

## **Algemene toelichting Toeslagenverordening WWB 2012-A gemeente Heerde**

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 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 en met 64 jaar 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-A 2012 gemeente Heerde**

### **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: gehuwdennorm*

Voor het begrip 'gehuwdennorm' wordt verwezen naar de norm voor gehuwden voor personen van 21 tot en met 64 jaar als bedoeld in artikel 21 onderdeel c WWB.

#### *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.

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 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 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 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 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 (zie artikel 3, lid 1 onderdeel b van deze verordening).

### *Lid 2 en 3*

Hier wordt geregeld dat kinderen die niet (meer) in de norm begrepen zijn, maar die ook in omstandigheden verkeren waardoor het niet aannemelijk is dat zij kunnen bijdragen in de kosten van het huishouden, niet meetellen als personen die in de woning hun hoofdverblijf hebben. In het tweede lid wordt daarom de groep inwonende kinderen van 18 tot en met 20 jaar (tot 21) met een inkomen lager of gelijk aan een in de verordening te bepalen inkomen, niet gerekend tot de personen die hun hoofdverblijf in de woning van betrokkene hebben. Gemeenten kunnen zelf een hoger of lager inkomen hanteren. De jurisprudentie laat zich slechts in zo verre uit over de ondergrens, dat zij een inkomen enkel uit studiefinanciering onvoldoende acht om te veronderstellen dat het inwonende kind een bijdrage kan leveren in de woonlasten (CRvB 17-04-2007, nr. 06/965 WWB).

In het kader van de WTOS en WSF 2000 is bij de vaststelling van de hoogte van de toeslag al rekening gehouden met het feit dat deze kinderen thuiswonend zijn. In de tegemoetkoming of toelage voor een thuiswonende studerende bevindt zich dan ook geen bedrag voor huisvesting. Het kind wordt dan ook niet geacht bij te kunnen dragen in de woonkosten. Ook als ouders een vergoeding vragen voor andere kosten, mag dit niet worden opgevat als het kunnen delen van kosten. Deze kosten zijn immers niet begrepen in de bijstandsnorm, nu het niet ten laste komende kind als economisch zelfstandig wordt gezien.

In het derde lid wordt het studerende kind wel aangemerkt als een ander die in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft, als er naast de tegemoetkoming of studiefinanciering sprake is van andere inkomsten, die het in het tweede lid genoemde inkomen overschrijden.

#### *Lid 4 en 5*

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 4 en 5 van deze verordening. In het vierde lid is de toeslag geregeld voor een alleenstaande van 21 jaar. In het vijfde lid is de toeslag geregeld voor een alleenstaande van 22 jaar.

#### *Lid 6*

In het zesde lid is geregeld dat zowel zorgbehoevenden als verzorgers 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.

### **Artikel 4. Verlagen norm 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 4 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 er noodzakelijke kosten van het bestaan gedeeld kunnen worden. Gekozen is voor een verlaging van 10 procent van de gehuwdennorm (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 en 3 van deze verordening. Verwezen wordt dan ook naar de toelichting zoals opgenomen bij artikel 3 van deze verordening.

Artikel 4, lid 3 van deze verordening komt overeen met de bepaling zoals opgenomen in artikel 3, lid 6 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 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.

#### *Geen woonkosten*

In artikel 5 onderdeel a 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.

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 gehuwdennorm. 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.

#### *Geen woning wordt bewoond*

In artikel 5 onderdeel b van deze verordening is bepaald dat de verlaging 10 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.

Tegenover het ontbreken van kosten omdat geen woonruimte wordt aangehouden, staat dat dak- en thuislozen regelmatig kosten zullen moeten maken voor dak- en thuislozenopvang. Daarom is gekozen voor een verlaging van slechts 10 procent van de gehuwdennorm.

#### **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 gehuwdennorm 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 4 of 5 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 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 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 Toeslagenverordening.

### **Artikel 8. Inwerkingtreding**

Deze verordening werkt terug tot en met 1 januari 2012. Hierbij is aansluiting gezocht bij het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met de herziening van de definities van gezin en middelen' (Wet afschaffing huishoudinkomenstoets). Voor een beperkte groep bijstandsgerechtigden blijft de oude toeslagenverordening nog van kracht tot uiterlijk 1 januari 2013. Dat is geregeld in lid 2 en 3 van dit artikel. Het gaat hierbij om mensen voor wie toepassing van de huishoudinkomenstoets tot een hogere uitkering leidt. Op grond van artikel 78w WWB blijven de oude gezinsbegrippen nog op hen van toepassing tot uiterlijk 1 januari 2013.

### **Artikel 9. Citeertitel**

In dit artikel is de citeertitel neergelegd van deze verordening.