

ALGEMENE TOELICHTING TOESLAGENVERORDENING WIJ

De Wet investeren in jongeren en de inkomensvoorziening

Op 1 oktober 2009 treedt de Wet investeren in jongeren (WIJ) in werking.

Doelstelling van deze wet is de duurzame arbeidsparticipatie in regulier werk van jongeren tot 27 jaar. Om dit te bereiken is in de wet een recht op een zogenaamd werkleeraanbod vastgelegd. Het werkleerrecht berust op de uitgangspunt dat jongeren die goed geschoold zijn en over voldoende kwalificaties beschikken gemakkelijker aan het werk zullen komen en daardoor zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien.

De WIJ verplicht gemeenten om te investeren in de arbeidsinschakeling van alle jongeren, ook bij een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daartoe moeten gemeenten jongeren in beginsel een werkleeraanbod doen. Afgeleide van het werkleeraanbod is een inkomensvoorziening voor jongeren vanaf 18 jaar als de jongere onvoldoende inkomsten heeft. Deze inkomensvoorziening is alleen beschikbaar als het werkleeraanbod wegens in de persoon van de jongere gelegen of niet verwijtbare omstandigheden zijnerzijds geen optie is, dit aanbod onvoldoende inkomsten genereert of er nog geen werkleeraanbod kan worden gedaan. De samenhang tussen het werkleeraanbod enerzijds en de inkomensvoorziening anderzijds is een bepalend element in de WIJ.

De relatie tussen werken/leren en een uitkering is fundamenteel anders dan in de WWB, waarbij het recht op bijstand vooropstaat met als afgeleide de plicht tot arbeidsparticipatie. Met de WIJ wordt een 'paradigmawisseling' beoogd: is het uitgangspunt in de WWB 'een uitkering, mits' in de WIJ is dit omgedraaid en geldt als uitgangspunt 'geen uitkering, tenzij'. Deze uitkering, de zogenaamde inkomensvoorziening, volgt in grote lijnen de WWB voor wat betreft de voorwaarden die aan het recht zijn verbonden en de normering die geldt voor de hoogte van deze voorziening.

Evenals in de WWB bestaat de inkomensvoorziening uit een rijksgeregeld deel (de norm) die binnen bepaalde grenzen verhoogd of verlaagd kan worden op grond van gemeentelijk beleid (toeslag en verlaging). Dit gemeentelijk beleid moet door de gemeenteraad in een verordening worden vastgelegd.

Relatie met de WWB

Met de inwerkingtreding van de WIJ is de WWB in beginsel afgesloten voor jongeren tot 27 jaar en kunnen deze jongeren in beginsel geen algemene bijstand meer ontvangen. Daartoe is de WWB op een aantal onderdelen aangepast en zou de Toeslagenverordening WWB een navenante wijziging moeten ondergaan. Op grond van het overgangsrecht (artikel 86 WIJ) blijft de WWB voor jongeren die op 30 september 2009 algemene bijstand ontvingen echter van toepassing totdat de algemene bijstand wordt beëindigd maar uiterlijk tot 1 juli 2010. Om die reden is een aanpassing van de Toeslagenverordening WWB aan de WIJ (nog) niet aan de orde. Dit zal eerst met ingang van 1 juli 2010 zijn beslag krijgen. Omdat niet uitgesloten kan worden dat zich in de tussentijd ontwikkelingen zullen voordoen die nopen tot een inhoudelijke wijziging van de Toeslagenverordening, is het thans nog te prematuur om een wijzigingsvoorstel voor de Toeslagenverordening WWB aan te bieden.

Bij het inrichten van de WIJ is op het punt van de inkomensvoorziening uitdrukkelijk ervoor gekozen zoveel mogelijk aansluiting te zoeken met de WWB, op onderdelen als de normensystematiek, de middelentoets, verlaging van bijstand en terugvordering en verhaal. Hoewel die aansluiting niet in alle opzichten volledig is gerealiseerd, is ten aanzien van het te voeren toeslagen- en verlagingenbeleid sprake van een identiek wettelijk kader als thans in de WWB. Normen die specifiek betrekking hebben op jong-meerderjarigen zijn uit de WWB overgeheveld naar de WIJ.

Omdat het oogmerk van de WIJ niet is geweest de normen van de inkomensvoorziening voor jongeren te verlagen is, gelet op de gewenste aansluiting met de WWB en uit overwegingen van uitvoerbaarheid, in deze Toeslagenverordening WIJ aansluiting gezocht bij het VNG-model van de Toeslagenverordening WWB.

Een toeslagenverordening Wet investeren in jongeren

Evenals in de WWB heeft de wetgever in de WIJ het college en de gemeenteraad afzonderlijke taken toebedeeld. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de WIJ, terwijl de gemeenteraad de opdracht heeft gekregen in een vijftal verordeningen regels vast te stellen, ondermeer met betrekking tot het verhogen en verlagen van de normen die voor de inkomensvoorziening gelden (artikel 12, eerste lid, sub e, WIJ). Deze regels moeten exclusief in een verordening worden vastgelegd, ter wille van de rechtszekerheid, aldus de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II 2008-2009, 31 775, nr. 3, p. 37). Aangenomen mag worden dat deze regelgevende bevoegdheid rechtens niet kan worden overgedragen aan het college.

De toeslagenverordening heeft een categoriaal karakter, dat wil zeggen dat voor een aantal categorieën uitkeringsgerechtigden de hoogte van de toeslag dan wel verlaging van de norm of de toeslag in de verordening is beschreven. Het is daarbij niet nodig c.q. mogelijk om alle mogelijke situaties uitputtend te beschrijven. In niet geregelde gevallen is het college immers bevoegd én verplicht om de inkomensvoorziening bij wijze van individualisering afwijkend vast te stellen (artikel 35, vierde lid, WIJ).

Normen, toeslagen en verlagingen

Uit overwegingen van uitvoerbaarheid heeft de wetgever ervoor gekozen om de normensystematiek die thans is vastgelegd in de WWB zoveel mogelijk over te nemen in de WIJ. Dat betekent enerzijds dat onderscheid is gemaakt tussen de normen die gelden voor jongmeerderjarigen (jongeren van 18 tot 21 jaar) en oudere jongeren (21 tot 27 jaar). Anderzijds zijn de normen voor beide leeftijdsgroepen identiek aan de normen die thans in de WWB voor beide groepen gelden. Hetzelfde geldt voor de normen die van toepassing zijn bij het verblijf in een inrichting. De overgang naar de WIJ leidt op dit onderdeel dus niet tot een wijziging van de financiële positie van de jongeren die afhankelijk worden van een inkomensvoorziening.

Zelfstandigen

Jongeren met een zelfstandig bedrijf of beroep komen niet in aanmerking voor een werkleeraanbod of inkomensvoorziening (artikel 23, eerste lid, onderdeel e, resp. artikel 42, eerste lid, onderdeel m, WIJ). Zij kunnen een beroep doen op de WWB. Dat geldt voor de voorbereidingskosten, de periodieke bijstand voor levensonderhoud en voor bedrijfskapitaal. Aandachtspunt bij de algemene bijstand voor levensonderhoud is wel dat voor die jongeren de normensystematiek uit de WIJ van toepassing is (zie artikel 58 WIJ).

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING OP DE TOESLAGENVERORDENING WIJ

Artikel 1

Evenals in de model-toeslagenverordening WWB is het begrip 'gehuwdennorm' omschreven, omdat het uitkeringsgebouw in de WIJ, inclusief toeslagen en verlagingen, voor 21- tot 27-jarigen daaraan is gerelateerd. Volstaan is met een

verwijzing naar artikel 28, tweede lid, sub e, WIJ. De daar genoemde gehuwdennorm is gelijk aan de gehuwdennorm genoemd in artikel 21, sub a, WWB.

Evenmin als in de WWB wordt het begrip 'woning' in de WIJ omschreven. Gelet op de analogie met de WWB mag aangenomen worden dat daarmee hetzelfde begrip is bedoeld als in de WWB, te weten het begrip 'woning', bedoeld in de Wet op de huurtoeslag, "een gebouwde onroerende zaak voor zover deze als zelfstandige woonruimte, onvrije etage dan wel andere onzelfstandige woonruimte is verhuurd, alsmede de onroerende aanhorigheden".

Het begrip 'woonkosten' is nader gedefinieerd, omdat dit van belang is voor de toepassing van artikel 5 (verlaging woonsituatie). Aangesloten is bij de begripsomschrijving die voorheen onder de vigeur van de Algemene Bijstandswet in het Besluit landelijke normering (tot 1996) was opgenomen.

Omdat een woning ook een woonwagen of woonschip kan zijn, is tevens verwezen naar artikel 3, zesde lid WWB, waarin deze woonruimtes met een woning worden gelijkgesteld.

Begrippen die in deze verordening worden gebruikt en niet nader zijn omschreven hebben dezelfde betekenis als in de WIJ. Zo wordt in deze verordening meerdere malen het begrip 'jongere' gebruikt. Artikel 2, eerste lid, WIJ omschrijft dit begrip. Onder jongere wordt verstaan: een hier te lande woonachtige Nederlander (of daarmee gelijkgestelde vreemdeling) 16 jaar of ouder doch jonger dan 27 jaar. Voor de toepassing van deze verordening wordt onder jongeren echter verstaan de jongeren in de leeftijd van 21 jaar of ouder maar jonger dan 27 jaar (zie ook artikel 2).

Facultatieve bepaling

Als aanvulling is een omschrijving van het begrip 'ouder' toegevoegd.

Artikel 3. Toeslagen

Op grond van artikel 35, tweede lid, sub a, WIJ is de gemeenteraad verplicht om te bepalen dat de toeslag 20 procent van de gehuwdennorm bedraagt voor de alleenstaande of alleenstaande ouder in wiens woning geen ander zijn hoofdverblijf heeft (onverminderd de mogelijkheid tot verlaging van norm of toeslag op andere gronden). Dit is vastgelegd in lid 1.

Ingeval in de woning een ander zijn hoofdverblijf heeft, wordt verondersteld dat er noodzakelijke kosten van het bestaan gedeeld kunnen worden (bijvoorbeeld huur en stookkosten). Zolang er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding moet er echter van worden uitgegaan dat niet alle kosten gedeeld kunnen worden. Een toeslag blijft op zijn plaats.

Evenals in de model-toeslagenverordening WWB is in deze verordening als uitgangspunt gekozen voor de zgn. forfaitaire variant voor het vaststellen van de hoogte van de toeslag. Forfaitair betekent dat niet de werkelijke bestaanskosten en de mate waarin deze in concreto gedeeld worden bepalend zijn voor de hoogte van de toeslag maar de enkele veronderstelling dat het delen van kosten mogelijk is. De meeste gemeenten hebben gekozen voor deze variant, omdat deze de meest efficiënte uitvoering oplevert en bovendien het minst fraudegevoelig is. In de jurisprudentie is de forfaitaire variant algemeen aanvaard (zie bijvoorbeeld CRvB 10 juli 2008, LJN: BD3700). In de toeslagenverordening is daarom gekozen voor een toeslag van 10 procent van de gehuwdennorm in het geval één ander in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. Als nog een ander zijn hoofdverblijf in de woning heeft

kunnen de kosten nog meer gedeeld worden. Daarom is in het derde lid bepaald dat de toeslag 5% bedraagt als er twee of meer medebewoners zijn. Als er nog meer anderen in de woning hun hoofdverblijf hebben, kan er niet zonder meer van worden uitgegaan dat het delen van kosten in nog sterkere mate mogelijk is, zodat bijvoorbeeld de toeslag op nihil zou kunnen worden gesteld. Dat is voorbehouden aan de situatie dat *alle* bestaanskosten gedeeld worden, nl. bij een gezamenlijke huishouding.

Daarnaast is de mogelijkheid opgenomen om jongeren die een woning delen met een ouder een lagere toeslag toe te kennen dan jongeren die een woning delen met een ander. Het betreft hier feitelijk jongeren die hun hoofdverblijf hebben bij (één van de) ouders. In dat geval mag aangenomen worden dat de mogelijkheid om bestaanskosten te delen in het algemeen groter zal zijn dan in andere gevallen (zie ook CRvB 2 maart 1999, JABW 1999/61 en 69).

Volledigheidshalve moet hier nog worden opgemerkt dat in de uitzonderlijke situatie dat de medebewoner over geen enkele vorm van inkomen beschikt (bijv. de inwonende uitgeprocedeerde) de verlaging van de toeslag vanwege medebewoning niet kan worden toegepast. De medebewoner kan dan immers daadwerkelijk geen bijdrage in de kosten leveren, waardoor er dus ook geen voordeel is voor de betrokkene (CRvB 4 maart 2003, 00/3534 NABW en 02/3129 NABW).

Artikel 4. Verlaging gehuwden

Artikel 4 vormt het spiegelbeeld van artikel 3. Waar de norm voor een alleenstaande (ouder) wordt verhoogd met 10% als een woning gedeeld wordt met een ander, is dit ook gerealiseerd voor gehuwde jongeren in dezelfde situatie. De jongeren kunnen in dat geval namelijk ook kosten delen met een ander en daarom is een verlaging op zijn plaats. Zijn er meerdere personen waarmee de bestaanskosten van de gehuwden kunnen worden gedeeld, dan kan de verlaging worden verhoogd. Hetzelfde geldt voor eerstegraads bloedverwanten, zie de toelichting op artikel 3.

Artikel 5. Verlaging woonsituatie

Als aan een woning geen woonkosten verbonden zijn, is sprake van lagere bestaanskosten dan in andere gevallen. Artikel 32 WIJ opent om die reden de mogelijkheid om de norm of de toeslag te verlagen. Dat is in artikel 5 gerealiseerd. Het bepaalde onder a leidt ertoe dat de norm of toeslag met 15% wordt verlaagd als de jongere geen woonlasten betaalt. Dat kan zich voordoen bij krakers, of als de woonkosten worden betaald door een derde, bijv. de ouders of de ex-partner. Onder woonkosten wordt in dit verband verstaan de huur of, als de jongere een eigen woning bewoont, de verschuldigde hypotheekrente en de aan het eigendom verbonden zakelijke lasten alsmede een naar omstandigheden vast te stellen bedrag voor onderhoud (CRvB 6 november 2001, nrs. 99/7 en 99/29 NABW).

Wordt de norm of toeslag verlaagd omdat de jongere geen woonlasten heeft en is hij daarnaast medebewoner, zodat de toeslag ook nog eens op die grond verlaagd wordt, dan kan dit spoedig als een te ver gaande vorm van verlaging van de uitkering worden aangemerkt, gelet op het totale effect van de dubbele verlaging (zie CRvB 27 mei 2008, LJN: 2698). Op grond van het individualiseringsbeginsel zal de verlaging dan beperkt moeten worden.

Artikel 6. Verlaging schoolverlaters

De schoolverlatersverlaging van artikel 33 WIJ is blijkens de toelichting op dat artikel bedoeld om de schoolverlater gedurende het eerste half jaar niet in een veel betere financiële positie te brengen als toen hij nog aangewezen was op studiefinanciering of een tegemoetkoming krachtens de WTOS. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt naar een (voormalig) uit- of thuiswonende student. Opmerking verdient nog dat bij gehuwden die beiden schoolverlater zijn, de verlaging niet verdubbeld wordt. Deze blijft dan 20%. Wel is denkbaar, dat de periode waarover de verlaging wordt toegepast, verlengd wordt, als beide partners na elkaar schoolverlater worden. Wordt naast de schoolverlatersverlaging ook een verlaging toegepast i.v.m. medebewoning dan kan dit spoedig tot gevolg kan hebben dat de totale verlaging te groot is en aanpassing behoeft, gelet op het individualiseringsbeginsel. Dat kan afgeleid worden uit CRvB 12 mei 2009, LJN: BI5349. Als de schoolverlater voor beëindiging van de studie studiefinanciering WSF2000 ontving naar de norm van uitwonende student, dan moet de inkomensvoorziening minimaal op die norm worden vastgesteld.

Artikel 7. Verlaging toeslag alleenstaanden van 21 en 22 jaar

Artikel 34 WIJ geeft het college de bevoegdheid om een verlaging toe te passing indien het van oordeel is, dat gezien de hoogte van het minimum jeugdloon er een drempel zou kunnen zijn om werk te aanvaarden. Aangezien het minimum jeugdloon voor een 21-jarige lager is dan dat voor een 22-jarige ligt het voor de hand om voor een 21-jarige een grotere verlaging toe te passen dan voor een 22-jarige.

In het tweede lid wordt geregeld, dat -overeenkomstig het bepaalde in artikel 34 WIJ- de verlaging voor een 21- of 22-jarige alleen kan plaatsvinden op de toeslag van artikel 33 WIJ.

In het derde lid wordt uitvoering gegeven aan de verplichting van artikel 35, tweede lid, sub b, WIJ om in de verordening vast te stellen dat de schoolverlatersverlaging niet gelijktijdig kan worden toegepast met de verlaging voor 21- en 22-jarigen. Voor het met voorrang toepassen van de schoolverlatersverlaging is gekozen, omdat een 21- of 22-jarige schoolverlater niet beter af is op grond van dit artikel dan een 23-jarige schoolverlater op grond van artikel 6 van de Toeslagenverordening.

Artikel 8. Anti-cumulatiebepaling

De verschillende verlagingen in de Toeslagenverordening zien op verschillende omstandigheden bij de jongere en kunnen elk afzonderlijk als redelijk worden aangemerkt. Zonder dit artikel zou dat echter kunnen betekenen, dat het college de inkomensvoorziening vanwege deze samenloop dermate laag zou moeten vaststellen, dat er feitelijk geen sprake meer zou zijn van een toereikende uitkering. In voorkomende gevallen zou het college op grond van artikel 35, vierde lid, WIJ de inkomensvoorziening hoger moeten vaststellen.

Daarom is er voor gekozen om reeds in de Toeslagenverordening een absoluut minimumbedrag vast te leggen, waarop het college de norm (inclusief eventuele toeslag en verlagingen) tenminste moet vaststellen. Dat laat onverlet dat in concrete omstandigheden het bij samenloop ook denkbaar is dat de norm hoger moet worden vastgesteld. Zie bijv. de hierboven beschreven jurisprudentie t.a.v. de samenloop van een verlaging i.v.m. medebewoning en het ontbreken van woonkosten (CRvB 27 mei 2008, LJN: 2698) en de samenloop van een schoolverlatersverlaging en een verlaging i.v.m. medebewoning (CRvB 12 mei 2009, LJN: BI5349).

Het individualiseringsbeginsel kan dus met zich meebrengen dat bij samenloop ook bij een resterende norm die boven de in dit artikel genoemde percentages ligt, al

aanleiding is om tot verhoging daarvan over te gaan, gelet op alle omstandigheden van de jongere.

Aan de verplichting van artikel 35, tweede lid, sub b, WIJ, t.w. dat in de Toeslagenverordening wordt vastgelegd dat de schoolverlatersverlaging (artikel 33 WIJ) en de leeftijdsverlaging (artikel 34 WIJ) niet gelijktijdig mogen worden toegepast, wordt reeds voldaan door de formulering van artikel 7 van de Toeslagenverordening.