

Vergaderjaar 2001–2002

**28 193**

## **Wijziging van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen met betrekking tot scholingsmogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

De huidige regeling met betrekking tot scholingsmogelijkheden voor bijstandsgerechtigden met een arbeidsverplichting is complex en voor meerdere uitleg vatbaar. Bovendien biedt deze regeling onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk.<sup>1</sup> De voorgestelde wijzigingen beogen aan deze bezwaren tegemoet te komen. Het gaat daarbij om wijzigingen van de artikelen 9 en 114 van de Algemene bijstandswet (Abw). In het voorstel is tevens rekening gehouden met recente jurisprudentie over het volgen van universitair (deeltijd-) onderwijs door bijstandsgerechtigden. In het verlengde van de wijziging van artikel 114 Abw wordt artikel 37 van de Wet Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW) en artikel 37 van de Wet Inkomensvoorziening Oudere en Arbeidsgehandicapte Zelfstandigen (IOAZ) op overeenkomstige wijze veranderd.

#### **Voorgestelde wijzigingen**

##### *1. Aantoonbare inspanning tot het vinden van werk*

Bij de reïntegratie van bijstandsgerechtigden dient arbeidsinschakeling en arbeidsbemiddeling voorop te staan. Een zo spoedig mogelijke terugkeer naar de arbeidsmarkt staat ook voorop in de afspraken die met de gemeenten zijn gemaakt in het kader van de Agenda voor de Toekomst. Wanneer vastgesteld wordt dat arbeidsinschakeling niet of nog niet mogelijk is, omdat de betrokkene niet over de noodzakelijke kwalificaties beschikt, kan aanvullende scholing noodzakelijk zijn. Deze scholing kan, naar de opvatting van het kabinet, pas aan de orde komen, nadat er door de betrokkene een aantoonbare inspanning is verricht tot het vinden van passende arbeid en deze arbeid ondanks deze inspanningen niet voorhanden is. Het vereiste van een «aantoonbare inspanning tot het vinden van werk» is thans niet in de wet geregeld en wordt nu door de wijziging van artikel 114 in de Abw, van artikel 37 IOAW en van artikel 37 IOAZ wettelijk vastgelegd.

Scholing is een instrument dat op maat ingezet moet worden; het betreft een op de persoon toegesneden aanpak die niet langer dan noodzakelijk

<sup>1</sup> Zie Motie van het lid Bussemaker, Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 XV, nr. 33 en de gewijzigde motie van de leden Bussemaker en Schimmel, Kamerstukken II 1999–2000, 26 447, nr. 27.

moet duren. Als voorwaarde voor scholing geldt dat deze gericht is op een snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt en beoogt het aanvaarden van passende arbeid te bevorderen.

## *2. Beoordeling van de noodzaak van de scholing*

Indien, zoals hiervoor is beschreven, vastgesteld is dat betrokkene, ondanks aantoonbare inspanningen tot het vinden van passende arbeid, daarin niet slaagt, kan scholing aan de orde komen.

Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de scholing staat de arbeidsmarktrelevantie van de voorgenomen scholing voorop. De scholing moet immers de kansen op deelname aan het arbeidsproces verhogen. De gemeente zal over de arbeidsmarktrelevantie van de scholing advies inwinnen bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (na 1 januari 2002 is dit de Centrale organisatie voor werk en inkomen).

Omdat werk voorop staat zal in de Regeling noodzakelijke scholing worden opgenomen dat gemeenten aan de mogelijkheden van werkend leren de voorkeur moeten geven. Dit werkend leren kan in bepaalde situaties ook toegepast worden in de dienstbetrekking in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het Besluit in- en doorstroombanen.

## *3. Maatwerk t.a.v. de arbeidsverplichtingen*

Voor degenen voor wie de verplichtingen, bedoeld in artikel 113, eerste lid, Abw gelden en voor wie is vastgesteld dat de scholing noodzakelijk is, is in het huidige artikel 114, eerste lid, Abw bepaald dat de bijstandsgerechtigde gedurende de duur van de scholing is ontheven van de plicht om te solliciteren en om passende arbeid te aanvaarden, ongeacht de studiebelasting die voortvloeit uit de noodzakelijk geachte scholing of opleiding. Een bepaling met gelijklopende strekking is opgenomen in artikel 37, eerste lid, IOAW, en artikel 37, eerste lid, IOAZ. Deze bepalingen zijn in het licht van het huidige aanbod van scholingsmogelijkheden die sterk variëren in studiebelasting niet voldoende toegesneden op de praktijk, die uitdrukkelijk om maatwerk vraagt. De voorgestelde wijziging van artikel 114, eerste lid, Abw, artikel 37, eerste lid, IOAW en artikel 37, eerste lid, IOAZ strekken ertoe dat de gemeente op de betrokkene toegesneden verplichtingen op kan leggen. Uitgangspunt daarbij is dat in beginsel alle arbeidsverplichtingen onverkort van toepassing blijven. De gemeente heeft echter de mogelijkheid, om afwegende de individuele situatie van de cliënt, een ontheffing van één of meer arbeidsverplichtingen te verlenen. Dit betekent dat de gemeente, indien men dit in het individuele geval noodzakelijk vindt, bijvoorbeeld in het geval een scholing gedurende zes maanden, drie dagen in de week in beslag neemt, een ontheffing van bovenvermelde verplichtingen kan verlenen voor drie dagen per week, gedurende zes maanden. Daarmee wordt bereikt dat betrokkene, naast de tijd die voor noodzakelijke scholing nodig is, voor de overige uren arbeid kan verrichten.

In de circulaire aan gemeenten betreffende activering en uitstroom van bijstandsgerechtigden wordt de directe bemiddeling naar werk en de toepassing van de arbeidsverplichtingen nader toegelicht.

## *4. Criteria voor de scholing*

Voor alle noodzakelijke scholing die tijdens de bijstand gevolgd mag worden geldt dat deze gericht moet zijn op werk en dat deze in de regel maximaal twee jaar mag duren.

Het criterium dat de scholing gericht moet zijn op werk en het criterium

dat de scholing niet langer mag duren dan 2 jaar zullen gelden voor alle scholingsniveaus.

Scholing waarvan bekend is dat deze meer dan twee jaar beslaat wordt in beginsel niet toegestaan. In die gevallen kan nauwelijks meer worden beoordeeld of de desbetreffende scholing aansluit bij de concrete behoefte van de arbeidsmarkt. Het is niet mogelijk dat bijstandsgerechtigden die een arbeidsverplichting hebben tijdens de Abw volledige, langdurige studies die het algemene scholingsniveau verhogen, kunnen volgen. Algemeen vormende opleidingen die na afronding niet leiden tot een concreet uitzicht op toetreding tot de arbeidsmarkt in een specifiek beroep of specifieke functie vallen dus buiten dit bestek. Als voorwaarde voor het toestaan van scholing dient een snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt te worden gehanteerd.

Gemeenten kunnen een reguliere (beroeps-) opleiding slechts bij wijze van uitzondering als noodzakelijk aanmerken. Het is dus niet de bedoeling dat een initiële opleiding vanzelfsprekend met bijstand kan worden afgerond, nadat de studiefinancieringsrechten zijn verlopen. Het zou juist moeten gaan om het oprispen van een eerder afgeronde scholing (bijvoorbeeld een applicatiecursus), om de erkenning van een elders behaald diploma of bij zij-instromers die op grond van een ander diploma in korte tijd kunnen worden omgeschoold tot een ander beroep, bijvoorbeeld leraar. Dit wordt vastgelegd in de Regeling noodzakelijke scholing. In de Regeling noodzakelijke scholing zal overeenkomstig het verzoek van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1999–2000, nr. 26 800 XV, nr. 83) een bepaling worden opgenomen die aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid geeft om in uitzonderlijke gevallen van de tweejaarstermijn af te wijken. Van deze bevoegdheid mag de gemeente uitsluitend gebruik maken als vastgesteld is dat er voor betrokkene beslist geen passende arbeid beschikbaar is en er geen andere, snellere weg naar reïntegratie mogelijk is dan via de noodzakelijk geachte scholing.

In de Regeling noodzakelijke scholing zullen de criteria dat de scholing moet worden gegeven in een specifiek op werklozen gericht project vervallen. Ook zal de bepaling worden geschrapt dat een eventuele praktijkcomponent niet meer dan de helft van het programma mag uitmaken.<sup>1</sup> De gemeenten moeten de voortgang van de deelname aan de scholing in heronderzoeken zeer regelmatig volgen.

##### *5. Financiering van de scholing*

De kosten verbonden aan een noodzakelijke scholing kunnen door de gemeente worden vergoed uit het scholings- en activeringsbudget van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW). Voor bekostiging vanuit het scholings- en activeringsbudget WIW geldt de algemene voorwaarde dat de scholing moet zijn gericht op het verbeteren van de perspectieven op arbeidsinschakeling. Kosten die verband houden met het volgen van een scholing, zoals bijvoorbeeld reiskosten, kunnen eveneens uit de WIW-middelen worden vergoed. In geval van scholing van alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering kan de gemeente – op basis van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders – zonnodig ook kinderopvang financieren.

Scholing op eigen initiatief die niet aan de voorwaarden voldoet, wordt door de gemeente niet gefinancierd.

##### *6. Invoering meldingsplicht*

Analoog aan artikel 115 Abw is in artikel 114 Abw, vierde lid, een meldingsplicht opgenomen voor bijstandsgerechtigden, die op eigen initiatief scholing of opleiding willen gaan volgen. De meldingsplicht geeft de gemeente de gelegenheid om na te gaan of een beoordeling moet

<sup>1</sup> De eis dat de praktijkcomponent niet meer dan 50% van de scholing mag bevatten, werd volgens het onderzoek Scholing van Werkzoekenden als belemmerend ervaren en aanpassing van de regeling werd op dit gebied wenselijk geacht. Het onderzoek Scholing van werkzoekenden van mei 1999 werd bij brief van 1 juli 1999 (SOZA 99/55) aangeboden door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer.

plaatsvinden van een voor de arbeidsinschakeling noodzakelijke scholing. Tevens is de meldingsplicht opgenomen om de gemeente in staat te stellen om zich een oordeel te kunnen vormen over de voornemens tot scholing en de vorderingen te kunnen blijven volgen met het oog op de integratie in de arbeidsmarkt in de toekomst en hierover desgewenst afspraken vast te leggen in het trajectplan. Bovendien kan dit moment voor de gemeente aanleiding zijn om alsnog een individuele ontheffing om te zetten in één of meerdere arbeidsverplichtingen.

Deze meldingsplicht is aanvullend op de meldingsplicht van artikel 65 op grond waarvan de gemeente kan nagaan of voor betrokkene recht op studiefinanciering of tegemoetkoming onderwijsbijdrage en studiekosten bestaat en of er zodoende sprake is van een voorliggende voorziening in de zin van artikel 17 van de Abw.

Een gelijklopende meldingsplicht is opgenomen voor de IOAW- en IOAZ-gerechtigden.

### **Budgettaire effecten**

In het kader van de afspraken die met gemeenten zijn gemaakt via de Agenda voor de Toekomst, waarbij een sluitende aanpak en maatwerk centraal staan, zal maatwerk op het terrein van de scholing bijdragen aan de uitstroomkansen. Op termijn kan dit leiden tot een besparing op de bijstandslasten.

### **Monitoring en evaluatie**

Het gebruik van het scholingsinstrument zal worden gevolgd in de Monitor Scholing en Activering die per 1 januari 2002 voor de G86 en per 1 januari 2003 voor alle gemeenten zal gelden. Op deze wijze kan halfjaarlijks worden nagegaan voor hoeveel bijstandsgerechtigden sprake is van een door de gemeente bekostigd (scholings-)traject en op welk niveau deze scholing plaatsvindt, alsmede de duur. Het voornemen is om daarnaast in het kader van de Monitor Scholing en Activering danwel in aanvulling daarop, na verloop van langere tijd, de gevolgen en effecten van het scholingsinstrument in termen van in- en uitstroom te onderzoeken.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel I, onderdeel A*

Het opheffen van de uitsluitingsgrond genoemd in artikel 9, tweede lid, onderdeel b, van de Abw, betekent dat alle onderwijsniveaus voor bijstandsgerechtigden in principe toegankelijk worden. Dit laat onverlet dat ingeval een bijstandsgerechtigde een beroep kan doen op de WSF 2000 of de WTOS geen recht op bijstand op grond van de Abw bestaat, omdat er alsdan sprake is van een voorliggende voorziening, als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Abw.

#### *Artikel I, onderdeel B, II en III*

De wijziging van onderscheidenlijk artikel 114, eerste lid, van de Abw, artikel 37, eerste lid, van de IOAW en artikel 37, eerste lid, van de IOAZ voorziet erin dat burgemeester en wethouders de belanghebbende die een scholing of opleiding gaat volgen die noodzakelijk wordt geacht voor de inschakeling in de arbeid, ontheffing kunnen verlenen van de verplichting om naar vermogen te trachten arbeid in dienstbetrekking te verkrijgen, en de verplichting om passende arbeid te aanvaarden. Aldus wordt gebroken met het stelsel dat belanghebbende automatisch van deze verplichtingen ontheven wordt. Het toekennen van een bevoegdheid

om in individuele gevallen ontheffing te verlenen, leidt ertoe dat ook op dit vlak maatwerk geboden kan worden. Besluiten burgemeester en wethouders om van het algemene uitgangspunt dat belanghebbende arbeid moet trachten te verkrijgen en passende arbeid dient te aanvaarden af te wijken, door van deze verplichtingen ontheffing te verlenen, dan geldt die ontheffing uitsluitend voor de duur en de omvang van de noodzakelijk geachte scholing. Indien er derhalve sprake is van een niet-voltijdse opleiding, betekent dit dat de ontheffing uitsluitend betrekking heeft op de voor de opleiding noodzakelijke uren. Voor de resterende tijd in de week blijven de verplichtingen van de Abw, de IOAW en de IOAZ onverkort gelden. Op deze manier wordt aangesloten bij de praktijk waarin sprake is van een zeer divers aanbod van scholing en opleidingen die niet meer dan enkele dagen per week in beslag nemen. Scholing of opleiding kan – zo is inmiddels, teneinde elk misverstand hierover uit te sluiten, ook uitdrukkelijk in het eerste lid, van onderscheidenlijk artikel 114 Abw, 37 IOAW en 37 IOAZ opgenomen, alleen dan noodzakelijk worden geacht voor de inschakeling in de arbeid, indien aantoonbare inspanningen van belanghebbende om arbeid te verkrijgen zonder resultaat zijn gebleven.

Verder wordt er naar analogie van het bepaalde in artikel 115, eerste lid, van de Abw en artikel 38, eerste lid, van de IOAW en artikel 38, eerste lid van de IOAZ aan artikel 114 van de Abw, artikel 37 van de IOAW en artikel 37 van de IOAZ een nieuw vierde lid toegevoegd. Teneinde, zoals hiervoor is aangegeven, de gemeente ondermeer in staat te stellen te controleren of voor de belanghebbende een beoordeling moet plaatsvinden van een voor de arbeidsinschakeling noodzakelijke scholing, is een verplichting opgenomen die erin voorziet dat de belanghebbende, voordat hij aan de scholing of opleiding begint, dit meldt bij de gemeente.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. A. F. G. Vermeend