

Fiche 5: Raadsaanbeveling versterken jongerengarantie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake Een brug naar banen – versterking van de jongerengarantie en ter vervanging van de Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

1 juli 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM(2020) 277

2020/0132 (NLE)

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A277%3AFIN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

De raadsformatie Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken;
Gekwalificeerde meerderheid

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie heeft een aanbeveling voorgesteld, welke onderdeel uitmaakt van een ondersteuningspakket voor jongerenwerkgelegenheid, welke is opgebouwd rond vier onderdelen: een versterkte jongerengarantie; een toekomstbestendig beroepsonderwijs en -opleiding; een hernieuwde impuls voor leerwerkplekken; en een aantal aanvullende maatregelen om de werkgelegenheid voor jongeren te ondersteunen.¹ Dit voorstel is aangekondigd in de Mededeling 'Een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities' en maakt deel uit van de uitvoering van de Europese pijler voor sociale rechten. Doel van deze aanbeveling, die de lopende aanbeveling over de jongerengarantie uit 2013 zal gaan vervangen, is ervoor te zorgen dat alle jongeren tot 30 jaar binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het formele onderwijs hebben verlaten, een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, vervolgonderwijs, een leerlingplaats of een stage.

¹ Er is een separaat BNC-fiche over deze bredere mededeling opgesteld, welke tegelijkertijd met dit fiche naar de Kamer verzonden zal worden.

Volgens de Europese Commissie is het belangrijk op dit moment de jongerengarantie te versterken om de gevolgen van de COVID-19 crisis te verlichten en een nieuwe werkloosheids crisis onder jongeren te voorkomen. Het nieuwe voorstel kent ten opzichte van de aanbeveling uit 2013 een bredere doelgroep, belooft inclusiever te zijn, en houdt rekening met demografische veranderingen en veranderingen op de arbeidsmarkt, zoals de digitale en groene transitie.

De nieuwe aanbeveling gaat nader in op de beoogde doelgroep alsmede het beoogde ondersteuningsaanbod. Wat betreft de doelgroep is het voorstel om de leeftijdsgrens voor de Jongerengarantie te verhogen van 25 naar 30 jaar. Dit sluit volgens de Commissie beter aan bij de feitelijke situatie op een veranderende arbeidsmarkt (langere transitieperiode van school naar werk, hogere werkloosheid onder jongvolwassenen vanwege de COVID-19 crisis), alsmede de reeds gehanteerde leeftijdsgrens in een aantal lidstaten. Specifiek wordt aandacht gevraagd voor jongeren die een kwetsbare positie kunnen hebben door specifieke kenmerken, zoals gebrek aan vaardigheden, woonachtig in rurale/afgelegen gebieden, een aandoening of beperking, een migratie-achtergrond of behorend tot een etnische minderheid (zoals Roma). Het voorstel maakt onderscheid tussen werkloze en inactieve jongeren, waarbij het verschil is dat inactieve jongeren vanwege hun situatie niet (meer) zoeken naar werk, bijvoorbeeld vanwege een beperking of zorgtaken. In het voorstel ligt de focus op deze inactieve jongeren, die veelal onder de definitie van 'NEETs (not in employment, education or training)' vallen. Het voorstel maakt onderscheid tussen jongeren die tijdelijk onder de NEETs-definitie vallen (vaak hoger opgeleid) en jongeren die voor een langere periode onder de NEETs-definitie vallen (vaak een kwetsbare positie), waardoor een meer individuele en doelgerichte aanpak voor beide groepen mogelijk wordt.

Het beoogde ondersteuningsaanbod dat lidstaten zouden moeten bieden is opgedeeld in vier fases: 1. in kaart brengen van de NEET doelgroep ('mapping'); 2. contact maken met individuele jongeren die onder de NEETs-definitie vallen ('outreach'); 3. matchen van behoeften, maken van actieplannen bestaande uit begeleiding, extra bijscholing waar relevant tot aan de daadwerkelijke start van een aanbieding ('preparatory phase'); 4. aanbod van werk, voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel of een stage ('offer'). De Commissie geeft mee om daarbij vooral in te zetten op voorlichtingscampagnes, werkervaring en vaardigheden opdoen, inzetbaarheid vergroten, preventie en monitoring.

De Commissie stelt tevens dat onder de huidige en volgende EU-begroting verschillende fondsen bestaan die optimaal benut dienen te worden om de werkgelegenheid onder jongeren te ondersteunen, werkloosheid en inactiviteit onder jongeren te voorkomen en relevante beleidshervormingen door te voeren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de aanbeveling

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het Nederlandse beleid is erop gericht dat jongeren zoveel mogelijk op eigen benen leren te staan en duurzaam economisch zelfstandig worden. De meeste jongeren vinden, met steun van hun omgeving, zelf hun weg naar volwassenheid. Voor de ongeveer 300.000 jongeren van 16-27 jaar met een afstand tot de arbeidsmarkt voorzien Rijk, gemeenten, onderwijs, (jeugd)zorg, sociale partners en andere partijen gezamenlijk in passende ondersteuning. Het doel is dat jongeren naar school gaan om een diploma (minimaal startkwalificatie) te behalen, of als dat ook na een stevige inzet (nog) niet lukt, aan het werk gaan, een traject volgen met een combinatie van leren en werken, dan wel zorg of dagbesteding ontvangen. Waar jongeren tussen wal en schip (dreigen te) vallen, zet het kabinet samen met alle betrokken partijen stappen naar nog meer integrale ondersteuning en maatwerk. Een belangrijk onderdeel van de Nederlandse aanpak is om jongeren steeds beter in beeld te hebben en te houden, met inachtneming van de privacyregelgeving, zodat gericht ondersteuning geboden kan worden. De ingezette maatregelen staan beschreven in de kabinetsreactie op het IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt² en de Voortgangsbrief.³ Nederland hanteert wat betreft beleid gericht op jongeren en jongvolwassenen een leeftijdsgrens van 27 jaar. Dit neemt niet weg dat ook jongvolwassenen van 27 jaar en ouder indien nodig in aanmerking kunnen komen voor arbeids- en inkomensondersteuning. Gezien hun leeftijd zal deze ondersteuning doorgaans meer gericht zijn op werk, al dan niet in combinatie met scholing.

Het kabinet pakt jeugdwerkloosheid tevens aan in het derde steunpakket. In aanvulling op andere maatregelen die ook van toepassing (kunnen) zijn op jongeren, is er specifieke aandacht voor kwetsbare schoolverlaters. Schoolverlaters worden meer dan anderen geraakt door de afnemende werkgelegenheid, doordat zij zijn aangewezen op vrijkomende of nieuwe banen. Het pakket voorziet in de begeleiding naar vervolgonderwijs en werk, waardoor jongeren langer op school blijven en de baan(vind)kansen worden vergroot. Het kabinet maakt hier ongeveer € 350 miljoen voor vrij.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Nederland kan de voorgestelde Raadsaanbeveling onderschrijven. Het is opportuun dat de Europese Commissie een Raadsaanbeveling voorstelt om jongeren te ondersteunen van school naar werk. De inzet betreft zowel de bestrijding van jeugdwerkloosheid, die in een aantal lidstaten nog aanzienlijk is, alsmede het streven naar volwaardige deelname van alle jongeren aan de maatschappij (sociale inclusie). De COVID-19 crisis met alle gevolgen voor economie en werkgelegenheid van dien noopt nog meer tot het nemen van passende maatregelen. Werkloosheid en sociale uitsluiting van jongeren kan, zeker ook op de langere termijn, economische gevolgen hebben voor de EU als geheel. Een voorstel op EU-niveau ondersteunt lidstaten in het behalen van doelstellingen en is complementair aan nationaal beleid. De onderhavige voorgestelde Raadsaanbeveling draagt eraan bij dat de ondersteuning van jongeren in de EU-lidstaten op de agenda blijft en biedt landen concrete handvatten om invulling te geven aan hun ondersteuningsaanbod. Het valt op dat de aanbeveling geen beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van jongeren, hetgeen wel een uitgangspunt is van het Nederlandse beleid,

² Kamerstukken II 2019-2020, 29 544, nr. 952

³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z13740&did=2020D29071

mits dit verwacht kan worden gezien de positie van jongeren. Nederland zal inbrengen dat in de aanbeveling de notie van eigen verantwoordelijkheid van jongeren ontbreekt en dat de jongerengarantie niet de prikkel voor lidstaten moet wegnemen om noodzakelijke arbeidsmarkthervormingen door te voeren.

Het is positief dat de Commissie opgedane ervaringen met de Jongerengarantie 2013 benut en op basis daarvan meer aandacht vraagt voor specifieke situaties waarmee jongeren te maken kunnen hebben (zoals opleidingsniveau, leefsituatie, aandoening of beperking, verschillen tussen jongeren die onder de NEETs-definitie vallen voor een kortere of een langere periode). Dit biedt een basis voor meer gerichte ondersteuning en maatwerk, hetgeen ook een belangrijk uitgangspunt is van het Nederlandse beleid. Tevens is het positief dat de aanbeveling de relatie legt met digitale en groene transitie.

Dit alles neemt niet weg dat institutionele problemen op de arbeidsmarkt verschillen van lidstaat tot lidstaat en dat vraagt om beleid op nationaal niveau. Bestrijding van werkloosheid is en blijft primair een nationale, regionale of lokale aangelegenheid. Lidstaten dienen vrijheid te behouden op het terrein van jeugdwerkgelegenheid om de Jongerengarantie door nationaal beleid invulling te geven. Het is dan ook positief dat het instrument van de Raadsaanbeveling juridisch niet-bindend is en dat het voorstel ook markeert dat rekening gehouden moet worden met nationale, regionale en lokale omstandigheden. De aanbeveling erkent daarmee dat verschillende situaties kunnen leiden tot verschillen in de manier waarop de voorgestelde aanbeveling wordt uitgevoerd. In Nederland is de ondersteuning van jongeren veelal een decentrale verantwoordelijkheid. De verantwoordelijke gemeenten en instanties dienen volledige vrijheid te behouden om het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van jongeren, afhankelijk van de specifieke lokale omstandigheden, vorm te kunnen blijven geven.

Ten aanzien van door de Commissie aangekondigde inzet voor de verbetering van monitoring en gegevensverzameling zet ook Nederland hierop in, met gebruikmaking van al beschikbare statistische informatie en bestaande monitoringskaders en met inachtneming van de privacyregelgeving.

Er bestaan verschillende Europese fondsen die kunnen worden benut om jeugdwerkloosheid tegen te gaan. Zo bevat het geactualiseerde ESF+ voorstel een voorstel voor een verhoging van de thematische concentratie gericht op jeugdwerkloosheid (tenminste 15% i.p.v. 10% van ESF+ enveloppe, indien het NEET's percentage boven het EU-gemiddelde ligt). Zoals uiteengezet in de Kamerbrief inzake de sectorale MFK-voorstellen staat Nederland positief tegenover de verhoging van de thematische concentratie gericht op jeugdwerkloosheid. Aanhoudende werkloosheid kan op de lange termijn structurele effecten hebben. De verhoogde thematische concentratie gericht op jeugdwerkloosheid past ook bij de traditionele inzet van Nederland ten aanzien van focus op menselijk kapitaal binnen het ESF+. Het Nederlandse NEET's percentage ligt onder het EU-gemiddelde, uit de voorgestelde wijziging volgt dus geen directe verplichting om de Nederlandse ESF+ middelen anders in te zetten. Zoals ook toegelicht in het fiche over het ESF+⁴ kunnen investeringen in menselijk kapitaal de concurrentiekracht van individuele lidstaten versterken en

⁴ Kamerstukken II 2017-2018, 21 112, nr. 2628

daarmee zowel een positief effect hebben op convergentie tussen lidstaten als op de concurrentiekracht van de EU als geheel. De uiteindelijke programmering van de fondsen is uiteindelijk aan lidstaten zelf, uiteraard binnen de kaders van de geschetste fondsverordeningen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen de meeste EU-lidstaten positief tegenover het voorstel staan. Ondanks een flinke afname van de gemiddelde werkloosheid onder jongeren in de EU in de leeftijd 15-24 jaar (de doelgroep uit de aanbeveling van 2013) sinds de aanname van de vorige aanbeveling, ligt de jongerenwerkloosheid in veel EU-lidstaten nog steeds hoog. De verwachting is dat ondersteuning vanuit de EU voor eigen beleid middels dit voorstel daarom in veel EU-lidstaten welkom is. Er is nog geen brede reactie gepubliceerd op het voorstel door het Europees Parlement (EP). Over het algemeen is het EP ambitieus op dit thema.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 292 VWEU, op basis waarvan de Raad aanbevelingen kan vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op gebieden waarvoor de EU bevoegd is, in samenhang met artikel 149 VWEU, dat voorziet in de mogelijkheid tot vaststelling van stimuleringsmaatregelen ter ondersteuning van de actie van de lidstaten op het gebied van werkgelegenheid. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van subsidiariteit is positief. Een hoge werkloosheid onder jongeren in meerdere lidstaten heeft, zeker op de langere termijn, gevolgen voor het groeipotentieel van de EU als geheel. Het kabinet ziet daarom de meerwaarde dat de EU er bij lidstaten op aandringt hun inspanningen ter bevordering van de werkgelegenheid onder jongeren te verbeteren. Afhankelijk van de situatie in de lidstaat kunnen agendering van het onderwerp, alsmede de suggesties in de Raadsaanbeveling hiervoor handvatten bieden. Dit doet niet af aan het feit dat institutionele problemen op de arbeidsmarkt verschillen van lidstaat tot lidstaat en dat vraagt om beleid op nationaal niveau.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is positief. Het gaat om een juridisch niet-bindende handeling. Het voorstel kan lidstaten echter wel ondersteunen en een aanvulling vormen, terwijl het tegelijkertijd ruimte biedt voor een gedifferentieerde aanpak die de verschillende economische, financiële en sociale situaties van de lidstaten weerspiegelt. Het voorstel erkent dat verschillende nationale, regionale of lokale situaties kunnen leiden tot verschillen in de manier waarop de voorgestelde aanbeveling wordt uitgevoerd. Daarmee gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

De voorgestelde aanbeveling heeft geen directe gevolgen voor de Rijksbegroting, noch voor de EU-begroting, omdat deze niet bindend is. Wel zijn er bestaande Europese fondsen welke kunnen worden ingezet om jeugdwerkloosheid tegen te gaan.

In deze voorgestelde aanbeveling worden geen concrete voorstellen gedaan die financiële gevolgen hebben. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

In de Raadsaanbeveling wordt aangegeven hoe de lidstaten, gezien de huidige omstandigheden, zouden kunnen bijdragen aan de ondersteuning van jongeren en bestrijding van jeugdwerkloosheid. Het is uiteindelijk aan de lidstaten zelf om te bepalen op welke wijze dit beleidsmatig en financieel omgezet wordt.

Eventuele gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De aanbeveling heeft geen directe gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten, omdat deze niet bindend is. De ondersteuning van jongeren en bevordering van hun opleiding en arbeidsdeelname draagt positief bij aan hun (toekomstige) arbeidsmarktpositie en de sociale cohesie in Nederland. De beschikbaarheid van voldoende opgeleid personeel is bevorderlijk voor het concurrentie- en innovatievermogen van Nederland. Dit kan vervolgens een aantrekkende factor zijn voor investeringen en een katalysator voor nieuwe banen en groei.