

## TOELICHTING

### Algemene opmerkingen

De Wet Werk en Bijstand (WWB) draagt in artikel 8 de gemeenteraad op een verordening vast te stellen waarin het door de gemeente gevoerde beleid ten aanzien van de verhoging of verlaging van de bijstandsnormen wordt vastgelegd. Deze verordening moet een zodanig karakter hebben, dat belanghebbenden daaruit concreet kunnen aflezen welke verhoging of verlaging in hun situatie geldt.

De WWB maakt alleen onderscheid naar leefvorm. De onderscheiden leefvormen zijn die van alleenstaande, alleenstaande ouder en gehuwden/samenwonenden. De wet gaat voor de groep cliënten van 21 jaar en ouder uit van de landelijke basisnorm van 50% van het netto minimumloon voor een alleenstaande en van 70% voor een alleenstaande ouder. Gehuwden/samenwonenden ontvangen ieder de basisnorm van 50% van het minimumloon. Dit veronderstelt dat wanneer de algemene bestaanskosten geheel met een ander gedeeld kunnen worden, de basisnorm van 50% toereikend is. Wanneer de algemene bestaanskosten niet of niet volledig gedeeld kunnen worden, kan deze basisnorm aangevuld worden met een toeslag van maximaal 20%. Daarbij is wettelijk geregeld dat de alleenstaande (ouder) die in het geheel geen kosten kan delen, de maximale toeslag van 20% krijgt.

Aldus zijn er 6 groepen te onderscheiden:

|  | basisnorm | toeslag |
|--|-----------|---------|
| - gehuwden/ samenwonenden:   | 100%      | nihil   |
| - alleenwonende alleenstaande:   | 50%       | 20%     |
| - alleenwonende alleenstaande ouder:   | 70%       | 20%     |
| - alleenstaande die op een of andere manier de noodzakelijke bestaanskosten kan delen:       | 50%       | 0-20%   |
| - alleenstaande ouder die op een of andere manier de noodzakelijke bestaanskosten kan delen: | 70%       | 0-20%   |
| Dak- en thuislozen:  |           |         |
| - alleenstaande 23 jaar en ouder:  | 50%       | 12%     |
| - alleenstaande 21 of 22 jaar:   | 50%       | nihil   |
| - alleenstaande ouder:   | 70%       | 12%     |

Het gemeentelijk beleid met betrekking tot de toeslag beperkt zich dus tot laatstgenoemde drie categorieën: alleenstaanden, alleenstaande ouders (hieronder vallen de zogenoemde woningdelende, de kamerhuurder/onderhuurder, de verhuurder, de kostgever, het lid van een woonvereniging en de kostganger) en dak- en thuislozen.

### Wijzigingen ten opzichte van de Verordening toeslagen en verlagingen Algemene bijstandswet.

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige verordening Abw betreffen de toeslagen voor schoolverlaters en het opnemen van een aparte categorie dak- en thuislozen.

Artikel 6 bepaalt dat een schoolverlater aansluitend aan de datum van studiebeëindiging gedurende een half jaar geen recht heeft op een toeslag. Onder de huidige verordening is deze uitsluiting niet van toepassing. De wijziging als gevolg van het opnemen van een aparte categorie dak- en thuislozen is niet een wijziging in de hoogte van de toeslag maar een aanvulling op de huidige regeling. Terwille van de uitvoeringspraktijk is in de verordening een aparte categorie thuis- en daklozen opgenomen. Hierdoor wordt in overeenstemming met de bestaande wet- en regelgeving duidelijk aangegeven op welke toeslag deze categorie recht heeft. Artikel 3 regelt het recht van de thuis- en dakloze op een toeslag van 12%. Artikel 4 verlaagt deze toeslag voor de subcategorie alleenstaande thuis- of daklozen van 21 en 22 jaar naar nihil. Materieel is er geen wijziging omdat de toeslag van 12% onder de huidige verordening ook al van toepassing is op thuis en daklozen ouder dan 22 jaar.

In individuele gevallen waarin onder de huidige regeling ten onrechte aan de thuis- en dakloze een toeslag is toegekend van 20%, zal deze toeslag worden verlaagd naar 12%. Daarbij zal een

overgangperiode van zes maanden in acht worden genomen om deze thuis- en dakloze aan de voor hem of haar nieuwe situatie te laten wennen.

## Artikelsgewijze toelichting

### Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

#### Artikel 1

##### **Lid 1**

De begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben, voor zover het de begrippen van artikel 1 b tot en met g betreft, een gelijkkluidende betekenis als de omschrijving in de WWB. 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.

##### **b. Alleenstaande**

De omschrijving van het begrip alleenstaande komt overeen met de omschrijving die de wet hanteert. Degene die geen gezamenlijke huishouding voert met een ander, kan worden aangemerkt als alleenstaande. Een alleenstaande kan volgens deze definitie dus alleenwonend zijn, maar ook niet alleenwonend, c.q. woningdelende zijn. Onder d. wordt een toelichting gegeven op het in deze verordening voorkomende begrip woningdelende.

Uit de omschrijving van het begrip gezamenlijke huishouding blijkt dat twee personen die bloedverwant zijn in de eerste graad (ouder - kind) en een gezamenlijke huishouding voeren of bloedverwanten in de tweede graad indien één van de bloedverwanten verzorgingsbehoefte is niet als gehuwden worden aangemerkt. Om te voorkomen dat deze bloedverwanten die feitelijk een gezamenlijke huishouding voeren doch op grond van de definitie van gezamenlijke huishouding niet als gehuwd worden aangemerkt, niet als alleenstaande kunnen worden aangemerkt, is in de definitie uitdrukkelijk opgenomen dat deze personen als alleenstaande moeten worden aangemerkt.

##### **c. Alleenstaande ouder**

Alleen degene die als alleenstaande de volledige zorg heeft voor een of meer tot zijn last komende kinderen (kind jonger dan 18 jaar), kan als alleenstaande ouder worden aangemerkt. Dit betekent dat de co-ouder die niet de volledige, doch slechts de gedeeltelijk zorg voor een of meer kinderen heeft, noch als alleenstaande ouder, noch als alleenstaande kan worden aangemerkt. De gemeente dient op grond van het algemene individualiseringsbeginsel, zoals dat is vastgelegd in artikel 18 WWB, vast te stellen welke landelijke norm op betrokkene van toepassing is. Een alleenstaande ouder kan volgens deze definitie dus alleenwonend zijn, maar ook niet-alleenwonend, c.q. woningdelende zijn. Onder d. wordt een toelichting gegeven op het in deze verordening voorkomende begrip woningdelende.

##### **d. Woningdelende**

Een woningdelende in deze verordening is de alleenstaande of de alleenstaande ouder die tezamen met één of meerdere anderen zijn hoofdverblijf heeft in dezelfde woning, maar met geen van die anderen een gezamenlijke huishouding voert. Hieronder vallen de kamerhuurder/onderhuurder, de verhuurder, de kostgever, het lid van een woonvereniging, de kostganger, maar ook de woningdelende kraker. Uitgangspunt voor het gemeentelijk toeslagenbeleid is dat woningdelenden doordat zij gezamenlijk een woning bewonen schaalvoordelen (kunnen) hebben die met het gezamenlijk wonen samenhangen. Kosten die op de woning drukken kunnen gedeeld worden, bijvoorbeeld de kale huurprijs, de kosten van water, gas, elektriciteit en de kabelaansluiting, gemeentelijke belastingen, milieuheffing, enz. Of de kosten ook daadwerkelijk gedeeld worden is in deze niet relevant. Van belang is of de kosten gedeeld kunnen worden. Ook in geval van kamerhuurders en kostgangers is het uitgangspunt dat kosten gedeeld kunnen worden die op de woning drukken, doordat ze doorberekend kunnen worden in de kamerhuurprijs en de kostprijs. Daardoor zullen de algemeen noodzakelijke bestaanskosten van een kamerhuurder en een kostganger lager zijn dan die van een alleenwonende alleenstaande (ouder). Dit heeft zich vertaald in een toeslag van 12% voor iedereen die als woningdelende wordt aangemerkt.

#### **h. Verzorgingsbehoefte**

Verzorgingsbehoefte wordt aangenomen als er sprake is van een zodanige handicap dat niet-inwoning zou leiden tot opname in een inrichting ter verpleging of verzorging. Bij twijfel hierover kan een advies worden gevraagd bij GGD-voorzieningen.

#### **k. Schoolverlater**

Het begrip schoolverlater is af te leiden uit artikel 28 WWB. Een schoolverlater is een uitkeringsgerechtigde die recent de deelname aan onderwijs of een beroepsopleiding heeft beëindigd. Een uitkeringsgerechtigde wordt gedurende zes maanden na beëindiging van de opleiding als schoolverlater aangemerkt.

#### **l. Thuisloze**

Thuisloos is de persoon die niet duurzaam bij familie of vrienden woont en voor huisvesting is aangewezen op sociale pensions. De thuisloze beschikt derhalve wel structureel over onderdak.

#### **m. Dakloze.**

Dakloos is de persoon die niet over een eigen woning of structureel onderdak beschikt en daarnaast niet duurzaam bij familie of vrienden woont. De dakloze verblijft op wisselende adressen en maakt daarbij (incidenteel) gebruik van de nachtopvang.

#### **Lid 2**

De ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, wordt als gehuwd aangemerkt. Dit betekent dat zij bij de vaststelling van het recht op uitkering en de hoogte van de uitkering worden behandeld als waren zij gehuwd.

Bloedverwanten in de eerste graad (ouder - kind) vallen niet onder het begrip gezamenlijke huishouding; bloedverwanten in de tweede graad (bijvoorbeeld grootouder - kleinkind en broer - zus) kunnen daar wel onder vallen. Bloedverwanten in de tweede graad vallen niet onder het begrip gezamenlijke huishouding als één van de bloedverwanten verzorgingsbehoefte is. De wetgever beoogt hiermee een alleenstaande (ouder) met een inwonende verzorgingsbehoefte broer of zus voor de bijstand een alleenstaande of alleenstaande ouder te laten blijven.

#### **Lid 4**

Dit lid geeft een nadere aanduiding van het begrip "gezamenlijke huishouding". Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder "het blijkt geven zorg te dragen voor een ander".

Wanneer twee betrokkenen voor het eerst ongehuwd gaan samenwonen, maar zij geven aan nog in onzekerheid te verkeren over het karakter van hun relatie, is het mogelijk een zogenaamde 'kennismakingsperiode' toe te staan. Achterliggende gedachte daarbij is dat, ondanks wederzijdse verzorging, nog niet kan worden gesproken van het hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. Gedurende deze periode van maximaal 3 maanden, en alleen in de situatie dat beiden gedurende die periode de eigen woning aanhouden, kan de bijstand volgens de 'oude' situatie worden gecontinueerd. Daarna zal de bijstand als gezinsbijstand worden verstrekt.

#### **Lid 5**

In een viertal situaties wordt in ieder geval geacht sprake te zijn van een gezamenlijke huishouding. Hebben twee personen in dezelfde woning het hoofdverblijf en doet zich een dergelijke situatie voor, dan worden zij zonder nadere bewijsvoering en zonder de mogelijkheid van tegenbewijs geacht een gezamenlijke huishouding te voeren.

Onder punt d wordt verwezen naar de situatie waarin betrokkenen elders staan geregistreerd als een gezamenlijke huishouding die naar aard en strekking overeenkomt met de omschrijving in artikel 1, vierde lid. Bij algemene maatregel van bestuur (Besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding) is vastgesteld welke registraties, en gedurende welk tijdvak, ertoe leiden dat de betrokkenen, indien zij gezamenlijk gehuisvest zijn, worden geacht een gezamenlijke huishouding te voeren.

## **Hoofdstuk 2 Categorieën**

### Artikel 2

Artikel 8 van de WWB schrijft voor dat de verordening vaststelt voor welke categorieën de bijstandsnorm wordt verlaagd of verhoogd.

De verordening is alleen van toepassing op personen van 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar (artikel 25 WWB). Voor personen jonger dan 21 jaar is de bijstandsnorm geregeld in artikel 20 WWB. Een eventuele aanvulling op de bijstandsnorm voor de 18- tot 21- jarigen valt onder de bijzondere bijstand.

## **Hoofdstuk 3 Criteria voor het verhogen van de bijstandsnorm**

### Artikel 3

#### **Lid 2**

Artikel 30, tweede lid WWB schrijft voor dat in de verordening in elk geval wordt opgenomen, dat de niet-woningdelende alleenstaande (ouder) recht heeft op de maximale toeslag. Het begrip woning is omschreven in artikel 1 onder i. De artikelen 27, 28 en 29 WWB geven de bevoegdheid om voor bepaalde categorieën de bijstandsnorm of de toeslag lager vast te stellen. Dit betekent dat indien aanvrager voldoet aan de voorwaarde genoemd in artikel 3, tweede lid van de verordening, het toch kan zijn dat er geen recht op een toeslag bestaat van 20% van het netto minimumloon, indien de gemeente daarnaast tevens gebruik maakt van de mogelijkheid om de bijstandsnorm of de toeslag te verlagen (zie artikel 4 van de verordening).

#### **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 eenmaal in rekening worden gebracht. Deze schaalvoordelen worden berekend op 8%. Indien er op enigerlei wijze sprake is van het kunnen delen van kosten, wordt de toeslag als gevolg van de optredende schaalvoordelen vastgesteld op 12% van het netto minimumloon.

Dak- en thuislozen krijgen een toeslag van 12%. Dit vanuit de gedachte dat zij alhoewel niet in de gebruikelijke vorm, toch woonlasten hebben. Hierbij valt te denken aan een al dan niet langdurig verblijf in een opvanghuis of het regelmatig gebruiken van een slaaphuis.

#### **Lid 4**

Indien de woning wordt gedeeld met een verzorgingsbehoefte kan gesteld worden dat er in verband met de verzorgingsbehoefte hogere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan zijn, waarvan het niet redelijk is dat deze evenredig worden gedeeld met de andere medebewoner. Te denken valt daarbij aan extra verwarming, grotere woning in verband met een rolstoel, hogere verwarmingskosten. Extra kosten die niet altijd (geheel) door voorliggende voorzieningen worden gedekt. Een toeslag van 20% voor zowel de verzorgingsbehoefte als de verzorger ligt dan in de rede. Indien er meerdere verzorgers zijn, leidt dat niet tot meerdere hogere toeslagen.

## **Hoofdstuk 4 Criteria voor het verlagen van de toeslag**

### Artikel 4

Voor personen jonger dan 23 jaar gelden leeftijdsgerelateerde minimumjeugdlonen. Om werkloosheidsvaleffecten te voorkomen, dient er een juiste afstemming te zijn tussen de verdien capaciteit van jongeren en de bijstandsnormen. Artikel 29 WWB biedt burgemeester en wethouders de mogelijkheid om de toeslag voor alleenstaanden van 21 of 22 jaar lager vast te stellen als hij van oordeel is dat, gezien de hoogte van het minimumjeugdloon, de hoogte daarvan zodanig is, dat de uitstroom naar de arbeidsmarkt zou worden belemmerd. Teneinde dit te voorkomen worden de toeslagen voor 21- en 22-jarige alleenstaanden, zowel als ze woningdelend of als ze niet-woningdelend zijn, afwijkend vastgesteld.

### Artikel 5

De wet geeft aan dat bij gehuwden rekening moet worden gehouden met de lagere bestaanskosten die zij hebben vanwege het bewonen van de woning met een of meer huurders, onderhuurders of kostgangers. Gekozen is om op grond van artikel 33 lid 4 WWB een korting toe te passen van 1% van het nettominimumloon. Daar waar over gehuwden wordt gesproken wordt tevens bedoeld de ongehuwden die een gezamenlijke huishouding voeren met uitzondering van bloedverwanten in de eerste graad of bloedverwanten in de tweede graad indien één van de bloedverwanten in de tweede graad verzorgingsbehoefte is.

Met de komst van de Wet investeren in jongeren (WIJ) kan het voorkomen dat de ene partner een WIJ-uitkering heeft naar de norm van een alleenstaande en de andere partner een WWB-uitkering naar de norm van een alleenstaande. In lid 2 is daarom geregeld dat de vermindering dan de helft bedraagt. Een zelfde artikel is opgenomen in de Toeslagenverordening WIJ, zodat in deze gevallen een gezamenlijke korting van 1% overblijft.

### Artikel 6

Voor de duur van maximaal zes maanden na beëindiging van onderwijs of beroepsopleiding waarvoor aanspraak bestond op studiefinanciering of een tegemoetkoming op grond van de Wtos, verlagen burgemeester en wethouders de toeslag voor een schoolverlater. De uitkeringsgerechtigde stemde tijdens de studieperiode de bestedingen af op zijn doorgaans beperkte inkomen (veelal uit studiefinanciering). Als hij zijn studie beëindigt nemen zijn noodzakelijke kosten van bestaan niet onmiddellijk toe. Burgemeester en wethouders stellen de toeslag op nihil met de bedoeling de schoolverlater financieel te stimuleren richting arbeidsmarkt, overeenkomstig de gedachte van werk boven uitkering.

De verlaagde periode geldt voor een periode van zes maanden, aansluitend op de datum waarop het onderwijs of de beroepsopleiding is beëindigd. Indien tussentijds de bijstandsverlening wordt beëindigd als gevolg van werkaanvaarding, heeft dit geen invloed op de termijn van zes maanden. Vanwege de hoogte van de norm studiefinanciering voor alleenstaande ouders, wordt de toeslag voor deze groep onafhankelijk van de woonsituatie, bepaald op 12%.

### Artikel 7

Artikel 7 WWB schrijft voor dat de uitvoering van de wet berust bij burgemeester en wethouders.