

Vergaderjaar 2008–2009

31 775

Bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet investeren in jongeren)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding
2. Context
3. Uitgangspunten en hoofdlijnen van het werkleerrecht
4. Relatie met de Wet werk en bijstand
5. Verhouding tot Grondwet en internationaalrechtelijke bepalingen
6. Doelgroep werkleerrecht
7. Positie jongeren
8. Positie gemeenten
9. Werkleeraanbod
10. Inkomensvoorziening
11. Financieringssystematiek
12. Financiële paragraaf
13. Verantwoording, toezicht, informatievoorziening en monitoring
14. Overgangsrecht
15. Administratieve lasten burger
16. Adviezen

1. Inleiding

De regering streeft naar een toename van de arbeidsparticipatie en een beter functionerende arbeidsmarkt en neemt daartoe een reeks van samenhangende maatregelen. Het voorliggende wetsvoorstel, dat ziet op jongeren tot 27 jaar, maakt daar deel van uit. Het grootste deel van de jongeren gaat naar school of werkt. Maar er is een deel van de jongeren dat niet meedoet aan onze samenleving. De regering wil deze jongeren activeren en bijstandsafhankelijkheid tegengaan. Het is sociaal niet aanvaardbaar en economisch niet verantwoord dat jongeren langs de zijlijn staan. Om de positie van deze jongeren te verbeteren acht de regering arbeidsparticipatie van eminent belang. Arbeidsparticipatie beschermt jongeren tegen sociale problemen zoals armoede, sociale uitsluiting, criminaliteit, en integratieproblemen. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de duurzame arbeidsparticipatie van jongeren tot 27 jaar te bevorderen en te komen tot een substantiële verhoging van hun arbeidsparticipatie. Aldus wordt in hun toekomst geïnvesteerd.

Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de afspraak in het Coalitieakkoord over een leer/werkplicht voor jongeren tot 27 jaar die bestuurlijk kan worden gehandhaafd door middel van verplichtende begeleidingstrajecten gericht op scholing op straffe van inhouding op een eventuele uitkering¹. Omdat de benaming *werkleerrecht* naar de mening van de regering meer recht doet aan de intentie en het doel van dit wetsvoorstel, geeft de regering aan deze benaming de voorkeur boven die van leer/werkplicht. In dit wetsvoorstel vormt het leren geen doel maar een middel naar duurzame arbeidsparticipatie en sluit de terminologie *werkleerrecht* en *werkleeraanbod* naar mening van de regering daar goed bij aan.

In de beleidsnota, verzonden aan de Tweede Kamer bij brief van 21 december 2007², zijn de contouren van het werkleerrecht geschetst. Naar aanleiding van deze beleidsnota heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 18 februari 2008 opmerkingen gemaakt en vragen aan het kabinet voorgelegd. Deze vragen en de antwoorden daarop zijn opgenomen in een schriftelijk verslag³. De beleidsnota is vervolgens op 16 april 2008 in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer besproken⁴. Uiteraard zijn de uitkomsten van dit overleg bij dit wetsvoorstel betrokken. Dat geldt ook voor de uitkomsten van de consultaties van de sociale partners en gemeenten en hun vertegenwoordigers.

2. Context

Tot dusverre hebben opeenvolgende kabinetten belangrijke maatregelen genomen om jeugdwerkloosheid te bestrijden. Het kabinet Balkenende II heeft een Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid opgesteld dat de daartoe opgerichte Taskforce Jeugdwerkloosheid heeft uitgevoerd. In haar eindadvies stelt de Taskforce dat, hoewel de aantallen onder controle zijn, er nog wel sprake is van een harde kern van structurele jeugdwerkloosheid⁵.

In april 2005 is de motie Verhagen cs. aangenomen met het verzoek om een leerwerkplicht voor jongeren tot 23 jaar in het leven te roepen⁶.

Daarnaast heeft de «Operatie Jong» (van 2004 tot 2007) zich onder andere gericht op de bestrijding van jeugdwerkloosheid door middel van versterking van de samenhang in het jeugdbeleid. In dat kader zijn ook diverse maatregelen getroffen.

Ook is het beleid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erop gericht om jongeren goed voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Het behalen van startkwalificatie is daarbij van groot belang, zeker gezien het feit dat de komende jaren de schaarste aan goed opgeleide mensen toe zal nemen. Daarom zet het huidige kabinet de *Aanval op Schooluitval* die in 2006 onder het kabinet Balkenende III is gestart met kracht door: in 2012 mogen er maximaal 35 000 nieuwe voortijdig schoolverlaters zijn, een halvering ten opzichte van de 71 000 in 2002. Met extra acties en met extra geld, van € 22 miljoen in 2008 tot (indicatief) € 71 miljoen in 2011. Het accent ligt hierbij op preventie: jongeren binnen de school houden en een betere aansluiting bij de overgang van schooltypen. Speerpunten zijn ondermeer extra aandacht voor de overgang van vmbo naar mbo, meer en betere zorg op school en betere loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding. Er zijn 39 vierjarige convenanten met scholen en gemeenten in de regio's van de Regionale Meldingscentra (RMC) gesloten om de reductiedoelstelling te realiseren.⁷

In *Werken aan vakmanschap. Strategische Agenda Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie 2008–2011*⁸ een aantal thema's benoemd om de aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt te verbe-

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 30 891, nr. 4, p. 24.

² Kamerstukken II 2007/08, 29 544 en 30 545, nr. 132.

³ Kamerstukken II 2007/08, 29 544, nr. 145.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 29 544, nr. 150.

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 29 544 en 23 972, nr. 103, bijlage.

⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29 454, nr. 8.

⁷ Kamerstukken II, 2007/08, 26 695, nr. 42.

⁸ Kamerstukken II 2007/08, 27 451, nr. 86.

teren, zoals het uit kwantitatief oogpunt beter afstemmen van het aanbod aan beroepsopleidingen op de vraag vanuit de arbeidsmarkt.

De interdepartementale directie Leren en Werken speelt in dit verband een belangrijke rol. Deze directie stimuleert vanaf 2005 regionale samenwerking tussen de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI)-partijen, gemeenten en onderwijs ter bevordering van een leven lang leren. Daarbij gaat het om het opzetten van een infrastructuur waar werkgevers, werknemers en werkzoekenden terecht kunnen voor informatie en advies over leren en werken (zogenaamde leerwerkloketten) en het realiseren van duale trajecten en Erkennen van Verworven Competenties (EVC-trajecten). EVC brengt in beeld wat iemand kan (*herkenning van vaardigheden*), juist ook die vaardigheden die zijn opgedaan buiten de schoolomgeving, zoals op het werk, via hobby's en vrijwilligerswerk. Bovendien worden met EVC deze vaardigheden ook erkend via een opleidingsinstantie. Vaak met aanvulling van een verkort scholingstraject kan de EVC-deelnemer (een werkende of werkzoekende) alsnog het beoogde diploma behalen of vaardigheden verwerven, waarmee hij binnen zijn organisatie bijvoorbeeld kan doorstromen of de beoogde functie/vacature bij een werkgever kan vervullen.

In de periode 2005–2007 zijn ruim 28 000 duale trajecten en 15 000 EVC-trajecten uitgevoerd, waarvan ruim 4000 duale trajecten en 700 EVC-trajecten betrekking hadden op jongeren tot 23 jaar. De doelstelling van het kabinet is om, ter voorkoming van jeugdwerkloosheid, in deze kabinetsperiode 20 000 trajecten (dual en EVC) te realiseren voor werkende jongeren zonder startkwalificatie.

In het Coalitieakkoord dat de basis vormt voor het kabinet Balkende IV komt de noodzaak van blijvende aandacht voor de jeugdwerkloosheid tot uiting. Zo heeft dit kabinet het project «Iedereen doet mee» gestart met als doel mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen. Het werkleerrecht maakt daar deel van uit. In aansluiting op het Coalitieakkoord is in «Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten» van 4 juni 2007¹ het werkleerrecht opgenomen. Onder leiding van de door dit kabinet ingestelde minister voor Jeugd en Gezin streeft het kabinet naar invoering van diverse maatregelen ter oplossing van jeugdproblematiek, zoals de landelijke invoering van centra voor Jeugd en Gezin, de invoering van campussen en de totstandkoming van Verwijsindex Risicjongeren. Daarnaast wil het kabinet dat hulpverleners bij het begeleiden en behandelen van jongeren ook oog hebben voor toekomstige participatie van die jongeren. Dit vraagt om een cultuuromslag die actief ondersteund moet worden door de verschillende beroepsgroepen in de jeugdzorg. De minister voor Jeugd en Gezin gaat hierover in overleg met de koepels van instellingen van jeugd-geestelijke gezondheidszorg, provinciale jeugdzorg en jeugd-licht verstandelijk gehandicapten.

Het kabinet streeft naar een sluitende aanpak voor schoolverlaters en jeugdige werklozen. Ondanks dat de omvang van de jeugdwerkloosheid is afgenomen, blijft er een beperkte groep bestaan met meervoudige problemen die onvoldoende deelneemt aan maatschappelijke activiteiten. Het kabinet wil zich voor deze groep inzetten en zorgen voor een sluitende aanpak met vrijheid voor een regionale invulling op maat. De minister voor Jeugd en Gezin is verantwoordelijk voor de samenhang van de kabinetsinspanningen op het terrein van jeugd en gezin. Om deze reden zal de minister voor Jeugd en Gezin begin 2009 met een helder en overzichtelijk product komen om het kabinetsbeleid rondom deze problematiek in kaart te brengen.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 B, nr. 17, bijlage.

Het bestrijden van jeugdwerkloosheid en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten zijn niet alleen van belang voor de betrokken jongeren zelf, maar ook voor de samenleving als geheel. Werkloosheid gaat immers op directe wijze met kosten gepaard (uitkeringen, onbenutte potentiële productie et cetera). Voortijdig schoolverlaten leidt er vaak ook toe dat jongeren geen vaste plek op de arbeidsmarkt kunnen verwerven en een groter werkloosheidsrisico lopen, soms met een structureel karakter. Voortijdig schoolverlaten gaat daarom ook – maar dan op meer indirecte wijze – met economische kosten gepaard.

Tegelijkertijd zal er ook de komende jaren sprake zijn van een grote vraag naar arbeid en veel openstaande vacatures. Dat betekent dat (werkloze) jongeren op de arbeidsmarkt hard nodig zijn. Jongeren die nog op school zitten, moeten dat echter zoveel mogelijk blijven doen (geen groenpluk), in ieder geval tot ze tenminste een startkwalificatie hebben behaald. Dat biedt voor de toekomstige arbeidsmarktpositie van deze jongeren de beste kansen.

3. Uitgangspunten en hoofdlijnen van het werkleerrecht

Deze paragraaf behandelt de uitgangspunten en de hoofdlijnen van het werkleerrecht voor jongeren tot 27 jaar. In de daaropvolgende paragrafen worden de specifieke onderdelen van dit wetsvoorstel nader uitgewerkt.

Het werkleerrecht berust op de uitgangspunten dat de jongeren idealiter werken óf leren en dat goed geschoolde dan wel over voldoende kwalificaties beschikkende jongeren makkelijker aan het werk zullen komen en daardoor zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Vanuit die uitgangspunten is dit wetsvoorstel gericht op het activeren van jongeren en het leggen van een adequate basis voor duurzame arbeidsparticipatie. Hiertoe krijgen zij het recht op een werkleeraanbod van de zijde van de gemeente.

Door middel van het werkleerrecht investeren jongeren en de overheid over en weer in een betere toekomst. Door arbeidsparticipatie kunnen niet alleen de jongeren zelf maar ook hun eventuele kinderen uiteindelijk profiteren van een betere sociaal-economische ontwikkeling. Daarmee kan een cultuur van armoede worden doorbroken, die soms van generatie op generatie wordt doorgegeven. Dit rechtvaardigt een grote investering van zowel de jongere als de overheid in het leggen van een adequate basis voor duurzame arbeidsparticipatie.

Daarom verplicht dit wetsvoorstel de gemeenten om te investeren in de arbeidsinschakeling van alle jongeren, ook bij een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeentelijke investering zal niet alleen gericht zijn op «het laatste zetje» dat de jongere nodig heeft naar reguliere arbeid, maar evenzeer op een langdurig traject als dat nodig is om een grotere afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. In die zin is het recht op een werkleeraanbod meer dan een recht op een eenmalige voorziening; znodig is het een recht op een reeks van voorzieningen die de duurzame arbeidsparticipatie van de jongere als uiteindelijk doel hebben. Hoe lang de kortste weg naar duurzame arbeidsinschakeling is, is een individueel gegeven dat wordt bepaald door de afstand van de betrokken jongere tot de arbeidsmarkt. Het doel van duurzame arbeidsinschakeling bepaalt het middel van de weg daar naartoe.

De regering is van mening dat het perspectief van (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid niet past bij vorenstaande uitgangspunten. De Wet werk en bijstand (WWB) kent naar onze mening op dit punt beperkingen. Uitgangspunt bij die wet is het recht op algemene bijstand, met als afgeleide de plicht tot arbeidsparticipatie. De regering wil echter een paradigmawisseling: een recht voor de jongere op een aanbod gericht op

duurzame arbeidsparticipatie, met als afgeleide een inkomensvoorziening als van de jongere niet kan worden geveerd dat die het werkleeraanbod uitvoert of als dat aanbod onvoldoende inkomen genereert.

Primair beoogt dit wetsvoorstel dus jongeren te laten werken of leren of een combinatie van beide. Daartoe krijgt de jongere het recht op een werkleeraanbod van de zijde van de gemeente. Om die reden heeft de regering de voorkeur gegeven aan de term *werkleerrecht* boven de *werkleerplicht*. Alleen in de situatie dat een werkleeraanbod wegens in de persoon van de jongere gelegen of niet verwijtbare omstandigheden zijnerzijds geen optie is, of dit aanbod onvoldoende inkomsten genereert, is een inkomensvoorziening gegarandeerd. Deze inkomensvoorziening sluit aan bij die van de WWB. Anders dan bij de WWB, waar het niet meewerken aan de arbeidsinschakeling leidt tot tijdelijke verlaging van het recht op bijstand, bestaat geen recht op de inkomensvoorziening als de jongere het werkleeraanbod weigert of daar ondubbelzinnig onvoldoende aan meewerkt.

De samenhang tussen het werkleeraanbod enerzijds en de inkomensvoorziening anderzijds is, zoals wij in de volgende paragrafen nader toelichten, een bepalend element van dit wetsvoorstel.

Bij het werkleerrecht geldt geen meldplicht. Jongeren melden zich uit eigen beweging bij de gemeente. De introductie van een algemene plicht voor jongeren waarmee alle jongeren die niet leren of werken zouden worden bereikt, dus ook (probleem)jongeren die zich niet vrijwillig zouden melden, zou op gespannen voet staan met diverse internationale bepalingen. In dit verband wordt verwezen naar het advies van de Raad van State bij een eerder wetsvoorstel voor een leerwerkplicht tot 23 jaar, ingediend in het kader van de aanpassing van de leerplicht en het invoeren van de kwalificatieplicht tot 18 jaar. Bij dit eerdere wetsvoorstel heeft de Raad van State aangegeven dat de daarin voorgestelde leerwerkplicht, getoetst aan het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten voor de Mens en Fundamentele Vrijheden, het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en Conventie 29 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), raakt aan het verbod op gedwongen arbeid. In dit verband wordt door de Raad tevens verwezen naar Conventie 105 van de ILO en het Europees Sociaal Handvest¹. De voorgestelde leerwerkplicht ging uit van een rechtstreekse en algemene wettelijke verplichting voor personen, jonger dan 23 jaar (indien zij niet beschikten over een basis-kwalificatie) om onderwijs te volgen, behalve indien zij deelnamen aan het arbeidsproces. Mede naar aanleiding van dit advies van de Raad van State is de toenmalige regering tot overweging gekomen om geen algemene meldplicht voor jongeren in te voeren. In het vervolg van de memorie van toelichting is nader ingegaan op de verhouding van het thans voorliggende wetsvoorstel tot de Grondwet en internationaalrechtelijke bepalingen, alsmede op de positie van niet-melders.

4. Relatie met de Wet werk en bijstand

4.1 Inleiding

De gemeentelijke inzet van de bestaande instrumenten via een geconcentreerde, directe aanpak ten aanzien van jongeren binnen de WWB levert een betekenisvolle bijdrage aan het terugdringen van de jeugdwerkloosheid. Meer dan 80% van de gemeenten zet de WorkFirst-aanpak in. Jongeren zijn daarbij de voornaamste doelgroep. Vrijwel alle gemeenten beschouwen WorkFirst als het meest effectieve instrumentarium voor nieuwe instromers en kansrijke uitkeringsgerechtigden. Het door de gemeenten ervaren succes van WorkFirst wordt ondersteund door resul-

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 4.

taten. In gemeenten die een WorkFirst aanpak hanteren, neemt het aantal WWB-uitkeringen meer dan gemiddeld af¹. De sluitende aanpak² vertoont in de periode 2003–2006 bij de jongere bijstandsgerechtigden een stijgende lijn van 44% naar 62%³. De positieve ervaring met de WorkFirst is niet alleen gelegen in de goede uitstroomresultaten maar ook in de waardering van dit instrument door de meeste deelnemers. Zij beoordelen, in tegenstelling tot veel beelden die rondom WorkFirst bestaan, het WorkFirst-traject positief⁴. Geleidelijk wordt de tendens zichtbaar dat WorkFirst ook voor de meer kansarme werkzoekenden wordt ingezet, vooral bij gemeenten die al enkele jaren deze aanpak hanteren. Met dit wetsvoorstel wil de regering deze tendens versterken en landelijk verankeren door de gemeenten te verplichten om een aanbod te doen aan alle jongeren, dus ook de meer kansarmen.

Geconstateerd moet worden dat niet alle gemeenten even succesvol zijn in de aanpak van de jeugdwerkloosheid. Dit kan beter. Het hiaatpercentage voor jongeren⁵, dat zich richt op de groep die niet binnen de zes maanden uit de werkloosheid is en inzicht geeft in het deel van deze groep dat in de voorgaande zes maanden geen ondersteuning bij re-integratie heeft ontvangen, bedraagt in 2006 voor bijstandsgerechtigden tot 23 jaar 49% en voor niet uitkeringsgerechtigde jongeren tot 23 jaar 71%. Dit hiaatpercentage bedraagt in de eerste helft 2007 voor bijstandsgerechtigden tot 23 jaar 52% en voor niet uitkeringsgerechtigde jongeren tot 23 jaar 70%. Ondanks het geboekte succes ten aanzien van de jongeren binnen de WWB blijft de investering in jongeren dus onverminderd hard nodig.

Eind maart 2008 ontvingen circa 23 325 huishoudens waarvan de oudste aanvrager jonger dan 27 jaar is een bijstandsuitkering⁶. Vóór aanvang van de WWB, eind 2003, was dat aantal circa 48 000. Het aantal jongeren in de bijstand is onder de werking van de WWB dus exponentieel gedaald. Het streven is om deze daling te continueren en waar mogelijk te intensiveren.

Meer dan de helft van de jongeren is eind maart 2008 alleenstaand (58%), een belangrijk aandeel is alleenstaande ouder (38%). Wat de duur betreft is eind maart 2008 47% van de jongeren korter dan een jaar in de WWB – en dus 53% langer dan die periode. Van de jongeren tot 27 jaar, die eind 2006 in de bijstand zaten, heeft 11% een ontheffing van de arbeidsverplichtingen. Ultimo 2006 zat circa 54% van de WWB-jongeren tot 27 jaar in een re-integratietraject. Het percentage jongeren met bijstand zonder sterkqualificatie wordt geschat op circa 68% (15 900)⁷.

De beoogde paradigmawisseling, van recht op bijstand naar recht op een werkleeraanbod gericht op duurzame arbeidsparticipatie, vormt de meerwaarde van het werkleerrecht ten opzichte van de huidige praktijk; de succesvolle aanpak van veel gemeenten wordt omgezet in een landelijke regeling. Op deze manier wordt aan gemeenten een extra impuls gegeven om met directe aanpak van jongeren tot 27 jaar te starten of een reeds ingezette aanpak door te ontwikkelen.

De noodzaak voor een landelijke regeling ligt in de prioriteit die de regering geeft aan investering in jongeren. De huidige beleidsvrijheid leidt er thans toe dat de afspraken over de sluitende aanpak door de gemeenten niet gehaald worden. Het vorengenoemde hiaatpercentage voor bijstandsgerechtigden van 52% en voor niet uitkeringsgerechtigde jongeren van 70% rechtvaardigt naar de mening van de regering de noodzaak voor een landelijke regeling. Dit percentage geeft aan dat een extra investering in jongeren nog wel degelijk mogelijk is. Afwachten op optimalisering van de WWB verhoudt zich niet goed tot de prioriteit die de regering geeft aan de toekomst van jongeren. Voor de regering prevaleert het belang van

¹ Ministerie van SZW: Werkt de WWB, december 2007, Divosa Benchmark «WorkFirst werkt», maart 2007.

² De mate van sluitendheid voor de gemeentelijke doelgroep geeft weer hoeveel personen na instroom in de werkloosheid binnen 6 resp. 12 maanden een re-integratietraject of een aanbod daartoe (dat al dan niet heeft geleid tot uitstroom) hebben ontvangen en hoeveel personen zonder hulp zijn uitgestroomd.

³ CBS, Cijferonderzoek Sluitende Aanpak.

⁴ Raad voor Werk en Inkomen, WorkFirst: aanbevelingen aan gemeenten, februari 2008.

⁵ Sinds 2006 geïntroduceerd. Cijfers op basis van CBS-gegevens.

⁶ De cijfers in deze alinea zijn afkomstig van het CBS. Naast deze 23 325 huishoudens zijn er ook nog circa 2200 huishoudens met een aanvrager ouder dan 27 jaar, maar met een partner jonger dan 27 jaar.

⁷ Hoewel dit percentage van 2003 dateert, wordt aangenomen dat er aan het opleidingsniveau van bijstandsontvangers niet veel verandert.

bedoelde afspraken in dit geval boven de beleidsvrijheid van de gemeenten.

Een landelijke regeling verhoudt zich overigens goed met de uitgangspunten en positieve ervaringen met de WWB op het terrein van de financiële verantwoordelijkheid en met de beleidsruimte om uitkeringsgerechtigde naar werk te leiden. Het onderhavige wetsvoorstel verandert daar niets aan. De gemeente heeft de nodige beleidsruimte om in een individueel geval te bepalen welk werkleeraanbod moet worden ingezet.

Het codificeren van de directe aanpak van jongeren sluit ook aan bij de aanbeveling van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) aan de gemeenten over WorkFirst¹. De RWI adviseert gemeenten om de inzet van WorkFirst niet alleen voor de nieuwe instroom maar ook voor de totale populatie mogelijk te maken. Verder beveelt de RWI gemeenten aan om de uitvoering van WorkFirst ook beleidsmatig te verankeren.

4.2 Waarom een nieuwe wet?

De regering heeft de mogelijkheden verkend om het werkleerrecht te positioneren binnen het wettelijke kader van de WWB. De WWB vormt immers, zoals ook is aangegeven in de eerdergenoemde beleidsnota, het wettelijke kader voor de huidige directe aanpak van jongeren. De keuze voor een afzonderlijk wetsvoorstel, met een van de WWB afwijkende systematiek, is gebaseerd op de volgende overwegingen.

Het wetsvoorstel beoogt gemeenten in een betere positie te brengen dan thans onder de WWB, met name om aldus ook de moeilijker te activeren personen maar ook niet-uitkeringsgerechtigden jongeren tot 27 jaar daadwerkelijk te kunnen activeren. De jongeren met een kansrijkere positie, en dus gemakkelijker te activeren, zijn met de WWB de afgelopen jaren al met succes geactiveerd. Deze aanpak moet worden geïntensiveerd ten aanzien van de kansarme jongeren met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt. De WWB kent naar onze mening op dit punt beperkingen. Uitgangspunt bij die wet is het recht op algemene bijstand, met als afgeleide de plicht tot arbeidsparticipatie («uitkering, mits»). Om deze beperkingen op te heffen wil de regering een paradigmawisseling bereiken. De nieuwe regeling hanteert het uitgangspunt «geen uitkering, tenzij». Waar nu nog grote verschillen mogelijk zijn in de gemeentelijke benadering van en inkomensondersteuning voor jongeren, beoogt dit voorstel een uniforme aanpak. Deze aanpak vergt regels die de uitvoering van de gemeenten meer sturen dan de WWB, hetgeen niet binnen de filosofie van de WWB past. Vanuit dit gezichtspunt is de regering evenmin van mening dat een aanscherping van de WWB passend is.

Het werkleerrecht wijzigt de set van rechten en plichten, zowel voor jongeren als voor de gemeente. De WWB regelt thans een, tegen de gemeente afdwingbaar, recht op bijstand. Aan dat recht zijn voorwaarden voor de bijstandsgerechtigde verbonden, gericht op arbeidsinschakeling. Voorts zijn gemeenten op grond van de WWB verplicht een verordening vast te stellen met betrekking tot de ondersteuning bij de arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen die daarop zijn gericht. Dit betreft zowel personen met een bijstandsuitkering, als niet-uitkeringsgerechtigden. Individueel opeisbare aanspraken ter zake van deze ondersteuning met bijkomende voorzieningen ontstaan slechts, voor zover de gemeenten daarin in de genoemde verordening voorzien. Het onderhavige wetsvoorstel zet deze voorwaardelijke afspraken van de jongere om in een tegen de gemeente afdwingbaar recht op een werkleeraanbod, met als spiegelbeeld een plicht van de gemeente om ter zake een aanbod te doen,

¹ Zie noot 6, blz. 2.

afgestemd op de krachten en bekwaamheden, en op de mogelijkheden en omstandigheden waarin de individuele jongere verkeert.

Bij het niet-nakomen van verplichtingen en het niet-meewerken aan het werkleeraanbod wijkt het werkleerrecht af van de WWB. Bij de WWB moeten de verplichtingen worden nagekomen *na* de toekenning van de uitkering. Er bestaat recht op bijstand, het niet-nakomen van verplichtingen leidt tot een tijdelijke verlaging van de bijstand. Een blijvende maatregel is niet mogelijk. Bij het werkleerrecht bestaat alleen dan recht op een inkomensvoorziening als de jongere wegens in de persoon gelegen oorzaken of niet verwijtbare omstandigheden zijnerzijds, het werkleeraanbod niet kan uitvoeren, dan wel het gemeentelijke aanbod accepteert en naar behoren uitvoert en dit onvoldoende inkomen genereert. In laatstbedoelde situatie gaat het nakomen van de verplichtingen dus ook *vooraf* aan toekenning van de inkomensvoorziening; niet nakomen leidt tot uitsluiting van de inkomensvoorziening. Het fundamentele verschil tussen een tijdelijke verlaging en een uitsluiting is dat de jongere bij een uitsluiting niet hoeft te wachten tot een bepaalde termijn is verstreken voordat het recht op inkomensvoorziening opnieuw beoordeeld wordt, maar altijd kan besluiten alsnog een werkleeraanbod te aanvaarden en daarmee per direct een inkomen kan genereren. Dit geeft een directe, positieve prikkel tot gedragsverandering.

Voorts is van belang dat de regering met het werkleerrecht een maatschappelijk signaal wenst af te geven dat een uitkeringsaanvraag nooit een vanzelfsprekend perspectief mag zijn op jonge leeftijd. Er moet aan alle jongeren die niet actief zijn een duidelijk signaal worden afgegeven dat men op jonge leeftijd moet werken en/of leren voor zijn toekomst. Jongeren die gezond van lichaam en geest zijn, horen niet in de bijstand.

De benadering van werklozen werkzoekende jongeren binnen het werkleerrecht pleit eveneens voor een afzonderlijke regeling. In de WWB zijn de re-integratievoorzieningen gekoppeld aan het recht op algemene bijstand en worden deze daarnaast toegekend aan de categorie niet-uitkeringsgerechtigden. In dit wetsvoorstel staat het recht op een werkleeraanbod los van het recht op een uitkering; het recht op een werkleeraanbod komt toe aan iedere jongere die er niet op eigen gelegenheid in slaagt om te werken of te leren. Daardoor is het bij dit wetsvoorstel niet nodig om onderscheid te maken tussen uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Dat het recht op een werkleeraanbod toekomt aan iedere jongere die er niet op eigen gelegenheid in slaagt om te werken of te leren, impliceert dus dat inkomsten van de partner of vermogensbezit geen beletsel vormen voor het recht op een werkleeraanbod. Dit sluit aan bij het streven van de regering naar een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie en bij de afspraken die in het Bestuursakkoord zijn gemaakt over de groep die, vanuit de context van de WWB, is aangeduid als niet-uitkeringsgerechtigden.

De regering is van mening dat met dit wetsvoorstel stigmatisering van jongeren wordt voorkomen. Het werkleeraanbod vervangt het recht op bijstand. Hiermee wordt mede beoogd dat werkgevers een zo positief mogelijk beeld van jongeren krijgen; uit onderzoeken blijkt dat werkgevers terughoudender zijn bij het aannemen van jongeren die in de bijstand zitten.

Door het inroepen van een werkleerrecht voor jongeren wordt aangesloten bij de aanbevelingen gedaan in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) «De verzorgingstaat herwogen». De raad wijst er op dat de noodzaak van een voldoende grote arbeidsparticipatie voor uitkeringsgerechtigden betekent dat ze zoveel mogelijk

betrokken moeten blijven in leer- en werkprocessen omdat langdurig werkverzuim of werkloosheid vaak funest is voor toekomstige kansen op de arbeidsmarkt. De WRR stelt in dit rapport voor om het recht op een uitkering voor werkloze jongeren te vervangen door een recht op werk of opleiding.

De regering ziet in het vorenstaande gegronde redenen om het werkleerrecht in een afzonderlijke wet te regelen. Dit laat onverlet dat deze afzonderlijke wet waar het betreft de inkomensvoorziening, de administratief rechtelijke bepalingen en de financiering aansluit bij de WWB. Dit wetsvoorstel sluit ook aan bij de WWB waar het koppeling met de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) en de daarop gebaseerde ketensamenwerking betreft. Dit betekent onder meer dat de beoogde geïntegreerde dienstverlening op de zogeheten «Locaties werk en inkomen» (LWI's) mede (elementen van) de uitvoering van het op deze plaats geregelde werkleerrecht omvat.

5. Verhouding tot Grondwet en internationaalrechtelijke bepalingen

Bij de uitwerking van het werkleerrecht zijn de volgende grondwettelijke en voor Nederland bindende internationaalrechtelijke bepalingen betrokken.

Op grond van de artikelen 19, eerste lid, en 20, eerste lid, van de Grondwet, de artikelen 1, vierde lid, 10 en 30 van het Europees Sociaal Handvest [herzien] (ESH (herzien)) en artikel 6, tweede lid, van het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (Esocul) bestaat er een algemene verplichting voor de staat tot het voeren van een werkgelegenheids- en (re)integratiebeleid. Genoemde bepalingen laten wetgever en bestuur vrij in hun keuze van doelen middelen.

Er zijn slechts een beperkt aantal bepalingen (artikel 20, derde lid, Grondwet; artikel 13, eerste tot en met derde lid, ESH(herzien) en artikel 11, eerste lid, Esocul) die inhoudelijke randvoorwaarden bevatten ten aanzien van het recht op bijstand. Die bepalingen leggen een basisrecht op bijstand vast, maar laten aan de wetgever de vrijheid om vorm en omvang van die bijstand nader te regelen, en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om voor deze bijstand in aanmerking te komen.

De Grondwet en het ESH (herzien) kennen dit basisrecht slechts toe aan Nederlanders (Grondwet) en onderdanen van tot het ESH toetredende staten (artikel 13, eerste t/m derde lid, ESH (herzien)). De voor Nederland geldende algemene en bijzondere discriminatieverboden (onder andere: Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten voor de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM), artikel 1 Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (EVSMB), artikel E ESH (herzien), artikel 26 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BuPo-verdrag) en diverse discriminatieverboden in EU-verband) leiden er evenwel toe dat dit basisrecht dient te worden toegekend aan al degenen die rechtmatig in Nederland woonachtig zijn, ongeacht nationaliteit.

Tegen de achtergrond van de algemene discriminatieverboden, als neergelegd in artikel 1 Grondwet, artikel E van het ESH(herzien), het Twaalfde Protocol bij het EVRM en artikel 26 van het BuPo-verdrag, kan de vraag rijzen naar de geoorloofdheid van een bijzonder bijstandsregiem voor personen jonger dan 27 jaar (de voorgenomen regeling valt voor een deel ook onder de werkingssfeer van het specifieke verbod tot leeftijdsdiscriminatie, als vervat in Richtlijn 2000/78/EG). Het gegeven dat het bij

deze groep gaat om personen zonder arbeidsverleden, dan wel met een beperkt arbeidsverleden, wordt door de regering een voldoende rechtvaardiging geacht voor een specifiek op deze doelgroep gerichte regeling, waarin een extra accent wordt gelegd op de toeleiding naar de arbeidsmarkt. De Nederlandse wetgeving – en in het bijzonder ook de SZW-wetgeving – sluit aan bij een indeling in leeftijdscategorieën die in Nederland algemeen wordt geaccepteerd, en waarbij aan elke leeftijdscategorie – gerelateerd aan studie en arbeidsdeelname – een gedifferentieerde set van rechten en plichten wordt verbonden¹. De bandbreedtes van de leeftijdscategorieën vallen binnen de «margin of appreciation» die in het kader van de internationaalrechtelijke discriminatieverboden aan de Nederlandse staat wordt gelaten.

De verboden tot dwangarbeid, als neergelegd in artikel 1, tweede lid, van het ESH(herzien), artikel 4 van het EVRM, artikel 8 BuPo, artikel 6, eerste lid, Esocul en de ILO-verdragen 29 en 105 verzetten zich tegen een wettelijke regeling waarbij aan personen wettelijke arbeidsverplichtingen worden opgelegd, behoudens in gevallen waarin een van de (beperkte) uitzonderingsgronden, als genoemd in die artikelen, zich voordoet. Genoemde artikelen verzetten zich er niet tegen, dat aan een recht op (bijstands)uitkering arbeids- of leerverplichtingen worden verbonden, en evenmin dat slechts uitkering wordt verleend in geval betrokkene arbeids- of leerverplichtingen heeft aanvaard. In het onderhavige wetsvoorstel is het werk- en leerrecht echter vertaald in een plicht voor de gemeenten om aan personen, jonger dan 27 jaar, een werkleeraanbod te doen. Het staat de desbetreffende personen echter vrij, om een dergelijke voorziening niet aan te vragen, c.q. een aangeboden werkleeraanbod te weigeren. De consequentie daarvan is uiteraard wel dat geen aanspraak kan worden gemaakt op een inkomensgarantie van overheidswege (die is gekoppeld aan de aanvaarding van het, op de omstandigheden van de persoon af te stemmen, werkleeraanbod), maar dit is niet in strijd met de genoemde dwangarbeidverboden. Het is een keuze die de betrokkenen zelf maken. Er bestaat geen verplichting voor de overheid om in een dergelijke situatie uitkeringen te verschaffen.

Voor de volledigheid wordt tenslotte nog vermeld dat, voor zover een werktraject bestaat uit gesubsidieerde arbeid, de subsidiëring verenigbaar zal moeten zijn met de op grond van de artikelen 87 e.v. van het EG-verdrag geldende staatssteunregels.

Naar het oordeel van de regering druist dit wetsvoorstel niet in tegen de Grondwet en internationaalrechtelijke bepalingen

6. Doelgroep werkleerrecht

6.1 Inleiding

Tot de doelgroep van dit wetsvoorstel behoren alle jongeren van 18 tot 27 jaar die niet leren en niet werken en zich om die reden tot de gemeente wenden voor ondersteuning. Bij het recht op werkleeraanbod geldt een uitzondering voor een kleine groep 16- en 17-jarige jongeren, wat hierna wordt uitgelicht. Aansluitend bij de WWB geldt dat het jongeren betreft die in Nederland woonachtig zijn en de Nederlandse nationaliteit hebben of daarmee gelijkgesteld zijn.

Hierna wordt ingegaan op de specifieke afbakening van de doelgroep van het werkleerrecht waarbij wordt ingegaan op de leeftijdsgrenzen, op de bijzondere groepen jongeren binnen het werkleerrecht en ten slotte op de omvang en het bereik van de potentiële doelgroepen.

¹ Grofweg wordt daarbij uitgegaan van 4 leeftijdsklassen: 4–18 jaar, 18–(grofweg) 27 jaar, 27–(grofweg) 65 jaar en grofweg 65 jaar en ouder.

6.2 Leeftijdsgrenzen

De leeftijdsgrenzen voor de doelgroep van dit wetsvoorstel zijn bepaald op 16, respectievelijk 18 en 27 jaar, afhankelijk of het betreft het recht op een werkleeraanbod dan wel het recht op de inkomensvoorziening.

Het uitgangspunt dat het recht op een werkleeraanbod voor de jongeren vanaf 18 jaar zou moeten gelden acht de regering niet onverkort toepasbaar. Weliswaar vallen jongeren tot 18 jaar onder de kwalificatieplicht, op grond waarvan zij een volledig onderwijsprogramma moeten volgen dat gericht is op het halen van een startkwalificatie. Toch acht de regering het voor een bepaalde groep jongeren van 16 tot 18 jaar wenselijk dat zij ook in aanmerking komen voor het gemeentelijke aanbod op grond van het werkleerrecht indien zij zich tot de gemeente wenden. Het gaat om de situatie waarin jongeren al voor hun 18de verjaardag de startkwalificatie behalen, of op grond van de Leerplichtwet vrijgesteld zijn van de kwalificatieplicht. De groep jongeren die deze vrijstelling hebben kan wel onder bereik van het werkleeraanbod vallen. Naar verwachting zal echter slechts een fractie van hen aanspraak maken op een gemeentelijk werkleeraanbod, aangezien voor het overgrote deel van deze groep geldt dat zij aanspraak kunnen maken op andere regelingen, zoals de Wajong. De verwachting is derhalve dat de jongeren in de leeftijdscategorie van 16 tot 18 jaar een minimaal beroep zullen doen op het werkleeraanbod.

Voor de inkomensvoorziening daarentegen geldt, aansluitend op de huidige leeftijdsgrens in de WWB, een leeftijdsgrens van 18 jaar. Voor de jongeren onder 18 jaar bestaat geen recht op een inkomensvoorziening; voor de ouders van deze jongeren bestaat recht op kinderbijslag, een en ander conform de bestaande regelgeving.

De gehanteerde leeftijdsgrenzen binnen het werkleerrecht zijn ter beoordeling voorgelegd aan de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). De CGB is van oordeel dat de keuze voor het vaststellen van een maximumleeftijd valt binnen de beoordelingsvrijheid van de overheid. Gelet op de wens jeugdwerkloosheid tegen te gaan ligt een beperking in leeftijd voor de hand, mede gezien de omvang van de doelgroep. Gezien het grote belang dat het kabinet hecht aan het voorkomen dat jongeren in de bijstand terecht komen en daarmee opgesloten dreigen te raken in een «bijstandsval» en langdurig buiten de maatschappij komen te staan, concludeert de CGB dat de leeftijdsgrenzen in deze maatregel die specifiek is gericht op jongeren van 16–18 en 27 jaar, objectief gerechtvaardigd zijn. De CGB heeft dit geconcludeerd aan de hand van een beoordeling van het middel dat ter bereiking van het doel is ingezet. Het middel dat wordt gehanteerd is volgens de CGB passend en noodzakelijk. Wel beveelt de CGB aan de maximumleeftijdsgrens nogmaals te bezien in het licht van de samenhang tussen de argumentatie voor de leeftijdsgrenzen in de studiefinanciering (30 jaar) en het onderhavige wetsvoorstel. Het advies van de CGB is verwerkt in hoofdstuk 16.

De bovengrens van 27 jaar berust op de gedachte dat jongeren tot deze leeftijd zich nog voorbereiden op de toekomst door het leren en/of werken en in het algemeen nog relatief weinig arbeidsverleden hebben opgebouwd. Door de afbakening van de doelgroep tot 27 jaar wordt bijzondere aandacht gegeven aan de activering of scholing juist van jongeren, en nog meer nadruk gelegd op het opleggen van verplichtingen aan jongeren. Met de maximumleeftijdsgrens is aangesloten bij de algemene notie dat de verantwoordelijkheid van de samenleving voor de opleiding van personen afneemt en de eigen verantwoordelijkheid toeneemt naarmate personen ouder worden. De leeftijdsgrens van 27 jaar sluit daarmee aan bij het gehanteerde onderscheid in de gemeentelijke praktijk en het beleid,

zoals de jongerenloketten tot 27 jaar. Deze bovengrens sluit bovendien aan bij bestaande, met name fiscale, wet- en regelgeving.

Personen van 27 jaar en ouder kunnen voor zover noodzakelijk een beroep doen op de WWB. De effecten van dit wetsvoorstel zullen naar verwachting eveneens positieve effecten hebben op de WWB. Waar gemeenten goede ervaringen aan de hand van het onderhavige wetsvoorstel opdoen, kunnen deze worden ingezet ten aanzien van de bijstandspopulatie.

6.3 Bijzondere groepen

Alleenstaande ouders en gehandicapte jongeren behoeven speciale aandacht binnen dit wetsvoorstel. Bij deze groep kan sprake zijn van beperkingen, zoals zorgtaken of medische beperkingen. De regering beoogt met specifieke bepalingen in dit wetsvoorstel recht te doen aan de situatie van deze jongeren.

6.3.1 Alleenstaande ouders

Ook voor alleenstaande ouders geldt dat financiële zelfstandigheid door werk de voorkeur heeft boven uitkeringsafhankelijkheid. Werk leidt tot economische zelfstandigheid en tot participatie in de maatschappij. Alleenstaande ouders behoren tot één van de risicogroepen om in armoede te vervallen.

De regering acht het van belang dat alleenstaande ouders meer keuzemogelijkheden krijgen in de combinatie van arbeid en zorg. Het is zaak alleenstaande ouders met jonge kinderen te begeleiden in hun keuze en daarin maatwerk te leveren, rekening houdend met hun achtergrond, opleidingsniveau en persoonlijke voorkeuren. Het Coalitieakkoord wil alleenstaande ouders die een uitkering ingevolge de WWB, IOAW of IOAZ ontvangen bij deze afweging van belangen ondersteunen door de arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar te schrappen. De maximale vrijstellingsperiode voor de arbeidsverplichting is zes jaar. Er komt daarnaast evenwel een scholingsplicht voor deze groep alleenstaande ouders, opdat zij na de vrijstelling (sneller) een baan kunnen vinden¹. Deze maatregel beoogt daarom mede gedurende de vrijstellingsperiode de vaardigheden en het scholingsniveau van deze ouders te vergroten.

In het wetsvoorstel Verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders² is deze ontheffingsmogelijkheid in combinatie met een scholingsplicht opgenomen. Met dit wetsvoorstel krijgen alleenstaande ouders met ten laste komende kinderen jonger dan vijf jaar een recht op ontheffing van de arbeidsverplichting indien zij daarom verzoeken. Onlosmakelijk gekoppeld aan de ontheffing van de arbeidsverplichting is de verplichting scholing te volgen of, als zij beschikken over een startkwalificatie of als scholing niet haalbaar is, de verplichting anderszins door het college aangeboden voorzieningen te accepteren. De ontheffing van de arbeidsverplichting is dan ook niet vrijblijvend. De daaraan gekoppelde scholings- c.q. re-integratieplicht geeft naar de mening van de regering een duidelijk signaal aan de alleenstaande ouder dat hij/zij zich serieus dient voor te bereiden op terugkeer naar de arbeidsmarkt.

De regering acht het gewenst dat de verplichtingen uit hoofde van het werkleerrecht voor de alleenstaande ouders tot 27 jaar met ten laste komende kinderen jonger dan vijf jaar parallel lopen met voornoemde wetsvoorstel. Dit betekent dat de rechten en plichten van alleenstaande ouders in de WWB en het werkleerrecht op elkaar worden afgestemd. In het kader van dit wetsvoorstel wordt dan ook aan de alleenstaande ouder

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 891, nr. 4, kabinetsformatie brief informateur d.d. 7 februari 2007 met het Coalitieakkoord «Samen werken, Samen Leven», p. 23.

² Kamerstukken II, 2007/08, 31 519, nr. 2.

tot 27 jaar met ten laste komende kinderen jonger dan vijf jaar desgevraagd een werkleeraanbod inhoudende scholing gedaan.

Anders dan in het wetsvoorstel Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders is in het thans voorliggende wetsvoorstel de uitzonderingspositie voor alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar niet aan een termijn van zes jaar verbonden. Het werkleerrecht is aan een veel kortere aanspraakperiode verbonden dan het recht op een in dat wetsvoorstel bedoelde uitkering. De maximering van de ontheffing van de arbeidsverplichting tot maximaal zes jaar is niet in het conceptwetsvoorstel opgenomen. Reden hiervoor is dat, gezien de maximale periode van het werkleerrecht (van 18 tot 27 jaar), de maximale termijn van zes jaar in de meeste gevallen reeds in de werkleerperiode zal zijn geïncorporeerd, waardoor maximering niet noodzakelijk is. Dit geeft aanleiding om uit een oogpunt van deregulering geen termijn op te nemen. Omdat de termijn wel van belang is als de alleenstaande ouder bij het bereiken van de 27-jarige leeftijd van het werkleerrecht over gaat naar de WWB, voorziet dit wetsvoorstel erin dat bij de bepaling van de termijn in het kader van die wet rekening wordt gehouden met de termijn waarin de uitzondering tijdens het werkleerrecht van toepassing is geweest.

Als de alleenstaande ouder wil gaan werken, laat deze alleenstaande ouder het verzoek aan het college om een werkleeraanbod te doen dat gericht is op scholing of een opleiding achterwege en doet het college aan die alleenstaande ouder een op zijn omstandigheden, krachten en bekwaamheden afgestemd werk(leer)aanbod. Het ligt in de rede dat het college de alleenstaande ouder zal wijzen op de keuzemogelijkheden.

6.3.2 Gehandicapten

De gehandicapte jongeren nemen eveneens een bijzondere positie in binnen dit wetsvoorstel. Jongeren met een handicap zullen niet altijd in aanmerking komen voor de Wajong en de daarbij behorende re-integratievoorzieningen. De jongeren die wegens het niet voldoen aan het leeftijds-criterium¹ niet voor de Wajong in aanmerking komen, zijn thans namelijk aangewezen op bijstand en zullen met dit wetsvoorstel onder het bereik van het werkleerrecht komen.

Voor deze groep jongeren met een medische beperking is het van belang dat het aanbod aansluit bij hun mogelijkheden. Het uitgangspunt van maatwerk bij het werkleerrecht zal vooral voor deze groep een cruciale rol spelen. Aan de hand van de individuele situatie zal de gemeente beoordelen welk aanbod past bij de jongere met inachtneming van zijn/haar mogelijkheden en beperkingen. Voor de groep jongeren die weinig perspectief heeft op arbeidsinschakeling behoort sociale activering tot mogelijkheden.

Ondanks maximale inspanningen van de zijde van de gemeente en van de jongere kunnen tot deze kwetsbare groep ook jongeren behoren die niet in staat zijn om enige vorm van activiteit te verrichten. Voor deze jongeren, waarvoor de gemeente de aanwezige belemmeringen dus niet door een werkleeraanbod kan opheffen, is de inkomensvoorziening gegarandeerd, voor zover aan de overige voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Zij kunnen immers geen uitvoering geven aan een dergelijk aanbod. De gemeente kent hen ambtshalve de inkomensvoorziening toe, zonder voorafgaand werkleeraanbod. Wie tot de groep jongeren behoort, is ter beoordeling aan het college. Het college beoordeelt of een jongere om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard geen uitvoering kan geven aan een werkleeraanbod. Voor de beoordeling van de capaciteiten van de jongere kan de gemeente een externe deskundige inschakelen.

¹ De handicap is ingetreden voor het 17de jaar of tijdens de studie voor 30ste jaar.

Als er sprake is van lichamelijke belemmeringen van tijdelijk aard beoordeelt het college na verloop van tijd of de belemmeringen niet langer in de weg staan aan het doen van een werkleeraanbod aan de jongere. In geval de belemmeringen geheel of gedeeltelijk opgeheven zijn, doet het college alsnog een werkleeraanbod.

6.3.3 Jongeren met een Wsw-indicatie

Ook onder het werkleeraanbod kunnen jongeren in aanmerking komen voor een Wsw-indicatie. In 2006 waren er circa 580 jongeren in de WWB die op de wachtlijst van de Wsw stonden. De jongeren die op de Wsw-wachtlijst staan in afwachting van een Wsw-arbeidsplaats komen in aanmerking voor een werkleeraanbod dat hen voorbereidt op de Wsw-arbeidsplaats. Ook voor deze doelgroep geldt dat recht op inkomensvoorziening bestaat als dat werkleeraanbod onvoldoende inkomsten genereert, dan wel als van de jongere om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet kan worden gevergd dat deze uitvoering geeft aan een werkleeraanbod.

6.3.4 Niet-melders

Het wetsvoorstel kent om eerdergenoemde redenen geen meldplicht; het ziet op jongeren die zich uit eigen beweging melden bij de gemeente. Het aantal jongeren dat zich bij de gemeente zal melden is niet exact in kaart te brengen. Naar verwachting zullen jongeren die niet economisch zelfstandig zijn zich tot de gemeente wenden. Omdat de jongeren tot 27 jaar geen recht meer op algemene bijstand hebben, zullen zij onder de werking van het werkleerrecht vallen en daarom rekenen wij de huidige bijstandspopulatie van 18 tot 27 jaar tot de potentiële doelgroep van het werkleerrecht. Ook de groep niet-uitkeringsgerechtigde jongeren die thans van de gemeente ondersteuning krijgt bij re-integratie zal onder het bereik van het werkleerrecht vallen.

De inzet is dat het werkleerrecht zoveel mogelijk werkloze jongeren bereikt. Het gaat immers om een volwaardig recht van jongeren dat alleen in limitatief in het wetsvoorstel opgenomen uitzonderingssituaties niet zal kunnen worden verleend. Desalniettemin bestaat de mogelijkheid dat een groep inactieve jongeren zich, net als in de huidige situatie bij de WWB, niet zal melden om een beroep te doen op deze wet. De regering onderschrijft dat het wenselijk is om ook de thuisblijvers die niet leren of werken te stimuleren zich richting de arbeidsmarkt, dan wel scholing of opleiding te begeven. Desalniettemin is de regering zich er van bewust dat met het bereik van het werkleerrecht niet in één keer een volledige sluitende aanpak van alle inactieve jongeren zal kunnen worden bereikt.

Hoewel dit wetsvoorstel niet voorziet in een meldplicht voor jongeren, staat het gemeenten vrij om eigen initiatieven te ontplooiën gericht op het bereiken van de groep «niet-melders». Uit een ambtelijke verkenning¹ blijkt dat gemeenten zelf pro-actief op zoek zijn naar niet-melders en dat gemeenten hier succesvol in zijn. Dit wetsvoorstel staat dit zelfinitiatief van gemeenten niet in de weg. Integendeel, door een aantrekkelijk aanbod aan jongeren te bieden, kunnen gemeenten jongeren «via mond tot mond-reclame» verleiden om zich bij gemeenten te gaan melden.

Wij zullen ons buigen over de verschillende bestaande en nieuwe juridische kaders met betrekking tot inactieve jongeren en hierover in overleg treden met onder andere gemeenten om te zien aan welk instrumentarium (nog meer) behoefte is². Uw kamer is met de brief van de minister voor Jeugd en Gezin d.d. 7 oktober 2008 geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de campus-pilots maar ook over in hoeverre

¹ SZW Gemeentendagen januari/februari 2008.

² Kamerstukken II, 2006–2007, 31 001, nr. 22, p. 3.

jongeren in Nederland nu al geactiveerd worden om te leren en/of te werken en voor welke jongeren dit onvoldoende het geval (b)lijkt te zijn. In het kader van de «Sluitende aanpak van school naar werk» zal het kabinet samen met de bestuurlijke partners en overige betrokken partijen verkennen voor welke jongeren zij nog geen instrument in handen hebben. Met het oog daarop worden de nodige stappen gezamenlijk door de betrokken departementen gezet, onder leiding van de minister voor Jeugd en Gezin, in het kader van het Project Campussen.

6.3.5 «Afhakers»

De term «afhakers» duidt op de personen die (contacten rondom de) aanvraag van een bijstandsuitkering niet doorzetten. In een ambtelijke meta-analyse uit 2007 is gekeken naar een aantal gemeentelijke onderzoeken naar de redenen waarom personen hun bijstandsuitkering niet doorzetten en de wijze waarop ze daarna in hun levensonderhoud voorzien. Uit antwoorden op de vraag hoe men na afhaken in het levensonderhoud voorziet blijkt dat velen op het moment van onderzoek inkomsten uit werk, studie of een uitkering hebben (60% tot 80%). De restantpercentages worden veelal gevormd door de categorie «onbekend» (waaronder degene die verhuisd zijn). Voor zover gemeenten conclusies uit bovengenoemde onderzoeken trekken achten zij de situatie bij niet doorgezette aanvragen niet alarmerend. Een uitgebreid onderzoek van de gemeente Hoogeveen, dat na de analyse verscheen, geeft vrijwel een gelijk beeld als bovengenoemde ambtelijke analyse. Op dit moment doet IWI onderzoek naar deze materie. De inspectie verwacht het onderzoek in december 2008 te kunnen publiceren. De inschatting is dat het fenomeen van afhakers bij invoering van het onderhavige wetsvoorstel niet significant zal toenemen. In het kader van monitoring van dit wetsvoorstel zal dit als aandachtspunt worden meegenomen.

7. Positie jongeren

In deze paragraaf wordt ingegaan op de positie van de jongeren en in de daaropvolgende paragraaf op de positie van de gemeenten.

7.1 *Het recht op een werkleeraanbod*

Zoals eerder aangegeven, krijgen jongeren van 18 tot 27 jaar (en in eerdergenoemde uitzonderingssituatie ook van 16 en 17 jaar) met dit wetsvoorstel op verzoek een tegen de gemeente afdwingbaar recht op een werkleeraanbod. Het recht op een werkleeraanbod houdt een recht in op ondersteuning door de gemeente bij duurzame arbeidsparticipatie. Het recht op een werkleeraanbod is meer dan een recht op een eenmalige voorziening; zondig is het een recht op een reeks van voorzieningen die de duurzame arbeidsparticipatie van de jongere als uiteindelijk doel hebben. Dit recht sluit aan bij de eigen verantwoordelijkheid van de jongeren voor de ontwikkeling van de eigen mogelijkheden en stimuleert die verantwoordelijkheid. Het is de gezamenlijke investering van de jongere en de gemeente die naar het beoogde doel leidt.

Gezien het belang van de jongere bij een toereikend inkomen via het werkleeraanbod, voorziet dit wetsvoorstel er in dat weigering van de jongere om een werkleeraanbod te aanvaarden diens werkleerrecht onverlet laat. Op de weigering van een werkleeraanbod staat geen sanctie ten aanzien van het werkleerrecht, maar de weigering staat, anders dan bij de WWB, wel in de weg aan de inkomensvoorziening.

De jongere behoudt dus na diens weigering het recht om de gemeente om een volgend werkleeraanbod te verzoeken. Daardoor kan de gemeente

onmiddellijk inspelen op voortschrijdend inzicht van de zijde van de jongere ten aanzien van diens arbeidsparticipatie en blijft voor de jongere de toegang tot een toereikend inkomen via een werkleeraanbod steeds openstaan.

Bij het nieuwe verzoek is de jongere wel gehouden om nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te melden, bijvoorbeeld door een veranderde houding en gedragingen te tonen. Wanneer er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn, kan het college namelijk met toepassing van artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het verzoek afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking, zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 van die wet.

7.2. Geen recht op werkleeraanbod

Om het recht op een werkleeraanbod te kunnen doen toekomen aan een zo groot mogelijk groep jongeren wordt dit slechts beperkt door in het wetsvoorstel limitatief opgenomen uitzonderingssituaties, die hierna besproken worden.

In lijn met het doel van dit wetsvoorstel is de eerste uitzonderingssituatie die waarin de jongere reeds leert of werkt. In die situatie is er geen aanleiding om een leerwerkeraanbod te doen. Van leren is in dit verband sprake als de jongere op het moment van aanvraag voor een werkleeraanbod uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgt. Werken is gerelateerd aan de hoogte van de eigen inkomsten van de jongere – niet dus aan die van de partner, zoals hiervoor in hoofdstuk 4 uiteen gezet is. Recht op een werkleeraanbod bestaat als die inkomsten minder bedragen dan de van toepassing zijnde norm voor de inkomensvoorziening. Vermogensbezit staat niet in de weg aan een werkleeraanbod nu het hebben van vermogen geen beletsel hoeft te zijn voor arbeidsparticipatie.

Eveneens in lijn met het doel van dit wetsvoorstel geldt een uitzondering voor de situatie dat de jongere zijn militaire of vervangende dienstplicht vervult dan wel rechtens zijn vrijheid is ontnomen.

Zonder medewerking van de jongere bij de totstandkoming van een werkleeraanbod kan het college daar geen toereikende invulling aangeven. Daarom is bepaald dat het college geen werkleeraanbod doet, indien en zolang de jongere niet meewerkt aan een plan met betrekking tot zijn arbeidsinschakeling.

Tot slot wordt de jongere die zich jegens het college of zijn ambtenaren zeer ernstig misdraagt en aan wie dit te verwijten valt tijdelijk uitgesloten van het recht op een werkleeraanbod. Het besluit tot een dergelijke uitsluiting dient het college te heroverwegen binnen een door hem te bepalen termijn, die ten hoogste één maand bedraagt. Onder de term «zeer ernstig misdragen» kunnen diverse vormen van agressie worden verstaan, zij het dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd. Doorverwijzing naar een campus onder drang van de gemeente zou voor deze jongere tot de mogelijkheden behoren.

Het feit dat alleen in deze limitatief bepaalde uitzonderingssituaties (tijdelijk) geen recht bestaat op een werkleeraanbod impliceert dat de jongere bij weigering van een werkleeraanbod recht blijft houden op een volgend werkleeraanbod. Ook als de jongere door eigen toedoen de arbeid of een werkleeraanbod niet heeft behouden, staat dat niet in de weg aan het recht op een (volgend) werkleeraanbod. Op deze wijze wil de regering voorkomen dat jongeren afhaken. Dat laat onverlet dat een en ander, zoals

hierna wordt besproken, wel gevolgen heeft voor het recht op de inkomensvoorziening.

Uit een oogpunt van emancipatie en arbeidsparticipatie heeft bij gehuwden en personen die een gezamenlijke huishouding vormen (hierna kortheidshalve «gehuwden») elk van de partners een individueel recht heeft op het werkleeraanbod. Dit betekent dit dat elk van hen recht heeft op een werkleeraanbod, ook als de andere partner leert of werkt. De inkomsten van deze partner laten immers onverlet dat de andere partner niet (of in beperkte mate) participeert in het arbeidsproces. Samenhangend met het individuele recht zijn ook de plichten geïndividualiseerd. Op deze plaats zij reeds opgemerkt dat voor gehuwden ten aanzien van de inkomensvoorziening andere regels gelden, die in paragraaf 10 aan de orde komen.

7.3 Plichten jongeren

Aan het recht op een werkleeraanbod is voor de jongere de plicht verbonden om naar beste vermogen uitvoering te geven aan het werkleeraanbod. Ook dient de jongeren mee te werken aan het bepalen van het juiste aanbod alsmede aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden. Daarnaast geldt een inlichtingenplicht.

De aan het werkleeraanbod verbonden verplichtingen zijn hiervoor in algemene zin geformuleerd. In een individuele beschikking kan het college deze verplichtingen specifiek op de persoonlijke situatie afstemmen. Vooral bij het opleggen van verplichtingen bij bijzondere groepen jongeren zijn de individuele mogelijkheden van de persoon in verband met belastbaarheid en zorgtaken bepalend voor de definiëring van de plichten en is maatwerk cruciaal.

Er mag voor de jongere geen onduidelijkheid bestaan over de gemaakte afspraken en zijn verplichtingen. Daarom is het van belang dat over de rechten en verplichtingen van de jongere mededeling wordt gedaan in het individuele besluit tot vaststelling van het recht op een werkleeraanbod en/of de inkomensvoorziening.

7.4 Recht op inkomensvoorziening

Zoals hiervoor is aangegeven zijn duurzame arbeidsparticipatie en het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid van jongeren het primaire doel van dit wetsvoorstel. In lijn hiermee zal het werkleeraanbod er zoveel en zo spoedig als mogelijk op gericht zijn dat jongeren uit dat aanbod voldoende inkomsten genereren om in hun bestaan te kunnen voorzien. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin dit streven (nog) niet te realiseren is, waardoor een inkomensvoorziening gerechtvaardigd is. Deze inkomensvoorziening komt in de plaats van de inkomensvoorziening op grond van de WWB en zal in verband hiermee toereikend en passend moeten zijn. Met het oog hierop is voor de hoogte van de normen van de inkomensvoorziening en de toets op inkomen en vermogen aangesloten bij die in de WWB. Een uitzondering hierop geldt voor alleenstaanden van 21 en 22 jaar. De ratio van deze uitzondering komt aan de orde in paragraaf 10.

Met het oog op het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid is er een strikt verband gelegd tussen het werkleeraanbod en het recht op de inkomensvoorziening. Alleen als de jongere het werkleeraanbod heeft aanvaard én daaraan meewerkt én voor zover dit een inkomen genereert dat lager is dan de van toepassing zijnde norm en de jongere niet over

een ander inkomen of vermogen beschikt, bestaat recht op de inkomensvoorziening. Op deze regel gelden twee uitzonderingen.

De eerste uitzondering betreft de periode tussen het moment waarop de jongere het verzoek om een werkleeraanbod doet en het moment dat een werkleeraanbod wordt gedaan en geaccepteerd. In de tussentijdse periode heeft de jongere recht op de inkomensvoorziening.

De tweede uitzondering geldt indien het college van oordeel is dat om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard van een jongere niet kan worden gevergd dat hij uitvoering geeft aan een werkleeraanbod en het college aan die jongere om die reden geen werkleeraanbod heeft gedaan. In die situatie kan de jongere geen werkleeraanbod aanvaarden en heeft die recht op de inkomensvoorziening als aan de overige voorwaarden is voldaan.

Aan het recht op de inkomensvoorziening zijn strikte verplichtingen verbonden ten aanzien van de medewerking aan het werkleeraanbod. Ook voor de inkomensvoorziening geldt een inlichtingenverplichting. Indien de jongere zich niet aan deze verplichtingen houdt, verlaagt het college de inkomensvoorziening overeenkomstig de daartoe door de gemeenteraad te stellen verordening. Dat geldt ook in het geval de jongere zich jegens het college en zijn ambtenaren zeer ernstig misdraagt in de eerderbedoelde zin.

De jongere hoeft de inkomensvoorziening niet afzonderlijk aan te vragen; het college stelt het recht op de inkomensvoorziening ambtshalve vast. Dit bespaart zowel de jongere als de gemeente administratieve lasten en wordt mogelijk gemaakt door het feit dat de gemeente in het kader van de aanvraag om een werkleeraanbod al de voor de beoordeling van het recht op de inkomensvoorziening benodigde gegevens verkregen heeft.

7.5 Rechtsbescherming

Het belang dat de regering hecht aan de rechtsbescherming van de jongeren komt tot uiting in specifieke regels in dit wetsvoorstel. Zo is het recht op een werkleeraanbod gewaarborgd, behoudens in een limitatief geregeld aantal uitzonderingssituatie.

Dit biedt de jongere zekerheid dat het besluit is afgestemd op zijn individuele situatie. Voorts biedt dit wetsvoorstel de jongere de zekerheid dat hij niet «aan zijn lot wordt overgelaten» doordat het college zonedig de inkomensvoorziening ambtshalve verstrekt en ambtshalve na het aflopen van een voorziening in het kader van werkleeraanbod aansluitend een volgende voorziening aanbiedt. Ter zake van de inkomensvoorziening is aansluiting op de WWB gewaarborgd. De door de gemeenteraad op te stellen verordeningen waarborgen de democratische legitimatie van de invulling van de bevoegdheden die dit wetsvoorstel aan het college geeft. Door middel van de cliëntenparticipatie worden de jongeren of hun vertegenwoordigers betrokken bij de uitvoering van deze wet. Om de inkomenspositie van de jongere te beschermen heeft die in het algemeen recht op een voorschot op de inkomensvoorziening tussen de indiening van het verzoek en het moment waarop een werkleeraanbod wordt gedaan dat voldoende inkomen genereert.

Indien de jongere bezwaar of beroep instelt tegen een besluit tot vaststelling van het werkleeraanbod, ontvangt hij in de periode dat het bezwaar of beroep aanhangig is, geen inkomensvoorziening. Dit is geregeld om te voorkomen dat jongeren, met het vooruitzicht op die inkomensvoorziening, onnodig en veelvuldig bezwaar en beroep instellen.

Het is in bijzondere gevallen echter mogelijk voor de jongere om een beroep te doen op artikel 16 van de WWB. Dit artikel regelt dat personen die geen recht op bijstand hebben, wel bijstand ontvangen indien er sprake is van zeer dringende redenen.

In dit wetsvoorstel is het recht op werkleeraanbod direct gekoppeld aan het recht op een inkomensvoorziening. Het is niet de verwachting dat door deze koppeling in vergelijking met de WWB meer procedures van bezwaar en beroep worden ingesteld. Dit omdat in de WWB eenzelfde koppeling is tussen het recht op een inkomensvoorziening (bijstand) en de plicht tot arbeidsparticipatie. Uitgangspunt bij die wet is weliswaar dat men recht heeft op een inkomensvoorziening met daarnaast de plicht tot arbeidsparticipatie, maar ook daarbij geldt dat het niet voldoen aan die plicht direct invloed heeft op het recht op inkomensvoorziening. Immers, in dat geval kan bijvoorbeeld de bijstand verlaagd worden.

Ter zake van de individuele besluiten die het college bij de uitvoering van deze wet neemt, zowel ten aanzien van het werkleeraanbod als ten aanzien van de inkomensvoorziening, staan uiteraard de in de Algemene wet bestuursrecht geregelde bezwaar- en beroepsmogelijkheden open.

8. Positie gemeenten

Het werkleerrecht legt aan het college de plicht op om op verzoek van de jongere een werkleeraanbod te doen. De verplichting laat onverlet dat de gemeenten over alle nodige ruimte beschikt bij de invulling van de individuele rechten en plichten en het aanbieden van voorzieningen. Het is aan het college om te beoordelen op welke wijze het verzoek van de jongere wordt gehonoreerd. Mede met behulp van UWV, kan het college beoordelen of de jongere algemeen geaccepteerde arbeid kan worden aangeboden of dat de jongere ondersteuning nodig heeft richting duurzame arbeidsparticipatie. In dat laatste geval is het college vervolgens verantwoordelijk voor het leveren van deze ondersteuning in de vorm van voorzieningen. Deze kunnen onder meer bestaan uit scholing, opleiding, loonkostensubsidie, tijdelijke gesubsidieerde arbeid, sociale activering, en stages.

De gemeente is het bestuursorgaan dat bij uitstek in staat is maatwerk te leveren. De regering acht het niet wenselijk vanuit het Rijk voor te schrijven welk aanbod in een individueel geval moet worden ingezet. De gemeente heeft de vrijheid om te bepalen wat voor de desbetreffende jongere, afhankelijk van de persoonlijke situatie, als noodzakelijk kan worden aangemerkt voor de duurzame arbeidsparticipatie.

Met de ruimte die het wetsvoorstel biedt zijn gemeenten goed toegerust om jongeren een adequaat aanbod te doen. De gemeente kan het werkleeraanbod optimaal laten aansluiten bij andere beleidsterreinen, zoals zorg, onderwijs, inburgering en lokale en regionale arbeidsmarkt. Een goede samenwerking tussen de gemeente en het bedrijfsleven zal een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van de doelstellingen van het effectueren van het werkleerrecht. De komende jaren is nog steeds een krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt voorzien, wat tot gunstige effecten kan leiden bij het effectueren van de gemeentelijke plicht tot het doen van een werkleeraanbod. Omdat het kabinetsbeleid er ook op gericht is om de beroepsbevolking beter te scholen (EVC-trajecten, levenslang leren) merken wij hier wellicht ten overvloede op dat hiermee nog ruimte aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan ontstaan, doordat lager opgeleiden doorstromen naar een hogere functie (trek in de schoorsteen). Hoewel het de vraag is of de krapte op de arbeidsmarkt ook gunstige gevolgen zal hebben voor de onderkant van de arbeidsmarkt, is het

kabinetsbeleid gericht op het beter toerusten van mensen die werkzaam zijn aan de onderkant. Zoals in hoofdstuk 2 van deze memorie reeds is aangehaald, neemt het kabinet op uiteenlopende terreinen maatregelen gericht op vergroting van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt en op het verbeteren van het arbeidsmarktperspectief van kwetsbare groepen. Het doel van deze maatregelen is juist de kwetsbare doelgroep in de maatschappij echt goed voor te bereiden op de arbeidsmarkt door betere scholing met de inzet om te voorkomen dat mensen tot de onderkant blijven of gaan behoren. Hierbij moet nogmaals worden benadrukt dat dit ook het doel van dit wetsvoorstel vormt: een grote investering van zowel de jongere als de overheid in het leggen van een adequate basis voor duurzame arbeidsparticipatie. De inzet daarbij is dat de jongeren met een adequate basis – zoals betere kwalificaties (startkwalificatieniveau) – juist niet worden «veroordeeld» tot duurzame arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Verder is het Kabinet is op dit moment in gesprek met werkgevers, gemeenten, UWV en onderwijsinstellingen over onder meer de inschakeling van meer (niet-)uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces. Het streven is om hierover in november 2008 met betrokkenen bindende afspraken te hebben gemaakt die op regionaal niveau uitgewerkt en uitgevoerd gaan worden. Gegeven de verschillen in populatie, bedrijvigheid etc. is het aan de regio's om hun eigen ambities te formuleren. In de regio's werken gemeenten en UWV samen in LWI's. Op 1 januari 2010 dienen de LWI's het concept van geïntegreerde dienstverlening te hebben ingevoerd. Er is dan één loket voor werkgevers en de uitvoering zal werkgevers zoveel mogelijk actief benaderen.

Bij het uitvoeren van het werkleerrecht kan de gemeente uiteraard aansluiten bij de huidige praktijk van begeleiding van jongeren naar onderwijs en/of werk. Dit wetsvoorstel legt de gemeenten geen nieuwe taak op, maar intensiveert hun huidige taak bij de arbeidsinschakeling van jongeren doordat de aanspraak van de jongeren nu een recht op een werkleeraanbod wordt. De intensivering zal naar verwachting mede bijdragen aan verlaging van het huidige hiaatpercentage bij de sluitende aanpak. De regering verwacht dat de gemeenten in staat zullen zijn om op de juiste wijze invulling te geven aan de intensivering. Zoals hiervoor is aangegeven, leveren veel gemeenten thans al een betekenisvolle bijdrage aan het terugdringen van de jeugdwerkloosheid. Voorts zal er bij de gemeenten personele capaciteit vrijkomen doordat jongeren geen bijstandsuitkering meer krijgen. Weliswaar komt daar voor een aantal jongeren het recht op de inkomensvoorziening in de plaats, maar per saldo is te verwachten dat er personele capaciteit vrijkomt. Doordat het werkleeraanbod op verzoek wordt gedaan is te verwachten dat de jongeren meer gemotiveerd zullen zijn om daar medewerking aan te verlenen. Ook dit lijkt een positieve invloed te zullen hebben op de gemeentelijke mogelijkheden tot intensivering van de huidige taak.

Het kabinetsvoornemen om per 1 januari 2009 de middelen re-integratie, volwasseneneducatie en inburgering te bundelen sluiten goed aan bij de intensivering van de gemeentelijke taak bij de arbeidsinschakeling. Voor financiering van een leerwerkeraanbod kunnen gemeenten het participatiebudget gebruiken. In vergelijking met het huidige W-deel van de WWB dat beschikbaar is voor re-integratie biedt dit participatiebudget meer beleidsruimte om de re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie voortvarend ter hand te nemen en de gewenste prestaties te behalen, ook waar het jongeren onder de 27 jaar betreft. Er is sprake van een heldere afbakening met de kwalificatieplicht. Onder de 18 jaar kan er geen werkleeraanbod of andere voorziening uit het participatiebudget worden gefinan-

cierd, tenzij aan de kwalificatieplicht is voldaan of er een ontheffing van de kwalificatieplicht is.

Van groot belang is dat de gemeenten aan het werkleerrecht zonnodig invulling geven als een reeks van voorzieningen die de duurzame arbeidsparticipatie van de jongere als uiteindelijk doel hebben. De gemeente heeft de plicht om net zo lang een werkleeraanbod te doen tot dat de jongere in staat is op eigen kracht duurzaam aan het arbeidsproces deel te nemen. Bij een grotere afstand tot de arbeidsmarkt betekent het werkleerrecht dus meer dan een recht op een eenmalige voorziening. De kortste weg is bij het werkleerrecht een relatief begrip; de afstand van de jongere tot de arbeidsmarkt is bepalend. Om deze reden bepaalt dit wetsvoorstel dat bij de afronding van een werkleeraanbod de jongere zonnodig ambts-halve een volgend werkleeraanbod moet worden gedaan. De gemeente moet de vorderingen van de jongere dus blijven volgen tot diens duurzame arbeidsparticipatie een feit is.

De gemeente is gehouden haar beleid inzake het werkleeraanbod, de verlaging van het bedrag van de inkomensvoorziening en de afstemming van de bedragen van de inkomensvoorziening in verordeningen nader te concretiseren.

De financiering van het werkleeraanbod verloopt op dezelfde wijze als bij de WWB (zie paragraaf 11).

9. Werkleeraanbod

9.1 Inleiding

Onder een werkleeraanbod wordt in dit wetsvoorstel verstaan het aanbieden van algemeen geaccepteerde arbeid of een voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen scholing of opleiding, of sociale activering. Het einddoel van het werkleeraanbod is duurzame arbeidsparticipatie. Waaruit het werkleeraanbod bestaat, is afhankelijk van de krachten en bekwaamheden alsmede de omstandigheden en mogelijkheden van de jongere, waarop het college dat aanbod afstemt. Of het enkele aanbieden van algemeen geaccepteerde arbeid adequaat is of dat een reeks van voorzieningen nodig is, is afhankelijk van de individuele situatie van de jongere. Dit impliceert dat het werkleeraanbod om maatwerk vraagt en dit wetsvoorstel beoogt om de hiervoor benodigde condities te scheppen.

9.2 Werkleeraanbod als voorwaarde voor de inkomensvoorziening

Jongeren van wie niet gevergd kan worden dat zij uitvoering geven aan een werkleeraanbod hebben een direct recht op de inkomensvoorziening.

Voor jongeren die wel uitvoering kunnen geven aan een werkleeraanbod vormt dit aanbod de toegang tot een toereikend inkomen. Hetzij rechtstreeks via het inkomen dat het aanbod genereert, hetzij via de inkomensvoorziening als het aanbod onvoldoende inkomen genereert.

Zo lang de jongere een werkleeraanbod niet aanvaardt, heeft deze geen recht op de inkomensvoorziening. Daarmee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt van deze wet dat wie kan werken en/of leren en daardoor een inkomen kan verwerven geen recht heeft op een inkomensvoorziening; onwil om te participeren verhoudt zich niet tot het recht op sociale solidariteit.

9.3 Inhoud werkleeraanbod

Om recht te doen aan de beleidsruimte die gemeenten nodig hebben om door maatwerk invulling te geven aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid, worden aan de vormgeving en de mate waarin gemeente de voorzieningen kan inzetten, worden geen wettelijke eisen gesteld. Gezien de verantwoordelijkheid die de gemeenteraad in het kader van dit wetsvoorstel heeft, en mede met het oog op de rechtszekerheid, is bepaald dat de gemeenteraad het gemeentelijke beleid inzake de voorzieningen in een verordening moet vastleggen.

Uit een oogpunt van motivering en kansbenutting zal het college bij de invulling van het werkleeraanbod rekening zal houden met de voorkeuren van de jongere dienaangaande. Daarmee is niet gezegd dat de jongere recht heeft op een bepaalde specifieke voorziening en deze kan eisen. De uiteindelijke invulling van de aard en de samenstelling van het aanbod is voorbehouden aan het college.

De gemeente bepaalt de inhoud van het werkleeraanbod. Zo ook of dit aanbod het accent legt op werken of leren. In dit wetsvoorstel zijn werken of leren immers nevens geschikt aan elkaar. Zo kan de gemeente tot het oordeel komen dat voor de jongere eerst een opleiding nodig zal zijn om de duurzame arbeidsparticipatie te kunnen bereiken. Of dat een combinatie nodig is van leren en werken. De reeks van voorzieningen binnen het werkleeraanbod kan zowel volgtijdelijk als gelijktijdig worden aangeboden. Het spectrum van mogelijkheden voor de invulling van het werkleeraanbod is zeer breed. Hierbij staat bij het huidige re-integratieinstrumentarium van de WWB de gemeenten ter beschikking. Daartoe behoren ook voorzieningen zoals sociale activering, schuldhulpverlening en nazorg.

Participatieplaatsen als bedoeld in artikel 10a WWB (onbeloonde additionele arbeid gedurende maximaal drie jaar voor personen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn) behoren in het kader van dit wetsvoorstel niet tot het gemeentelijk re-integratieinstrumentarium. Bij jongeren zal de situatie waarin de afstand tot de arbeidsmarkt dusdanig groot is dat die alleen met de maximale drie jaar additionele arbeid te overbruggen is zich niet in die mate voordoen dat de regering participatieplaatsen in de vorm van artikel 10a WWB noodzakelijk acht. Bovendien biedt dit wetsvoorstel de gemeente de mogelijkheid om in samenspraak met de jongere door maatwerk in de vorm van meerdere opeenvolgende werkaanbiedingen diens afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. In uitzonderingssituaties kan er sprake van zijn dat de gemeente, omdat er vanwege de afstand tot de arbeidsmarkt geen alternatieven zijn, in samenspraak met de jongere bij wijze van maatwerk een werkleeraanbod doet dat voorziet in een langere periode dan de gebruikelijke zes maanden waarin de jongere onbeloonde additionele werkzaamheden verricht.

Het vorenstaande laat onverlet dat gemeenten wel een werkleeraanbod kunnen doen dat bestaat uit het verrichten van additionele werkzaamheden waarbij niet de criteria en voorwaarden van artikel 10a WWB gelden. Hiervoor is dus niet vereist dat de jongere een grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt, terwijl voor de duur van de werkzaamheden een periode van zes maanden gangbaar is.

Vrijlatingen en premie behoren in het kader van dit wetsvoorstel niet tot het gemeentelijk re-integratie-instrumentarium omdat die niet passen bij het uitgangspunt dat jongeren die in staat zijn om te werken en/of te leren dat ook moeten doen. Dit impliceert dat er geen aanleiding is om werken en/of leren in het kader van dit wetsvoorstel met een extra financiële

incentive te belonen. Te meer niet omdat hierdoor armoedevaleffecten kunnen ontstaan en scheve inkomensverhoudingen met jongeren die in hun eigen inkomen voorzien zonder gebruikmaking van een werkleeraanbod. Wellicht ten overvloede merken wij op dat in de situatie van degenen die de inkomensvoorziening ontvangen omdat zij niet kunnen werken en/of leren financiële incentives in ieder geval niet van toepassing zijn, omdat die gekoppeld zijn aan de arbeidsinschakeling – die in deze situatie niet aan de orde is.

De startkwalificatie vormt binnen het werkleeraanbod een ijkpunt omdat deze in betekenende mate kan bijdragen aan duurzame arbeidsparticipatie. Hoewel het aantal jongeren zonder startkwalificatie de laatste jaren is gedaald¹, vormt het huidige gebrek aan voldoende kwalificaties nog bij veel jongeren in de bijstand een aandachtspunt: het gaat om circa 15 900 jongeren².

Voor jongeren die niet in bezit zijn van een startkwalificatie is het aan de gemeente om te bezien of de jongere in staat mag worden geacht deze te behalen. Voor diegenen die in staat geacht worden om een startkwalificatie te halen zal de gemeente vervolgens bezien welke route het meest geschikt is. Hierbij kan een andere route dan die via het regulier onderwijs een geschikte optie zijn voor de jongere. Buiten het regulier onderwijs kan de gemeente meerdere vormen van scholing organiseren en bekostigen bij commerciële aanbieders, waaronder contractonderwijs Regionale Opleidingscentra (ROC's). Deze scholing kan de gemeente aanbieden als werkleeraanbod.

Voor diegenen die hiertoe niet in staat worden geacht kan de gemeente een werkaanbod doen dat rekening houdt met het ontbreken van een startkwalificatie.

Dit wetsvoorstel biedt gemeenten de mogelijkheid om inburgering, al dan niet gecombineerd met andere trajecten, in te zetten in situaties waarin de taal een belemmering vormt voor duurzame arbeidsparticipatie, maar ook tot maatschappelijke participatie. Vooral bij gecombineerde trajecten kan dit doel sneller worden bereikt, waardoor tijd en kosten kunnen worden bespaard. Een goed gecombineerd traject wordt gevormd door een combinatie van inburgering en een geïntegreerd traject (GIT). Een GIT combineert het volgen van een beroepsopleiding met het leren van (vak)taal en het opdoen van werkervaring. De gemeente kan het inburgeringsaanbod zowel bij inburgeringsplichtigen als niet-inburgeringsplichtigen inzetten.

Wanneer het doen van een werkleeraanbod inhoudende werk en/of scholing niet direct mogelijk is, is het streven om jongeren een aanbod te doen dat op termijn perspectief biedt op duurzame arbeidsparticipatie. Het werkleeraanbod omvat immers een geheel van re-integratievoorzieningen dat daarop gericht is. Hierbij valt te denken aan zorg- en hulpverlening, waarbij ook aandacht kan worden besteed aan factoren die de arbeidsinschakeling negatief beïnvloeden (psychische, sociale en cognitieve problemen). Ook kan sprake zijn van voorzieningen die gericht kunnen zijn op zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Bij jongeren kan behoefte bestaan aan het aanleren van competenties op het gebied van werknemersvaardigheden zoals communicatie en samenwerking en omgaan met grenzen maar ook ontplooiing van de weerbaarheid, maatschappelijke oriëntatie, budgetbeheer, administratie, sport en opvoeding. Hierbij kan de gemeente alle kennis en kunde van diverse organisaties en diensten benutten. In het project Campussen onder leiding van J&G wordt door middel van pilots onderzocht welke aanpak effectief is in het toeleiden van

¹ In 2000 was dat nog 15,5% van jongeren en in 2006 ging het om 12,9%.

² Het percentage van 68% dateert uit 2003. Deze is toegepast op populatie bijstandsjongeren van eind maart 2008. Volgens het CBS heeft onderzoek uitgewezen dat het opleidingsniveau van bijstandsontvangers in de periode 2001–2005 op de korte termijn vrijwel niet verandert (zie Webmagazine 14 november 2007).

niet-participerende jongeren naar arbeid of scholing. Ook deze kennis kan de gemeente benutten.

Er zal een groep jongeren zijn waarvoor bemiddeling of training een beperkt effect heeft en waar de productiviteit, om diverse redenen, structureel lager ligt dan het loon. Hierbij valt te denken aan jongeren met een meervoudige problematiek zoals weinig werkervaring gepaard met verslavings-, dak- en thuisloze situaties. Om ook deze groep te betrekken in het arbeidsproces kan sociale activering worden ingezet.

De gemeente kan begeleiding en nazorg inzetten om uitval uit het werk- of leerproces te voorkomen. Dit kan zowel bij regulier onderwijs als op de werkplaats. Hiermee kunnen de kansen dat de jongere terugvalt op inactiviteit worden verkleind en wordt voorkomen dat de gemeente op een later moment – waarop de afstand tot arbeidsmarkt door inactiviteit is vergroot – meer langdurige en kostbare re-integratietrajecten moet inzetten.

9.4 Werkleeraanbod en regulier onderwijs

Een werkleeraanbod vanuit de gemeente komt aan de orde waar regulier onderwijs en reguliere arbeid geen oplossing bieden. Deze paragraaf behandelt de relatie tussen het werkleeraanbod en regulier onderwijs.

Het regulier onderwijs, zijnde het direct door het Rijk bekostigde onderwijs, is een toereikende en passende voorliggende voorziening zoals bedoeld in artikel 41 van dit wetsvoorstel. Het regulier onderwijs biedt aan jongeren tot 27 jaar een scala aan leermogelijkheden met bijhorende inkomensvoorziening waardoor een werkleerrecht in deze situatie niet nodig is. Om die reden heeft de jongere die op het moment van het verzoek regulier onderwijs volgt geen recht op een werkleeraanbod – en bij gevolg ook geen recht op de inkomensvoorziening – en de gemeente heeft niet de bevoegdheid een werkleeraanbod te doen dat bestaat uit regulier onderwijs. Voor gemeenten zou het financieel aantrekkelijk kunnen zijn om een jongere naar het reguliere onderwijs te verwijzen, terwijl de jongere in kwestie hier lang niet altijd het meest bij gebaat is. Immers kan gemeente door de verwijzing ook kosten gemoeid met het werkleerrecht besparen. Een ambtelijke verkenning heeft uitgewezen dat dit onzorgvuldige doorverwijzen in de huidige bijstandspraktijk – waar dezelfde besparingsmogelijkheid bestaat – weinig voorkomt. Reden hiervoor is de steeds betere samenwerking tussen gemeentelijke diensten en onderwijsinstellingen op lokaal en regionaal niveau. In de nog te ontwikkelen monitor waarmee de voortgang van het individuele werkleeraanbod zal worden gevolgd, zal het «onzorgvuldige doorverwijzen» wel als aandachtspunt worden meegenomen.

De gemeente kan de jongere vanuit een verwijfsfunctie via «een goed gesprek» stimuleren terug te keren naar regulier (voltijd) onderwijs. In deze situatie is er formeel geen sprake van een werkleeraanbod. De inkomensvoorziening op basis van de onderhavige wet is dus ook niet van toepassing. Voor niet leerplichtige voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) tot 23 jaar is terugleiden naar regulier onderwijs een kerntaak van de gemeentelijke Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC)-functie. Een goede samenwerking tussen gemeentelijke diensten en onderwijsinstellingen op lokaal en regionaal niveau is dan ook van groot belang. Dit biedt ook de mogelijkheid voor gemeente, school en jongere om in overleg te treden om te bezien of extra ondersteuning nodig is om te bevorderen dat de terugkeer naar school duurzaam en succesvol is. Met het conceptwetsvoorstel participatiebudget wordt mogelijk gemaakt dat gemeenten eventuele extra ondersteuning financieren.

In de praktijk is het mogelijk dat jongeren zich alleen pro-forma inschrijven bij een onderwijsinstelling voor een Beroepsopleidende Leerweg. Zij schrijven zich niet in om onderwijs te volgen en vervolgens een diploma te halen, maar doen dit primair om voor studiefinanciering in aanmerking te komen. Onderzocht wordt hoe dit onbedoeld gebruik van de studiefinanciering tegengegaan kan worden. Gedacht wordt in de richting van een strengere aanwezigheidsplicht op de niveaus 1 en 2 van de Beroepsopleidende Leerweg.

9.5 Beslistermijnen

Op grond van de Awb moet de gemeente binnen een termijn van acht weken een besluit nemen op het verzoek om een werkleeraanbod. De regering verwacht dat dit zal leiden tot een substantiële verlaging van het hiaatpercentage (zie ook paragraaf 4).

Als het besluit een werkleeraanbod inhoudt, biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid dat tussen het besluit en de daadwerkelijke aanvang van het werkleeraanbod een termijn van twee maanden is gelegen. Deze mogelijkheid is bedoeld voor de situatie waarin het toegekende aanbod op het moment van het besluit niet beschikbaar is, bijvoorbeeld omdat het een opleiding betreft die op een later moment start. Zoals hiervoor is meerdere malen is aangegeven, kan het voor het bereiken van duurzame arbeidsparticipatie nodig zijn dat het werkleeraanbod bestaat uit een reeks van opeenvolgende voorzieningen. In dat geval voorziet dit wetsvoorstel er in dat de gemeente de voortgang van die reeks bewaakt. De gemeente dient er ambtshalve zorg voor te dragen dat telkens na het aflopen van een werkaanbod een volgend werkleeraanbod wordt gedaan.

10. Inkomensvoorziening

Zoals hiervoor vermeld biedt dit wetsvoorstel een inkomenswaarborg in de volgende situaties:

- van de jongeren kan niet worden gevergd dat uitvoering wordt gegeven aan een werkleeraanbod; of
- het werkleeraanbod genereert onvoldoende inkomen; of
- de jongere is in afwachting van een werkleeraanbod.

In deze situaties heeft de jongere niet de mogelijkheid om door werken en/of leren een toereikend inkomen te verwerven. Daarom sluit de inkomenswaarborg in dit wetsvoorstel aan bij die van de WWB. Dit geldt, behoudens een hierna te bespreken uitzondering, voor de hoogte van de inkomensvoorziening, alsmede voor de toets op inkomen en vermogen (middelenloos). In lijn hiermee bevat dit wetsvoorstel dezelfde bepalingen als de WWB ter zake van verhaal en terugvordering. Dit vereenvoudigt voor de gemeenten ook de uitvoering; zij zijn immers met dit systeem vertrouwd. Aldus worden de administratieve lasten verminderd.

Voor alleenstaande jongeren van 21 en 22 jaar is het normbedrag in dit wetsvoorstel lager vastgesteld dan in de WWB. De regering heeft hierbij overwogen dat voor deze leeftijdsgroep een leeftijdsafhankelijk minimumloon (WML) geldt, waardoor de aan het WML voor personen van 23 jaar en ouder gekoppelde normen eerder leiden tot een armoedeval. Voorts heeft de regering overwogen dat in deze leeftijdscategorie relatief veel schoolverlaters vertegenwoordigd zijn, voor wie op grond van de bepalingen van de WWB een lagere toeslag of norm kan gelden.

Bij dit wetsvoorstel zal een regelmatig voorkomende situatie zijn dat bij gehuwden de echtelieden in verschillende leeftijdscategorieën vallen en er bijgevolg een daarop afgestemde norm moet gelden. Evenals bij de WWB het geval is, is die norm samengesteld uit de norm die voor elk van

de partners afzonderlijk als alleenstaande zou gelden, met dien verstande dat die norm, evenals bij de WWB het geval is, maximaal 50% WML bedraagt.

In de situatie dat een van beide partners geen recht heeft op de inkomensvoorziening omdat die leert dan wel ouder is dan 27 jaar, wordt bij de bepaling van het recht van de andere partner op de inkomensvoorziening rekening gehouden met het inkomen van de niet-rechthebbende partner voor zover dat meer bedraagt dan de op die partner van toepassing zijnde norm.

Omdat het recht op bijzondere bijstand onafhankelijk is van de aard van de inkomsten, blijft dat recht voor jongeren tot 27 jaar onverkort bestaan.

11. Financieringssystematiek

Bij het werkleerrecht moet op een tweetal punten de financiering worden geregeld.

Ten eerste moet de financiering van de voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en opleidingen worden geregeld, opdat geen beroep hoeft te worden gedaan op een voorziening voor kosten van levensonderhoud. Een reguliere opleiding wordt in principe gefinancierd via het bekostigd onderwijs. Voor voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, inclusief andere vormen van scholing (niet-regulier bekostigd onderwijs) kan de gemeente de re-integratiemiddelen uit de WWB (het W-deel) aanwenden, waar het gaat om een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Het bestaande budget volstaat naar verwachting hierbij. Het kabinet heeft het voornemen per 1 januari 2009 het W-deel samen met inburgeringsmiddelen en middelen volwasseneneducatie op te laten gaan in het participatiebudget. Het wordt hiermee eenvoudiger voor gemeenten dit budget op een goede manier in te zetten, ook ten behoeve van het werkleerrecht.

Ten tweede is dat de financiering van de inkomensvoorziening, voor zover deze noodzakelijk is. Voor deze voorziening wordt aangesloten bij de bestaande budgetsystematiek van de WWB. Daarmee wordt aangesloten bij de bestaande prikkel in de WWB voor gemeenten om het beleid zoveel mogelijk te richten op duurzame uitstroom uit een inkomensvoorziening en het voorkomen van instroom in deze voorziening. De raming van het macrobudget voor het bijstandsbudget en de raming van het macrobudget voor inkomensvoorziening voor jongeren zullen tezamen het budget I-deel vormen, dat met het verdeelmodel WWB wordt verdeeld. In het onderhoudstraject verdeelmodel wordt de vraag meegenomen, of het verdeelmodel moet worden aangepast. Met de VNG zijn meerjarige macrobudgetten I-deel afgesproken die gelden voor de jaren 2008–2011. Afgesproken is dat jaarlijks wel wordt gecorrigeerd voor effecten rijksbeleid. Het afschaffen van bijstand tot 27 jaar en het introduceren van een nieuwe voorliggende inkomensvoorziening voor deze groep, waarvan de kosten in het budget I-deel worden meegenomen, zijn beiden effecten van rijksbeleid. Zowel het wegvallen van bijstandsuitgaven voor jongeren tot 27 jaar, als het ontstaan van uitgaven voor de inkomensvoorziening voor jongeren tot 27 jaar worden daarom als effecten van rijksbeleid verwerkt in de budgetten I-deel 2009–2011, voor zover deze nog niet in de MLT, die de basis vormt van de afspraken met de VNG, zijn verwerkt. De resulterende raming van de voorliggende voorziening wordt meerjarig t/m 2011 vastgelegd en aangepast, conform de afspraken over meerjarige budgetten die bij brief van 5 oktober 2007 aan de Tweede Kamer zijn toegestuurd¹.

¹ Kamerstukken II, 2006/07 30 545, nr. 36.

12. Financiële paragraaf

12.1 De verwachte netto besparing in het Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord is een verwachte netto besparing voor het werkleerrecht opgenomen. Ten tijde van de berekening van deze verwachte netto besparing werd uitgegaan van 39 000 jongeren in de WWB. Onder de veronderstelling dat de WWB volledig zou worden afgeschaft, resulteerde een besparing van structureel 500 miljoen (rekening houdend met extra uitgaven voor onderwijs, een nieuwe inkomensvoorziening ed., op de aanvullende post, resulteerde een netto besparing van circa 250 miljoen).

Het aantal jongeren is sindsdien gedaald tot circa 25 500 (eind maart 2008)¹. Daarnaast is de invoeringdatum van het onderhavige voorstel verschoven van 1 januari 2009 naar 1 juli 2009. Een en ander heeft ook gevolgen voor de verwachte netto besparing. De actuele verwachte netto besparing is weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. verwachte netto besparing (in miljoenen euro's)

	2009	2010	2011	2012	2013
verwachte netto besparing	- 18	- 88	- 143	- 143	- 143

12.2. Veronderstellingen over de doelgroep

Om de effecten van het werkleerrecht te kunnen inschatten, is het noodzakelijk veronderstellingen te maken over de aantallen jongeren die gaan studeren, werken etc.

- Een deel van de betrokken jongeren zal een reguliere baan verkrijgen. Een ander deel van de jongeren zal worden afgeschrikt door het feit dat het recht op een uitkering niet meer vanzelfsprekend is. Uit onderzoek van Divosa (Work First werkt) is gebleken dat 1/3 van degenen die horen dat ze voor hun uitkering aan de slag moeten, afhaakt. In de raming voor het werkleerrecht is verondersteld dat per saldo 15% een baan vindt of wordt afgeschrikt door het feit dat het recht op een uitkering niet meer vanzelfsprekend is. Voor alleenstaande ouders met jongere kinderen² is rekening gehouden met een lager percentage (5%).
- Aangezien het hoofddoel van het werkleerrecht is jongeren aan het werk te helpen, is verondersteld dat de gemeenten een kwart van de jongeren met behulp van loonkostensubsidie aan het werk zal helpen. De loonkosten subsidie wordt betaald uit het W-deel. Voor alleenstaande ouders met jongere kinderen is rekening gehouden met een lager percentage (10%).
- Een deel van de jongeren in de WWB heeft geen startkwalificatie; voor een deel van deze jongeren zal het cognitief ook zeer moeilijk worden om een startkwalificatie te halen. Er is verondersteld dat 20% van de totale doelgroep (dus ook van de alleenstaande ouders met jonge kinderen) alsnog een reguliere, bekostigde mbo-opleiding gaat volgen, waarvan 10% BOL-traject (alleen leren) en 10% BBL (werken gecombineerd met leren, waarbij werkgever fiscale vergoeding ontvangt op basis van de WVA).
- Naar verwachting gaat 20% van de doelgroep deelnemen aan korte scholingstrajecten (geen OCW). Zij ontvangen de inkomensvoorziening; de trajecten worden betaald uit het W-deel. Voor alleenstaande ouders met jongere kinderen is rekening gehouden met 45%.
- In de huidige WWB heeft ongeveer 11% van de doelgroep een ontheffing; verondersteld wordt dat dit grosso modo ook de groep zgn. niet-kunners in het werkleerrecht zal zijn. Voor zowel de alleenstaande

¹ Hierin zijn ook de circa 2 200 jongeren betrokken die in noot 6, blz. 6 worden genoemd.

² Bij deze veronderstellingen wordt onder alleenstaande ouders met jonge kinderen, de groep bedoeld die geen gebruik maakt van de ontheffing van de sollicitatieplicht.

ouders met jonge kinderen als de overige bijstandsgerechtigden < 27 jaar wordt uitgegaan van 10% niet-kunners. In deze groep zitten ook degenen die een WSW-indicatie hebben gekregen en op de wachtlijst staan (in 2006 circa 580 personen).

- Daarnaast zal er een groep zijn die – tijdelijk – een beroep moet doen op de inkomensvoorziening, bv. omdat hun werk of stage niet voldoende middelen genereert. De omvang van deze groep wordt op 10% geschat.

Het aantal niet-uitkeringsgerechtigden onder de 27 jaar dat ultimo 2007 een re-integratietraject volgde bij de gemeente was circa 2 000.

12.3. Budgettair beeld

Uitgaande van bovenstaande uitgangspunten en veronderstellingen resulteert het budgettair beeld in tabel 3. De tabel laat zien dat per saldo een structurele besparing op de bijstand resteert van circa 143 miljoen euro. Hierbij is rekening gehouden met invoering op 1 juli 2009 voor alleen nieuwe gevallen. Vanaf 1 juli 2010 vallen alle jongeren onder het werkleerrecht.

Tabel 3. Budgettair beeld werkleerrecht

	2009	2010	2011	2 012	2013
besparing WWB	- 41	- 203	- 325	- 325	- 325
kosten	23	115	182	182	182
wv .kosten OCW	5	25	38	38	38
wv. kosten inkomensvoorziening	17	84	134	134	134
wv. kosten WVA	1	6	10	10	10
saldo	- 18	- 88	- 143	- 143	- 143

Voor de uitgaven voor het W-deel en de uitvoeringskosten van het werkleerrecht zullen de gemeenten worden geconfronteerd met meer- en minder-uitgaven ten opzichte van de huidige situatie. Een behoorlijk grote groep jongeren zal verder gaan studeren of gaan werken; gemeenten zullen verlangen dat jongeren een startkwalificatie gaan halen (68% van de jongeren in de bijstand heeft dit niet). Daarnaast zal het verplichte aanbod ertoe leiden dat jongeren vaker zelf werk vinden. In deze gevallen zullen gemeenten hier uitvoeringskosten en kosten voor het W-deel besparen. Tegelijk zal er ook een groep zijn die intensiever moet worden begeleid, wat tot hogere uitvoeringskosten en kosten W-deel zal leiden. Gemeenten hebben en behouden een aanzienlijke vrijheid bij de uitvoering, zodat niet op voorhand kan worden aangegeven wat de effecten met betrekking tot het W-deel en de uitvoering zullen zijn, maar de verwachting is dat zich geen grote effecten zullen voordoen.

12.4 Gevolgen voor uitvoeringskosten gemeenten

De invoering van dit wetsvoorstel zal gevolgen hebben voor de uitvoering door gemeenten, die kan doorwerken in de uitvoeringskosten. Doordat gemeenten beleidsvrijheid hebben ten aanzien van de uitvoering, zowel in de situatie vóór als in die na invoering van dit wetsvoorstel, waardoor de uitvoering van gemeente tot gemeente kan verschillen, is slechts een globale benadering te geven van de gevolgen voor de uitvoeringskosten.

Het globale beeld met betrekking tot de q van de uitvoeringskosten is dat de geleidelijke daling van het aantal jongeren dat een beroep doet op de gemeenten zal leiden tot een navenante afname van de uitvoeringskosten. Dit zal zich automatisch vertalen in een lagere gemeentefondsuitkering voor de uitvoeringskosten doordat er lager zal worden gescoord op de

maatstaf bijstandsonvangers. Daar staat tegenover dat de betreffende middelen deel blijven uitmaken van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Met betrekking tot de p van de uitvoeringskosten, zijnde de kosten die de gemeente per jongere moet maken, verwacht de regering dat deze per saldo lager zullen uitvallen doordat aan een werkleeraanbod grosso modo minder uitvoeringskosten zijn verbonden dan het afwickelen van een algemene bijstandsaanvraag (zo vervallen de vermogenstoets en de partnermiddelentoets), de periodieke controles op het voortduren van het recht op bijstand en de daarmee samenhangende administratieve werkzaamheden. Voor de jongeren die recht hebben op de inkomensvoorziening treedt er in de uitvoeringskosten geen verandering op ten opzichte van de bestaande bijstandspraktijk. Gezien de beoogde aansluiting op de bestaande uitvoeringspraktijk zal dit wetsvoorstel naar verwachting niet tot initiële uitvoeringskosten voor de gemeente leiden.

Gelet op het vorenstaande ziet de regering geen aanleiding om bij de invoering van dit wetsvoorstel het bedrag voor de uitvoeringskosten in de algemene uitkering uit het gemeentefonds te wijzigen.

13. Verantwoording, toezicht, informatievoorziening en monitoring

De uitvoering van de nieuwe wet en vooral de effecten daarvan zullen op basis van beleidsinformatie worden gemonitord. Waar intensivering of verbetering van gemeentelijke uitvoering of rijksbeleid wenselijk wordt geacht, zal dat gaan geschieden in bestuurlijk overleg met gemeenten en andere belanghebbenden. In lijn met de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Oosting «Van specifiek naar generiek»¹ neemt de regering in dit wetsvoorstel geen specifiek toezichtsarrangement op.

Omdat de financiering van de nieuwe wet aansluit bij het WWB inkomensdeel en het participatiebudget en daarnaast geen specifieke geldstroom richting gemeenten zal kennen, is geen sprake van een nieuwe specifieke uitkering. Wel zal een extra uitvraag noodzakelijk zijn over de feitelijke uitgaven WLR, omdat het verdeelmodel van het I-budget voor sommige gemeenten is gebaseerd op de realisatiegegevens.

Het bovenstaande laat onverlet dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van deze wet ernstige tekortkomingen kan constateren. In een dergelijk geval dient Onze minister de bevoegdheid te hebben om een aanwijzing aan het college te geven. Vanwege de gekozen financieringssysteem is dien-aangaande aangesloten bij de WWB.

Waar het gaat om begeleiding en monitoring van de jongeren is het sluitende jongerenvolgsysteem, zoals voorgesteld in het IWI-rapport «Doorstart voor de schooluitvaller»², van belang. Met OCW is eind 2007 een project gestart om structureel onderwijsgegevens voor de sector werk en inkomen tussen de IB-groep en CWI, UWV en gemeenten via Suwinet beschikbaar te stellen. In december 2007 is door een proef aangetoond dat de uitwisseling van gegevens tussen IBG en Suwinet technisch mogelijk is. Beoogd wordt dat in de loop van 2009 successievelijk gegevens over onderwijsdeelname, studiefinanciering, opleidingen en onderwijskwalificatie via Suwinet beschikbaar worden gemaakt. In de nog te ontwikkelen monitor waarmee de voortgang van de individuele werkleeraanboden zal worden gevolgd, zal het «onbedoeld doorverwijzen» wel als aandachtspunt worden meegenomen.

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

² Kamerstukken II, 2007/08, 26 695, nr. 41.

14. Overgangsrecht

Ten einde de gemeenten in staat te stellen om geleidelijk over te schakelen van de uitvoering van de WWB naar uitvoering van het werkleerrecht voorziet dit wetsvoorstel in overgangsrecht. Hiermee wordt tevens voorkomen dat jongeren die een uitkering op grond van de WWB ontvangen en in dat kader ondersteund worden bij de toeleiding naar algemeen geaccepteerde arbeid, vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel abrupt onder een ander regiem komen te vallen. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat die jongeren nog maximaal 12 maanden onder het regiem van de WWB blijven vallen.

15. Administratieve lasten burger

15.1 Inleiding

De administratieve lasten zullen met het inwerkingtreden van dit wetsvoorstel voor de doelgroep jongeren tot 27 jaar verminderen. Enerzijds is dit het gevolg van het feit dat de WWB, ná het betreffende overgangsrecht, voor deze doelgroep geheel gesloten wordt. Anderzijds wordt het wederzijdse contact dat de doelgroep en de overheid in het kader van de nieuwe regeling zullen hebben, vooral na plaatsing van de jongere op een werkleeraanbod, minder frequent dan dat dit in geval is bij bijstandsverlening (informatieverplichtingen). Voorts zal – zoals reeds in paragraaf 12.2 is aangegeven – een deel van de doelgroep in het geheel geen beroep meer doen op de overheid. Bovendien wordt daar waar in het kader van de nieuwe regeling een recht op een (aanvullende) inkomensvoorziening bestaat, deze ambtshalve vastgesteld. Tenslotte gelden de administratieve lasten verminderende mogelijkheden die het Digitaal Klantdossier en de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen in dit verband bieden, ook voor het werkleerrecht.

15.2 Aantal jongeren

Het aantal jongeren dat onder het werkleerrecht gaat vallen, wordt op circa 25 600 geraamd.

15.3 Gevolgen administratieve lasten

De informatie die jongeren in het kader van het werkleeraanbod bij de gemeenten zullen moeten leveren, zal naar verwachting zeker niet meer zijn dan in de huidige situatie en naar mag worden aangenomen minder doordat de vermogenstoets en de partnermiddelenstoets achterwege kunnen blijven. Uit dien hoofde zal er naar verwachting sprake zijn van daling van de administratieve lasten.

In de ramingen is verondersteld dat een deel van de jongeren (ca. 5000) gaat deelnemen aan een OCW-opleiding. De administratieve lasten voor deze groep jongeren zullen afnemen, omdat zij niet meer hoeft te voldoen aan de eisen die gemeenten stellen voor het verkrijgen en behouden van een uitkering (zoals bv. controle op neveninkomsten). De eisen die vanuit de WSF worden gesteld zijn beduidend lager dan die voor de WWB. Dit geldt ook voor de groep jongeren die naar regulier werk uitstroomt (ca. 4000 jongeren).

Ruim 6000 jongeren gaan aan het werk met loonkostensubsidie (LKS). De administratieve lasten voor deze groep jongeren zullen afnemen, omdat zij niet meer hoeft te voldoen aan de eisen die gemeenten stellen voor het verkrijgen en behouden van een uitkering. Daar staat tegenover dat zij waarschijnlijk bepaalde informatie over hun werkzaamheden aan de

gemeenten zullen moeten leveren (vanuit de LKS). De verstrekking van deze informatie zal naar verwachting op een lager niveau liggen, dan de informatie die moet worden verstrekt in het kader van het verkrijgen en behouden van een WWB-uitkering.

Ten slotte is er een groep jongeren (10 000) die recht blijft behouden op een inkomensvoorziening (al dan niet in combinatie met een scholings-traject vanuit het W-deel WWB). Ten opzichte van de huidige situatie zullen de administratieve lasten voor deze jongeren niet toe- of afnemen; het ligt voor de hand dat dezelfde informatie nu en in de toekomst aan de gemeente moet worden verstrekt.

15.4 Conclusie

Voor circa 9000 jongeren zullen de administratieve lasten zeker afnemen (geen uitkering meer).

Voor circa 6000 jongeren is er een min en een plus (geen uitkering meer, maar wel loonkostensubsidie), waarbij de min groter is dan de plus.

Voor circa 10 000 jongeren blijven de administratieve lasten grosso modo ten minste gelijk.

De conclusie lijkt daarom gerechtvaardigd dat naar verwachting de administratieve lasten voor de burgers per saldo als volgt zullen afnemen.

15.5 Berekening in uren en out of pocket kosten

Voor de berekening is gebruik gemaakt van het zgn. bijstandsmodel voor de berekening van administratieve lasten.

In het geldende overzicht van de te verrichten handelingen met betrekking tot de WWB is het volume voor het aanvragen en verstrekken van de bijstandsuitkering met 9000 verlaagd. Deze groep ontvangt immers geen uitkering meer. De 6000 jongeren die met loonkostensubsidie aan het werk gaan, doen wel een beroep op de gemeenten en zullen ook de nodige informatie moeten leveren (net als voor de huidige bijstand). Er is daarom verondersteld dat deze jongeren net als nu dezelfde kosten (in tijd en out-of-pocket) moeten maken als nu.

Het volume met betrekking tot het verstrekken van een voorschot is met 12 000 verlaagd. De groep die geen uitkering meer krijgt (9000) zal ook geen voorschot meer krijgen. Ook een deel van de groep die met loonkostensubsidie aan het werk gaat, zal geen voorschot meer krijgen; verondersteld is dat het om 50% van deze groep zal gaan.

De groep die geen bijstandsuitkering meer ontvangt zal in de toekomst geen rechtmatigheidsformulier meer hoeven in te vullen. In het bijstandsmodel is daarom het volume dat is gekoppeld aan het rechtmatigheidsformulier verlaagd met 9 000.

De resulterende besparing in uren bedraagt ongeveer 235 000; de besparing op de out-of-pocket kosten is ongeveer 186 000 euro.

16. Adviezen

16.1 Inleiding

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), de Commissie Gelijke Behandeling (CGB), de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), het uitvoeringspanel gemeenten (UP) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het wetsvoorstel is daarnaast besproken in de Stichting van de Arbeid. Een ander heeft geresulteerd in het volgende.

16.2 Actal

Actal heeft de consequenties van het wetsvoorstel getoetst op vier hoofdpunten:

1. Zijn de te verwachten administratieve lasten gekwantificeerd en is de berekening voldoende onderbouwd?
2. Is er voldoende aandacht besteed aan alternatieven, die mogelijk minder administratieve lasten opleveren?
3. Is er binnen het doel van het wetsvoorstel gekozen voor het minst belasten alternatief?
4. Is er gekozen voor een uitvoering met minimale administratieve lasten?

Actal wijst erop dat uitwisseling van gegevens tussen onderwijs (Informatiebeheer Groep) en werk en inkomen (gemeenten, CWI en UWV) het meerdere malen uitvragen van dezelfde gegevens voorkomt en een minder belastende uitvoering mogelijk maakt. In de memorie van toelichting is aangegeven dat beoogd wordt in de loop van 2009 successievelijk gegevens over onderwijs deelname, studiefinanciering, opleidingen en onderwijskwalificatie via Suwinet beschikbaar te maken. Dit maakt verdere reductie van de administratieve lasten mogelijk. Actal adviseert dit voornemen zo spoedig mogelijk te realiseren. De regering neemt dit advies over.

Alles overwegende luidt het eindoordeel van Actal om het wetsvoorstel in te dienen.

16.3 CGB

Het hanteren van de minimum- en maximumleeftijdsgrenzen binnen het werkloosheidsrecht is ter beoordeling voorgelegd aan de CGB. De Commissie heeft d.d. 11 april 2008 een positief advies uitgebracht. De commissie stelt dat, gezien het grote belang dat het kabinet hecht aan het voorkomen dat jongeren in de bijstand terecht komen en daarmee opgesloten dreigen te raken in een «bijstandsval» en langdurig buiten de maatschappij komen te staan, de leeftijdsgrenzen in het werkloosheidsrecht die specifiek is gericht op jongeren van 16/18 en 27 jaar, objectief gerechtvaardigd zijn. De Commissie is van oordeel dat de keuze voor het vaststellen van een maximumleeftijd valt binnen de beoordelingsvrijheid van de overheid. Gelet op de wens jeugdwerkloosheid tegen te gaan ligt een beperking in leeftijd voor de hand, mede gezien de omvang van de doelgroep.

16.4 IWI

De Inspectie geeft in haar reactie in overweging voor wat betreft het toezicht vooralsnog aan te sluiten bij de WWB in afwachting van de besluitvorming in 2010 omtrent het rapport van de commissie Oosting (rapport «Van specifiek naar generiek»). De opvatting van de Inspectie dat ten onrechte vooruitgelopen wordt op de besluitvorming omtrent de commissie Oosting deelt de regering niet. In de kabinetsreactie op het rapport «Van specifiek naar generiek» van 23 april 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61) is niet alleen aangegeven dat in het interbestuurlijk toezicht in beginsel volstaan kan worden met het generieke instrumentarium, maar ook dat het kabinet het wetsvoorstel voor afschaffing van interbestuurlijke toezichtbevoegdheden in de Wet werk en bijstand waar mogelijk eind 2009 bij de Tweede Kamer aanhangig zal maken. Gezien de relatie die ligt tussen het voorliggende wetsvoorstel en de Wet werk en bijstand kan van de regering niet anders verlangd worden dan dat nieuwe wetsvoorstellen in overeenstemming zijn met de zijn visie op interbestuurlijk toezicht.

In haar beoordeling op toezichtbaarheid merkt de Inspectie dat een aantal subjectieve elementen zoals de individuele omstandigheden en het individuele vermogen van jongeren een nadere concretisering behoeft. Zoals de Inspectie er zelf al aangeeft, zal dit plaatsvinden in de door de gemeenteraad op te stellen verordeningen. Opmerkingen van IWI zijn aanleiding geweest voor een aantal technische en redactionele wijzigingen.

16.5 VNG

De VNG geeft aan dat sluitende aanpak voor jongeren geen keuze is maar een must, maar wijst het wetsvoorstel af omdat dit gemeenten geen voordeel oplevert bij het realiseren van de sluitende aanpak. De VNG geeft aan dat het werkleerrecht gemeenten geen nieuw instrument biedt en het niet tot een extra investering in jongeren leidt. Het vervangen van de huidige aanpak door het werkleerrecht ziet de VNG als een foute keuze; gemeenten hebben slechte ervaringen met het wijzigen van een goede aanpak.

De regering is het met de VNG eens dat een succesvolle aanpak niet mag worden gefrustreerd. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering juist de succesvolle aanpak van veel gemeenten om te zetten in een landelijke regeling; het doel is dan ook die aanpak voor alle gemeenten te laten gelden. De regeling beoogt gemeenten een extra impuls te geven om met jongeren direct aan de slag te gaan of een reeds ingezette aanpak te continueren. De rechtvaardiging voor deze extra impuls vindt de regering mede in het eerder vermelde hiaatpercentage bij jongeren (zie paragraaf 4.1). Dit percentage geeft aan dat een extra investering in jongeren nog wel degelijk mogelijk is.

De VNG constateert dat het wetsvoorstel veel aanvullende regels bevat en dat eveneens veel regels van de WWB van toepassing blijven. Voorts acht de VNG de onderbouwing van de aannames in de financiële paragraaf niet toereikend.

Het ook door het Uitvoeringspanel gemeenten (UP) genoemde belang van een zo groot mogelijk aansluiting bij de WWB is voor de regering aanleiding geweest om waar mogelijk de WWB te volgen; aanvullende regels zijn slechts gesteld waar nodig in verband met het afwijkende karakter van dit wetsvoorstel ten opzichte van de WWB.

In verband met de kanttkening van de VNG inzake de financiële veronderstellingen merkt de regering op dat bij deze veronderstellingen waar mogelijk aansluiting is gezocht bij ervaringen uit de huidige praktijk, bij voorbeeld bij de inzet van Workfirst bij jongeren.

De regering heeft kennis genomen van de mededeling van de VNG dat haar bezwaar, inhoudende dat gemeenten geen tegemoetkoming in uitvoeringskosten ontvangen gedurende een overgangperiode met twee verschillende regimes, overkomelijk is nu de huidige aanpak ook gepaard gaat met grote kosten. Ook de regering is van mening dat gemeenten, die de door de wet beoogde aanpak al hanteren, niet met noemenswaardige extra uitvoeringskosten zullen worden geconfronteerd. Door het advies te volgen van het UP om een ruime overgangperiode te hanteren, zal voorts het aantal jongeren dat moet worden «overgezet» naar de nieuwe regeling zeer gering zijn, zodat het wetsvoorstel naar verwachting niet tot te kwantificeren initiële uitvoeringskosten voor gemeenten zal leiden.

Ten slotte vraagt de VNG extra aandacht voor uitvoeringstechnische aspecten, zoals de toename van administratieve lasten. In aanvulling op

hetgeen hiervoor vermeld is over de aansluiting bij de WWB, merkt de regering op dat bij de ondersteuning van de implementatie van dit wetsvoorstel de uitvoeringstechnische aspecten, in overleg met VNG, Divosa, gemeenten en UP, de vereiste aandacht zullen krijgen.

16.6 Uitvoeringspanel gemeenten (UP)

Het UP concludeert in zijn advies is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Vanuit het UP zijn, in aansluiting op het advies dat eerder is uitgebracht over de beleidsnota, vragen gesteld over de noodzaak van een aparte wet. Deze leden van het UP herkennen zich ook niet in het beeld dat er een aanmerkelijk aantal ongemotiveerde jongeren is. Met de jongeren die wel langdurig een bijstandsuitkering ontvangen, is meestal veel aan de hand. Het UP geeft aan dat er een risico is dat er per doelgroep een aparte regeling komt, met alle gevolgen van dien voor de belasting van de gemeentelijke uitvoering. Het UP constateert voorts een neiging tot centralisatie. In reactie hierop geeft de regering aan dat de beoogde paradigmawisseling en de positieve implicaties die deze op verschillende terreinen voor een groot aantal jongeren zal hebben, aanleiding zijn om het werkleerrecht in een afzonderlijke regeling vorm te geven.

Het UP wijst erop dat bij een nieuwe wet, mede in verband met aanpassingen op het ICT-terrein, een zo groot mogelijk aansluiting bij de WWB wenselijk is omdat hierdoor de wettekst van de dit wetsvoorstel zo beperkt mogelijk blijft. Dit heeft de regering aanleiding gegeven om waar nodig en mogelijk de WWB van overeenkomstige toepassing te verklaren.

In verband met de uitvoeringsaspecten vraagt het UP om verduidelijking van het karakter van het werkleeraanbod: betreft het een eenmalige gemeentelijke activiteit of zonodig gelijktijdige en volgtijdelijke activiteiten. Naar aanleiding hiervan is in de memorie verduidelijkt, dat het werkleeraanbod een committent is dat met de jongere wordt aangegaan totdat duurzame arbeidsparticipatie is bereikt. Het werkleeraanbod is een continu proces dat afhankelijk van de voortgang steeds nader wordt ingevuld. In de wettekst is hierin voorzien door de bepaling dat de gemeente de voortgang van dit proces dient te bewaken en ambtshalve een volgend werkleeraanbod dient te doen.

Voorts vraagt het UP aandacht voor een mogelijk ongewenst uitvoeringseffect van de oorspronkelijk opgenomen verplichting van een door te jongere te tekenen bijlage bij het besluit betreffende het werkleeraanbod. Dit is voor de regering, mede in het licht van deregulering, aanleiding geweest om de betreffende bepaling te schrappen.

Het wetsvoorstel betreft volgens het UP een groep die niet thans bediend wordt en voortaan verplicht bediend moeten worden. Dit wringt volgens het UP met de bestaande beleidsvrijheid van gemeenten om te prioriteren. De regering wijst er in dit verband op dat die beleidsvrijheid er thans toe leidt dat de afspraken over de sluitende aanpak door de gemeenten niet gehaald worden (zie het eerder vermelde hiaatpercentage) en dat het belang van bedoelde afspraken prevaleert boven de beleidsvrijheid van de gemeenten.

Conform het verzoek van het UP is de rol van het regulier onderwijs bij het werkleeraanbod zowel in de wettekst als in de memorie van toelichting nader ingevuld.

Het UP adviseert om te formaliseren dat het RMC de bevoegdheid heeft om de jongere aan te melden voor een werkleeraanbod. Gelet op het eerdergenoemde feit dat de jongere niet verplicht kan worden tot het

doen van een verzoek om een werkleeraanbod en overwegende dat het contact tussen het RMC en de gemeente in de hoedanigheid van uitvoerder van dit wetsvoorstel in de rede ligt, ziet de regering geen aanleiding tot de voorgestelde formalisering.

Het UP heeft aangegeven de voorkeur te hebben voor een overgangperiode die in ieder geval langer dan zes maanden bedraagt, zoals oorspronkelijk opgenomen in dit wetsvoorstel. Het UP acht een overgangperiode van twee jaar een meer geschikte optie omdat dan ook de meeste jongeren die een beroep op de WWB deden inmiddels uit de uitkering zijn. Gelet op een betere aansluiting en minder overgangsproblemen heeft de regering in die zin rekening gehouden met dit advies dat de termijn in het wetsvoorstel op dit punt is bepaald op twaalf maanden. Een overgangstermijn van twee jaar schept naar het oordeel van het kabinet een te lange, want voor uitvoering en belanghebbenden verwarrende, periode voor het naast elkaar bestaan van onderling verschillende uitvoeringsregimes.

16.7 Stichting van de Arbeid

Het wetsvoorstel is besproken met de sociale partners in de Stichting van de Arbeid (STAR). De sociale partners kunnen zich op hoofdlijnen in het wetsvoorstel vinden. Het besprokene is voor de regering aanleiding geweest om de toelichting bij het wetsvoorstel op een aantal punten te verhelderen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1

Artikel 2 (jongere)

In artikel 2 wordt geregeld wat in dit wetsvoorstel onder jongere wordt verstaan. Het moet gaan om een Nederlander van 16 jaar of ouder, maar jonger dan 27 jaar, die in Nederland woont. In het tweede lid staat wie aan een Nederlander gelijkgesteld wordt (en dus ook aan een jongere als die aan de andere criteria uit het eerste lid voldoet). In het derde lid staat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat ook andere personen aan een Nederlander gelijkgesteld worden. Hiervoor zal aansluiting worden gezocht bij het Besluit gelijkstelling vreemdelingen WWB, IOAW, IOAZ en WWIK.

Artikel 3 (gelijkstelling niet-gehuwden met gehuwden)

Beoogd wordt met deze bepaling om ongehuwd samenwonenden op gelijke wijze te behandelen als gehuwden indien hun feitelijke omstandigheden niet verschillen van die van gehuwden. Vast dient dan te staan dat ongehuwd samenwonenden een gezamenlijke huishouding voeren. In het derde en vierde lid wordt geregeld wanneer er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de bestaande regels over gezamenlijke huishouding uit de WWB.

Artikel 4 (alleenstaande, alleenstaande ouder en gezin)

In dit artikel staat wat onder alleenstaande, alleenstaande ouder, gezin en (ten laste komend) kind wordt verstaan. De inhoud van dit artikel komt overeen met artikel 4 van de WWB.

Artikel 5 (inkomensvoorziening en werkleeraanbod)

In het eerste lid wordt bepaald wat een werkleeraanbod inhoudt. Het begrip werkleeraanbod moet ruim worden uitgelegd. Het kan bestaan uit het aanbieden van algemeen geaccepteerde arbeid, het aanbieden van een voorziening gericht op het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid (arbeidsinschakeling) of het aanbieden van ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Onder een voorziening gericht op arbeidsinschakeling kan in ieder geval scholing, een opleiding en/of sociale activering worden begrepen. In artikel 6 wordt geregeld wat wordt verstaan onder algemeen geaccepteerde arbeid, arbeidsinschakeling en sociale activering. Om redenen als uiteengezet in de algemene toelichting kan een werkleeraanbod niet bestaan uit een participatieplaats als bedoeld in artikel 10a van de WWB.

In het tweede lid wordt geregeld dat het doorverwijzen van het college van een jongere naar regulier bekostigd onderwijs geen werkleeraanbod is.

Artikel 6 (arbeidsinschakeling en sociale activering)

Met betrekking tot de begrippen «arbeidsinschakeling» en «sociale activering» wordt eveneens aansluiting gezocht bij de WWB (artikel 6). Uit het tweede lid blijkt dat een dienstbetrekking in het kader van de Wsw niet als «algemeen geaccepteerde arbeid» wordt beschouwd. Vanwege het vrijwillige karakter van de Wsw kan immers niemand uit hoofde van zijn uitkering verplicht worden om een aanvraag voor een Wsw-indicatie te doen of een Wsw-arbeidsplaats te aanvaarden. Onder een voorziening gericht op arbeidsinschakeling wordt in dit wetsvoorstel overigens wel een voorziening verstaan die personen op de Wsw-wachlijst toeleidt naar een dienstbetrekking in het kader van de Wsw. Een aanbod van een dergelijke voorziening valt derhalve ook onder een werkleeraanbod.

Artikelen 7 tot en met 9 (inkomen, middelen en vermogen, kinderbijslag en premies, netto minimumloon)

Voor de invulling van het begrip inkomen wordt aangesloten bij artikel 32, eerste en tweede lid, van de WWB. Hetgeen is geregeld in het derde en vierde lid van artikel 32 WWB komt in aangepaste vorm terug in artikel 35 van dit wetsvoorstel, waar nadere regels staan over de hoogte van de inkomensvoorziening. Voor de inhoud van de begrippen middelen en vermogen wordt verwezen naar de artikelen 28 en 31 van de WWB. Om redenen als uiteengezet in het algemeen deel van de toelichting kent dit wetsvoorstel geen financiële incentives voor arbeidsinschakeling. Daarom worden de aan arbeid en zorg gerelateerde heffingskortingen (artikel 31, tweede lid, onderdeel c, van de WWB), een premie die door het college kan worden toegekend in verband met een voorziening gericht op arbeidsinschakeling (artikel 31, tweede lid, onderdeel j, van de WWB) en een kostenvergoeding voor het verrichten van vrijwilligerswerk (artikel 31, tweede lid, onderdeel k van de WWB) wel tot de middelen gerekend en vindt geen vrijlating plaats van inkomsten uit arbeid (artikel 31, tweede lid, onderdeel n, van de WWB). Met betrekking tot het begrip netto minimumloon wordt aangesloten bij artikel 37 van de WWB. De normen voor de inkomensvoorziening zijn gekoppeld aan het netto minimumloon. Daardoor is gegarandeerd dat de algemene welvaartsontwikkeling tot uitdrukking komt in die normen.

Onder premies volksverzekeringen worden verstaan de premies ter dekking van de uitgaven ten laste van fondsen voor de Algemene Ouderdomswet, de Algemene nabestaandenwet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, met uitzondering van – zo blijkt uit artikel 5 van de Wet financiering sociale verzekeringen – de nominale premie op grond van

artikel 17 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Onder premie werknemersverzekeringen wordt in het kader van dit wetsvoorstel verstaan het werknemersaandeel in de premie, bedoeld in hoofdstuk 3, afdeling 2, van de Wet financiering sociale verzekeringen.

Artikel 10 (gemeenschappelijke regelingen)

Indien de uitvoering van dit wetsvoorstel wordt overgedragen aan het bestuur van een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen, treedt dat bestuur voor de toepassing van de artikelen van dit wetsvoorstel in de plaats van de desbetreffende colleges. Dit geldt dus niet voor de toepassing van de in de Wet participatiebudget en de WWB vervatte artikelen inzake de financiering van dit wetsvoorstel.

Hoofdstuk 2

Artikel 11 (opdracht college)

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van het college om een jongere een werkleeraanbod te doen indien hij daar om verzoekt. Indien de jongere aan de voorwaarden voor het recht op een werkleeraanbod voldoet, is het college verplicht hem een dergelijk aanbod te doen (behoudens de uitzonderingen van artikel 17). De inhoud van dit werkleeraanbod wordt door het college bepaald. Daarnaast dient het college een inkomensvoorziening aan een jongere te verstrekken indien de jongere aan de voorwaarden hiervoor voldoet (eerste en tweede lid). Bij het doen van een werkleeraanbod werkt het college samen met het UWV (derde lid). Het vierde lid bepaalt welke uitvoeringstaken het college mag uitbesteden aan derden. Ten slotte bepaalt het vijfde lid dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de aan- en uitbesteding van die uitvoeringstaken.

Artikel 12 (opdracht gemeenteraad)

Voorgesteld wordt om de gemeenteraad te verplichten om op een aantal terreinen bij verordening regels te stellen. Deze plicht om het gemeentelijk beleid in verordening vast te leggen beoogt onder andere de rechtszekerheid van de burger te vergroten. Het betreft het stellen van regels:

- over de inhoud van een werkleeraanbod (onderdeel a);
- over de verlaging van de inkomensvoorziening op grond van artikel 40 (afstemmingsverordening) (onderdeel b);
- over het te voeren beleid op het gebied van fraudebestrijding (onderdeel c);
- met betrekking tot de cliëntenparticipatie; en
- over het verlagen of verhogen van de norm voor bepaalde categorieën jongeren en onder welke voorwaarden dat gebeurt.

In het tweede lid van artikel 12 staan onderwerpen waarover in ieder geval in (het deel van) de verordening over cliëntenparticipatie regels moeten worden gesteld.

Hoofdstuk 3

Artikel 13 (recht op werkleeraanbod)

In het eerste lid wordt geregeld wie er recht heeft op een werkleeraanbod. Onderdeel a regelt onder welke voorwaarden jongeren van 16 of 17 jaar recht op zo'n aanbod hebben. Het betreft ten eerste jongeren van 16 of 17 jaar die aan de kwalificatieplicht hebben voldaan. Dit om te voorkomen dat die jongeren naar de gemeente gaan voor een werkleeraanbod terwijl ze nog geen startkwalificatie hebben. Ten tweede betreft het 16- of 17-

jarigen die zijn vrijgesteld van het behalen van de kwalificatieplicht, bijvoorbeeld vanwege lichamelijk of psychische redenen. Voor al deze 16- en 17-jarigen geldt dat zij alleen dan voor een werkleeraanbod in aanmerking kunnen komen, indien zij geen scholing of opleiding volgen en minder dan 16 uur per week arbeid verrichten. Het doen van een werkleeraanbod heeft immers geen zin, indien zij, zoals van jongeren van die leeftijd verwacht mag worden, met hun educatie doende zijn. Evenmin heeft het doen van een werkleeraanbod zin, wanneer deze jongeren al meer dan marginale arbeid verrichten. In onderdeel b staat wanneer een jongere van 18 tot en met 26 jaar recht heeft op een werkleeraanbod. Deze jongere heeft recht op zo'n aanbod indien zijn inkomen lager is dan de voor hem geldende norm. Verder wordt in onderdeel b bepaald dat het inkomen van de partner buiten beschouwing wordt gelaten bij het vaststellen van een recht op een werkleeraanbod. Hierdoor kan ook de jongere, die een partner heeft met een hoog inkomen, maar zelf geen inkomsten heeft of een inkomen heeft dat lager is dan de op hem van toepassing norm, in aanmerking komen voor een werkleeraanbod. Uit het gebruik van het woord «desgevraagd» in de aanhef van het eerste lid blijkt dat de jongere een verzoek moet doen om een werkleeraanbod en dat indien het om gehuwden gaat, zij ieder apart een verzoek om een aanbod moeten doen. Dit omdat het bij het doen van een werkleeraanbod van belang is dat er naar de individuele omstandigheden, krachten en bekwaamheden van jongeren wordt gekeken. Uit het tweede lid blijkt dat het recht op een aanbod bestaat tegenover het college van de gemeente waar de jongere zijn woonplaats heeft. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald tegenover het college van welke gemeente een jongere recht op aanbod heeft indien de jongere geen adres heeft. Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij artikel 11 van het Besluit WWB 2007 waar bijstandverlening aan adreslozen is geregeld. In het verlengde van de WWB wordt voorts voorgesteld dat het college dat een adresloze jongere een aanbod doet, deze jongere verplicht om aangifte te doen van een door het college ter beschikking gesteld briefadres.

Artikel 14 (vaststellen recht op werkleeraanbod)

Als hoofdregel wordt voorgesteld dat het college een recht op werkleeraanbod op aanvraag vaststelt. Er is echter een uitzondering opgenomen in artikel 19, waarbij het recht op een aanbod ambtshalve wordt vastgesteld.

Artikel 15 (aanvraag bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen)

In lijn met de procedure met betrekking tot het indienen van een aanvraag voor een uitkering die door het college wordt verstrekt, wordt ook de aanvraag voor een werkleeraanbod ingediend bij het UWV. Na overdracht door het UWV wordt de aanvraag verder in behandeling genomen door het college tot wie de aanvraag om een werkleeraanbod gericht is. Indien het echter gaat om een aanvraag van een jongere die in een inrichting verblijft of een jongere zonder adres, dient de aanvraag rechtstreeks te worden ingediend bij het college. Het derde lid biedt de mogelijkheid om bij verordening te bepalen dat een aanvraag in afwijking van het tweede lid, toch wordt ingediend bij het UWV.

Artikel 16 (doorzending van aanvraag)

De doorzending van aanvragen die eigenlijk bij een ander bestuursorgaan thuishoren, is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb biedt echter geen afdoende regeling voor domiciliegeschillen, vandaar dat er in dit artikel aanvullende regels staan. Het college van de gemeente waar de belanghebbende werkelijk verblijft heeft de verplichting om, in

afwachting van de uitkomst van het domiciliegeschil, de aanvraag voor een werkleeraanbod te beoordelen. Hierdoor wordt voorkomen dat een domiciliegeschil ertoe leidt dat vertraging optreedt.

Artikel 17 (afstemmen werkleeraanbod)

In het eerste lid komt tot uitdrukking dat bij het doen van een werkleeraanbod van belang is dat het college maatwerk levert. Er moet steeds gekeken worden naar de omstandigheden (externe factoren), krachten en bekwaamheden (interne factoren) van diegene aan wie een werkleeraanbod wordt gedaan.

Uit het tweede lid blijkt dat als het college van mening is dat een jongere om «redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard» niet in staat mag worden geacht om een werkleeraanbod uit te voeren, het college aan die jongere ook geen aanbod doet. Bij «redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard» kan onder andere gedacht worden aan arbeidsongeschiktheid van een jongere (terwijl geen recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering bestaat). Ingeval deze redenen tijdelijk van aard zijn, doet het college, zo gauw de redenen niet meer aanwezig zijn, alsnog een werkleeraanbod aan de jongere. Indien en zolang aan de jongere geen werkleeraanbod wordt gedaan, omdat om de hiervoor bedoelde redenen van die jongere niet kan worden gevegd dat hij uitvoering geeft aan zo'n aanbod, heeft deze jongere indien hij voldoet aan het bepaalde in artikel 24, eerste lid, recht op een inkomensvoorziening, tenzij een of meer van de onderdelen van het eerste lid van artikel 41 op hem van toepassing zijn. Artikel 41, eerste lid, onderdeel a, is in ieder geval op deze jongere niet van toepassing, gegeven het feit dat van een weigering van het werkleeraanbod geen sprake kan zijn, indien hem door het college niet een dergelijk aanbod is gedaan.

Het college kan voorzieningen die gericht zijn op arbeidsinschakeling inzetten om de combinatie van zorgtaken met een werkleeraanbod mogelijk te maken. Mochten deze voorzieningen echter niet toereikend zijn, dan kunnen deze zorgtaken als redenen van sociale aard worden aangemerkt. In de Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders wordt aan alleenstaande ouders met een kind onder de vijf jaar indien zij daar om verzoeken ontheffing van de plicht tot arbeidsinschakeling verleend. Voor deze groep alleenstaande ouders geldt in dat geval wel een scholingsplicht, tenzij scholing naar het oordeel van het college niet haalbaar is voor de alleenstaande ouder. In het vierde lid van het onderhavige artikel wordt bij de genoemde wet aansluiting gezocht, door te bepalen dat op verzoek van de alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar een werkleeraanbod wordt gedaan in de vorm van een scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert. Ook wordt hieraan de bovengenoemde uitzondering toegevoegd. Mocht het college van oordeel zijn dat een scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, de krachten of bekwaamheden van die jongere te boven gaat, dan biedt het college in plaats van een dergelijke scholing of opleiding een andere voorziening gericht op arbeidsinschakeling aan. In deze situatie is derhalve sprake van een werkleeraanbod (scholing of opleiding, dan wel een andere voorziening gericht op arbeidsinschakeling) en heeft deze jongere dan ook recht op een inkomensvoorziening indien hij voldoet aan artikel 24, eerste lid, en geen van de onderdelen van artikel 41, eerste lid, op hem van toepassing is.

Indien de jongere niet voldoet aan de verplichting om mee te werken aan het opstellen van een plan met betrekking tot zijn arbeidsinschakeling en aldus zijn arbeidsinschakeling belemmert, doet het college hem geen werkleeraanbod, ook al voldoet de jongere verder aan de voorwaarden die gesteld zijn voor een recht op een werkleeraanbod. Zodra de jongere echter bereid is om mee te werken aan het opstellen van een plan, dient het college hem alsnog een aanbod te doen. Het kan dus niet zo zijn dat

indien een jongere niet meewerkt, hij nooit meer een werkleeraanbod van het college kan krijgen. Overigens heeft de jongere gedurende de periode dat hij niet wenst te voldoen aan de verplichting, bedoeld in artikel 44, onderdeel a, geen recht op een inkomensvoorziening. Uit artikel 41, eerste lid, onderdeel c, vloeit immers voort dat voor zover uit houding en gedragingen van de jongere ondubbelzinnig blijkt dat hij de verplichtingen, bedoeld in hoofdstuk 5 (artikel 44, onderdeel a, is opgenomen in dit hoofdstuk) niet wil nakomen, geen recht op inkomensvoorziening heeft.

Artikel 18 (besluit werkleeraanbod)

In het besluit van het college dat aan een jongere een werkleeraanbod wordt gedaan, staat het werkleeraanbod nauwkeurig beschreven. Er wordt in ieder geval aangegeven wat voor activiteiten er waar en voor welke periode verricht moeten worden. Aldus weet de jongere precies wat er van hem verlangd wordt. Indien het college een aanbod doet dat niet meteen uitgevoerd kan worden door de jongere, noemt het college een termijn in het besluit waarbinnen wel uitvoering aan het werkleeraanbod kan worden gegeven. Hierbij kan gedacht worden aan een cursus die het college aanbiedt, waarbij die cursus pas drie weken later begint. In dat geval dient het college dit te vermelden in het besluit, bedoeld in het eerste lid. Deze termijn mag echter niet meer dan twee maanden bedragen, waarbij de datum van het besluit als begindatum geldt.

Artikel 19 (einde uitvoering werkleeraanbod)

De voorgestelde hoofdregel is dat een werkleeraanbod moet worden aangevraagd (zie artikel 14). Echter, indien een jongere na afronding van het werkleeraanbod nog steeds een inkomen heeft dat onder de norm ligt die op hem van toepassing is, doet het college ambtshalve een nieuw werkleeraanbod. Dit kan het college ambtshalve doen omdat het immers weet op welk tijdstip het werkleeraanbod eindigt en wat de inkomsten van die jongere is op dat tijdstip.

Artikel 20 (opschorten recht op werkleeraanbod)

Dit artikel regelt in welke gevallen het college het recht op een werkleeraanbod opschort. De voorgestelde hoofdregel is dat het college het recht opschort indien een adres dat door de jongere is verstrekt afwijkt van de adresgegevens in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (gba). Hierop bestaat een aantal uitzonderingen. Deze worden genoemd in het tweede lid. Indien een college het recht opschort, deelt het dit schriftelijk mee aan de jongere en geeft het de jongere de kans om de in de gba opgenomen gegevens aan te passen. De opschorting wordt beëindigd met ingang van de dag waarop het college gebleken is dat de door de jongere opgegeven adresgegevens niet meer afwijken van de gegevens in de gba.

Artikel 21 (herziening en intrekking werkleeraanbod)

Het werkleeraanbod kan worden herzien of ingetrokken, indien een wijziging van de omstandigheden, krachten of bekwaamheden van de jongere daartoe aanleiding geeft. Hierbij kan gedacht worden aan de omstandigheid dat de jongere in de gevangenis terechtkomt of dat hij de leeftijd van 27 jaar bereikt heeft. Voorts kan het werkleeraanbod worden ingetrokken of herzien indien de jongere bepaalde verplichtingen – verwijtbaar – niet nakomt.

Artikel 22 (uitsluiting recht op werkleeraanbod)

Indien de jongere zich herhaaldelijk – verwijtbaar – zeer ernstig misdraagt, kan het college de jongere uit van een recht op een werkleeraanbod (en dus ook van het recht op een inkomensvoorziening) uitsluiten. Het moet hier wel gaan om gedrag dat in normaal menselijk verkeer als onacceptabel wordt beschouwd, zoals dreigen met of toepassen van geweld. Deze uitsluiting kan zowel plaatsvinden in de fase dat nog geen werkleeraanbod aan de jongere is gedaan, als in de situatie dat er wel al een werkleeraanbod is gedaan. Deze maatregel kan pas worden toegepast als de jongere zich meermalen zeer ernstig heeft misdragen. Die situatie rechtvaardigt dat de jongere een tijd geen inkomensvoorziening krijgt. In het geval dat de jongere zich voor de eerste keer zeer ernstig misdraagt, wordt de (minder ingrijpende) maatregel van artikel 40 toegepast. Dit houdt in dat de inkomensvoorziening van de jongere (tijdelijk) wordt verlaagd.

Daarnaast is deze uitsluiting van een recht op aanbod in principe van tijdelijke aard. Op grond van het tweede lid dient binnen ten hoogste een maand het besluit tot uitsluiting heroverwogen te worden. Dit om te voorkomen dat een jongere die zich misdraagt, daardoor tot zijn 27e jaar wordt uitgesloten van een werkleeraanbod (en dus van een inkomensvoorziening).

Artikel 23 (geen recht op werkleeraanbod)

Het eerste lid regelt welke jongeren van een recht op een werkleeraanbod zijn uitgesloten.

In onderdeel a wordt de jongere die een uit 's Rijks kas bekostigde opleiding volgt uitgesloten van het recht op een werkleeraanbod. Voor deze jongere is een werkleeraanbod immers niet nodig gegeven het feit dat hij reeds een opleiding volgt. Daarnaast zijn de jongeren die rechtens hun vrijheid is ontnomen of die hun militaire of vervangende dienstplicht vervullen uitgesloten van een recht op een werkleeraanbod (onderdelen b en c).

Op grond van het tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën personen worden aangewezen op wie de uitsluitingsgrond «rechtens zijn vrijheid ontnomen» niet van toepassing is. Hiervoor zal aansluiting worden gezocht bij het Besluit extramurale vrijheidsbeneming.

Hoofdstuk 4 recht op inkomensvoorziening

Artikel 24 (recht op inkomensvoorziening)

In het eerste lid wordt geregeld onder welke voorwaarden een jongere recht heeft op een inkomensvoorziening. Een eerste voorwaarde is dat de jongere minstens 18 jaar moet zijn. Een jongere van 16 of 17 jaar heeft dus, evenmin als dat in het kader van de WWB met betrekking tot het verlenen van algemene bijstand het geval was, geen recht op een inkomensvoorziening. Verder dient de jongere een werkleeraanbod te hebben aangevraagd. Daarnaast dient de jongere geen in aanmerking te nemen vermogen te hebben (onderdeel a). Ten slotte dient het in aanmerking te nemen inkomen van de jongere minder te bedragen dan de op hem van toepassing zijnde norm (onderdeel b).

De facto zal de inkomensvoorziening worden verleend aan een jongere die een aanvraag voor een werkleeraanbod heeft gedaan en dat aanbod heeft geaccepteerd. Uit artikel 41 blijkt immers dat de jongere die het werkleeraanbod heeft geweigerd geen recht op een inkomensvoorziening heeft. Eveneens zal de inkomensvoorziening worden verleend aan de jongere ten aanzien van wie het college van mening is dat hij om lichame-

lijke, geestelijke of sociale redenen geen uitvoering kan geven aan een werkleeraanbod (zie ook artikel 17).

Voorts komt voor een inkomensvoorziening in aanmerking de jongere die in afwachting is van een nieuw werkleeraanbod na afronding van zijn eerdere werkleeraanbod (zie ook artikel 19). In het tweede lid wordt bepaald dat de inkomensvoorziening wordt toegekend vanaf de dag waarop het recht is ontstaan, te rekenen vanaf de dag waarop de jongere zijn aanvraag voor een werkleeraanbod heeft ingediend.

Artikel 25 (vaststellen recht op inkomensvoorziening)

Voor het verkrijgen van een inkomensvoorziening dient eerst een aanvraag voor een werkleeraanbod te worden ingediend. Indien wordt vastgesteld dat de jongere recht heeft op een werkleeraanbod, wordt gelijktijdig ambtshalve vastgesteld of die jongere ook recht heeft op een inkomensvoorziening. Ook in het geval dat de jongere geen aanbod van het college krijgt op grond van artikel 18, tweede lid, wordt het recht op een inkomensvoorziening ambtshalve vastgesteld. Hierdoor wordt voorkomen dat de jongere twee aanvragen moet indienen, namelijk een voor het werkleeraanbod en een voor de inkomensvoorziening. Aangezien het recht op een inkomensvoorziening gelijktijdig met het recht op een werkleeraanbod wordt vastgesteld, vangt ook de beslistermijn voor het vaststellen van het recht op een inkomensvoorziening aan op het moment dat de beslistermijn voor het vaststellen van een recht op een werkleeraanbod begint te lopen. Uit het tweede lid blijkt dat wanneer na de ambtshalve vaststelling van het recht op een inkomensvoorziening, feiten en omstandigheden die van invloed zijn op dat recht wijzigen, het college uit eigen beweging, dan wel op een daartoe strekkend verzoek van de jongere, het recht op een inkomensvoorziening opnieuw vaststelt. Voor zo'n nieuwe vaststelling kan bijvoorbeeld aanleiding zijn, indien aan een jongere die de leeftijd van 18 jaar nog niet bereikt een werkleeraanbod is gedaan en die jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt. Het bereiken van de 18-jarige leeftijd kan namelijk tot gevolg hebben dat aan hem een inkomensvoorziening wordt toegekend.

Artikelen 26 en 27 (norm alleenstaande (ouder))

In deze artikelen staan de normen voor de inkomensvoorziening voor alleenstaanden en alleenstaande ouders. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar leeftijd.

Artikel 28 (norm gehuwden)

Bij de norm voor gehuwden wordt onderscheid gemaakt naar het al dan niet hebben van kinderen en naar leeftijd.

In het derde lid wordt bepaald welke norm van toepassing is als een van de echtgenoten geen recht heeft op een inkomensvoorziening (bijvoorbeeld omdat een uitsluitingsgrond van toepassing is). In een dergelijke situatie dient te worden voorkomen dat door de verstrekking van een inkomensvoorziening aan de rechthebbende, indirect tevens een inkomensvoorziening wordt verleend aan de niet-rechthebbende partner. Dit wordt voorkomen door voor de rechthebbende partner de norm te stellen op die voor een alleenstaande of voor een alleenstaande ouder.

Artikel 29 (norm bij verblijf in inrichting)

Jongeren die ter verpleging of verzorging in een inrichting verblijven hebben deels andere bestaanskosten. Gelet op dit verschil wordt voor deze personen een aparte norm voorgesteld. In het eerste lid staan de normen voor de alleenstaande (ouder) en de gehuwden. De norm voor

gehuwden geldt als beide jongeren in een inrichting verblijven en recht hebben op inkomensvoorziening. In het tweede lid is bepaald dat de inkomensvoorziening wordt verhoogd met een toeslag. Het derde lid bepaalt wat de norm is als twee gehuwden recht hebben op een inkomensvoorziening, maar slechts een van die gehuwden in een inrichting verblijft.

Artikel 30 (Verhoging norm alleenstaande (ouder))

In dit artikel wordt geregeld dat alleenstaanden en alleenstaande ouders een toeslag op de voor hen geldende norm krijgen indien zij de noodzakelijke bestaanskosten niet met een ander kunnen delen. Deze toeslag bedraagt maximaal 20% van het WML.

Artikel 31 (Verlaging norm gehuwden)

In dit artikel wordt de mogelijkheid opgenomen om de voor gehuwden geldende norm te verlagen. Dit kan bijvoorbeeld indien de gehuwden lagere bestaanskosten hebben doordat ze de kosten van de gezamenlijke huishouding en huisvesting met een ander kunnen delen.

Artikel 32 (Verlaging norm woonsituatie)

Het college kan bepaalde normen (en de toeslag voor de alleenstaande (ouder)) ook verlagen indien de woonsituatie van de jongere leidt tot lagere bestaanskosten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij krakers, of indien de onderhoudsplichtige de huur betaalt voor de jongere.

Artikel 33 (Verlaging norm schoolverlaters)

Het college kan bepaalde normen (en de toeslag voor de alleenstaande (ouder)) tijdelijk verlagen indien de jongere net van school komt. Dit omdat de inkomensvoorziening op grond van dit wetsvoorstel een stuk hoger is dan de studiefinanciering. Ervan uitgaande dat de jongere niet meteen na het beëindigen van zijn scholing veel hogere bestaanskosten heeft, is het niet noodzakelijk om hem direct de volledige inkomensvoorziening te verstrekken.

Artikel 34 (Verordening)

In de verordening die de gemeenteraad op grond van artikel 12, eerste lid, onderdeel e, moet opstellen wordt het gemeentelijk beleid geregeld ten aanzien van de verlaging en verhoging van de normen en op grond van welke criteria deze verlaging of verhoging plaatsvindt. In het tweede lid wordt geregeld dat in de verordening in ieder geval moet worden opgenomen dat het bedrag aan toeslag op grond van artikel 30 wordt vastgesteld op het maximumbedrag. In het derde lid wordt bepaald dat de gemeente alleen de norm mag verlagen of verhogen op basis van de artikelen 30 tot en met 33.

Artikel 35 (hoogte inkomensvoorziening)

In het eerste lid wordt voorgesteld dat van de over een maand te betalen inkomensvoorziening 4,7 procent wordt gereserveerd als vakantietoeslag. De omstandigheid dat de inkomensvoorziening als een netto-bedrag wordt vastgesteld, brengt met zich mee dat het college de in het tweede lid genoemde kosten voor zijn rekening neemt. Het derde lid bepaalt hoe de hoogte van de inkomensvoorziening voor alleenstaanden en alleenstaande ouders berekend moet worden. Eerst wordt bepaald wat de op de jongere van toepassing zijnde norm is en

vervolgens wordt daar zijn in aanmerking te nemen inkomen op in mindering gebracht.

Uit het vierde lid blijkt dat op de norm voor gehuwden het gezamenlijk in aanmerking te nemen inkomen in mindering wordt gebracht.

Dit artikel voorziet mede in de bepaling van het in aanmerking te nemen inkomen als de gehuwden niet beide recht hebben op de inkomensvoorziening (lid 5) of gescheiden leven doch niet duurzaam gescheiden (lid 6). In zowel lid 5 als lid 6 wordt de hoogte van het in aanmerking te nemen inkomen gerelateerd aan de norm voor de inkomensvoorziening. Bij lid 5 is die norm de gehuwdennorm, bij lid 6 is dat de norm die voor elk van de gehuwden afzonderlijk geldt.

Ter verduidelijking volgen hierna een aantal voorbeelden, waarbij wordt uitgegaan van fictieve normbedragen, zijnde € 1 000 voor een echtpaar, € 900 voor een alleenstaande ouder en € 500 voor een alleenstaande.

Voorbeeld 1 bij lid 5

Casus

Van een echtpaar zonder kinderen heeft partner A geen inkomen en recht op een inkomensvoorziening, partner B heeft een loon van € 600 en geen recht op de inkomensvoorziening.

Uitwerking

- De inkomensvoorzieningsnorm voor A – die als alleenstaande wordt aangemerkt omdat B geen recht heeft op de inkomensvoorziening – bedraagt € 500.
- Met inbegrip het inkomen van B leidt dit tot een bedrag van € 1 100. Dit bedrag is het vergelijkingsbedrag.
- Zou B recht hebben op de inkomensvoorziening en geen inkomsten hebben dan bedraagt het van toepassing zijnde normbedrag van € 1 000.
- Het vergelijkingsbedrag is dus € (1 100 – 1 000 =) 100 hoger dan het van toepassing zijnde normbedrag.
- Deze € 100 wordt als inkomen in aanmerking genomen bij de bepaling van de hoogte van de inkomensvoorziening van A, die daarmee € (500 – 100 =) 400 bedraagt.
- Het gezamenlijke inkomen van A (€ 400 inkomensvoorziening) en B (€ 600 loon) bedraagt dus € 1 000 en is daarmee gelijk aan het van toepassing zijnde normbedrag voor gehuwden.

Voorbeeld 2 bij lid 5

Casus

Van een echtpaar met kinderen heeft partner C geen inkomen en recht op een inkomensvoorziening, partner D heeft geen inkomen en recht op bijstand omdat deze ouder is dan 27 jaar.

Uitwerking

- De inkomensvoorzieningsnorm voor C, die op grond van artikel 4 van dit wetsvoorstel wordt aangemerkt als alleenstaande ouder, bedraagt € 900.
- De bijstandsnorm voor D, die op grond van artikel 4, aanhef en lid b, van de WWB eveneens wordt aangemerkt als alleenstaande ouder, bedraagt € 900.
- Het vergelijkingsbedrag in deze situatie is € (900 + 900 =) 1 800.
- Zou D recht hebben op de inkomensvoorziening en geen inkomsten hebben dan bedraagt het van toepassing zijnde normbedrag van € 1 000.

- Het vergelijkingsbedrag is dus € (1 800 – 1 000 =) 800 hoger dan het van toepassing zijnde normbedrag.
- Om «kasrondjes» tussen dit wetsvoorstel en de WWB te voorkomen, is in artikel 28, vierde lid, voor deze situatie er in voorzien dat het normbedrag van de jongere wordt bepaald op het verschil tussen de gehuwdennorm (1 000) en de alleenstaande oudernorm (900), in deze casus dus 100.
- Het gezamenlijke inkomen van C (€ 100 inkomensvoorziening) en D (€ 900 bijstand) bedraagt dus €1 000 en is daarmee gelijk aan het van toepassing zijnde normbedrag voor gehuwden.

Voorbeeld bij lid 6

Casus

Een echtpaar zonder kinderen is leeft in verband met een proefscheiding gescheiden, maar niet duurzaam gescheiden. Partner E heeft geen inkomen en recht op een inkomensvoorziening, partner F heeft een loon van €800.

Uitwerking

- Beide partners worden in deze situatie als alleenstaande aangemerkt.
- Het inkomen van F is € (800 – 500 =) 300 hoger dan de alleenstaandennorm.
- Deze € 300 wordt als inkomen in aanmerking genomen bij de bepaling van de hoogte van de inkomensvoorziening van E, die daarmee € (500 – 300 =) 200 bedraagt.
- Beide partners beschikken nu over een inkomen gelijk aan de alleenstaandennorm van €500. E heeft de inkomensvoorziening ad € 200 plus € 300 van F, F heeft zijn loon van €800 minus de inkomensoverdracht van € 300 aan E.

Artikel 36 (voorschot)

Dit artikel regelt dat het college een voorschot op de inkomensvoorziening verleent binnen vier weken na aanvraag van een werkleeraanbod. Dit voorschot heeft de vorm van een renteloze geldlening en moet dan ook worden terugbetaald aan het college. Het college verleent geen voorschot in twee situaties. Ten eerste wordt geen voorschot verstrekt indien de jongereverwiltbaar- niet de benodigde gegevens aan het college overlegt of op een andere manier niet voldoende meewerkt. Daarnaast wordt geen voorschot verleend indien het al bij de aanvraag duidelijk is dat de jongere geen recht heeft op een inkomensvoorziening.

De hoogte van het voorschot bedraagt volgens het tweede lid in ieder geval 90% van de norm die, naar mag worden aangenomen, van toepassing zal zijn op de jongere, verminderd met zijn in aanmerking te nemen inkomen. Indien een inkomensvoorziening wordt toegekend, wordt in het derde lid bepaald dat deze voorziening zonder machtiging van de jongere met het voorschot verrekend wordt.

Artikel 37 (betaling inkomensvoorziening)

De vaststelling van de hoogte van de inkomensvoorziening, waarbij de financiële omstandigheden van de jongere van belang zijn, vindt net als de betaling per kalendermaand plaats. De vakantietoeslag wordt in de regel in juni betaald. In het tweede lid staat de mogelijkheid om voor de betaling en de vaststelling af te wijken van het eerste lid. Dit om maatwerk mogelijk te maken. In het derde lid staan specifieke uitzonderingen op de hoofdregel dat vaststelling per kalendermaand plaatsvindt. Het vierde lid bepaalt dat de inkomensvoorziening aan (rechthebbende) gehuwden gesplitst wordt uitbetaald. Indien men wil dat de gehele inkomens-

voorziening aan één van de gehuwden wordt uitbetaald, moeten de gehuwden hiertoe een verzoek indienen.

Uit het vijfde lid blijkt dat bij overlijden van een van de echtgenoten, de alleenstaande ouder of het laatste kind van gehuwden of de alleenstaande ouder, de inkomensvoorziening gedurende één maand wordt doorbetaald aan de overgebleven echtgenoot, de kinderen, de echtgenoten overeenkomstig artikel 37, vierde lid, of de alleenstaande. De hoogte van deze inkomensvoorziening wordt dan gesteld op de norm die gold ten tijde van het overlijden.

Artikel 38 (vervreemding, verpanding en beslag)

In het eerste lid wordt bepaald dat de inkomensvoorziening niet vatbaar is voor vervreemding of verpanding. Dit omdat deze voorziening is bedoeld om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Volgens het tweede lid is een voorwaarde voor beslaglegging op de inkomensvoorziening dat de jongere nog blijft beschikken over de beslagvrije voet. In het derde lid is bepaald dat de daar genoemde machtiging op elk moment kan worden herroepen. Dit ter bescherming van de jongere.

Artikel 39 (opschorten, herzien of intrekken recht op inkomensvoorziening)

In het eerste lid staan de situaties opgesomd waarin het college de bevoegdheid heeft om het recht op inkomensvoorziening op te schorten. Zo is opschorting van het recht op inkomensvoorziening mogelijk in het geval dat de jongere – verwijtbaar – bepaalde gegevens te laat of onvolledig verstrekt aan het college of op een andere manier onvoldoende meewerkt aan het onderzoek van het college of de jongere recht heeft op een werkleeraanbod of inkomensvoorziening. Voorts kan het recht op inkomensvoorziening worden opgeschort indien de jongere niet voldoet aan de verplichtingen uit hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. Dit betreft onder andere het niet voldoen aan de inlichtingenplicht.

In het tweede lid wordt bepaald dat het college de opschorting schriftelijk aan de jongere mededeelt. Daarbij vermeldt het college ook de termijn die de jongere heeft om het verzuim te herstellen.

Het college kan op grond van het derde lid een besluit tot toekenning van een inkomensvoorziening intrekken of herzien in twee gevallen. Ten eerste, indien het niet of niet behoorlijk nakomen van een aantal verplichtingen heeft geleid tot het ten onrechte verstrekken van een inkomensvoorziening of tot het verlenen van een te hoog bedrag aan inkomensvoorziening. Ten tweede gaat het om gevallen waarin door een fout van het college teveel aan inkomensvoorziening is verstrekt of ten onrechte inkomensvoorziening is verstrekt.

Dit geldt alleen indien de jongere dit redelijkerwijs had kunnen begrijpen. Indien het recht op een werkleeraanbod langer dan drie maanden is opgeschort, trekt het college het besluit tot toekenning van een inkomensvoorziening in. Deze intrekking werkt terug tot en met de dag waarop het recht op een werkleeraanbod werd opgeschort. Ook indien de jongere niet binnen de hersteltermijn het verzuim herstelt, trekt het college het besluit tot toekenning van een inkomensvoorziening in. Deze intrekking werkt terug tot en met de dag waarop het recht op inkomensvoorziening is opgeschort.

Artikel 40 (Verlagen bedrag inkomensvoorziening)

Indien de jongere de in het eerste lid bedoelde verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, verlaagt het college het bedrag van de inkomensvoorziening. Dit doet het college aan de hand van de verordening die dient te worden opgesteld op basis van artikel 12. Onder het niet nakomen van verplichtingen wordt ook verstaan het zich zeer ernstig misdragen.

Indien de jongere zich echter meermaals zeer ernstig misdraagt, is artikel 22 van toepassing. Dat artikel bepaalt dat indien de jongere zich herhaaldelijk zeer ernstig misdraagt, hij (tijdelijk) kan worden uitgesloten van het recht op een werkleeraanbod (en dus van het recht op inkomensvoorziening).

In het tweede lid is geregeld dat de inkomensvoorziening niet wordt verlaagd indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan overmacht. Het college moet op grond van het derde lid binnen drie maanden het besluit tot verlaging heroverwegen.

Artikel 41 (geen recht op inkomensvoorziening)

Dit artikel geeft weer welke personen geen recht hebben op een inkomensvoorziening. Het betreft ten eerste de jongeren die een door het college gedaan werkleeraanbod hebben geweigerd. Daarnaast hebben jongeren die een beroep kunnen doen op een voorliggende voorziening geen recht op een inkomensvoorziening. Deze voorliggende voorziening moet gezien haar aard en doel, passend en toereikend voor de jongere zijn. Of een voorziening passend en toereikend is, is afhankelijk van de omstandigheden en mogelijkheden van het individuele geval, en wordt mede bepaald door wat naar maatschappelijk inzicht aanvaardbaar wordt geacht. Voorts zijn jongeren van het recht op inkomensvoorziening uitgesloten voor zover uit hun houding en gedragingen ondubbelzinnig blijkt dat zij de verplichtingen, bedoeld in hoofdstuk 5, niet willen nakomen. In artikel 40 is al de mogelijkheid opgenomen om in geval van het niet nakomen van genoemde verplichtingen de inkomensvoorziening te verlagen. In dat geval dient het besluit tot verlaging in ieder geval na drie maanden heroverwogen te worden. Indien en zolang uit de houding en het gedrag van de jongere echter ondubbelzinnig blijkt dat hij niet wil voldoen aan de verplichtingen uit hoofdstuk 5, zijn de gevolgen ernstiger. In dit geval bestaat er geen recht meer op een inkomensvoorziening. Hierbij is het college ook niet verplicht om dit besluit na een bepaalde tijd te heroverwegen. Ook is werkstaking of uitsluiting van het werk een reden om de jongere geen recht op inkomensvoorziening toe te kennen. Voorts heeft de jongere die langer dan dertien weken per jaar of langer dan vier weken aaneengesloten in het buitenland verblijft geen recht op een inkomensvoorziening. Evenmin recht op de inkomensvoorziening heeft de jongere van wie het werkleeraanbod op grond van artikel 21 is ingetrokken, de jongere die rechtens zijn vrijheid is ontnomen en de jongere die militaire of vervangende dienstplicht vervult. Tot slot heeft de jongere wiens recht op een werkleeraanbod is opgeschort, gedurende de periode van die opschorting geen recht op een inkomensvoorziening.

Artikel 42 (aanpassen bedragen)

De in dit artikel genoemde bedragen en normen wijzigen van rechtswege wanneer het netto minimumloon wijzigt.

Hoofdstuk 5

Artikel 43 (inlichtingenplicht)

De in dit artikel vervatte inlichtingenplicht is een standaardbepaling die in tal van (socialezekerheids-)wetten voorkomt, toegespitst op de in die wetten geregelde materie. De inlichtingenplicht in dit wetsvoorstel ziet op alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op een werkleeraanbod en/of het recht op de inkomensvoorziening. In het eerste lid staat wat de jongere verplicht is mee te delen en is het verbod op dubbele gegevensuitvraag geregeld. Op grond van het tweede lid is de

jongere verplicht mee te werken. Doet hij dit niet, dan heeft het college de mogelijkheid om de inkomensvoorziening op te schorten (zie artikel 39). In het derde en vierde lid worden regels voorgesteld over de vaststelling van de identiteit van de jongere.

Artikel 44 (overige verplichtingen)

In dit artikel wordt een aantal verplichtingen voorgesteld waaraan de jongere, naast de andere in dit wetsvoorstel genoemde verplichtingen, moet voldoen. Dit betreft het meewerken aan een plan met betrekking tot arbeidsinschakeling. Dit plan wordt door of namens het college opgesteld in samenspraak met de jongere. Hieronder valt ook de verplichting om mee te werken aan een onderzoek naar de mogelijkheden van de jongere tot arbeidsinschakeling (onderdeel a). De jongere moet niet zodanige eisen aan de arbeid stellen dat hierdoor het krijgen of behouden van die arbeid wordt belemmerd. Dit onderdeel legt de jongere de verplichting op om zich zo op te stellen dat hij algemeen geaccepteerde arbeid kan en wil aanvaarden. De jongere kan door afwijkend gedrag, het stellen van irreële eisen of door ongebruikelijke werktijden een bemiddelingspoging belemmeren (onderdeel b). Verder moet de jongere meewerken aan het behoud of het bevorderen van zijn arbeidsbekwaamheid en aan activiteiten en werkzaamheden die zijn gericht op arbeidsinschakeling (onderdelen c en d). Werkzaamheden of activiteiten die aan de jongere zijn opgedragen moet hij naar zijn beste vermogen verrichten (onderdeel e). Ten slotte dient hij mee te werken aan noodzakelijke behandelingen van medische aard indien een arts dat geadviseerd heeft (onderdeel h).

Hoofdstuk 6

Artikel 45 (verstrekken gegevens en instellen onderzoek)

In het eerste lid wordt geregeld dat het college bepaalt wanneer welke gegevens door de jongere moeten worden verstrekt en op welke wijze en tijdstip die verstrekking moet plaatsvinden. Indien de gegevens op een andere manier (zoals beschreven in het eerste lid) verkregen kunnen worden, worden ze niet aan de jongere gevraagd. Op basis van het tweede lid kan het college onderzoek doen naar de juistheid en volledigheid van gegevens. Het onderzoek kan ertoe leiden dat het college het werkleeraanbod of de inkomensvoorziening herziet.

Artikel 46 (voorschot Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen)

In dit artikel wordt voorgesteld dat indien een inkomensvoorziening wordt verleend over een periode waarover het UWV een voorschot (op bijvoorbeeld een uitkering op grond van de Werkloosheidswet) terugvordert, deze inkomensvoorziening, ter verrekening, rechtstreeks door het college kan worden overgemaakt aan het UWV. Hiervoor is geen machtiging nodig van de jongere.

Artikel 47 (inlichtingenplicht werkgever)

Dit artikel ziet op de verplichting voor (ex-)werkgevers en (ex-)opdrachtgevers om aan het college inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de verstrekking van de inkomensvoorziening. Het gaat daarbij niet alleen om inlichtingen over de persoon die de inkomensvoorziening aanvraagt of ontvangt, maar ook om inlichtingen over de persoon van wie de kosten van die inkomensvoorziening kunnen worden teruggevorderd of op wie de kosten van die inkomensvoorziening kunnen worden verhaald.

Artikel 48 (inlichtingenplicht instanties)

De in het voorgestelde eerste lid genoemde instanties zijn verplicht, indien het college (in sommige gevallen het UWV) daar om vraagt, inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van dit wetsvoorstel. Deze instanties kunnen ook uit eigen beweging de inlichtingen verstrekken.

De verstrekking van inlichtingen kan geschieden door tussenkomst van het Inlichtingenbureau.

Verder zijn ook griffiers van colleges die met rechtspraak zijn belast, verplicht om aan het college (in sommige gevallen aan het UWV), inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van dit wetsvoorstel.

Het vierde lid regelt dat ook over andere personen dan de jongere die een werkleeraanbod of inkomensvoorziening aanvraagt of ontvangt, inlichtingen verstrekt kunnen worden. Dit betreft ten eerste personen van wie de kosten van die inkomensvoorziening kunnen worden teruggevorderd of op wie de kosten van die inkomensvoorziening kunnen worden verhaald. Daarnaast kunnen inlichtingen verstrekt worden over personen van wie het college vermoedt dat ze hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning als de jongere, of over personen van wie het college vermoedt dat ze hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning als de persoon van wie de kosten van de inkomensvoorziening kunnen worden teruggevorderd/verhaald.

Het vijfde lid bevat een procedureregule. Hierin is bepaald dat de inlichtingen schriftelijk (behoudens uitzonderingen) en binnen vier weken na het verzoek om inlichtingen moeten worden verstrekt.

Het zesde lid voorziet erin dat de instanties, genoemd in het eerste lid, onderdelen a tot en met k, van dit artikel met het college (of het Inlichtingenbureau) desgevraagd afspraken over wijzigingen van eerder verstrekte inlichtingen.

In het zevende tot en met tiende lid staan grondslagen om bepaalde onderwerpen bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur te regelen. Voor de leden zeven, acht en tien, zal aansluiting worden gezocht bij het Besluit Inlichtingenbureau gemeenten. Voor het negende lid kan aansluiting gezocht worden bij het Besluit Inburgering.

In het elfde lid wordt bepaald dat de Minister van Justitie informatie over personen die rechtens hun vrijheid is ontnomen verstrekt indien die inlichtingen van invloed kunnen zijn op het recht op een werkleeraanbod of een inkomensvoorziening.

Artikel 49 (inlichtingenverplichting gemeenten)

Het college wordt verplicht om inlichtingen te verstrekken aan een aantal instanties indien deze instanties daar om vragen. Het college kan deze informatie ook uit eigen beweging verstrekken. In de onderdelen a tot en met h van het eerste lid worden de instanties genoemd aan wie inlichtingen worden verstrekt en welke informatie in dat geval kan worden gegeven. Het derde lid regelt dat met het proportionaliteitsbeginsel rekening moet worden gehouden bij de verstrekking van de inlichtingen. Op basis van het vierde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de gevallen waarin en de manier waarop gegevens dienen te worden verstrekt. Op grond van het vijfde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere instanties worden aangewezen waaraan ook inlichtingen door het college moeten worden verstrekt.

Artikel 50 (burgerservicenummer)

In het eerste en tweede lid wordt geregeld dat het burgerservicenummer

wordt geregistreerd en gebruikt bij verstrekking van gegevens door het college, het Inlichtingenbureau en andere instanties. Ook wordt er geregeld dat re-integratiebedrijven het burgerservicenummer slechts gebruiken voor zover dat nodig is voor bepaalde werkzaamheden. Aan jongeren die een inkomensvoorziening ontvangen maar nog geen burgerservicenummer hebben, verstrekt de Minister van Financiën op grond van het derde lid, een burgerservicenummer.

Artikel 51 (vermoeden misdrijf)

In dit artikel staat dat indien het college vermoedt dat er een misdrijf is begaan tegenover bepaalde overheidsorganen (binnenlands en buitenlands) die uitkeringen verstrekken, verstrekkingen doen, dan wel bijdragen heffen, het college deze organen hiervan op de hoogte moet brengen.

Artikel 52 (geheimhoudingsplicht)

Personen die betrokken zijn bij de uitvoering van dit wetsvoorstel hebben een geheimhoudingsplicht. Zij mogen informatie over personen of zaken die voortvloeien uit die uitvoering alleen bekendmaken voor zover het voor de uitvoering van dit wetsvoorstel noodzakelijk is of indien het op grond van dit wetsvoorstel is toegelaten. Op deze geheimhoudingsplicht bestaat een aantal uitzonderingen (tweede lid). Dit betreft het geval dat een wettelijk voorschrift verplicht tot bekendmaking (onderdeel a), het geval dat de betrokkene instemt met verstrekking van de gegevens (onderdeel b), of dat de gegevens niet te herleiden zijn tot een individu (onderdeel c). Er kunnen alleen gegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek worden verstrekt voor zover het verspreken van deze informatie de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet onevenredig schaadt (derde lid). De persoon die op grond van de artikelen 47 tot en met 52 informatie verstrekt moet uitzoeken of de persoon die de gegevens ontvangt redelijkerwijs bevoegd is om deze te ontvangen. Dit om te voorkomen dat er informatie wordt verstrekt aan onbevoegden.

Hoofdstuk 7

Artikel 53 (bevoegdheid terugvordering)

Het college krijgt in een aantal gevallen de mogelijkheid om kosten van de inkomensvoorziening terug te vorderen. Deze gevallen zijn opgesomd in de onderdelen a tot en met d van het eerste lid.

Onderdeel a heeft geen nadere toelichting. Indien het college een voorschot op een inkomensvoorziening heeft verleend (zie artikel 36), en achteraf blijkt dat de persoon aan wie dat voorschot is verleend, geen recht heeft op een inkomensvoorziening, kan het voorschot worden teruggevorderd (onderdeel b). Op grond van onderdeel c kan worden teruggevorderd indien een persoon met terugwerkende kracht over middelen blijkt te beschikken over een periode waarin hij inkomensvoorziening ontving. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een jongere met terugwerkende kracht over een periode een uitkering krijgt toegekend. Indien het college de inkomensvoorziening onverschuldigd heeft betaald, kunnen de kosten van de inkomensvoorziening alleen teruggevorderd worden indien de jongere dit redelijkerwijs had kunnen begrijpen (onderdeel d).

Indien het college van een gemeente tijdelijk voor het college van een andere gemeente een taak heeft waargenomen als bedoeld in artikel 16, derde lid, dient de terugvordering van de inkomensvoorziening plaats te vinden door het college van laatstgenoemde gemeente.

Op grond van het derde lid kunnen gecumuleerde inkomsten die in één keer worden uitbetaald over de drie daaropvolgende maanden verrekend

worden met de inkomensvoorziening. In deze gevallen hoeft er dus niet overgegaan te worden tot terugvordering.

Ook op de vordering betrekking hebbende kosten, zoals loonbelasting en premies voor de socialezekerheidswetten, kunnen door het college worden teruggevorderd. Dit kan echter alleen indien deze kosten door het college niet verrekend kunnen worden met de kosten die door het college moeten worden afgedragen.

Het vijfde lid bevat een vervaltermijn. Indien een besluit tot terugvordering is gegrond op het eerste lid, onderdeel d, kunnen slechts die kosten worden teruggevorderd die gemaakt zijn in de twee jaar direct voorafgaande aan het besluit tot terugvordering. Dat betekent dus dat kosten die meer dan twee jaar voor dat besluit zijn gemaakt niet teruggevorderd kunnen worden. Hierdoor wordt de rechtszekerheid gewaarborgd.

Artikel 54 (terugvordering echtgenoten)

Indien een inkomensvoorziening had moeten worden verleend op basis van de norm voor gehuwden, maar dit niet is gebeurd omdat de jongere bepaalde verplichtingen niet is nagekomen (onder andere de inlichtingenplicht), kan ook van de persoon worden teruggevorderd met wiens inkomsten rekening had moeten worden gehouden. In de praktijk gaat het om iemand die samenwoont, dit niet doorgeeft aan het college, en om die reden een inkomensvoorziening voor een alleenstaande (ouder) ontvangt. In dat geval kan ook van de persoon met wie de jongere samenwoont worden teruggevorderd. Tevens wordt bepaald dat beide personen hoofdelijk aansprakelijk zijn.

Artikel 55 (nadere bepalingen terugvordering)

Uit het eerste lid vloeit voort dat de persoon van wie teruggevorderd wordt verplicht is om die inlichtingen te verstrekken die met het oog op de terugvordering van belang zijn.

In het tweede lid wordt de bevoegdheid tot het uitvoeren van een dwangbevel geregeld. Een dwangbevel levert een executoriale titel op in de zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Indien de persoon van wie teruggevorderd wordt algemene bijstand of een uitkering op grond van de in het derde lid genoemde regelingen ontvangt, kan het college de kosten die teruggevorderd moeten worden, verrekenen met die bijstand of die uitkering.

In het vierde lid wordt de mogelijkheid tot het leggen van vereenvoudigd derdenbeslag geregeld. Indien het college gebruik maakt van vereenvoudigd derdenbeslag, wijkt de bekendmaking van het dwangbevel af van de hoofdregel zoals die in de Awb is vastgelegd. De bekendmaking vindt in dat geval plaats door het per post toezenden van het dwangbevel aan de persoon van wie wordt teruggevorderd.

Uit het vijfde lid blijkt dat als niet aan de inlichtingenplicht wordt voldaan, het college kan verrekenen (onderdeel a) en invorderen bij dwangbevel (onderdeel b) zonder dat rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet.

De vordering is een preferente vordering en volgt onmiddellijk na de vorderingen in artikel 288 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 56 (verhaal)

In paragraaf 6.5 van de Wet werk en bijstand staan de regels omtrent verhaal van kosten van bijstand. Deze regels zullen van overeenkomstige toepassing worden op het verhaal van kosten van de inkomensvoorziening.

Hoofdstuk 8

Het onderhavige hoofdstuk bevat aanpassingen van andere wetten.

Artikel 57 (wijziging van de Wet werk en bijstand)

Onderdeel A

Het onderhavige onderdeel betreft een technische aanpassing van de WWB. Voor die onderdelen van artikel 2 van de WWB die onderscheidenlijk betrekking hebben op de premies volksverzekeringen en de premie werknemersverzekeringen wordt verwezen naar de Wet financiering sociale verzekeringen.

Onderdeel B

In artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de WWB volgt een opsomming van socialezekerheidswetten. Hieraan wordt de naam van dit wetsvoorstel toegevoegd.

Onderdeel C

Artikel 9 van de WWB wordt gewijzigd omdat door dit wetsvoorstel jongeren onder de 27 jaar geen recht meer hebben op algemene bijstand op grond van de WWB.

Onderdeel D

Artikel 9a artikel wordt ingevoegd bij het bij koninklijke boodschap van 27 juni 2008 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen in verband met het opnemen van nadere bepalingen met betrekking tot de plicht tot arbeidsinschakeling van een alleenstaande ouder met een kind dat de leeftijd van vijf nog niet heeft bereikt (Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders) (Kamerstukken II 2007/08, 31 519, nr. 2). Indien dat artikel tot wet wordt verheven en in werking treedt, is het van belang dat bij de toepassing van dat artikel mede rekening wordt gehouden met de periode waarin toepassing is gegeven aan artikel 17, vierde lid, van het onderhavige wetsvoorstel.

Onderdeel E

De uitzonderingsgrond in artikel 13, eerste lid, onderdeel e, van de WWB dient alleen van toepassing te zijn op het recht op bijzondere bijstand. Dit omdat jongeren onder de 27 al zijn uitgesloten van het recht op algemene bijstand.

De uitzonderingsgrond in artikel 13, tweede lid, onderdeel a, is overbodig, aangezien in het nieuwe onderdeel a wordt bepaald dat personen onder de 27 jaar geen recht hebben op algemene bijstand.

Onderdelen F, G, H, K en M

Deze wijzigingen vloeien allemaal voort uit het voorstel om jongeren onder de 27 jaar uit te sluiten van het recht op algemene bijstand op grond van de WWB.

Onderdelen I, J, L, N en O

In deze onderdelen worden verwijzingen in artikelen aangepast.

Onderdeel P

De aanpassing van artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de WWB voorziet samen met de aanpassing van artikel 1 van de Wet participatiebudget (zie artikel 58) in de financiering van dit wetsvoorstel.

Artikel 58 (Wijziging van de Wet participatiebudget)

Zie de toelichting op artikel 57, onderdeel O.

Artikel 59 (Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen)

Bij de wijziging van de Wet SUWI wordt uitgegaan van de tekst van de Wet SUWI zoals die komt te luiden met ingang van 1 januari 2009. In de verschillende onderdelen van artikel 59 wordt aan artikelen van de Wet SUWI een verwijzing naar de naam van dit wetsvoorstel toegevoegd.

Artikel 60 (Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering)

Dit betreft een technische aanpassing. In artikel 475d, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt verwezen naar de normen van artikel 20 van de WWB. Aangezien artikel 20 van de WWB komt te vervallen (omdat dit artikel normen bevat voor personen onder de 21 jaar), dient naar een ander artikel verwezen te worden. Voorgesteld wordt om te verwijzen naar de artikelen 26 en 28 van dit wetsvoorstel. Dit omdat deze normen gelijk zijn aan de normen van het huidige artikel 20 van de WWB.

Artikelen 61 tot en met 83 (Wijziging verscheidene wetten)

In deze wetten wordt in een aantal artikelen een verwijzing naar dit wetsvoorstel toegevoegd. Aangezien in de desbetreffende artikelen op dit moment wordt verwezen naar de WWB, dient in de meeste gevallen ook een verwijzing naar dit wetsvoorstel opgenomen te worden.

Hoofdstuk 9

Artikel 84 (overgangrecht)

Teneinde te voorkomen dat jongeren die een uitkering op grond van de WWB ontvangen en in dat kader ondersteund worden bij de toegeleiding naar algemeen geaccepteerde arbeid, vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel abrupt onder een ander regiem komen te vallen, voorziet het onderhavige artikel erin dat die jongere nog maximaal twaalf maanden onder het regiem van de WWB kunnen blijven vallen.

Artikel 85 Aanwijzing minister

De uitvoering van de nieuwe wet en vooral de effecten daarvan zullen op basis van beleidsinformatie worden gemonitord. Waar intensivering of verbetering van gemeentelijke uitvoering of rijksbeleid wenselijk wordt geacht, zal dat gaan geschieden in bestuurlijk overleg met gemeenten en andere belanghebbenden. In lijn met de kabinetsreactie op het rapport «Van specifiek naar generiek» (van de commissie Oosting) is in dit wetsvoorstel geen specifiek toezichtsarrangement opgenomen. Omdat de financiering van de nieuwe wet aansluit bij het WWB inkomensdeel en het participatiebudget en daarnaast geen specifieke geldstroom richting gemeenten zal kennen, heeft in het kader van «Single information, single audit» ook niet tot extra uitvraag gekomen te worden. De afwezigheid van extra uitvraag laat onverlet dat Onze Minister met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van deze wet ernstige tekortkomingen kan constateren. In een dergelijk geval dient Onze minister de bevoegdheid te hebben om een aanwijzing aan het college te geven. Vanwege de gekozen financieringssysteem is dienaangaande aangesloten bij de WWB.

Artikel 87 Verslag over de uitvoering

Het college dient jaarlijks een verslag in bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de uitvoering van dit wetsvoorstel. Voorgesteld wordt om dit te regelen op een soortgelijke manier waarop het voor de WWB is geregeld. Ook dient er een voorlopig verslag ingediend te worden. Dit kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gebruiken bij de verantwoording tegenover het parlement in mei. Op basis van het derde lid kunnen bij ministeriële regeling regels gesteld worden over onder andere het verslag en voorlopig verslag. Hiervoor zal aansluiting gezocht worden bij de Regeling WWB.

Artikel 88 Informatievoorziening

Het college en de gemeenteraad moeten bepaalde informatie aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekken indien hij hierom verzoekt. In het tweede lid staat dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deze informatie vraagt in het kader van een door hem opgesteld beleidsplan. Dit om te voorkomen dat er te veel (ongerichte) informatie vanuit gemeenten wordt aangeleverd. Ten slotte wordt in het derde lid geregeld dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld over de informatie die het college en de gemeenteraad moeten verstrekken. Hierbij zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de Regeling statistiek WWB, IOAW, IOAZ en WWIK.

Artikel 89 Begrip besluit, cassatie en onverwijld financiële ondersteuning

Met betrekking tot het begrip besluit, het instellen van beroep in cassatie en het onverwijld verlenen van financiële ondersteuning zijn de artikelen 79 tot en met 81 van de Wet werk en bijstand van overeenkomstige toepassing.

Artikel 91 Inwerkingtreding

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat verschillende artikelen of onderdelen daarvan op verschillende bij koninklijk besluit te bepalen, tijdstippen in werking treden. Dit is met name van belang voor artikel 57, onderdeel C, dat betrekking heeft op een wijziging van artikel 9a van de Wet werk en bijstand. Dat artikel wordt ingevoegd bij het bij koninklijke boodschap van 27 juni 2008 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen in verband met het opnemen van nadere bepalingen met betrekking tot de plicht tot arbeidsinschakeling van een alleenstaande ouder met een kind dat de leeftijd van vijf nog niet heeft bereikt (Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders) (Kamerstukken II 2007/08, 31 519, nr. 2). De in artikel 57, onderdeel C, van dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassing van artikel 9a van de Wet werk en bijstand is uiteraard alleen van belang indien het hiervoor genoemde wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt. De mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voorziet erin dat de wijziging van artikel 9a van de WWB gelijktijdig met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel plaatsvindt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tekent deze memorie van toelichting mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb