgangsbepaling (art. 23, eerste lid WIW) tot 1 januari 2000	Het opvangen van verlaging van de leeftijdsgrenzen sluitende benadcring	Jongeren die vóór 1 januari 1998 reeds een dienstbetrekking in de zin van de JWG hadden en op genoemde datum 21 jaar of ouder waren, maar jonger dan 27 jaar.	Arbeidsovereenkomst duurt voort tot 2 jaar na inwerkingtreding WIW, derhalve tot 1 januari 2000, of, tenzij betrokkene vóór deze datum 27 jaar wordt, tot de dag waarop hij deze leeftijd bereikt. De arbeidsovereenkomst moet worden opgezegd.	Arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.	Gemeente, detachering bij inlener	CAO WIW	wettelijk minimum-loon
werkervaringsplaatsen EAU (Melkert II) tot 1 januari 1998 (opgegaan in WIW)	Experimenten om uitkeringsgerechtigden te integreren in het arbeidsproces	Langdurig werklozen, die minimaal 1 jaar een bijstandsuitkering of IOAW/IOAZ-uitkering hebben	Arbeidsovereenkomst van minimaal 6 maanden, dan loonkostensubsidie voor de duur van arbeidsovereenkomst met een maximum van 24 maanden, voor maximaal 32 uur p.w. (behoudens uitzonderingen)	Arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht	werkgever	CAO werkgever van toepassing	120% WML
EWLW (Melkert-I)	uitbreiding werkgelegenheid tbv langdurig werklozen (reguliere baan)	Werklozen >1 jr. (in eerste plaats Abw-gerechtigden)	Arbeidsovereenkomst met werkgever voor onbepaalde tijd (1 ^e jr. mag tijdelijk)	Arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of ambtelijke aanstelling	Instelling in collectieve of non-profit sector	CAO sector werkgever van toepassing	120% WML

<i>NIEUW (vervolg)</i>	Doelstelling	Doelgroep	Duurzaamheid	Arbeidsverhouding	Werkgever	CAO	Beloning(s-grens)
WIW-dienstbetrekking langdurig werklozen tijdelijk (voorheen banenpool)	Opdoen werkervaring (eerste twee jaar)	Langdurig werklozen met een WIW-verklaring (hieronder kunnen ook vallen werkloze jongeren die vanwege hun leeftijd uit de WIW-dienstbetrekking jongeren zijn gestroomd)	Arbeidsovereenkomst voor de duur van twee jaar, waarna eventueel na herindicatie verlenging voor onbepaalde tijd mogelijk is.	Arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht met gemeente en detachering bij inlener	gemeente	CAO - WIW	wettelijk minimum-loon
WIW-dienstbetrekking langdurig werklozen permanent (voorheen banenpool)	Opdoen werkervaring en alternatief voor reguliere baan	Langdurig werklozen met een WIW-verklaring	Arbeidsovereenkomst in principe voor onbepaalde tijd (als gevolg van de Wet Flex en zekerheid is ook nieuwe arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur feitelijk een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur.)	Arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht met gemeente en detachering bij inlener	gemeente	CAO - WIW	120% wettelijk minimum-loon
In- en doorstroombanen (ID-banen) (vervangt EWLW)	uitbreiding werkgelegenheid tbv langdurig werklozen (reguliere baan) (ongewijzigd)	Werklozen >1 jr. (in eerste plaats Abw-gerechtigden) (ongewijzigd)	Arbeidsovereenkomst met werkgever voor onbepaalde tijd (1 ^e jr. mag tijdelijk) (ongewijzigd)	Arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of ambtelijke aanstelling (ongewijzigd)	Instelling in collectieve of non-profit sector (ongewijzigd)	CAO sector werkgever van toepassing (ongewijzigd)	I-banen: 130% WML. D-banen: 150% WML
RSP Regeling schoonmaakdiensten voor particulieren	het structureel veruimen van de markt van huishoudelijke dienstverlening door het verstrekken van een subsidie	personen voor wie de Arbeidsvoorzieningsorganisatie met inachtneming van hfd.st. 4 WVA een verklaring langdurig werkloze heeft afgegeven	arbeidsovereenkomst met een arbeidsduur van tenminste 15 uur per week niet is bepaald voor welke termijn de arbeidsovereenkomst moet zijn aangegaan	arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht met een reguliere werkgever	werkgever in de zin van de RSP (art. 1, onderdeel b)	CAO sector werkgever	beloning, inclusief beloningsgrenzen, conform CAO