

Algemene toelichting toeslagen- en verlagingenverordening WIJ 2010

De Wet Investeren in Jongeren en de Inkomensvoorziening

Op 1 oktober 2009 is de Wet investeren in jongeren (WIJ) in werking getreden. 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 het 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 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 naventante 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 jongmeerderjarigen 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. Op verschillende onderdelen zijn alternatieve bepalingen opgenomen om recht te doen aan de lokale verscheidenheid in beleid.

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.

Normen

In Hoofdstuk 4 van de WIJ ('Recht op inkomensondersteuning') zijn de normen vastgelegd die gelden voor de verschillende leefsituaties (artikelen 26 t/m 29 WIJ). Voor personen van 21 jaar tot en met 27 jaar bestaat een drietal basisnormen (artikelen 26, 27 en 28 WIJ), te weten:

1. gehuwden: 100% van het wettelijk minimumloon (= de gehuwdennorm)
2. alleenstaande ouders: 70% van de gehuwdennorm
3. alleenstaanden: 50% van de gehuwdennorm

Voor jongeren in de leeftijd van 18 tot 21 jaar geldt de huidige WWB-normering, die is afgestemd op de kinderbijslag (artikelen 26, sub a en 27, sub a, WIJ). Deze normen kunnen eventueel worden aangevuld met bijzondere bijstand, voor zover de middelen van de ouders niet toereikend zijn dan wel de onderhoudsplicht van de ouders niet te gelde gemaakt kan worden. Artikel 12 WWB blijft voor deze groep onverkort van toepassing.

Voor jongeren waarvan één van de partners zich in de leeftijdsgroep 18 tot 21 jaar bevindt en de ander in de groep 21 tot 27 jaar, gelden eveneens identieke normen als thans 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 verhoogd en/of verlaagd kunnen worden onder dezelfde voorwaarden als thans in de WWB is vastgelegd. Kort gezegd betreft het de verplichting om de norm voor alleenstaanden en alleenstaande ouders te verhogen met een toeslag als deze een woning bewonen zonder medebewoner. Omdat de kosten van het bestaan dan niet gedeeld kunnen worden met een ander bedraagt de toeslag het maximale bedrag, zijnde 20% van de norm voor gehuwden in die leeftijdscategorie. Kunnen de bestaanskosten wel met een ander gedeeld worden dan kan de toeslag worden verlaagd. Het college is overigens niet verplicht om bij de verlening van een toeslag rekening te houden met lagere bestaanskosten maar kan er ook voor kiezen om alle alleenstaanden en alleenstaande ouders, zonder nader onderscheid, de maximale toeslag te verstrekken (zie voor de WWB Kamerstukken II 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 52 en 53).

De bevoegdheid om de uitkering te verlagen bij medebewoning geldt ook voor de norm voor gehuwden. Voorts kan de norm of toeslag worden verlaagd als de woonsituatie, los van medebewoning, lagere bestaanskosten met zich meebrengt. Daarnaast is verlaging van de norm of toeslag mogelijk als de jongere een schoolverlater is. Ten slotte kan het college bij een 21- of 22-jarige alleenstaande de toeslag verlagen om de uitkering in de pas te laten lopen met het wettelijk minimumjeugdloon. De

laatstgenoemde verlagingen kunnen niet in combinatie met elkaar worden toegepast. Binnen de gestelde randvoorwaarden staat het de gemeenten in beginsel vrij om eigen beleid te voeren over de hoogte van de toeslagen en verlagingen. Er bestaat geen wettelijke verplichting om de norm en/of toeslag te verlagen.

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. De WIJ sluit dit, evenmin als de WWB, uit. Dit geldt evenzeer voor het geval beide partners in de leeftijdsgroep 18 tot 21 jaar zitten. Ook de voor hen geldende norm kan verlaagd worden. Niettemin wordt dit niet opportuun geacht. 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 spoedig toe leiden dat deze jongeren onder het bestaansminimum terechtkomen. Bovendien maakt categoriale verlaging op deze groep jongeren de toch al behoorlijk complexe normensystematiek nog ingewikkelder.

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

Voor jongeren van 21 tot 27 jaar met een oudere partner, geldt dat de norm gelijk is aan de norm die voor een alleenstaande of alleenstaande ouder geldt (artikel 28, eerste lid, sub e, resp. 28, tweede lid, sub e, WIJ). Personen van 27 jaar of ouder komen immers niet in aanmerking voor een inkomensvoorziening in het kader van de WIJ. De norm alleenstaande of alleenstaande ouder geldt ook als de andere partner om andere redenen (bijv. in geval van detentie) geen recht heeft op een inkomensvoorziening (artikel 28, derde lid, WIJ). De mogelijkheid om de norm voor een alleenstaande (ouder) te verhogen met een toeslag is in de WIJ echter beperkt tot de jongere die *feitelijk* alleenstaande (ouder) is (artikel 30, eerste lid, in verbinding met 26, sub b en 27, sub b, WIJ). Naar de letter bestaat dus voor de gehuwde met niet-rechthebbende partner geen recht op toeslag. Niettemin mag, gegeven de wens van de wetgever om e.e.a. zoveel mogelijk conform de WWB te regelen en met een beroep op de jurisprudentie die gevormd is onder de WWB en Abw, worden aangenomen dat ook gehuwde jongeren die voor de normering worden gelijkgesteld met een alleenstaande (ouder), onder omstandigheden recht kunnen hebben op een toeslag, mede gelet op het individualiseringsbeginsel, dat binnen de WIJ klaarblijkelijk ook een rol speelt op het punt van normen, toeslagen en verlagingen (artikel 35, vierde lid, WIJ; zie m.b.t. de bijstand bijvoorbeeld CRvB 12 december 1995, JABW 1996/40). Heeft de niet-rechthebbende partner geen of een zeer laag inkomen en is geen sprake van medebewoning, dan zal de toeslag, naar analogie van de WWB, in beginsel zelfs 20% van de gehuwdennorm moeten bedragen (CRvB 4 maart 2003, LJN: AF6326).

Als de niet-rechthebbende partner een WWB-uitkering ontvangt, is er geen aanleiding om een toeslag te verstrekken. Dat geldt evenzeer voor de bijstandsgerechtigde partner. Beiden kunnen immers nimmer een uitkering ontvangen die samen meer bedraagt dan 100% van de bijstandsnorm voor gehuwden. Omdat beide partners dan aanspraak hebben op de norm die voor een alleenstaande geldt, betekent dit tegelijkertijd dat een verlaging in verband met medebewoning formeel gezien niet mogelijk is, omdat deze beperkt is tot de gehuwdennorm (als bedoeld in artikel 28, eerste/tweede lid onderdeel d WIJ). In voorkomende gevallen is het in dat geval mogelijk met toepassing van artikel 18, eerste lid, WWB de bijstandsnorm van de bijstandsgerechtigde partner te verlagen.

Voor de situatie dat beide partners ten laste komende kinderen hebben, is een specifieke regeling getroffen. Dan geldt voor de jongere partner de *gehuwdennorm* die bij zijn leeftijd past (artikel 28, vierde lid, WIJ). Omdat daar expliciet over gehuwdennorm wordt gesproken, is verlaging van die norm wegens medebewoning, wel mogelijk. De algemene bijstand die de bijstandsgerechtigde partner ontvangt, moet vervolgens daarop in mindering worden gebracht.

Berekening toepasselijke uitkering

In de WIJ is evenmin als in de WWB voorgeschreven, dat in gevallen waarin zowel de toeslag als de norm verlaagd kunnen worden, de verlaging met voorrang op de toeslag dient plaats te vinden. Het bij voorrang toepassen van de verlaging op de toeslag blijft ook in de WIJ de aangewezen volgorde. In de praktijk leidt dit overigens alleen bij de combinatie verlaging wegens woonsituatie en leeftijdsverlaging (een andere verlaging is niet mogelijk in combinatie met de leeftijdsverlaging) tot verschillende uitkomsten. Vorenstaande in acht nemend kan de hoogte van de normuitkering voor jongeren als volgt worden berekend:

1. Norm;

2a. Optellen toeslag (alleen bij alleenstaanden en alleenstaande ouders)

OF

2b. Kortten met verlaging wegens het delen van een woning met anderen (bij gehuwden)

3. Kortten met verlaging wegens woonsituatie;

4a. Kortten met verlaging schoolverlater

OF

4b. Kortten met verlaging voor 21- en 22-jarige alleenstaanden op (het restant van) de toeslag.

De verlagingen onder stap 4a en 4b mogen nooit gelijktijdig worden toegepast. De Toeslagenverordening geeft aan welke verlaging geldt.

Leidt de uitkomst tot een lager bedrag aan bijstand dan de gestelde minima in artikel 8 van de Toeslagenverordening, dan moet het college de bijstand vaststellen op de van toepassing zijnde minimum hoogte volgens dit artikel.

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).