

## **TOELICHTING OP DE VERORDENING TOESLAGEN EN VERLAGINGEN**

In de Memorie van Toelichting staat vermeld dat burgemeester en wethouders verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand. Daarbij geeft artikel 8 van deze wet aan dat de gemeenteraad verplicht is om een verordening vast te stellen voor het verhogen of verlagen van de norm. Ook in het kader van het duale stelsel speelt de gemeenteraad een belangrijke rol bij de controle op de uitvoering van deze wet door het College.

In artikel 30 WWB wordt nader aangegeven, welke onderwerpen deze verordening moet regelen.

Uit het eerste lid van artikel 30 blijkt dat dit beleid een categoriaal karakter dient te dragen.

Uit de verordening moet voorts blijken voor welke categorieën er een verhoging of verlaging van de landelijke bijstandsnormen plaatsvindt en tevens op grond van welke criteria het bedrag van die verhoging of verlaging wordt vastgelegd. De verordening heeft derhalve een zodanig karakter dat een belanghebbende daaruit concreet kan aflezen welke verhoging of verlaging in zijn/haar situatie geldt.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### **Artikel 1 lid 1**

Er is voor gekozen om begrippen die reeds zijn omschreven in de WWB of de Awb niet afzonderlijk te definiëren in de verordening. Dit voorkomt dat in geval van wijziging van betreffende definities in de WWB of de Awb ook de verordening moet worden gewijzigd.

Omdat uit de verordening moet blijken waar belanghebbenden recht op hebben, zijn de begripsomschrijvingen en de daarbij behorende toelichting uit de wet overgenomen en in de verordening opgenomen.

#### **Artikel 1 lid 2**

De volgende begripsomschrijvingen zijn wel opgenomen in de verordening:

a. De wet:

Als in de verordening gesproken wordt over de wet, dan wordt de Wet werk en bijstand (WWB) bedoeld (zie Staatsblad, 2003, nr. 375).

b. Zorgbehoefte

In de wet en de verordening wordt diverse malen het begrip zorgbehoefte genoemd. In artikel 4 onder a WWB wordt een alleenstaande omschreven als een ongehuwde die geen tot zijn last komende kinderen heeft en geen gezamenlijke huishouding voert met een ander, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte.

In de wet is geen nadere omschrijving van het begrip zorgbehoefte opgenomen. Daarom is een nadere uitwerking opgenomen in deze verordening. Deze nadere uitwerking houdt in dat er sprake is van zorgbehoefte indien de zorgbehoevende bloedverwant zonder de zorg van de ander opgenomen zou worden in een inrichting. Dit moet aangetoond worden door een indicatie tot opname of een andere medische indicatie.

c. Gehuwdennorm:

Bij het vaststellen van de hoogte van toeslagen en verlagingen wordt in deze verordening gebruik gemaakt van percentages die gerelateerd zijn aan de gehuwdennorm. Met de gehuwdennorm wordt de norm die geldt voor gehuwden die beiden tot de leeftijdscategorie van 21 tot 65 jaar behoren, bedoeld.

#### **Artikel 2 lid 1**

Hoewel de tekst van de artikelen 26, 27 en 28 WWB ook categoriale verlagingen mogelijk maakt voor belanghebbenden van 18, 19 of 20 jaar, moet dit niet opportuun geacht worden. De normen van artikel 20 WWB zijn laag vastgesteld, vanwege de onderhoudsplicht van de ouders van belanghebbenden. Betreffende 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 hierdoor 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.

Gezien de toelichting op artikel 22 van de wet hebben de ouderen een aparte ouderennorm en is het toeslagen- en verlagingenbeleid niet van toepassing op personen van 65 jaar of ouder, die aanvullende bijstand ontvangen.

#### **Artikel 2 lid 2**

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 lager vast te stellen. In de praktijk zal dit zich gezien de geringe hoogte van de jongerennorm niet veelvuldig voordoen, maar te denken valt aan de situatie waarin gehuwden met een kind in een kraakpand wonen. De gehuwdennorm van artikel 21 onder c WWB minus de verlaging van artikel 6 van de Toeslagenverordening leidt tot een lager bedrag aan bijstand dan de norm van artikel 20 lid 2 onder c WWB. In dergelijke uitzonderlijke situaties moet het college gebruik maken van zijn bevoegdheid tot individualiseren.

De in het tweede lid opgenomen verplichting voor het college om -zo nodig in afwijking van de uit de Toeslagenverordening voortvloeiende hoogte van de bijstand- de bijstand anders vast stellen, als dat gelet op de omstandigheden, mogelijk en middelen van belanghebbende opportuun is, volgt uit artikel 30 lid 4 WWB. De individualiseringsplicht geldt evenzeer in situaties waarin de Toeslagenverordening niet voorziet. Om hierover bij de uitvoering van de Toeslagenverordening geen misverstand te laten bestaan is er voor gekozen om deze plicht expliciet in de Toeslagenverordening op te nemen.

#### **Artikel 3**

Artikel 30 van de WWB schrijft voor dat de verordening vaststelt voor welke categorieën de bijstandsnorm wordt verlaagd of verhoogd. De categorie-indeling is gebaseerd op de systematiek van de WWB.

#### **Artikel 4 lid 1**

Bij de vaststelling van de basisnorm voor de alleenstaande en de alleenstaande ouder is de wetgever uitgegaan van de veronderstelling dat betrokkene de bestaanskosten geheel met een ander kan delen. Indien dit niet het geval is, wordt de basisnorm verhoogd met een toeslag. In de toelichtende stukken op het wetsvoorstel Algemene bijstandswet (dit is ook van toepassing ten aanzien van het toeslagen- en verlagingenbeleid op grond van de WWB) is hierover opgemerkt, dat voor het bepalen van de hoogte van de toeslag alle extra algemeen noodzakelijke bestaanskosten in aanmerking worden genomen, die de alleenstaande of de alleenstaande ouder heeft ten opzichte van degene die met zijn partner een gezamenlijke huishouding voert.

In de toelichting is aangegeven dat het hierbij niet alleen gaat om woonkosten (in beperkte of uitgebreide zin) maar ook om alle andere uitgaven waarbij woningdelers een schaalvoordeel hebben omdat zij alle kosten van huisvesting en huishouding gezamenlijk opbrengen. Bij de relatief hogere kosten waarmee alleenstaanden in beginsel worden geconfronteerd kan met name gedacht worden aan duurzame gebruiksgoederen, zoals woninginrichting en huishoudelijke apparatuur, maar ook aan vaste lasten, zoals abonnementen en diverse andere kosten.

De toeslag dient zodanig te zijn dat de betrokkene daaruit op dezelfde wijze zijn algemene bestaanskosten kan voldoen als voorheen het geval was met de volledig landelijk genormeerde algemene bijstand.

Bij de beoordeling of betrokkene inderdaad hogere bestaanskosten heeft, is in voorkomende gevallen niet bepalend of deze ook feitelijk deze kosten met een ander deelt, maar of het, gegeven de omstandigheden, redelijk is ervan uit te gaan dat deze kosten kunnen worden gedeeld. In bijvoorbeeld de situatie dat een hoofdbewoner de woning met een ander bewoont, zou een ongewenste gebruikersruimte ontstaan als de hoogte van de toeslag ervan afhankelijk is of de medebewoner, hoewel deze daartoe financieel in staat is, ook feitelijk een bijdrage levert in de woonkosten. Hiertoe wordt gesproken van het "kunnen delen" van de kosten. Met deze omschrijving beoogt het kabinet uitdrukkelijk niet aan te geven dat van de betrokkene kan worden gevergd dat deze bijvoorbeeld zijn woonsituatie aanpast om zo met een lagere bijstandsuitkering te kunnen volstaan.

#### **Artikel 4 lid 2**

Artikel 30 lid 2 WWB bepaalt dat de toeslag moet worden vastgesteld op het maximumbedrag (= 20% van de gehuwdennorm), indien geen ander zijn hoofdverblijf heeft in de woning.

#### **Artikel 4 lid 3**

Het gezamenlijk bewonen van een woning levert schaalvoordelen op. Deze schaalvoordelen treden op omdat de woonlasten kunnen worden gedeeld. De kosten van huur, heffingen, belastingen, verzekeringen, vastrecht nutsbedrijven en dergelijke zijn voor personen die een woning delen lager, omdat deze kosten per woning slechts éénmaal in rekening worden gebracht. Als uitgangspunt kan in deze gevallen een toeslag worden toegekend die 10% van het minimumloon bedraagt.

In een aantal situaties is weliswaar sprake van woningdeling, maar wordt toch geen lagere toeslag toegekend. Het betreft hier een tweetal situaties waarin sprake is van verzorgingsbehoefte of zorgbehoefte. Daarnaast wordt een lagere toeslag achterwege gelaten als er sprake is van één of meerdere kinderen die hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, die een relatief gering inkomen hebben.

#### **Artikel 4 lid 4**

De lagere toeslag i.v.m. het gezamenlijk bewonen van een woning wordt vastgesteld op 10% als geen sprake is van één van de in lid 3 genoemde situaties. Het betreft hier een forfaitair percentage dat wordt toegepast ongeacht de werkelijke hoogte van het schaalvoordeel.

#### **Artikel 5 lid 1**

Er is eveneens sprake van schaalvoordelen voor echtparen als zij de kosten met een ander kunnen delen. Het is daarom consequent om de bijstandsnorm lager vast te stellen als sprake is van een situatie waarin kosten gedeeld kunnen worden. De parallel met het lager vaststellen van de toeslag voor een alleenstaande of een alleenstaande ouder (zie artikel 4 lid 4 verordening) is immers evident.

#### **Artikel 5 lid 2**

In een aantal situaties is weliswaar sprake van woningdeling, maar wordt toch geen verlaging van de bijstandsnorm toegekend. Het betreft hier een tweetal situaties waarin sprake is van verzorgingsbehoefte of zorgbehoefte. Daarnaast wordt een lagere toeslag achterwege gelaten als er sprake is van één of meerdere kinderen die hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, die een relatief gering inkomen hebben.

#### **Artikel 5 lid 3**

De verlaging van de bijstandsnorm voor gehuwden wordt gesteld op 10%. Er is hier sprake van een forfaitair bedrag, zodat niet vastgesteld hoeft te worden wat de exacte hoogte van het schaalvoordeel is.

#### **Artikel 6**

De bijstandsuitkering dient voldoende te zijn om in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien. De kosten van het wonen maken daar deel van uit. Indien betrokkene geen woonlasten heeft, wordt de uitkering verlaagd. Er is gekozen voor een korting van 10% omdat dit bedrag overeen komt met de minimale woonlasten welke verondersteld worden in de bijstandsnorm te zijn begrepen.

#### **Artikel 7**

De schoolverlatersverlaging van artikel 28 WWB is blijkens de toelichting op dat artikel bedoeld om de schoolverlater gedurende het eerste half jaar niet in een veel betere financiële positie te brengen dan toen hij nog aangewezen was op studiefinanciering of een tegemoetkoming krachtens de Wtos. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt naar een (voormalig) uit- of thuiswonende student. Met deze omstandigheden wordt immers reeds rekening gehouden in artikel 4 en 5 van de Toeslagenverordening.

De verlaging bedraagt 20% van de gehuwdenorm. Hierbij speelt de overweging een rol dat de schoolverlater financieel gestimuleerd wordt richting de arbeidsmarkt (werk boven uitkering).

De korting voor schoolverlaters wordt toegepast jegens belanghebbenden die vanaf 1 januari 2005 aanspraak maken op een uitkering op grond van de WWB. Belanghebbenden die op 31 december 2004 een WWB-uitkering ontvangen, worden gedurende de lopende uitkeringsperiode niet meer als schoolverlater aangemerkt.

#### **Artikel 8**

Artikel 29 WWB geeft het college de bevoegdheid om een verlaging toe te passen met betrekking tot alleenstaanden van 21 jaar en 22 jaar indien het van oordeel is, dat gezien de hoogte van het minimumjeugdloon, er een drempel zou kunnen zijn om werk te aanvaarden. Hierbij is het van belang dat het minimumjeugdloon voor een 21-jarige lager is dan voor een 22-jarige.

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. Dit geldt niet voor de 22-jarige; deze ontvangt door te werken bijna € 100,00 per maand meer dan door in de uitkering te zitten.

Om deze verhouding recht te trekken wordt uitsluitend voor alleenstaanden van 21 jaar gebruik gemaakt van de verlagingsmogelijkheid. Deze verlaging wordt op 10% gesteld, zodat ook voor deze groep het verschil tussen aan het werk gaan en in de uitkering zitten ongeveer € 100,00 per maand bedraagt. Een verlaging vindt niet plaats indien de cliënt vrijgesteld een tijdelijke ontheffing heeft van de arbeidsplicht.

#### **Artikel 9 lid 1**

De verschillende verlagingen in de Toeslagenverordening zien op verschillende omstandigheden bij belanghebbende en kunnen elk afzonderlijk als redelijk in betreffende omstandigheden worden beschouwd. Zonder dit artikel zou dat echter kunnen betekenen, dat -met name in situaties waarin de schoolverlatersverlaging in combinatie met één van de andere verlagingsgronden aan de orde is- het college de bijstand vanwege deze samenloop dermate laag zou moeten vaststellen, dat er feitelijk geen sprake meer zou zijn van adequate bijstandsverlening. In voorkomende gevallen zou het college op grond van artikel 18 lid 1 WWB de bijstand hoger moeten vaststellen. Daarom is er voor gekozen om reeds in de Toeslagenverordening een minimum bedrag vast te leggen, waarop het college de bijstand (inclusief eventuele toeslag en verlagingen) tenminste moet vaststellen.

#### **Artikel 9 lid 2**

Door middel van dit artikel wordt voldaan aan de bepaling van artikel 30 lid 2 onder b WWB, waarin is opgenomen dat de schoolverlatersverlaging (artikel 28 WWB) en de leeftijdsverlaging voor 21- en 22-jarige alleenstaanden (artikel 29 WWB) niet gelijktijdig mogen worden toegepast.

#### **Artikel 10**

In de dagelijkse uitvoeringspraktijk kan in een incidenteel geval de toepassing van deze verordening leiden tot onbillijkheden van overwegende aard. Het college van burgemeester en wethouders kan dan afwijken van deze verordening.

#### **Artikel 11**

Artikel 7 van de WWB schrijft voor dat de uitvoering van de wet berust bij burgemeester en wethouders. Ook de uitvoering van deze verordening ligt bij het college. Burgemeester en wethouders kunnen deze bevoegdheid overeenkomstig hetgeen hierover in de wet is geregeld delegeren aan ambtenaren.

#### **Artikel 12**

Een aantal belanghebbenden die op 31 december 2004 een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand ontvangen kan door het bepaalde in deze verordening recht hebben op een lagere uitkering dan de uitkering die zij ontvangen op grond van de Toeslagen en verlagingenverordening 2004. Dit betreft de volgende groepen: schoolverlaters, en belanghebbenden met inwonende kinderen jonger dan 21 jaar waarvan het kind een inkomen heeft dat hoger is dan € 1000,- netto per maand. Lid 1 regelt dat deze belanghebbenden hun uitkering op grond van de Toeslagen en verlagingenverordening 2004 houden. Het tweede lid stelt dat indien de omstandigheden van de belanghebbende wijzigen en dit heeft consequenties voor de hoogte van de bijstandsnorm of de toeslag, de vaststelling van de toeslag en/ of verlaging van de bijstandsnorm plaats vindt aan de hand van de bepalingen in deze verordening.

#### **Artikel 13**

Deze verordening kan worden aangehaald als: Verordening toeslagen en verlagingen ingevolge de Wet werk en bijstand.

#### **Artikel 14**

Dit artikel behoeft geen toelichting.