

Voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet

Wetsadvies



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Wetsadvies 'Voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis' (Voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet)

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, februari 2020

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.acvz.org

Tel: 070 3704300

1. Inleiding

Sinds 11 december 2019 is het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis voorgelegd in een internetconsultatie. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) brengt hierbij ongevraagd advies uit over dit voorstel aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

De ACVZ constateert dat dit wetsvoorstel in consultatie wordt gebracht op het moment dat het voorstel van wet houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20..) in behandeling is bij de Tweede Kamer. De ACVZ heeft over dit laatstgenoemde wetsvoorstel advies uitgebracht aan de minister van SZW.¹

2. Inhoud wetsvoorstel

De achtergrond van dit wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet wordt gevormd door de motie Raemakers c.s. van 24 september 2019. In deze motie wordt de regering opgeroepen om te regelen dat mensen in de bijstand door gemeenten een niet-vrijblijvend aanbod wordt gedaan dat bij hen past, waarbij de sociale activering ten behoeve van de eigen ontwikkeling en de wederkerigheid zoals omschreven in de huidige tegenprestatie, goed zijn ingebed.² Aan de motie ligt ten grondslag dat veel mensen langdurig in de bijstand verkeren en langere tijd niet worden gezien door gemeenten.

Het doel van deze wetswijziging is om te bewerkstelligen dat meer mensen uitstromen uit de bijstand naar arbeid waarmee zij in hun eigen levensonderhoud voorzien. Als het voor mensen niet mogelijk is met betaald werk mee te doen in de samenleving, dan is het de bedoeling dat mensen participeren in de samenleving via andere activiteiten. Dit draagt bij aan verkleining van de afhankelijkheid van een bijstandsuitkering.³

De taaleis in de Participatiewet is geëvalueerd.⁴ Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel komt uit de evaluatie naar voren dat de taaleis effectiever zou kunnen zijn als gestreefd wordt naar een haalbaar taalniveau per cliënt. Indien mogelijk zou de taaleis op een hoger niveau kunnen worden gesteld om re-integratie makkelijker te maken. Alleen indien naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders (college van B en W) het taalniveau onvoldoende wordt geacht om dat hogere niveau te kunnen halen zou kunnen worden volstaan met een lager taalniveau.⁵

¹ <https://acvz.org/pubs/stimuleer-alle-nieuwkomers-om-in-te-burgeren/>.

² Memorie van toelichting voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet, p. 1.

³ Memorie van toelichting voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet, p. 1.

⁴ Taal als middel of als doel? Evaluatie van de Taaleis in de Participatiewet, Significant Public, juli 21019.

⁵ Memorie van toelichting voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet, p. 2.

3. Doelgroep van het wetsvoorstel

Het valt de ACVZ op dat de doelgroep waarop het wetsvoorstel van toepassing is niet wordt benoemd. De ACVZ gaat er vanuit dat de doelgroep bestaat uit personen die door het college van B en W wordt ondersteund bij arbeidsinschakeling (artikel 7 Participatiewet). De doelgroep wordt nader bepaald door vastlegging wie recht heeft op bijstand (artikel 11 Participatiewet). Recht op bijstand van overheidswege heeft iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien (artikel 11, eerste lid, Participatiewet). Met genoemde Nederlander wordt gelijkgesteld de hier te lande woonachtige vreemdeling die rechtmatig verblijft in Nederland heeft (artikel 11, tweede lid, Participatiewet).

Anders dan in de memorie van toelichting wordt gesuggereerd bestaat de doelgroep dus niet alleen uit Nederlanders, maar ook uit rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Dit is naar het oordeel van de ACVZ van belang omdat bekend is dat personen op wie de taaleis van toepassing is vrijwel allemaal een migratieachtergrond hebben. Hoewel de taaleis volgens de wet bedoeld is voor alle personen die binnen de doelgroep vallen, blijkt in de praktijk dat de taaleis op autochtone Nederlanders niet van toepassing is doordat zij acht jaar scholing in Nederland hebben gevolgd.⁶ Een groot aantal personen op wie de taaleis in de Participatiewet van toepassing is, is bovendien inburgeringsplichtig. Op hen is daarom naast de Participatiewet ook de Wet inburgering van toepassing.

Aanbeveling

Neem in de memorie van toelichting op wie binnen de doelgroep valt waarop het wetsvoorstel van toepassing is, en dat de doelgroep voor een belangrijk deel bestaat uit inburgeringsplichtigen die in het kader van hun inburgeringstraject moeten voldoen aan de eisen die de Wet inburgering stelt.

4. De taaleis

Ook met het oog op het beoogde taalniveau vindt de ACVZ het een gemis dat in het onderhavige wetsvoorstel geen aandacht wordt besteed aan de samenhang tussen de Participatiewet en de huidige Wet inburgering en in het verlengde daarvan de samenhang met het lopende wetsvoorstel Wet inburgering 20.. . In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Wet inburgering 20.. is opgemerkt dat het in de huidige Wet inburgering gehanteerde taalniveau onvoldoende wordt geacht om aansluiting te kunnen

⁶ Significant Public, juli 2019, p. 46. Uit artikel 18b, eerste lid, onder a, Participatiewet volgt dat een persoon die gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd is vrijgesteld van de taaleis.

vinden met de arbeidsmarkt. Daarom is er door de minister van SZW voor gekozen om als standaard de zogenaamde B1-route te hanteren, waarin het vereiste taalniveau is vastgesteld op B1. In de huidige Wet inburgering wordt het taalniveau A2 gehanteerd, dat overeenkomt met het referentieniveau 1F dat gehanteerd wordt in de Participatiewet.

De ACVZ constateert dat een doel van de Participatiewet is om bijstandsgerechtigden door arbeid in het eigen levensonderhoud te laten voorzien. Gelet op een gelijklopend doel van de Inburgeringswet ziet de ACVZ niet in waarom het vereiste taalniveau in de Participatiewet lager is dan het ambitieniveau dat gesteld wordt in het wetsvoorstel Wet inburgering 20...⁷

Aanbeveling

De ACVZ beveelt aan in de memorie van toelichting bij wijziging van de Participatiewet nader in te gaan op het vereiste taalniveau in relatie tot de ambities die de minister van SZW heeft met de Wet inburgering 20...

5. Termijn waarop afspraken worden gemaakt

Ook de termijn waarop het college van B en W afspraken moet gaan maken met bijstandsgerechtigden over onderwerpen die in artikel 7b (nieuw) van de Participatiewet worden genoemd behoeft afstemming met het inburgeringstraject. De afspraken kunnen betrekking hebben op:

- participatieactiviteiten gericht op arbeidsinschakeling, of als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, de overige participatieactiviteiten;
- de noodzakelijk geachte ondersteuning en voorzieningen;
- de verplichtingen die gelden en de gevolgen van het niet naleven ervan;
- de participatieactiviteiten gericht op het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal.

De afspraken dienen binnen drie maanden na het besluit tot toekenning van algemene bijstand te worden gemaakt.⁸ Deze afspraken gaan na inwerkingtreding van de Wet inburgering 20.. parallel lopen aan de totstandkoming van het persoonlijk Plan Integratie en Participatie (PIP). De inburgeringsplichtige krijgt dan een brede intake. De uitkomsten daarvan worden in het PIP vertaald naar op de persoon van de inburgeringsplichtige toegesneden einddoelen van de inburgering. Het PIP bevat de beslissing waarbij de leerroute wordt vastgesteld en bevat overige informatie over de wijze waarop de inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht moet voldoen. In het PIP wordt tevens vermeld hoe de gemeente begeleiding en

⁷ Zie artikel 18b, achtste lid, van de Participatiewet.

⁸ Artikel 7a (nieuw), eerste lid, van de Participatiewet.

ondersteuning biedt aan de inburgeringsplichtige bij het inburgeringstraject.⁹ In het advies over het wetsvoorstel Wet inburgering 20.. heeft de ACVZ erop gewezen dat de inburgeringstermijn in het voorstel gaat lopen zodra de inburgeringsplichtige is ingeschreven in de Basisregistratie Persoonsgegevens (Brp)¹⁰, maar het inburgeringstraject in de praktijk pas start na de brede intake en het vaststellen van het PIP. Voor het afnemen van de brede intake en het persoonlijk plan zijn in het wetsvoorstel Wet inburgering 20.. geen dwingende termijnen voor de gemeente voorgeschreven. Dit komt naar het oordeel van de ACVZ ten onrechte voor risico van de inburgeringsplichtige, die feitelijk minder dan drie jaar heeft om in te burgeren op B1-niveau.¹¹

De ACVZ is van oordeel dat in het voorliggende wetsvoorstel ten onrechte niet is ingegaan op de vraag hoe de afspraken die in het kader van de Participatiewet worden gemaakt zich verhouden tot de totstandkoming van het PIP. Voor zover het in de bedoeling ligt dat deze beiden worden geïntegreerd, is de ACVZ van oordeel dat de inburgeringstermijn pas dient te gaan lopen nadat deze afspraken zijn gemaakt, zodat de inburgeringsplichtige daadwerkelijk drie jaar de tijd heeft om aan de inburgeringsplicht te voldoen.

Aanbeveling

De ACVZ beveelt aan om in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel in te gaan op de verhouding tussen de afspraken die worden gemaakt in het kader van de Participatiewet en het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) in het kader van de Wet inburgering 20...

⁹ Memorie van toelichting Wet inburgering 20..., p. 16.

¹⁰ Zie wetsvoorstel Wet inburgering 20.. artikel 11, tweede lid.

¹¹ <https://acvz.org/wp-content/uploads/2019/09/20190911-Wetsadvies-Wet-inburgering.pdf>.

BIJLAGE WETSTECHNISCHE OPMERKINGEN

Participatiewet

Artikel 8

Het toe te voegen onderdeel e dient afgesloten te worden met een punt en niet met een puntkomma.

Artikel 9, eerste lid

De belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid, verplicht:

*a. naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen; **en***

*b. gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a; **of***

c. naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Voorgesteld wordt om na a. in het eerste lid 'en' en na b. 'of' toe te voegen. In de toelichting bij deze wijziging in de memorie van toelichting staat vermeld dat de toevoeging van het woord 'of' er niet aan in de weg staat om er voor te kiezen meerdere verplichtingen op grond van artikel 9, eerste lid, onderdelen b en c, op te leggen. Nog afgezien dat het gebruik van het woord 'of' tot het alternatief gebruik van b of c noopt, is het juister om in het artikel 'en/of' in plaats van 'of' op te nemen waarmee tot uitdrukking komt dat gekozen kan worden om meerdere verplichtingen op grond van b en c op te leggen.