

Vergaderjaar 2008–2009

**31 775**

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

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 16 februari 2009

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de bijdragen van de verschillende fracties aan het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. De leden van verschillende fracties hebben echter nog vragen over een aantal onderdelen van de voorgestelde wijzigingen. De commissie geeft aan dat zij – onder voorbehoud van een voldoende beantwoording van de in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen – de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid acht.

In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het verslag.

#### **1. Algemeen**

De leden van de SP-fractie delen het streven naar een sluitende aanpak voor schoolverlaters en jeugdige werklozen. Of dit voorstel daarin, voorziet betwijfelen deze leden. Zij vragen waarom de regering heeft gekozen voor voorliggend wetsvoorstel in plaats van een plan tegen de jeugdwerkloosheid. Voorts vragen deze leden of met de huidige kredietcrisis juist een grootschalig plan om jongeren aan het werk te helpen niet veel noodzakelijker is dan het optuigen van nieuwe wetgeving. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de doelen van dit wetsvoorstel ook gerealiseerd kunnen worden in een tijd van toenemende werkloosheid en een steeds minder grote vraag naar arbeid. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering haar visie te geven over een eventuele «belemmerende» doorkruising van actieve lokale beleidsvoering van het wetsvoorstel en de eventuele gevolgen hiervan. De fractieleden van de SGP vragen een reactie van de regering op de stellingen van de VNG, FNV, FNV-jong en Divosa zoals verwoord in de brief gericht aan de Tweede Kamer d.d. 15 januari 2009.

Met de leden van de SP- en GroenLinks-fractie is de regering het eens over de noodzaak om jongeren aan het werk te helpen. Jongeren moeten aan het werk kunnen en/of een opleiding kunnen volgen. Er is echter een groot deel van de jongeren dat niet meedoet aan onze samenleving. Er

zitten op dit moment ruim 25 000 jongeren in de bijstand. Deze jongeren hebben geen werk en gaan niet naar school. Zo dreigt een verloren groep jongeren te ontstaan, wier toekomstperspectief somberder wordt naarmate ze langer aan de kant staan, zeker in de huidige economische situatie. De regering vindt het sociaal niet aanvaardbaar en economisch niet verantwoord dat jongeren langs de zijlijn staan. Daarom acht de regering het noodzakelijk om deze jongeren te activeren en bijstandsafhankelijkheid tegen te gaan. Het wetsvoorstel Wet Investeren in Jongeren (WIJ), dat ziet op jongeren tot 27 jaar, verplicht gemeenten aan jongeren een werkleeraanbod te doen. Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de afspraak in het Coalitieakkoord over een leer/werkplicht voor jongeren tot 27 jaar. Het gaat om investeren in de toekomst van jongeren en de versterking van hun startpositie op de arbeidsmarkt. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering, gemeenten en jongeren. Aan de regering is het om te faciliteren, aan de gemeenten om te instrumenteren en aan de jongeren om de geboden kansen te benutten. Dit wetsvoorstel voorziet er in dat voor jongeren het recht om te werken en/of te leren vóór het recht op een uitkering komt te staan. Het is aan de gemeente om dit nieuwe recht van de jongeren op een werkleeraanbod vorm en inhoud te geven (en zonodig een inkomensvoorziening toe te kennen). De gemeenten hebben de taak en de plicht om alle jongeren die zich melden bij de hand te nemen, ze een baan aan te bieden of voor een opleiding te zorgen. Het is aan de jongere om het werkleeraanbod aan te vragen en daar aan mee te werken. Er moet bij alle jongeren die niet actief zijn een *sense of urgency* ontstaan dat men op jonge leeftijd moet werken en/of leren om een toekomst op te bouwen. De regering kiest er voor een aparte regeling buiten de Wet werk en bijstand (WWB) om zo te onderstrepen dat jongeren niet in de bijstand horen.

Met het voorliggende wetsvoorstel introduceert de regering een andere vorm van bestaansminimum voor jongeren tot 27 jaar. Evenals bij de WWB vloeit dit bestaansminimum voort uit het grondwettelijke en internationaalrechtelijke recht op een sociaal vangnet. De meerwaarde van het werkleerrecht ten opzichte van de WWB is dat jongeren een wezenlijk ander recht krijgen: recht op een werkleeraanbod. Het werkleerrecht heeft ten opzichte van de WWB het omgekeerde uitgangspunt: «bijstand mits» wordt vervangen door «geen uitkering tenzij».

Deze paradigmawisseling garandeert jongeren niet louter de uitkering maar activiteiten gericht op een duurzame arbeidsparticipatie die tegelijkertijd een bron van inkomsten vormen zodat zij zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt dat gemeenten op deze wijze in jongeren investeren. Veel gemeenten doen dit reeds succesvol met de WWB. Maar de kwetsbaarheid en het belang tot activering van de jongeren die nu aan de kant staan, rechtvaardigt extra aandacht van alle gemeenten, zodat elke jongere ook daadwerkelijk een op maat gesneden aanbod krijgt. Niemand mag al op jeugdige leeftijd het stempel van de bijstand opgeplakt krijgen. Daarom kiest de regering ervoor het werkleerrecht in een aparte wet te regelen. Met het werkleerrecht als een landelijke regeling wil de regering waarborgen dat *alle* gemeenten even voortvarend de strijd aangaan tegen de jeugdwerkloosheid. Bovendien is het voor de gemeenten die nu nog geen gerichte actie ondernemen voor jongeren een steun in de rug, een aansporing om er echt werk van te maken. De paradigmawisseling beoogt dat *alle* jongeren, ongeacht in welke gemeente zij wonen en ongeacht de kosten die moeten worden gemaakt om te komen tot duurzame arbeidsparticipatie, ook daadwerkelijk een aanbod van de gemeenten krijgen. Deze paradigmawisseling in een afzonderlijke regeling geeft gestalte aan de intentie dat het niet alleen belangrijk is om jongeren uit de bijstand te halen, maar ook de (gedachte aan) bijstand uit de jongeren te halen.

Dit wetsvoorstel waarborgt tevens de continuïteit. Met het werkleeraanbod zorgen gemeenten dat jongeren maximale kansen krijgen om *duurzaam* mee te doen. De gemeenten doen dit totdat de duurzame arbeidsparticipatie ook daadwerkelijk is gelukt.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP- en CU-fractie hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de huidige economische crisis merkt de regering het volgende op. Het hoofddoel van het voorliggende wetsvoorstel is duurzame arbeidsparticipatie van jongeren in regulier werk. Het bereiken van dit hoofddoel kan onder druk komen te staan in een tijd van toenemende werkloosheid en een steeds minder grote vraag naar arbeid. Dit wetsvoorstel biedt ook in de laagconjunctuur een waarborg voor het recht van jongeren op een leer- of werkplek. De gemeenten kunnen bij jongeren scholing (leeraanbod, stages of werkervaringsplaatsen) inzetten om beroepsvaardigheden op peil te houden of nieuwe vaardigheden te verwerven. Deze zijn nodig om betere kansen op de arbeidsmarkt te verkrijgen. Om die reden biedt dit wetsvoorstel juist in tijden dat het economisch minder gaat een beter perspectief dan uitkeringsafhankelijkheid.

Ook de houdbaarheid van de verzorgingsstaat vraagt dat jongeren zo veel mogelijk werken en/of leren. Met dit wetsvoorstel is om die reden tevens aangesloten bij de aanbevelingen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) terzake, waarin deze raad voorstelt om het recht op een uitkering voor werkloze jongeren te vervangen door een recht op werk of opleiding<sup>1</sup>.

De regering ziet in het vorenstaande geen doorkruising van actieve lokale beleidsvoering. De regering onderschrijft met dit wetsvoorstel het principe van decentrale uitvoering en primaire verantwoordelijkheid bij gemeenten. Gemeenten zijn bij uitstek in staat om bij arbeidsinschakeling het noodzakelijke maatwerk te leveren en zo het oplossend vermogen op lokaal niveau optimaal te benutten. De regering wil actieve lokale beleidsuitvoering uitbreiden en versterken door alle gemeenten aan te zetten tot actieve lokale beleidsuitvoering gericht op jongeren. Hiertoe wordt de huidige aanspraak op een re-integratievoorziening voor jongeren vervangen door het recht op een werkleeraanbod, zodat niet de uitkering voorop staat maar de toetreding tot de arbeidsmarkt. De regering beoogt met dit wetsvoorstel dat de gemeenten voor jongeren een dergelijk beleid voeren; hoe de gemeenten een actief lokaal beleid uitvoeren is aan de gemeenten. Met de toespitsing op de groep jongeren wordt getreden in de gemeentelijke beleidsvrijheid waar het de evenwichtige benadering van verschillende groepen betreft. Dit zo zijnde is de regering van mening dat de, ook door vraagstellers onderschreven, noodzaak om jongeren aan het werk te helpen zulks rechtvaardigt. Ook in het deelakkoord Participatie van het tussen rijk en gemeenten afgesloten bestuursakkoord «Samen aan de slag» is dit onderschreven met de afspraak dat «de gemeenten worden verplicht een leer/werk-aanbod te doen, voor jongeren die een beroep op de gemeente doen».

De leden van de CDA-fractie vragen de regering schematisch in beeld te brengen welke nieuwe instrumenten het wetsvoorstel gemeenten biedt ten opzichte van de WWB. De leden van de SGP fractie vragen de reactie van de regering op de stelling van de VNG dat dit wetsvoorstel gemeenten geen nieuwe instrumenten biedt die kunnen helpen bij de uitvoering van de wet.

In antwoord op deze vragen wil de regering opmerken dat bij het voorliggende wetsvoorstel gemeenten het huidige re-integratieinstrumentarium van de WWB ter beschikking staat. Daartoe behoren ook voorzieningen zoals sociale activering, schuldhulpverlening en nazorg. Dit re-integratie-

---

<sup>1</sup> WRR, «De verzorgingsstaat herwogen», 2007.

instrumentarium biedt een zeer breed spectrum van mogelijkheden voor de invulling van het werkleeraanbod. Gemeenten hebben bij de uitvoering van de WWB het nut van dit -re-integratieinstrumentarium eerder laten zien. Er is daarom geen aanleiding om in dit instrumentarium wijzigingen aan te brengen. Met dit wetsvoorstel introduceert de regering de verplichting voor gemeenten om aan *alle* jongeren die erom vragen daadwerkelijk een aanbod te doen om te voorkomen dat jongeren in de bijstand aangevoelen blijven op een inkomensvoorziening. Deze verplichting biedt de gemeente ruimte het bestaande re-integratieinstrumentarium voor alle jongeren in te zetten.

De leden van de CDA-fractie vragen om een schematisch overzicht van de nieuwe regels die het wetsvoorstel gemeenten oplegt en regels die vervallen.

Een regel die vervalt, is de regel uit artikel 30, tweede lid, onderdeel b, WWB waarin is geregeld dat de gemeenteraad regels moet opnemen in een verordening over het niet gelijktijdig gebruik maken van de bevoegdheid bedoeld in artikel 28 en artikel 29, eerste lid, WWB (verlaging van norm/toeslag bij schoolverlaters en jongeren van 21 en 22 jaar). Deze cumulatie van verlaging is, gelet op de nieuwe lagere norm voor 21- en 22-jarige, overbodig.

De nieuwe regels hebben betrekking op de wijziging van de aanspraak van de jongere op een re-integratievoorziening in het recht op een werkleeraanbod dat gericht moet zijn op duurzame arbeidsparticipatie en de daarmee samenhangende verplichtingen<sup>1</sup>, op de inkomensvoorziening en de daarmee samenhangende verplichtingen<sup>2</sup> en op de cliëntenparticipatie van jongeren<sup>3</sup>.

De leden van de SP-fractie vragen hoe groot de belasting is voor de gemeenten om deze nieuwe wet op een juiste wijze in te voeren. Voorts vragen deze leden welke extra voordelen die niet in de WWB zijn opgenomen dit voorstel oplevert voor gemeenten. Ook de leden van de SGP-fractie informeren naar de administratieve lasten en aanpassingen van de gemeentelijke werkwijze die met dit wetsvoorstel gepaard gaan. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de intensivering toch zal leiden tot meer sturing naar de gemeenten toe en daardoor meer lastendruk. Verder vragen deze leden of deze niet sowieso toeneemt nu deze taakstelling in een nieuwe wet wordt vormgegeven en niet als een toevoeging aan of wijziging van de WWB.

Conform het advies van het Uitvoeringspanel heeft de regering waar het betreft de uitvoering van dit wetsvoorstel maximaal aangesloten bij de bestaande WWB-praktijk. Normensystematiek, middelentoets, verhaal en terugvordering en financiering wijken niet of nauwelijks af van de WWB. Hier kan enige extra belasting ontstaan voor de gemeenten doordat de administratie van het wetsvoorstel WIJ naast die van de WWB komt. Daar staat tegenover dat er minder uitkeringen behoeven te worden verstrekt en er dus minder administratieve werkzaamheden zullen zijn. Op het punt van de arbeidsinschakeling veranderen de werkzaamheden van de gemeenten doordat de aanspraak van de jongeren op een re-integratievoorziening wordt vervangen door het recht op een werkleeraanbod dat gericht is op duurzame arbeidsinschakeling. In hoeverre dit een grotere belasting betekent voor een gemeente is afhankelijk van de wijze waarop die gemeente thans invulling geeft aan de arbeidsinschakeling van jongeren. Geeft de gemeente al optimaal invulling aan de sluitende aanpak dan leidt dit wetsvoorstel niet tot meer werkzaamheden. Wel zullen de werkzaamheden mogelijk versneld moeten worden uitgevoerd

<sup>1</sup> Artikelen 11, 12, eerste lid, onderdeel a, 13, 18, 19 en 44 van het voorliggende wetsvoorstel.

<sup>2</sup> Artikelen 7, 25, tweede lid, 28, tweede lid, onderdeel e, en 28, vierde lid, en 41 van het voorliggende wetsvoorstel.

<sup>3</sup> Artikel 12, eerste lid, onderdeel d, juncto tweede lid, van dit wetsvoorstel.

omdat het recht op een werkleeraanbod ingaat op het moment van aanvraag en er dus geen uitlooptijd van een (half) jaar geldt. Een voordeel van de systematiek van het voorliggende voorstel van wet ten opzichte van de WWB is dat de gemeenten niet eerst het recht op uitkering hoeven vast te stellen om vervolgens met een tijdelijke gehele of gedeeltelijke weigering te komen als de jongere niet meewerkt aan de arbeidsinschakeling. Weigert de jongere een werkleeraanbod op grond van het wetsvoorstel WIJ dan bestaat geen recht op een uitkering. Dit kan een positieve invloed hebben op de bereidheid van de jongeren om mee te werken aan de arbeidsinschakeling, wat zowel een voordeel is voor de jongere als voor de gemeente. Voorts is bij een weigering niet de gemeente maar de jongere aan zet. Bij de WWB moet de gemeente na een tijdelijke weigering het recht weer opnieuw gaan vaststellen en is de weigering voor de jongere onomkeerbaar. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet erin dat de jongere kan terugkomen op een eerdere weigering van een werkleeraanbod en daardoor deze gevolgen van die weigering per direct ongedaan kan maken. Maar wanneer de jongere niet wil werken of leren betekent dit dat er geen aanspraak bestaat op financiële ondersteuning. Het is dus een verantwoordelijkheid voor de jongere zelf om de kansen die worden geboden ook daadwerkelijk te benutten. Die verantwoordelijkheid van de jongeren om zich actief op te stellen in de samenleving wordt in het voorliggende wetsvoorstel verder versterkt: werken en/of leren gaat vóór de toegang tot een uitkering.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de regering garandeert dat er door gemeenten maatwerk wordt geleverd.

Het uitgangspunt van het voorliggende wetsvoorstel is het individualiteitsbeginsel. 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. Van groot belang is dat de gemeenten aan het werkleerrecht zonedig invulling geven als een reeks van voorzieningen met als doel de duurzame arbeidsparticipatie. De gemeente moet de vorderingen van de jongere dus blijven volgen tot diens duurzame arbeidsparticipatie een feit is. Bij een grotere afstand tot de arbeidsmarkt betekent het werkleerrecht dus meer dan een recht op een eenmalige voorziening. Dit wetsvoorstel bepaalt dat de gemeente de voortgang van het re-integratieproces dient te bewaken en indien nodig ambtshalve een volgend werkleeraanbod dient te doen.

Hoeveel tijd heeft een gemeente om een werkleeraanbod aan een jongere te doen (waarbij de jongere recht heeft op een inkomensvoorziening) vragen de leden van de SP-fractie.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) moet de gemeente binnen een termijn van acht weken een besluit nemen op het verzoek om een werkleeraanbod.

De leden van de SP-fractie vragen naar de beperkingen van de huidige WWB ten aanzien van de participatie van kansarme jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De leden van SP-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de verklaring waarom gemeenten de jongeren binnen de WWB kennelijk niet voldoende hebben kunnen activeren. De leden van de PvdA-fractie vraagt naar inzicht waarom 49% van de jongeren in de WWB tot nu toe geen ondersteuning voor re-integratie hebben gehad. Tenslotte vragen de leden van SP-fractie naar voorbeelden van gemeenten die wel en niet succesvol zijn ten aanzien van de jongeren-aanpak.

In antwoord op de vragen van de leden van SP-fractie naar de beperkingen van de huidige WWB, merkt de regering allereerst op dat de sluitende aanpak voor jongeren binnen de WWB in de periode sinds 2003 een

stijgende lijn laat zien. Desondanks staan nog veel jongeren aan de kant. De regering vindt het uitermate zorgelijk dat er op dit moment ruim 25 000 jongeren in de bijstand zitten. Van deze jongeren was in 2007 52% binnen zes maanden na de instroom nog steeds werkloos en kreeg geen ondersteuning van de gemeente. Dit percentage bedroeg in 2006 nog 49%. Voor de niet – uitkeringsgerechtigde jongeren tot 23 bedraagt dit zogenoemde hiaatpercentage zelfs 70% (71% in 2006). Vermoedelijk ligt dit percentage iets hoger, omdat het hiaatpercentage de doelgroep tot 23 jaar aangeeft. Jongeren van 23 jaar tot 27 jaar zijn hier niet meegenomen.

De WWB biedt gemeenten beleidsvrijheid en de mogelijkheid maatwerk te bieden in de uitvoering van de WWB. Gevolg is dat gemeenten een verschillende aanpak met een keuze uit verschillende instrumenten hanteren en dus ook verschillende resultaten boeken. Gemeenten die de re-integratie van jongeren voortvarend aanpakken hebben een laag hiaatpercentage. Doordat gemeenten beleidsruimte hebben is het lastig aan te geven wat exact de achtergrond is van het huidige hiaatpercentage.

Verschillende gemeenten boeken resultaten met re-integratie van jongeren, maar de hiaatpercentages voor jongeren laten zien dat hier nog forse winst te boeken is. In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie en ChristenUnie-fractie wat de voornaamste redenen zijn dat het sommige gemeenten minder goed lukt om kansarme jongeren succesvol naar een plaats op de arbeidsmarkt te begeleiden, wijst de regering op de gezamenlijke reactie van de VNG en andere maatschappelijke organisaties op dit wetsvoorstel aan uw Kamer (brief d.d. 15 januari 2009). In deze reactie geeft de VNG aan dat het gemeenten minder goed lukt om tot goede resultaten te komen in het geval er sprake is van jongeren met samenlopende complexe problemen. Voorbeelden van gemeenten die wel en niet succesvol zijn met jongerenaanpak en daarmee het uitlichten van individuele gemeenten, acht de regering in het kader van deze nota niet passend. Om de activering te verbreden naar een kansarme groep jongeren en in het geheel de focus op jongeren te laten richten acht de regering een andere set van rechten en plichten voor jongeren en gemeenten nodig. Dit omdat het juist bij jongeren noodzakelijk is dat zij allemaal – zowel kansrijk en kansarm – door gemeenten worden aangesproken en gefaciliteerd.

In haar antwoord op de vraag van de leden van SP-fractie of de regering een uiteenzetting kan geven van de maatregelen die de regering treft om te voorkomen dat meer kansarme jongeren, die moeten aankloppen bij de gemeente voor een «werkleerrecht», ontstaan en wat zou moeten gebeuren opdat dit wetsvoorstel overbodig wordt, merkt de regering het volgende op.

Dit wetsvoorstel zou overbodig worden wanneer alle jongeren op eigen kracht een duurzame plek op de arbeidsmarkt zouden vinden. Dit scenario acht de regering niet realistisch. De regering zet daarom, naast dit wetsvoorstel, verschillende beleidsinitiatieven in op verschillende beleids terreinen gericht op participatie van jongeren op de arbeidsmarkt. In het onderwijsveld er alles op gericht zo veel mogelijk jongeren een startkwalificatie te laten behalen, zodat zij een grotere kans hebben om op eigen kracht een duurzame plek op de arbeidsmarkt te vinden. Een voorbeeld is het programma *Aanval op Schooluitval* waarin beleid wordt geformuleerd om het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters terug te dringen. 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<sup>1</sup>. Daarnaast zijn in *Werken aan vakmanschap. Strategische Agenda Beroepsonderwijs en Volwassenen-educatie 2008–2011*<sup>2</sup> een aantal thema's benoemd om de aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren, zoals het uit kwantitatief oogpunt beter afstemmen van het aanbod aan beroepsopleidingen op de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Ten slotte speelt de interdepartementale directie Leren en Werken in dit verband een belangrijke rol, waarbij stimulering van regionale samenwerking tussen de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI)-partijen, gemeenten en onderwijs ter bevordering van een leven lang leren centraal staat.

De leden van de SP-fractie vragen om een toelichting op de doelen waar het gaat om versterking van de inzet van WorkFirst – ook voor kansarme werkzoekenden en de verplichting dat ook kansarmen het werkleeraanbod van de gemeente krijgen. Deze leden en de leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de verhouding van WorkFirst tot duurzame arbeidsparticipatie van jongeren en de rechten die het werkleerrecht behelzen. De leden van de SP-fractie vragen verder hoeveel mensen nu duurzaam participeren op de arbeidsmarkt middels WorkFirst.

Uit onderzoek van Divosa<sup>3</sup> naar de effecten van WorkFirst is gebleken dat bij de doelgroep jongeren de uitstroom vanuit WorkFirst naar werk circa 53% bedraagt. In het onderzoek is niet nagegaan wat de duurzaamheid van de uitstroom is. Uit een onderzoek in opdracht van de RWI<sup>4</sup> wordt aangegeven dat verbetering van de arbeidsmarktpositie van deelnemers aan WorkFirst moeilijk objectief is vast te stellen. In het onderzoek is daarom afgegaan op de ervaringen van betrokkenen, zowel (oud-)cliënten als begeleiders. Van de ondervraagde klanten denkt 41% meer kans te hebben op een betaalde baan als gevolg van WorkFirst. Van de deelnemers die een baan vonden denkt de helft dat dit zonder het project niet zou zijn gelukt. Dit wordt door de RWI als een positief resultaat gezien. Consulents denken dat de meerwaarde van WorkFirst niet zozeer gelegen is in een capaciteitsverandering, maar eerder in een mentaliteitsomslag. Daarnaast hebben de werkzaamheden in het kader van WorkFirst ook invloed op basale werknemersvaardigheden (arbeidsritme, samenwerken, etc.). De positieve ervaring met 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 positief. 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. In antwoord op de vraag over de verhouding van WorkFirst tot duurzame arbeidsparticipatie van jongeren en de rechten die het werkleerrecht behelzen geeft de regering aan dat de gemeente zowel bij het toekennen van rechten als bij het opleggen van verplichtingen maatwerk hanteert. De gemeente dient te kijken naar aansluiting bij de individuele mogelijkheden van de persoon in verband met gezondheid en belastbaarheid. Maatwerk betekent een zorgvuldige op de persoon toegesneden afweging bij de uiteindelijke keuze van een traject, onder andere WorkFirst.

De leden van de SP-fractie vragen welke doelen de regering de komende jaren heeft, nu het percentage jongeren met bijstand zonder startkwalificatie wordt geschat op 68%.

Het Kabinet zet met Aanval op Schooluitval in op het fors terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters: in 2012 mogen er maximaal 35 000 nieuwe voortijdig schoolverlaters zijn, een halvering ten opzichte van de 71 000 voortijdig schoolverlaters in 2002. De nadruk bij Aanval op

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 26 695, nr. 42.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/08, 27 451, nr. 86.

<sup>3</sup> Benchmark Work First werkt, Op weg naar een evidence based-work first, Divosa, maart 2007, bijlage III.

<sup>4</sup> Work First en arbeidsmarktperspectief, onderzoek naar de werking van Work First, onderzoek door Regioplan in opdracht van de RWI, februari 2008, samenvatting en par. 4.2.

de Uitval ligt op het voorkómen van voortijdig schoolverlaten, waardoor het aantal jongeren dat bij de gemeente zal aankloppen voor inkomensondersteuning ook zal afnemen. Het hebben van een startkwalificatie maakt de kans op een duurzame plek op de arbeidsmarkt immers groter.

Het voorliggende wetsvoorstel is in de sluitende aanpak van jongeren een curatieve maatregel: die jongeren die niet op eigen kracht een duurzame plek op de arbeidsmarkt kunnen verwerven krijgen op verzoek een werkleeraanbod van de gemeente. Voor het merendeel van de jongeren zal dit aanbod bestaan uit een aanbod gericht op werken, omdat het vanwege hun cognitieve capaciteiten (en motivatie) zeer moeilijk zal worden om een startkwalificatie te behalen. Op dit moment heeft naar schatting 68% van de jongeren in de bijstand geen startkwalificatie. Er wordt verondersteld dat ca. 20% van de totale groep jongeren in de bijstand een MBO-opleiding zal gaan volgen; dat zijn ongeveer 5000 jongeren. Veel van deze jongeren zullen naar verwachting instromen in een MBO niveau 1 opleiding omdat zij (cognitief) niet in staat zijn om een MBO niveau 2 opleiding (= startkwalificatie) met goed gevolg af te ronden.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet de mogelijkheid heeft overwogen om de bijstand voor jongeren onder de 27 jaar in zijn geheel af te schaffen en zo nee, waarom niet.

Met het voorliggende wetsvoorstel beoogt de regering de algemene bijstand voor jongeren onder de 27 jaar geheel af te schaffen. In plaats daarvan wil de regering deze jongeren een toereikend sociaal minimum verschaffen via een werkleeraanbod of, als dit werkleeraanbod geen toereikend inkomen verschaft, in de vorm van een inkomensvoorziening. Het voorliggende wetsvoorstel biedt een inkomenswaarborg voor jongeren van wie niet kan worden gevergd dat uitvoering wordt gegeven aan een werkleeraanbod (niet-kunners). Het afschaffen van de bijstand op een wijze dat de jongeren in het geheel geen beroep meer kunnen doen op de overheid als zij niet in staat zijn om zelf een toereikend inkomen te verwerven sluit niet aan bij de visie die de regering heeft op de verantwoordelijkheid van de overheid voor jongeren en is in strijd met Grondwet en verdragen.

De leden van de fracties van de CDA, PvdA en SP vragen welke aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek «Aanpak harde kern jeugdwerklozen» in het wetsvoorstel, of in de uitvoering ervan, zijn opgenomen. De leden van de CDA-fractie vragen ook welke aanbevelingen niet zijn overgenomen en waarom niet. De PvdA-fractieleden vragen of jongerenloketten een bijdrage zouden kunnen leveren aan het verbeteren van de diagnosestelling van de jongere.

De Algemene Rekenkamer (AR) pleit in het rapport «Aanpak harde kern jeugdwerklozen» voor betere begeleiding, betere diagnosestelling eventueel gepaard gaand met adequate doorverwijzing van werkloze jongeren met problemen. Verder pleit de AR voor betere samenwerking en betere afstemming tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij de dienstverlening aan werkloze jongeren ten gunste van een beter hulpaanbod aan deze jongeren. De regering onderschrijft dit pleidooi. Juist in het voorliggende wetsvoorstel ziet de regering mogelijkheden voor gemeenten om maatwerk toe te passen bij de begeleiding en bemiddeling van werkloze jongeren om hen dichterbij duurzame arbeidsparticipatie te brengen. Dit wetsvoorstel biedt voor de uitvoerders alle ruimte om hulp te bieden aan jongeren die past bij de problemen en de situatie van die specifieke jongeren. De regering vertrouwt er dan ook op dat gemeenten gebruik zullen maken van reeds opgedane expertise en inzichten in het werken met werkloze jongeren en dat gemeenten voldoende aandacht geven aan fundamentele aspecten die bij kunnen dragen aan een betere



begeleiding en bemiddeling van werkloze jongeren, zoals die ook door de AR benoemd zijn.

In antwoord aan de leden van de PvdA-fractie over de jongerenloketten merkt de regering het volgende op. In de jongerenloketten wordt ervaring opgedaan die leidt tot meer kennis van specifiek de problematiek van jongeren en de wijze waarop daarmee kan worden omgegaan c.q. welke voorzieningen aan de orde kunnen zijn. Doordat organisaties fysiek op één plek zitten wordt de diagnosestelling kwalitatief steeds beter, ook omdat er steeds vaker andere organisaties – zoals het zorgcircuit en justitie – bij betrokken worden.

Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer volgt dat niet alle gemeenten een jongerenloket hebben. Daarnaast zou een jongerenloket geen goede garantie zijn voor een diagnosestelling. Graag zien de leden van de PvdA-fractie hierop een reactie van de regering. Zij vragen voorts op welke wijze de diagnosestelling in een zo vroeg mogelijk stadium plaats kan vinden en of jongerenloketten hierbij een bijdrage zouden kunnen leveren.

De leden van de PvdA fractie stellen terecht dat de diagnosestelling van de jongere in een zo vroeg mogelijk stadium moet plaatsvinden. Een jongerenloket kan garanties bieden voor een goede diagnosestelling gezien het feit dat de dynamiek van een jongerenloket zit in de bundeling van expertise en mogelijkheden door partijen (CWI, gemeenten, UWV, RMC, GGZ, Justitie) om vroegtijdig problemen bij jongeren vast te stellen en adequaat op te treden. In de regel ontstaat deze samenwerking vanuit de behoefte en de noodzaak van de verschillende instanties om gezamenlijk op te treden bij de aanpak van voortijdige schooluitval en jeugdwerkloosheid. De regering zal niet overgaan tot verplicht opleggen van de oprichting van jongerenloketten.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de problematiek die in dit wetsvoorstel wordt beschreven, wordt aangepakt in andere Europese landen. Gemeenschappelijk kenmerk in veel van het beleid is om jongeren ofwel op school te houden ofwel als dat echt niet lukt te begeleiden naar een stabiele positie op de arbeidsmarkt (liefst in een duaal traject). Dit laatste wordt bemoeilijk doordat veel EU-landen kampen met een aanzienlijk hogere jeugdwerkloosheid en lagere netto arbeidsparticipatie van jongeren dan in Nederland.

Veel landen zijn bezig met (het opzetten van) programma's ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten, die een impuls hebben gekregen naar aanleiding van het formuleren van een zogenoemde Lissabon-doelstelling over het aandeel van de beroepsbevolking dat over een startkwalificatie moet beschikken. Met uitzondering van Denemarken is het niveau van voortijdig schoolverlaten in omringende landen niet of nauwelijks lager dan in Nederland. In het Verenigd Koninkrijk is een aanzienlijke daling bewerkstelligd, komend van een zeer hoog niveau van schooluitval, door een mix van maatregelen die o.a. financiële prikkels omvatten voor zowel jongeren als scholen en het verlagen van de toegangsleeftijd voor duale trajecten van 16 naar 14 jaar. Denemarken kent een zeer flexibel onderwijsstelsel waarin nieuwe instroom veelvuldig mogelijk is en waarbij sociale partners zich zeer betrokken voelen. Daarnaast zijn er in veel landen (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, België) speciale scholen waar jongeren tijdelijk terecht kunnen als voorbereiding op hun terugkeer in het reguliere onderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering verstaat onder het bestaansminimum en wat de beweegredenen zijn geweest om in dit wetsvoorstel af te wijken van het recht op het bestaansminimum als het

gaat om jongeren tot 27 jaar. De hoogte van het bestaansminimum wijkt in het voorliggende wetsvoorstel niet af van de bijstandsnormen. Anders dan bij de WWB wordt het recht op een bestaansminimum voor jongeren tot 27 jaar niet in de eerste plaats gegarandeerd door een uitkering maar door het recht op een werkleeraanbod dat een toereikend inkomen moet genereren. Als dat laatste niet het geval is, bestaat recht op een inkomensvoorziening. De vorm waarin het bestaansminimum is gegarandeerd wijkt dus af voor jongeren tot 27 jaar, de hoogte van het bestaansminimum niet, met uitzondering van de hoogte daarvan voor jongeren van 21 en 22 jaar in verband met het minimumjeugdloon.

## 2. Context

In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de jeugdwerkloosheid zich afgelopen 4 jaar heeft ontwikkeld, uitgesplitst naar leeftijdsgroep, geeft de regering het volgende aan.

Het recente hoogtepunt van de jeugdwerkloosheid lag in 2004, toen het werkloosheidspercentage van 15 t/m 24 jarigen 13,5 procent bedroeg. In de jaren daarna is het fors gedaald, evenals de totale werkloosheid, zoals onderstaande tabel laat zien. Het werkloosheidspercentage van 15 t/m 24 jarigen ligt gewoonlijk ongeveer tweemaal zo hoog als het totale percentage. De meest recente cijfers wijzen uit dat die verhouding in 2008 wat ongunstiger wordt. De onderste rij geeft de ontwikkeling van de huidige doelgroep jongeren van 18 t/m 26 jaar.

### Werkloosheidspercentage

|                | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2008, per kwartaal |     |     |     |
|----------------|------|------|------|------|------|--------------------|-----|-----|-----|
|                |      |      |      |      |      | 1e                 | 2e  | 3e  | 4e  |
| totaal         | 6,5  | 6,5  | 5,5  | 4,5  | 3,9  | 4,1                | 4,0 | 3,8 | 3,9 |
| 15 t/m 24 jaar | 13,5 | 13,2 | 10,7 | 9,2  | 8,7  | 8,7                | 8,9 | 8,4 | 8,9 |
| 15 t/m 19 jaar | 19,1 | 18,9 | 17,5 | .    | .    | .                  | .   | .   | .   |
| 20 t/m 24 jaar | 11,5 | 10,9 | 8,2  | .    | .    | .                  | .   | .   | .   |
| 18 t/m 26 jaar | 10,7 | 9,6  | 7,5  | 5,9  | .    | .                  | .   | .   | .   |

Bron: CBS

## 3. Uitgangspunten en hoofdlijnen van het werkleerrecht

De leden van de CDA-fractie vragen of de in het wetsvoorstel opgenomen veranderde aanpak niet ook via een aanpassing van de WWB had kunnen plaatsvinden. Deze leden wijzen op het succes van de WWB en maken een compliment aan al die jonge mensen en degenen die hen actief begeleiden voor de resultaten die tot op heden zijn geboekt. In aansluiting daarop vragen zij om aan te geven op welke wijze voornoemd beleid via wijziging van WWB vormgegeven kan worden. De leden van de SGP-fractie vragen of het niet verstandiger was geweest om de situatie nog één of twee jaar aan te zien, wellicht met nog wat extra voorlichting aan gemeenten over de best-practices in andere gemeenten. Of, zo vragen deze leden, wellicht door een aanscherping van de huidige WWB, zoals de Raad van State zich ook afvraagt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het te verwachten is dat de paradigmashift, die dit wetsvoorstel beoogt, wel zal optreden, als gemeenten geen nut zien in een separaat wetsvoorstel. Immers, voor een paradigmashift is ook een open houding van de uitvoerders noodzakelijk, zo menen deze leden.

Terecht wijzen de leden van de CDA-fractie op het succes van de WWB, de goede resultaten bij de uitstroom en de re-integratie van jonge mensen en het maatwerk dat steeds meer gemeenten leveren. Het compliment aan al

die jonge mensen en degenen die hen actief begeleiden voor de resultaten die tot op heden zijn geboekt is zeker verdiend. Het gaat goed maar het moet nog beter gaan. Want het is sociaal niet aanvaardbaar en economisch niet verantwoord dat er toch nog steeds jongeren langs de kant staan, uit sommige groepen jongeren meer dan uit andere groepen en in sommige gemeenten meer dan in andere gemeenten. Dat vraagt om nog meer investering in jongeren en duurzame arbeidsparticipatie, die beschermt tegen sociale problemen zoals armoede, sociale uitsluiting, criminaliteit en integratieproblemen. Hierbij zijn de sterke kanten van de WWB en de goede aanpak in veel gemeenten het vertrekpunt, maar niet het eindpunt. Die sterke kanten zijn dat de WWB activering vooropstelt, de prikkels die deze wet kent voor zowel gemeenten als jongeren en de ruimte voor maatwerk die de WWB biedt aan gemeenten. In het thans voorliggende wetsvoorstel wordt werk boven inkomen gesteld, een werkleeraanbod in plaats van een uitkering, wordt de aanspraak van jongeren op een re-integratievoorziening een recht op ondersteuning gericht op duurzame arbeidsinschakeling en wordt de ruimte voor maatwerk specifiek ingericht op de situatie van jongeren. Deze wijzigingen gaan verder dan het vertrekpunt van de WWB: de opdracht aan de gemeenten, het doen van een werkleeraanbod, en de rechten en de plichten van jongeren, die samenhangen met het recht op een werkleeraanbod.

Terecht wijzen de leden van de ChristenUnie-fractie op het belang van een open houding van de uitvoerders, die zeker van belang is bij het tot stand brengen van de door de regering beoogde paradigmashift. Mede daarom is voorafgaande aan de uitwerking van de afspraken in het Coalitieakkoord over de leerwerkplicht voor jongeren overleg gevoerd tussen rijk en gemeenten. Dit heeft geresulteerd in volgende afspraken over de uitgangspunten in het deelakkoord Participatie bij het bestuursakkoord «Samen aan de slag»:

- «het creëren van een voorziening, waarmee gemeenten zorgen dat jongeren niet in de bijstand komen;
- de gemeenten worden verplicht een leer/werk-aanbod te doen, voor jongeren die een beroep op de gemeente doen; en
- er wordt aansluiting gezocht bij de financieringssystematiek van de WWB.»<sup>1</sup>

De regering streeft ernaar en vertrouwt erop dat voortgezet overleg met VNG en gemeenten over de implementatie en de monitoring van dit wetsvoorstel zal leiden tot een open houding van de uitvoerders.

Wat verstaat de regering onder *duurzame* arbeidsparticipatie, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Ook vragen deze leden naar de hiervoor geldende criteria en wanneer daar sprake van is.

De regering verstaat onder duurzame arbeidsparticipatie de arbeidsinschakeling waarbij jongeren gedurende langere tijd aan het werk zijn en arbeid verrichten die past bij hun kennis en vaardigheden of deze kennis en vaardigheden bevordert. Het streven moet zijn dat jongeren op arbeidsplaatsen terechtkomen waar hun talenten liggen. Om dit te kunnen bereiken is niet alleen de motivatie van jongeren van belang maar ook een goede beoordeling door de gemeente van kennis en vaardigheden van jongeren. Maatwerk kan hierbij worden beschouwd als de kritische succesfactor.

#### **4. Relatie met de Wet werk en bijstand**

De leden van de PvdA-fractie vragen om voor de 23 325 huishoudens die eind maart 2008 bijstandsgerechtigd waren en waarvan de oudste aanvrager jonger is dan 27 jaar een indeling te maken in leeftijds categorieën die relevant zijn voor de hoogte van de inkomensvoorziening en deze schematisch weer te geven. De leden van de SP-fractie vragen om

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 800 B, nr. 17, bijlage bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 5 juni 2007, deelakkoord participatie.

een overzicht waarin de wettelijke normbedragen uitgesplitst per leeftijdscategorie en huishoudtype zijn opgenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een schematisch overzicht van de hoogte van de inkomensvoorziening voor de verschillende leeftijdsgroepen en gezins-situaties in enerzijds de huidige situatie (WWB) en anderzijds de toekomstige situatie (werkloosheidsrecht).

Onderstaande tabellen bevatten de door de leden van de PvdA-fractie, de SP-fractie en de ChristenUnie-fractie gevraagde schematisch overzicht van de hoogte van de inkomensvoorziening in het kader van het voorliggende wetsvoorstel. De desbetreffende normbedragen zijn uitgedrukt in een percentage van het netto minimumloon, waarbij ter vergelijking de WWB-normbedragen zijn vermeld.

#### Alleenstaanden

| 18 tot 21 jaar  |   | 21 en 22 jaar |                           | 23 tot 27 jaar |                |
|-----------------|---|---------------|---------------------------|----------------|----------------|
| thuiswonend     | uitwonend   | thuiswonend   | uitwonend                 | thuiswonend    | uitwonend      |
| 17% [WWB: idem] | 17% + eventueel periodieke bijzondere bijstand] [WWB: idem] | 30% [WWB 50%] | 50% [WWB 50% tot max 70%] | 50% [WWB idem] | 70% [WWB idem] |

#### Alleenstaande ouders

| 18 tot 21 jaar   |  | 21 tot 27 jaar |                |
|--|--|----------------|----------------|
| thuiswonend  | uitwonend  | thuiswonend    | uitwonend      |
| 37% + eventueel periodieke bijzondere bijstand] [WWB idem] | 37% + eventueel periodieke bijzondere bijstand] [WWB idem] | 70% [WWB idem] | 90% [WWB idem] |

#### Gehuwden

| Eén van beiden jonger dan 21 jaar   |  | Beiden 21 jaar of ouder |                 |
|---|--|-------------------------|-----------------|
| thuiswonend   | uitwonend  | thuiswonend             | uitwonend       |
| Som van de alleenstaande normen die voor elk van de partners afzonderlijk geldt met een maximum van 80%. [WWB idem] | Som van de alleenstaande normen die voor elk van de partners afzonderlijk geldt met een maximum van 100%. [WWB idem] | 80% [WWB idem]          | 100% [WWB idem] |

### 5. Verhouding tot Grondwet en internationaalrechterlijke bepalingen

De leden van de CDA-fracties vragen of de regering er nu zeker van is dat er met dit wetsvoorstel geen strijdigheid meer is met het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten voor de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM).

Uit het EVRM vloeien geen verplichtingen voort die het wetsvoorstel raken.

Voor zover de leden van de CDA-fractie mochten doelen op de in artikel 4 van het EVRM neergelegde verboden van slavernij en dwangarbeid, merkt de regering op dat het wetsvoorstel dergelijke dwangverplichtingen niet oplegt. Het wetsvoorstel bevat een plicht voor de gemeenten om aan personen, jonger dan 27 jaar, een werk- of scholingsaanbod te doen. Het

staat de desbetreffende personen echter vrij, om een dergelijke voorziening niet aan te vragen, c.q. een aangeboden voorziening 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, werk- en leeraanbod), maar dit is niet in strijd met de genoemde dwangarbeidverboden. Het is een keuze die de betrokkenen zelf maken. Het EVRM bevat geen verplichting voor de overheid om in een dergelijke situatie uitkeringen te verschaffen.

De leden van de PVV-fractie dringen er op aan een meldplicht in het voorstel op te nemen, dit ondanks de gestelde strijdigheid van een dergelijke plicht met internationaalrechtelijk bepalingen.

De regering ziet geen aanleiding een algemene meldplicht voor jongeren in te voeren. De vraag is of een dergelijke algemene meldplicht voor jongeren bijdraagt aan het oplossen van de problemen, en bijdraagt aan een betere werking van de leerwerkplicht. Dit is volgens de regering niet het geval. Een ongedifferentieerde meldplicht voor alle schoolverlaters leidt tot veel inspanningen voor jongeren en gemeenten, terwijl daar maar weinig concrete resultaten tegenover staan. Daarmee lijkt deze algemene meldplicht disproportioneel te zijn. In het kader van een eerder wetsvoorstel heeft de Raad van State ook reeds vergelijkbare opmerkingen gemaakt over de noodzaak en de effectiviteit van een generieke meldplicht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de terugvordering of verrekening van een verleend voorschot zich verhoudt tot het basisrecht op bijstand. Wordt, zo vragen deze leden, met het toekennen van een inkomensvoorziening niet impliciet onderkend dat de verlening van het voorschot terecht is geweest. Voorts vragen deze leden waarom de regering het voorschot dan toch wenst te verrekenen, met alle financiële gevolgen voor de uitkeringsgerechtigde van dien. Een voorschot wordt vanaf de datum van aanvraag toegekend en is een betaling die plaatsvindt in afwachting van de definitieve vaststelling van het recht op de inkomensvoorziening. Als de inkomensvoorziening wordt toegekend zal dat in de regel ook vanaf de datum van aanvraag zijn en valt de periode waar de definitieve uitkering wordt verstrekt dus samen met de periode waarin het voorschot is verstrekt. Verrekening van het voorschot met de inkomensvoorziening is dan nodig omdat de jongere anders over bedoelde periode het dubbele van het relevante sociaal minimum ontvangt – én het voorschot én de inkomensvoorziening. Verrekening leidt dus niet tot een financieel nadeel voor de jongere, maar voorkomt onbedoeld financieel voordeel.

Terugvordering is slechts in twee situaties aan de orde. De eerste is die waarin achteraf blijkt dat aan de jongere een voorschot is verstrekt over een periode waarin deze over voldoende bestaansmiddelen beschikte. Ook dan geldt dat er geen sprake is van een financieel nadeel voor de jongere, maar van het voorkomen van een onbedoeld financieel voordeel. De tweede situatie is die waarin de jongere in de periode dat het voorschot wordt verstrekt een werkleeraanbod weigert waardoor geen recht bestaat op de inkomensvoorziening. Ondanks de financiële gevolgen die dit voor de jongere kan hebben vindt de regering het niet opportuun om in deze situatie terugvordering achterwege te laten. Waar geen recht bestaat op de inkomensvoorziening bestaat ook geen recht op een voorschot op die voorziening.

## 6. Doelgroep werkleerrecht

De leden van de CU-fractie vragen of het feit dat er geen maximale termijn is gesteld aan de ontheffing van de sollicitatieplicht er ook toe kan leiden dat alleenstaande ouders in het werkleerrecht geconfronteerd worden met een – niet te weigeren – werkaanbod binnen de termijn van 6 jaar. Indien dit niet kan, vragen de leden van de CU-fractie waar deze alleenstaande ouders hun rechten op kunnen baseren.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de uitzonderingspositie voor alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar niet wordt gebonden aan een maximumtermijn.

In antwoord op deze vragen geeft de regering aan dat een alleenstaande ouder met een tot zijn laste komend kind tot vijf jaar op grond van artikel 17, vierde lid, van het voorliggende wetsvoorstel desgevraagd recht heeft op een werkleeraanbod dat gericht is op scholing of een opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert. Een dergelijke ouder kan derhalve niet geconfronteerd worden met een niet te weigeren werkaanbod.

Naar aanleiding van een afweging tussen het aantal alleenstaande ouders in de leeftijdscategorie 18 tot 21 jaar enerzijds en deregulering anderzijds, is er voor gekozen om geen maximumtermijn op te nemen. In de leeftijdscategorie 18 tot 27 jaar zaten (ultimo derde kwartaal 2008) 8420 alleenstaande ouders in de bijstand. Door de alleenstaande ouders in de leeftijdscategorie 21 tot 27 jaar kan de maximale termijn van zes jaar niet worden overschreden. Alleen in het geval van alleenstaande ouders in de bijstand tussen de 18 en 21 jaar oud is het mogelijk dat de maximale termijn van zes jaar wordt overschreden in de periode dat de alleenstaande ouder onder de werkingssfeer van dit wetsvoorstel valt. In deze leeftijdscategorie van 18 tot 21 jaar zaten 785 alleenstaande ouders in de bijstand. De verwachting is niet dat alle alleenstaande ouders in de bijstand in deze leeftijdscategorie een verzoek zullen doen bij het college voor een werkleeraanbod dat gericht is op scholing of een opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert (voor langer dan zes jaar). De genoemde aantallen alleenstaande ouders zijn niet beperkt tot alleenstaande ouders met een kind tot vijf jaar, waar de uitzonderingspositie in dit wetsvoorstel over gaat, maar betreffen alle alleenstaande ouders.

De CDA-fractieleden vragen of de regering het mogelijk acht om met de te ontwikkelen software en koppelingen zicht te krijgen op de groep niet-melders. De leden van de PvdA-fractie vragen of de informatie-uitwisseling tussen partijen en instanties zal worden benut om jongeren die zich niet melden te activeren.

De informatie-uitwisseling binnen het SUWI-domein heeft tot doel eraan bij te dragen dat de ketenpartners over alle gegevens en inlichtingen kunnen beschikken, die zij voor de uitvoering van hun wettelijke taken nodig hebben. De onderlinge gegevensverstrekking door het UWV, de SVB en de gemeenten is geregeld in artikel 62 Wet SUWI. Ook dat artikel wordt met het voorliggende wetsvoorstel aangepast (artikel 59, onder F). In deze aanpassing wordt het voorliggende voorstel van wet toegevoegd aan de opsomming van de «gemeentelijke» wetten waarop de gegevensverstrekking betrekking heeft. Het is technisch maar ook uit het oogpunt van privacy-regelgeving mogelijk dat het Inlichtingenbureau door middel van bestandsvergelijking van gegevens van Informatiebeheergroep, UWV, gemeenten en GBA zicht biedt op de groep niet-melders. Gemeenten kunnen de aldus verkregen informatie waar dit mogelijk is, benutten bij de activering van niet-melders.

De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie vragen naar hoe groot de groep jongeren is die niet bereikt wordt met dit wetsvoorstel, wat de aard van de samenstelling van die groep is en of het voornamelijk om jongeren

gaat met een psychiatrische achtergrond, alleenstaande ouders of met andere specifieke kenmerken.

In antwoord op deze vragen over de omvang en aard van de samenstelling van de groep jongeren die met dit wetsvoorstel niet wordt bereikt wil de regering graag benadrukken dat het werkleerrecht beoogt zoveel mogelijk werkloze jongeren te bereiken. Het werkleerrecht geeft aan werkloze jongeren immers een volwaardig recht op het werkleeraanbod. Hiermee versterkt dit wetsvoorstel de positie van jongeren en naar verwachting zullen de jongeren van deze positie ook gebruik maken. De regering kan vooralsnog alleen aangeven wat de omvang en aard is van de inactieve jongeren in de huidige situatie. Volgens het CBS Onderzoek Jongeren 2006<sup>1</sup> zijn er ongeveer 27 000 jongeren zonder startkwalificatie (15–26jr) die om andere redenen dan ziekte, zorg of opleiding geen baan hebben, niet op school zitten, niet ingeschreven staan als werkloos en geen uitkering ontvangen. Van deze 27 000 zijn er 8 000 die aangeven niet te willen werken. De overige 19 000 zegt wel te willen werken maar heeft zich niet ingeschreven bij het CWI als werkloos en is ook niet actief op zoek of per direct beschikbaar voor werk.

Er zijn ook nog 21 000 jongeren die wel een startkwalificatie bezitten maar die ook geen baan hebben, niet op school zitten, niet ingeschreven staan als werkloos en geen uitkering ontvangen. Van deze 21 000 zijn er 5 000 die zeggen niet te willen werken.

Alleenstaande ouders en jongeren met een handicap, zijn niet in deze cijfers meegerekend. Niet-westerse allochtonen zijn relatief vaker zonder werk of opleiding. Jongeren die niet willen werken zijn relatief veel vrouw. De overige kenmerken van deze jongeren zijn zeer gevarieerd<sup>2</sup>. Een laag leervermogen, gedragsproblemen, laagopgeleide ouders, drugsgebruik en gebrek aan zelfvertrouwen kunnen worden gerelateerd aan de groep «niet-participerende jongeren».

De fractieleden van SP, GroenLinks en de SGP vragen wat de visie van het kabinet is op de mogelijke groei van de groep niet-melders door dit wetsvoorstel en hoe de regering gaat voorkomen dat deze niet-melders helemaal buiten beeld raken. De leden van de CDA-fractie, PvdA-fractie en SGP-fractie vragen naar de stand van zaken over de ontwikkeling van een nieuw instrument voor de inactieve jongeren om meer drang en dwang uit te oefenen in verhouding met de internationale verdragen en hoe ver de gesprekken met onder andere gemeenten daarover zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering niet kiest voor een landelijke aanpak om de niet-melders te activeren. Zal dit nog voor de invoering van het wetsvoorstel zijn en waarom wordt dit nu pas gedaan? De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe het komt dat de maatregelen en aanpakken zo weinig helder zijn dat hiervoor een product ontwikkeld dient worden. Ook vragen zij waarom de minister voor Jeugd en Gezin hiermee wordt belast. Verder vragen deze leden of gemeenten de niet-melders toch een uitnodigend aanbod kunnen doen en waar deze initiatieven reeds bestaan, of dit wetsvoorstel deze initiatieven doorkruist zodat jongeren zich eerder zullen onttrekken aan het werkleerrecht. Deze fractieleden vragen voorts naar de beletsels die er zijn voor de rijksoverheid, die er niet zijn voor gemeenten om beleid op de groep «niet-melders» te ontwikkelen. De fractieleden van de PvdA vragen hoeveel gemeenten een pro-actief beleid voeren voor niet-melders en op welke wijze en hoe groot de groep jongeren is, die door de aanpak van gemeenten wordt bereikt. De inzet is dat het werkleerrecht zoveel mogelijk werkloze jongeren bereikt. Het gaat immers om een volwaardig recht van jongeren dat alleen in limitatieve uitzonderingssituaties niet zal kunnen worden verleend. Het voorliggende wetsvoorstel versterkt de positie van jongeren en naar verwachting zullen de jongeren daar ook gebruik van maken. De regering heeft daarbij gezocht naar een goede balans tussen rechten en plichten

---

<sup>1</sup> CBS Jongeren 2006 (Rapport 08002)  
<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/DA49C40F-38C5-46F1-A9CB-FBE37E9B3EF1/0/200802x13pub.pdf>.

<sup>2</sup> Kwalitatief onderzoek niet-participerende jongeren – Bureau Intraval  
ISBN: 978 90 8874 014 5  
<http://www.intraval.nl/nl/d/d26.html>

voor jongeren. Bij een generieke meldplicht voor jongeren loopt de regering tegen de grenzen van overheidsdwang aan. Daarnaast is het nog de vraag in hoeverre een meldplicht te effectueren valt en of het tot het gewenste effect kan leiden. Voor dit wetsvoorstel is de ruimte binnen de internationale verdragen goed onderzocht en benut.

Voor het voorliggende werkleerrecht geldt dat iedereen die wil meedoen en zich meldt recht heeft op hulp. De regering heeft er vertrouwen in dat gemeenten ook die groep bereikt die zich in eerste instantie niet meldt. 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». Gemeenten hebben alle mogelijkheden de ervaringen te benutten, die zij bij de WWB opgedaan hebben om maatwerk te bieden. Door een aantrekkelijk aanbod aan jongeren te bieden, kunnen gemeenten jongeren «via mond tot mond-reclame» verleiden om zich bij gemeenten te gaan melden. Daarnaast biedt de bestandsvergelijking de gemeente zicht op deze groep. Het is namelijk mogelijk dat het Inlichtingenbureau door middel van bestandsvergelijking van gegevens van Informatiebeheergroep, UWV, gemeenten en GBA zicht biedt op de groep niet-melders. Gemeenten kunnen de aldus verkregen informatie waar dit mogelijk is, benutten bij de activering van niet-melders.

Er zijn daarnaast individuele gemeenten die aangeven door middel van een outreachende en persoonlijke aanpak ook de niet-melders weten te bereiken. Over het exacte aantal gemeenten en het aantal jongeren dat op deze wijze wordt bereikt, zijn nog geen gegevens beschikbaar.

Tegelijkertijd staat het wetsvoorstel WIJ niet op zichzelf. In antwoord op de vragen van de diverse fractieleden over de aanvullende regelgeving voor de groep jongeren die zich niet vanzelf melden verwijst de regering naar initiatieven op diverse beleidsterreinen gericht op het behalen van startkwalificatie, het voorkomen van voortijdig schooluitval, intensieve opvoedingsprogramma's. In elk domein en in elke fase is preventie het uitgangspunt: het voorkomen van uitval, en het zo snel mogelijk weer terughalen van jongeren die afhaken. Om het geheel van maatregelen «van school naar werk» zo sluitend mogelijk te maken volgt een inventarisatie van alle huidige maatregelen en het gebruik ervan. Deze inventarisatie biedt inzicht in de samenhang van die maatregelen en eventuele lacunes. Bij de aanbidding van de tweede tussenrapportage over de campus-pilots, medio 2009, wordt de Tweede Kamer ook geïnformeerd over de voortgang en mogelijke resultaten van deze inventarisatie. Om de participatie van jongeren met ontwikkelings- en gedragstoornissen te bevorderen heeft de Minister voor Jeugd en Gezin recent advies gevraagd aan de SER over de extra bijdragen die sociale partners hieraan kunnen leveren. Het is in dit verband ook goed te wijzen op initiatieven vanuit het veld, waarin jongeren worden begeleid om uitval te voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn het initiatief van MKB-Nederland en de MO-groep om jongeren die in de jeugdzorg zitten te begeleiden naar werk of school en de initiatief in Rotterdam om uitval van overbelaste jongeren op ROC's te voorkomen.

De campussen waarmee nu geëxperimenteerd wordt zijn bedoeld voor jongeren, die niet meer door de bestaande maatregelen te bereiken zijn en die dreigen verder af te glijden naar de criminaliteit. In het kader van het project Campussen vindt een inventarisatie plaats onder gemeenten en de VNG om te bezien welke extra instrumenten nodig zijn om jongeren die met de gebruikelijke instrumenten niet worden bereikt naar een campus te kunnen verwijzen<sup>1</sup>.

De leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie vragen of de planning van de invoering van campussen en de ontwikkeling van een instrumentarium voor inactieve jongeren aansluit bij het voorliggende wetsvoorstel en welke risico's dat vormt voor de uitvoering van het wetsvoorstel.

---

<sup>1</sup> TK, 2007–2008, 31 001, nr. 54, p. 6.



De regering streeft naar een sluitende aanpak van school naar werk. De regering wil zicht houden op de jongeren en voor die jongeren die dreigen uit te vallen de juiste instrumenten benutten zoals de Zorg- en advies-teams, Verwijsindex Risicjongeren en jongerenloketten. Welke maatregelen en instrumenten dit precies zijn, wordt in kaart gebracht door het programmaministerie voor Jeugd en Gezin.

Wat betreft de campussen zal het kabinet in 2010 een beslissing nemen of dit een effectieve voorziening kan zijn voor jongeren die niet met de bestaande maatregelen te bereiken zijn en die dreigen verder af te glijden naar de criminaliteit. Een eventuele landelijke inbedding van campussen zal in 2011 van start kunnen gaan. Mocht er daarnaast een nieuw juridisch instrumentarium nodig zijn voor de inactieve jongeren dan zal dit langer duren.

Graag zien de leden van de PvdA-fractie een verduidelijking op de samenloop van de «Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders» en het onderhavige wetsvoorstel. Ook de leden van de SGP-fractie vragen hierover een nadere uitleg. Kan een alleenstaande ouder tot 27 jaar die in aanmerking komt voor een ontheffingsmogelijkheid ingevolge de «Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders» ook opteren voor het werkleeraanbod op grond van onderhavig wetsvoorstel, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe zij wil bevorderen dat alleenstaande ouders worden gewezen op de mogelijkheid van de ontheffing van de arbeidsverplichting.

Bij de vormgeving van het werkleeraanbod in onderhavig wetsvoorstel heeft de regering speciale aandacht besteed aan alleenstaande ouders met jonge kinderen. Dit vanwege hun zorgtaken en mogelijke medische en/of fysieke beperkingen. Het is van belang meer keuzemogelijkheden aan deze alleenstaande ouders te geven in de combinatie van arbeid en zorg. Zij kunnen daarmee beter een afweging maken tussen te gaan werken of eerst betere kwalificaties te halen door scholing of opleiding. Dit is mede afhankelijk van hun opleiding, achtergrond en persoonlijke voorkeuren. Uitgangspunt is dus steeds maatwerk, waarbij de afweging en de uiteindelijke beslissing over de combinatie van arbeid en zorg ligt bij de alleenstaande ouders.

De toepassing van de rechten en plichten uit hoofde van het werkleeraanbod voor de alleenstaande ouders tot 27 jaar met een ten laste komend kind tot vijf jaar lopen dan ook parallel met de rechten en plichten die zijn opgenomen in de WWB (artikel 17 vierde lid van onderhavig wetsvoorstel versus artikel 9a van de WWB). Dit houdt in dat alleenstaande ouders met een ten laste komend kind jonger dan vijf jaar aangeboden werk niet hoeven te accepteren. Scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert moet wel worden aanvaard, behalve als die scholing of opleiding naar de mening van het college de krachten of bekwaamheden van die alleenstaande ouder te boven gaat. In dat geval wordt wel gezocht naar een adequate vorm van activering om aansluiting met de arbeidsmarkt niet te verliezen. Dit kan bijvoorbeeld een stage, vrijwilligerswerk of sociale activering zijn.

Met de leden van de SGP-fractie is de regering van mening dat het college een actieve rol moet spelen bij de voorlichting over het recht van alleenstaande ouders met ten laste komende kinderen jonger dan vijf jaar om alleen een scholingsaanbod te hoeven accepteren en geen werkaanbod. Aangezien het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde regelgeving, wil de regering niet voorschrijven op welke wijze het college deze voorlichting vorm moet geven. Wel zal de regering op de reguliere wijze aandacht besteden aan onderhavig wetsvoorstel in de Verzamelbrief. Daarin zullen gemeenten worden gevraagd ook aandacht te besteden over de voorlichting van de

rechten en plichten van het werkleeraanbod aan de alleenstaande ouders met ten laste komende kinderen jonger dan vijf jaar.

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke wijze de samenwerking tussen ketenpartners en regionale partijen zal worden bevorderd zodat jongeren niet uit het zicht van de gemeenten raken. De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel ook voorziet in een betere aansluiting tussen de zorgketen en de keten van werk en inkomen, en op welke wijze.

In antwoord op de vraag van de leden van PvdA-fractie merkt de regering op dat het belangrijk is dat jongeren niet uit het zicht van de gemeenten raken. Hiervoor is de samenwerking in de keten cruciaal. Een kader voor deze samenwerking biedt de Wet SUWI. Op grond van artikel 9, eerste lid Wet SUWI werken het UWV, de SVB en de colleges van burgemeester en wethouders samen bij de uitvoering van hun taken die uit de Wet SUWI, de WWB, de IOAW en de IOAZ voortvloeien. Met artikel 59 van het voorliggende wetsvoorstel wordt de reikwijdte van deze samenwerkingsverplichting uitgebreid door ook dit wetsvoorstel toe te voegen aan de opsomming in artikel 9, eerste lid Wet SUWI van wetten waarop de samenwerking betrekking heeft. Voorts is in dit kader dan ook artikel 9, tweede lid Wet SUWI van belang. In dat artikellid is bepaald dat de SUWI-ketenpartners (naast eerdergenoemde onderlinge samenwerking) ook invulling geven aan samenwerking met andere diensten, instellingen en bestuursorganen die werkzaamheden verrichten die verband houden met de uitoefening van de in artikel 9, eerste lid Wet SUWI genoemde taken. De zorgketen, waar de leden van de CDA-fractie naar vragen, hoort daar ook bij.

De wijze waarop de ketenpartners de bedoelde samenwerking met derde instanties vormgeven, wordt aan partijen overgelaten. Deze ruimte is een essentieel onderdeel van de beleidsvrijheid die de uitvoering nodig heeft. Dat is ook van belang om in de verschillende omstandigheden maatwerk per samenwerkings situatie te kunnen toepassen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom in het voorstel niet gekozen is voor een leeftijdsgrens van 23 jaar. Is aansluiten bij fiscale wetgeving de enige reden om de leeftijdsgrens van 27 jaar te hanteren of zijn er andere redenen en zo ja, welke redenen zijn dat, zo vragen deze leden?

De Commissie Gelijke Behandeling heeft de gehanteerde leeftijdsgrenzen binnen het werkleerrecht gezien. De Commissie Gelijke Behandeling is van oordeel dat de keuze voor het vaststellen van een maximumleeftijd valt binnen de beoordelingsvrijheid van de overheid. De keuze voor een leeftijdsgrens van 27 jaar berust op de gedachte dat jongeren zich tot deze leeftijd nog voorbereiden op de toekomst door het leren en/of werken en in het algemeen nog relatief weinig arbeidsverleden hebben opgebouwd. Met de afbakening van de doelgroep tot 27 jaar, legt de regering nadruk op het belang van scholing en activering van jongeren. Deze leeftijdsgrens sluit aan 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 ook aan bij fiscale wetgeving maar even zeer bij het gehanteerde onderscheid in de gemeentelijke praktijk en het beleid, zoals de jongerenloketten tot 27 jaar.

De fractieleden van de SP en PvdA vragen naar een omschrijving van de groep «kansarme jongeren» die niet participeren op school en/of de arbeidsmarkt uitgesplitst naar type problemen en leeftijd.

De categorie jongeren die willens en wetens volledig buiten onderwijs en arbeidsmarkt staan was in 2006 net zo groot als in 2003, ook al neemt het aantal werkloze jongeren af. Een belangrijk kenmerk van de groep

kansarme jongeren is het voortijdig schoolverlaten, dat wil zeggen het niet bezitten van een startkwalificatie. Van de jongeren van 15 tot en met 22 jaar zonder werk of dagopleiding heeft in 2007 circa 63% (CBS, 2007) geen startkwalificatie. Driekwart van de jongeren die wil werken heeft geen uitkering, zit niet op school en is ten tijde van het onderzoek «onzichtbaar». Een sluitende indeling naar type probleem en leeftijd is er niet. Wel komt uit onderzoek het volgende beeld naar voren. Bij jongeren zonder startkwalificatie gaat het om zowel jongeren die geen enkel diploma in het voortgezet onderwijs hebben gehaald als jongeren met een vmbo-diploma. In het voortgezet onderwijs speelt voortijdig schoolverlaten zich grotendeels af in het vmbo. Binnen het vmbo concentreert de uitval zich op de laagste onderwijsniveau's. In het mbo is de uitval in aantallen gelijkmatig over alle onderwijsniveau's verdeeld, verhoudingsgewijs concentreert de uitval zich op de lagere niveau's. Voortijdig schoolverlaten komt relatief vaker voor onder leerlingen uit de lagere sociale milieus (eenoudergezinnen, laagopgeleide ouders), allochtone leerlingen, leerlingen die met een achterstand het voortgezet onderwijs betreden (lage CITO eindscores) en leerlingen uit de grote steden. Vooral bij cumulatie van deze factoren neemt de kans op voortijdig schoolverlaten toe. De cumulatie van factoren blijkt ook uit onderzoek naar bij het CWI ingeschreven jongeren van 15 tot en met 22 jaar zonder startkwalificatie en met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Schulden, psychische problemen, problemen thuis en gedragsproblemen zijn volgens hun begeleiders de meest voorkomende belemmeringen. De begeleiders zijn overigens positiever over de mogelijkheden voor werkloze jongeren met meer-voudige problematiek om regulier werk te vinden dan over de mogelijkheid om een startkwalificatie te halen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering een voorbeeld te noemen van een situatie waarin een jongere niet in staat is «om enige vorm van activiteit te verrichten» (memorie van toelichting, pagina 13) en daardoor in aanmerking komt voor de inkomensvoorziening zoals in dit wetsvoorstel benoemd, maar niet in aanmerking komt voor de Wajong.

In antwoord aan deze leden merkt de regering allereerst op dat voor de jongeren die arbeidsongeschikt worden voor hun 17e of tijdens hun studie, recht bestaat op een Wajong-uitkering en de daarbij horende re-integratievoorzieningen. De Wajong is een aparte voorziening voor jonggehandicapte personen die niet in de gelegenheid zijn geweest deel te nemen aan betaalde arbeid. Om die reden zijn zij niet verzekerd voor de WIA. Jongeren met een handicap zullen niet altijd in aanmerking komen voor de Wajong. Jongeren die na hun 17de verjaardag arbeidsongeschikt worden en op dat moment niet studeren en niet werken komen niet in aanmerking voor Wajong (of WIA) maar zijn in de huidige situatie aangewezen op de WWB. Een voorbeeld hiervan is een jongere die ten tijde van het ontstaan van de arbeidsongeschiktheid of handicap een bijstandsuitkering ontvangt. Deze jongeren zal in de toekomst onder de WIJ vallen. In een situatie waarin een jongere niet in staat is «om enige vorm van activiteit te verrichten» en daardoor geen uitvoering kan geven aan een werkleeraanbod, komt die jongere in aanmerking voor de inkomensvoorziening. Deze jongere wordt dus niet in staat geacht om te werken, maar ook niet in staat geacht om activiteiten te verrichten die zijn gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen scholing, opleiding of sociale activering, alsmede ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Het is in dit geval aan het college te beoordelen of in deze situatie hulp- en zorgverlening – buiten het werkleeraanbod – noodzakelijk is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of ouders recht hebben op kinderbijslag voor jongeren van 16 en 17 jaar. Zij vragen of dit betekent

dat de werkleerplicht voor jongeren tussen de 16 en 18 jaar alleen een werk- of leeraanbod kan inhouden en geen inkomensvoorziening.

Jongeren van 16 en 17 jaar kunnen een beroep doen op de ouderlijke onderhoudsplicht, waardoor zij volledig in hun bestaanskosten kunnen voorzien. Deze jongeren komen, als zij voldaan hebben aan de kwalificatieplicht of ervan zijn vrijgesteld, in aanmerking voor het werkleeraanbod maar zij komen niet in aanmerking voor de inkomensvoorziening. De ouders kunnen in aanmerking komen voor een financiële tegemoetkoming in de kosten van de verzorging van hun kinderen op grond van de Algemene Kinderbijslagwet. Er bestaat in beginsel recht op kinderbijslag voor een kind tot 18 jaar als het kind tot het huishouden van ouders behoort of als die ouders aantonen het kind financieel te onderhouden. Alleen voor jongeren van 16 en 17 jaar worden ook eisen gesteld in de sfeer van tijdbesteding<sup>1</sup>.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd om een schematisch overzicht te geven van de afbakening tussen de Wajong, de Wsw, de werkleerplicht en de WWB.

De regering beantwoordt deze vraag als volgt.

#### WIJ

- Het voorliggende wetsvoorstel is gericht op jongeren tot 27 jaar die een afdwingbaar recht hebben op een werkleeraanbod, bestaande uit werken, leren of een combinatie daarvan. Indien dit werkleeraanbod onvoldoende inkomsten genereert of de jongere is niet in staat het werkleeraanbod uit te voeren, bestaat recht op een inkomensvoorziening op minimumniveau.

#### WWB

- De WWB is een vangnetvoorziening op minimumniveau voor belanghebbenden van 27 jaar en ouder die over onvoldoende middelen van het bestaan beschikken en die voor hun levensonderhoud zijn aangewezen op arbeid in dienstbetrekking. Aan het recht op een uitkering is gekoppeld de arbeidsverplichting en de re-integratieverplichting.

#### Wajong

- De Wajong is gericht op personen die gehandicapt zijn geworden voor de 17de verjaardag of die na deze leeftijd arbeidsongeschikt zijn geworden tijdens studie (jonggehandicapten). De jonggehandicapten in het voorstel tot de werkregeling Wajong krijgen recht op arbeidsondersteuning en indien nodig inkomensaanvulling.

#### Wsw

- De Wsw stelt personen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking in staat onder aangepaste omstandigheden te werken. Wordt een Wsw-indicatie afgegeven dan wordt daarmee het recht op een aangepaste arbeidsplaats verkregen. Dit recht is echter pas afdwingbaar als betrokkene aan de beurt is om geplaatst te worden vanaf de Wsw-wachlijst en de gemeente over voldoende Wsw-budget beschikt.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering er bij scholen op aan te dringen dat zij jongeren actief adviseren over de mogelijkheden die deze wet gaat bieden teneinde een sluitende aanpak meer te garanderen.

Een startkwalificatie biedt over het algemeen voldoende basis voor jongeren om zelf hun weg naar de arbeidsmarkt te kunnen vinden. In die gevallen dat dit niet lukt, is het aan de gemeente om jongeren te informeren over de mogelijkheden om hen hierbij te ondersteunen.

---

<sup>1</sup> Voor hen bestaat op grond van de huidige Algemene Kinderbijslagwet recht op kinderbijslag als zij ten minste 213 klokuren per kwartaal onderwijs volgen, werkloos zijn voor meer dan 19 uur per week of arbeidsongeschikt zijn.

De leden van de SGP, CDA, SP en ChristenUnie-fractie hebben allen vragen gesteld over jongeren die de bijstandsaanvraag niet doorzetten, de zogenoemde «afhakkers». Zo vragen de leden van de SGP-fractie om aan te geven hoe gemeenten tot de conclusie komen het aantal afhakers niet alarmerend te vinden, daar de restantpercentages van de categorie «onbekend» 20% tot 40% bedragen. Bovendien willen deze leden van de regering weten waarop de conclusie gebaseerd is dat het fenomeen van afhakers bij de invoering van het wetsvoorstel niet significant zal toenemen. Bij de zogenaamde «afhakkers» wordt vermeld dat deze groep voor 60–80% kan voorzien in eigen onderhoud. De leden van de CDA-fractie vinden de genoemde marge wel erg ruim en vragen welke problemen er in dit kader worden gesignaleerd en of er met meer zekerheid iets gezegd kan worden over de inkomenspositie van de afhakers. De leden van de SP-fractie vragen de regering uiteen te zetten welke redenen er voor (afhakende) jongeren zijn om de bijstandsaanvraag niet door te zetten en op welke wijze deze jongeren daarna in hun levensonderhoud voorzien. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of de resultaten al bekend zijn naar het onderzoek van IWI naar het fenomeen «afhakkers». Hierna gaat de regering op deze vragen in.

Onder de WWB zijn er jongeren die hun bijstandsaanvraag niet doorzetten (afhakkers). In een ambtelijke SZW-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<sup>1</sup>. 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%). Soms gaat het bij de uitkering alsnog (op een later moment) om een WWB-uitkering, maar het kan ook om een andere uitkering gaan. De restantpercentages worden veelal gevormd door de categorie onbekend. Vaak gaat het in deze onderzoeken niet om grote aantallen afhakers, dus ook de percentages «onbekend» (non-response) van 20%-40% hoeven niet alarmerend te zijn. Ook is het vanwege deze non-response niet juist om te concluderen dat een restpercentage van 20%-40% geen inkomsten heeft, er is in veel onderzoek namelijk sprake van non-response, waardoor van een deel van de respondenten onbekend is of zij inkomsten hebben en waaruit. Bovendien zitten in het percentage «onbekend» ook degenen die verhuisd zijn; zij kunnen zich wel degelijk weer bij een andere gemeente voor een uitkering gemeld hebben of aan het werk zijn of studeren, maar daarop ontbreekt het zicht bij de onderzoekende gemeente. Ook gemeentelijke professionals<sup>2</sup> zijn van mening dat afhakers overwegend geen probleemgroep zijn.

Als reden van afhaken noemt 35–45% het zoeken/vinden van werk of de toekenning van een voorliggende voorziening. De overige redenen zijn: verkapte afwijzing (in verband met inkomsten, vermogen, herstel relatie, fraudeonderzoek, etc.) dan wel «afschrikwekkend» effect (niet gemotiveerd, negatief imago Work first, etc.). Daarnaast wordt verhuizing uit de gemeente ook wel als reden opgevoerd.

Op dit moment zijn geen andere gegevens beschikbaar over de inkomenspositie van afhakers.

Wel heeft IWI een onderzoek aangekondigd naar de poortwachterfunctie van de bijstand, en eventuele ongewenste effecten daarvan. De inspectie verwacht het onderzoek in 2009 te kunnen publiceren. De verwachting dat het fenomeen van afhakers bij de invoering van het voorliggende wetsvoorstel niet significant zal toenemen is onder meer gebaseerd op het feit dat de doelgroep die betrokken is in de bovenstaande 10 onderzoeken veelal in belangrijke mate overeenkomt met de beoogde doelgroep van

<sup>1</sup> Uit gemeentelijke onderzoeken blijkt het percentage afhakers tussen 10–20% te liggen.

<sup>2</sup> R. van de Wiel, *Afhakers aan de poort*, kenmerken en motieven van burgers die hun WWB-aanvraag niet doorzetten, Divosa, september 2007, par. 6.2.

het voorliggende wetsvoorstel. Bij veel van die onderzoeken ging het namelijk om *jongeren* die een aanbod tot *Work first* kregen alvorens af te haken.

## 7. Positie jongeren

Voor jongeren van wie rechtens de vrijheid is ontnomen wordt een uitzondering gemaakt. De leden van de CDA-fractie vinden het echter van belang dat ook deze jongeren adequaat worden geschoold tijdens hun verblijf in inrichting of gevangenis. De CDA-fractie hecht er dan ook waarde aan dat het leerwerkrecht ook van toepassing is op deze jongeren en op hen alleen de uitzondering van kracht te doen zijn die ook voor andere jongeren geldt, namelijk in geval van in de persoon gelegen factoren.

Met de leden van de CDA-fractie is de regering het eens dat jongeren van wie rechtens de vrijheid is ontnomen tijdens het verblijf in de inrichting of gevangenis adequaat moeten worden voorbereid op de terugkeer naar de maatschappij. Adequate scholing of opleiding is daarbij een belangrijk middel, omdat dit de kans op werk verbetert. Het is evenwel de mening van de regering dat het niet wenselijk is, mede gezien de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie, het college te verplichten een werkleeraanbod aan te bieden indien een gedetineerde jongere zich meldt en om een dergelijk aanbod vraagt. Dit laat onverlet dat het college de bevoegdheid blijft behouden aan deze jongeren een re-integratievoorziening aan te bieden en deze te financieren via het participatiebudget. Het betreft hier dus een bevoegdheid en geen verplichting. De regering motiveert deze keuze door het belang dat het college heeft te voorkomen dat de betreffende jongeren na het verblijf in de inrichting of gevangenis alsnog een beroep moeten doen op een werkleeraanbod met zonnodig een inkomensvoorziening of, indien de jongere dan 27 jaar of ouder is geworden, op de WWB. Voorts geldt dat tijdens het verblijf in de inrichting of gevangenis in de noodzakelijke kosten van het bestaan wordt voorzien door de Minister van Justitie. Om deze reden worden de betreffende jongeren uitgesloten van het recht op de inkomensvoorziening. Dit geldt niet voor jongeren die een beroep kunnen doen op het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid. Deze jongeren hebben wel recht op een werkleeraanbod en zonnodig een inkomensvoorziening, mits zij aan de gestelde voorwaarden voldoen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat er wordt verstaan onder «drang», of er dan sprake is van een strafmaatregel en door wie dat wordt uitgesproken, als er in de toelichting van het wetsvoorstel wordt gezegd dat jongeren die vanwege ernstige misdragingen hun recht verliezen op een werkleerrecht onder drang door de gemeenten naar een campus doorverwezen kunnen worden.

Als met ernstige misdragingen strafbare feiten worden bedoeld, kan Justitie degenen die daarvan verdacht worden, aanhouden. Dit staat los van het al dan niet gebruik maken van een werkleerrecht.

Ten aanzien van plegers van strafbare feiten zal plaatsing in een campus niet via de gemeente lopen maar via Justitie. Het EVRM vormt dan geen belemmering.

Gaat het meer om overlast, dan kan de gemeente de daarvoor beschikbare middelen inzetten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om bevelsbevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde of het aanspreken van jongeren op hun gedrag.

Buiten het strafrecht om zijn er voorsnog geen middelen om jongvolwassenen onvrijwillig – dus met drang – in een campus te plaatsen. Dit zou in strijd zijn met de grondwet en het EVRM.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af op welke wijze de regering cliëntenparticipatie gerealiseerd ziet; door dit bij de gemeenteraad neer te leggen wordt de verantwoordelijkheid verlegd, maar voor deze doelgroep is het organiseren van cliëntenparticipatie niet eenvoudig en voor de hand liggend.

Primair is de wijze waarop cliëntenparticipatie vorm krijgt, de verantwoordelijkheid van de gemeente binnen de ruimte die de wet biedt. De gemeente is het best in staat om, gelet op de lokale omstandigheden, cliëntenparticipatie op een adequate wijze in te richten.

In artikel 47 van de WWB is bepaald dat de gemeenteraad cliëntenparticipatie bij verordening vastlegt. Het voorgestelde artikel 12 eerste lid onderdeel d en tweede lid, van het voorliggende wetsvoorstel bevat een overeenkomstige bepaling voor de cliëntenparticipatie in het kader van de voorgestelde wet.

Uit onderzoek<sup>1</sup> is gebleken dat gemeenten positief zijn over de ruimte die artikel 47 biedt om cliëntenparticipatie vorm te geven op een manier die aansluit op de lokale situatie. Ook is gebleken dat de cliëntenraad door de meerderheid van de gemeenten wordt gezien als een waardevolle gespreks- en adviespartner. Gemeenten beschouwen cliëntenparticipatie als een belangrijke aanvulling op de beleidsvorming.

Gemeenten hebben in de praktijk meestal gekozen voor een brede advies-taak voor de cliëntenraad. Onderwerpen van advies zijn onder andere minima- en inkomensbeleid, arbeid- en re-integratiebeleid, verordeningen, kwaliteit van dienstverlening en fraudebeleid. De meeste door de gemeente gevraagde adviezen gaan over beleidsontwikkeling. Cliëntenraden brengen ook ongevraagde adviezen uit over de uitvoering van de WWB. De ongevraagde adviezen gaan vooral over de communicatie, de loketfunctie en de klantbejegening.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast op welke wijze de regering denkt dat aan deze cliëntenparticipatie vormgegeven kan worden. Is de regering het met de leden van de CDA-fractie eens, dat hiervoor het beste kan worden aangesloten bij de reeds bestaande vormen van cliëntenparticipatie (bijvoorbeeld in het kader van de WWB), zo vragen deze leden verder.

Bij de ontwikkeling en vormgeving van de cliëntenparticipatie in het kader van het voorliggende wetsvoorstel kunnen de gemeenten aansluiten bij de wijze waarop de cliëntenparticipatie thans reeds is vormgegeven in het kader van de WWB. Gemeenten kunnen besluiten andere keuzes te maken. Dit behoort tot de eigen beleidsruimte van gemeenten.

De leden van de CDA-fractie vragen waar de kosten voor inschakeling van een externe deskundige ten behoeve van de beoordeling van de capaciteiten van de jongere verhaald kunnen worden. Deze leden vragen voorts of hiervoor het participatiebudget of andere middelen kunnen worden aangewend.

In antwoord op deze vragen merkt de regering het volgende op. De gemeente bepaalt eerst zelf de noodzaak van het aanbieden van een re-integratievoorziening. Voor deze uitvoeringskosten ontvangt de gemeente een bijdrage uit het gemeentefonds. Een nadere beoordeling van de capaciteiten van de jongere door een externe deskundige kan daarentegen wel worden bekostigd uit het participatiebudget.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering plannen heeft de dienstplicht weer in te voeren, aangezien wordt gesproken over vrijstelling van militaire of vervangende dienstplicht.

---

<sup>1</sup> Ipsos Facto, Vormgeving Cliëntenparticipatie WWB, juni 2007.

In onderhavig wetsvoorstel is een uitsluitingsgrond opgenomen in verband met militaire of vervangende dienstplicht, vanwege de omstandigheid dat deze dienstplicht formeel in Nederland nog steeds bestaat. Ook kunnen bijstandsgerechtigden worden opgeroepen ter voldoening aan een buitenlandse militaire of vervangende dienstplicht. De dienstplicht in Nederland wordt thans niet ten uitvoer gebracht omdat de opkomstplicht per 22 augustus 1996 is opgeschort. De opschorting van de dienstplicht houdt in dat burgers niet wettelijk verplicht zijn om de militaire dienst te vervullen zolang de veiligheidssituatie dit niet vereist. Wel krijgt iedere Nederlandse man in zijn 17de levensjaar een dienstplichtbrief waarin staat vermeld dat hij ingeschreven is, maar niet opkomstplichtig. De regering is niet voornemens de opkomstplicht opnieuw in te voeren.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat ook jongeren die geen passend leerwerkeraanbod hebben gekregen van de gemeente – hoewel de jongeren daar dus wel recht op hebben – recht krijgen op een inkomensvoorziening. Deze leden vragen een reactie hierop van de regering. Voorts vragen deze leden welke bezwaren de regering heeft om ook voor de groep jongeren die geen passend leerwerkeraanbod ontvangen van de gemeente recht te geven op een inkomensvoorziening.

Bij de beantwoording van deze vragen van de leden van de PvdA-fractie onderscheidt de regering twee situaties. De eerste situatie is die waarin de gemeente de jongere (nog) niet het werkleeraanbod doet waar deze recht op heeft. Zo lang hij of zij in afwachting is van het werkleeraanbod, heeft de jongere recht op de inkomensvoorziening (uiteraard voor zover de jongere geen eigen middelen heeft en aan de overige voorwaarden voldoet). De tweede situatie is die waarin de gemeente een werkleeraanbod dat zij passend vindt en de jongere dit aanbod weigert omdat die het niet passend vindt. In dat geval heeft de jongere geen recht op de inkomensvoorziening.

Aan de jongere die geen uitvoering kan geven aan het werkleeraanbod door lichamelijke, geestelijke of sociale beperkingen, doet de gemeenten geen werkleeraanbod (in de zin van artikel 17, tweede lid, van dit wetsvoorstel). Deze jongeren hebben recht op de inkomensvoorziening.

De leden van de PvdA-fractie constateren op basis van de memorie van toelichting dat de inkomensvoorziening zoals bedoeld in het voorliggende voorstel in de plaats komt van de inkomensvoorziening op grond van de WWB en vragen om een nadere toelichting.

De regering wil 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 geleverd dat die het werkleeraanbod uitvoert, als er nog geen aanbod is gedaan of als dat aanbod onvoldoende inkomen genereert. Op deze wijze is de jongere verzekerd van een toereikende bestaansvoorziening, hetzij via het werkleeraanbod, hetzij via de inkomensvoorziening. De jongere heeft daarom geen aanspraak meer op een WWB-uitkering. Anders dan bij de bijstands-uitkering zorgt de paradigmawisseling ervoor dat bij het werkleerrecht het recht op inkomensvoorziening gekoppeld is aan de aanvaarding van het werkleeraanbod. In het geval dat een jongere zijn eigen verantwoordelijkheden niet neemt en niet voor (een bron van) inkomsten wil zorgen, bestaat geen verplichting voor de overheid om in een dergelijke situatie een uitkering te verlenen. Op deze wijze wordt de wisseling van bijstands-paradigma (uitkering, mits) naar het nieuwe paradigma (geen uitkering, tenzij) benadrukt.

De leden van de PvdA fractie vragen of er wordt voorzien in een medische contra-expertise in geval van een medische situatie waaruit zou blijken dat



de jongere niet in staat zou zijn te leren of werken en geen werkleer-aanbod kan aanvaarden. Ook de leden van de SP-fractie vragen of er ook een recht voor jongeren is om zelf een externe deskundige in te schakelen om de capaciteiten te beoordelen. Deze leden vragen daarbij of de jongere een beroep kan doen op een onafhankelijke instantie, wanneer gemeente en jongere het niet eens kunnen worden over de beoordeling van de capaciteiten.

Net als de WWB voorziet het onderhavige wetsvoorstel niet in een wettelijk geregelde medische contra-expertise of een beroep op een onafhankelijke instantie wanneer het college en de jongere het niet eens kunnen worden over de beoordeling van de capaciteiten. Het college kan een advies bij een deskundige derde inwinnen om de belastbaarheid van de belanghebbende te beoordelen in verband met aanwezige lichamelijke, geestelijke en zo nodig sociale belemmeringen. Soms kan dat nodig zijn voor een draagkrachtige motivering van het besluit. Een ingewonnen advies dient namelijk door het college te worden betrokken bij de besluitvorming door in het besluit te motiveren of en op welke wijze het advies in de besluitvorming is meegenomen. Door middel van bezwaar en beroep kan de jongere vervolgens ageren tegen het genomen besluit en daarmee tegen het advies van de deskundige derde. Het staat de jongere daarbij vrij een second opinion aan te vragen en met medische verklaringen of stukken dan wel anderszins aannemelijk te maken dat er sprake is van belemmeringen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard, waardoor de jongere naar zijn/haar mening niet in staat is het werkleeraanbod te accepteren. Het onderhavige wetsvoorstel wijkt hierin niet af van de WWB.

De leden van de SP-fractie vragen of de wijze waarop jongeren tijdens de bezwaar- of beroepsprocedure in hun inkomen kunnen voorzien acceptabel is. Ook vragen deze leden of dit wel de juiste aanpak is om veelvuldig gebruik van bezwaar tegen te gaan. De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of het geen onwenselijke situatie oplevert als jongeren tijdens bezwaar- en beroepsprocedures geen recht op inkomensvoorziening hebben.

In de beantwoording van de vragen omtrent de middelen tot rechtsbescherming wordt ingegaan op de wijze waarop jongeren in die situatie in hun inkomen kunnen voorzien. In een aantal situaties heeft de jongere recht op inkomensvoorziening of een voorschot daarop. In andere gevallen kan zij/hij een voorlopige voorziening aanvragen of een beroep doen op artikel 16 van de WWB. Daarnaast wil de regering benadrukken dat het feit dat aan besluiten op grond van het voorliggende wetsvoorstel geen schorsende werking wordt toegekend, in overeenstemming is met de uniforme regels van de Awb over rechtsbescherming. Gezien het voorgaande is de regering van mening dat de wijze waarop jongeren in hun inkomen kunnen voorzien tijdens de bezwaar- of beroepsprocedure acceptabel is. Ook meent de regering dat dit een (te) veelvuldig gebruik van bovengenoemde procedures kan voorkomen.

De leden van de SP-fractie vragen of de mogelijkheid om een beroep te doen op artikel 16 van de WWB voldoende garandeert dat jongeren bezwaar en beroep in kunnen stellen. De regering interpreteert de vraag als volgt: hebben jongeren wel voldoende middelen om gebruik te kunnen maken van de rechtsmiddelen die hun ter beschikking staan? Indien een jongere onvoldoende financiële draagkracht heeft, kan hij in principe aanspraak maken op rechtsbijstand op grond van de Wet op de rechtsbijstand. Mochten bepaalde kosten van de procedure toch voor zijn eigen rekening komen, dan worden die kosten op grond van jurisprudentie tot de bijzondere noodzakelijke kosten gerekend die niet uit eigen

middelen/draagkracht kunnen worden voldaan. Naast gefinancierde rechtshulp kan hij aldus ook bijzondere bijstand ontvangen. Proceskostenveroordeling van het college kan daarnaast ook aan de orde zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de rechtsbescherming in het voorliggende wetsvoorstel afwijkt van de wijze waarop de rechtsbescherming in de WWB of de Awb is geregeld. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie hoe de rechten van jongeren met betrekking tot bezwaar en beroep geborgd worden en of de rechten van jongeren (met betrekking tot bezwaar en beroep) landelijk geregeld worden.

De regering merkt op dat de regels omtrent bezwaar- en beroep voor jongeren op gelijke wijze zijn geborgd en landelijk zijn vastgelegd als voor andere groepen. In de Awb zijn de algemene regels over bezwaar en beroep opgenomen. Deze regels zijn van toepassing tenzij er van afgeweken wordt in specifieke wetgeving. Dat is bij het voorliggende wetsvoorstel niet het geval, met uitzondering van artikel 89 van dit voorstel. Deze verklaart de regels van de artikelen 79 tot en met 81 van de WWB van overeenkomstige toepassing. Deze afwijkende regels zorgen voor extra waarborgen. Op deze manier wordt er ook zorg voor gedragen dat de rechtsbescherming op basis van het voorliggende wetsvoorstel niet afwijkt van de rechtsbescherming op basis van de WWB.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de nieuwe wet in het algemeen wordt gecommuniceerd met de jongeren en specifiek ten aanzien van de bezwaar-en beroepsprocedures. Ook de leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze jongeren worden geïnformeerd over hun mogelijkheden tot instellen van bezwaar of beroep.

De regering is het met de SP- en SGP-leden eens dat jongeren goed op de hoogte moeten zijn waar het gaat om hun positie in deze maatschappij; zowel wat hun rechten als hun verplichtingen betreft in het kader van dit wetsvoorstel.

Met de leden van de SP-fractie is de regering dan ook van mening dat jongeren adequaat dienen te worden voorgelicht over het onderhavige wetsvoorstel. Het college dient hierin naar de mening van de regering een actieve rol te spelen. Aangezien het college verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van onderhavig voorstel van wet, wil de regering niet voorschrijven op welke wijze het college deze voorlichting vorm moet geven. Wel zal de regering op de reguliere wijze aandacht besteden aan onderhavig wetsvoorstel in de Verzamelbrief. Daarbij zal aandacht worden gevraagd voor de voorlichting door het college aan jongeren. Ook bij de implementatie van de wet zal de regering gemeenten attenderen op het belang van een adequate voorlichting aan jongeren, bijvoorbeeld tijdens de zogenaamde gemeentedagen en in handreikingen aan gemeenten. In antwoord op de vragen over wijze waarop jongeren worden geïnformeerd over de mogelijkheden tot het instellen van bezwaar en beroep merkt de regering op dat op grond van artikel 3:45 van de Awb het college verplicht is om bij ieder besluit op grond van het voorliggende wetsvoorstel waartegen bezwaar of beroep kan worden ingesteld de jongere daarop te wijzen. Hierbij wordt ook vermeld binnen welke termijn de jongere bezwaar kan maken of beroep in kan stellen en bij welk orgaan dat dient te gebeuren. Ook indien een beslissing op bezwaar of beroep is genomen moet de jongere worden gewezen op de nog openstaande rechtsmiddelen. Dit vloeit voort uit artikel 6:23 van de Awb.

De leden van de SP-fractie vragen welke keuzevrijheid kansarme jongeren hebben bij het accepteren van een werkleeraanbod. Meer in het algemeen vragen deze leden wat de rechten van deze jongeren zijn.

In zijn algemeenheid geldt dat een jongere een geïndividualiseerd recht heeft op een werkleeraanbod op verzoek. Wanneer de jongere niet in staat is uitvoering te geven aan het werkleeraanbod, heeft deze jongere recht op de inkomensvoorziening op grond van het voorliggende wetsvoorstel. Recht op een inkomensvoorziening bestaat eveneens indien de jongere het werkleeraanbod accepteert maar het werkleeraanbod onvoldoende inkomsten oplevert.

Het college bepaalt de inhoud van het werkleeraanbod en bepaalt of dit gericht dient te zijn op werken of leren of een combinatie van beiden. Een actieve opstelling van de jongere acht de regering van belang bij de uiteindelijke keuze van een traject. Jongeren die hun eigen traject mee kunnen samenstellen en daarin inspraak hebben, zullen in de regel gemotiveerder zijn. Inspelen op de persoonlijke voorkeur en persoonlijke aandacht zijn belangrijke succesfactoren voor een geslaagd werkleeraanbod. De ideeën en voorstellen van de jongere worden hierbij beoordeeld op hun bijdrage aan het vergroten van het arbeidsperspectief en aan het realiseren van de doelstelling van een plaatsing in een baan of op een school of opleiding. De jongere heeft dus geen recht op een specifieke voorziening van het college, maar heeft wel recht om door de gemeente geholpen door middel van een werkleeraanbod. De uiteindelijke invulling van de aard en de samenstelling van het aanbod is voorbehouden aan het college. Het is aan de jongere het werkleeraanbod te accepteren. Niet accepteren betekent niet dat het recht op een werkleeraanbod verloren gaat. Op een weigering van een aangeboden werkleeraanbod staat niet de sanctie dat er geen recht op een werkleeraanbod meer bestaat. Het weigeren van een werkleeraanbod heeft wel de consequentie dat de jongere geen recht heeft op een inkomensvoorziening. Hiermee wil de regering benadrukken dat, naast bovengenoemde rechten, de jongeren een verplichting hebben om eigen verantwoordelijkheid te nemen voor hun levensonderhoud. De verantwoordelijkheid van de jongeren om zich actief op te stellen in de samenleving blijft bij de jongeren: werken en/of leren gaat vóór de toegang tot een uitkering.

De leden van de VVD-fractie vragen of «de weigering van de jongere om een werkleeraanbod te aanvaarden diens werkleerrecht onverlet laat» op gespannen voet staat met «de plicht [van de jongere] om naar beste vermogen uitvoering te geven aan het werkleeraanbod».

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie merkt de regering het volgende op. De jongere heeft een afdwingbaar recht op een werkleeraanbod. Het weigeren van een aangeboden werkleeraanbod doet hieraan niet af. Op een weigering van een werkleeraanbod staat dus niet de sanctie dat er geen recht op een werkleeraanbod meer bestaat. De regering acht het niet opportuun om jongeren bij een weigering «voorgoed» uit te sluiten van een recht op een aanbod, juist om hen de kans te geven zich te beteren en te voorkomen dat de afstand tot de arbeidsmarkt wordt vergroot. Het weigeren van een werkleeraanbod heeft wel de consequentie dat de jongere geen recht heeft op een inkomensvoorziening. Om een nieuw werkleeraanbod te krijgen geldt daarnaast als voorwaarde dat er nieuwe feiten of omstandigheden moeten zijn. Er moet bijvoorbeeld duidelijk uit het gedrag van de jongere blijken dat hij/zij deze keer wel echt wil meewerken.

Indien de jongere een werkleeraanbod heeft geaccepteerd, met mogelijk een recht op de inkomensvoorziening, dient de jongere de verplichtingen verbonden aan het werkleeraanbod, waaronder de plicht om naar beste vermogen uitvoering te geven aan het werkleeraanbod, na te komen. Niet nakoming van die verplichtingen kan leiden tot opschorting of intrekking van het werkleeraanbod of opschorting, intrekking of verlaging van de inkomensvoorziening.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het kabinet denkt over het te verwachten grote beroep op de rechter en of dit grote beroep niet zal leiden tot pseudo-wetgeving. De regering verwacht niet dat er een groot beroep op de rechter wordt gedaan. Dit onder andere omdat bezwaar en beroep dat ingesteld wordt tegen besluiten van het college op grond van het voorliggende wetsvoorstel geen schorsende werking hebben. Aangezien het te verwachten beroep op de rechter niet groot is, zal dit ook geen pseudo-wetgeving tot gevolg hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen of in het kader van dit wetsvoorstel alle arbeid als passende arbeid kan worden beschouwd.

Gemeenten bieden jongeren een werkleeraanbod op maat. Dat betekent dat de gemeente bij het werkleeraanbod rekening houdt met de mogelijkheden en wensen van de jongere, wat het succes op duurzame arbeidsinschakeling vergroot. Evenals in de WWB gaat het onderhavige wetsvoorstel uit van algemeen geaccepteerde arbeid. Algemeen geaccepteerde arbeid betekent, net als in de WWB, alle arbeid die maatschappelijk aanvaard is en niet indruist tegen de openbare orde of goede zeden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de uitkering onverwijld wordt stopgezet bij het weigeren van aangeboden werk. Als de jongere een werkleeraanbod weigert, bestaat geen recht (meer) op de inkomensvoorziening en wordt deze niet toegekend dan wel onverwijld stopgezet.

De leden van de VVD-fractie vragen welke consequentie het niet voltooiën van een in het kader van deze wet aangeboden opleiding heeft voor de uitkering.

Bij het opleggen van de verplichtingen bij de uitvoering van het werkleeraanbod geldt dat het college de jongere geen resultaatsverplichting kan opleggen. Dat wil zeggen dat het college niet concreet een specifiek resultaat kan verplichten, bijvoorbeeld het halen van een diploma of een voldoende cijfer. De jongere heeft wel de inspanningsverplichting om het werkleeraanbod zo goed mogelijk uit te voeren en dient zich daarbij in te spannen de aangeboden opleiding te voltooiën. Indien de jongere hierin verwijtbaar in gebreke blijft, kan het college de inkomensvoorziening opschorten of verlagen. Hoe hoog de verlaging is en voor welke periode wordt bepaald door het college zelf. Het verlagingenbeleid dient de gemeenteraad in een gemeentelijke verordening vast te leggen. Het college kan alleen afzien van een verlaging indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Te denken valt daarbij aan situaties waarbij de jongere door overmacht niet in staat is geweest een of meer afspraken volledig na te komen.

De leden van de PVV-fractie willen dat in het voorliggende wetsvoorstel geregeld wordt dat in alle gevallen waarin een jongere zich zeer ernstig misdraagt tegenover een ambtenaar, overgegaan wordt tot strafrechtelijke vervolging.

Naar de mening van de regering is wetgeving niet een geschikt instrument om te bereiken dat er bij dergelijke misdrijvingen altijd tot strafrechtelijke vervolging zal worden overgegaan. Het is aan het Openbaar Ministerie om te beslissen of tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan. De officier van justitie beoordeelt onder meer of het feit bewezen kan worden en of het algemeen belang gediend is bij vervolging. Vervolgens bepaalt de officier van justitie of er met een transactie of een strafbeschikking kan worden volstaan of dat de strafrechter zich over de zaak moet buigen. Indien een belanghebbende het hier niet mee eens is en vindt dat de zaak voor de rechter moet worden gebracht, heeft hij de mogelijkheid

om een bijzondere klachtprocedure te starten en de zaak rechtstreeks aan het hof voor te leggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de jongere een instemmingsrecht krijgt over de rechten en plichten tijdens het werkleeraanbod of dat daarvoor een contract ondertekend dient te worden. Ook vragen deze leden of de jongere voorts nog inspraak heeft in de te maken afspraken.

De rechten en plichten die tijdens het werkleeraanbod gelden, dienen door het college te worden vermeld in het besluit tot vaststelling van het werkleeraanbod. Indien de jongere het daar niet mee eens is, kan hij/zij tegen het besluit van het college in bezwaar gaan en daarna zo nodig in beroep gaan bij de rechter. Een actieve opstelling van de jongere is van belang bij de uiteindelijke keuze van een traject. De jongeren zijn verplicht om mee te werken aan de totstandkoming van het werkleeraanbod. Jongeren die hun eigen traject mee kunnen samenstellen en daarin inspraak hebben, zullen in de regel gemotiveerder zijn. Inspelen op de persoonlijke voorkeur en persoonlijke aandacht zijn belangrijke succesfactoren voor een geslaagd werkleeraanbod. Het college heeft er naar de mening van de regering belang bij een goed bij de betreffende jongere passend werkleeraanbod aan te bieden, omdat daarmee de kansen op duurzame arbeidsinschakeling worden vergroot. Er hoeft daarvoor geen contract te worden ondertekend, maar het staat het college en de jongere vrij dat wel te doen. De jongere kan in meer algemene zin inspraak krijgen in de te maken afspraken via de wettelijk voorgeschreven cliëntenparticipatie. Het kan hierbij zowel gaan om inspraak in de keuzes op het terrein van de beleidsvorming, als om keuzes in de uitvoeringspraktijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de inkomensvoorziening niet – overeenkomstig de bepalingen in de WWB – met terugwerkende kracht wordt toegekend tot het moment van aanvraag.

Anders dan de leden van de ChristenUnie-fractie menen, wordt de inkomensvoorziening – overeenkomstig de bepalingen in de WWB – met terugwerkende kracht toegekend tot het moment van aanvraag (artikel 24, tweede lid, van het voorliggende wetsvoorstel).

De leden van de SGP-fractie vragen de regering hoe gemeenten volgens dit wetsvoorstel om moeten gaan met jongeren die vanwege aantoonbare gezondheidsredenen bepaalde werkzaamheden zullen weigeren. Dat zijn niet degenen die een indicatie hebben als chronisch zieke of gehandicapte, maar wel een (lichte) beperking hebben waardoor ze niet elk werk kunnen accepteren. Het voorbeeld dat de FNV-jongeren een paar maanden geleden aanvoerden van een persoon met astma die moet werken als inpakker in een niet-stofvrij magazijn, spreekt wat dat betreft voor zich. Graag een reactie van de regering hoe een dergelijke situatie zich verhoudt met artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht.

De regering geeft in antwoord op deze vragen aan dat er een groep jongeren is waarbij sprake kan zijn van beperkingen, zoals medische beperkingen. Voor de 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. De gemeente dient te kijken naar aansluiting bij de individuele mogelijkheden van de persoon in verband met gezondheid en belastbaarheid. Maatwerk betekent een zorgvuldige op de persoon toegesneden afweging bij de uiteindelijke keuze

van een traject. Voor de groep jongeren die weinig perspectief heeft op arbeidsinschakeling behoort sociale activering tot mogelijkheden.

In de bovengenoemde situatie kan de jongere in bezwaar of beroep gaan tegen het besluit van het college. Het indienen van een nieuwe aanvraag om een werkleeraanbod op basis van artikel 4:6 van de Awb lijkt niet zinvol. Voorwaarde voor deze nieuwe aanvraag is immers dat er sprake moet zijn van feiten of omstandigheden die ten tijde van het «oude» besluit nog niet bekend waren. Of er in het door de FNV-jongeren bovengenoemd voorbeeld het geval is van feiten of omstandigheden die het beroep op artikel 4:6 zinvol maken, moet in het individuele geval worden bepaald. De gegevens in het gegeven voorbeeld zijn niet toereikend om dit te kunnen bepalen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe lang de periode mag duren dat bezwaar of beroep aanhangig is. Ook hierbij geldt dat de regels van de Awb van toepassing zijn, zo antwoordt de regering. Dat betekent dat er bepaalde termijnen gesteld zijn. Zo is bepaald dat een bestuursorgaan binnen zes weken na ontvangst van een bezwaarschrift moet beslissen (tenzij de beslissing uiterlijk vier weken verdaagd wordt). Daarnaast is geregeld dat de rechtbank binnen zes weken na sluiting van het onderzoek uitspraak moet doen (deze termijn kan met zes weken worden verlengd). In die zin ligt de totale behandelingstermijn door de rechtbank niet helemaal vast. Op grond van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden dient hierbij wel sprake te zijn van een redelijke termijn.

De leden van de fractie van de SGP vragen of er sprake is van terugwerkende kracht indien een beroep wordt aanvaard.

Indien het beroep bij de rechtbank gegrond is verklaard, vernietigt de rechtbank het besluit gedeeltelijk of geheel. In dat geval kan zij het college opdragen een nieuw besluit te nemen of kan de rechtbank bepalen dat haar uitspraak in de plaats komt van het besluit. Vernietiging houdt in dat het besluit geacht moet worden nooit te hebben bestaan en dat de aan het besluit verbonden rechtsgevolgen met terugwerkende kracht ongedaan worden gemaakt.

## **8. Positie gemeenten**

De leden van de CDA-fractie vragen of er in verband met enerzijds de gewenste koppeling met SUWI-net en anderzijds de opzet van deze wet nieuwe software vereist is en of het niet te positief gedacht is om te verwachten dat genoemde koppeling al in 2009 gemaakt kan worden.

De koppeling met de Informatiebeheergroep vraagt een aanpassing in de bestaande software in Suwinet. Deze aanpassing wordt meegenomen in het realiseren van de koppeling. Er is een «proof of concept» uitgevoerd, waarmee succesvol de uitwisseling van gegevens is beproefd. In de loop van 2009 zal de gegevensuitwisseling fasegewijs worden ingevoerd. Omdat de koppeling, noodzakelijk voor de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel, hoge prioriteit krijgt, zal deze koppeling in 2009 worden gerealiseerd.

Indien nieuwe software vereist is, vragen de fractieleden van de CDA verder of de software-ontwikkeling niet tot weer nieuwe lastenverzwaring zal leiden en of de ontwikkeling van de software niet vertragend zal werken op de invoering van dit wetsvoorstel.

Conform het advies van het Uitvoeringspanel is voor het voorliggende wetsvoorstel zo dicht mogelijk aangesloten bij de WWB. Dat betekent dat de automatisering in de uitkeringsadministratie, de debiteurenadministratie, de koppeling naar de nieuwe beschikkingen, de loonaangifte, de aanlevering van gegevens aan en het tonen daarvan in het Digitaal Klantdossier, de doorgifte van die gegevens door het Inlichtingenbureau en de statistieken over uitkeringen, debiteuren en fraude op dezelfde leest zijn geschoeid. De gemeentelijke software leveranciers worden op de hoogte gebracht over de invulling van deze nieuwe wetgeving middels het daartoe bestemde gremium, het automatiseringsoverleg. De benodigde specificaties voor de rekenregels, de loonaangifte en de statistieken zullen overeenkomstig de WWB zijn. De regering gaat er van uit dat de gemeenten deze aanpassing tijdig kunnen realiseren. Mochten zich bij de tijdigheid in de praktijk toch knelpunten voordoen, dan bespreekt de regering deze graag met betrokkenen.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering van mening is dat met de introductie van de plicht van de gemeente om een passend aanbod te doen, de cruciale verantwoordelijkheid voor het vinden van (passende) arbeid wordt weggehaald bij het individu, beantwoordt de regering als volgt.

Tegen het licht van de beoogde paradigmawisseling luidt het antwoord op deze vraag ontkennend. Het voorliggende wetsvoorstel verplicht gemeenten een werkleeraanbod te doen aan jongeren zodat zij maximale kansen krijgen om duurzaam mee te doen. De gemeenten hebben de taak om jongeren hierin te faciliteren. Het is echter aan de jongere zelf om deze ondersteuning aan te vragen en om de aangeboden kansen ook te benutten. Wanneer jonge mensen niet willen leren of werken betekent dit dat zij geen aanspraak hebben op financiële ondersteuning. De verantwoordelijkheid van de jongeren om zich actief op te stellen in de samenleving wordt op deze wijze juist verder versterkt: werken en/of leren gaat vóór de toegang tot een uitkering.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering er niet te makkelijk van uit gaat dat het appèl van de jongere op de plicht van de gemeente om een passend werkleeraanbod te doen, voldoende teken van motivatie is.

Het appèl van de jongere op de plicht van de gemeente is een *conditio sine qua non* voor het tot stand komen van een werkleeraanbod. Voor het slagen van het werkleeraanbod is de motivatie van de jongere van groot belang. Aan de jongere is het om de motivatie, die blijkt uit het appèl, ook tijdens de deelname aan het werkleeraanbod te benutten. Het is aan de gemeente om de jongere hierbij te ondersteunen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe ver de plicht van de gemeente gaat om aangepast werk te zoeken. Voorts vragen deze leden in hoeverre het de gemeente te verwijten valt als er geen passend aanbod kan worden gedaan. Bestaat, zo vragen de leden, hier niet het risico dat er een appèl wordt gedaan op nieuwe Melkertbanen, met hoge publieke kosten als gevolg. De leden van de CDA-leden vragen of het wetsvoorstel veronderstelt dat gemeenten steeds over voldoende werkleeraanbod beschikken.

Een werkleeraanbod kan bestaan uit algemeen geaccepteerde arbeid, uit een voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen scholing, opleiding of sociale activering alsmede uit ondersteuning bij arbeidsinschakeling. De plicht van de gemeente om jongeren een werkleeraanbod te doen omvat dus meer dan het zoeken naar aangepast werk. Dit biedt de gemeente toereikende mogelijkheden om de plicht in te vullen. Het is aan de gemeenteraad om bij verordening regels te stellen

met betrekking tot de inhoud van het werkleeraanbod. Ook is het primair aan de gemeenteraad om te beoordelen of het college te verwijten valt als er geen passend aanbod kan worden gedaan. In een individuele situatie kan dit laatste worden voorgelegd aan de rechter.

Met de leden van de VVD-fractie ziet de regering het als een risico als er een appèl zou kunnen worden gedaan op nieuwe permanent gesubsidieerde banen, met hoge publieke kosten als gevolg. Om dit risico te vermijden bepaalt artikel 6, eerste lid, dat gesubsidieerde arbeid als voorziening in het kader van dit wetsvoorstel geen einddoel kan zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering niet te positief is over de verwachte krapte op de arbeidsmarkt in de komende jaren. De leden van de SP-fractie vragen of de gemeenten jongeren die verzoeken om een werkleeraanbod met de nadruk op werken een baangarantie bieden en zo neen, welke mogelijkheden hebben gemeenten in dergelijke situaties om jongeren een aanbod voor een plek op de arbeidsmarkt te doen (met de huidige kredietcrisis). Bieden deze mogelijkheden van gemeenten duurzame participatie van kansarme jongeren, vragen deze leden ten slotte.

Sinds de indiening van voorliggend wetsvoorstel, op 18 november 2008, zijn de economische vooruitzichten sterk verslechterd. Uiteraard zal dit de komende jaren leiden tot een verslechtering van de situatie op de arbeidsmarkt. Doordat er nog zo veel jongeren in de bijstand zitten, kan een verloren groep jongeren ontstaan. Voor deze jongeren wordt het toekomstperspectief somberder naarmate ze langer aan de kant staan, zeker in de huidige economische situatie. Daarom is het juist in de tijd van de economische crisis onverminderd van belang om in deze jongeren te investeren. Het is denkbaar dat in deze tijden de gemeenten bij jongeren de nadruk op het leren en/of stages leggen. Op deze wijze is het mogelijk om ook in deze economische crisis inactiviteit van jongeren tegen te gaan en hun capaciteiten te versterken en te ontwikkelen zodat jongeren na de economische laagconjunctuur nog beter toegerust zijn voor een duurzame stap op de arbeidsmarkt.

De prognoses voor de wat langere termijn wijzen echter tegelijk nog altijd op krapte op de arbeidsmarkt. De structurele onderliggende (demografische) ontwikkelingen, de vergrijzing en ontgroening, zullen niet veranderen door de kredietcrisis. Het bevorderen van het arbeidsaanbod, mede door middel van voorliggend wetsvoorstel, blijft daarom onverminderd van het allergrootste belang. Ook het blijven creëren van optimale kansen voor deze groep jongeren blijft onverminderd een doel. Wanneer gemeenten in de tijd van crisis in de scholing van jongeren investeren, zullen deze jongeren beter geëquipeerd zijn bij de krapte op de arbeidsmarkt. In het kader van voorliggend wetsvoorstel geldt echter dat gemeenten een passend werkaanbod doen waarbij voor gemeenten geen plicht tot een baangarantie geldt. Hierbij is wel van belang dat er op het moment dat nog altijd sprake is van een groot aantal openstaande vacatures, er dus nog altijd kansen zijn voor gemeenten om jongeren een passend werkaanbod te doen.

Zal er juist geen verdringing optreden door de economische crisis die Nederland op dit moment in volle breedte treft, zo vragen de leden van de SGP-fractie verder.

In tijden van economische neergang wordt het uiteraard wel moeilijker om mensen naar de arbeidsmarkt toe te leiden aangezien de werkloosheid zal toenemen. In het kader van voorliggend wetsvoorstel geldt echter dat gemeenten ofwel een passend werkaanbod, ofwel een passend leer-aanbod moeten doen.



De leden van de SGP-fractie vragen of de regering niet te positief is over de korte termijneffecten van het regeringsbeleid, dat erop gericht is om de beroepsbevolking beter te scholen en of de genoemde doorstroming naar hogere functies toch veel meer een lange termijneffect is van dat beleid.

In de memorie van toelichting wordt geen oordeel gegeven over de korte termijneffecten van het regeringsbeleid. Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat de effecten van scholingsbeleid geleidelijk aan zichtbaar worden, alleen al vanwege het feit dat er een bepaalde tijd overheen gaat voordat mensen een cursus/opleiding hebben afgerond. Het grootste effect kan daarom inderdaad op de wat langere termijn verwacht worden.

Dit neemt niet weg dat inzetten op scholing en/of stages verstandig en noodzakelijk beleid is. Voldoende scholing en werkervaring is en blijft de basis voor duurzame arbeidsparticipatie. Vandaar dat het kabinetsbeleid is gericht op het beter scholen van de bevolking, onder andere door middel van EVC-trajecten, levenlang leren en van werk naar werk. Ook in het kader van de mobiliteitscentra wordt sterk ingezet op scholing.

Kan de regering op hoofdlijnen aangeven wat de resultaten zijn van de bindende afspraken die de regering in gesprek met werkgevers, gemeenten, UWV en onderwijsinstellingen heeft gemaakt over de inschakeling van (niet) uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces, zo vragen de leden van de SGP-fractie. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke afspraken concreet zijn gemaakt met gemeenten wat betreft de bemiddeling en scholing van de doelgroep van dit wetsvoorstel.

Met de sociale partners, (een vertegenwoordiging van) gemeenten en UWV/CWI zal – niet enkel beperkt tot dit wetsvoorstel maar in zijn algemeenheid – besproken worden welke voorwaarden noodzakelijk zijn om te komen tot extra plaatsingen. Naar aanleiding daarvan heeft de Stichting van de Arbeid drie werkgroepen ingericht. Deze hebben de opdracht een analyse te maken van de huidige stand van zaken op de arbeidsmarkt en het doen van voorstellen op het gebied van werk-naar-werk en scholing. De snelheid van de ontwikkelingen vergt dat de uitvoering van de hier beschreven aanpak zo snel mogelijk ter hand wordt genomen. Aan de sociale partners is verzocht om uiterlijk 1 maart 2009 met uitkomsten te komen wat reeds aangekondigd is in de brief aan de Tweede Kamer over het vervolg van de WTV van 14 januari 2009.

## **9. Werkleeraanbod**

De leden van de CDA-fractie vragen of de hulpverlening zoals psychiatrische behandeling of verslavingszorg ook verplicht wordt als vanwege in de persoon gelegen factoren het werkleeraanbod niet kan worden gedaan, omdat er aandacht besteed moet worden aan factoren die de arbeidsinschakeling negatief beïnvloeden. Ook vragen deze leden uit welk budget deze hulpverlening dan wordt bekostigd.

In antwoord op deze vragen geven wij aan dat voor de jongeren, waarvoor de gemeente de aanwezige belemmeringen niet door een werkleeraanbod kan opheffen, de inkomensvoorziening gegarandeerd is. Deze jongeren kunnen immers geen uitvoering geven aan een werkleeraanbod. Deze jongeren worden dus niet in staat geacht om te werken, maar ook niet in staat om activiteiten te verrichten die zijn gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen scholing, opleiding of sociale activering, alsmede ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Het is in dit geval aan het college te beoordelen of voor deze jongeren hulp- en zorgverlening – buiten het werkleeraanbod – noodzakelijk is. Wanneer hulpverlening

namelijk niet wordt ingezet als voorziening in het kader van de arbeidsinschakeling valt deze niet onder de definitie van werkleeraanbod. Als dat het geval is kan het college de jongere de verplichting opleggen om, op advies van een arts, zich te onderwerpen aan een noodzakelijke behandeling van medische aard. Deze bepaling is overeenkomstig artikel 55 van de WWB. Als er sprake is van lichamelijke belemmeringen van tijdelijke aard, beoordeelt het college na enige tijd of de belemmeringen nog aanwezig zijn en indien dat niet het geval is, zal het college alsnog een werkleeraanbod aanbieden.

Indien hulpverlening buiten een werkleeraanbod noodzakelijk is volgens het college, is deze niet gericht op re-integratie. Deze hulpverlening kan dan ook niet worden gefinancierd uit het participatiebudget. Hulpverlening aan een jongere kan via de reguliere kanalen worden bekostigd, dat wil zeggen Zorgverzekeringwet (ZVW), Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) of gemeentelijk gefinancierde hulpverlening. Het laatste kan hulpverlening bekostigd door de gemeente onder de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn. Daarvan kan sprake zijn als de jongere een beperking heeft die hem hindert in zijn participatie en zelfredzaamheid.

Bij de leden van CDA-fractie worden vragen opgeroepen over het precieze doel van de monitor, het moment van beschikbaar zijn van de monitor en de aspecten die met genoemde monitor worden gemeten, nu de regering heeft aangegeven bij de samenwerking tussen gemeenten en het onderwijs een monitor te ontwikkelen, waarin het «onzorgvuldig doorverwijzen» wordt meegenomen.

Op dit moment worden verkennende gesprekken gevoerd hoe het beste gegevens inzake het voorliggende wetsvoorstel verzameld kunnen worden om te zijner tijd te kunnen meten in hoeverre de doelstellingen van deze wet zijn bereikt. Daarbij wordt zoveel mogelijk vastgehouden aan de bij de WWB geïntroduceerde derapportagegedachte: alleen die gegevens verzamelen die expliciet noodzakelijk zijn en die niet reeds op een andere manier voorhanden zijn. De concrete vorm waarin dit gegoten gaat worden, staat nog niet vast. In het wetsvoorstel is een evaluatie-termijn van 4 jaar opgenomen.

Ten aanzien van het aspect onderwijs vragen de leden van de CDA-fractie naar een leeftijdsonafhankelijke leerplicht en of al iets gezegd kan worden over de termijn waarop de resultaten van dit onderzoek kunnen worden ontvangen.

Tijdens de begrotingsbehandeling 2008 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer toegezegd om in het kader van de nadere invulling van scholing en inzetbaarheid ook de leeftijdsonafhankelijke leerplicht te zullen bestuderen, waarvoor nader overleg met de sociale partners nodig is. Naar verwachting zal de Tweede Kamer voor de zomer van dit jaar over de leeftijdsonafhankelijke leerplicht kunnen worden ingelicht.

De leden van de CDA-, PvdA-, SP- en de SGP-fractie hebben vragen gesteld over de rechtsbescherming van jongeren in de situatie dat de jongere het niet eens is met een beslissing van het college van B&W over de vaststelling van een recht op werkleeraanbod, de inhoud van dat werkleeraanbod, de vaststelling van het recht op inkomensvoorziening of de hoogte van die inkomensvoorziening. Ook wordt gevraagd hoe de jongeren tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure in hun inkomen moeten voorzien.

Hierna wordt beschreven welke rechtsmiddelen in de hierboven beschreven situaties ingezet kunnen worden en hoe de jongeren dan in hun inkomen kunnen voorzien.

#### 1. *Het college doet geen werkleeraanbod*

- a. Het college neemt geen besluit tot vaststelling van een werkleeraanbod  
Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient het college in principe binnen een termijn van acht weken een besluit te nemen op het verzoek om een werkleeraanbod (tenzij het college de beslissing verdaagt, dat kan voor ten hoogste vier weken). Indien het college de termijn van de Awb overschrijdt, kan bezwaar en beroep worden ingediend tegen het niet tijdig nemen van een besluit.  
In de periode tussen het moment waarop de jongere het verzoek om een werkleeraanbod heeft ingediend en het moment dat het college het recht op een werkleeraanbod heeft vastgesteld, heeft de jongere recht op een voorschot op de inkomensvoorziening. Aangezien het college in bovenstaand voorbeeld nog geen recht op een werkleeraanbod heeft vastgesteld, blijft het voorschot doorlopen. Overigens hoeft dit voorschot niet te worden terugbetaald indien achteraf blijkt dat de jongere in die periode al voldeed aan de voorwaarden op de inkomensvoorziening.
- b. Het college neemt wel een besluit tot vaststelling van een werkleeraanbod, maar doet geen aanbod  
Het college besluit dat de jongere recht heeft op een werkleeraanbod maar doet geen aanbod omdat het college over onvoldoende aanbod beschikt. Ook tegen dit besluit kan de jongere bezwaar en beroep indienen. Ook in dit geval heeft de jongere gedurende de bezwaar- en beroepprocedure recht op een inkomensvoorziening, want in het besluit tot vaststelling van het recht op het werkleeraanbod is ambtshalve ook zijn recht op inkomensvoorziening vastgesteld. Aangezien de jongere niet een werkleeraanbod heeft geweigerd, heeft hij recht op inkomensvoorziening (mits hij aan de overige voorwaarden van de inkomensvoorziening voldoet).
- c. Het college besluit dat de jongere geen recht heeft op een werkleeraanbod  
Tegen dat besluit kan de jongere in bezwaar en beroep gaan. De jongere heeft geen recht op inkomensvoorziening aangezien hij geen recht op een werkleeraanbod heeft. Tijdens de bezwaar- en beroepsprocedure heeft de jongere geen recht op een inkomensvoorziening aangezien het bezwaar resp. het beroep geen schorsende werking heeft. De jongere kan in dit geval echter wel een voorlopige voorziening aanvragen. Bij deze voorlopige voorzieningenprocedure kan de rechter tijdens de bezwaar- en beroepsfase beslissen het besluit van het college omtrent de vaststelling van het werkleeraanbod en/of de inkomensvoorziening te schorsen. Dit kan tot gevolg hebben dat de jongere vanaf dat moment voorlopig een inkomensvoorziening of een werkleeraanbod moet krijgen van het college.  
Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid voor de jongere om een beroep te doen op artikel 16 van de WWB. Op basis van artikel 16 van de WWB kan het college bijstand verlenen aan een persoon die er geen recht op heeft. Dan moet er wel sprake zijn van zeer dringende redenen die tot die bijstandsverlening noodzaken.  
In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie wordt onder «zeer dringende redenen», genoemd in artikel 16 WWB, verstaan een acute nood situatie, waarbij de behoeftige omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen, zodat het verlenen van bijstand onvermijdelijk is. In jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep worden «zeer dringenden

redenen» slechts dan aanwezig geacht ingeval van een acute noodsituatie, te weten een situatie die van levensbedreigende aard is of blijvend letsel of invaliditeit tot gevolg kan hebben. Ook de situatie dat er sprake is van ernstige consequenties voor de psychische gezondheidstoestand van de belanghebbende, kan onder het begrip «acute noodsituatie» vallen.

### *2. Het college doet een niet passend werkleeraanbod*

Indien het college tijdig een besluit neemt dat de jongere recht heeft op een werkleeraanbod, maar de jongere vindt dit aanbod niet passend of hij vindt dat van hem niet gevergd kan worden dat hij uitvoering geeft aan het werkleeraanbod, dan kan de jongere hiertegen in bezwaar en beroep gaan. Indien de jongere het aanbod accepteert (maar intussen wel bezwaar indient) heeft de jongere ook recht op een eventuele aanvullende inkomensvoorziening. Indien de jongere het aanbod meteen weigert en bezwaar indient heeft hij geen recht op een inkomensvoorziening. Dit omdat bezwaar en beroep in de regel geen schorsende werking hebben. De jongere kan in dat geval wel een voorlopige voorziening aanvragen of een beroep doen op artikel 16 van de WWB (zie ook punt 1c).

### *3. Het college stelt de inkomensvoorziening niet of te laag vast*

Indien het college wel een recht op een werkleeraanbod vaststelt, maar verzuimt om een recht op inkomensvoorziening vast te stellen, kan de jongere in bezwaar en beroep gaan wegens het niet nemen van een besluit. Dan geldt de procedure zoals beschreven onder punt 1a. Indien het college een recht op werkleeraanbod vaststelt en een recht op inkomensvoorziening, maar de jongere is het niet eens met de vaststelling van de inkomensvoorziening, kan de jongere hier ook tegen in bezwaar en beroep gaan. Hierbij wordt de procedure gevolgd zoals beschreven onder 2.

De leden van de CDA-fractie vragen of een tekort aan werkaanbod niet automatisch weer zal leiden tot een grotere groep met een inkomensvoorziening.

De regering verwacht dat gemeenten de ingeslagen weg zullen voortzetten en aan iedere jongere die daarvoor in aanmerking komt een werkleeraanbod zullen doen. Gemeenten hebben daarbij een maatschappelijk belang jongeren te behoeden van uitval uit de samenleving. Gemeenten hebben daarnaast ook een financieel belang de jongeren die een werkleeraanbod aanvragen zo adequaat mogelijk te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Wanneer de gemeente desalniettemin er niet in slaagt voldoende werkaanbod te genereren, zal dit ertoe kunnen leiden dat een grotere groep een beroep zal doen op een inkomensvoorziening.

De leden van de SP-fractie menen dat het wetsvoorstel nadrukkelijk een accent op werken legt en veel minder op leren. In het verlengde hiervan vragen deze leden hoe dit zich verhoudt tot het doel van de regering dat gericht is op betere scholing van de beroepsbevolking en waaraan dit wetsvoorstel moet bijdragen. Deze leden vragen of de regering hun mening deelt dat juist voor kansarme jongeren een aanbod met daarin scholing en opleiding veel meer perspectief biedt dan een aanbod voor arbeidsbemiddeling. Ook vragen zij naar een overzicht van mogelijke scholingstrajecten. Uit het wetsvoorstel blijkt dat de scholingsplicht tot het niveau van een startkwalificatie (mbo niveau 2, havo en vwo) gaat. De leden van de SP-fractie vragen waarom er gekozen is voor een maximaal opleidingsniveau en stellen daarbij dat kansarme jongeren duurzame scholingstrajecten veel meer bijdragen aan het verbeteren van de startpositie op de arbeidsmarkt in plaats van scholing tot op het niveau van

startkwalificatie. Tenslotte vragen deze leden of er aan de gemeenten specifieke scholingsmogelijkheden worden aangeboden die ingezet kunnen worden ten aanzien van de jongeren.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat het hebben van een startkwalificatie de kans op een duurzame plek op de arbeidsmarkt vergroot. Om die reden moeten gemeenten bij het bepalen van de inhoud van het werkleeraanbod meewegen of de jongere in kwestie een startkwalificatie heeft of niet. Jongeren die geen startkwalificatie hebben, maar daar wel de (cognitieve) capaciteiten voor hebben en gemotiveerd zijn, moeten in staat gesteld worden om deze alsnog te halen. De gemeente kan dan de jongere bijvoorbeeld verwijzen naar het reguliere onderwijs. Een deel van de jongeren zal hiervoor echter niet voldoende capaciteiten en/of motivatie hebben. Ook in die gevallen moet de gemeente de jongere een werkleeraanbod doen waarmee de kans op een duurzame plek op de arbeidsmarkt zo groot mogelijk wordt. Voor jongeren die reeds over een startkwalificatie beschikken staat het de gemeente uiteraard vrij bij het doen van dit aanbod om deze jongeren te wijzen op het belang van het halen van hogere kwalificaties.

In antwoord op de vraag van de SP-leden of de regering de mening deelt dat juist voor kansarme jongeren een aanbod met daarin scholing en opleiding veel meer perspectief biedt dan een aanbod voor arbeidsbemiddeling geeft de regering aan dat het werkleeraanbod om maatwerk vraagt. Een passende scholing kan juist de kwetsbare doelgroep in de maatschappij goed voorbereiden op de arbeidsmarkt, doordat passende scholing voorkomt dat mensen tot de onderkant van de arbeidsmarkt blijven of gaan behoren. De inzet daarbij is dat jongeren met een adequate basis – zoals betere kwalificaties (startkwalificatieniveau) – juist niet worden «veroordeeld» tot duurzame arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Wat betreft de scholingsmogelijkheden beschikt de gemeente over een zeer breed scala aan opties. Alles wat past en in de ogen van de gemeenten bijdraagt aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de jongere mag qua scholing worden ingezet. De gemeenten kunnen regulier onderwijs echter niet als verplichting aan de jongeren opleggen, maar kunnen wel in samenspraak met de jongeren bepalen of dit de meest aangewezen scholing voor jongeren is. Het Rijk legt verder geen beperkingen aan scholingsmogelijkheden.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering waarop zij de stelling baseert dat de afstand tot de arbeidsmarkt bij de doelgroep van dit wetsvoorstel niet zodanig groot is dat de regering participatieplaatsen in de vorm van artikel 10a WWB noodzakelijk acht.

In de door de leden van de SGP-fractie aangehaalde stelling inzake de afstand van de doelgroep tot de arbeidsmarkt heeft de regering aangegeven dat die niet dusdanig groot is dat die *alleen* met de maximale drie jaar additionele arbeid van een participatieplaats in de vorm van artikel 10a WWB te overbruggen is. Dit is gebaseerd op de overweging dat jongeren in de regel in een segment van de arbeidsmarkt aan de slag gaan waar minder werkervaring wordt verlangd en in het algemeen meer begeleiding vanuit de werkgever wordt geboden. Ook is de kennis van de meeste jongeren van recente datum en zijn zij meer vertrouwd met moderne technologieën. Bij jongeren is – alleen al vanwege hun leeftijd – in beduidend mindere mate sprake van langdurige werkloosheid. Daarmee onderscheiden jongeren zich van de doelgroep waarvoor de participatieplaatsen zijn bedoeld en is het van belang om voor jongeren andere vormen van additionele arbeid in te zetten. Maatwerk is hierbij het uitgangspunt. Zowel waar het betreft gemeentelijke inschatting van de

individuele afstand van jongeren tot de arbeidsmarkt als waar het betreft de keuze van re-integratieinstrument.

## **10. Inkomensvoorziening**

De leden van de CDA-fractie vragen of voor de jongeren van 21 en 22 jaar de hoogte van de inkomensvoorziening voldoende is om zelfstandig in hun onderhoud te kunnen voorzien, omdat hier afgeweken wordt van de WWB-normen. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar de overwegingen om het normbedrag voor 21 en 22 jarigen lager vast te stellen. Tevens vragen zij of een leeftijdafhankelijk minimumloon voor 21 en 22 jarigen is overwogen, zodat het WML voor 23 jaar en ouder eerder leidt tot armoedeval.

Voor alleenstaande ouders en gehuwden van 21 en 22 jaar is de norm van de inkomensvoorziening gelijk aan de WWB-normen. Voor alleenstaanden van 21 en 22 jaar is in dit wetsvoorstel afgeweken van de WWB-normen. De reden hiervoor is dat het normbedrag voor deze leeftijdsgroep 20% van het WML lager ligt dan voor personen van 23 jaar en ouder. Op deze wijze is rekening gehouden met het feit dat voor deze leeftijdscategorieën een lager wettelijk minimumjeugdloon geldt. Gezien de relatie die is gelegd met het minimum jeugdloon acht de regering dit een passend sociaal minimum. Uit oogpunt van deregulering heeft de regering aan deze normaanpassing de voorkeur gegeven boven de mogelijkheid die de WWB aan de gemeenten biedt om bij 21 of 22-jarige alleenstaanden rekening te houden met hoogte van het minimumjeugdloon.

De leden van de PvdA-fractie vragen of verlaging van de inkomensvoorziening bij jongeren van 21 en 22 jaar ook geldt voor de groep jongeren die van de gemeente geen passend werkleeraanbod krijgt en voor de groep jongeren die vanwege medische of psychische omstandigheden geen werkleeraanbod krijgt. Voorts vragen deze leden wat de duur is van de verlaging van de norm voor deze groepen jongeren.

De verlaging waarnaar de leden van de PvdA-fractie vragen geldt ook voor de groep jongeren die vanwege medische of psychische omstandigheden geen passend werkleeraanbod krijgt. Deze verlaging geldt tot het moment dat de jongere 23 jaar wordt of diens huishoudtype wijzigt (in alleenstaande ouder of gehuwd).

De leden van de SP-fractie vragen of met het dit voorstel de kans bestaat dat juist moeilijk bemiddelbare jongeren tussen wal en het schip zullen vallen omdat er geen recht op inkomen meer bestaat en vragen om hierop een toelichting te geven.

Het recht op een inkomensvoorziening vervalt voor die jongeren die een werkleeraanbod weigeren. Als de jongere niet in staat is om een werkleeraanbod te aanvaarden, als het werkleeraanbod onvoldoende inkomen genereert of als de jongere in afwachting is van een werkleeraanbod bestaat recht op de inkomensvoorziening. Het recht op inkomen bestaat dus of in de vorm van een werkleeraanbod dat voldoende inkomen genereert of als dat niet kan in de vorm van de inkomensvoorziening. Hierdoor lopen moeilijk bemiddelbare jongeren niet het risico tussen wal en schip te vallen. Door de vervanging van de aanspraak op een re-integratievoorziening door het recht op een werkleeraanbod dat gericht is op duurzame arbeidsinschakeling krijgen deze jongeren meer mogelijkheden om zelf in hun inkomen te voorzien met behoud van de inkomenswaarborg zolang dat niet lukt.

De leden van de SP-fractie vragen wat dit wetsvoorstel betekent voor een jongere van 25 jaar die gestopt is met studeren op 24-jarige leeftijd vanwege een geestelijke aandoening die is ontstaan in het 21ste levensjaar. Welke gevolgen, zo vragen deze leden, kent het voorliggend wetsvoorstel voor de inkomenspositie van deze jongere en welke inspanningen kan van deze jongere gevraagd worden indien deze jongere door het UWV is beoordeeld als zijnde 80–100% arbeidsongeschikt?

Een jongere die gedurende diens studie langdurig arbeidsongeschikt wordt, zoals in casu het geval is, heeft recht op een Wajong-uitkering. De Wajong is een toereikende en passende voorliggende voorziening zodat deze jongere geen beroep kan doen op het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering van mening is dat de verlaging van de normbedragen voor 21- en 22-jarigen een juiste prikkel is om de betreffende jongere eerder aan het werk te krijgen. Voorts vragen deze leden hoe hoog een door het kabinet overwogen leeftijdsafhankelijke minimumloon voor 21 en 22 jarigen zou moeten zijn en of de regering deze prikkel moreel aanvaardbaar vindt.

Voor jongeren onder de 23 jaar geldt een leeftijdsafhankelijk minimumloon (artikel 8, derde lid van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Bij de WWB en ook bij het voorliggende wetsvoorstel is de normhoogte gekoppeld aan het minimumloon voor mensen die 23 jaar of ouder zijn. Om arbeidsinschakeling te stimuleren en om werk te laten lonen geldt het uitgangspunt dat er ruimte moet zijn tussen de hoogte van de uitkering en inkomsten uit arbeid. Die ruimte is bij mensen die jonger zijn dan 23 jaar kleiner door het voor hen geldende leeftijdsafhankelijke minimumloon. Om dit te ondervangen ligt een verlaging van de norm voor 21- en 22-jarigen in de rede.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering in de situatie van vrijlatingen en premie voor een andere aanpak kiest dan in de WWB. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering er voor kiest om bij het werkleeraanbod het principe «werk moet lonen», niet van toepassing te verklaren. Deze leden vragen voorts hoe de verrekening van een vrijwilligersvergoeding zich verhoudt tot het stimuleren van sociale activering.

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. Met betrekking tot de vrijwilligersvergoeding merkt de regering op dat een dergelijke vergoeding wel buiten aanmerking kan blijven als die daadwerkelijk gemaakte kosten, zoals reiskosten, betreft.

## **11. Financiële paragraaf**

De leden van fractie van het CDA vragen naar vele aannames en prognoses, die in de financiële paragraaf aan elkaar worden gekoppeld, waardoor het onvoldoende duidelijk wordt of de verwachte bezuiniging gehaald zal worden? Deze leden vragen dan ook of met inzet van dit wetsvoorstel een efficiëntere inzet van middelen wordt bereikt. Ook vragen deze leden of de regering kan onderbouwen waarop de veronderstellingen zijn gebaseerd daar waar het gaat om het verwachte effect van het

wetsvoorstel in casu een uitstroom van 4000 jongeren naar regulier werk, 5000 jongeren die gaan deelnemen aan een OCW-opleiding, 6000 jongeren die gaan werken via een loonkostensubsidie en 10 000 jongeren die recht blijven houden op een inkomensvoorziening.

In reactie op deze vragen geven wij het volgende mee. Het vervangen van het recht op bijstand door het recht op een voorziening (werken en/of leren) is uniek in het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel. Het ontbreekt daarom aan nauwkeurige gegevens over de effecten van een dergelijke maatregel. Waar mogelijk is wel gebruik gemaakt van realisatiegegevens. Zo is uit onderzoek van Divosa (Work First werkt) gebleken dat 1/3 van degenen die horen dat ze voor hun uitkering aan de slag moeten, de aanvraag intrekt. Dit is – voorzichtigheidshalve – doorvertaald naar het voorliggende wetsvoorstel in een percentage van 15%, oftewel 3300 jongeren die naar regulier werk doorstromen.

Voor de overige groepen zijn schattingen gemaakt op basis van aannames. Het gaat daarbij om hiervoor genoemde circa 3300 jongeren die naar regulier werk doorstromen, circa 4600 jongeren die gaan deelnemen aan een OCW-opleiding, 5600 jongeren die met loonkostensubsidie aan de gang gaan en tenslotte ruim 12 000 jongeren (inclusief alleenstaande ouders met jonge kinderen die gebruik maken van de ontheffing van de sollicitatieplicht) die recht blijven houden op een inkomensvoorziening. Deze aantallen wijken iets van de aantallen die in de vraag van het CDA worden genoemd. Wellicht komt dit door een misverstand over de aantallen jongeren. De percentages uit paragraaf 12.2 van de Memorie van Toelichting moeten niet worden toegepast op het totaal aantal jongeren (25 500), maar op het aantal jongeren minus de alleenstaande ouders met jonge kinderen, die gebruik gaan maken van de ontheffing van de sollicitatieplicht.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van het CDA of de effecten eenmalig of structureel zijn, merk ik op dat deze effecten structureel zijn.

Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA of de 4000 jongeren waarvan verondersteld wordt dat zij naar regulier werk uitstromen, ook zonder dit wetsvoorstel naar werk zouden zijn uitgestroomd. Dit kan niet op voorhand worden aangegeven; het risico bestaat dat de betrokken jongeren lange tijd een uitkering zouden hebben ontvangen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat de kenmerken (opleiding, complexe problemen) zijn van de doelgroep (ca. 25 000 jongeren). De leden van de PvdA-fractie maken uit het voorstel op dat voor alle groepen de hoogte van de inkomensvoorziening gelijk is aan de normbedragen uit de WWB met uitzondering voor alleenstaande jongeren van 21 en 22 jaar. Deze leden vragen de regering aan te geven hoe groot deze groep naar de huidige stand van zaken is. Met de verwijzing naar het onlangs verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer «Aanpak van de harde kern jeugdwerklozen; Begeleiding van bij CWI geregistreerde» (kamerstuk 31 749, nr. 2) vragen deze leden tevens hoe groot de groep is van jongeren met complexe problemen in de totale groep jongeren onder de 27 jaar in de WWB. Hierna gaat de regering op deze vragen in.

De navolgende tabellen gaan over de 21 665 huishoudens met bijstand waarvan de oudste aanvrager jonger dan 27 jaar is. Naast deze huishoudens zijn er ook nog 1935 huishoudens met een aanvrager ouder dan 27 jaar, maar met een partner jonger dan 27 jaar (zie ook noot 16 in MvT). Dit zijn de meest recente gegevens van het CBS en daarom wijken ze af van de aantallen zoals genoemd in de memorie bij het voorliggende wetsvoorstel. De tabellen 1, 2 en 3 geven een antwoord op de vraag van het



CDA wat de kenmerken van de doelgroep zijn voor zover het gaat om leeftijd, leefvorm, geslacht en duur van de WWB-uitkering.

**Tabel 1: Aantal huishoudens met WWB-uitkering onder de 27 jaar naar leeftijd en leefvorm, september 2008 (bron: CBS)\*.**

|                | Totaal | Alleenstaande | Alleenstaande ouder | (Echt)paar | Anders/onbekend |
|----------------|--------|---------------|---------------------|------------|-----------------|
| < 18 jaar      | 275    | 180           | 40                  | 0          | 55              |
| 18 tot 21 jaar | 2 685  | 1 875         | 785                 | 20         | 5               |
| 21 tot 23 jaar | 4 390  | <b>2 640</b>  | 1 650               | 85         | 15              |
| 23 tot 25 jaar | 6 465  | 3 600         | 2 645               | 210        | 10              |
| 25 tot 27 jaar | 7 840  | 4 125         | 3 340               | 355        | 15              |
|                | 21 655 | 12 420        | 8 460               | 670        | 100             |

**Tabel 2: Aantal huishoudens met WWB-uitkering onder de 27 jaar naar leeftijd en geslacht, september 2008 (bron: CBS)\***

|                | Totaal | Man   | Vrouw  |
|----------------|--------|-------|--------|
| < 18 jaar      | 275    | 105   | 175    |
| 18 tot 21 jaar | 2 685  | 950   | 1 735  |
| 21 tot 23 jaar | 4 390  | 1 490 | 2 905  |
| 23 tot 25 jaar | 6 465  | 2 365 | 4 100  |
| 25 tot 27 jaar | 7 840  | 3 035 | 4 800  |
|                | 21 655 | 7 945 | 13 715 |

**Tabel 3: Aantal huishoudens met WWB-uitkering onder de 27 jaar naar leeftijd en duur uitkering, september 2008 (bron: CBS)\***

|                | Totaal | < = 1 jaar | > 1 jaar |
|----------------|--------|------------|----------|
| < 18 jaar      | 275    | 120        | 135      |
| 18 tot 21 jaar | 2 685  | 1 950      | 720      |
| 21 tot 23 jaar | 4 390  | 2 465      | 1 915    |
| 23 tot 25 jaar | 6 465  | 2 990      | 3 470    |
| 25 tot 27 jaar | 7 840  | 2 910      | 4 925    |
|                | 21 655 | 10 435     | 11 165   |

\* Door afrondingen in de oorspronkelijke tabellen van het CBS op vijftallen telt het totaal in bovenstaande tabellen niet altijd geheel op tot 21 655.

Daarnaast vraagt het CDA naar de opleiding van de doelgroep. Uit gegevens van de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS blijkt dat in 2006 circa 25 000 bijstandjongeren onder de 27 jaar geen startkwalificatie hebben (69%) en 11 000 wel (31%). Het gaat hier, in tegenstelling tot in bovenstaande tabellen, om personen in de bijstand en niet om huishoudens.

Over de vraag van het CDA en PvdA hoeveel jongeren er in de bijstand zitten met complexe problemen zijn geen cijfers voorhanden, maar een indicatie hiervan kan het percentage ontheffingen zijn. Voor jongeren in de bijstand bedroeg het percentage ontheffingen naar schatting van het CBS 11% eind 2006<sup>1</sup>.

Het aantal alleenstaanden van 21 en 22 jaar, waar de PvdA naar vraagt, bedraagt conform tabel 1 circa 2640.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de bezuinigingsslag van 18 miljoen in 2009 tot 143 miljoen in 2011 en opvolgende jaren zich verhoudt tot het investeren in kansarme jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook de leden van de SGP-fractie vragen om een reactie van de regering op de stellingen van de FNV, FNV-jong en Divosa, waar het

<sup>1</sup> Rolf Hut, Kenmerk ontheffing in de Bijstands Uitkeringen Statistiek, CBS, 30 september 2008.

betreft de verhouding tussen de investering en voorgenomen besparing. De leden van de CDA-fractie vragen welke extra investeringen de regering doet in jongeren, gegeven de opmerking van de VNG in haar brief d.d. 2 september 2008 aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat «niet extra in jongeren wordt geïnvesteerd».

Doel van het wetsvoorstel is aan jongeren een toekomst met perspectief te bieden in plaats van de jongeren een uitkering te geven. Daarom zijn gemeenten straks verplicht jongeren tot 27 jaar, die zich melden voor een uitkering, werk of scholing of een combinatie van beide aan te bieden. Werk of scholing is een investering in de toekomst van jongeren en versterkt hun startpositie op de arbeidsmarkt. Voor de scholing wordt een extra bedrag toegevoegd aan de begroting van OCW; daarnaast kunnen de gemeenten hun Participatiebudget inzetten. Zoals de regering in haar antwoord op de vragen van de fractieleden van SP en GroenLinks heeft aangegeven, betekent het voorliggende wetsvoorstel een investering in de toekomstige generaties. Er zijn gemeenten die al investeren in jongeren. Tegelijkertijd is er nog winst te boeken. Met het voorliggende wetsvoorstel wil de regering waarborgen dat *alle* gemeenten jongeren daadwerkelijk een werkleeraanbod doen. Gemeenten kunnen hiervoor een beroep doen op de al beschikbare middelen uit het participatiebudget. Daarnaast zet de regering extra middelen in voor onderwijs. De investering van het voorliggende wetsvoorstel is zo vorm gegeven in de garantie aan jongeren op een ondersteuning die moet leiden tot duurzame arbeidsparticipatie.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet bereid is om de besparingen op de uitkeringslasten in te zetten voor de integrale en persoonlijke begeleiding die noodzakelijk is voor deze jongeren.

In het kader van dit wetsvoorstel worden er extra middelen ingezet via de begroting van OCW. Daarnaast is er voldoende ruimte op het participatiebudget voor integrale en persoonlijke begeleiding van jongeren. Ook kunnen gemeenten de extra winst op het budget voor uitkeringen als gevolg van de afspraak over meerjarige budgetten (tot 2011) hiervoor inzetten.

Naar aanleiding van de vraag van de SP waarvoor de miljoenen worden gebruikt die worden bespaard met het huidige wetsvoorstel, kan ik meedelen dat deze besparing is meegenomen in het totaalpakket van besparingen en intensiveringen van het Coalitieakkoord.

De leden van de fractie van de SP willen weten hoe groot de groep jongeren is waarvan het kabinet verwacht dat zij geen aanspraak zullen maken op het voorliggende wetsvoorstel en die wel aanspraak zouden maken op de huidige WWB. Ook vragen zij hoe groot de instroom van jongeren is die wordt voorkomen. Waar is het cijfer van 25 000 jongeren – dat onder het werkleerrecht gaat vallen – op gebaseerd, hoe groot is de doelgroep nu en is het geen ambitieuze cijfer – gelet op de huidige situatie op de arbeidsmarkt – zo vragen de leden van de ChristenUnie.

In de ramingen bij het onderhavige wetsvoorstel is verondersteld dat 15% van de potentiële doelgroep (ca. 3 300 personen) op eigen kracht een baan zal vinden. Dit is tegelijk ook de instroom in het voorliggende wetsvoorstel die wordt voorkomen. In antwoord op de vraag aan de ChristenUnie-leden over de grootte van de doelgroep van het werkleerrecht merkt de regering op dat het aantal jongeren dat zich bij de gemeente zal melden niet exact in kaart is te brengen. Naar verwachting zullen de jongeren die niet economisch zelfstandig zijn zich tot de gemeente wenden. Omdat de jongeren tot 27 jaar geen beroep meer op de WWB kunnen doen, zullen zij onder de werking van het werkleerrecht vallen en

daarom rekenen wij de bijstandspopulatie van 18 tot 27 jaar tot de potentiële doelgroep van het werkleerrecht.

## **12. Overgangsrecht**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar het overgangsrecht; met name of het zo kan zijn dat een jongere van 25 jaar en 6 maanden oud, eerst nog onder de WWB valt en bij het bereiken van de 27ste jaar onder het werkleerrecht valt. Verder vragen deze leden of het niet logischer is om in deze situaties de WWB te blijven continueren, ook met het oog op de uitvoeringskosten.

De bovengrens van het werkleerrecht is 27 jaar. Personen van 27 jaar en ouder kunnen voor zover noodzakelijk een beroep doen op de WWB. Wanneer in het aangegeven voorbeeld een jongere de leeftijd van 27 jaar heeft bereikt, is het niet noodzakelijk dat het werkleeraanbod ophoudt. Het werkleeraanbod kan, waar mogelijk, ook onder de WWB worden gecontinueerd, met dien verstande dat de rechten en plichten van de WWB voor gemeente en jongere van kracht zijn. Voor het huidige bestand voorziet het wetsvoorstel in een overgangstermijn van 1 jaar.

## **13. Adviezen**

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering gaat voorkomen dat de gemeentelijke verordeningen tussen de verschillende gemeenten teveel uit elkaar gaan lopen. De leden van de SGP-fractie geven aan dat het aan het college is om te beoordelen of een jongere om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard geen uitvoering kan geven aan een werkleeraanbod en vragen of de regering overwogen heeft om richtlijnen op te stellen voor gemeenten, zodat er geen ongelijkheid kan ontstaan voor jongeren tussen gemeenten. Voorts vragen deze leden of het evalueren, en eventueel uniformeren van de gemeentelijke verordeningen na een aantal jaren in de visie van de regering gewenst is om ongelijkheid tussen gemeenten te voorkomen.

De bevoegdheden die door het voorliggende wetsvoorstel aan gemeenten worden verleend, kunnen leiden tot verschillen tussen gemeenten onderling. Deze verschillen zijn aan te merken als toepassingsverschillen die een logisch gevolg zijn van de beoordelingsvrijheid die decentrale regelgeving aan de gemeenten geeft. Het is in de eerste plaats aan de gemeentelijke politiek om uit te maken in hoeverre toepassingsverschillen met andere gemeenten gerechtvaardigd zijn. Daar waar verschillen tussen gemeentelijke verordeningen ontstaan, zijn die het gevolg van een democratisch proces uitmondend in door de gemeenteraad aanvaarde verordening. In dit verband speelt ook de jurisprudentie een belangrijke rol. Door de toetsing van de beoordelingsvrijheid van de gemeenten aan de wet en het recht, geeft de rechter aan welke elementen bepalend zijn voor de grenzen van de toepassingsverschillen tussen gemeenten onderling. Naar het oordeel van de regering wordt via gemeentelijke politiek en jurisprudentie een juiste invulling gegeven aan het centrale begrip: eenheid in verscheidenheid. De regering ziet daarom geen aanleiding om richtlijnen op te stellen voor gemeenten.

Bij de evaluatie van de wet (waarin artikel 90 voorziet) zullen ook de gemeentelijke verordeningen worden betrokken. Op de uitkomsten van de evaluatie kan op dit moment – vanzelfsprekend – niet vooruit worden gelopen.

De leden van de SGP-fractie wijzen er op dat de regering stelt dat de administratieve lasten bij de implementatie van dit wetsvoorstel de

vereiste aandacht zullen krijgen. Deze leden vragen de regering deze stelling nader te objectiveren en te concretiseren.

In paragraaf 16.5 van de memorie van toelichting heeft de regering met betrekking tot de administratieve lasten aangegeven dat bij de ondersteuning van de implementatie van dit wetsvoorstel de uitvoeringstechnische aspecten, in overleg met VNG, Divosa, gemeenten en Uitvoeringspanel, de vereiste aandacht zullen krijgen<sup>1</sup>. Tot welke concrete uitkomsten dit zal leiden, is dus mede afhankelijk van genoemd overleg. Op basis van de ervaring met soortgelijke activiteiten bij andere wetgevingstrajecten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan themadagen, handreikingen voor de gemeenten, modelverordeningen, een lijst met veel gestelde vragen en antwoorden op de internetsite Gemeenteloket en een specifieke telefonische hulplijn.

#### **14. Artikelsgewijs**

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren naar de meerwaarde van het indienen van een aanvraag voor het werkaanbod bij het UWV, wanneer de gemeenten in alle opzichten verantwoordelijk zijn. Per 1 januari 2009 zijn CWI en UWV samengevoegd en zijn de op werk gerichte activiteiten van beide organisaties samengebracht in het nieuwe UWV WERKbedrijf. Op grond van de in de Wet SUWI gekozen systematiek is het UWV (voorheen: de CWI) formeel verantwoordelijk voor de intake voor werk en uitkering, ook voor cliënten van gemeenten. Met deze positionering is beoogd te waarborgen dat de aanvrager van een uitkering direct geconfronteerd wordt met de mogelijkheden voor werk. Vanuit de bemiddelingstaak die het UWV ook heeft, past dit bij de taken van deze organisatie. In lijn met de gang van zaken bij de uitkeringsintake wordt ook de aanvraag voor een werkleeraanbod volgens het onderhavige wetsvoorstel ingediend bij het UWV. Net als bij een uitkering geldt voor een werkleeraanbod dat bemiddeling naar reguliere arbeid, zo dit tot de mogelijkheden behoort, eerst in beeld dient te komen alvorens eventueel een publieke voorziening (werkleeraanbod, uitkering) wordt ingezet. Overigens geeft de per 1 januari 2009 gewijzigde Wet SUWI aanleiding om de focus niet zozeer te leggen op de onderlinge taakverdeling tussen partijen, maar op de samenwerking. Het uitgangspunt van de gewijzigde Wet SUWI is dat het UWV en gemeenten ieder hun eigen verantwoordelijkheden houden, maar dat zij hun dienstverlening en werkprocessen in de front office geïntegreerd organiseren. Binnen dat kader kunnen partijen onderling praktische werkafspraken maken, waarbij zowel aan de effectiviteit, de klantgerichtheid als aan de doelstelling van efficiency recht wordt gedaan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een uiteenzetting van de inhoudelijke verschillen tussen de artikelen 35 tot en met 40 van het voorliggende wetsvoorstel en vergelijkbare artikelen in de WWB.

De regering zal hierna per genoemd artikel de eventuele verschillen met de WWB beschrijven.

##### *Artikel 35 (Hoogte inkomensvoorziening)*

Dit artikel stemt inhoudelijk overeen met hetgeen in de WWB is geregeld. Met betrekking tot de formulering van artikel 35, eerste, tweede, en vijfde tot en met zevende lid, van het voorliggende wetsvoorstel wordt aangesloten bij de formulering van de artikelen 19, derde en vierde lid, 32, derde en vierde lid, en 33, eerste lid, van de WWB. Het derde en vierde lid van artikel 35 van het voorliggende wetsvoorstel gaan over de berekening van de hoogte van de inkomensvoorziening. De formulering hiervan wijkt af van de formulering in artikel 19, tweede lid, van de WWB, dat gaat over de

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 775, nr. 3, p. 34.

berekening van de hoogte van de algemene bijstand. Hiermee is echter geen inhoudelijk verschil beoogd. Uit het oogpunt van duidelijkheid is voor een andere formulering gekozen.

#### *Artikel 36 (Voorschot)*

Het eerste lid van artikel 36 van het voorliggende wetsvoorstel stemt overeen met het eerste lid van artikel 52 van de WWB. Verder wordt in het tweede lid van artikel 36 hetzelfde geregeld als in artikel 52, tweede lid, van de WWB. Aan de formulering in het voorliggende wetsvoorstel is echter nog toegevoegd dat het gaat om een voorschot op de norm *die naar verwachting* van toepassing zal zijn. Dit is toegevoegd ter verduidelijking, niet om een inhoudelijk verschil te bewerkstelligen.

Ten slotte stemt artikel 36, derde lid, overeen met het vierde lid van artikel 52 van de WWB.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het derde lid van artikel 52 van de WWB niet is overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel omdat dit voorstel niet op bijzondere bijstand ziet.

#### *Artikel 37 (Betaling inkomensvoorziening)*

De leden van artikel 37 van het voorliggende wetsvoorstel stemmen overeen met de leden van artikel 45 van de WWB.

#### *Artikel 38 (Vervreemding, verpanding, beslag en machtiging)*

Artikel 38 van het voorliggende wetsvoorstel stemt overeen met het eerste en derde tot en met vijfde lid van artikel 46 van de WWB.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het tweede lid van artikel 46 van de WWB niet is overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel omdat dit voorstel niet op bijzondere bijstand ziet.

#### *Artikel 39 (Opschorten, herzien of intrekken recht op inkomensvoorziening)*

Het eerste lid van artikel 39 van het voorliggende wetsvoorstel stemt gedeeltelijk overeen met het eerste lid van artikel 54 van de WWB. Er zijn twee verschillen tussen deze leden. Ten eerste bepaalt artikel 54 in afwijking van artikel 39 vanaf wanneer opgeschort kan worden en voor welke duur. Ten tweede wordt in artikel 39, eerste lid, onderdeel b, geregeld dat ook opgeschort kan worden indien niet aan de verplichtingen van hoofdstuk 5 van het voorliggende wetsvoorstel wordt voldaan. In de WWB is een soortgelijke mogelijkheid niet opgenomen. Bij de nota van wijziging bij dit wetsvoorstel wordt dit onderdeel geschrapt, aangezien het achteraf overbodig blijkt te zijn. Het tweede lid van artikel 39 van het voorliggende wetsvoorstel stemt overeen met het tweede lid van artikel 54 van de WWB.

Het derde lid van artikel 39 komt grotendeels overeen met het derde lid van artikel 54 van de WWB. Verschil is dat in artikel 39 niet genoemd wordt dat bij het niet nakomen van de inlichtingenverplichting, de inkomensvoorziening herzien of ingetrokken kan worden. Dit staat wel in artikel 54 van de WWB. Echter, in het voorliggende wetsvoorstel is dit op een andere manier geregeld. In artikel 21 van van het voorliggende wetsvoorstel is namelijk bepaald dat het recht op een werkleeraanbod ingetrokken of herzien kan worden (onder andere) indien de jongere de inlichtingenplicht niet nakomt. Dit heeft tot gevolg dat gedurende die periode (op grond van artikel 41 van het voorliggende wetsvoorstel) de jongere ook geen recht heeft op inkomensvoorziening.

De tweede zin van het vierde lid van artikel 39 van het voorliggende wetsvoorstel stemt overeen met het vierde lid van artikel 54 van de WWB. De

eerste zin van het vierde lid van artikel 39 is opgenomen om te zorgen dat indien het recht op een werkleeraanbod na drie maanden nog altijd is opgeschort, het college het besluit tot vaststelling van de inkomensvoorziening intrekt vanaf de dag dat de opschorting inging. Dit vanwege de directe koppeling in het voorliggende wetsvoorstel tussen het werkleeraanbod en de inkomensvoorziening.

*Artikel 40 (Verlagen bedrag inkomensvoorziening)*

De inhoud van artikel 40 van het voorliggende wetsvoorstel komt overeen met de inhoud van het tweede tot en met vierde lid van artikel 18 van de WWB. De inhoud van het eerste en vijfde lid van artikel 18 van de WWB is niet opgenomen omdat het werkleeraanbod slechts op de jongere en niet op het hele gezin dient te worden afgestemd.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. Klijnsma