

Algemene toelichting

Doelstelling van de Wet investeren in jongeren (WIJ) die op 1 oktober 2009 is ingegaan, is het vastleggen van het recht op een werkleeraanbod aan jongeren van 16 tot 27 jaar. Daarmee hoopt de wetgever deze jongeren naar regulier werk te begeleiden waardoor zij in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

De gemeenten zijn verplicht om in principe aan alle jongeren een werkleeraanbod te doen, dat wil zeggen algemeen geaccepteerde arbeid (een baan) aan te bieden of een voorziening gericht op arbeidsinschakeling waaronder begrepen vakgerichte scholing of opleiding of sociale activering, alsmede ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Daarbij valt te denken valt aan sollicitatietraining, schuldhulpverlening, een stageplaats, gesubsidieerde arbeid en begeleiding. Participatieplaatsen zijn daarbij uitgezonderd. Participatieplaatsen -voorheen terugkeerbanen- zijn gericht op bijstandsgerechtigden die het moeilijkst aan een baan kunnen komen. Deze groep heeft binnen de WWB de mogelijkheid om met behoud van uitkering te werken en zo te re-integreren. Onder scholing wordt niet verstaan het uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs, dus regulier onderwijs is uitgesloten. In de WIJ is geen sprake van een premiestelsel om uitstroom naar een baan te bevorderen of van financiële vrijlating van een deel van de inkomsten. Alleen bij vrijwilligerswerk kan een onkostenvergoeding worden gegeven, maar alleen voor aantoonbaar gemaakte (reis)kosten.

Denkraam

De WIJ heeft een verandering van denkraam op het oog. Waar de WWB als uitgangspunt heeft dat iemand recht heeft op een uitkering, *mits* hij aan zijn verplichtingen voldoet, keert de WIJ de bewijslast om en stelt dat iemand *geen* recht heeft op een uitkering, *tenzij* er sprake is van zwaarwegende argumenten. De jongere kan wel een werkleeraanbod aanvragen, niet een uitkering. Wel kan er *ambtshalve* een inkomensvoorziening worden verstrekt, maar alleen als een werkleeraanbod - buiten de schuld van de jongere- geen optie is, het aanbod niet voldoende inkomsten oplevert of als er nog geen werkleeraanbod kan worden gedaan. Als de jongere zich niet houdt aan de verplichtingen, dan moet de inkomensvoorziening worden verlaagd. Als het werkleeraanbod wordt ingetrokken komt de inkomensvoorziening in beginsel te vervallen. (zie ook de Maatregelverordening WIJ).

Recht op een werkleeraanbod

Elke jongere heeft een individueel recht op een werkleeraanbod. Het inkomen en vermogen van de partner spelen daarbij geen rol. Dit recht slaat niet noodzakelijk op een *eenmalige* voorziening, want vaak kan alleen een *reeks van voorzieningen* leiden naar duurzame arbeidsparticipatie. Onder duurzame arbeidsparticipatie wordt verstaan de deelname gedurende langere tijd en op eigen kracht aan het arbeidsproces waarbij de jongeren arbeid verrichten die past bij hun kennis en vaardigheden of die help om deze kennis en vaardigheden te bevorderen (Kamerstukken II 2008-2009, 31 775, nr. 7, pagina 11). Tot dat punt is bereikt is de gemeente verplicht de jongere, zonodig bij herhaling, een werkleeraanbod te doen dat gericht is op arbeidsinschakeling. Er is voor gekozen om niet bij voorbaat te bepalen hoe lang de algemeen geaccepteerde arbeid moet duren voordat over "duurzame arbeidsparticipatie" kan worden gesproken (Handelingen TK 2008 – 2009, nr. 76, pagina 6006). De jongere dient op het punt te worden gebracht waar hij geen ondersteuning van de gemeente meer nodig heeft.

Wensen van de jongeren

De wensen van de jongere betreffende het werkleeraanbod komen uitdrukkelijk aan de orde. Deze wensen moeten worden vastgelegd in de rapportage over het werkleeraanbod waarin tevens moet worden aangegeven op welke manier er met deze wensen rekening is gehouden.

Als een aanbod te hoog gegrepen is, dan dient een ander aanbod te worden gedaan waarvan op termijn verwacht mag worden dat het leidt tot arbeidsmarktperspectief. Daarbij dienen dan voorzieningen te worden ingezet als zorg- en hulpverlening om de belemmerende factoren als psychische, sociale en cognitieve problemen weg te nemen. Het K5 – bestuur bepaalt uiteindelijk de inhoud van het werkleeraanbod.

Zelfstandigen

Zelfstandigen komen niet in aanmerking voor een werkleeraanbod en een inkomensvoorziening. Zij kunnen immers een beroep doen op algemene bijstand of bijstand in de vorm van bedrijfskapitaal. Wel bestaat de mogelijkheid - niet de verplichting - om de jongere een werkleeraanbod te doen als voorbereiding op het bestaan als zelfstandige. Die voorbereiding is gebonden aan een maximale periode van twaalf maanden en kan alleen worden aangeboden op verzoek van de jongere zelf.

De verordening

De wetgever heeft niet willen vastleggen hoe gemeenten hun beleid ten aanzien van het werkleeraanbod vormgeven en in welke mate zij gebruik maken van bepaalde voorzieningen. Dat blijft gemeentelijke verantwoordelijkheid. Wel is bepaald dat dit beleid in een verordening moet worden vastgelegd en wel zodanig dat de jongere daaruit kan aflezen welke voorzieningen worden ingezet om het doel, de duurzame arbeidsparticipatie, te bereiken.

Raakvlakken

Deze verordening heeft veel raakvlakken met andere verordeningen, zoals de re-integratieverordening WWB, de maatregelenverordening WIJ waarin is vastgelegd wanneer er welke verlagingen van de inkomensvoorziening plaats dienen te vinden, de WIJ-toeslagenverordening, de Handhavings-verordening en de Verordening cliëntenparticipatie, waarin de inspraak wordt geregeld.

Toelichting per artikel

Artikel 1 Begripsbepalingen

De WIJ is bedoeld voor jongeren van 16 tot 27 jaar. Begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben dezelfde betekenis als in de WIJ. Wel wordt uitgelegd wat moet worden verstaan onder algemeen geaccepteerde arbeid en onder startkwalificatie omdat deze termen niet in de WIJ worden omschreven. Het begrip "startkwalificatie" is afkomstig uit de Wet educatie en beroepsonderwijs en de definitie is terug te vinden in artikel 6, eerste lid, onderdeel d van de WWB. De term "algemeen geaccepteerde arbeid" komt uit de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2008-2009, 31, nr. 7, pagina 28).

Voor de volledigheid volgen hier de definities van enkele veel voorkomende begrippen zoals die in de wet zijn vastgelegd.

Onder *jongere* verstaat de wet: "een hier te lande woonachtige Nederlander van 16 jaar of ouder doch jonger dan 27 jaar". Daarmee wordt gelijkgesteld de vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft.

Onder *werkleeraanbod* wordt verstaan: "het aanbieden van algemeen geaccepteerde arbeid, een voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen scholing, opleiding of sociale activering alsmede ondersteuning bij arbeidsinschakeling".

Arbeidsinschakeling wil zeggen: "het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Wet werk en bijstand".

Onder *sociale activering* wordt begrepen: "het verrichten van onbeloonde maatschappelijke zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige participatie".

Artikel 2 Opdracht K5- bestuur

Het eerste lid is een weergave van de opdracht aan het bestuur, zoals deze in artikelen 11, lid 1 en artikel 13 lid 1 van de WIJ is bepaald.

In het tweede lid wordt nader ingegaan op de mogelijkheid om combinaties aan te bieden van arbeid, ondersteuning en één of meer andere voorzieningen. Deze andere voorzieningen kunnen van alles inhouden: van een sollicitatiecursus tot schuldhulpverlening, van een inburgeringcursus tot een psychologische test, van vrijwilligerswerk tot verslavingszorg, enzovoorts.

Zelfstandigen komen niet in aanmerking komen voor een werkleeraanbod en een inkomensvoorziening, omdat zij een beroep kunnen doen op algemene bijstand of bijstand in de vorm van bedrijfskapitaal. Wel regelt het derde lid dat aan een jongere die als zelfstandige wil beginnen een werkleeraanbod *kan* worden aangeboden zodat de jongere zich kan voorbereiden op het bestaan als zelfstandige. Die voorbereiding is gebonden aan een maximale periode van twaalf maanden en kan alleen worden aangeboden op verzoek van de jongere zelf. Het al of niet aanbieden van een dergelijk traject hangt af van de inschatting of dit zinvol is en zal leiden tot een zelfstandig bedrijf.

Het vierde lid geeft artikel 17 van de wet weer. Daaraan is in deze verordening de verplichting toegevoegd om de wensen van de jongere te onderzoeken en deze vast te leggen in de rapportage. Het laatste woord blijft echter aan het K5- bestuur. De formulering "omstandigheden, krachten en bekwamen" is overgenomen uit de wetgeving.

Artikel 3 Recht op ondersteuning

Niet iedere jongere van 16 tot 27 jaar heeft recht op een werkleeraanbod (artikel 13 van de wet). De aanspraak op ondersteuning beperkt zich tot de groep jongeren die recht heeft op een werkleeraanbod. De jongere van 16 tot en met 17 jaar die geen scholing of opleiding volgt, minder dan 16 uur per week werk verricht en die heeft voldaan aan de kwalificatieplicht of daarvan is vrijgesteld, komt in

aanmerking en daarnaast de 18- tot en met 26- jarige die minder inkomen heeft dan de toepasselijke norm.

Artikel 4 Arbeidsinschakeling

Doel van het werkleeraanbod is inschakeling in duurzame arbeid waaruit voldoende inkomen wordt gegenereerd. Als deze arbeidsinschakeling bereikt kan worden zonder werkleeraanbod, wordt in beginsel algemeen geaccepteerde arbeid aangeboden. Is deze arbeid niet voorhanden dan kan ondersteuning bij arbeidsinschakeling worden aangeboden. De toevoeging "in beginsel" geeft aan dat het ook bij direct inzetbare jongeren gaat om maatwerk.

Artikel 5 De voorzieningen

De voorzieningen zijn bedoeld voor jongeren die niet direct inzetbaar zijn in de arbeidsmarkt, maar kunnen in tijden van economische teruggang ook ingezet worden ten bate van jongeren zonder belemmeringen. De genoemde lijst voorzieningen kan worden uitgebreid met anderen, zonder dat de verordening daartoe in de weg staat. Er is geen dwang om in een bepaalde situatie een bepaalde voorziening aan te bieden. Dat blijft de vrijheid van het K5- bestuur en het maatwerk kan ook afhangen van de mate waarin voorzieningen noodzakelijk worden geacht of in werkelijkheid beschikbaar zijn.

Artikel 6 Inzet van de voorzieningen

Welke voorzieningen worden ingezet, hangt af van de vraag welke voorzieningen het meest adequaat en toereikend zijn om het doel te bereiken. Ook kan gedacht worden aan tussendoelen, met arbeidsparticipatie als eindbestemming. Het gaat in alle gevallen om maatwerk waarbij niet de voorziening maar de jongere centraal staat. Lid 3 van dit artikel ziet op jongeren zonder startkwalificatie. Aan die jongeren kan zowel een opleiding worden aangeboden die leidt tot een startkwalificatie of een scholing of opleiding die het gebrek daaraan compenseert. Daarbij zij nogmaals aangetekend dat deze opleiding niet mag vallen onder het reguliere onderwijs.

Artikel 7 Combinatie arbeid en zorg

Voor alleenstaande ouders met een ten laste komend kind jonger dan vijf jaar wordt het werkleeraanbod ingevuld met scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij een dergelijke scholing de capaciteiten van deze jongere te boven gaat. (artikel 17, lid 4 van de wet). De periode van vrijstelling telt mee voor de maximale ontheffing van zes jaar die geldt in de Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders (WVA).

Daaraan wordt in deze verordening toegevoegd dat het K5 - bestuur bij de invulling van het werkleeraanbod de situatie van de alleenstaande ouder betreft, ongeacht de leeftijd van het kind. De kosten van kinderopvang die niet door een voorliggende voorziening kunnen worden gecompenseerd, kunnen worden vergoed op grond van het vergoedingsartikel in deze verordening (art. 14).

Artikel 8 Gehandicapten

Voor jongeren met een medische beperking die niet behoren tot de doelgroep van de Wajong, is het van belang dat het aanbod aansluit op hun mogelijkheden. Ook hier dient sprake te zijn van maatwerk en zal aan de hand van individuele situatie beoordeeld moeten worden welk aanbod het best past bij de restmogelijkheden van de jongere. Vaak zal een specialist moeten worden ingeschakeld om daarover een afgerond beeld te krijgen. Een werkleeraanbod dat leidt tot sociale activering zal bij deze doelgroep vaker worden aangeboden. Als vanwege de medische situatie een werkleeraanbod niet zinnig is, dan wordt er geen aangeboden. Wel kan er aanspraak bestaan op een inkomensvoorziening.

Artikel 9 Uitvoering door derden

Er zijn in de WIJ geen wettelijke belemmeringen geformuleerd voor uitvoering van de feitelijke werkzaamheden door opleidingsinstituten, re-integratiebedrijven en anderen. Er is in deze verordening niet gekozen om de te contracteren organisaties te benoemen. Binnen de beleidskaders worden afspraken gemaakt met derden, op grond van ervaringen, aanbod, kwaliteit en de kosten.

Artikel 10 Verplichtingen van de jongere

In de wet is vastgelegd welke verplichtingen verbonden zijn aan het recht op een werkleeraanbod. Daarnaast dient de jongere zich te houden aan de concrete verplichtingen die per beschikking in het kader van een werkleeraanbod door het K5 - bestuur worden opgelegd.

Artikel 11 Intrekking of herziening werkleeraanbod

Behalve het in de wet gestelde (art. 21 van de wet), geldt hier de overweging dat waar het recht op werkleeraanbod wordt toegekend en ingevuld, ook het recht bestaat tot herziening of intrekking als er sprake is van schending van de verplichtingen door de jongere.

Met intrekking van het aanbod dient uiterst behoudend te worden omgegaan, omdat deze voorziening vaak het laatste vangnet is. Er kan echter een situatie ontstaan waarin er sprake is van agressie jegens andere jongeren of begeleiders op de werkvloer of van veelvuldig verzuim. Maar ook kan de situatie op de arbeidsmarkt of de kosten van de voorziening een rol spelen. Zo kan men voor de keuze gesteld worden om een niet gemotiveerde jongere een schaarse plek te laten bezetten terwijl er gemotiveerde jongeren in de wacht staan. Alleen als niet langer verlangd mag worden dat het werkleeraanbod wordt voortgezet en er geen andere invulling aan kan worden gegeven, bijvoorbeeld door gedeeltelijke herziening, kan na zorgvuldige afweging sprake zijn van intrekking.

Artikel 12 Budgetplafonds

Een gebrek aan middelen mag geen reden zijn om geen werkleeraanbod te doen (art. 13 van de wet). Wel kan het K5 - bestuur een verdeling maken van de beschikbare middelen over de diverse voorzieningen. Op die manier kan de invulling van het werkleeraanbod te lijden hebben onder het tekort aan budget. Dit tekort kan plaatsvinden doordat er door uitsluiting van de jongeren voor de bijstand, er minder gelden beschikbaar zullen komen, terwijl de kosten deels doorlopen in de vorm van aanvullende inkomensvoorzieningen. Hoewel er geen algemeen plafond mag worden ingesteld, kan wel een maximum per voorziening worden ingebouwd, in geld of in aantallen rechthebbenden. Dit kan worden geregeld in een beleidsplan of in de begroting.

Artikel 13 Subsidies

Eén van de voorzieningen betreft gesubsidieerde arbeid. Analoog aan hetgeen in de Re-integratieverordening WWB is bepaald (art. 10), wordt hier vastgelegd dat de subsidie aan de werkgever kan bestaan uit een tegemoetkoming in de loonkosten. Voor een wettelijke grondslag voor deze subsidie is een specifiek artikel nodig (artikel 4:23, lid 1 Awb). Om die reden is in deze verordening een dergelijk artikel opgenomen.

Dit artikel over loonkostensubsidie voldoet aan de Europese regelgeving. Daartoe zijn de indeling in categorieën werknemers overgenomen uit die regelgeving en worden ook de maximale termijnen en de maximale percentages daarvan opgenomen, met uitzondering van de gehandicapte werknemer waar een periode van ten hoogste 36 maanden geldt. Dit wil echter niet zeggen dat deze maxima na te streven doelen zijn. Ook hier dient maatwerk te worden toegepast want ook een kortere periode en een lagere loonkostensubsidie kunnen leiden naar het doel: het verwerven door de jongere van een reguliere baan.

Artikel 14 Vergoedingen

Kosten die voor de jongere verbonden zijn aan de uitvoering van het werkleeraanbod, kunnen worden vergoed op grond van dit artikel. Onder deze kosten vallen die van kinderopvang in het geval de Wet kinderopvang niet toereikend is, reiskosten, de kosten van verplichte kleding of schoeisel, enzovoorts. Er kan een vergoeding worden verstrekt als de kosten aantoonbaar en noodzakelijk zijn en als er geen sprake is van een voorliggende voorziening. Deze kosten kunnen net als de overige kosten van het werkleeraanbod, ten laste worden gebracht van het participatiebudget.

De overige artikelen spreken voor zich.