

Vergaderjaar 2008–2009

31 775

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 oktober 2008 en het nader rapport d.d. 12 november 2008, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 september 2008, no. 08.002.619, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet Investeren in Jongeren), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in het invoeren van een recht op een zogenoemd werkleeraanbod voor jongeren van 16 tot 27 jaar. Voor jongeren tussen 18 jaar en 27 jaar vormt het gebruikmaken van zo'n werkleeraanbod voorwaarde voor het, waar aangewezen, ontvangen van een inkomensvoorziening. Het recht op bijstand op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) wordt in verband hiermee voor deze laatste categorie afgeschaft.

Op 7 oktober 2008 heeft op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State een overleg plaatsgehad met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over dit voorstel.

De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer opmerkingen over de noodzaak van het voorstel, als afzonderlijke wet naast de WWB. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 september 2008, nr. 08.002.619, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 17 oktober 2008, nr. W12.08.0400/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad wordt het volgende opgemerkt.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Noodzaak wetsvoorstel

Het voorstel gaat, zoals de toelichting aangeeft, uit van een paradigma-wisseling. De Raad verstaat deze wisseling in uitgangspunt als een verandering van het «ja, mits», als uitgangspunt van de WWB (een recht op uitkering, gekoppeld aan voorwaarden tot het actief uitvoering geven aan de plicht tot arbeidsparticipatie, of tot daarop gerichte voorzieningen) in een «nee, tenzij», als uitgangspunt van het wetsvoorstel (het werkleeraanbod staat voorop en prevaleert boven een daarop volgende inkomensvoorziening). De Raad merkt over deze wijziging ten opzichte van de WWB het volgende op.

a. Overeenkomsten en verschillen met de WWB

Blijkens de toelichting wil de regering met het werkleerrecht een maatschappelijk signaal afgeven dat op jonge leeftijd een uitkeringsaanvraag nooit een vanzelfsprekend perspectief mag zijn. De Raad merkt in dit verband echter op dat ook de WWB van dit uitgangspunt uitgaat. De WWB betekende een fundamentele wijziging ten opzichte van het stelsel van de Algemene bijstandswet (ABW), doordat in de WWB, meer dan onder de ABW, activering en reïntegratie centraal staan en daarbij een actieve inbreng van de bijstandsgerechtigde wordt verwacht: «werk boven inkomen».¹

De kern van het activerende karakter van de WWB is opgenomen in artikel 9 WWB. Dit bevat de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden, en gebruik te maken van aangeboden voorzieningen (met name scholing). Bij onvoldoende meewerken, kan de uitkering worden uitgesloten, verminderd, opgeschort of beëindigd. Die voorwaarde kan al aanstands worden gesteld, en zo nodig direct worden geëffectueerd. Bij het opleggen van dergelijke maatregelen dient afstemming plaats te hebben op de individuele situatie: maatwerk. Daarbij is van belang dat een maatregel ten aanzien van de uitkeringsverlening de betrokkene in zijn/haar bestaansminimum kan raken. In dit verband wijst de Raad op artikel 20, derde lid, van de Grondwet, dat bepaalt dat Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij de wet te regelen recht hebben op bijstand van overheidswege.²

In het voorliggende voorstel is het uitgangspunt weliswaar omgekeerd, maar de criteria waarmee het nieuwe stelsel wordt toegepast, komen in sterke mate overeen met die in de WWB. De Raad wijst in dit verband met name op de voorgestelde bepalingen inzake het afstemmen van het werkleeraanbod op de situatie van de jongere (artikel 17), opschorting, herziening, intrekking en uitsluiting van het werkleeraanbod (artikelen 20, 21 en 22), alsmede opschorting, herziening, intrekking, verlaging en uitsluiting van het recht op inkomensvoorziening (artikelen 39, 40 en 41). Ook bij de toepassing van deze bepalingen dient afstemming plaats te hebben op de individuele situatie en speelt een belangrijke rol dat een maatregel ten aanzien van de uitkeringsverlening de betrokkene in zijn/haar bestaansminimum kan raken. Ook voor jongeren geldt dat daarbij de waarborg van artikel 20, derde lid, van de Grondwet in acht dient te worden genomen.

Het vorenstaande roept de vraag op wat de meerwaarde is van het voorstel ten opzichte van de WWB, en waarom er niet voor is gekozen om een en ander door te voeren binnen het kader van de WWB, eventueel met aanscherping van die wet.

De Raad meent uit de toelichting te kunnen opmaken, dat het voorstel beoogt gemeenten in een betere positie te brengen dan thans onder de WWB, met name om aldus (ook) de moeilijker te activeren personen onder de 27 jaar daadwerkelijk te kunnen activeren, waar de «gemakkelijker» gevallen de afgelopen jaren al met succes zijn geactiveerd. De toelichting is daarover evenwel niet expliciet.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en daarbij de noodzaak van het voorstel, en daarmee de rechtvaardiging van een afzonderlijke wet, naast de WWB, meer dan nu het geval is dragend te motiveren.

b. (De)centralisatie

Het voorstel bevat regels die de uitvoeringspraktijk van de gemeenten meer sturen dan thans, onder de WWB, het geval is. Het doen (op verzoek van de jongere) van een werkleeraanbod wordt verplicht, evenals de «Workfirst-aanpak». Het vervallen van het recht op inkomensondersteuning bij het niet

¹ In de inleiding van zijn advies over het voorstel voor de WWB vatte de Raad een en ander als volgt samen: Het wetsvoorstel is erop gericht personen die recht hebben op bijstand of een daarmee vergelijkbare uitkering (hierna: bijstandgerechtigden), meer dan voorheen te activeren tot intrede of herintrede in betaald werk. Van bijstandgerechtigden wordt daartoe een actieve opstelling en inbreng verwacht. Voor hen die niet (meer) door eigen arbeid kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan, geldt ingevolge het wetsvoorstel een inkomenswaarborg, zoals die thans nog wordt geboden door de Algemene bijstandswet (Abw). Het wetsvoorstel legt de centrale verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de reïntegratie van bijstandgerechtigden bij de gemeenten. De gemeentebesturen worden daartoe gestimuleerd doordat het wetsvoorstel hun meer verantwoordelijkheid en ruimte geeft voor individueel en op de lokale omstandigheden afgestemd maatwerk, in samenhang met een 100% budgettering van de gemeentelijke uitgaven voor bijstand en daarmee vergelijkbare uitkeringen. (Kamerstukken II 2002/03, 28 870, A).

² In dit verband zijn mede Deel I, punt 30, en de artikelen 13 en 30 van het (herziene) Europees Sociaal Handvest van belang, waarin is neergelegd dat een ieder recht heeft op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting.

nakomen van de daaraan verbonden voorwaarde (werkleerweigering) zal met het voorstel centraal geregeld worden, door het voorgestelde artikel 41. De Raad merkt in dit verband het volgende op.

Uit evaluatie is gebleken dat de uitvoering van de WWB («werk boven inkomen») succesvol is.¹ Dit komt ook in de toelichting bij het voorstel naar voren; zo wordt erop gewezen dat ruim 80% van de gemeenten de zogenoemde «WorkFirst-aanpak» hanteert, waarmee goede resultaten worden bereikt. Het voorstel beoogt deze tendens te versterken en landelijk te verankeren, door de gemeenten te verplichten om een aanbod te doen aan alle jongeren, dus ook de meer kansarmen.² De positieve ervaringen met de WWB houden verband met het feit dat gemeenten meer financiële verantwoordelijkheid hebben gekregen, en tegelijkertijd ook meer beleidsruimte om uitkeringsgerechtigden naar werk te leiden.³

Dit roept de vraag op waarom het nodig is de succesvolle aanpak om te zetten in een landelijke regeling⁴. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente is immers, zoals de toelichting zelf (paragraaf 8) stelt, het bestuursorgaan dat bij uitstek geschikt is maatwerk te leveren: «de regering acht het niet wenselijk vanuit het Rijk voor te schrijven welk aanbod in een individueel geval moet worden ingezet. De gemeente heeft de vrijheid om te bepalen wat voor de desbetreffende jongere, afhankelijk van de persoonlijke situatie, als noodzakelijk kan worden aangemerkt voor de duurzame arbeidsparticipatie».

In dit verband is het volgens de Raad voorts niet onbelangrijk dat blijkens het zeer kritische commentaar van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op het wetsvoorstel, het draagvlak bij de gemeenten – degenen die de regeling moeten uitvoeren – voor dit voorstel niet lijkt te zijn verzekerd.

De Raad heeft zich verder afgevraagd waarom, nu de WWB nog maar enkele jaren in werking is, nu al, voor de categorie personen tot 27 jaar, moet worden ingegrepen in het stelsel van deze wet, in plaats van de – succesvol gebleken – decentrale bestuurspraktijk nog enige tijd de ruimte te geven om de uitvoering van de WWB te optimaliseren.

De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

1. Noodzaak wetsvoorstel

a. Overeenkomsten en verschillen met de WWB

Met de Raad kan worden ingestemd dat er op onderdelen overeenkomsten bestaan tussen dit wetsvoorstel en de WWB. Dit is gelegen in het feit dat het voorliggende voorstel evenals de WWB als een vangnet fungeert binnen het stelsel van sociale zekerheid. De door de Raad aangehaalde grondwettelijke bepaling en het daaruit voortvloeiende basisrecht geldt eveneens voor dit wetsvoorstel (zie hoofdstuk 5 van de toelichting). De Raad stelt dat in dit wetsvoorstel het uitgangspunt weliswaar omgekeerd is ten opzichte van de WWB (namelijk: «geen uitkering tenzij, ten opzichte van: bijstand mits»), maar dat de criteria waarmee het nieuwe stelsel wordt toegepast in sterke mate overeenkomen met die in de WWB. De aangegeven paradigmawisseling leidt naar de mening van de regering evenwel tot een fundamenteel andere «aanvliegroute» van dit wetsvoorstel. Het verschil zit in de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om voor de inkomensvoorziening in aanmerking te komen. Anders dan bij de WWB vragen jongeren niet om een uitkering maar om een werkleeraanbod. Pas als dat werkleeraanbod onvoldoende inkomsten genereert krijgt de jongere een inkomensvoorziening. De jongere vraagt deze ook niet aan, maar de gemeente kent deze zonodig ambtshalve toe. Deze benadering van «geen uitkering, tenzij» past, in samenhang met de andere set van rechten en plichten, niet binnen het geldende uitgangspunt «bijstand, mits» van de WWB. Het effect van paradigmawisseling moet niet worden onderschat. Immers, bij regeling in de WWB blijft alleen al door de naamgeving bijstand een perspectief. 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.

Terecht maakt de Raad uit de toelichting op dat het voorstel gemeenten in een betere positie beoogt te brengen dan thans onder de WWB. Met name om

¹ Werkt de WWB?, Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, december 2007.

² Toelichting, paragraaf 4.1. Zie in deze zin ook paragraaf 8 van de toelichting, waar wordt vermeld dat het wetsvoorstel geen nieuwe taak oplegt aan de gemeenten, maar hun huidige taak bij de arbeidsinschakeling van jongeren intensiveert, doordat de aanspraak van de jongeren nu een recht op een werkleeraanbod wordt.

³ Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, december 2007.

⁴ Toelichting, paragraaf 4.1, slot.

aldus (ook) de moeilijker te activeren personen onder de 27 jaar daadwerkelijk te kunnen activeren, waar de «gemakkelijker» gevallen de afgelopen jaren al met succes zijn geactiveerd. Deze aanpak moet worden geïntensiveerd ten aanzien van de kansarme jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De WWB kent op dit punt beperkingen. Deze worden in dit voorstel onderzocht door zowel de paradigmawisseling als een andere set van rechten en plichten voor jongeren en gemeenten. Waar nu nog grote verschillen mogelijk zijn in de gemeentelijke benadering van en inkomensondersteuning voor jongeren, beoogt dit voorstel een uniforme aanpak. Deze aanpak vergt regels die de uitvoering van de gemeenten meer sturen dan de WWB hetgeen niet binnen de filosofie van de WWB past. Vanuit dit gezichtspunt is de regering evenmin van mening dat een aanscherping van de WWB passend is. Het advies van de Raad ter zake heeft geleid tot een nadere onderbouwing van paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting.

b. (De)centralisatie

De Raad vraagt zich af waarom het nodig is de succesvolle aanpak om te zetten in een landelijke regeling. Het wetsvoorstel beoogt deze succesvolle aanpak te versterken en landelijk te verankeren. Hoewel het voorstel een van de WWB afwijkende systematiek bevat, worden juist de positieve ervaringen met de WWB op het terrein van de financiële verantwoordelijkheid en op het terrein van beleidsruimte ook in dit wetsvoorstel ten volle benut. Zo sluit de financieringssysteem van dit wetsvoorstel aan bij de bestaande financieringssysteem van de WWB. De gemeente behoudt daarnaast de nodige beleidsruimte om in een individueel geval te bepalen welk werkleeraanbod moet worden ingezet. In dit onderdeel verwijst de Raad naar het kritische commentaar van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op het wetsvoorstel. Met de Raad onderschrijft de regering de relevantie van dit advies. Naar de mening van de regering is met dit advies evenwichtig en zorgvuldig omgegaan. Waar dit paste binnen de filosofie van dit voorstel heeft dit geleid tot de aanpassingen in het wetsvoorstel en de toelichting. Het door de VNG genoemde belang om zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij de WWB is voor de regering aanleiding geweest om waar mogelijk de WWB te volgen; aanvullende regels zijn slechts gesteld waar nodig in verband met het afwijkende karakter van dit wetsvoorstel ten opzichte van de WWB. De keuze om het advies van de VNG niet geheel op te volgen is in hoofdstuk 16 van de toelichting onderbouwd. De Raad vraagt zich daarnaast af waarom moet worden ingegrepen in het stelsel van de WWB, in plaats van de – succesvol gebleken – decentrale bestuurspraktijk nog enige tijd de ruimte te geven om de uitvoering van de WWB te optimaliseren. Het hiaatpercentage voor bijstandsgerechtigde jongeren van 52% en voor niet uitkeringsgerechtigde jongeren van 70% rechtvaardigt naar de mening van de regering evenwel de noodzaak voor een landelijke regeling. De regering meent dat afwachten op optimalisering van de WWB zich niet goed verhoudt tot de prioriteit die de regering geeft aan de toekomst van jongeren. In dit geval prevaleert het belang van de toekomst van deze jongeren boven de beleidsvrijheid van de gemeenten. Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies van de Raad is paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting aangevuld.

2. Gelijkheidsbeginsel: de leeftijdsgrens van 27 jaar

Het voorstel richt zich op personen tot 27 jaar («jongeren»), overigens zonder dat die leeftijdsgrens expliciet wordt gemotiveerd. De keuze voor een afzonderlijk wetsvoorstel, met een van de WWB afwijkende systematiek, kan leiden tot ongelijke behandeling tussen personen onder de 27 jaar en personen vanaf die leeftijdsgrens. Deze ongelijkheid van behandeling vergt een toereikende rechtvaardiging, die de Raad mist. Bijzondere aandacht voor de activering of scholing juist van jongeren, en het waar geboden met nog meer nadruk opleggen van verplichtingen aan deze categorie kan zeer wel in de rede liggen. Dat rechtvaardigt op zichzelf echter nog niet een verschil in behandeling tussen personen onder de 27 jaar en personen vanaf die leeftijdsgrens indien betrokkene niet voldoet aan eenmaal opgelegde verplichtingen. Ook van ontvangers van inkomensvoorzieningen vanaf 27 jaar mag immers worden verwacht dat zij de hun opgelegde verplichtingen inzake activering of scholing nakomen.

In dit verband heeft de Raad zich afgevraagd of en in hoeverre met de nu ingezette paradigmawisseling mede wordt beoogd ervaringen op te doen die,

*waar het betreft personen vanaf 27 jaar, mettertijd ook jegens hen hun doorwerking zullen kunnen krijgen, in de WWB.
De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en de gekozen leeftijdsgrens van 27 jaar alsnog te motiveren.*

2. Gelijkheidsbeginsel: de leeftijdsgrens van 27 jaar

Naar aanleiding van de door de Raad geconstateerde onduidelijkheid met betrekking tot motivering van de leeftijdsgrens van 27 jaar is in de toelichting op dit punt aangepast. Terecht stelt de Raad dat de keuze voor een afzonderlijk wetsvoorstel, met een van de WWB afwijkende systematiek, tot ongelijke behandeling kan leiden tussen personen onder de 27 jaar en personen vanaf die leeftijdsgrens. Deze ongelijkheid van behandeling vergt een toereikende rechtvaardiging. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de keuze voor deze leeftijdsgrens nader gemotiveerd. Met de maximumleeftijdsgrens is aangesloten bij de algemene notie dat de verantwoordelijkheid van de samenleving voor de opleiding van personen afneemt en de eigen verantwoordelijkheid toeneemt naarmate personen ouder worden. De leeftijdsgrens van 27 jaar sluit daarmee aan bij het gehanteerde onderscheid in de gemeentelijke praktijk en het beleid, zoals de jongerenloketten tot 27 jaar. Deze bovengrens sluit bovendien aan bij bestaande, met name fiscale, wet- en regelgeving. De gehanteerde leeftijdsgrenzen binnen het werkleerrecht zijn ter beoordeling voorgelegd aan de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). Het positieve oordeel van de CGB is bij de nadere onderbouwing van de leeftijdsgrens aangehaald. De Raad vraagt verder naar de effecten van dit wetsvoorstel naar de doelgroep vanaf 27 jaar. Op dit punt is in de toelichting ingegaan. Personen van 27 jaar en ouder kunnen voor zover noodzakelijk een beroep doen op de WWB. De effecten van dit wetsvoorstel zullen naar verwachting eveneens positieve effecten hebben op de WWB. Waar gemeenten goede ervaringen aan de hand van het onderhavige wetsvoorstel opdoen, kunnen deze worden ingezet ten aanzien van de bijstandspopulatie.

Dit onderdeel van het advies is aanleiding geweest paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting aan te vullen.

3. Uitvoering

*Het voorstel verplicht gemeenten tot het aanbieden van een werkleeraanbod aan alle jongeren die daartoe een verzoek indienen. Dit veronderstelt dat voldoende verzekerd is dat elke gemeente beschikt over de mogelijkheden tot het effectueren van deze plicht. In dit verband merkt de Raad op dat de komende jaren weliswaar een toenemende krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt is voorzien, maar dat dit in mindere mate geldt voor de onderkant van de arbeidsmarkt.
De Raad adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan.*

3. Uitvoering

De Raad merkt op dat dit voorstel veronderstelt dat voldoende verzekerd is dat elke gemeente beschikt over de mogelijkheden tot het effectueren van de plicht tot het aanbieden van een werkleeraanbod aan alle jongeren die daartoe een verzoek indienen. Terecht wijst de Raad in dit verband op dat de komende jaren weliswaar een toenemende krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt is voorzien, maar dat dit in mindere mate geldt voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Het beoogde werkleerrecht is in de ogen van de regering ook om die reden hard nodig. In samenhang met andere maatregelen vormt dit voorstel een onderdeel van het kabinetsbeleid gericht op betere scholing van de beroepsbevolking. Hiermee kan ruimte aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaan, doordat lager opgeleiden doorstromen naar een (hogere) functie. Het voorstel beoogt mede vergroting van perspectief op werk voor de onderkant van de arbeidsmarkt en op het verbeteren van het arbeidsmarkt-perspectief voor kwetsbare groepen. Het doel van deze maatregel is juist een kwetsbare doelgroep in de maatschappij zich goed te laten voorbereiden op de arbeidsmarkt. Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies is hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting uitgebreid.

4. Niet-melders

Uit de commentaren op een concept voor het wetsvoorstel komt naar voren dat de aanpak in de WWB succesvol is, maar dat het veel moeilijker is om die

jongeren te bereiken die niet leren, niet werken en ook geen uitkering aanvragen. Het voorstel verandert aan de aanpak van dit probleem niets. In de toelichting (6.3.4) wordt gemeld dat hierop nog wordt gestudeerd en dat hierover overleg wordt gevoerd. Voor zover het voorstel beoogt ieder die kan werken ertoe te bewegen te participeren op de arbeidsmarkt, merkt de Raad op, dat het voorstel niet de personen bereikt die geen aanspraak willen maken op inkomensondersteuning door de overheid. Het is bovendien de vraag of er niet rekening mee moet worden gehouden dat invoering van het voorstel zal leiden tot een toename van de problematiek van «niet-melders», die geheel buiten beeld blijven. De toelichting (paragraaf 12.2) meldt op dit punt immers dat uit onderzoek van Divosa «is gebleken dat 1/3 van degenen die horen dat ze voor hun uitkering aan de slag moeten, afhaakt». De noodzaak van aanvullend beleid om deze niet-melders te bereiken, wordt dan des te urgenter.

De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

4. Niet-melders

Voor zover het voorstel beoogt eenieder die kan werken ertoe te bewegen te participeren op de arbeidsmarkt, merkt de Raad op, dat het voorstel niet de personen bereikt die geen aanspraak willen maken op inkomensondersteuning door de overheid. De Raad vraagt zich bovendien af, of er niet rekening mee moet worden gehouden dat invoering van het voorstel zal leiden tot een toename van de problematiek van «niet-melders», die geheel buiten beeld blijven. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de toelichting nadrukkelijk ingegaan op deze problematiek. De regering wil met de werkleerplicht alle jongeren die willen werken en/of leren daartoe het recht geven. Alle jongeren die ertoe bereid zijn kunnen zich tot de gemeente wenden. Hiertoe worden zij niet verplicht. De meeste jongeren willen graag leren of werken. Hoewel een plicht voor jongeren die niet leren en niet werken en geen uitkering ontvangen wenselijk zou zijn, zijn er grenzen aan overheidsdwang. Wel kunnen gemeenten deze jongeren in kaart brengen en proberen te activeren. Hierbij is van belang om te benadrukken dat met dit wetsvoorstel – ondanks dat het niet voorziet in een meldplicht voor jongeren – het gemeenten vrij staat om eigen initiatieven te ontplooiën gericht op het bereiken van de groep «niet-melders». Er zijn gemeenten die dit met succes doen en zij kunnen dit uiteraard blijven doen. Het kabinet verwacht dat de groep jongeren, die ondersteuning nodig heeft en niet zelfstandig kan participeren, zich op dat moment bij de gemeente zal melden. De jongeren die willen leren/werken of ondersteuning nodig hebben van de overheid zullen zich bij de gemeente ook blijven melden, te meer nu zij via het werkleerrecht een afdwingbaar recht tegenover de gemeente zullen kunnen uitoefenen. Maar wanneer jonge gezonde mensen niet willen leren of werken mag dit niet inhouden dat zij recht hebben op verzilvering van bijstand. Onwil om te participeren verhoudt zich niet tot het recht op sociale solidariteit.

Uit een ambtelijke verkenning¹ blijkt dat gemeenten zelf pro-actief op zoek zijn naar niet-melders en dat dit goed lukt. Gemeenten kunnen de jongeren door een aantrekkelijk aanbod «via mond tot mond-reclame» verleiden om zich alsnog bij gemeenten te gaan melden. Met betrekking tot de «afhakkers» (de personen die een aanvraag van een bijstandsuitkering niet doorzetten) is de inschatting dat dit fenomeen bij invoering van het onderhavige wetsvoorstel niet significant zal toenemen. Er zijn ook gemeentelijke onderzoeken gehouden naar de redenen waarom personen hun bijstandsuitkering niet doorzetten en de wijze waarop ze daarna in hun levensonderhoud voorzien. 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%). Voor zover gemeenten conclusies uit bovengenoemde onderzoeken trekken achten zij de situatie bij niet doorgezette aanvragen niet alarmerend. In het kader van monitoring van dit wetsvoorstel zal dit als aandachtspunt worden meegenomen.

Dit onderdeel van het advies is aanleiding geweest paragraaf 6.3.4 van de memorie van toelichting aan te vullen met een nadere onderbouwing en een nieuwe paragraaf 6.3.5 op te nemen.

¹ SZW Gemeentendagen januari/februari 2008.

5. De vormgeving van de regeling

a. Aansluiting werkleerrecht en inkomensvoorziening

Ingevolge het voorstel geldt alleen recht op inkomensvoorziening indien de jongere een aanvraag om een werkleeraanbod heeft ingediend (artikel 24). De beschikking wordt ambtshalve gegeven, gelijktijdig met de vaststelling van het recht op een werkleeraanbod (artikel 25).

De Raad merkt in dit verband op dat deze bepalingen onvoldoende rekening lijken te houden met de complexiteit van de koppeling tussen werkleeraanbod en inkomensvoorziening:

- artikel 17 voorziet in verschillende situaties waarin geen werkleeraanbod wordt gedaan. Onduidelijk is of toepassing van die bepaling ertoe leidt dat in geen van de daar genoemde gevallen een recht op inkomensvoorziening ontstaat, hetgeen niet kan zijn beoogd;
- jongeren van 16 of 17 jaar kunnen een werkleeraanbod krijgen, maar pas wanneer zij 18 zijn, komen zij in aanmerking voor inkomensvoorziening. Het voorstel voorziet er niet in dat het recht op inkomensvoorziening alsnog ontstaat als en zodra de desbetreffende jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt: het besluit tot verstrekking van inkomensvoorziening moet immers gelijktijdig met het besluit tot vaststelling van het recht op een werkleeraanbod worden vastgesteld;
- geen rekening is gehouden met de gevolgen voor het recht op inkomensvoorziening van opschorting (artikelen 17, vijfde lid, en 20), herziening en dergelijke van het werkleeraanbod.

Voorts merkt de Raad op dat de inhoudelijke criteria voor het opschorten, herzien en intrekken van het werkleeraanbod niet parallel lopen met die voor het opschorten, herzien en intrekken van het recht op inkomensvoorziening.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad de aansluiting tussen het stelsel voor het werkleeraanbod en dat van het recht op inkomensvoorziening nader te bezien, en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Conflictgevoeligheid; voorlopige voorziening

Er moet ermee rekening worden gehouden dat de regeling wat betreft het werkleeraanbod en de koppeling met de inkomensvoorziening, conflictgevoelig zal blijken te zijn, en aldus aanleiding zal kunnen geven tot procedures van bezwaar en beroep. De Raad mist aandacht daarvoor in de toelichting.

In dit verband vraagt de Raad ook aandacht voor de inkomenspositie van een belanghebbende tijdens een procedure van bezwaar of beroep over het werkleeraanbod. Het gevolg van het instellen van bezwaar of beroep tegen een besluit omtrent een werkleeraanbod mag er niet zonder meer toe leiden dat hangende de procedure geen inkomensondersteuning wordt geboden, zonder dat daarvoor een voorziening is getroffen.

De Raad adviseert hierop in te gaan in de toelichting, en het voorstel zo nodig aan te passen.

c. Vergelijking met stelsel WWB

Het voorstel sluit in sterke mate aan bij het stelsel van de WWB. Van verschillende onderdelen die niet zijn overgenomen, vraagt de Raad zich af waarom dat het geval is. Zo bevat het voorstel geen bepaling als artikel 16 WWB, dat het mogelijk maakt om bij zeer dringende redenen af te wijken van de algemene regels voor bijstandsverlening. Ook zijn, in tegenstelling tot de WWB, geen bepalingen inzake bijstand in natura opgenomen.

De Raad adviseert te motiveren waarom deze bepalingen kunnen worden gemist, dan wel het voorstel aan te vullen.

d. Sancties

Artikel 17, vijfde lid, bepaalt, dat geen werkleeraanbod wordt gedaan indien en zolang de jongere onvoldoende meewerkt. Dat betekent indirect dat dan ook geen recht op inkomensvoorziening kan ontstaan. Artikel 22 regelt de uitsluiting indien de jongere zich zeer ernstig misdraagt. Deze uitsluiting dient binnen een maand te worden heroverwogen. De verhouding tussen deze twee bepalingen is niet duidelijk.

In hoofdstuk 4, inzake het recht op inkomensvoorziening, komen bepalingen voor die niet parallel lopen met die over het werkleeraanbod in hoofdstuk 3. Zo

regelt artikel 40 dat indien de jongere zich ernstig misdraagt, de uitkering niet wordt stopgezet, maar verlaagd. De termijn voor heroverweging bedraagt niet één maand, maar drie maanden.

Samenloop tussen de sancties bij het werkleeraanbod en bij de inkomensvoorziening treedt bovendien op, nu de consequentie van het ontbreken van een werkleeraanbod is, dat de grondslag voor de inkomensvoorziening wegvalt.

De Raad adviseert de sancties in hoofdstuk 3 en 4 beter op elkaar af te stemmen.

5. De vormgeving van de regeling

a. Aansluiting werkleerrecht en inkomensvoorziening.

- Naar aanleiding van de door de Raad geconstateerde onduidelijkheid met betrekking tot artikel 17, is de toelichting op dat artikel aangepast. Zo is met name ingegaan op de relatie tussen de artikelen 17, 24 en 41 van het wetsvoorstel. Uit deze artikelen vloeit voort dat zowel de jongere van wie niet gevergd kan worden dat hij uitvoering geeft aan een werkleeraanbod, als de jongere die de volledige zorg heeft over een tot te zijne laste komend kind tot vijf jaar, recht heeft op een inkomensvoorziening, indien voldaan wordt aan artikel 24 en geen van de onderdelen van artikel 41, eerste lid, op hem van toepassing is. De jongere, bedoeld in artikel 17, vijfde lid, zijnde een jongere die niet wenst te voldoen aan de verplichting, bedoeld in artikel 44, onderdeel a, heeft geen recht op een inkomensvoorziening. Uit artikel 41, eerste lid, onderdeel c, blijkt namelijk dat een jongere die de onderhavige verplichting (of een andere verplichting, bedoeld in hoofdstuk 5) niet wil nakomen, geen recht op inkomensvoorziening heeft.
- In het wetsvoorstel is in artikel 25 imperatief bepaald dat het college het recht op een inkomensvoorziening ambtshalve vaststelt, gelijktijdig met de vaststelling van het recht op een werkleeraanbod. Voor deze ambtshalve vaststelling is gekozen, omdat het college na de intake over alle gegevens beschikt die van belang zijn voor de vaststelling van het recht op een werkleeraanbod, alsmede voor de vaststelling van het recht op een inkomensvoorziening.

Ingevolge artikel 43, eerste lid, is de jongere verplicht om aan het college op een daartoe strekkend verzoek van het college, of onverwijld uit eigen beweging, mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn recht op een werkleeraanbod of zijn recht op een inkomensvoorziening. Deze verplichting geldt niet indien die feiten en omstandigheden door het college kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte, bij ministeriële regeling aan te wijzen gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties. Wanneer een wijziging van feiten of omstandigheden wordt vastgesteld, neemt het college op basis van die gewijzigde feiten of omstandigheden een nieuwe beslissing met betrekking tot het recht op een werkleeraanbod of het recht op een inkomensvoorziening. Tegen de achtergrond hiervan is in het wetsvoorstel er niet expliciet in voorzien dat het college een nieuwe beslissing met betrekking tot het recht op een inkomensvoorziening moet nemen, indien de jongere meer of minder inkomsten gaat verwerven, of alsnog recht op een inkomensvoorziening krijgt, nadat eerder door het college was vastgesteld dat die jongere geen recht op inkomensvoorziening had. Die eerdere vaststelling dat geen recht op inkomensvoorziening bestaat, zou gegrond kunnen zijn op het feit dat de desbetreffende jongere inkomsten heeft die de op hem van toepassing zijnde norm te boven gaan, maar bijvoorbeeld ook gegrond kunnen zijn op het feit dat de jongere de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt. In aanmerking nemende dat de Raad uit artikel 25 afleidt dat de gelijktijdige vaststelling van het recht op een werkleeraanbod en het recht op een inkomensvoorziening met zich brengt, dat indien daarbij wordt vastgesteld dat een jongere geen recht op inkomensvoorziening heeft, de beslissing met betrekking tot het recht op een inkomensvoorziening dan op een later tijdstip op grond van gewijzigde feiten en omstandigheden niet gewijzigd zou kunnen worden, los van de vaststelling van het recht op een werkleeraanbod, is besloten om aan artikel 25 een tweede lid toe te voegen. Op grond van dit nieuwe lid kan het college op grond van gewijzigde feiten en omstandigheden, desgevraagd of uit eigen beweging, het recht op inkomensvoorziening opnieuw vaststellen.

- Anders dan de Raad aangeeft is in het wetsvoorstel rekening gehouden met de gevolgen voor het recht op inkomensvoorziening van opschorting, herziening en dergelijke van het werkleeraanbod. Kortheidshalve zij in dit verband verwezen naar artikel 41, eerste lid, van het wetsvoorstel, waaruit blijkt dat geen recht op inkomensvoorziening bestaat:
 - voor zover uit houding en gedragingen van de jongere ondubbelzinnig blijkt dat deze de verplichtingen, bedoeld in hoofdstuk 5, niet wil nakomen (onderdeel c; betreft onder andere de situatie bedoeld in artikel 17, vijfde lid);
 - indien het werkleeraanbod op grond van artikel 21 is ingetrokken (onderdeel f); en
 - gedurende de periode dat het recht op een werkleeraanbod is opgeschort (onderdeel i; betreft artikel 20)

Een herziening van het werkleeraanbod kan gevolgen hebben voor het recht op een inkomensvoorziening, maar behoeft dat niet altijd en onder alle omstandigheden te hebben. Gelet hierop, daarbij in aanmerking genomen dat uit de inhoud en strekking van het wetsvoorstel voortvloeit dat in het verlengde van een herziene vaststelling van het recht op een werkleeraanbod, ook het recht op een inkomensvoorziening door het college wordt vastgesteld, is er vanaf gezien om bijzondere bepalingen op te nemen die betrekking hebben op de gevolgen voor het recht op een inkomensvoorziening, wanneer het werkleeraanbod wordt herzien.

Terecht wijst de Raad erop dat de inhoudelijke criteria voor het opschorten, herzien en intrekken van het werkleeraanbod niet parallel lopen met die voor het opschorten, herzien en intrekken van het recht op een inkomensvoorziening. In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om de gronden voor opschorting, herziening en intrekking van het recht op een werkleeraanbod zo beperkt mogelijk te houden, opdat jongeren zoveel mogelijk gebruik kunnen (blijven) maken van dat aanbod. Het (gaan) volgen van scholing gericht op arbeidsinschakeling en/of het (gaan) verwerven van werkervaring door een jongere dient zo min mogelijk doorkruist te worden. De gronden voor opschorting, herziening en intrekking van het recht op een inkomensvoorziening zijn ruimer. Dit wordt met name veroorzaakt door het feit dat de inkomensvoorziening – als deze noodzakelijk is – ook fungeert als een stok achter de deur om de jongere te bewegen om volledig mee te werken aan de uitvoering van het werkleeraanbod.

b. Conflictgevoeligheid; voorlopige voorziening

Op advies van de Raad is in paragraaf 7.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting een passage opgenomen over de eventuele conflictgevoeligheid die de koppeling van het werkleeraanbod met de inkomensvoorziening met zich mee zou kunnen brengen. Daarnaast is nader onderbouwd waarom er gekozen is voor het niet verstrekken van een inkomensvoorziening aan een jongere gedurende de periode dat bezwaar en beroep aanhangig is. Hiertoe is besloten om te voorkomen dat jongeren, met het vooruitzicht op die inkomensvoorziening, onnodig en veelvuldig bezwaar en beroep gaan instellen. Indien er echter sprake is van zeer dringende redenen, kan de jongere een beroep doen op artikel 16 van de WWB..

c. Vergelijking met stelsel WWB

Ingevolge artikel 16 WWB kan het college aan een persoon die geen recht op bijstand heeft, gelet op alle omstandigheden, in afwijking van paragraaf 2.2. van de WWB, bijstand verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzakelijk zijn. De wijziging, bedoeld in artikel 57, onderdeel E, van het wetsvoorstel voorziet erin dat een jongere die de leeftijd van 27 jaar nog niet bereikt heeft in paragraaf 2.2. van de WWB geduid wordt als een persoon die geen recht op algemene bijstand heeft. Gelet op het feit dat een jongere derhalve onder de werking van artikel 16 WWB valt, is ervan afgezien om een soortgelijke bepaling in het wetsvoorstel op te nemen.

Naar aanleiding van de constatering van de Raad dat het wetsvoorstel geen bepaling bevat die voorziet in vertrekkingen in natura, is alsnog een dergelijke bepaling in artikel 24 van het wetsvoorstel opgenomen.

d. Sancties

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de artikelsgewijze toelichting op artikel 22 ingegaan op de verhouding tussen artikel 17, vijfde lid,

en dat artikel. De verhouding die beoogd is, is als volgt. De maatregel uit artikel 17 heeft betrekking op de fase waarin nog geen werkleeraanbod aan de jongere is gedaan. Indien de jongere in die fase niet voldoet aan de verplichting van artikel 44, onderdeel a, wordt geen werkleeraanbod gedaan. De maatregel uit artikel 22 kan daarentegen niet alleen worden toegepast in de fase dat de jongere nog geen aanbod is gedaan, maar ook in de situatie dat wel al een aanbod is gedaan. In dat laatste geval wordt de jongere tijdelijk uitgesloten van dat werkleeraanbod.

Een ander verschil is de gedraging waarvoor de maatregel kan worden opgelegd. Zo gauw de jongere aan de verplichting in artikel 44, onderdeel a, voldoet, dient het college hem alsnog een aanbod te doen. Deze maatregel is dus rechtstreeks verbonden met de periode waarin de jongere niet aan de genoemde verplichting voldoet. Dit in tegenstelling tot de gedraging waarvoor op grond van artikel 22 een maatregel kan worden opgelegd, namelijk het zich zeer ernstig misdragen. Overigens is artikel 22 aangepast naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de verhouding tussen artikel 22 en artikel 40. De achterliggende gedachte voor toepassing van die artikelen is als volgt. Indien een jongere zich zeer ernstig misdraagt, dient het college in eerste instantie de mogelijkheid te hebben om de inkomensvoorziening tijdelijk te verlagen. Dit kan op basis van artikel 40. Deze verlaging dient na drie maanden te worden herzien. Gekozen is voor drie maanden, omdat verlaging van de inkomensvoorziening minder ingrijpend is dan het geheel uitsluiten van een werkleeraanbod (en dus van een inkomensvoorziening) waar een termijn van een maand voor geldt. Indien de jongere zich echter herhaaldelijk zeer ernstig misdraagt, moet het mogelijk zijn om de jongere een strengere maatregel op te leggen, namelijk de maatregel van artikel 22. Artikel 22 is naar aanleiding van de door de Raad geconstateerde onduidelijkheid aangepast in die zin, dat nu uitdrukkelijk is verwoord dat die maatregel alleen kan worden opgelegd indien de jongere zich herhaaldelijk zeer ernstig misdraagt.

Ten slotte is de opmerking van de Raad dat er samenloop optreedt tussen de sancties bij het werkleeraanbod en bij de inkomensvoorziening juist. Het is inderdaad de bedoeling dat bij de toepassing van artikel 22 (uitsluiting werkleeraanbod) de jongere ook automatisch wordt uitgesloten van het recht op inkomensvoorziening. Er is echter voor gekozen om dit via de weg van uitsluiting van het werkleeraanbod te regelen, omdat dan ook in de fase waarin nog geen werkleeraanbod is gedaan, ingegrepen kan worden.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen met uitzondering van de opmerking dat de verwijzing naar voorzieningen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, aangepast moet worden, omdat, zoals de Raad stelt, jongeren tot 27 jaar niet meer onder de reikwijdte van de WWB zullen vallen. Jongeren zijn voor wat betreft het recht op algemene bijstand inderdaad van de WWB uitgesloten. Voor wat betreft bijzondere bijstand en voorzieningen als bedoeld in artikel 7 van de WWB, kunnen zij echter een beroep op de WWB blijven doen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin en mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no.W12.08.0400/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 6, eerste lid, de verwijzing naar voorzieningen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, WWB aanpassen, nu jongeren tot 27 jaar niet meer onder de reikwijdte van die wet zullen vallen.
- In artikel 14 «schriftelijke» schrappen, gelet op artikel 4:1 van de Algemene wet bestuursrecht.
- In artikel 48, eerste lid, onder c, «belastingdienst» vervangen door «Belastingdienst» of «rijksbelastingdienst».
- Nader bezien of de artikelen 79, 80 en 81 WWB van overeenkomstige toepassing dienen te worden verklaard.