

TOESLAGEN- EN VERLAGINGENVERORDENING WET WERK EN BIJSTAND

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Er is voor gekozen om begrippen die reeds zijn omschreven in de WWB of Awb niet afzonderlijk te definiëren in de Verordening. Dit voorkomt dat in geval van wijziging van betreffende definities in de WWB of Awb ook de Verordening moet worden gewijzigd. Voor het gebruik van het begrip gehuwdennorm is gekozen, omdat de hoogte van deze norm in de WWB zelf wordt gegeven in artikel 21 onder c WWB. Dit bedrag is feitelijk gelijk aan het netto minimumloon. De tekst van de WWB geeft nergens een omschrijving van het begrip woning. 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. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de WWB volgt dat voor de invulling van het begrip woning kan worden aangesloten bij de Huursubsidiewet. Onder woning wordt in dat verband verstaan een zelfstandige woning, dat wil zeggen een woning voorzien van een eigen toegang, waarbij geen wezenlijke woonfuncties, zoals woon-en slaapruijme, was-en kookgelegenheid en toilet met andere woningen worden gedeeld. Eigen toegang houdt in dat men de woonruimte kan bereiken zonder daarbij vertrekken of gangen en dergelijke te hoeven passeren waarover anderen zeggenschap hebben, omdat zij huurder of eigenaar zijn. Huurders van een woning in zogenoemde centraalwonenprojecten hebben meestal de beschikking over een geheel zelfstandige wooneenheid. Daarnaast heeft men met andere bewoners de mogelijkheid om van gemeenschappelijke voorzieningen gebruik te maken. Ondanks de aanwezigheid van die gemeenschappelijke voorzieningen is ingeval van een geheel zelfstandige wooneenheid toch sprake van een woning (zie TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 32-33). Bij het huren van kamers kan in de systematiek van de Huursubsidiewet nooit van een woning worden gesproken. Wellicht komt hier in de toekomst verandering in. Er zijn plannen om ook huursubsidie te gaan verstrekken aan kamerhuurders. Om een persoon als verzorgingsbehoevende in de zin van de Toeslagen-en verlagingsverordening aan te kunnen merken, moet belanghebbende aannemelijk maken, dat deze door hem verzorgde persoon bij ontsteltnis van de verzorging zou zijn aangewezen op een verpleeg-of verzorgingstehuis. Er moet een duidelijke indicatie zijn op grond waarvan de verzorgingsbehoevendheid kan worden aangenomen, bij voorkeur een verklaring van deze strekking die is afgegeven door een arts. Het feit dat een belanghebbende als verzorger van een verzorgingsbehoevende is aan te merken is overigens geen reden om hem te ontheffen van de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te zoeken en te aanvaarden.

Artikel 2

Hoewel de tekst van de artikelen 26, 27 en 28 WWB ook categoriale verlagingen mogelijk maakt voor belanghebbenden van 18, 19 of 20 jaar, is dit niet opportuun. 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 Toeslagen-en verlagingsverordening 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 Toeslagen-en verlagingsverordening nodeloos ingewikkeld maken.

Mocht evenwel het niet toepassen van de verordening op de jongerenorm van artikel 20 WWB onredelijke uitkomsten geven, dan blijft het college bevoegd om op grond van artikel 18 lid I WWB de bijstand lager vast te stellen. In de praktijk zal dit zich gezien de geringe hoogte van de jongerenorm 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 5 onder a van de Toeslagen-en verlagingsverordening 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 Toeslagen-en verlagingenverordening 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 Toeslagen-en verlagingenverordening niet voorziet. Om hierover bij de uitvoering van de Toeslagen-en verlagingenverordening geen misverstand te laten bestaan is er voor gekozen om deze plicht expliciet in de Toeslagen-en verlagingenverordening op te nemen.

Artikel 3

De hoogte van 20 procent van de gehuwdennorm als hoogte van de toeslag voor de alleenstaande of alleenstaande ouder in wiens woning geen ander zijn hoofdverblijf heeft is verplicht op grond van artikel 30 lid 2 onder a WWB.

Ingeval in de woning een ander zijn hoofdverblijf heeft, wordt verondersteld dat er noodzakelijke kosten van het bestaan gedeeld kunnen worden (bijvoorbeeld huur en stookkosten). Daarbij is de mate waarin de kosten ook daadwerkelijk gedeeld worden niet van belang. Dat is een verantwoordelijkheid van belanghebbende zelf.

Zolang er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding moet er echter van worden uitgegaan dat niet alle kosten gedeeld kunnen worden. Een toeslag blijft op zijn plaats. In de toeslagen verordening is daarom gekozen voor een toeslag van 10 procent van de gehuwdennorm in het geval één ander in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. Als nog een ander zijn hoofdverblijf in de woning heeft kunnen de kosten nog meer gedeeld worden. Ingeval dat nog meer anderen in de woning hun hoofdverblijf hebben, kan er echter niet meer van worden uitgegaan dat het delen van kosten tot nog duidelijk lagere algemene bestaanskosten leidt. Bovendien zal in de praktijk in voorkomende gevallen de woning ook groter (en dus duurder) dan gebruikelijk zijn of betreft de woonruimte een kamer in een (studenten)flat. Zolang er sprake is van een zelfstandige huishouding, blijft een deel van de daarop betrekking hebbende algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan uitsluitend voor rekening van belanghebbende. In de Toeslagen- en verlagingenverordening is daarom gekozen om, ingeval twee of meer anderen in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben, de toeslag vast te stellen op 5 procent van de gehuwdennorm.

In het vierde lid wordt geregeld dat kinderen die niet (meer) in de norm begrepen zijn, maar die tevens 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. De grens wordt gelegd bij inkomen tot de helft van de echtparennorm. Daarboven wordt aannemelijk geacht dat het inwonende kind bij kan dragen in de kosten van het huishouden. Onder inkomen wordt ook verstaan inkomen uit bijvoorbeeld studiefinanciering (WSF of Wtos), waarbij het gedeelte bestemd voor levensonderhoud wordt meegenomen en het gedeelte betrekking hebbend op studiekosten (onder andere collegegeld) buiten beschouwing blijft. Aangezien betreffende kinderen niet in de bijstand begrepen zijn, is het aan de belanghebbende om zodanige inlichtingen te verstrekken dat kan worden vastgesteld of de onderdelen a, b of c van toepassing zijn.

In onderdeel d van het derde lid wordt geregeld dat zorgbehoevendeneveneens niet worden meegeteld als personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben. Uitgangspunt daarbij is dat het niet wenselijk is om belanghebbende vanwege deze verzorgingstaken te confronteren met een lagere toeslag.

Artikel 4

In de gehuwdennorm is reeds rekening gehouden met het feit dat beide echtgenoten de kosten van hun huishouden volledig kunnen delen met elkaar. Indien in de woning nog een ander zijn hoofdverblijf heeft, kunnen de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan nog verder gedeeld worden. Daarbij is de mate waarin de kosten ook daadwerkelijk gedeeld worden niet van belang. Dat is een verantwoordelijkheid van belanghebbenden zelf.

Gekozen is voor een verlaging van 10 procent van de gehuwdennorm, ongeacht het aantal anderen dat in de woning zijn hoofdverblijf heeft. Evenals bij alleenstaanden wordt vanaf de vierde persoon die in de woning zijn hoofdverblijf heeft geen noemenswaardige vermindering van de algemeen noodzakelijke

kosten van het bestaan aanwezig geacht. Daarbij moet ook bedacht worden dat in de praktijk bij meer bewoners van een woning, het ook vaak om een grotere en duurdere woning gaat, zodat de feitelijke kosten van het bestaan doorgaans niet lager uitvallen dan in gevallen waarin maar één ander zijn hoofdverblijf in dezelfde woning heeft. In het tweede lid wordt geregeld dat kinderen die niet (meer) in de norm begrepen zijn, maar die tevens 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. Aangezien de in het tweede lid bedoelde kinderen niet in de bijstand begrepen zijn, is het aan de ouders om zodanige inlichtingen te verstrekken, dat kan worden vastgesteld of de onderdelen a, b of c van toepassing zijn. Zorgbehoevenden worden eveneens niet meegeteld als personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben. Uitgangspunt daarbij is dat het niet wenselijk is om belanghebbenden vanwege deze verzorgingstaken te confronteren met een verlaging van de norm.

Artikel 5

Artikel 27 WWB geeft het college de mogelijkheid de norm of de toeslag te verlagen in zoverre belanghebbende lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan heeft ten gevolge van zijn woonsituatie. Artikel 27 WWB is aanvullend bedoeld op de artikelen 25 en 26 WWB. Ten opzichte van artikel 35 lid I Abw is artikel 27 WWB ruimer. Artikel 35 lid I Abw voorzagt enkel in een verlaging in het geval aan de door belanghebbende bewoonde woning geen woonkosten verbonden waren. Blijkens de toelichting op 27 WWB is de verruiming bedoeld om ook ingeval er helemaal geen woning wordt bewoond, een verlaging te kunnen toepassen.

In dit artikel is onder a een verlaging opgenomen voor de situatie dat aan de woning voor belanghebbende geen woonkosten zijn verbonden. Het wordt nodeloos ingewikkeld geacht om hier ook nog onderscheid te maken naar de mate waarin woonkosten ontbreken. Indien een belanghebbende uitzonderlijk lage woonkosten heeft, kan dat uiteraard wel aanleiding zijn om met toepassing van artikel 18 lid I WWB de bijstand lager vast te stellen. In de verordening wordt overigens niet het begrip 'woonkosten' gehanteerd, maar 'kosten van huur of hypotheeklasten'. Daarmee wordt duidelijk, dat het hebben van kosten voor water, gas, licht en dergelijke, voor belanghebbende niet afdoende is om een verlaging van krachtens dit artikel te voorkomen. Dit verdraagt zich ook met de invulling die de Centrale Raad van Beroep heeft gegeven aan de invulling van het begrip woonkosten in de zin van artikel 35 lid I Abw. (Zie CRvB 06-11-2001, nrs, 9917 en 99/29 NABW en CRvB 06-05-2003, nr. 00/4951 NABW.) In onderdeel b wordt de verlaging ingeval er door belanghebbende in het geheel geen woning bewoond vastgesteld op 10 procent van de gehuwdennorm. Dit is in overeenstemming met de toelichting op artikel 27 WWB. Een belanghebbende die geen woning bewoont wordt geacht lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan te hebben vanwege het ontbreken van woonkosten. Niettemin zijn de kosten van het bestaan niet zoveel lager als voor een belanghebbende die kosteloos woont in een woning. Een dakloze wordt immers geconfronteerd met de hogere kosten van het op straat leven, zoals bijvoorbeeld de kosten van nachtopvang.

De hoogte van een verlaging krachtens dit artikel heeft geen invloed op de wijze waarop de bijstand verleend moet worden. Indien bijstand verleend wordt aan daklozen, kan het college gebruik maken van zijn bevoegdheid om een budgetteringsplicht op te leggen of de bijstand in natura (in de vorm van opvang) te verlenen. Overigens geschiedt de verlening van bijstand aan belanghebbenden zonder adres als bedoeld in artikel I van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens op grond van artikel 40 lid I en 2 WWB door bij amvb (Bijstandsbesluit adreslozen) aan te wijzen centrumgemeenten. Maar niet elke belanghebbende zonder woning is een adresloze in de zin van aangehaalde wet. Belanghebbende kan immers ook de beschikking hebben over een postadres bij familie of een instantie.

Artikel 6

De schoolverlatersverlaging van artikel 28 WWB is blijkens de toelichting op dat artikel bedoeld om de schoolverlater gedurende het eerste halfjaar niet in een veel betere financiële positie te brengen als 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 de artikelen 4 en 5 van de Toeslagen-en verlagingenverordening.

Artikel 7

Artikel 29 WWB geeft het college de bevoegdheid om een verlaging toe te passen indien het van oordeel is, dat gezien de hoogte van het minimum jeugdloon er een drempel zou kunnen zijn om werk te aanvaarden. Aangezien het minimumjeugdloon voor een 21-jarige lager is dan dat voor een 22-jarige ligt het voor de hand om voor een 21-jarige een grotere verlaging toe te passen dan voor een 22-jarige. In het tweede lid wordt geregeld, dat -overeenkomstig het bepaalde in artikel 29 WWB-de verlaging voor een 21-of 22-jarige alleen kan plaatsvinden op de toeslag van artikel 25 WWB. In het derde lid wordt uitvoering gegeven aan de verplichting van artikel 30 lid 2 onder b WWB om in de verordening vast te stellen dat de schoolverlatersverlaging niet gelijktijdig kan worden toegepast met de verlaging voor 21-en 22-jarigen. Voor het met voorrang toepassen van de schoolverlatersverlaging is gekozen, opdat een 21-of 22-jarige schoolverlater niet beter af is op grond van dit artikel dan een 23-jarige schoolverlater op grond van artikel 6 van de Toeslagen- en verlagingenverordening.

Artikel 8

De verschillende verlagingen worden elk afzonderlijk, in betreffende omstandigheden, als redelijk beschouwd. De combinatie van verlagingen kan er toe leiden dat -met name in situaties waarin de schoolverlatersverlaging in combinatie met een van de andere verlagingen 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 deze gevallen stelt het college op grond van artikel 18 lid I WWB de bijstand hoger vast. Er is voor gekozen om in de Toeslagen-en verlagingenverordening een minimum bedrag vast te leggen, waarop het college de bijstand (inclusief eventuele toeslag en verlagingen) tenminste vaststelt. Aan de verplichting van artikel 30 lid 2 onder b WWB, dat in de Toeslagen-en verlagingenverordening wordt vastgelegd, dat de schoolverlatersverlaging (artikel 28 WWB) en de leeftijdsverlaging (artikel 29 WWB) niet gelijktijdig mogen worden toegepast, wordt voldaan door de formulering van artikel 7 van de Toeslagen- en verlagingenverordening.

Artikel 9

Evenals de uitvoering van de WWB ligt de uitvoering van de Toeslagen- en verlagingenverordening bij het college.

Artikel 10

Voor de te gebruiken citeertitel is aansluiting gezocht bij de terminologie van de wetgever, als gebruikt in de toelichting bij artikel 3 Invoeringswet WWB (zie TK 2002-2003, 28 960, nr. 3, p. 8).

Artikel 11

De toeslagen- en verlagingenverordening is op grond van artikel 8 Tijdelijke referendumwet referendabel. De datum van de inwerkingtreding van de Toeslagen- en verlagingenverordening moet daarom, met in acht name van artikel 22 Tijdelijke referendumwet, op tenminste 6 weken na datum publicatie gesteld worden.