

Vergaderjaar 1993-1994

23 453

## Wijziging van de Jeugdwerkgarantiewet

A

### ADVIES RAAD VAN STATE<sup>1</sup>

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 15 oktober 1993

Bij Kabinetsmissive van 30 juli 1993, no.93.006111, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Jeugdwerkgarantiewet (Stb.1991, 250).

1. De Jeugdwerkgarantiewet vormt één van de belangrijke instrumenten tot bestrijding van jeugdwerkloosheid en meer in het bijzonder van de harde kern in die werkloosheid. Kende de maatregel ten tijde van het tot stand brengen van de wet reeds een hoge prioriteit, naar de Raad van State helaas moet vaststellen, nemen het belang en de urgentie van een actief beleid op dit terrein nog verder toe. De in de memorie van toelichting gesignaleerde «leegloop» van 30%, dat wil zeggen het percentage van deelnemers aan de regeling waarvoor geen baan beschikbaar is, wordt terecht door de regering onaanvaardbaar hoog geacht. Die situatie vergt ook naar het oordeel

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 21 oktober 1993

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 juli 1993, no. 93.006111, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemd voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 oktober 1993, no. W12.93.0443, moge ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aanbieden. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen bij het voorstel. Daarop wordt onderstaand ingegaan.

1. De zorgelijke situatie op de arbeidsmarkt vraagt naar de mening van het kabinet om een adequate reactie. Dit sluit aan bij de opmerking van de Raad, dat het belang en de urgentie van een actief beleid op dit terrein nog verder toenemen.

Er is een breder beleid noodzakelijk dan een beleid beperkt tot het kader waarin de Jeugdwerkgarantiewet, als sluitstuk van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren, zich bevindt. Juist daarom is als bijlage bij de begroting 1994 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een notitie «Meer werk, weer werk» opgenomen (Kamerstukken II, 23 406, nr. 1), waarin een beleidspakket gericht op

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

van de Raad op korte termijn aanvullende maatregelen. De thans bestaande verwachtingen omtrent de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de nabije toekomst versterken die noodzaak.

Met betrekking tot de voorgestelde maatregelen heeft de Raad zich enerzijds afgevraagd of het aanvullend beleid voldoende is om een substantiële verhoging van het aantal beschikbare garantieplaatsen te bewerkstelligen en anderzijds of hetgeen wordt beoogd niet in belangrijke mate reeds binnen de vigerende regelgeving – vooruitlopende op een meer omvattende wetwijziging – kan worden bereikt. In de memorie van toelichting ware op een en ander in te gaan.

In dit verband herinnert de Raad eraan dat overeenkomstig zijn advies (advies van 4 juli 1989; Kamerstukken II 1989/90, 21 352, nr.9) artikel 7 (thans artikel 8) zodanig is geformuleerd dat zonder wetwijziging ook winstgerichte organisaties kunnen worden toegelaten als garantieplaatsverschaffer. «Dit echter niet» – zo stelt het nader rapport naar aanleiding van dit advies – «dan nadat eerst nagegaan is in hoeverre andere niet op winst gerichte arbeidsorganisaties een bijdrage kunnen leveren aan de doeltreffende uitvoering van de wet.» De in de memorie van toelichting verstrekte gegevens omtrent de leegloop wijzen, naar de Raad meent, genoegzaam uit dat de beoogde doeltreffende uitvoering (te weten via bijdragen van uitsluitend niet op winst gerichte arbeidsorganisaties) niet is gerealiseerd. Het college onderschrijft derhalve het grote belang van het lopende onderzoek naar de vraag in hoeverre ook de marktsector – anders dan op experimentele basis – garantieplaatsen zal kunnen bieden. Daartoe is uiteraard overleg met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geboden. De Raad kan zich evenwel goed voorstellen dat het onderwerp jeugdwerkloosheid daarnaast een plaats krijgt in het (brede) najaarsoverleg tussen de regering en de sociale partners over het sociaal-economisch beleid. Het college adviseert zulks te overwegen.

versterking van de werkgelegenheid en bestrijding van de werkloosheid wordt gepresenteerd. Het kabinet staat een beleidsaanpak voor bestaande uit de volgende sporen:

- Investerings in de infrastructuur en stimulering research en development
- Betere werking van de arbeidsmarkt
- Afspraken over scholing, werker-  
varing en deeltijdarbeid
- Meer kansen voor langdurig  
werklozen en specifieke groepen
- Werkgelegenheidsimpuls in de  
zorgsector
- Substantiële loonkostenmatiging

Met deze aanpak wordt beoogd voorwaarden te scheppen waardoor het grote aanbod op de arbeidsmarkt de komende jaren aan werk kan worden geholpen.

Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het voorkomen van instroom in de JWVG en het bevorderen van uitstroom uit de JWVG, waardoor de sluitende aanpak kan worden veiliggesteld. Bovendien heeft het kabinet in voornoemde notitie nadere maatregelen aangekondigd in aanvulling op de voorstellen zoals neergelegd in het onderhavige voorstel van wet tot wijziging van de JWVG. De per 1 januari 1994 te realiseren verhoging van de uitvoeringskostenvergoeding stelt de uitvoeringsorganisaties in staat de noodzakelijke begeleiding te bieden en de noodzakelijke samenwerking met de verschillende bij de begeleiding van jongeren betrokken instanties gestalte te geven.

Het kabinet heeft hiermee te kennen gegeven het beleidspakket zoals neergelegd in het onderhavige voorstel van wet niet voldoende te achten en aanvullende maatregelen aangekondigd. Het is niet alleen het beleid in de eerste – voorkomen van instroom in de JWVG – en derde – bevorderen van uitstroom uit de JWVG – fase van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren, dat bijdraagt aan het realiseren van de sluitende aanpak van de JWVG. Ook in de JWVG-periode zelf, de tweede fase, dient een substantiële bijdrage te worden geleverd aan het bereiken van de sluitende aanpak. Daarbij gaat het er met name om leegloop te voorkomen en werker-  
varing te garanderen. Het aanbod van passende garantieplaatsen zal dan in overeenstemming moeten zijn met het aantal jongeren met een dienstbetrekking in het kader van de JWVG. Met de verhoging van de rijks-

vergoeding voor uitvoeringskosten komen middelen vrij die onder andere kunnen worden benut om de acquisitie van garantieplaatsen te optimaliseren. In de huidige situatie is duidelijk dat een sluitende aanpak niet kan worden gerealiseerd wanneer garantieplaatsen uitsluitend kunnen worden geacquireerd binnen niet op winst gerichte arbeidsorganisaties. Uit een gehouden inventarisatie naar de openstelling van de profitsector voor de JWG, die 13 juli 1993 naar de Tweede Kamer is toegezonden, komt naar voren dat het merendeel van de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA) ten aanzien van openstelling van de marktsector, al dan niet op experimentele basis, al instemmend besloten heeft. Op korte termijn zal het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) een visie op de positie van de marktsector ten opzichte van de JWG vaststellen. In voornoemd schrijven aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 22 800 XV, nr. 83) heb ik aangegeven er de voorkeur aan te geven de besluitvorming in het CBA af te wachten, alvorens te beslissen over het formeel openstellen van de marktsector door middel van ministeriële regelgeving. Ministeriële regelgeving zal een uiterste middel moeten zijn wanneer de situatie dit noodzakelijk maakt. De eerste verantwoordelijkheid voor eventuele openstelling van de marktsector, die bij de RBA's berust, dient zoveel mogelijk intact te worden gelaten. Met een formeel afgedwongen openstelling wordt op zichzelf geen aanbod van garantieplaatsen gecreëerd. Het zijn immers de sociale partners zelf die voor het concrete aanbod van passende garantieplaatsen zorg moeten dragen. Het voorstel van de Raad het onderwerp jeugdwerkloosheid een plaats te geven in het najaarsoverleg tussen de regering en de sociale partners is in dat verband het overnemen waard.

In de toelichting is op een en ander nader ingegaan, waarbij ook is verwerkt het meest actuele leegloopcijfer volgens de JWG-monitor, nl. circa 25% in plaats van het aanvankelijk opgenomen percentage van 30.

2. In aansluiting op het voorgaande vraagt de Raad aandacht voor het nieuwe element van de trajectmatige aanpak als onderdeel van de garantie. Het college beseft, gelet op de in de memorie van

2. De Raad geeft terecht aan dat het nieuwe element van de trajectmatige aanpak – de zgn. «voorbereidingsfase» – als onderdeel van de garantie reeds past in de periode dat het arbeidsbureau de jeugdige

toelichting vermelde ervaringen, dat het probleem van de leegloop in een aantal gevallen moet worden opgelost door aanvullende vorming en scholing. Een dergelijke aanpak – de Raad verwijst in dit verband ook naar paragraaf 6 van de nota «Meer werk, weer werk» (Kamerstukken II 1993/94, 23 406, nr.1) – past evenwel reeds in de periode dat het arbeidsbureau de jeugdige werkzoekenden begeleidt. Activiteiten als hier bedoeld richten zich ook op andere werkzoekenden dan alleen jeugdigen. Toe te lichten ware dat ten aanzien van laatstgenoemden extra dan wel andere inspanningen nodig zijn en dat het doelmatig is daarmee de Jeugdwerkgarantieorganisatie te belasten. Wellicht zou een verdergaande samenwerking tussen die organisatie en het arbeidsbureau reeds zonder wetswijziging de situatie voor jeugdige werklozen kunnen verbeteren.

Naast flexibilisering van de arbeidsduur en wijziging van de additionaliteitstoets – voor welke elementen wetswijziging noodzakelijk is – beogen de voorstellen een aanscherping van de taak van de gemeente. Voor zover de meerge-noemde leegloop het gevolg zou zijn van onvoldoende inspanningen van gemeenten vergt, naar de Raad meent, het belang van de materie eerder acties dan financiële sancties na wetswijziging.

Op de genoemde punten ware in de toelichting in te gaan.

werkzoekenden begeleidt. Het belang van een adequate inzet van de arbeidsvoorzieningsorganisatie in die periode, de eerste fase van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren, kan niet genoeg worden benadrukt. In het CBA is op verzoek van de overheidsgeleding de intensivering van de eerste (en derde) fase van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren aan de orde geweest. Het CBA heeft de RBA's met klem verzocht het beleid voor jongeren te intensiveren. Implementatie hiervan door de arbeidsbureaus zal er naar verwachting toe leiden dat het aantal jongeren dat na afloop van de wettelijk geldende wachttijd met zodanige kwalitatieve tekortkomingen de JWG instroomt dat plaatsing op een garantieplaats nog niet mogelijk is, kan worden geminimaliseerd. Het gevoelen van de Raad dat ook zonder wetswijziging de situatie voor jeugdige werklozen zou kunnen worden verbeterd, is dus juist. Om tot een afdoende oplossing voor de geconstateerde problematiek van de leegloop te komen acht het kabinet echter verdergaande maatregelen nodig.

Alleen voor jongeren is voorzien in een sluitende aanpak van de jeugdwerkloosheid met een kenmerkend garantiëarakter. De doelgroep van de JWG zal, volgens het Regeerakkoord 1989, niet langer dan een halfjaar, in specifieke situaties een jaar, werkloos kunnen zijn. Daarna krijgt betrokkene een op de persoon toegesneden aanbod van werker-  
varing, zo mogelijk in combinatie met scholing. Het vangnetkarakter van de JWG krijgt op deze wijze, onder verantwoordelijkheid van de JWG-organisatie, gestalte. Ook in de huidige situatie is de taak van de JWG-organisatie niet beperkt tot het in dienst nemen van jongeren en het plaatsen van deze jongeren op de geacquireerde garantieplaatsen. Tot de taak van de JWG-organisatie wordt mede gerekend de begeleiding van de jongeren, voor zover dit niet is de begeleiding op de werkplek zelf. De begeleiding in het traject naar de plaatsing toe behoort dus reeds tot de taak van de JWG-organisatie. Bij het uitoefenen van deze taak lopen JWG-organisaties tegen barrières op. Een aantal jongeren is vanwege in de persoon gelegen omstandigheden nog niet plaatsbaar op een garantieplaats, terwijl binnen de JWG een kader ontbreekt om de leegloop die op

deze wijze ontstaat, tegen te gaan. Met het creëren van een voorbereidingsfase binnen de JWG wordt de JWG-organisaties een instrument in handen gegeven om hun wettelijke taak van plaatsing van jongeren op garantieplaatsen – een taak, die voorop blijft staan – te kunnen waarmaken.

Gelet op het gegeven dat het primaat binnen de tweede fase van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren ligt bij de JWG-organisaties, is er uit het oogpunt van eenduidigheid bewust voor gekozen de verantwoordelijkheid voor de voorbereidingsfase bij de JWG-organisatie, en niet bij een andere instantie, neer te leggen. Voor zover de capaciteit en expertise van JWG-organisaties bij de uitvoering van deze taak tekort schieten, kan samenwerking worden gezocht met en capaciteit worden ingekocht bij andere betrokken instanties, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs en jeugdhulpverlening.

Zoals uit het voorgaande mag blijken, is geen sprake van uitbreiding van de taak van gemeenten; wel is sprake van nadere explicitering en aanscherping. Om die reden is nog een tweetal aanvullende voorstellen opgenomen met betrekking tot de voorgeschreven aspecten in de tussen de Jeugdwerkgarantieorganisatie en het RBA te sluiten samenwerkingsovereenkomst, waarbij geheel nieuw is dat wordt vastgelegd de wijze waarop de Jeugdwerkgarantieorganisatie en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie tot samenwerkingsafspraken met andere bij de begeleiding van jongeren betrokken instellingen komen.

De Raad stelt zich op het standpunt dat, voor zover leegloop het gevolg is van onvoldoende inspanningen van gemeenten, het belang van de materie eerder acties dan financiële sancties eist. Terecht wordt door de Raad de klemtoon gelegd op een preventieve benadering. Het toezicht, waarin de Rijksconsulenten sociale zekerheid een spilfunctie vervullen, vormt hiervoor het kader. De monitorfunctie van het Rijksconsulentschap – jaarlijks wordt bij de JWG-organisaties een onderzoek uitgevoerd – heeft o.a. tot doel het optimaliseren en indien nodig bijsturen van de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de doelbereiking. Op deze wijze zal zo veel mogelijk voorkomen moeten

worden dat gemeenten (achteraf) met een weigering van de rijksvergoeding worden geconfronteerd. In geval zich de ernstige situatie voordoet dat de sluitende aanpak niet of in onvoldoende mate wordt gerealiseerd is een aanvullend beïnvloedingsmechanisme in de vorm van weigering van de rijksvergoeding noodzakelijk. Van een situatie waarin toepassing van een dergelijke maatregel gerechtvaardigd is, is naar de mening van het kabinet bij een aaneengesloten periode van drie maanden leegloop of langer zeker sprake. Deze lijn is nu in zoverre genuanceerd dat een bepaling is opgenomen die ertoe strekt dit niet van toepassing te doen zijn indien de leegloop samenhangt met ziekte van de jongere, waarvoor het recht op een uitkering krachtens de Ziektewet de indicator is.

Bovendien gaat ook van artikel 36 JWG een preventieve werking uit. De toepassing van artikel 36 JWG de hardheidsclausule voor gemeenten die wegens een tekort aan garantieplaatsen het traject van gefaseerde invoering niet kunnen volgen, draagt bij aan het verminderen van de leegloopproblematiek. Om die reden is van de aanvankelijk voorgenomen intrekking van artikel 36 JWG afgezien. Wel is besloten de voorwaarden met betrekking tot toepassing van dit artikel aan te scherpen. Dat maakt ook een meer preventieve actie mogelijk.

Hierop is in de toelichting alsnog nader ingegaan.

3. In paragraaf 3 van de memorie van toelichting wordt medegedeeld dat 23 gemeenten de sluitende aanpak niet hebben kunnen realiseren; zij kwamen daartoe per 1 januari 1993 in totaal circa 3.000 garantieplaatsen te kort. De memorie van toelichting voegt daaraan toe dat genoemde achterstand dit jaar «naar verwachting kan worden weggevoerd». Aan te geven ware waarop die verwachting steunt, nu die in ieder geval geen betrekking kan hebben op een verandering in de regelgeving.

3. Artikel 36 JWG waarop in het voorgaande reeds is ingegaan, heeft in 1993 in 23 gemeenten toepassing gevonden. Het tekort aan garantieplaatsen zal naar verwachting nog dit jaar worden weggewerkt. In een aantal gemeenten is dit tekort reeds lopende het jaar weggewerkt en kon de toepassing van artikel 36 worden beëindigd. Ingaande 1 oktober 1993 bedroeg het aantal artikel 36 gemeenten nog 16. Deze gemeenten krijgen specifieke aandacht van de Rijksconsulenten sociale zekerheid. Uit door deze gemeenten aangeleverde informatie komt naar voren, dat naarmate het jaar vordert de achterstand steeds meer kan worden weggewerkt. Uit de in september en oktober 1993 door de Rijksconsulentenschappen gehouden inventarisatie komt naar voren dat een deel van de resterende gemeenten nu reeds aangeeft met ingang van 1994

geen gebruik meer te zullen maken van artikel 36 JWG. In een aantal gemeenten is dat nog onzeker, mede afhankelijk van de te verwachten nieuwe instroom van werkloze jongeren. In de toelichting is deze informatie alsnog verwerkt.

4. In paragraaf 6 ware aan te geven op welke actuele werkloosheidsverwachtingen de cijfers zijn gebaseerd die ten grondslag liggen aan tabel 4.

4. In het nu gewijzigde voorstel van wet is ook een aangepaste tabel 4 opgenomen.

De volumereeksen van de JWG die hierin zijn opgenomen, zijn gebaseerd op de werkloosheidsraming die ten grondslag ligt aan de begroting 1994, zijnde de werkloosheidsraming uit de macro-economische Verkenning van het Centraal Planbureau.

5. Voor een aantal redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

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.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven het overeenkomstig het bovenstaande gewijzigde wetsvoorstel en de daarbij behorende gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,  
B. de Vries

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W12.93.0443 van de Raad van State van 15 oktober 1993**

– In de aanhef, en in de artikelen IV, VII en VIII ware aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht te nemen.

– In artikel 11, eerste lid, ware «De verplichting» te wijzigen in: Deze verplichting.

Voorts ware «overeenkomstig het bepaalde in artikel 12,» te schrappen.

– Ten aanzien van artikel 18 ware «1. Onderdeel c wordt verletterd tot onderdeel d» te wijzigen in: 1. In het eerste lid wordt onderdeel c verletterd tot onderdeel d.

Voorts ware «4. Toegevoegd wordt een nieuw onderdeel 3, luidende» te wijzigen in: 4. Toegevoegd wordt een nieuw derde lid, luidende.

– In de artikelen IV en VII ware «belanghebbende» te wijzigen in: werkloze werknemer.

– In artikel V ware aanwijzing 67 Ar in acht te nemen.

– In artikel VIII ware «weigeren de belanghebbende voor de duur van 13 weken geheel de uitkering indien de gewezen zelfstandige» te wijzigen in: weigeren de gewezen zelfstandige voor de duur van 13 weken geheel de uitkering indien hij.

– In de memorie van toelichting ware aanwijzing 219, eerste en tweede lid, Ar steeds in acht te nemen.

– In de memorie van toelichting waren de aanwijzingen 60, 66, tweede lid, 67 en 86 juncto aanwijzing 218, tweede lid, Ar steeds in acht te nemen.

– In de memorie van toelichting, paragraaf 3, eerste alinea, en paragraaf 5, vijfde alinea, ware aanwijzing 63 juncto aanwijzing 218, tweede lid, Ar in acht te nemen.

– In de memorie van toelichting, paragraaf 5, vierde alinea, ware aanwijzing 62 juncto aanwijzing 218, tweede lid, Ar in acht te nemen.

– In de toelichting op artikel I, onder D, ware ten aanzien van het daar vermelde besluit van 7 september 1992 aanwijzing 87 juncto aanwijzing 218, tweede lid, Ar in acht te nemen.