

Algemene toelichting Toeslagenverordening WWB 2013

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 die ouder zijn dan 21 jaar doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd en niet in een inrichting verblijven.

De WWB kent verschillende normen voor alleenstaanden, alleenstaande ouders en gehuwden. 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 de pensioengerechtigde leeftijd die niet in een inrichting verblijven te verlagen:

- het kunnen delen van kosten met een ander door gehuwden;
- 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 Toeslagenverordening WWB 2013

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 1 onderdeel d: gehuwdennorm Voor het begrip 'gehuwdennorm' wordt verwezen naar de norm voor gehuwden voor personen die ouder zijn dan 21 jaar doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd zoals bedoeld in artikel 21 onderdeel c WWB.

Lid 1 onderdeel e: verzorgingsbehoevende

In artikel 3 lid 3 en artikel 5 lid 2 van deze verordening is geregeld dat zowel zorgbehoevenden als verzorgers niet worden meegeteld als personen waarmee kosten kunnen worden gedeeld. Uitgangspunt daarbij is dat het niet wenselijk is een belanghebbende vanwege deze verzorgingstaken te confronteren met een lagere toeslag of een verlaging van de gehuwdennorm. In artikel 1 lid 2 onderdeel e van deze verordening is bepaald wat moet worden verstaan onder verzorgingsbehoevende:

- I. een belanghebbende moet volgens een AWBZ-indicatie zijn aangewezen op tien of meer uren zorg per week. Bij het bepalen van de mate van noodzakelijke zorg is aangesloten bij artikel 4 lid 5 WWB zoals dat luidde vóór afschaffing van de huishoudinkomenstoets (Stb. 2012, 322). Een belanghebbende moet aantonen dat hij is aangewezen op tien of meer uren zorg per week. Deze zorg kan bestaan uit persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding, verblijf of voortgezet verblijf. Belanghebbende kan dit aantonen door het overhandigen van (een kopie van) een geldig indicatiebesluit of door het college toestemming te geven deze indicatie op te vragen bij het Centrum indicatiestelling zorg of bij een andere instelling die over deze informatie beschikt.
- II. een belanghebbende mag geen persoonsgebonden budget of zorg door een zorgaanbieder ontvangen voor ten minste tien uren aangewezen zorg per week. Een zorgbehoevende telt uitsluitend niet mee als persoon waarmee kosten kunnen worden gedeeld indien hij geen professionele zorg tot zijn beschikking heeft. Aangetoond moet worden dat voor een of meer van de soorten zorg waarvoor een belanghebbende is geïndiceerd geen persoonsgebonden budget wordt ontvangen en geen gebruik wordt gemaakt van zorg die door een zorgaanbieder op grond van de AWBZ wordt verleend. De indicatie voor die soorten zorg moet ten minste tien uur per week bedragen.
- III. een belanghebbende moet zorg ontvangen van de verzorgende voor ten minste tien van de aangewezen uren zorg per week. Ook bij deze voorwaarde komt het uitgangspunt naar voren dat een zorgbehoevende uitsluitend niet meetelt als persoon waarmee kosten kunnen worden gedeeld indien hij geen professionele zorg tot zijn beschikking heeft. Aannemelijk moet worden gemaakt dat een verzorgende

een of meer van de in het indicatiebesluit opgenomen soorten zorg, waarvoor geen persoonsgebonden budget wordt ontvangen en waarvoor geen gebruik wordt gemaakt van zorg die door een zorgaanbieder op grond van de AWBZ wordt verleend, aan een belanghebbende verleent voor ten minste het aantal uren waarop belanghebbende met betrekking tot die zorg volgens dat indicatiebesluit is aangewezen doch in totaal voor ten minste tien uren per week.

Lid 1 onderdeel g: 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 totstandkominggeschiedenis van de WWB dat voor de invulling van het begrip woning kan worden aangesloten bij de Wet op de huurtoeslag. Daarom bepaalt deze verordening 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 1 onderdeel h: 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 die ouder zijn dan 21 jaar doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd. Vanwege de lagere jongerennorm is ervoor gekozen geen verdere verlaging toe te passen bij belanghebbenden van 18 tot 21 jaar.

De jongerennormen van artikel 20 WWB zijn laag vastgesteld omdat de ouders nog onderhoudsplichtig zijn jegens hun kinderen totdat deze de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt. De ouders kunnen bijvoorbeeld voldoen aan hun onderhoudsplicht door hun kind bij hen in te laten wonen of de huur voor hen te betalen. In dergelijke gevallen zou als het ware 'dubbel gekort' worden als ook nog krachtens de Toeslagenverordening de uitkering verlaagd zou worden. Bovendien zou de toepassing van de categoriale verlagingen op belanghebbenden van 18, 19 of 20 jaar de uitvoering van de Toeslagenverordening nodeloos ingewikkeld maken.

Mocht evenwel het niet toepassen van de verordening op de jongerennorm van artikel 20 WWB onredelijke uitkomsten geven, dan blijft het college bevoegd om op grond van artikel 18 lid 1 WWB de bijstand hoger of lager vast te stellen.

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 hogere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan heeft dan waarin de norm voorziet als gevolg van het niet geheel of gedeeltelijk kunnen delen van deze kosten met een ander. Artikel 3 van deze verordening vormt overigens het spiegelbeeld van artikel 5 van deze verordening.

De gemeenteraad is op grond van artikel 30 lid 2 WWB verplicht 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 de norm of toeslag op andere gronden). Dit is vastgelegd in artikel 3 lid 1 van deze verordening.

Lid 2: 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 gehuwden 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 gehuwdennorm

Lid 3:

In het derde lid is geregeld dat zowel zorgbehoevenden (sub a) als verzorgers (sub b) niet worden meegeteld als personen waarmee kosten gedeeld kunnen worden. Uitgangspunt daarbij is dat het niet wenselijk is om belanghebbende vanwege deze verzorgingstaken te confronteren met een lagere toeslag.

Sub c is opgenomen teneinde een invulling te geven aan hetgeen is bepaald in artikel 25 WWB: de kosten kunnen in elk geval niet geheel of gedeeltelijk kunnen worden gedeeld met thuisinwonende kinderen van 18 jaar of ouder die een in aanmerking te nemen inkomen hebben van ten hoogste het normbedrag voor

de kosten van levensonderhoud voor hoger onderwijs genoemd in artikel 3.18 WSF. De hoogte van de WSF norm wijkt echter weinig af van de bijstandnorm voor een alleenstaande van 21 jaar. Mede uit een oogpunt van praktische uitvoerbaarheid van de verordening wordt er voor gekozen uit te gaan van de voor belanghebbende financieel gunstigere formulering.

Artikel 4 toeslag alleenstaande van 21 en 22 jaar

Op grond van artikel 29 lid 1 WWB kan het college de toeslag voor een alleenstaande van 21 of 22 jaar afwijkend vaststellen indien het college van oordeel is, dat gezien de hoogte van het minimum jeugdloon er een drempel zou kunnen zijn om werk te aanvaarden. Dat is geregeld in artikel 4 van deze verordening. In het eerste lid is de toeslag geregeld voor een alleenstaande van 21 jaar. In het tweede lid is de toeslag vastgesteld voor een alleenstaande van 22 jaar.

Lid 3 regelt, overeenkomstig het bepaalde in artikel 29 WWB, dat de verlaging voor een 21- of 22-jarige alleen kan plaatsvinden op de toeslag van artikel 25 WWB.

Artikel 5 verlaging gehuwden

Op grond van artikel 26 WWB kan het college de gehuwdennorm 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 5 van deze verordening vormt het spiegelbeeld van artikel 3 van deze verordening. Ingeval in de woning van de gehuwden een ander zijn hoofdverblijf heeft, wordt verondersteld dat noodzakelijke kosten van het bestaan gedeeld kunnen worden. Gekozen is voor een verlaging van 10 procent van de gehuwdennorm.

Het 2^e lid verwijst naar het bepaalde in artikel 3 lid 3 van deze verordening. Verwezen wordt dan ook naar de toelichting zoals opgenomen bij artikel 3.

Artikel 6 Verlaging woonsituatie

Op grond van artikel 27 WWB kan het college de norm voor een alleenstaande (ouder) of gehuwden, 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.

In artikel 6 lid 1 van deze verordening is bepaald dat de norm of toeslag wordt verlaagd met 20 procent van de gehuwdennorm 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.

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. Het college heeft gekozen voor dit laatste.

Lid 2 bepaalt dat de verlaging 20 procent van de gehuwdennorm bedraagt indien geen woning wordt bewoond. Deze bepaling ziet op de mogelijkheid om de uitkering van dak- en thuislozen te verlagen omdat deze lagere bestaanskosten hebben dan belanghebbenden die een woning bewonen.

Artikel 7. Verlaging 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 of op een tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en schoolkosten op grond van hoofdstuk 4 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

In artikel 7 lid 1 van deze verordening is bepaald dat de verlaging voor schoolverlaters 10 procent van de gehuwdennorm bedraagt gedurende 3 maanden, gerekend vanaf het tijdstip van de beëindiging van de aanspraak op de studiefinanciering of tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en de schoolkosten.

Lid 2 bepaalt dat deze verlaging echter niet kan worden toegepast ten aanzien van een belanghebbende op wie artikel 4 van deze verordening van toepassing is. Dit volgt uit artikel 30 lid 2 onderdeel b WWB waarin is bepaald dat jegens een belanghebbende niet tegelijkertijd een schoolverlaterverlaging 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 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 WFS 2000 of de WTOS. Een extraneus valt niet onder de WFS 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 WFS 2000 naar bijstand - op vooruit), maakt dat niet dat de schoolverlaterverlaging in zo'n geval niet kan worden toegepast. De invloed van inkomsten naast de studiefinanciering van de belanghebbende spelen in het kader van de schoolverlaterverlaging geen rol.

Artikel 8 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 feitelijk geen sprake meer is van een toereikende uitkering. Het college zou de bijstand vervolgens op grond van het individualiseringsbeginsel van artikel 18 lid 1 WWB hoger moeten vaststellen. Er is voor gekozen reeds in de Toeslagenverordening 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 schoolverlaterverlaging (artikel 28 WWB) en de leeftijdsverlaging (artikel 29 WWB) niet gelijktijdig mogen worden toegepast, wordt reeds voldaan door de formulering van artikel 7 lid 2 van de Toeslagenverordening.

Artikel 9 uitvoering

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting

Artikel 10 citeertitel

In dit artikel is de citeertitel neergelegd van deze verordening.

Artikel 11 inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking per 1 januari 2013.

Met de inwerkingtreding van deze verordening vervalt de (oude) Toeslagenverordening WWB. De oude Toeslagenverordening WWB was nog van kracht tot 1 januari 2013 voor mensen voor wie toepassing van de huishoudinkomenstoets tot een hogere uitkering leidde.

Ook de "Toeslagenverordening WIJ 2010" wordt ingetrokken. Hoewel de WIJ-verordeningen van rechtswege (zijn) vervallen en deze formeel niet hoeven te worden ingetrokken, wordt dit omwille van duidelijkheid wel gedaan.