

Vergaderjaar 1993–1994

23 453

Wijziging van de Jeugdwerkgarantiewet

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 1 december 1993

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer over haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Jeugdwerkgarantiewet (JWG). De leden hadden met instemming geconstateerd dat de regering extra inspanningen wil verrichten om vroegtijdige werkloosheid aan te pakken via de JWG, wanneer het jongeren niet lukt zich op eigen kracht of via het reguliere instrumentarium van de arbeidsvoorziening een arbeidsplaats te verwerven. Zij hadden met genoegen geconstateerd dat ook sociale partners een dergelijke aanpak voorstaan en zelfs zouden willen uitbreiden, gelet op hun advies gericht op de sociaal-economische ontwikkelingen voor de middellange termijn.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de JWG. De doelstelling van de Jeugdwerkgarantiewet te komen tot een sluitende aanpak van de werkloosheid onder jongeren is juist in tijden dat de werkloosheid stijgt van onverminderd groot belang. Het JWG is immers bedoeld om het ontstaan van langdurige werkloosheid en daarmee van marginalisering van jongeren te voorkomen. Het is algemeen bekend dat bij economische tegenwind nieuwkomers op de arbeidsmarkt, en zeker de minst opgeleiden onder hen, de minste kans hebben op toetreding tot de arbeidsmarkt. Juist in die situatie moet en kan het JWG zijn maatschappelijke betekenis bewijzen. De leden van de PvdA-fractie vonden het daarom een goede zaak dat de regering met nadere wijzigingen komt die gericht zijn op het echt sluitend maken van de aanpak.

De leden van de VVD-fractie hadden nota genomen van het feit dat de regering de indiening van het voorliggende voorstel plaatst in de context van het voorgenomen beleid met betrekking tot bijstand voor jongeren. Zij wilden hun oordeel over dit wetsvoorstel evenwel los van deze context

¹ Samenstelling:

Leden: Spieker (PvdA), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Schutte (GPV), Groenman (D66), Wolters (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Linschoten (VVD), Leijnse (PvdA), Janmaat (Centrumdemocraten), Doelman-Pel (CDA), voorzitter, G. H. Terpstra (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegheart (PvdA), Schoots (PvdA), Beijlen-Geerts (PvdA), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Huibers (CDA), Middel (PvdA), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Van Hoof (VVD) en Van der Ploeg-Posthumus (CDA).

Plv. leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA), Van der Vlies (SGP), Scheltema-de Nie (D66), Paulis (CDA), Franssen (VVD), Kamp (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Willems (GroenLinks), G. de Jong (CDA), Tuinstra (CDA), De Kok (CDA), Akkerman (PvdA), Melkert (PvdA), Leerling (RPF), Kohnstamm (D66), Brouwer (GroenLinks), Eisses-Timmerman (CDA), Van Gelder (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Reitsma (CDA), De Korte (VVD) en Van Houwelingen (CDA).

zien en hun opvatting bepalen tegen de achtergrond van hetgeen zij destijds bij de parlementaire behandeling van de Jeugdwerkgarantiewet als standpunt hadden ingenomen. Reeds bij die gelegenheid legden zij sterke nadruk op de sluitende aanpak en de in dat kader hun inziens noodzakelijke betrokkenheid van de marktsector bij de realisering van de doelstelling van de Jeugdwerkgarantiewet. Ook stipuleerden zij bij die gelegenheid het belang van scholing in welk stadium dan ook, dus ook in de voorbereidende fase. Zonder leedvermaak kwamen de leden van de VVD-fractie derhalve tot de conclusie dat onderdelen van het voorliggende voorstel al veel eerder tot gelding hadden moeten en kunnen komen.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van de voorstellen tot wijziging van de JWG. Zij achtten het van groot belang dat de regering nog onverkort vast wil blijven houden aan de doelstellingen van de JWG, waaronder het feitelijk realiseren van een sluitende aanpak voor jongeren. In dat kader onderschreven deze leden het voorstel om de mogelijkheden voor jongeren te vergroten die een zogenaamde aangepaste benadering nodig hebben door middel van een JWG-voorbereidingsovereenkomst. Eveneens waardeerden deze leden het feit dat de regering door middel van dit wetsvoorstel nu ook de marktsector bij de JWG wenst te betrekken. Ondanks de positieve houding ten opzichte van het wetsvoorstel hadden de aan het woord zijnde leden van de fractie van D66 een aantal kritische kanttekeningen, waar zij in het hiernavolgende op terug zouden komen.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden overwegend met instemming kennis genomen van de voorgestelde wijziging van de Jeugdwerkgarantiewet. Zij hadden overigens kritiek op enkele concrete punten in de uitwerking van de voorstellen.

Met de regering deelden zij de zorg over de weer toenemende werkloosheid onder jongeren en zij meenden dat een grotere reikwijdte van de Jeugdwerkgarantiewet inderdaad tegemoet kon komen aan dit probleem. In het algemeen waren deze leden echter van oordeel dat een doeltreffend werkgelegenheidsbeleid méér zou dienen te omvatten dan het oprekken van maatregelen gericht op het creëren van additionele werkgelegenheid.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden in het verleden bij herhaling de indruk gekregen dat een negatief effect van de JWG is dat RBA's geneigd zouden zijn gedurende de wachttijd die aan de plaatsing in een JWG-baan voorafgaat geen of weinig bemiddelingsactiviteiten te ondernemen voor de betrokkene.

Kan de regering deze indruk bevestigen en aangeven in hoeverre dit wetsvoorstel dit negatieve effect kan keren?

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Jeugdwerkgarantiewet. Zij stemden in grote lijnen in met de voorgestelde maatregelen om tot een meer sluitende aanpak van de JWG te komen. De doelstelling van deze wet om jongeren eraan te laten wennen hun inkomsten niet zozeer uit een uitkering te betrekken maar uit arbeid, was in hun ogen nog altijd relevant. Wat moet in dit verband concreet worden begrepen onder «uitzonderingssituaties» waarin personen jonger dan 21 jaar toch een beroep op bijstand kunnen doen (blz. 7 van de memorie van toelichting)?

Juist nu de instroom in de JWG groter wordt, leek het de leden van de SGP-fractie te meer van belang tot aanpassingen te komen en gesignaleerde knelpunten weg te nemen. Is het overigens mogelijk kwantitatieve uitspraken te doen over de samenstelling van de instroom, welke

uitbreiding op rekening moet worden geschreven van de stapsgewijze uitbreiding van de werkingssfeer van de JWG en welke op rekening van de economische recessie?

Knelpunten zijn er naar de mening van deze leden zowel bij de betreffende jongeren, als bij de uitvoerders van de wet, alsook wat betreft de inhoud van de wetgeving. Het wetsvoorstel poogt hier verbeteringen in aan te brengen. Wat betreft knelpunten bij de jongeren zelf wordt – voor moeilijk plaatsbare jongeren – de mogelijkheid van een voorbereidingsfase geschapen en wordt voor met name alleenstaande moeders de mogelijkheid geschapen ook minder dan 32 uur per week in het kader van de JWG te werken.

De leden van de SGP-fractie konden hier in principe mee instemmen.

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling en overwegend met instemming kennis genomen van dit wetsvoorstel. Duidelijk is in ieder geval dat de arbeidsmarktpositie van jongeren thans minder slecht is dan in de jaren zeventig. Desalniettemin is iedere jongere die tussen de wal en het schip dreigt te vallen er één te veel. Daarom waren deze leden dan ook zo overtuigd van de noodzaak van de sluitende aanpak die de Jeugdwerkgarantie-organisatie kan bieden.

2. Algemeen kader

De leden van de CDA-fractie onderschreven het uitgangspunt dat (economische) zelfstandigheid verworven moet worden door inkomen uit arbeid. Zij herhaalden daarbij dat naar hun opvatting jongeren beneden 21 jaar ofwel (regulier) werken, ofwel deelnemen aan onderwijs of scholing ofwel als vangnet een plaats in de JWG moet worden aangeboden. Het slechts ontvangen van een bijstandsuitkering zou in hun ogen niet tot de mogelijkheden moeten behoren. Desalniettemin constateerden zij dat op dit moment toch nog 14 000 jongeren alleen een bijstandsuitkering ontvangen. Zij vroegen welke jongeren dit betreft en waarom voor deze groep de JWG als sluitstuk thans niet geldt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er ten aanzien van tabel 1 geen recentere gegevens beschikbaar zijn en of er een uitsplitsing gegeven kan worden van de 14 000 jongeren in de bijstand naar leefvormen en uit- c.q. thuiswonend zijn. Kan tevens inzicht gegeven worden in de ontwikkelingen ten aanzien van het aantal jongeren in het leerlingwezen?

Terecht stelt de regering vast dat gelukkig slechts een anderhalf procent van de jongeren onder de 21 thans een beroep op de bijstand moet doen. Is er iets bekend over de gemiddelde uitkeringsduur van deze jongeren?

De vraag of met de Jeugdwerkgarantiewet een sluitende aanpak kan worden bereikt is ook een kwestie van aantallen, zo meenden de leden van de VVD-fractie. Deze leden waren in dat kader benieuwd naar een cijfermatig equivalent van tabel 2 van de laatste tien jaar. Hoe is met name de ontwikkeling van de werkloosheid onder potentiële JWG-gerechtigden na 12 maanden gedurende die tien jaar en welke gevolgen moeten hieraan worden verbonden?

Het beleid is gericht op het zo veel mogelijk gebruik maken van de bestaande arbeidsvoorzieningsinstrumenten waaronder de instroom in het leerlingwezen. In tabel 3 van de memorie van toelichting wordt een verdeling zichtbaar gemaakt van de benodigde aantallen plaatsen in de onderscheiden trajecten. Hoe verhouden deze aantallen zich tot de gerealiseerde cijfers, zo vroegen de leden van de VVD-fractie.

Met name de ontwikkeling van het leerlingwezen baart zorgen.

Is er in de tabel 3 sprake van een toename – is deze toename overigens identiek aan de voornemens in de memorie van toelichting van hoofdstuk VIII van de rijksbegroting voor 1994? –, in het centraal arbeidsvoorwaardenakkoord voor 1994 wordt ingezet op stabilisatie van de aantallen plaatsen in het leerlingwezen? Welke conclusies verbindt de regering aan deze uitkomst? Wat zijn de gevolgen voor de inzet van de overige arbeidsmarktinstrumenten? Kan worden volgehouden dat niettemin met de voorliggende voorstellen de totale groep jeugdigen onder 21 jaar adequaat kan worden bereikt?

3. Sluitende aanpak Jeugdwerkgarantiewet

Met de regering waren de leden van de CDA-fractie van mening dat de voorgenomen wijzigingen tot verbetering van de JWG moeten leiden en daarmee alsnog een sluitende aanpak tot stand moeten brengen. Voor personen jonger dan 21 jaar kan volgens de regering slechts in uitzonderingsomstandigheden een beroep op bijstand worden gedaan. Op welke concrete bijzondere omstandigheden wordt gedoeld, zo vroegen ook deze leden. Op welke wijze zal hier strikt de hand aan worden gehouden, om te voorkomen dat zich wederom een groep zal vormen die niet bereikt wordt in het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren?

Om diezelfde reden vroegen de leden van de CDA-fractie in hoeverre er van kan worden uitgegaan dat ook voor de bredere doelgroep een sluitende aanpak zal worden gerealiseerd. Immers, de uiteindelijke doelgroep betreft de werkloze schoolverlaters tot 27 jaar. Hoeveel jongeren boven de 21 jaar hebben thans nog een bijstandsuitkering die uiteindelijk tot de doelgroep van de JWG zouden moeten behoren? In dat verband informeerden zij ook naar de nadere voorstellen gericht op de groep van migranten tot 27 jaar, waarvan het in het land van herkomst gevolgde onderwijs niet aansluit bij de schoolverlatersdefinitie van de JWG en waarover mede door de CDA-fractie vragen zijn gesteld. Waarom worden deze voorstellen niet in dit wetsvoorstel meegenomen, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Met belangstelling hadden de leden van de PvdA-fractie kennis genomen van het JWG-signalement. De onderzoeksgegevens hadden bij deze leden een aantal vragen opgeroepen, mede in relatie tot datgene wat in deze paragraaf door de regering wordt gesteld. De belangrijkste vraag is hoe het nu toch kan dat wanneer gekeken wordt naar het aanbod van garantieplaatsen en de mate van bezetting, meer dan driekwart van het beschikbare aantal plaatsen niet bezet is in het derde kwartaal van 1992, terwijl tegelijkertijd de wachttijd tot het moment van indiensttreden op de eerste garantieplaats aanzienlijk gestegen is (de leegloop).

Deze leden kregen uit deze cijfers de indruk dat er weliswaar voldoende garantieplaatsen zijn, maar dat deze niet bezet zijn en dat het veel te lang duurt eer een jongere daadwerkelijk geplaatst wordt. Kan de regering dit verschijnsel verklaren en kunnen maatregelen getroffen worden om dat te voorkomen?

Voorts merkten de leden van de PvdA-fractie op dat blijkens de memorie van toelichting per 1 januari 1993 de 23 gemeenten die om ontheffing van de sluitende aanpak hebben gevraagd 3000 plaatsen tekort kwamen; inmiddels is dit aantal gemeenten gedaald. Kan inzicht gegeven worden in het aantal plaatsen dat deze gemeenten tekort komen en om welke gemeenten gaat het hierbij? Zijn er specifieke oorzaken aan te wijzen waardoor verklaard kan worden dat sommige gemeenten niet in staat zijn de sluitende aanpak te realiseren, terwijl vergelijkbare gemeenten elders dat wel kunnen? Is er een relatie met de wijze waarop

bijvoorbeeld het RBA de afspraken met betrekking tot het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren uitvoert?

Kan worden aangegeven wat de concrete verwachting is ten aanzien van de ontwikkelingen in de naaste toekomst?

Kan toegelicht worden wat de specifieke aandacht inhoudt die door de Rijksconsulenten sociale zekerheid aan deze gemeenten gegeven wordt?

Vervolgens merkten de leden van de PvdA-fractie op dat de memorie van toelichting op een drietal aspecten als verklaring voor de leegloop wijst: de kwantiteit en de kwaliteit van de beschikbare banen, de niet plaatsbaarheid van jongeren vanwege persoonlijke omstandigheden en het terugtrekken van potentiële garantieplaatsverschaffers in verband met de kwaliteit. Kan de regering informatie geven wat het aandeel van elk van deze elementen is in de verklaring van de omvang van de leegloop?

Er worden weliswaar weinig technische functies aangeboden, maar deze blijken volgens het JWG-signalement grotendeels onbezet; is hier een verklaring voor? Als het gaat om het al dan niet plaatsbaar zijn van jongeren op grond van persoonlijke omstandigheden wilden de aan het woord zijnde leden graag een inhoudelijke omschrijving van de karakteristieken van deze groep om te kunnen beoordelen wat eventuele eisen zijn die aan de voorbereidingsfase gesteld moeten worden. Daarnaast vroegen deze leden wat de rol van het RBA is met betrekking tot de ontwikkeling van trajectbemiddeling voor deze groep in de eerste fase en hoe deze rol zich verhoudt met de verantwoordelijkheid van de JWG-organisatie voor de voorbereidingsfase. Immers, als bij het eerste contact met het arbeidsbureau blijkt dat een jongere niet plaatsbaar is via reguliere arbeidsbemiddelingsinstrumenten omdat hem bijvoorbeeld sociale vaardigheden en de Nederlandse taal bijgebracht moeten worden, dan kan het toch niet de bedoeling zijn dat zo'n jongere eerst een half jaar moet wachten, totdat hij in het kader van een voorbereidingsovereenkomst dergelijke cursussen kan gaan volgen, zo vroegen deze leden. Deze leden merkten op dat zij in het hiernavolgende nog op deze kwestie terug zouden komen.

Verder gaven de leden van de PvdA-fractie te kennen dat zij de voorstellen voor beleidsintensivering, zoals neergelegd in dit wetsvoorstel, in hoofdlijnen konden onderschrijven; wel plaatsen zij daarbij een aantal kanttekeningen, waarop zij in het hiernavolgende nog op terug zouden komen.

De leden van de VVD-fractie betreurden het dat in de memorie van toelichting niet of nauwelijks is ingegaan op de kwalitatieve werking van de Jeugdwerkgarantiewet. Zo ontbreken gegevens over de wijze waarop de JWG-organisatie in de gemeenten als zodanig werkt, over de samenwerking tussen de arbeidsvoorzieningsorganisatie en de JWG-organisatie en over de samenwerking tussen de JWG-organisatie en overige derden met name waar het de inzet van scholing betreft. Zeker nu de regering voorstelt om het instrumentarium van de Jeugdwerkgarantiewet aan te vullen met een zogenaamde voorbereidingsfase waarin scholing een cruciale rol speelt, is het van belang meer te weten over de vraag of en zo ja, in welke mate deze samenwerking al dan niet bevredigend verloopt. Hebben de gemeenten wel voldoende financiële middelen om die scholing adequaat vorm te kunnen geven? Wordt niet te makkelijk ervan uitgegaan dat de gemeenten de zaak in het kader van de sociale vernieuwing wel zullen weten te klaren? De leden van de VVD-fractie misten ook kwalitatieve gegevens over de doorstroming – successen en mislukkingen – en over de veel grotere leegloop dan waarvan bij de start was uitgegaan. Waar komt dit door? Wat gebeurt er met deze jongeren? Worden deze verder gevolgd en begeleid? Geconstateerd wordt dat met name het aantal garantiebanen met een meer technisch karakter

ontbreekt. Zijn hierover in het centraal najaarsoverleg afspraken gemaakt om dit aantal op te hogen, juist nu een beroep op de sociale partners wordt gedaan om het aantal plaatsen in de marktsector anders dan bij wijze van experiment te verhogen?

De leden van de fractie van GroenLinks gaven te kennen dat zij een aantal vragen over het voorkomen van leegloop in de JWG wensten te stellen. De regering schat de leegloop in de JWG momenteel kennelijk op ongeveer 25%. Deze leegloop wordt blijkbaar veroorzaakt door het feit dat er onvoldoende garantieplaatsen worden gevonden en door het feit dat een aantal jongeren niet voldoende geëquipeerd zou zijn voor een garantiebaan. Uit tabel 4 op pagina 14 van de memorie van toelichting ontstaat echter de indruk dat zo'n 20% van de totale JWG-populatie eerst aan de voorbereidingsfase zal moeten deelnemen. Dit kwam de leden van de fractie van GroenLinks als een erg hoog aandeel in de totale leegloop voor. Zij nodigden de regering daarom uit nader aan te geven hoe zij op een dergelijk groot aantal jongeren dat onvoldoende zou zijn toegerust voor een garantiebaan komt. Vindt deze raming steun in de ervaringen die tot op heden met de JWG zijn opgedaan? Was de JWG eigenlijk in het algemeen niet juist bedoeld voor jongeren die slecht zijn toegerust voor de arbeidsmarkt? Welke specifieke kenmerken tonen de jongeren die zelfs voor zo'n garantiebaan onvoldoende zijn toegerust?

Ten slotte vroegen de leden van de fractie van GroenLinks naar aanleiding van het gestelde op blz. 23 van de notitie «Meer werk, weer werk» (kamerstukken II, 1993-94, 23 406, nr. 1) de regering of met dit wetsvoorstel voorzien wordt in de daar aangekondigde verruiming van de doelgroep met allochtone jongeren die thans niet als schoolverlater worden aangemerkt.

Dat er knelpunten bestaan, wordt onder meer op blz. 4 van de memorie van toelichting duidelijk, waar wordt geconstateerd dat een klein aantal gemeenten nog niet tot een sluitende aanpak is gekomen. Zij zullen specifieke maatregelen treffen en zij verwachten per 31 december 1993 een dergelijke sluitende aanpak te hebben gerealiseerd. De leden van de SGP-fractie vroegen aan welke «specifieke maatregelen» gedacht moet worden. Een nog kleiner aantal gemeenten kan ook deze garantie niet geven. Weliswaar worden verschillende redenen opgesomd, waarom een sluitende aanpak nog niet is gerealiseerd, maar niet duidelijk wordt waarom deze redenen voor de ene gemeente niet of minder zwaar wegen dan voor de andere. Spelen dergelijke moeilijkheden bij «succesvolle» gemeenten niet? Houdt dit verband met grote of kleine plaatsen, of met verschillen tussen regio's, zo vroegen de leden van de SGP-fractie.

De leden van de GPV-fractie merkten op het zorgelijk te vinden dat er binnen de JWG toch sprake is van een grote mate van leegloop. Niet duidelijk werd of dit is toe te schrijven aan kwalificaties bij de betrokken jongeren of aan het ontbreken van voldoende inhoudsvolle plaatsen. Zij zouden graag daarover meer duidelijkheid zien. Als de laatste oorzaak van doorslaggevend belang is, rijst de vraag of het wel terecht is (het kleine aantal) gemeenten dat er niet in slaagt voldoende plaatsen te creëren financieel te raken. Zou dat er niet toe leiden dat ook deze gemeenten «papieren» JWG-plaatsen creëren waardoor de leegloop weer toeneemt, maar waardoor zij een eventuele financiële sanctie van het Rijk kunnen ontlopen.

4. Relatie met het voorgenomen beleid met betrekking tot bijstand voor jongeren

De leden van de PvdA-fractie gaven te kennen dat zij het uitgangspunt van het kabinetsbeleid onderschreven dat degenen die daartoe in staat zijn hun inkomen verwerven door actief deel te nemen aan de arbeidsmarkt of door zich daarop voor te bereiden. Verlening van een uitkering dient een uitzonderingssituatie te zijn. De feitelijke situatie dat slechts 1,5% van de jongeren aangewezen is op een bijstandsuitkering toont aan dat we dicht tegen de realisatie van dat uitgangspunt aanzitten. Kernpunt in deze filosofie is dat we ervoor moeten zorgen dat die groep jongeren die nu nog een uitkering hebben, maar die eigenlijk aan het werk, naar school terug of in het JWG zouden moeten, dat die ook daadwerkelijk aan het werk, naar school of het JWG gaan. Het beleid dient gericht te zijn op het voorkomen dat jongeren een beroep moeten doen op een uitkering, voorkomen dat jongeren uitvallen. Naar de mate waarin dat beleid slaagt, en de voorliggende voorstellen in dit wetsvoorstel een bijdrage aan een verdere verbetering van dit beleid zijn, is het verstrekken van een uitkering nog slechts een uitzondering op basis van bijzondere kenmerken zoals bijvoorbeeld alleenstaand ouderschap, of jongeren die door persoonlijke kenmerken (op dat moment) niet de mogelijkheden voor participatie hebben. Juist voor die gevallen is de bijstand als vangnet bedoeld. De leden van de PvdA-fractie hechtten eraan duidelijk te maken dat de grondwettelijke plicht voor de overheid tot het verlenen van bijstand dus ook voor deze groep bestaat en dat er derhalve binnen de hierboven beschreven uitgangspunten dus in die situatie recht op bijstand dient te bestaan.

De leden van de PvdA-fractie wilden graag duidelijkheid hoe de regering nu de ouderlijke onderhoudsplicht ziet in relatie tot de kinderbijslag en het recht op bijstand.

Deze leden herinnerden eraan dat voor de categorie boven 18-jarigen de kinderbijslag is afgeschaft en is opgegaan in de regeling voor de studiefinanciering: er is nog slechts sprake van overgangsrecht. Een tweede relevant element dat deze leden in herinnering wensten te roepen is dat op basis van het regeerakkoord in samenhang met de invoering van het JWG, de bijstand voor jongeren onder de 21 sterk is beperkt: jongeren hebben op dit moment nog slechts aanspraak op de zogenaamde thuiswonendennorm. Alleen in bijzondere gevallen – in de wet nadrukkelijk afgebakend – kan een uitkering op basis van de zogenaamde uitwonendennorm toegekend worden. De leden van de PvdA-fractie stelden nadrukkelijk vast dat hierdoor de ouderlijke onderhoudsplicht in de hoogte van de norm zijn uitdrukking vindt.

Gezien deze huidige wettelijke regelingen konden de leden van de PvdA-fractie niet begrijpen wat nu de zinsnede betekent dat «de ouderlijke onderhoudsplicht in eerste instantie de mogelijkheid biedt om in de noodzakelijke bestaanskosten te voorzien» wat betreft het recht op bijstand en de hoogte daarvan.

Een derde relevant punt is dat, indien de interpretatie van bovengenoemde zin zou betekenen dat een jongere die buiten zijn schuld werkloos is geen uitkering zou hebben, hem ook geen verplichtingen opgelegd kunnen worden die in verband staan met het verkrijgen van de uitkering: het evenwicht van rechten en plichten dat de grondslag is voor het JWG is dan doorbroken. Het wordt dan de facto een vrijwillig aanbod.

Al deze elementen leiden volgens de leden van de PvdA-fractie tot de conclusie dat de huidige bijstandsregeling voor jongeren tussen 18 en 21 scherp moet worden toegepast en dat het voor een daadwerkelijke terugdringing van het beroep op de bijstand door jongeren vooral van groot belang is te zorgen dat jongeren op school zitten, aan het werk zijn

of in het JWG zitten (voorbereidingsfase of garantieplaats). Een eventuele uitkeringssituatie moet zeer kortstondig zijn. Het beleid van de overheid dient gericht te zijn op het voorkomen van een uitkeringssituatie.

5. Voorbereidingsfase

De leden van de CDA-fractie zagen de voorgestelde voorbereidingsfase in een zogenaamd voorschakelprogramma als een goede aanvulling. De leden vroegen echter hoe dit voorschakelprogramma wordt afgestemd op het huidige reeds bestaande voorbereidingsprogramma, waarover in de memorie van toelichting gesproken wordt. Blijft dit aparte traject zo bestaan, of wordt dit ook opgenomen in het JWG-voortraject, zo vroegen deze leden.

Voorts vroegen zij hoe deze voorstellen zich verhouden met de plannen vanuit het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen om in overleg met de sociale partners en de landelijke organen voor het beroepsonderwijs oriëntatie en schakeling veel gericht in te bouwen als voortraject van het leerlingwezen. Deze leden vroegen op welke wijze de JWG meer dan voorheen als voorschakeltraject naar het leerlingwezen kan worden gehanteerd. In dat kader zou dan ook in deze fase veel meer gebruik gemaakt kunnen worden van de mogelijkheden voor scholing. Daarbij dient voor de duidelijkheid benadrukt te worden dat er een helder onderscheid moet blijven bestaan tussen JWG-plaatsen met een verplichtende overeenkomst en een leerlingwezen-plaats met leerarbeidsovereenkomst. Zij vroegen de regering hierop uitvoerig te reageren en aan te geven welke belemmeringen zich hierbij kunnen voordoen, bijvoorbeeld ook wat betreft de beloning van de jongeren.

Vervolgens vroegen deze leden over de voorbereidingsfase of een dergelijke voorbereiding reeds gestart kan worden tijdens het half jaar wachttijd of tijdens de verlengde zoektijd. Immers, bij veel jongeren zal reeds in een vroegtijdig stadium vastgesteld kunnen worden of hieraan behoefte bestaat. Deze voorbereidingsfase is, zo stelt de regering, uitdrukkelijk bedoeld als een in de tijd – zoveel mogelijk – beperkte fase. Aan welke begrenzing in de tijd wordt daarbij gedacht, zo vroegen deze leden.

De vergoeding van f 330 netto per maand gedurende de voorbereidingsfase, in aansluiting op de AKW, lijkt juist gekozen om de redenen die in het wetsvoorstel worden genoemd. De leden van de CDA-fractie vroegen of ook jongeren, die thans een bijstands-, arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkering ontvangen, in aanmerking kunnen komen voor een voorbereidingsfase. Wat betekent dat voor hun vergoeding, zo vroegen deze leden. Ten slotte vroegen de leden van de CDA-fractie in hoeverre een dergelijke voorbereidingsovereenkomst verplichtend is en welke sancties daarbij kunnen worden gehanteerd.

De leden van de PvdA-fractie gaven te kennen dat zij konden instemmen met de benadering van de regering dat voor sommige groepen jongeren een voortraject noodzakelijk is. In de huidige situatie worden veel jongeren door het arbeidsbureau niet of nauwelijks begeleid dan wel voorbereid. Helaas moet worden geconstateerd dat in veel gevallen het activerend arbeidsmarktbeleid in de eerste fase nog onvoldoende prioriteit en gestalte krijgt. Dat is dan ook de belangrijkste oorzaak van het niet plaatsbaar zijn van bepaalde jongeren binnen het JWG. Het is een goede zaak dat de mogelijkheid die nu ook al bestaat voor voortrajecten ingepast wordt binnen het wettelijke JWG-kader: het wordt daarmee onderdeel van de evenwichtige rechten en plichten benadering die het JWG kenmerkt en de vrijblijvendheid van de voortrajecten verdwijnt. Deze leden achtten dat een goede zaak.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de voorbereidingsovereenkomst aangeboden wordt, indien aan de jongere op grond van in de persoon gelegen omstandigheden redelijkerwijs geen garantieplaats kan worden aangewezen. Deze formulering impliceert dat een dergelijke overeenkomst pas kan worden aangegaan, nadat de jongere ten minste een halfjaar werkloos is geweest. Tegelijkertijd constateerden deze leden dat voor deze categorie jongeren door het RBA in het eerste intakegesprek dat in het kader van het AAJ gehouden dient te worden, al door het RBA vastgesteld kan worden dat zij in de eerste plaats niet plaatsbaar zullen zijn op de reguliere arbeidsmarkt gezien de in hun persoon gelegen omstandigheden, en in de tweede plaats waarschijnlijk ook het feit dat het reguliere arbeidsbestedingsinstrumentarium dan wel de trajectbemiddeling moeizaam zullen kunnen zijn. Gesteld dat voor een betreffende jongere vastgesteld zou moeten worden dat in de eerste plaats activiteiten aangeboden zouden moeten worden in het kader van een voortraject dan is het voor deze leden de vraag of dan een half jaar gewacht zou moeten worden, totdat deze jongere formeel voor een voorbereidingsovereenkomst in aanmerking kan komen, of dat in het eerste half jaar onder verantwoordelijkheid van het RBA een dergelijk traject aangeboden wordt, of dat op dat moment reeds een overdracht plaatsvindt van deze jongere van het RBA aan het JWGO, waarna het JWGO de voorbereidingsovereenkomst sluit en de activiteiten aanbiedt. De leden van de PvdA-fractie hadden een voorkeur voor deze laatste modaliteit. Een dergelijke aanpak heeft bovendien als voordeel dat de instroom richting JWGO niet meer op één moment plaatsvindt, maar meer geleidelijk waardoor de capaciteit aan activiteiten in het kader van dergelijke voorbereidingsovereenkomsten meer gespreid benut kan worden en ook de uitstroom richting JWGO garantieplaats meer gespreid kan plaatsvinden. In de praktijk blijkt een belangrijk knelpunt te zijn dat aan het einde van het jaar het RBA in een keer een hele groep aanlevert, waarvoor dan gelijk plaatsen beschikbaar moeten zijn: een meer geleidelijke instroom van de grootste risicogroep als eerste maakt een betere uitvoering mogelijk.

De leden van de PvdA-fractie onderschreven het karakter van het voorbereidingstraject zoals dat door de regering in de memorie van toelichting toegelicht is. Zij wensten dat de regering duidelijk maakt hoe de verantwoordelijkheid van het RBA voor AAJ gedurende de eerste fase en met name de totstandkoming van trajectbemiddeling zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van de JWGO voor de voorbereidingsfase.

Ten aanzien van de vergoeding voor de voorbereidingsfase hadden de leden van de PvdA-fractie nog enige vragen. Deze leden stelden dat de beloning voor deze activiteiten niet minder zou mogen zijn dan datgene wat zij zonder die activiteiten zouden krijgen: zij vonden dat deze verplichtingen in het kader van de voorbereidingsovereenkomst gesteld mogen worden tegenover de uitkering die men anders gehad zou hebben. In feite kunnen deze activiteiten beschouwd worden als verplichtingen op grond van het huidige artikel 9 RWW die strekken tot inschakeling in de arbeid. De keuze voor het niveau van de kinderbijslag konden deze leden niet geheel volgen: vanuit de rechten-plichten filosofie van het JWGO gingen zij ervan uit dat het niveau van de huidige thuiswonnennorm meer voor de hand ligt: de kinderbijslag is immers een aanspraak van de ouders en niet van de jongere en heeft geen relatie met verplichtingen inzake inschakeling in de arbeid. Ook het niveau van de basisbeurs uit de studiefinanciering ligt niet voor de hand, immers afhankelijk van de inkomenspositie van de ouders is dan ook nog een aanvullende beurs mogelijk. Dat geldt niet voor de vergoeding.

Gezien het feit dat de werkloze jongeren beschouwd moeten worden als werkloze werknemers die niet verwijtbaar werkloos zijn meenden deze leden dat uit een oogpunt van samenhang en consistentie in de

sociale wetgeving het bijstandsregime als meest wenselijk beschouwd moet worden. Deze benadering kreeg helemaal de voorkeur van deze leden, nu de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat handhaving van dit bijstandsregime f 1 mln voor 1994 kost.

In de memorie van toelichting wordt het voorgestelde netto-bedrag genoemd van de vergoeding; deze leden waren echter benieuwd hoe deze vergoeding gezien moet worden, als onkostenvergoeding of als loon in de zin van de wet op de loon en inkomstenbelasting en is er sprake van verplichte verzekering in de zin van de ZFW en andere sociale wetten? Als de jongere thuiswoont en zijn ouders zijn bijstandsge-rechtigd, wordt deze vergoeding dan gekort? Gaarne kregen deze leden een compleet overzicht van de juridische kenmerken – met betrekking tot fiscus, arbeidsrecht en sociale zekerheid – van de voorgestelde voorbereidingsovereenkomst.

Ten slotte toonden de leden van de PvdA-fractie zich zeer ingenomen met de beroepsmogelijkheid voor de jongere in het geval dat hem geen garantieplaats wordt aangeboden, maar een voorbereidingsovereenkomst, terwijl er bijvoorbeeld geen in de persoon gelegen omstandigheden zijn die dit noodzakelijk maken. Die beroepsmogelijkheid sluit een oneigenlijke uitholling van de Jeugdwerkgarantiewet uit en dat is een goede zaak, aldus de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie wensten enige vragen te stellen aangaande beroepsmogelijkheden. Is er tot nu toe onder de werking van de huidige wet sprake geweest van ingestelde beroepen? In welke mate: kwalitatief zowel als kwantitatief? Op welke wijze krijgt die in de voorgestelde wijziging vorm, nu de gemeente immers kan besluiten iemand geen garantieplaats aan te bieden, maar een voorbereidingsfase te laten doorlopen, zeker nu daar financiële gevolgen aan zijn verbonden? Kan in dit verband tevens een onderbouwing worden gegeven van de verwachte toename van de aantallen jongeren op wie de JWG-voorbereidingsfase van toepassing zal zijn, zoals is te zien in tabel 4? In hoeverre is hierbij rekening gehouden met de effecten van wijzigingen in het regulier onderwijsbeleid, zoals de invoering van basisvorming en de effectuering van de plannen in de nota Voortijdig Schoolverlaten, zo wilden de leden van de VVD-fractie weten.

De leden van de D66-fractie gaven te kennen dat hun allereerst was opgevallen dat er rekening wordt gehouden met een behoorlijke instroom van jongeren in de in te voeren JWG-voorbereidingsfase. Structureel zal er sprake zijn van zo'n 6300 JWG-voorbereidingsplaatsen op een totaal van 35 600 JWG-plaatsen. De aan het woord zijnde leden was het niet duidelijk of voor jongeren die in deze voorbereidingsfase een JWG-voorbereidingsplaats krijgen aangeboden eveneens onder het sanctiebeleid zullen vallen dat in zijn algemeenheid voor de JWG geldt?

Een geheel ander punt waar deze leden op in wilden gaan betreft het feit dat ook binnen de nieuw voorgestelde voorbereidingsfase de wet nadrukkelijk de mogelijkheid biedt aan de jongere om bij B&W bezwaar aan te tekenen tegen de omstandigheid dat hem/haar geen garantieplaats wordt aangeboden maar een voorbereidingsovereenkomst. Het leek de leden van de fractie van D66 van groot belang om te voorkómen dat de voorbereidingsfase in feite door gemeenten gehanteerd zal worden als een «kunstmatig» middel om de «leegloop» tegen te gaan. Gemeenten zouden immers kunnen voorkómen dat zij jongeren een JWG-dienstbetrekking moeten aanbieden – met bijbehorend loon – terwijl er feitelijk geen plaatsing op een garantieplaats plaatsvindt. Een dergelijke handelwijze behoort tot de mogelijkheden, aangezien de gemeenten – door het aanbieden van een voorbereidingsplaats – dan niet het minimumloon hoeft te betalen maar slechts 330 gulden. Onderkent

de regering dit mogelijke probleem? Op welke wijze wil de regering de groep jongeren «die vanwege omstandigheden van persoonlijke aard» nog niet plaatsbaar zijn op een garantieplaats afbakenen?

Het was de leden van de fractie van D66 vervolgens nog niet duidelijk of de regering een plaatsing op een JWG-voorbereidingsfase nog aan een bepaald maximum wil binden, waarna uitstroming van de jongere bijvoorbeeld richting JWG-garantieplaats dient plaats te vinden?

De leden van de fractie van D66 hadden verder behoefte aan het maken van enige opmerkingen ten aanzien van het door de regering voorgestelde beloningsniveau van circa 330 gulden per maand voor de jongere, met wie een voorbereidingsovereenkomst is gesloten. Hadden zij het juist begrepen dat deze vergoeding van f 330 lager uitvalt dan de geldende thuiswonendennorm voor 18, 19 en 20 jarigen die immers circa f 488 bedraagt? Dat betekent dan toch dat deze groep «moeilijke» jongeren een lagere vergoeding krijgt dan de jongeren, van wie wordt verondersteld dat ze op eigen kracht een arbeidsplaats zullen vinden? De regering motiveert haar keus voor een netto-vergoeding van 330 gulden door een vergelijking te maken met jongeren die recht hebben op studiefinanciering. Is de regering van mening dat deze vergelijking opgaat? Is het niet zo, dat de vergelijkbare groep thuiswonende studenten circa f 225 per maand studiefinanciering ontvangen met een OV-jaarkaart (commerciële waarde f 330 per maand) en daarnaast nog de mogelijkheid hebben om een rentedragende lening af te sluiten en/of een aanvullende beurs ontvangen? Is het niet zo, dat een vergelijknig met thuiswonende MBO-studenten helemaal niet opgaat, zo vroegen de leden van de D66-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks gaven te kennen dat zij kritiek hadden op de hoogte van de beloning die voorzien is tijdens de voorbereidingsfase. Zij achtten deze beloning te laag in relatie tot de beloning voor een garantiebaan. Bovendien was deze beloning ook aanzienlijk lager dan het huidige niveau van de bijstand en kan deze beloning met de beste wil van de wereld niet gezien worden als een inkomen, waarbij economische zelfstandigheid gewaarborgd is. Voor een dergelijke verlaging had de regering onvoldoende steekhoudende argumenten aangevoerd. Waarom zijn er geen mogelijkheden opgenomen om in de voorbereidingsfase in een hogere beloning te voorzien, bijvoorbeeld wanneer de jongere uitwonend is? Er is voorts door de regering geen bepaalde leeftijdsgrens aan toepassing van deze regeling gesteld. Hoe kan verder een jongere met gezinsverantwoordelijkheid redelijkerwijze leven van een uitkering van f 330 per maand?

Verder meenden de leden van de GroenLinks-fractie dat plaatsing in de voorbereidingsfase, gezien de duidelijk lagere beloning, met meer waarborgen omkleed zou dienen te zijn. Waarom heeft de regering bijvoorbeeld niet overwogen deze plaatsing aan een bepaalde termijn (pakweg 6 maanden) te binden?

De leden van de SGP-fractie vroegen of het reëel is om voor de financiering van de – door de introductie van een voorbereidingsfase – stijgende uitvoeringskosten te verwijzen naar het fonds sociale vernieuwing en het reguliere welzijnswerk. Die uitvoeringskosten waren toch al aan de krappe kant? Hoe lang mag overigens de voorbereidingsfase, die bijvoorbeeld voor taalcursussen of trainingen sociale vaardigheid gebruikt kan worden, duren? De uitdrukking «een in de tijd beperkte fase» leek deze leden al te rekbaar.

In het verband van de voorbereidingsfase wordt nadrukkelijk gewezen op de beroepsmogelijkheid voor de jongere, zoals die ook al bestaat in het geval een daarvoor in aanmerking komende jongere geen werkervaringsplaats in de JWG wordt aangeboden. De leden van de SGP-fractie

vroegen of bekend is of in laatstgenoemde situatie wel eens van die beroepsmogelijkheid gebruik is gemaakt.

Positief oordeelden de leden van de GPV-fractie over de voorgestelde nieuwe mogelijkheid voor de JWG-organisatie ook een voorbereidingsfase in te richten voor jongeren die nog onvoldoende gekwalificeerd zijn voor een JWG-plaats. Aan welke categorieën moeten we hierbij denken? Gaat het om zogenaamde drop-outs en drugsverslaafden? Zo ja, betekent dit ook niet dat het noodzakelijk is een intensivering na te streven van de verslavingszorg? Hoe valt dit dan te rijmen met de voornemens juist te bezuinigen op de verslavingszorg? Is ook bekend hoe de spreiding is van deze categorie niet-gekwalificeerden over grote respectievelijk kleine gemeenten? Is hier sprake van een typische grote-stadsproblematiek?

Niet duidelijk is of voor de gemeenten sprake is van een afdoende financiering voor deze uitbreiding van de werkingssfeer van de JWG. Moet hierbij ook niet meer rekening worden gehouden met de spreiding van de desbetreffende categorie over de verschillende soorten gemeenten?

Ook het aanbieden van intensieve taalcursussen en basiseducatie wordt nodig geacht bij de invulling van deze voorbereidingsfase. Ook hierbij rijst de vraag in hoeverre is voorzien in adequate aanvullende financiering van deze activiteiten.

6. Betrokkenheid sociale partners

De leden van de CDA-fractie achtten het met de regering zeer wenselijk in CBA-verband met sociale partners nadere afspraken te maken om een feitelijke realisatie van de inspanningsverplichtingen te bewerkstelligen. De aan het woord zijnde leden accentueerden dat de uitermate grote uitstroom van jongeren binnen de JWG als knelpunt wordt ervaren. Om dit stuwmeer in te kunnen dammen achtten zij het noodzakelijk dat binnen de RBA's op een sterkere intensivering zal worden aangedrongen, waarbij de intensivering van het RBA-beleid zal moeten worden afgemeten aan «gerealiseerde plaatsing» en niet slechts aan «intenties». Deze leden waren met de VNG van mening dat een sluitende aanpak van de «leegloopproblematiek» sterk kan worden bemoeilijkt door niet optimale resultaten van de arbeidsvoorzieningsorganisaties. Met name van een uitstroom van JWG-ers naar reguliere leer- of arbeidsplaatsen komt in de visie van deze leden vooralsnog onvoldoende terecht. De indruk bestaat dat als een persoon een JWG-plaats heeft gekregen het RBA vaak denkt dat de jongere daarmee geplaatst bemiddeld is. In feite begint dan echter juist het werk voor het RBA, zo meenden deze leden. Zij vroegen de regering dan ook welke afspraken met sociale partners in CBA-verband en op RBA-niveau concreet worden gemaakt.

Inzake het opnemen van garantieplaatsen in de profit-sector, heeft het kabinet een klemmend beroep gedaan op het CBA. Als vervolg op dit beroep constateerden de leden van de CDA-fractie in het wetsvoorstel een terughoudende opstelling van het kabinet en wordt de besluitvorming in het CBA afgewacht, alvorens te beslissen over het formeel openstellen van de marktsector door middel van een ministeriële regeling. Wanneer zal deze besluitvorming zijn afgerond, zo vroegen zij.

Overigens wilden deze leden nog eens benadrukken de openstelling van de JWG voor de marktsector evenals een nauwe samenhang JWG-leerlingwezen zoals boven beschreven van groot belang te achten. Zij vroegen in dit verband waarom steeds sociale partners op CBA-niveau zich mengen in een bevoegdheid die wettelijk bij de RBA berust.

De leden van de PvdA-fractie stelden vast dat vanaf dit voorjaar reeds een aantal malen door zowel leden van de regering als van de zijde van de Kamer is uitgesproken dat intensiveringen van het AAJ-beleid noodzakelijk zijn. Zij konden de inzet van de overheidsgeleding in het CBA zeer waarderen. Deze leden bekwam echter het gevoel dat zolang het om het formuleren van wenselijkheden gaat er weinig verschil bestaat, maar dat het in de praktijk ook daadwerkelijk realiseren van die wenselijkheden een stuk moeizamer gaat.

Wat is de stand van zaken met de evaluatie van het AAJ-beleid gedurende de eerste fase en de derde fase, zo vroegen zij. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de instroom van het leerlingwezen? Deze leden hadden uit diverse contacten in het land opgemaakt dat er veelal nauwelijks serieus werk gemaakt wordt van het AAJ: in veel regionale beleidsplannen komen jongeren als doelgroep niet voor, veel JWGO's klagen dat veel jongeren nog nooit het intake-gesprek gehad hebben, maar hoogstens een formulier. Uit de inzet van de overheidsgeleding blijkt dat de regering dat wil veranderen, maar is er in de praktijk van de huidige regionale beleidsplannen al iets veranderd? Wat gebeurt er indien RBA's om hen moverende redenen niet die prioriteit geven aan jongeren? Deze leden stelden vast dat, indien het RBA de verantwoordelijkheid in het kader van het AAJ in de eerste fase verwaarloost, de JWGO met een veel grotere groep jongeren geconfronteerd wordt dan anders het geval zou zijn geweest. De mogelijkheid voor het JWGO om de sluitende aanpak te realiseren wordt daardoor bemoeilijkt. Indien ook de aansluiting tussen JWGO en de derde fase AAJ niet goed verloopt, dan wordt de doorstroming een probleem en dat verergert dan weer de plaatsingsproblemen van het JWGO. Uit het voorliggende wetsvoorstel vloeit een sanctie voort voor de gemeente die met een aanzienlijke leegloop te maken heeft. Deze leden vroegen te reageren op de stellingname van onder andere de VNG en het landelijk platform van JWGO's dat het aanrekenen van iets wat hun niet verweten kan worden in feite vreemd is. Deze leden waren het overigens op zich wel met de regering eens dat het wenselijk is in het systeem van de JWG prikkels in te bouwen die een grote leegloop voorkomen: de vraag is meer of er niet ook prikkels in de eerste en derde fase nodig zijn en hoe dat realiseerbaar is.

Met betrekking tot de openstelling van de marktsector riepen de aan het woord zijnde leden in herinnering dat zij al herhaaldelijk gepleit hadden voor het betrekken van de marktsector: met name vanwege de aard van de garantieplaatsen daar en de betere doorstromingsmogelijkheden naar regulier werk. Zij stelden vast dat in sommige RBA regio's de openstelling van de marktsector naar volle tevredenheid funktioneert, terwijl in andere regio's het onbespreekbaar of slechts op zeer kleine schaal mogelijk is. Deze leden meenden dat van de goede ervaringen geleerd kan worden.

Hoewel deze leden de voorkeur van de regering voor een vrijwillige openstelling wel konden begrijpen, meenden zij dat voor een goede uitvoering van het JWG en de realisatie van de sluitende aanpak dat toch noodzakelijk is op korte termijn. Zij vonden tevens dat een openstellen van de marktsector voor het doel van de sluitende aanpak veel belangrijker is dan het verruimen van het aantal plaatsen bij een garantieplaatsverschaffer naar 1 op 5.

Immers, het beeld is dat er niet zozeer een tekort is aan plaatsen in de collectieve sector, maar vooral aan werk in de sfeer van productie in de marktsector. Dat kwalitatieve probleem wordt niet opgelost door de verruiming van het criterium. Deze leden konden zich bovendien voorstellen dat de sociale partners in de marktsector, door de verruiming van dat additionaliteitscriterium, eerder verder geremd zouden worden in de openstelling van de marktsector uit angst voor concurrentievervalsing

en verdringing. Deze leden pleitten er dus voor om liever bij veel bedrijven weinig JWG-ers te plaatsen dan bij weinig instellingen relatief veel JWG-ers. Ook uit een oogpunt van de begeleiding van JWG-ers door de werkgever is die verruiming niet echt een winstpunt. Gaarne kregen zij op dit punt een reactie en een beschrijving van de actuele stand van zaken met betrekking tot de besprekingen in het CBA en de RBA's.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden geconstateerd dat de regering thans blijkbaar van mening is dat de marktsector ook opengesteld zou moeten worden voor de JWG. Dit maakte de leden van deze fractie benieuwd naar de verdere besluitvorming op dit punt. Wanneer zal nu eens duidelijk worden hoe binnen het CBA gedacht wordt over openstelling van de marktsector?

De leden van de SGP-fractie constateerden dat met het oog op uitbreiding van de JWG naar de marktsector in de memorie van toelichting regelmatig wordt gesproken over overleg met het CBA, hetzij over overleg dat reeds heeft plaatsgevonden hetzij over overleg dat nog moet plaatsvinden. Zij vroegen de regering nog eens overzichtelijk aan te geven welke afspraken nu precies gemaakt zijn en waarover nog onderhandeld moet worden. De hier aan het woord zijnde leden vroegen voorts welke RBA's nog weinig voelen voor openstelling van de marktsector en waarom.

Naar het oordeel van de leden van de GPV-fractie was het vooral nodig dat ook de marktsector zich openstelt voor JWG-plaatsen. Per RBA is de situatie kennelijk verschillend. Is het mogelijk globaal een inzicht te geven in de stand van zaken? Deze leden zouden ook graag worden geïnformeerd over de inspanning die de Rijksoverheid als grootste werkgever in dit land zelf levert bij het ter beschikking stellen van JWG-plaatsen.

Waarom is het aanpassen van de ministeriële regeling om de marktsector open te kunnen stellen voor de JWG een uiterste middel? Daarmee worden toch geen verplichtingen opgelegd, slechts een mogelijkheid die nu op experimentele basis wordt gebruikt wordt daarmee toch geformaliseerd? In dit verband waren deze leden teleurgesteld door de aanbevelingen die het CBA heeft geformuleerd voor de beleidsplannen 1994. Naar hun oordeel waren deze niet toereikend om de gebleken knelpunten op te lossen.

7. Maatregelen ter verruiming van de beschikbaarheid van garantieplaatsen

De leden van de CDA-fractie konden zich vinden in aanvullende voorstellen met het oog op verruiming van de beschikbaarheid van garantieplaatsen. Zij waren voorstander van flexibilisering van de JWG-arbeidsduur van minimaal 19 uur voor in de wet omschreven personen. Zij gingen er vanuit dat de beloning van deze jongeren ook zal zijn naar rato van het door hen gewerkte aantal uren.

Meer in algemene zin vroegen zij of het niet wenselijk zou zijn dat veel meer JWG-plaatsen in deeltijd worden vervuld. Meer 19-uurs-JWG-plaatsen, aangevuld met verplichte scholing zou zowel het aantal JWG-ers kunnen uitbreiden alsmede tegemoet komen aan de behoefte om (additioneel) werken en scholen te combineren. Deze leden vroegen de regering op welke wijze zij dit gericht zou willen en kunnen stimuleren.

Het was de leden van de CDA-fractie daarnaast gebleken dat bij sommige jongeren een behoefte tot basisscholing ontstaat, nadat zij

reeds een JWG-baan hebben geaccepteerd. Voor deze jongeren zou een full-time scholing gedurende 6–13 weken wenselijk zijn. Deze leden vroegen of de regering mogelijkheden ziet hier nadere regelingen voor te treffen.

Inzake een verdere terughoudendheid met betrekking tot wettelijk opgelegde beperkingen ten aanzien van de additionaliteitstoets vroegen de leden van de CDA-fractie om een nadere toelichting. Zij vroegen of kan worden aangegeven welk effect de voorgenomen versoepeling heeft op de mate waarin er sprake zal zijn van mogelijke verdringing of concurrentie-valsing. Daarnaast vroegen zij waarom deze versoepeling alleen wordt beoogd bij afwezigheid van een medezeggenschapsorgaan.

De leden van de CDA-fractie toonden zich voorstander van een met sanctie gepaard gaande aanscherping van de taak van gemeenten, waarbij het inhouden van loon, als sanctie voor zogenaamde «niet willers» een grote rol kan spelen. Het drie keer mogen weigeren van werk, kwam deze leden als inefficiënt voor, als deze periode lang duurt, terwijl de gemeente intussen wel uitbetaalt. Zij hadden met interesse kennis genomen van de vindingrijkheid van een aantal gemeenten, die de drie keuzemogelijkheden in één keer aan de betreffende jongeren voorleggen.

Inzake de leegloopproblematiek was deze leden ter ore gekomen dat sommige jongeren, die wel een JWG-betrekking hebben maar (nog) niet feitelijk zijn geplaatst, tegelijkertijd andere betaalde werkzaamheden verrichten. Is dit feit juist, zo vroegen zij. Het leek hun in ieder geval volstrekt onjuist en zij wilden vernemen wat gemeenten hiertegen ondernemen.

Ten slotte vroegen zij de regering te reageren op het door gemeenten in de uitvoeringspraktijk ervaren knelpunt dat de enige sanctie-mogelijkheid ontslag uit de JWG-organisatie is. Zou het wenselijk zijn om JWGO's meer sanctie-mogelijkheden te geven om het gedrag van «niet willers» te beïnvloeden, zo vroegen zij.

De flexibilisering van de arbeidsduur kon door de leden van de PvdA-fractie onderschreven worden.

De wijziging van de additionaliteitstoets, namelijk de vervanging van 1 op 10 naar 1 op 5, was reeds in de vorige paragraaf door deze leden van kanttekeningen voorzien: een openstelling van de marktsector maakt deze maatregel overbodig en bovendien leidt deze maatregel tot meer verdringing hetgeen het draagvlak voor het aantrekken van JWG-ers in een instelling of bedrijf waarschijnlijk eerder zal verkleinen dan vergroten. Vandaar dat deze leden de regering vroegen dit element te heroverwegen.

De sanctie op nalatigheid van gemeenten konden deze leden onderschrijven. Zij verwezen echter naar hun reeds eerder gemaakte kanttekeningen wat te doen met nalatigheid van bijvoorbeeld RBA'S.

De leden van de fractie van D66 konden zich de noodzaak van een zekere flexibilisering van de arbeidsduur van 32 uur per week in de JWG voorstellen. Een afwijkingsgrond ingeval er sprake is van omstandigheden van persoon en gezin op grond waarvan redelijkerwijs geen wekelijkse arbeidsduur van 32 uur per week kan worden gevegd, kwam hun dan ook logisch voor. Zij constateerden dat de minimumarbeidsduur in ieder geval 19 uur per week zal moeten bedragen. Overigens gingen zij er vanuit dat bijvoorbeeld alleenstaande moeders over het algemeen slechts een JWG-garantieplaats aangeboden zullen krijgen – ook ingeval de afwijkingsgrond wordt toegepast – wanneer er tegelijkertijd mogelijkheden geboden worden voor enigerlei vorm van kinderopvang.

De leden van de D66-fractie hadden nog een opmerking over de voorgestelde wijziging van de additionaliteitstoets. Kan de regering haar

voornemen om de toetsingscriteria zodanig te wijzigen dat er een «1-op-5-norm» gaat gelden nader onderbouwen? Kan er enig inzicht gegeven worden in welke mate er in de JWG sprake is van verdringing van reguliere arbeid?

De leden van de fractie van GroenLinks wensten vragen te stellen over de wijziging van de additionaliteitstoets en de wijziging van de «1 op 10-norm» in een «1 op 5-norm». De regering stelt dat een verdere terughoudendheid met betrekking tot wettelijk opgelegde beperkingen ten aanzien van de additionaliteitstoets in de rede ligt (blz. 13 van de memorie van toelichting). Kan de regering deze stelling nader onderbouwen, juist ook in relatie tot de wijziging van de «1 op 10-norm» en in relatie tot mogelijke openstelling van de marktsector? Wordt het gevaar van verdringing en concurrentievervalsing met dit wetsvoorstel niet (veel) te groot?

Verruiming van de mogelijkheden in de vrije-marktsector was volgens de leden van de SGP-fractie om allerlei redenen gewenst. Zij noemden in dit verband de vrij forse instroom van jongeren met een technische opleiding. Deze leden vroegen of nog eens ingegaan kan worden op mogelijke negatieve gevolgen van het verhogen van het toegestane aan JWG-ers in een organisatie van 1 op 10 naar 1 op 5. Ook zij waren bang voor concurrentievervalsing en verdringingseffecten.

De leden van de GPV-fractie hadden vragen bij de voorgestelde verruiming van de één op tien-norm naar een één op vijf-norm. Het gevaar van concurrentie-vervalsing en budgetvervuiling wordt bij zo'n ruime norm natuurlijk groter. De vraag rijst of de huiver bij de marktsector niet groter wordt bij deze nieuwe norm. Is het niet beter eerst de mogelijkheden van de marktsector met toepassing van de bestaande norm maximaal te benutten, alvorens te besluiten tot een nieuwe norm? Is ook overwogen voor de overheid en de non-profitsector enerzijds een andere norm te hanteren dan voor de marktsector?

8. Advies Raad voor de Gemeentefinanciën

Het kabinet heeft besloten om artikel 36 dat een ontheffingsmogelijkheid voor gemeenten van de sluitende aanpak regelt niet te laten vervallen. Tot welke aanscherping van de voorwaarden is besloten?

De leden van de PvdA-fractie konden zich veel voorstellen bij de opmerkingen van de Raad voor de gemeentefinanciën of er wel voldoende middelen beschikbaar zijn om de voortrajecten op een goede wijze in te vullen. Het is bekend dat ten aanzien van bijvoorbeeld de intensieve taalcursussen er wachtlijsten zijn; zou het niet mogelijk moeten zijn voor de JWGO's om een bepaalde capaciteit in te kopen bij de reguliere voorzieningen?

De leden van de SGP-fractie hadden kennis genomen van het feit dat de regering terug is gekomen op haar voornemen artikel 36 JWG te laten vervallen. Daar tegenover staat dat de voorwaarden voor toepassing van dit artikel zullen worden aangescherpt, waarover overleg is geweest met de VNG. Waaruit bestaat die aanscherping?

9. Overige punten

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat in de praktijk er nogal eens geluiden te horen zijn dat jongeren die wel geplaatst zijn op een garantieplaats, maar die regelmatig verzuimen of zich anderszins moeilijk gedragen, geen sanctie opgelegd zou kunnen worden. De wet regelt in

artikel 16, zevende lid, dat om dringende redenen ontslag mogelijk is. In veel gevallen wordt dit als een te zware sanctie gezien, waardoor het artikel geen toepassing vindt. Dit leidt tot de onwenselijke situatie dat jongeren soms met een beloning thuis zitten, omdat ze geen zin hebben zonder dat een sanctie opgelegd wordt. De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering te bezien of er geen andere mogelijkheden voor bestraffing op de beloning mogelijk zouden zijn. Zij dachten hierbij o.a. aan het principe geen arbeid, geen loon op grond van artikel 1638b van het BW. Kan de regering een voorstel voor een regeling doen of is zij van mening dat de regelingen van het BW volstaan. In dat laatste geval zouden de uitvoeringsorganisaties hiervan op de hoogte gesteld moeten worden.

Voorts wilden de leden van de Partij van de Arbeid graag geïnformeerd worden over de mogelijkheden om JWG-ers te plaatsen bij de Rijksdiensten. Zij wilden vernemen hoeveel jongeren bij de verschillende diensten zijn geplaatst en of er voornemens zijn deze aantallen uit te breiden. Zij waren van mening dat ook de gehele Rijksoverheid een bijdrage moet leveren om deze jongeren aan te stellen. Zo kunnen in de Onderwijssector 4300 jongeren worden opgenomen in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet. Zij spraken de hoop uit dat deze plannen spoedig worden uitgevoerd.

De voorzitter van de commissie,
Doelman-Pel

De griffier van de commissie,
Pe