

TOELICHTING

1 Inleiding

Bij de beoordeling of iemand aanspraak kan maken op bijstandverlening door de overheid staat steeds de vraag centraal of de belanghebbende in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te raken dat hij niet over de middelen beschikt om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Ook ten aanzien van degene die in het bezit is van een zelf bewoonde eigen woning kunnen, vooral als gevolg van langdurige werkloosheid, dergelijke omstandigheden zich voordoen. Een eigen woning vertegenwoordigt evenwel een bepaald vermogen dat, na aftrek van de eventuele schulden die erop rusten, soms aanzienlijk zal zijn. Men beschikt dan over middelen die, gelet op het complementaire karakter van de Participatiewet, in aanmerking moeten worden genomen, zodat strikt genomen geen aanleiding is voor de verlening van bijstand. Sinds 1970, toen artikel 7a in de Algemene bijstandswet (ABW) werd opgenomen, is het wettelijk uitgangspunt dat dergelijke middelen, vanwege hun specifieke karakter, bijstandverlening niet horen uit te sluiten. Het gaat immers om middelen waarover de belanghebbende vaak niet kan beschikken om in zijn bestaan te voorzien, tenzij deze de woning buiten de bijstand verder bezwaart of te gelde maakt. Het eerste is niet altijd realiseerbaar, omdat een potentiële kredietverstrekker ook naar het inkomen zal kijken. Het tweede betekent dat vervangende huisvesting mogelijk moet zijn. Afgezien hiervan is het in een aantal gevallen niet redelijk te verlangen dat een zelf bewoonde eigen woning te gelde wordt gemaakt of (verder) wordt bezwaard. Voor deze situatie is daarom de mogelijkheid ingevoerd van bijstandverlening in de vorm van een geldlening onder verband van hypotheek, de zogenaamde krediethypotheek.

Artikel 50 van de Participatiewet geeft aan dat algemene bijstand wordt verleend aan de eigenaar van een door deze zelf of zijn gezin bewoonde woning als tegeldemaking, bezwaring of verdere bezwaring in redelijkheid niet kan worden verlangd.

2 Algemene Toelichting

2.1 Algemeen

De drempel waarboven krediethypotheek aan de orde kan zijn, is opgenomen in artikel 34 lid 2 van de PW. De verplichting tot rentebetaling is niet vanaf het begin aanwezig; alleen als sprake is van schuldige nalatigheid ten aanzien van de aflossing, geldt er wel een renteverplichting. Ook wordt rente in rekening gebracht als na verkoop van de woning niet direct wordt afgerekend. Op deze wijze wordt voorrang gegeven aan het aflossen van de geldlening.

De aflossingsperiode bedraagt ten hoogste tien jaar. Door het ontbreken van de renteverplichting ontstaat immers de ruimte voor het relatief snel aflossen van de lening. Zo wordt de termijn waarin men nog de gevolgen ervaart van de periode waarin men op bijstand was aangewezen, aanzienlijk bekort. Dit bevordert het streven om het herstel in de zelfstandige bestaansvoorziening.

Het beperken van de aflossingsperiode betekent niet dat in alle gevallen de geldlening binnen tien jaar volledig zal zijn terugbetaald. Er wordt immers rekening gehouden met de hoogte van het inkomen na de bijstandsperiode. Wanneer na tien jaar niet het volledige geleende bedrag blijkt te zijn afgelost, wordt het restant in ieder geval afgerekend bij verkoop of vererving van de woning.

Aan belanghebbende wordt dan geen vooraf vastgestelde aflossingsverplichting meer opgelegd. Wel is het redelijk om rente in rekening te brengen. Er is namelijk al tien jaar gelegenheid gegeven om rentevrij af te lossen en dus ook om het vermogen terug op te bouwen. De renteverplichting die na tien jaar ingaat, stimuleert wel het verrichten van aflossingen.

Expliciet is geregeld dat de krediethypotheek naar een andere koopwoning binnen de gemeente Rheden kan worden meegenomen als bijzondere omstandigheden van medische of sociale aard van betrokkene daartoe aanleiding geven. Het omzetten van de krediethypotheek naar een andere woning, als de belanghebbende de gemeente verlaat, is niet wenselijk.

Geregeld is op welke wijze ten aanzien van het vestigen van de hypotheek moet worden gehandeld als de belanghebbende na een afgesloten bijstandsperiode weer opnieuw op bijstand raakt aangewezen.

Bij hernieuwd recht op bijstand binnen een jaar na de beëindigingsdatum hoeft er geen nieuwe beoordeling van een lening onder krediethypotheek plaats te vinden. De bijstandsverlening wordt dan voortgezet als lening onder de bestaande hypotheek, of als deze het maximale bedrag heeft bereikt, om niet.

2.2 Renteverplichting

Het evenals onder de WWB uitstellen van de ingangsdatum van de renteverplichting vergroot de ruimte voor het aflossen van de geldlening en vermijdt enkele minder billijke situaties.

Er wordt van uitgegaan dat het in eerste instantie ontbreken van de renteverplichting positief zal uitwerken op het functioneren van de krediethypotheekregeling, doordat er eerder ruimte ontstaat om de aflossing te voldoen. De belanghebbende wordt zo eerder in staat gesteld weer eigen vermogen op te bouwen. Het risico van een mogelijk remmende werking van een krediethypotheek op het aanvaarden van betaalde arbeid wordt tot een minimum beperkt.

Aangezien men tijdens het ontvangen van bijstand geen rente is verschuldigd, moet een inkomen op eenzelfde niveau uit een andere bron (in elk geval tijdelijk) ook dat effect hebben. De inkomensbron dient niet van belang te zijn.

Rente is wel verschuldigd bij schuldige nalatigheid ten aanzien van het voldoen van de aflossing binnen de periode van tien jaar. Het rentepercentage is in dat geval gelijk aan de wettelijke rente. Na de aflossingsperiode van tien jaar is altijd rente verschuldigd om het verschil met andere leningen beperkt te houden. Deze rente is drie vierde van de wettelijke rente. Als die rente niet kan worden betaald, wordt deze als vordering bijgeschreven bij het niet-afgeloste deel van de geldlening. Over deze rentevorderingen is evenals voorheen geen rente verschuldigd. Dit in tegenstelling tot de rente bij schuldige nalatigheid, waarbij wel sprake is van rente over een rentevordering.

Het bijschrijven van rentevorderingen kent geen beperking. De nog resterende schuld zal dus op termijn steeds verder kunnen oplopen. Zoals eerder is aangegeven, is echter al tien jaar de tijd gegund om rentevrij af te lossen. Die periode had zoveel mogelijk benut kunnen worden. Bij het onderdeel aflossing wordt verder ingegaan op een bepaling die het oplopen van de schuld afremt. De krediethypotheek heeft in tegenstelling tot een bancaire hypotheek een sociaal karakter. Zij is ervoor om mensen niet onnodig in financiële problemen te brengen bij het aanvragen van bijstand. Daarnaast is het redelijk om belanghebbende na de periode van bijstandverlening gedurende een beperkte periode in staat te stellen de schuld zo klein mogelijk te maken. Daarom wordt van belanghebbende gedurende de eerste tien jaar na beëindiging van de bijstandverlening geen rente gevraagd. Het is redelijk dat na deze periode van tien jaar het verschil met een bancaire hypotheek beperkt zal zijn.

Doordat er een renteverplichting in werking treedt na tien jaar zonder een limiet ten aanzien van het bijschrijven van rente die dan niet betaald kan worden, gaat er van het beleid een stimulans uit om al het mogelijke te doen om van de schuld af te komen. Hoewel het beleid geen aflossing vergt bij een inkomen na de bijstand op minimumniveau, wil dat niet zeggen dat op minimumniveau geen enkele poging hoeft te worden ondernomen om tot aflossingen te komen.

Rente is ook verschuldigd wanneer de woning wordt verkocht en er niet snel wordt afgerekend. Het is redelijk van betrokkene te vergen dat na ontvangst van de opbrengst de lening direct wordt terugbetaald. De woning was immers de zekerheidsstelling en door verkoop kan die zekerheid worden geëffectueerd. De rente dient dan als stimulans.

Aangezien een dergelijke renteverplichting een gebruikelijk beding is in een hypotheekakte, is het niet nodig om dit in beleid te regelen.

2.4 De aflossing

Evenals onder de WWB is de aflossingsperiode bepaald op ten hoogste tien jaar. Dit komt erop neer dat jaarlijks in beginsel 10 procent van de schuld moet worden terugbetaald. Door de duur waarin een aflossing geleverd wordt beperkt te houden, is deze voor zowel de belanghebbende als de gemeente overzienbaar.

De periode van tien jaar waarin een aflossing wordt geleverd, begint op het moment dat de bijstandverlening wordt beëindigd (en de betrokkene is geïnformeerd over de terugbetaling in termijnen). Per maand zal dan in beginsel een aflossing plaatsvinden die gelijk is aan het bedrag dat zou volgen uit tien jaar aflossing, dus $1/120$ van de geldlening.

Het nieuwe inkomen kan echter zodanig zijn dat een hoger maandelijks aflossingsbedrag gevraagd kan worden. Het is ook de bedoeling, dat dan een hogere aflossing wordt verlangd. Het is immers niet nodig, dat de vorderingen onnodig lang blijven uitstaan. Daarom is aangegeven dat de aflossingsperiode ten hoogste tien jaar bedraagt.

Belanghebbende dient echter ook de mogelijkheid te hebben om een lager maandelijks aflossingsbedrag te betalen dan het bedrag dat volgt uit hetzij de aflossingsperiode van tien jaar, hetzij uit een hoger vastgesteld bedrag. Het inkomen of bepaalde noodzakelijke bijzondere bestaansuitgaven die belanghebbende voor eigen rekening moet nemen -zoals hoge woonlasten-, kunnen daartoe aanleiding geven. Ook de aflossing van een krediethypotheek is een kwestie van maatwerk, waarbij met de omstandigheden in het individuele geval rekening dient te worden gehouden. Een correcte toepassing van de bepaling daarover houdt in dat bij het bepalen van de aflossingscapaciteit in het inkomen, die noodzakelijke bijzondere kosten eerst op het inkomen in mindering worden gebracht.

Daardoor wordt ervoor gezorgd dat belanghebbende die kosten kan betalen.

Aangezien de hoogte van het inkomen en de noodzakelijke uitgaven geen vast gegeven hoeven te zijn, is bepaald dat het maandelijks aflossingsbedrag telkens voor twee jaar wordt vastgesteld. Deze wijze van vastlegging betekent dat periodiek een controle op de financiële situatie van belanghebbende plaatsvindt. Tussentijds is bijstelling van het aflossingsbedrag ook mogelijk. Dit kan op initiatief van de gemeente en op verzoek van belanghebbende zelf.

Wanneer belanghebbende tijdens de aflossingsperiode van tien jaar schuldig nalatig is om de vastgestelde aflossing te voldoen, is het nog niet afgeloste deel van de geldlening terstond opeisbaar. Bovendien is daarover de wettelijke rente verschuldigd, bij wijze van boete. Het ligt in de rede om in zo'n situatie eerst met belanghebbende een regeling te treffen. Is dat niet haalbaar (vanwege een weigerachtige opstelling van belanghebbende), dan staan in het uiterste geval middelen zoals beslag op het inkomen en executoriale verkoop van de woning ter beschikking.

Volgens het op 1 januari 1992 in werking getreden nieuw Burgerlijk Wetboek moet de wettelijke rente worden betaald over de tijd dat verzuimd is om aan de verplichting te voldoen. In dit besluit is aangegeven dat maandelijks een aflossing moet worden gedaan. Blijft die aflossing achterwege, dan is vanaf dat moment sprake van verzuim en is derhalve de wettelijke rente verschuldigd.

Geregeld is dat bij een inkomen op bijstandsniveau geen aflossing wordt geleverd. Dit niveau is de landelijk geregelde bijstandsnorm, vermeerderd met de eventuele bijzondere bijstand voor levensonderhoud en andere toeslagen (voor woonkosten) op grond van de PW, die zouden gelden als belanghebbende nog steeds bijstand zou ontvangen. Daardoor blijft het inkomen tot dat niveau beschikbaar voor de voorziening in de algemeen noodzakelijke bestaanskosten, waaronder noodzakelijke reserveringen, zoals voor duurzame gebruiksgoederen, belastingen en heffingen. Als sprake is van lagere aflossingsbedragen die niet kunnen worden gecompenseerd door hogere aflossingsbedragen op andere tijdstippen binnen de gehele aflossingsperiode, is de periode van ten hoogste tien jaar niet voldoende om de totale geldlening af te lossen. Het restant wordt in ieder geval afgerekend bij verkoop van de woning en bij vererving. Dit komt erop neer dat voor het nog niet afgeloste deel van de geldlening uitstel van betaling wordt verleend. Aan belanghebbende wordt overgelaten of deze toch aflossingen wil verrichten. De renteverplichting werkt daarbij als stimulans. Het kan zich voordoen dat belanghebbende naar het oordeel van de gemeente de rente of een gedeelte daarvan kan opbrengen, maar dat belanghebbende daardoor niet aan aflossen toe kan komen. De renteverplichting belemmert dan het aflossen. Om dit te vermijden, is aangegeven dat de betaling eerst tot ten hoogste het bedrag van de renteverplichting wordt aangemerkt als aflossing.

Dit is in overeenstemming met het gegeven dat in de eerste tien jaar voorrang wordt gegeven aan het aflossen van de geldlening. De bij de schuld bij te schrijven rente die telkens niet betaald kan worden zal, omdat er wordt afgelost, op termijn afnemen. Omdat over de bijgeschreven rentevordering geen rente is verschuldigd, loopt de totale schuld niet oneindig op.

Als de geldlening geheel is afgelost, zal de renteverplichting die op dat moment moet worden berekend nihil zijn. Het tot dat moment bijgeschreven totaalbedrag aan rentevorderingen wordt verder op de gebruikelijke wijze afgewikkeld. Voor zover dat bedrag niet betaald kan worden, wordt dat afgerekend bij verkoop van de woning zoals ook gebeurt als een deel van de geldlening niet kan worden afgelost. Is er naar het oordeel van de gemeente voor belanghebbende geen mogelijkheid om de rente te betalen, dan wordt deze bijgeschreven bij het nog niet afgeloste deel van de geldlening. Het is dan niet te vermijden dat de totale schuld blijft oplopen.

De aflossingsperiode van ten hoogste tien jaar gaat in na beëindiging van de bijstand (en de aanschrijving over de aflossing), ook al wordt er geen, of een lagere, aflossing opgelegd in verband met de hoogte van het inkomen of noodzakelijke bijzondere kosten van belanghebbende. Een beoordeling van de betalingscapaciteit in het inkomen vindt na tien jaar eventueel alleen nog plaats ten aanzien van de dan in werking tredende renteverplichting.

2.5 Meenemen krediethypotheek naar een andere koopwoning tijdens de bijstandperiode

In artikel 7 is geregeld dat bij verkoop van de woning de geleende bijstand dient te worden terugbetaald, alsmede de eventueel bijgeschreven rentevorderingen. Dat geldt ook bij verkoop tijdens het ontvangen van bijstand wanneer er dringende redenen zijn om te verhuizen. Er zal eerst afgerekend moeten worden voordat een nieuwe hypotheek kan worden gevestigd.

Om deze redenen is de mogelijkheid van een verwisseling van het onderpand in dit beleid opgenomen. Het college kan daartoe overgaan wanneer bijzondere omstandigheden van medische of sociale aard van belanghebbende daartoe aanleiding geven. Deze mogelijkheid komt er dus op neer dat belanghebbende het vrijgekomen vermogen niet hoeft in te zetten voor de bestaansvoorziening, maar daarmee een meer passende woning kan aankopen. Aangezien de laatste hypotheek in verband met de bijstandverlening is afgelost, ontbreken deze middelen voor de aankoop van een andere woning. Het college kan deze middelen als nieuwe lening onder verband van krediethypotheek ter beschikking stellen. Als voorwaarde hiervoor geldt dat belanghebbende het na afrekening vrijgekomen vermogen volledig inzet bij het kopen van een vervangende woning. Met deze uitzondering op het inzetten van vrijgekomen vermogen voor de bestaansvoorziening en de mogelijkheid tot het verstrekken van een nieuwe geldlening wordt vermeden dat een verhuizing wegens bijzondere omstandigheden nadeliger uitwerkt dan het aanhouden van de woning.

2.6 Hernieuwde bijstandverlening na onderbreking

In de praktijk blijkt het voor te komen dat iemand na beëindiging van de bijstandverlening in de vorm van een krediethypotheek opnieuw op bijstand aangewezen raakt. Bij gelegenheid van de nieuwe aanvraag behoort dan een nieuwe vaststelling van het maximaal te lenen bedrag.

Bij een niet al te lange onderbreking van de bijstandverlening moet er echter van worden uitgegaan dat de nieuwe bijstandsbehoefte niet los kan worden gezien van die daarvoor. Daarom is in artikel 8 geregeld dat in gevallen waarin geen sprake is van een duurzame onderbreking, de laatste berekening van het bedrag van de maximale geldlening wordt gehanteerd. Daarbij wordt aangesloten op de bestaande praktijk. Voor zover het maximale bedrag van die geldlening nog niet is aangesproken, hetzij door een voortijdige beëindiging van de bijstand, hetzij door inmiddels verrichte aflossingen, wordt de te verlenen bijstand ten laste daarvan geboekt.

Is het maximale bedrag wel volledig aangesproken, dan wordt de bijstand verder om niet verleend. Van een niet duurzame onderbreking is sprake zolang er nog geen jaar is verstreken. Deze periode wordt redelijk geacht. Is de onderbreking tussen de laatste dag van de vorige bijstandverlening en de eerste dag van de nieuwe bijstandverlening langer dan een jaar, dan wordt deze aangemerkt als een duurzame onderbreking. In dat geval dient (als de actuele waarde van de woning daartoe aanleiding geeft) er een nieuwe hypotheek te worden gevestigd en wordt het verbruikte deel van de laatste geldlening als een op de woning drukkende schuld in de berekening meegenomen, dus overeenkomstig de handelwijze bij een bancaire hypotheekschuld.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat artikel 7 ook van toepassing is in het geval dat binnen een periode van een jaar na beëindiging van bijstandverlening met toepassing van het oude recht, opnieuw bijstand moet worden verleend.

3 Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3, eerste lid

Met de 'daarop drukkende schulden' worden alleen schulden bedoeld die zijn aangegaan ten behoeve van de woning, zoals de financiering van de aankoop of een verbouwing. Nadrukkelijk niet in aanmerking komen onder meer consumptieve kredieten waarvoor de woning als zekerheid is gesteld, of opnames van overwaarde die niet zijn aangewend ten behoeve van de woning.

Artikel 4, tweede lid

Bij gebruikelijke bedingen die ook in de hypotheekakte moeten worden opgenomen, kan gedacht worden aan het beding tot beperking van de bevoegdheid tot verhuur of verpachting. Het niet-zuiveringsbeding hoeft niet meer in de hypotheekakte te worden opgenomen, omdat dit al in het nieuw Burgerlijk Wetboek is geregeld.

Artikel 7

Een verkoop van de woning hoeft niet direct gepaard te gaan met een financiële afwikkeling. Dit zal doorgaans plaatsvinden bij de overdracht van de woning. Vanaf het moment waarop belanghebbende over de opbrengst kan beschikken, zal de resterende geldlening aan de gemeente in één keer moeten worden terugbetaald.

Wanneer de woning wordt verkocht tegen een prijs die doelbewust beneden de geldende marktwaarde ligt, is er geen aanleiding om het resterende bedrag van de lening kwijt te schelden.

Overigens zal, als de woning wel tegen de geldende marktwaarde is verkocht, de volledige opbrengst moeten worden aangewend ter aflossing van de hypothecaire schulden, waaronder de krediethypotheek. Pas als dit niet toereikend is, wordt de vordering kwijtgescholden.

Artikel 9

Ook na afloop van de maximale aflossingsperiode van tien jaar wordt, als er nog een deel van de geldlening moet worden afgelost, aan belanghebbende een opgave verstrekt van de stand van de geldlening en van de eventueel bijgeschreven rentevorderingen.