

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Begripsbepalingen

Begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben dezelfde betekenis als in de WIJ. Daarom worden bepaalde begrippen, zoals 'werkleeraanbod', 'arbeidsinschakeling' en 'jongere', niet opnieuw gedefinieerd. Wel gedefinieerd zijn de begrippen 'startkwalificatie' en 'algemeen geaccepteerde arbeid', omdat deze in de WIJ niet nader zijn omschreven. Het begrip 'startkwalificatie' is afkomstig uit de Wet educatie en beroepsonderwijs en wordt wel in de WWB gedefinieerd (art. 6, eerste lid, onderdeel d WWB). De omschrijving van 'algemeen geaccepteerde arbeid' is afkomstig uit de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2008-2009, 31 775, nr. 7, p.28).

Artikel 2. Opdracht college

In het eerste lid is de opdracht aan het college verwoord, zoals deze voortvloeit uit de artikelen 11, eerste lid en 13, eerste lid, WIJ. Hoewel deze opdracht ook uit het samenstel van deze bepalingen en artikel 5, eerste lid, WIJ kan worden afgeleid, is er uit een oogpunt van duidelijkheid voor gekozen de opdracht aan het college nader te omschrijven. In het tweede lid is tevens verduidelijkt dat het werkleeraanbod ook samengesteld kan zijn uit een combinatie van algemeen geaccepteerde arbeid, ondersteuning bij arbeidsinschakeling en één of meerdere voorzieningen. Onder voorziening wordt verstaan een instrument dat wordt ingezet om de jongere dichterbij de arbeidsmarkt te brengen. Dit kan zoals gezegd allerlei vormen hebben, variërend van schuldhulpverlening tot training van werknemersvaardigheden.

In het derde lid is vastgelegd dat een werkleeraanbod ook kan bestaan uit ondersteuning bij een traject gericht op werk in zelfstandig beroep of bedrijf. Dit volgt al uit artikel 17, zesde lid, WIJ. Uit een oogpunt van herkenbaarheid en consistentie, evenals gelet op het belang dat gehecht wordt aan het begeleiden van jongeren naar zelfstandig werk, is deze bepaling opgenomen. Aangetekend moet daarbij worden dat het een zogenaamde 'kan'-bepaling is: het college bepaalt of het zinvol is de jongere een aanbod te doen gericht op ondersteuning richting zelfstandig bedrijf of beroep. Ter zake kan beleid worden geformuleerd.

Het vierde lid vormt een herhaling van artikel 17, eerste lid, WIJ. Wederom uit een oogpunt van herkenbaarheid en consistentie, evenals gelet op het belang van maatwerk bij het vaststellen van het werkleeraanbod, is dit artikel opgenomen. Toegevoegd is de gemeentelijke onderzoeksplicht en de plicht om de wensen van de jongere bij de invulling te betrekken. Met het oog op motivering en kansbenutting zal het college daarmee rekening dienen te houden. Daarmee is niet gezegd dat de jongere recht heeft op een bepaalde specifieke voorziening en deze kan opeisen. De uiteindelijke invulling van de aard en de samenstelling van het aanbod is voorbehouden aan het college.

Artikel 3. Aanspraak op ondersteuning

Als spiegelbeeld van de opdracht van het college, zoals verwoord in artikel 2, eerste lid, komen jongeren die recht hebben op een werkleeraanbod in aanmerking voor ondersteuning bij de arbeidsinschakeling en voorzieningen. Dit vloeit al voort uit artikel 13, eerste lid, WIJ maar is omwille van de herkenbaarheid en eenduidigheid hier nader geconcretiseerd. Wat de vorm van de ondersteuning is, bepaalt het college zelf (bijv. Kamerstukken II 2008-2009, 31 775, nr. 3, p. 22).

Voor de duidelijkheid is verder nog bepaald dat het om jongeren moet gaan die recht op een werkleeraanbod hebben. Dat is niet iedere 'jongere' in de zin van de WIJ (zie artikel 2, eerste lid, WIJ), want daaronder wordt verstaan de jongere in de leeftijd van 16 tot 27 jaar. Artikel 13, eerste lid, WIJ kadert de doelgroep af.

In het tweede lid wordt expliciet de koppeling gelegd tussen de algemene aanspraak van de jongere en de criteria die gesteld zijn voor het aanbieden van een werkleeraanbod. Daarbij wordt verwezen naar de verordening (en het beleidsplan waarin die criteria zijn uitgewerkt, als gekozen wordt voor de zogenaamde procedurele variant genoemd in artikel 4).

Artikel 4. Arbeidsinschakeling

Het staat het college vrij om bij het werkleeraanbod aan de jongere een keuze te maken tussen het aanbieden van algemeen geaccepteerde arbeid, ondersteuning bij de arbeidsinschakeling en een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Deze zijn nevensgeschikt. De kortste weg naar duurzame arbeidsparticipatie is echter het doel van het in te zetten werkleeraanbod. In dat verband kan de gemeenteraad als beleidslijn opnemen dat jongeren die direct inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt in beginsel algemeen geaccepteerde arbeid wordt aangeboden, of ondersteuning bij de arbeidsinschakeling, als bijvoorbeeld arbeid niet direct beschikbaar is. Het blijft uiteraard een kwestie van maatwerk of daar in het concrete geval ook toe besloten wordt. De woorden 'in beginsel' moeten in die context worden gelezen.

Artikel 5. De voorzieningen

Naast het aanbieden van algemeen geaccepteerde arbeid en ondersteuning bij de arbeidsinschakeling kan het college voorzieningen aanbieden. Die voorzieningen zijn primair bedoeld voor jongeren die niet direct inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt, maar kan in een krimpende arbeidsmarkt ook worden aangeboden aan jongeren zonder direct aanwijsbare belemmeringen.

In dit artikel zijn de voorzieningen opgesomd die het college ter beschikking staan. Het zal van het specifiek gemeentelijk beleid afhangen hoe het lijstje er exact komt uit te zien. Dat hoeft trouwens geen statisch geheel te zijn. Het is denkbaar dat het college nog andere voorzieningen ontwikkelt die (nog) niet in de verordening zijn opgenomen. Deze verordening staat daaraan niet in de weg. Uiteraard is het ook denkbaar dat de beschikbare voorzieningen in de verordening nog nader worden geduid, in die zin, dat tevens aangegeven wordt wat de concrete inhoud is van de betreffende voorzieningen, wie de feitelijke aanbieders zijn (opleidingsinstituten, re-integratiebedrijven e.d.) en het aantal trajecten dat beschikbaar is. Daarbij kan ook per voorziening worden aangegeven welk budget daarvoor beschikbaar wordt gesteld en of er een budgetplafond van toepassing is. Het college kan niet gedwongen worden om in een concreet geval een specifieke voorziening aan te bieden. Het staat het college in beginsel vrij om het werkleeraanbod zelf invulling te geven en daarbij ook te betrekken de mate waarin voorzieningen noodzakelijk geacht worden en feitelijk beschikbaar zijn.

Aandachtspunt is wel dat een nadere concretisering (welke voorzieningen door welke aanbieders) uitgelegd zou kunnen worden als een vorm van staatssteun. Ter zake wordt verwezen naar wat daarover in de Algemene toelichting is gesteld.

Artikel 6. Inzet van de voorzieningen

In het eerste lid is het maatwerk-principe gerelateerd aan de inzet van voorzieningen. De voorzieningen die worden ingezet moeten een adequaat en toereikend middel zijn om het doel te bereiken. In het tweede lid is het doel van de inzet van voorzieningen verwoord. Afhankelijk van de aard van de voorziening zal sprake zijn van één van de aangegeven (tussen)doelen, met als eindbestemming de duurzame arbeidsparticipatie.

Lid 3: het behoort tot de gemeentelijke beleidsvrijheid om te bepalen of het werkleeraanbod wordt ingevuld door werken of leren of een combinatie van beide. Gelet op het belang dat door de wetgever wordt gehecht aan het behalen van een startkwalificatie, is het denkbaar dat het beleid luidt dat een voorziening ingevuld wordt met scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert als de jongere daarover niet beschikt. Dit kan een opleiding zijn die tot een startkwalificatie leidt, maar ook een andere scholing of opleiding die de jongere dichterbij het perspectief van duurzame arbeidsinschakeling brengt.

Artikel 7. Combinatie arbeid en zorg

Bij de vormgeving van het werkleeraanbod in de WIJ is speciale aandacht besteed aan alleenstaande ouders, vanwege hun zorgtaken en mogelijk verminderde belastbaarheid. Daarom geldt voor alleenstaande ouders met een ten laste komend kind jonger dan vijf jaar, dat het werkleeraanbod desgevraagd wordt ingevuld door middel van scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij een dergelijke scholing de krachten of bekwaamheden van de jongere te boven gaat (artikel 17, vierde lid, WIJ). Daaraan wordt in artikel 7 van deze verordening toegevoegd dat het college bij de invulling van het werkleeraanbod de situatie van de alleenstaande ouder betreft, ongeacht de leeftijd van het kind. Eventuele kosten voor kinderopvang die niet toereikend door voorliggende voorzieningen worden gecompenseerd, kunnen op grond van artikel 14 worden vergoed en ten laste van het participatiebudget worden gebracht.

Artikel 8. Gehandicapten

De gehandicapte jongeren nemen eveneens een bijzondere positie in binnen de WIJ. Voor deze groep jongeren met een medische beperking is het van belang dat het aanbod aansluit bij hun mogelijkheden. Het uitgangspunt van maatwerk bij het werkleerrecht zal vooral voor deze groep een cruciale rol spelen. Aan de hand van de individuele situatie zal het college beoordelen welk aanbod past bij de jongere met inachtneming van zijn/haar mogelijkheden en beperkingen. Voor de groep jongeren die weinig perspectief heeft op arbeidsinschakeling behoort sociale activering tot mogelijkheden. Is arbeidsinschakeling in het geheel (nog) niet aan de orde, dan brengt artikel 17, tweede lid, WIJ met zich mee dat (tijdelijk) geen werkleeraanbod wordt gedaan. Er bestaat gedurende die periode wel aanspraak op inkomensvoorziening. Zodra de belemmeringen zijn opgeheven, dient een gericht werkleeraanbod te worden gedaan.

Artikel 9. Uitvoering door derden

In artikel 11, vierde lid van de WIJ is bepaald dat het college de uitvoering van de WIJ, behoudens het vaststellen van de rechten en plichten en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden, door derden kan laten verrichten. De genoemde vaststelling kan wel worden gemandateerd aan bestuursorganen. Er zijn in de WIJ geen wettelijke belemmeringen opgeworpen om de feitelijke werkzaamheden m.b.t. de uitvoering van het werkleeraanbod of de inrichting van het werkleeraanbod in handen te stellen van derden, zoals opleidingsinstituten en re-integratiebedrijven. Binnen de beleidskaders die de gemeenteraad vaststelt kan het college nadere afspraken maken met deze derden.

Artikel 10. Verplichtingen van de jongere

In de WIJ is vastgelegd welke verplichtingen verbonden zijn aan het recht op een werkleeraanbod (zie de artikelen 44 en 45 WIJ). Daaraan is toegevoegd dat de jongere de verplichtingen dient na te komen die voortvloeien uit de verordening of die in concreto aan een voorziening zijn verbonden. Dit kunnen verplichtingen van uiteenlopende aard zijn, die

een concretisering vormen van de in de WIJ opgenomen verplichtingen. Zo kan bepaald worden dat een jongere gedurende het traject op gezette tijden met de consultant de voortgang bespreekt.

Artikel 11. Intrekking werkleeraanbod

Dit artikel vormt een herhaling van artikel 21 WIJ. De meerwaarde van opname van deze bepaling in de verordening werkleeraanbod is gelegen in de overweging dat intrekking van het werkleeraanbod complementair is aan het voeren van beleid over de invulling het werkleeraanbod. Daar waar het recht op werkleeraanbod wordt toegekend en ingevuld, kan dit ook worden ingetrokken, onder de voorwaarden, genoemd in artikel 21 WIJ. Met betrekking tot intrekking van het werkleeraanbod in verband met schending van de verplichtingen verbonden aan het werkleeraanbod, wordt het aan het college overgelaten om te bepalen onder welke voorwaarden daartoe kan worden besloten. Het is niet aan de gemeenteraad om daarover voorschriften te geven, niettemin dient het intrekken van het werkleeraanbod met terughoudendheid plaats te vinden, zoals al in de Algemene toelichting is opgemerkt. Intrekking is in wezen slechts aan de orde als er een situatie is ontstaan dat niet langer kan worden gevergd dat het werkleeraanbod wordt voortgezet en een andere invulling (via gedeeltelijke herziening) evenmin soelaas biedt. Gedacht kan worden aan herhaalde misdragingen tegenover andere jongeren of begeleiders op de werk/leerplek of veelvuldig verzuim. Daarbij kunnen bijvoorbeeld ook een rol spelen de positie van gemotiveerde jongeren die wachten op een werk/leerplek, de staat van de arbeidsmarkt en de kosten van de voorziening. Het verdient aanbeveling als het college bij de invulling van het gemeentelijk beleid met deze kaders rekening houdt en slechts tot intrekking besluit nadat de individuele situatie zorgvuldig afgewogen is.

Artikel 12. Budgetplafonds

De gemeente kan een verdeling maken van de beschikbare middelen over de verschillende voorzieningen. Dit kan in het beleidsplan of de begroting gebeuren. Het uitgeput zijn van begrotingsposten kan echter nooit een reden zijn om geen werkleeraanbod te doen. De verplichting daartoe is immers vastgelegd in artikel 13, eerste lid WIJ. Wel kan de invulling van het werkleeraanbod beïnvloed worden door budgettaire beperkingen. Zijn er vanwege die beperkingen voor bepaalde voorzieningen geen middelen meer dan dient te worden nagegaan welke andere instrumenten beschikbaar zijn. Dit houdt dus in dat er geen algemeen plafond ingesteld kan worden. Wat wel kan is dat per voorziening een plafond wordt ingebouwd. Dit laat de mogelijkheid open dat er naar een ander instrument wordt uitgeweken om tot duurzame arbeidsparticipatie te komen. Bij dit artikel wordt uitgegaan van de bevoegdheid van het college om plafonds in te stellen. Een mogelijkheid is dat bij de vaststelling van de plafonds wordt verwezen naar de bedragen die in het beleidsplan of in de begroting voor de verschillende voorzieningen worden gereserveerd.

Artikel 13. Subsidies

Het werkleeraanbod kan worden ingevuld met gesubsidieerde arbeid. Dit wordt ook als voorziening worden aangemerkt. In het eerste lid is vastgelegd dat de subsidie aan de werkgever kan bestaan in een tegemoetkoming in de loonkosten of andere bijkomende kosten. Deze subsidie vormt als zodanig een noodzakelijke voorwaarde voor de voorziening. Voor het verstrekken van een subsidie is een wettelijke grondslag vereist (art. 4:23, eerste lid Awb). Om die reden is een specifiek artikel opgenomen dat deze grondslag biedt. In het eerste lid worden loonkostensubsidies en subsidies ter voorbereiding van een dienstverband van een grondslag voorzien.

De hoogte van de subsidies en de voorwaarden waaronder subsidie wordt verleend, dienen afzonderlijk te worden geregeld. Dat kan in deze verordening maar zal doorgaans in het beleidsplan worden afgekaderd.

Op grond van het tweede lid kan het college nadere regels kan stellen over enkele zaken over de subsidiëring. Hoewel uitgangspunt is dat het beleid over het werkleeraanbod door de gemeenteraad wordt vastgesteld, is al eerder aangegeven dat waar het om uitvoeringsbeleid gaat, dit door het college ter hand kan worden genomen.

De gemeente kan, om de financiële risico's te beheersen, subsidieplafonds vaststellen. Om subsidies te kunnen weigeren bij ontbrekende middelen is het een vereiste dat een dergelijk plafond is ingesteld, zie ook art. 4:24 e.v. Awb. In lid 3 is de bevoegdheid van het college vastgesteld om plafonds in te stellen. Een mogelijkheid is dat bij de vaststelling van de plafonds wordt verwezen naar de bedragen die in het beleidsplan of in de begroting voor de verschillende soorten subsidie worden gereserveerd. Een subsidieplafond dient wel bekendgemaakt te worden vóór de periode waarvoor deze geldt (art. 4:27 lid 1 Awb).

Artikel 14. Vergoedingen

Kosten die voor de jongere verbonden zijn aan het uitvoeren van het werkleeraanbod kunnen worden vergoed op grond van dit artikel. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan kosten van kinderopvang, voor zover de voorliggende voorziening (Wet Kinderopvang) daarin onvoldoende voorziet. Ook noodzakelijke reiskosten en andere kosten, bijvoorbeeld voor verplichte kleding of schoeisel, kunnen voor vergoeding in aanmerking komen, mits de kosten aantoonbaar en noodzakelijk zijn en er geen andere voorzieningen zijn. De kosten kunnen ten laste worden gebracht van het participatiebudget.

Artikel 15. Onvoorzienne omstandigheden en hardheidsclausule

In de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en college past het dat de gemeenteraad beleidskaders vaststelt. Dat is in deze verordening uitgewerkt. Het college is belast met de uitvoering van dat beleid en op sommige onderdelen, met de nadere uitwerking daarvan. Doen zich situaties voor waarin niet is voorzien of waarin onverkorte toepassing van de gestelde bepalingen onverhoopt tot onbillijkheden van overwegende aard leidt, dan is het aan het college om besluiten te nemen waarin recht wordt gedaan aan enerzijds het belang van handhaving van het gemeentelijk beleid en anderzijds het individuele belang van de jongere. Dat kan onder omstandigheden betekenen dat besluiten worden genomen die afwijken van deze verordening.