

Toelichting op de verordening

Algemeen:

De Wet investeren in jongeren (WIJ) verplicht gemeenten om tijd en middelen vrij te maken voor de arbeidsparticipatie van jongeren tot 27 jaar, ook als het gaat om jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daartoe dienen gemeenten aan jongeren vanaf 16 jaar een werkleeraanbod te doen. Daar kan een inkomensvoorziening tegenover staan als de jongere buiten eigen schuld geen of onvoldoende inkomsten ontvangt. De samenhang tussen het werkleeraanbod en de inkomensvoorziening is een van de pijlers van de WIJ.

Evenals in de WWB bestaat de inkomensvoorziening uit een rijksgereregeld deel (de norm), die binnen bepaalde grenzen verhoogd of verlaagd kan worden op grond van het gemeentelijk beleid inzake toeslagen en verlagingen. Dit beleid dient door de gemeenteraden, ter wille van de rechtzekerheid, in een verordening te worden vastgelegd.

Met de inwerkingtreding van de WIJ is de WWB 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 dient ook de Toeslagenverordening WWB op termijn gewijzigd te worden. Op grond van het overgangsrecht (art. 86 van de wet) blijft de WWB van toepassing op jongeren die op 30 september 2009 algemene bijstand ontvingen tot het moment waarop de algemene bijstand wordt beëindigd, uiterlijk op 30 juni 2010. Dan moet de WWB- toeslagenverordening zijn aangepast.

De toeslagenverordening heeft een categoriaal karakter. Dat wil zeggen dat voor een aantal categorieën uitkeringsgerechtigden de hoogte van de toeslag en de verlaging van norm in de verordening is beschreven. Het is niet nodig om alle situaties uitputtend te beschrijven. In niet geregelde gevallen is het college bevoegd en verplicht om de inkomensvoorziening bij wijze van individualisering vast te stellen op grond van artikel 35, lid 4 van de wet.

De wetgever heeft uit overwegingen van uitvoerbaarheid ervoor gekozen om zoveel mogelijk de normensystematiek van de WWB over te nemen. Dat wil zeggen dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de normen voor jongeren van 18 tot 21 jaar en jongeren van 21 tot 27 jaar. Ook zijn de normen voor beide leeftijdsgroepen gelijk aan de thans geldende normen binnen de WWB.

Normen

Voor personen van 21 tot en met 26 jaar gelden drie basisnormen:

1. Gehuwden: 100% van het minimumloon; is de gehuwdennorm;
2. Alleenstaande ouders: 70% van de gehuwdennorm;
3. Alleenstaanden: 50% van de gehuwdennorm.

Voor jongeren van 18 tot 21 jaar gelden de huidige WWB - normen, die zijn afgestemd op de kinder-bijslag. Deze normen kunnen zonodig worden aangevuld met bijzondere bijstand, voor zover de middelen van de ouders niet toereikend zijn of als de onderhoudsplicht van de ouders niet te gelde gemaakt kan worden. Artikel 12 WWB blijft voor deze groep van toepassing. Voor gehuwden waarvan één van de partners 18 tot 21 jaar is en de ander 21 tot 27 jaar, gelden dezelfde normen als in de WWB voor partners in de leeftijd van 21 tot 65 jaar.

Toeslagen en verlagingen

Voor jongeren in de leeftijd van 21 tot 27 jaar geldt dat de normen onder dezelfde voorwaarden als in de WWB verhoogd of verlaagd kunnen worden. Het betreft de verplichting om de norm voor alleenstaanden en alleenstaande ouders te verhogen met een toeslag als deze een woning bewonen zonder medebewoner. De toeslag bedraagt dan het maximale bedrag van 20% van de gehuwden-norm in de toepasselijke leeftijdscategorie omdat de kosten van het bestaan niet gedeeld kunnen worden met iemand anders.

Een verlaging is van toepassing voor de norm van gehuwden als er sprake is van medebewoning. Voorts kan een lagere toeslag worden gegeven of de norm worden verlaagd als de woonsituatie lagere kosten met zich meebrengt, bijvoorbeeld als de ouders de huur betalen of als de jongere een kraakpand bewoont. Betreft het een schoolverlater dan wordt gedurende de eerste zes maanden de norm of toeslag verlaagd. Om de inkomensvoorziening in de pas te laten lopen met het wettelijk minimum jeugdloon, vindt een verlaging plaats van de norm voor een 21-jarige.

Ook voor gehuwde jongeren waarvan één van de partners in de leeftijdsgroep van 18 tot 21 jaar en de ander in de leeftijd van 21 tot 27 jaar zit, geldt dat de norm verlaagd kan worden. Dit geldt ook voor het geval beide partners in de leeftijdsgroep 18 tot 21 jaar zitten. Niettemin wordt in dit laatste geval een verlaging niet opportuin geacht, want de normen voor deze categorie jongeren zijn immers al lager vastgesteld, vanwege de (vaak theoretische) onderhoudsplicht van ouders. Het verder verlagen van deze normen kan er toe leiden dat de inkomsten van deze jongeren onder het bestaansminimum terechtkomen.

Gehuwde jongeren van 21 tot 27 jaar met een niet- rechthebbende partner

Heeft de jongere van 21 tot 27 jaar een partner van 27 jaar of ouder, dan is de norm gelijk aan die voor een alleenstaande of alleenstaande ouder (art. 28 lid 1, sub c van de wet). Dit geldt ook als de partner wel onder de categorie jongere valt, maar door bijvoorbeeld detentie of onrechtmatig verblijf geen recht heeft. Naar de letter van de wet is er geen recht op toeslag voor een jongere met een niet-rechthebbende partner. Er mag echter worden aangenomen dat, gezien de jurisprudentie die ontwikkeld is onder de Abw en WWB en gezien de wens van de wetgever om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de WWB, ook gehuwde jongeren die voor de normering gelijkgesteld worden aan een alleenstaande of alleenstaande ouder, onder omstandigheden en gezien het individualiserings-beginsel, recht kunnen hebben op een toeslag. Heeft de niet-rechthebbende partner geen of een zeer laag inkomen dan dient de toeslag, volgens uitspraken in het kader van de WWB, 20% van de gehuwdennorm te bedragen (CRvB 4 maart 2003).

Als de partner niet in aanmerking komt voor de WIJ, maar een WWB- uitkering ontvangt, is er geen aanleiding een toeslag toe te kennen. Beiden kunnen immers nooit meer dan 100% van de bijstands-norm voor gehuwden ontvangen. Omdat beide partners dan aanspraak hebben op de norm die voor een alleenstaande geldt, kan een verlaging wegens medebewoning formeel gezien niet plaatsvinden, omdat deze beperkt is tot de gehuwdennorm. Het is in dat geval wel mogelijk om artikel 18, eerste lid van de WWB toe te passen en de norm van de bijstandspartner te verlagen.

Voor de situatie waarin beide partners ten laste komende kinderen hebben, is een aparte regeling getroffen. Dan geldt voor de jongere partner *de gehuwdennorm* die bij zijn leeftijd past (art. 28, lid 4 van de wet). Omdat daar de gehuwdennorm aan de orde komt, is verlaging van de norm wegens medebewoning wel mogelijk. De algemene bijstand die de bijstandspartner ontvangt, moet op die norm in mindering worden gebracht.

Berekening toepasselijke uitkering

Net als in de WWB dient de verlaging met voorrang toegepast te worden op de toeslag en dan pas op de norm. Bovenstaande in acht nemend kan de hoogte van de normuitkering voor jongeren als volgt worden berekend:

1. Norm;
 - a. Optellen toeslag (alleen bij alleenstaanden en alleenstaande ouders);
- OF
- b. Verstrekken lagere toeslag wegens het delen van een woning met anderen (alleen bij gehuwden)
2. Verlaging wegens woonsituatie;
- 3 a. Korten met verlaging schoolverlater
- OF
- 3 b. Korten met verlaging voor 21- jarige alleenstaanden op het (restant van) de toeslag.

De verlagingen onder stap 3a en 3b mogen nooit gelijktijdig worden toegepast. De Toeslagenverordening geeft aan welke verlaging geldt.

Als de uitkomst van de berekening leidt tot een lager bedrag aan inkomensvoorziening dan de normen genoemd in het anticumulatieartikel (art. 8), dan wordt het bedrag vastgesteld op de van toepassing zijnde minimumhoogte.

Zelfstandigen

Jongeren met een zelfstandig bedrijf of beroep komen niet in aanmerking voor een werkleeraanbod of inkomensvoorziening (art. 32, lid 1, sub e, resp. art. 42, lid 1 sub m van

de wet). Zij kunnen een beroep doen op de WWB voor de voorbereidingskosten, de periodieke bijstand voor levensonderhoud en voor bedrijfskapitaal. Wel geldt bij de algemene bijstand voor levensonderhoud van deze jongeren de normensystematiek van de WIJ (zie artikel 58 van de wet, waarin de WWB op een aantal punten wordt gewijzigd).

Toelichting per artikel

Artikel 1 Begrippen

Een aantal begrippen worden hier gedefinieerd omdat zij niet in de wet zelf worden omschreven. Het begrip “gehuwdennorm” verdient vermelding omdat het uitkeringstelsel in de wet, inclusief toeslagen en verlagingen daaraan is gerelateerd. De gehuwdennorm komt overeen met die van artikel 21, sub c, WWB.

Het begrip “woning” heeft in deze verordening dezelfde betekenis als in de WWB: “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 omschreven in verband met de toepassing van een verlaging, genoemd in artikel 5 van deze verordening. Een woonwagen of woonschip wordt gelijkgesteld met een woning, conform het bepaalde in de WWB.

Het begrip “jongere” wordt niet gedefinieerd omdat dit in de wet zelf reeds gebeurt. Daar wordt onder een jongere verstaan “een hier te lande woonachtige Nederlander (of daarmee gelijkgestelde vreemdeling) van 16 jaar of ouder doch jonger dan 27 jaar”. Voor de toepassing van deze verordening wordt onder jongere echter verstaan de jongere in de leeftijd van 21 jaar of ouder doch jonger dan 27 jaar (zie artikel 2).

Omdat de definitie van “schoolverlater” nogal gevoelig is voor veranderingen is deze niet opgenomen in de verordening zelf. Onder dit begrip wordt de persoon verstaan die recent de deelname aan onderwijs of beroepsopleiding heeft beëindigd, waarbij voor het onderwijs of de beroepsopleiding aanspraak bestond op studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000 of op een tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en de schoolkosten op grond van hoofdstuk 4 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

Artikel 3 Toeslagen

De gemeente is verplicht om de 20% toeslag toe te passen als geen ander persoon in de woning zijn hoofdverblijf heeft. Als wel een ander in de woning zijn hoofdverblijf heeft, dan kan men ervan uitgaan dat kosten als huur en verwarming gedeeld kunnen worden. Zolang er echter geen sprake is van een gezamenlijke huishouding, moet worden aangenomen dat niet alle kosten kunnen worden gedeeld en is een toeslag op zijn plaats.

De toeslag bedraagt 10 procent van de gehuwdennorm voor de alleenstaande of alleenstaande ouder die met één of meer anderen zijn hoofdverblijf in dezelfde woning heeft, waarbij die anderen worden geacht een bijdrage te kunnen leveren in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Bepalend is namelijk of de medebewoner bij kan dragen in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Het feit dat hij daar woont is niet voldoende, dit mede met het oog op de (aanstaande) Wet inkomensachteruit-gang alleenstaande ouder op basis waarvan het kind met studiefinanciering niet wordt geacht een bijdrage te kunnen leveren aan de noodzakelijke kosten van het bestaan.

Er is niet voor gekozen om bij meerdere bewoners de toeslag verder te verlagen, dit uit overwegingen van efficiëntie en om aan te sluiten bij de huidige WWB – toeslagenverordening, zoals van kracht sinds 1 juli 2006. Ook is er niet voor gekozen om een jongere die inwoont bij zijn ouder(s) een afwijkende toeslag toe te kennen.

In de uitzonderlijke situatie dat de medebewoner over geen enkele vorm van inkomen beschikt, bijvoorbeeld omdat het een uitgeprocedeerde betreft, kan geen verlaging van de toeslag plaatsvinden. Hij kan immers niet daadwerkelijk bijdragen aan de kosten (CRvB 4 maart 2003).

Artikel 4 Verlaging gehuwden

Dit artikel is het spiegelbeeld van artikel 3. Waar de norm voor een alleenstaande (ouder) wordt verhoogd met 10% als een woning wordt gedeeld met een andere, is dit ook het geval voor gehuwde jongeren in dezelfde situatie. De jongeren kunnen dan kosten delen met een ander en daarom is een verlaging aan de orde. Van belang daarbij is de vraag of de medebewoner bij kan dragen. Het enkele feit dat hij daar woont is niet volledig bepalend, dit mede met het oog op veranderende wetgeving op basis waarvan het kind met

studiefinanciering niet wordt geacht een bijdrage te kunnen leveren aan deze noodzakelijke kosten van het bestaan.

Uit overwegingen van efficiëntie is niet gekozen voor een verdere opdeling in percentages als er sprake is van meerdere medebewoners.

Ook hier geldt dat in de uitzonderlijke situatie dat de medebewoner over geen enkele vorm van inkomen beschikt, bijvoorbeeld omdat het een uitgeprocedeerde betreft, er geen verlaging kan plaatsvinden omdat de medebewoner niet daadwerkelijk kan bijdragen aan de noodzakelijke kosten van het bestaan (CRvB 4 maart 2003).

Artikel 5 Verlaging woonsituatie

Er is gekozen voor een korting van 10% omdat dit percentage overeenkomt met de minimale woonlasten welke verondersteld worden in de norm te zijn begrepen.

Artikel 6 Verlaging schoolverlaters

Deze verlaging is bedoeld om de schoolverlater het eerste halfjaar niet in een veel betere financiële positie te brengen als toen hij inkomsten had uit studiefinanciering of de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos). Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen (voormalig) in- of uitwonende studenten. Ook speelt de overweging mee dat de korting voor de schoolverlater een stimulans kan zijn om zo spoedig mogelijk een plaats op de arbeidsmarkt te veroveren.

Als beide partners schoolverlaters zijn, dan wordt de verlaging niet verdubbeld, maar blijft deze 20%. Als beide partners na elkaar schoolverlaters worden, dan kan wel de periode worden verlengd waarover de verlaging wordt toegepast.

Wordt er behalve de schoolverlatersverlaging ook een korting wegens medebewoning toegepast, dan kan, gelet op het individualiseringsbeginsel, de totale verlaging te groot worden. Zo blijkt uit juris-prudentie dat als de schoolverlater studiefinanciering naar de norm van een uitwonende student ontving, de inkomensvoorziening minstens op die hoogte dient te worden vastgesteld. (CRvB 12 mei 2009).

Artikel 7 Verlaging 21-jarigen

Artikel 34 geeft de mogelijkheid om een verlaging toe te passen als men van oordeel is dat de hoogte van het minimumjeugdloon een drempel vormt om werk te aanvaarden. De huidige verhouding tussen het minimumjeugdloon en de uitkering voor een alleenstaande met een maximale toeslag van 20% is dusdanig dat de 21-jarige meer verdient door toepassing van deze uitkeringsnorm dan door aan het werk te gaan tegen het minimumjeugdloon. Om deze verhouding recht te trekken wordt voor alleenstaanden van 21 jaar gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot verlaging.

Het derde lid wijst op de wet waarin is vastgelegd dat jegens een jongere niet tegelijk gebruik gemaakt kan worden van de bevoegdheden bedoeld in artikelen 33 en 34. Daarbij wordt de schoolverlaters-verlaging met voorrang toegepast, zodat een schoolverlater van 21 of 22 jaar, niet beter af is op grond van artikel 35 van de wet dan een schoolverlater van 23 jaar op grond van artikel 6 van deze verordening.

Artikel 8 Anticumulatie

Alle verlagingen zien op verschillende omstandigheden en zijn per stuk redelijk te noemen. Bij toepassing van verscheidene - op zichzelf terecht - verlagingen ineens kan het gebeuren dat er geen sprake meer is van een toereikende inkomensvoorziening. Daarom is ervoor gekozen om absolute minimumpercentages vast te leggen in deze verordening, overeenkomstig het schema van de WWB- toeslagenverordening. De genoemde percentages zijn daarbij geen doel waarnaar gestreefd dient te worden, dat wil zeggen dat het niet de bedoeling is om de norm zo laag mogelijk vast te stellen. Het individualiseringsbeginsel en de jurisprudentie zijn vaak aanleiding om tot verhoging over te gaan, gelet op alle omstandigheden van de jongere, ook als de resterende norm boven de genoemde percentages ligt.

De overige artikelen behoeven geen toelichting.