

# TOELICHTING TOESLAGEN- EN VERLAGINGENVERORDENING WWB

## Algemene toelichting

De Wwb kent voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan een systeem van basisnormen, toeslagen en verlagingen. De normen zijn geregeld in paragraaf 2 Wwb. Paragraaf 3 Wwb voorziet in toeslagen en verlagingen. De som van deze drie onderdelen (normen, toeslagen en verlagingen) levert de bijstandsnorm op. Het gaat dan om de bijstandsnorm voor personen van 21 tot en met 64 jaar die niet in een inrichting verblijven.

De Wwb kent verschillende normen voor alleenstaanden, alleenstaande ouders en gezinnen. Alleenstaanden en alleenstaande ouders komen in aanmerking voor een toeslag indien zij hogere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan hebben dan waarin de norm voorziet, als gevolg van het niet of niet geheel kunnen delen van deze kosten met een ander. De woonsituatie is hierbij van doorslaggevende betekenis.

De hoogte van de toeslag, welke wordt aangegeven in de toeslagenverordening, bedraagt maximaal 20 procent van het netto minimumloon en moet aansluiten bij het niveau van de noodzakelijke bestaanskosten. Voor een alleenstaande van 21 of 22 jaar kan de toeslag afwijkend worden vastgesteld.

De Wwb kent de volgende grondslagen om de norm of toeslag voor personen van 21 tot en met 64 jaar die niet in een inrichting verblijven te verlagen:

- het kunnen delen van kosten met een ander door een gezin;
- de woonsituatie;
- de recente beëindiging van deelname aan onderwijs of beroepsopleiding.

Voor de berekening van de bijstandsnorm geldt een vaste volgorde: eerst de norm, dan eventueel een toeslag en vervolgens de verlagingen. Het college is bevoegd om de algemene bijstand (de bijstandsnorm na aftrek van eventuele inkomsten) in afwijking van deze regel hoger of lager vast te stellen indien de individuele omstandigheden van de belanghebbende daartoe aanleiding geven.

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 1. Begrippen

Er is voor gekozen om begrippen die al zijn omschreven in de Wwb, Awb of de Gemeentewet niet afzonderlijk te definiëren in deze verordening. Dit voorkomt dat in geval van wijziging van betreffende definities in de betreffende wetten ook de Verordening moet worden gewijzigd.

#### *Lid 2 onderdeel d: gezinsnorm*

Voor het begrip 'gezinsnorm' wordt verwezen naar de norm voor een gezin waarvan alle meerderjarige gezinsleden jonger dan 65 jaar zijn, zoals bedoeld in artikel 21 lid 1 Wwb. Deze norm komt overeen met de gehuwdennorm zoals die luidde vóór 1 januari 2012 waarbij beide echtgenoten jonger dan 65 jaar zijn.

#### *Lid 2 onderdeel e: woning*

Het begrip 'woning' is in artikel 1 van deze verordening gedefinieerd omdat de tekst van de Wwb nergens een omschrijving geeft van dit begrip. Wel vermeldt artikel 3 lid 6 Wwb dat in de Wwb en de daarop berustende bepalingen onder een woning mede een woonwagen of een woonschip verstaan moet worden. Voorts volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wwb dat voor de invulling van het begrip woning kan worden aangesloten bij de Wet op

de huurtoeslag. Daarom is in deze verordening bepaald dat onder 'woning' wordt verstaan: een woning zoals bedoeld in artikel 1 onderdeel j Wet op de huurtoeslag, alsmede een woonwagen of woonschip, zoals bedoeld in artikel 3 lid 6 Wwb.

#### *Lid 2 onderdeel f: woonkosten*

Het begrip 'woonkosten' is nader gedefinieerd, omdat dit van belang is voor de toepassing van artikel 5 van deze verordening (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. Volgens de CRvB volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Abw dat het begrip woonkosten ten tijde van de Abw (nog steeds) moest worden uitgelegd conform de bepalingen van het tot 1 januari 1996 geldende Bijstandsbesluit landelijke normering. Aangenomen moet worden dat deze rechtspraak ook onder de Wwb nog van betekenis is. Bij "het in eigendom hebben van de woning te betalen zakelijke lasten" kan worden gedacht aan het rioolrecht, het eigenaarsdeel van de onroerende zaakbelasting, de opstalverzekering, het eigenaarsdeel van de waterschapslasten en de erfpachtcanon.

### **Artikel 2. Doelgroep**

De werking van de verordening is beperkt tot belanghebbenden in de leeftijdscategorie van 21 tot 65 jaar. Vanwege de lagere jongerennorm is ervoor gekozen geen verdere verlaging toe te passen bij belanghebbenden van 18 tot 21 jaar.

In het geval van een gezin is ervoor gekozen om deze verordening uitsluitend toe te passen indien alle gezinsleden jonger dan 65 jaar zijn en ten minste twee gezinsleden 21 jaar of ouder zijn. Hier is aansluiting gezocht bij de gezinsnormen zoals neergelegd in artikel 21 Wwb. Ten aanzien van een gezin waarvan ten minste twee gezinsleden 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar zijn, geldt immers de gezinsnorm zoals neergelegd in artikel 21 lid 1 Wwb. Voor gezinnen die bestaan uit twee meerderjarige personen waarvan één of beide 18, 19 of 20 jaar zijn en gezinnen die bestaan uit drie meerderjarige personen, waarvan twee personen 18, 19 of 20 jaar zijn, gelden lagere normen zoals opgenomen in artikel 21 lid 2 Wwb. Ten aanzien van deze gezinnen is deze verordening niet van toepassing.

### **Artikel 3. Toeslag alleenstaande (ouder)**

#### *Lid 1*

Op grond van artikel 25 Wwb kan het college de norm voor een alleenstaande (ouder) van 21 jaar of ouder verhogen met een toeslag indien een belanghebbende lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan heeft dan waarin de norm voorziet als gevolg van het geheel of gedeeltelijk kunnen delen van deze kosten met een ander. Artikel 3 van deze verordening vormt overigens het spiegelbeeld van artikel 4 van deze verordening.

De gemeenteraad is op grond van artikel 30 lid 2 Wwb verplicht te bepalen dat de toeslag 20 procent van de gezinsnorm bedraagt voor de alleenstaande of alleenstaande ouder in wiens woning geen ander zijn hoofdverblijf heeft (onverminderd de mogelijkheid tot verlaging van de norm of toeslag op andere gronden). Dit is vastgelegd in artikel 3 lid 1 onderdeel a van deze verordening.

Als in de woning een ander zijn hoofdverblijf heeft, wordt verondersteld dat noodzakelijke kosten van het bestaan gedeeld kunnen worden. Zolang geen sprake is van een gezinslid of van een gezamenlijke huishouding moet ervan worden uitgegaan dat niet alle kosten gedeeld kunnen worden. Een toeslag blijft op zijn plaats. Gekozen is voor 10 procent van de gezinsnorm (zie artikel 3 lid 1 onderdeel b van deze verordening).

#### *Lid 2*

Uit artikel 25 lid 1 Wwb en artikel 26 Wwb volgt dat een belanghebbende de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan niet kan delen met thuisinwonende kinderen van 18 jaar of ouder met een laag inkomen. Hiervan is sprake indien dat kind een in aanmerking te nemen inkomen heeft van ten hoogste het normbedrag voor de kosten van levensonderhoud voor hoger onderwijs genoemd in artikel 3.18 van de Wet studiefinanciering 2000.

Uit het systeem van de Wwb volgt dat een alleenstaande ouder in theoriekosten kan delen met zijn inwonend studerend kind tussen 18 en 27 jaar dat per maand een in aanmerking te nemen inkomen heeft dat meer bedraagt dan het bedrag zoals bedoeld in artikel 25 lid 1 Wwb (€ 604,15) en minder dan het bedrag zoals bedoeld in artikel 4 lid 2 Wwb (€ 1023,42). Het kind behoort dan immers op grond van artikel 4 lid 2 Wwb niet tot het gezin. Het is dus 'een ander' (als bedoeld in artikel 25 Wwb) waarmee kosten gedeeld kunnen worden.

Een studerend kind dat meer verdient dan € 1023,42, is een nietrechthebbend gezinslid. In theorie kunnen weliswaar kosten gedeeld worden met dit niet-rechthebbende gezinslid, maar zijn inkomen wordt ook reeds meegenomen bij het bepalen van het recht op bijstand van de overige gezinsleden (voor zover dit hoger is dan € 1023,42). Het ligt niet voor de hand daarbovenop nog een verlaging toe te passen wegens kostendeling.

In deze verordening is er voor gekozen te bepalen dat in het geheel geen kosten kunnen worden gedeeld met een inwonend studerend kind. Dit betekent dat de gemeenteraad geen gebruik maakt van de theoretische mogelijkheid een lagere toeslag te verstrekken aan een alleenstaande ouder met een inwonend studerend kind van 18 jaar of ouder met een in aanmerking te nemen inkomen tussen € 604,15 en € 1023,42. Een alleenstaande met een inwonend studerend kind komt daarmee in aanmerking voor een toeslag van 20 procent van de gezinsnorm.

Met deze keuze wordt een inconsequent systeem voorkomen, met name wanneer het inwonend studerend kind weinig meer verdient dan € 1023,42. In dat geval zou immers ook geen verlaging worden toegepast omdat hij een niet-rechthebbend gezinslid is.

Ten aanzien van een zorgbehoevende die niet tot het gezin behoort zoals bedoeld in artikel 4 lid 5 Wwb en waarmee ook kosten wel zouden kunnen worden gedeeld, is er voor gekozen om de toeslag niet te verlagen. Het is niet wenselijk is om de verzorgende belanghebbende te confronteren met een lagere toeslag.

#### *Lid 3 en 4*

Op grond van artikel 29 lid 1 Wwb kan het college de toeslag voor een alleenstaande van 21 of 22 jaar afwijkend vaststellen. Dat is geregeld in artikel 3 lid 3 en 4 van deze verordening. In het derde lid is de toeslag geregeld voor een alleenstaande van 21 jaar. In het vierde lid is de toeslag vastgesteld voor een alleenstaande van 22 jaar.

#### **Artikel 4. Verlagen norm gezin**

Op grond van artikel 26 Wwb kan het college de gezinsnorm verlagen indien belanghebbenden lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan hebben dan waarin de norm voorziet als gevolg van het geheel of gedeeltelijk kunnen delen van deze kosten met een ander.

Artikel 4 van deze verordening vormt het spiegelbeeld van artikel 3 van deze verordening. Ingeval in de woning van het gezin een ander zijn hoofdverblijf heeft, wordt verondersteld dat er noodzakelijke kosten van het bestaan gedeeld kunnen worden. Gekozen is voor een verlaging van 10 procent van de gezinsnorm (zie artikel 4 lid 1 van deze verordening).

Artikel 4 lid 2 van deze verordening komt overeen met de bepaling zoals opgenomen in artikel 3 lid 2 van deze verordening. Verwezen wordt dan ook naar de toelichting zoals opgenomen bij artikel 3 van deze verordening.

### **Artikel 5. Verlagen algemene bijstand wegens ontbreken woonkosten**

Op grond van artikel 27 Wwb kan het college de norm voor een alleenstaande (ouder) of gezin, of de toeslag voor een alleenstaande (ouder) lager vaststellen indien een belanghebbende lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan heeft dan waarin de norm of de toeslag voorziet als gevolg van zijn woonsituatie, waaronder begrepen het niet aanhouden van een woning.

#### *Geen woonkosten*

In artikel 5 onderdeel a van deze verordening is bepaald dat de norm of toeslag wordt verlaagd met 20 procent van de gezinsnorm indien een woning wordt bewoond waaraan voor belanghebbende geen woonkosten zijn verbonden.

In artikel 1 van deze verordening is bepaald wat onder woonkosten moet worden verstaan:

- a) indien een huurwoning wordt bewoond, de per maand geldende huurprijs zoals bedoeld in artikel 1 onderdeel d Wet op de huurtoeslag;
- b) indien een eigen woning wordt bewoond, de tot een bedrag per maand omgerekende som van de ten behoeve van de financiering van de woning verschuldigde hypotheekrente en de in verband met het in eigendom hebben van de woning te betalen zakelijke lasten en een naar omstandigheden vast te stellen bedrag voor onderhoud.

Hieronder valt ook de situatie waarin er geen huur of hypotheeklasten zijn, maar anderszins wel sprake is van andere woonlasten. Ook in dat geval bedraagt de verlaging 20 procent van de gezinsnorm. Van lagere bestaanskosten als gevolg van de woonsituatie kan sprake zijn:

- bij het niet aanhouden van een woning (in dat geval is artikel 5 lid 1 onderdeel b van deze verordening van toepassing);
- bij bewoning van een woning waaraan geen woonlasten zijn verbonden, bijvoorbeeld in het geval van krakers;
- indien een derde, bijvoorbeeld een onderhoudsplichtige, de woonlasten betaalt van de woning.

Als een derde, bijvoorbeeld de ex-echtgenoot, de woonlasten van de door belanghebbende bewoonde woning draagt, heeft het college de keuze om het aldus verkregen woongenot aan te merken als inkomen in natura of de norm of toeslag te verlagen op grond van artikel 27 Wwb (zie ook TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 54-55). Overigens kan het college, indien noch in het kader van artikel 27 Wwb noch in het kader van artikel 33 lid 1 Wwb rekening wordt gehouden met de situatie waarin een ander dan belanghebbende de woonkosten betaalt, de bijstand in voorkomende gevallen lager vaststellen op grond van het individualiseringsbeginsel van artikel 18 lid 1 Wwb.

### **Artikel 6. Verlagen algemene bijstand schoolverlaters**

Op grond van artikel 28 Wwb kan het college voor een belanghebbende die recent de deelname heeft beëindigd aan onderwijs of een beroepsopleiding, de norm of de toeslag gedurende zes maanden na het tijdstip van die beëindiging lager vaststellen. Het moet dan wel gaan om onderwijs of een beroepsopleiding waarvoor 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.

In artikel 6 lid 1 van deze verordening is bepaald dat de verlaging voor schoolverlaters 20 procent van de gezinsnorm bedraagt gedurende 6 maanden, gerekend vanaf het tijdstip van de beëindiging van de aanspraak op de studiefinanciering of tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en de schoolkosten.

Deze verlaging kan echter niet worden toegepast ten aanzien van een belanghebbende op wie artikel 3 lid 3 of 4 van deze verordening van toepassing is (artikel 6 lid 2 van deze verordening). Dit volgt uit artikel 30 lid 2 onderdeel b Wwb waarin is bepaald dat jegens een belanghebbende niet tegelijkertijd een schoolverlatersverlaging en een verlaging voor een alleenstaande van 21 of 22 jaar mag worden toegepast.

Bij toepassing van de verlaging voor schoolverlaters is het volgende van belang. Om de verlaging te kunnen toepassen moet voldaan zijn aan de voorwaarde dat voor het onderwijs of de beroepsopleiding recht bestond op studiefinanciering op grond van de Wet op de studiefinanciering 2000 (WSF 2000) of op een tegemoetkoming in de studiekosten op grond van hoofdstuk 4 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).

Van belang is dat de belanghebbende daadwerkelijk recht heeft op studiefinanciering en niet dat het volgen van de soort opleiding daar in theorie recht op geeft. Dit volgt uit de bedoeling van de wetgever zoals die blijkt uit de toelichting op artikel 28 Wwb. Daarnaast is van belang dat de belanghebbende zijn recht op studiefinanciering ontleent aan de WSF 2000 of de WTOS. Een extraneus valt niet onder de WSF 2000. Daarvoor is inschrijving als student vereist. Een voormalig extraneus is dus geen schoolverlater in de zin artikel 28 Wwb.

Indien het inkomen van belanghebbende voorafgaande aan de bijstand hoger is dan de bijstandsnorm omdat belanghebbende naast zijn studiefinanciering inkomsten uit bijvoorbeeld arbeid of stagevergoeding ontving (en de belanghebbende er bij bijstandsverlening dus op achteruit gaat in plaats van - zoals bij een overgang van alléén WSF 2000 naar bijstand - op vooruit), maakt niet dat de schoolverlatersverlaging in zo'n geval niet kan worden toegepast. De invloed van inkomsten naast de studiefinanciering van de belanghebbende spelen in het kader van de schoolverlatersverlaging geen rol.

### **Artikel 7. Anti-cumulatiebepaling**

De verlagingen in de Toeslagenverordening zien op verschillende omstandigheden en kunnen elk afzonderlijk als redelijk worden aangemerkt. Zonder een anti-cumulatiebepaling zou dat echter kunnen betekenen dat het college de bijstandsnorm (vanwege de samenloop van verlagingen) dermate laag moet vaststellen, dat er feitelijk geen sprake meer is van een toereikende uitkering. In voorkomende gevallen zou het college de bijstand op grond van het individualiseringsbeginsel van artikel 18 lid 1 Wwb hoger moeten vaststellen. Er is voor gekozen reeds in de Verordening Toeslagen en Verlagingen een absoluut minimumbedrag vast te leggen waarop het college de bijstandsnorm (norm inclusief eventuele toeslag en verlagingen) tenminste moet vaststellen.

Het individualiseringsbeginsel kan echter met zich meebrengen dat bij samenloop ook bij een resterende bijstandsnorm die boven de in dit artikel genoemde percentages ligt, toch aanleiding bestaat om tot verhoging daarvan over te gaan, gelet op alle omstandigheden van de belanghebbende.

Aan de verplichting van artikel 30 lid 2 onderdeel b Wwb dat in de Toeslagenverordening wordt vastgelegd dat de schoolverlatersverlaging (artikel 28 Wwb) en de leeftijdsverlaging (artikel 29 Wwb) niet gelijktijdig mogen worden toegepast, wordt reeds voldaan door de formulering van artikel 6 lid 2 van de verordening.

### **Artikel 9. Citeertitel**

In dit artikel is de citeertitel neergelegd van deze verordening.

**Artikel 10. Inwerkingtreding**

Dit artikel spreekt voor zich.