

Scholingsplicht voor jongeren in de bijstand

MR. H. NACINOVIC*

Met de invoering van de wet Wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden (Stb. 2011, 650), wilde de wetgever onder andere bereiken dat jongeren niet zo makkelijk in de bijstand zouden instromen. Jongeren moeten aan het werk: 'Uiteindelijk is beoogd dat jongeren in beginsel niet uitkeringsafhankelijk worden. Zij moeten werken of leren.'¹

Deze extra verplichtingen voor jongeren zijn sinds 1 juli 2012 uitgewerkt in een tweetal uitsluitingsgronden in art. 13 lid 2 Participatiewet (destijds nog WWB). In onderdeel d is, kort gezegd, geregeld dat de jongere tot 27 jaar die zich niet aan zijn arbeids- of re-integratieverplichtingen wil houden, is uitgesloten van het recht op algemene bijstand. (Maar daar zal ik in dit artikel verder niet op ingaan.) En in art. 13 lid 2 onderdeel c Participatiewet is bepaald dat de jongere tot 27 jaar is uitgesloten van het recht op algemene bijstand, indien hij uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kan volgen en 1. in verband daarmee aanspraak heeft op studiefinanciering op grond van de Wet op de studiefinanciering 2000, dan wel 2. in verband daarmee geen aanspraak heeft op studiefinanciering en dit onderwijs niet volgt. Maar zo eenvoudig als de wetgever het hiervoor aangehaalde stukje uit de memorie van toelichting voorstelde is het in de praktijk echter niet.

STUDIEFINANCIERING

Ten eerste heeft de wetgever de wettekst wat ingewikkeld opgeschreven. Zoals het er staat zou je het kunnen lezen als dat de jongere die een opleiding kan volgen waarbij recht bestaat op studiefinanciering, reeds om die reden is uitgesloten van het recht op

20. Zie: Kamerstukken II 2004/05, 30034, 3 (memorie van toelichting), p. 46 en 57; Kamerstukken II 2005/06, 30034 en 30118, C (memorie van antwoord), p. 25 en 46.

Zie ook onder andere: CRvB 22 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1712.

1. Kamerstukken II 2010/11, 32815, 3, p. 3.

* Mr. H.W.M. Nacinovic is directeur van De Legibus BV en lid van de kernredactie van PS Documenta.

algemene bijstand. Of hij wel onderwijs volgt waarbij geen recht op studiefinanciering bestaat is dan niet van belang. De Centrale Raad van Beroep heeft evenwel geoordeeld dat aan wie uit 's Rijks bekostigd onderwijs volgt waarbij geen recht op studiefinanciering bestaat, niet kan worden tegengeworpen dat hij ook onderwijs met studiefinanciering had kunnen volgen.² Het komt er dus op neer dat wie onderwijs volgt en daarbij recht op studiefinanciering heeft, geen recht op algemene bijstand heeft; hij heeft vanwege de studiefinanciering ook geen bijstandsuitkering nodig. Wie onderwijs volgt waarbij geen recht op studiefinanciering bestaat, moet daarentegen niet worden uitgesloten van het recht op bijstand. Wie tenslotte uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs wel kan volgen, maar dit niet doet, heeft geen recht op algemene bijstand en ongeacht of hij voor die opleiding studiefinanciering had kunnen krijgen of niet.

UIT 'S RIJKS KAS BEKOSTIGD ONDERWIJS KUNNEN VOLGEN

De wetgever heeft niet toegelicht wat precies wordt bedoeld met het kunnen volgen van door uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs. Wel is duidelijk dat met het begrip 'uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs' de wetgever doelt op al het regulier bekostigde onderwijs.³ Dat betekent dus, dat de jongere die een regulier bekostigde opleiding kan volgen, maar in plaats daarvan kiest voor een particuliere opleiding, is uitgesloten van het recht op algemene bijstand.⁴ Maar lastiger is het, als het gaat om het 'kunnen volgen'. Hierbij zal eerst in absolute zin moeten worden gekeken of iemand nog een opleiding kan volgen. Wie eenvoudigweg niet de bekwaamheden of begaafdheden heeft om nog verder te leren kan het onderwijs niet volgen. Dat is wel duidelijk. Maar wie op zich wel het betreffende onderwijs zou kunnen volgen, maar niet beschikt over de juiste vooropleiding om te worden toegelaten, kan ook het onderwijs niet volgen.⁵ Overigens mogelijk wel ander onderwijs, bijvoorbeeld de vereiste vooropleiding. Tevens is het mogelijk dat de jongere op, gelet op zijn bekwaam- en begaafdheden een opleiding wel zou kunnen volgen, maar dat (al dan niet) tijdelijk wegens ziekte toch niet kan. Belanghebbende zal dan wel afdoende bewijs overleggen van die medische belemmeringen.⁶

Ook niet duidelijk is wat het niveau moet zijn van de opleidingen die gevolgd moeten worden. Weliswaar blijkt uit de memorie van toelichting dat de wetgever met name heeft gedacht aan het behalen van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt⁷, maar dat is in de wettekst niet tot uitdrukking gebracht. Een jongere die al over een startkwalificatie beschikt, kan dus ook verplicht zijn om verder te leren, op straffe van uitsluiting

2. CRvB 6 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1701, gepubliceerd in o.a. RSV 2015/155 met annotatie door L. op den Camp en C.W.C.A. Bruggeman.

3. Zie in deze zin ook de antwoorden op kamervragen over dit begrip in de Wet investeren in jongeren (WIJ) (Stb. 2009, 282), Kamervragen II, 2011/12, Aanhangselnummer 1119.

4. CRvB 4 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2623.

5. Rb. Rotterdam 21 januari 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:250.

6. CRvB 2 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1747 en CRvB 4 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2623.

7. *Kamerstukken II* 2010/11, 32815, 3, p. 4. Een startkwalificatie is: een diploma van een opleiding als bedoeld in art. 7.2.2 lid 1 onderdelen b tot en met e, van de Wet educatie en beroepsonderwijs of een diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs of voorbereidend wetenschappelijk onderwijs als bedoeld in art. 7 onderscheidenlijk art. 8 van de Wet op het voortgezet onderwijs (art. 6 onderdeel d Participatiewet).

van het recht op bijstand.⁸ Dat is op zich ook wel te billijken, aangezien de betreffende jongere kennelijk, ondanks het bezit van de startkwalificatie, nog geen werk heeft kunnen vinden. Anders kwam hij niet om bijstand aan te vragen.

En hoewel de wetgever daar niets over zegt, lijkt ook nog van belang of het volgen van een opleiding nog in redelijkheid geleverd kan worden. Zo oordeelde de Rechtbank Den Haag dat, mede gelet op het feit dat de wetgever met name gedacht heeft aan jongeren die nog geen startkwalificatie hadden, het college een individuele afweging had moeten maken of voor de betreffende jongere, die al een hbo opleiding had afgerond, het volgen van nog een hbo opleiding wel zinvol was.⁹ Ook de Centrale Raad van Beroep lijkt er zo over te denken. Zo oordeelde de Raad in een zaak dat emigratieplannen van betrokkene te weinig concreet waren om te maken dat het volgen van de opleiding in redelijkheid niet geleverd kon worden.¹⁰ Daar valt dus a contrario uit op te maken dat als die plannen wel concreet genoeg zouden zijn geweest het volgen van de betreffende opleiding niet meer redelijkheid geleverd kon worden.

Daarnaast doet zich in de praktijk nog het probleem voor dat niet ter discussie staat dat de jongere nog een opleiding kan volgen, maar dat de opleiding op ten tijde van belang niet toegankelijk is. Bijvoorbeeld door dat met de betreffende opleiding alleen maar op één of twee vaste moment per jaar kan worden begonnen.¹¹ Iemand kan nou eenmaal niet in juni met een opleiding beginnen als die alleen maar in september toegankelijk is, ook is die opleiding voor het overige nog zo geschikt.

Dat geeft ook meteen aanleiding voor de vervolgvraag, hoe lang de uitsluitingsgrond van art. 13 lid 2 onderdeel c Participatiewet van kracht blijft. Gelet op het feit dat het recht op bijstand (in beginsel) per kalendermaand moet worden vastgesteld¹², ben ik van mening dat deze uitsluitingsgrond in voorkomende gevallen dan ook niet langer kan doorwerken dan zolang het volgen van de opleiding feitelijk mogelijk is. Bij een opleiding met maar één vast instapmoment, is de betekenis van de uitsluitingsgrond van art. 13 lid 2 onderdeel c Participatiewet dan ook danig uitgehold. Al blijft het natuurlijk mogelijk dat als de gemeente zelf navraag doet bij de betreffende onderwijsinstelling en zo nodig bemiddelend optreedt, dat tussentijdse instroom in een opleiding wel degelijk mogelijk is. Zo ook in een zaak waarin partner van de bijstandsgerechtigde stopte met haar opleiding, omdat zij stelde dat in verband met haar zwangerschap haar opleiding, waarbij aanspraak bestond op studiefinanciering, niet kon voortzetten.¹³ De bijstandsgerechtigde wilde daarom omzetting van zijn norm naar die voor gehuwden. De gemeente nam echter niet zomaar aan dat de vriendin de opleiding niet had kunnen voortzetten. De overgelegde verklaringen van de huisarts en de verloskundige waren daartoe onvoldoende. Ook won de gemeente informatie in bij de school. Daaruit bleek dat de opleiding wel degelijk had kunnen worden voortgezet en ook nog kon worden hervat. De uitsluitingsgrond bleef dus van toepassing. Bovendien oordeelde de Centrale Raad van Beroep dat als de vriendin de opleiding zou hervatten

8. Rb. Rotterdam 19 december 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:10061.

9. Rb. Den Haag 23 oktober 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14962.

10. CRvB 21 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2398.

11. CRvB 07 oktober 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3351, o.a. gepubliceerd in USZ 2014/360 met annotatie door H.W.M. Nacinovic.

12. Art. 45 Participatiewet.

13. CRvB 2 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1884, o.a. gepubliceerd in USZ 2015/227 met annotatie door H.W.M. Nacinovic.

zij ook weer recht op studiefinanciering zou hebben. Aldus moest de studiefinanciering dus worden gezien als middelen waarover redelijkerwijs beschikt kon worden. De studiefinanciering moest dus ook gekort worden op de bijstand, ondanks dat deze niet daadwerkelijk werd ontvangen.

Uit de hiervoor aangehaalde zaak wordt duidelijk dat actief eigen onderzoek naar de scholingsmogelijkheden van de betreffende jongere de gemeente helpt bij de juiste toepassing van art. 13 lid 2 onderdeel c Participatiewet. Dat brengt ons tot het laatste onderdeel van dit artikel, de bewijslastverdeling.

BEWIJSLASTVERDELING

De wetgever is er daarentegen juist van uitgegaan dat de jongere zelf alle informatie levert waaruit blijkt of er voor hem nog scholingsmogelijkheden zijn. In dat licht moet ook de verplichting van art. 41 lid 5 Participatiewet worden gezien, de verplichting om documenten te verstrekken die het college kunnen helpen bij de beoordeling of er nog mogelijkheden zijn binnen het uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs. De jongere zal hier een serieuze inspanning moeten verrichten. Zo was het enkel overleggen van een folder van de universiteit onvoldoende, om aan te tonen dat de jongere serieus naar opleidingsmogelijkheden had gezocht.¹⁴

Toch kan niet uit het oog verloren worden dat de wetgever feitelijk alleen maar oog heeft gehad voor de aanvraagsituatie. En bij een aanvraag om bijstand, is het hoe dan ook al aan de aanvrager om de voor het vaststellen van het recht op bijstand benodigde gegevens te verstrekken. De beslissing op een aanvraag om bijstand is namelijk een begunstigend besluit, ook als de aanvraag wordt afgewezen.¹⁵ Als een uitsluitingsgrond echter wordt toegepast in andere dan aanvraagsituaties, leidt dat tot een beëindiging of intrekking van het recht op bijstand. En dan is er sprake van een belastend besluit.¹⁶ Bij belastende besluiten ligt de bewijslast juist bij het bestuursorgaan. Voor een deel is dit overigens een voorbijgaand vraagstuk. Het speelde vooral bij jongeren die op 1 juli 2012, toen de nieuwe uitsluitingsgrond van kracht werd, al bijstand hadden. Maar het kan zich ook nu nog voordoen. Bijvoorbeeld in gevallen waarin de vraag aan de orde komt of een bijstandsgerechtigde jongere die eerder niet in staat werd geacht een opleiding te volgen, nu wel een opleiding kan volgen. Of in gevallen waarin de jongere, na voltooiing van een opleiding waarvoor hij geen studiefinanciering kon ontvangen, nog een vervolgopleiding moet volgen.

14. Rb. Noord-Holland 19 augustus 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:7636.

15. CRvB 13 juli 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN2458.

16. Rb. Rotterdam ECLI:NL:RBROT:2014:2159.