

Algemene toelichting

1. Norm, toeslag en verlaging

Hoofdstuk 3 van de WWB kent voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan een systeem van basisnormen en toeslagen en verlagingen.

Dit systeem is grotendeels overgenomen uit de Abw. In de WWB maakt het voor de financiering door het Rijk echter geen verschil of bijstand is toegekend als norm of als toeslag.

De bijstandsnormen zijn geregeld in paragraaf 2, in de artikelen 20 tot en met 24 WWB. Daarnaast voorziet paragraaf 3 in toeslagen en verlagingen in de artikelen 25 tot en met 29 WWB. Het college is verplicht om in voorkomende gevallen de norm te verhogen met een toeslag. Van de mogelijkheid om een verlaging toe te passen hoeft geen gebruik gemaakt te worden.

Norm

Voor personen van 27 jaar tot en met 65 jaar bestaan er een drietal basisnormen (artikel 21 WWB), te weten:

1. gehuwden: 100% van het wettelijk minimumloon (= de gehuwdennorm)
2. alleenstaande ouders: 70% van de gehuwdennorm
3. alleenstaanden: 50% van de gehuwdennorm

Toeslagen

Een toeslag kan worden verstrekt aan een alleenstaande of alleenstaande ouder indien de algemeen noodzakelijke bestaanskosten niet of niet geheel gedeeld kunnen worden. De mogelijkheid tot het delen van kosten wordt aanwezig geacht als naast betreffende belanghebbende nog één of meer anderen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. Dan kunnen zaken als huur, gas, water en licht, maar ook krant etc. gedeeld worden.

De toeslag bedraagt ten hoogste 20% van de gehuwdennorm, zodat de uitkering maximaal bedraagt voor:

- alleenstaande ouders: 90% van de gehuwdennorm
- alleenstaanden: 70% van de gehuwdennorm

De toeslag kan worden vastgesteld op elk bedrag binnen dit maximum van 20% van de gehuwdennorm, mits dit aansluit bij het niveau van de noodzakelijke bestaanskosten. Dit is uitgewerkt in artikel 3 van de Toeslagen- en verlagingenverordening. Budgettaire overwegingen mogen bij het vaststellen van de toeslag geen rol spelen. Het college is overigens niet verplicht om bij de verlening van een toeslag rekening te houden met lagere bestaanskosten. Het college heeft de mogelijkheid om alle alleenstaanden en alleenstaande ouders, zonder nader onderscheid, de maximale toeslag te verstrekken. (Zie TK 28870, nr. 3, p. 52 en 53.)

Verlagingen

De WWB noemt de volgende verlagingen:

- verlaging in verband met het geheel of gedeeltelijk kunnen delen met een ander van algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan bij gehuwden (artikel 26 WWB);
- verlaging in verband met de woonsituatie (artikel 27 WWB);
- verlaging in verband met het recentelijk beëindigen van een studie (artikel 28 WWB);
- verlaging in verband met de leeftijd van 21 of 22 jaar bij alleenstaanden (artikel 29 WWB). Sinds de WIJ van kracht is per 1-10-2009 is deze mogelijkheid in de WWB vervallen.

De verlagingen zijn uitgewerkt in de artikelen 5 tot en met 7 van de verordening.

2. De Toeslagen- en verlagingenverordening

In artikel 8 lid 1 onder c jo. artikel 30 WWB is geregeld dat de gemeenteraad bij verordening dient vast te stellen voor welke categorieën de bijstandsnorm verhoogd of verlaagd wordt en op grond van welke criteria de hoogte van die verhoging of verlaging wordt bepaald.

Het door het college voorgestane beleid ten aanzien van de toeslagen moet dus worden vastgelegd in de Toeslagen- en verlagingenverordening door de gemeenteraad, opdat het college het beleid kan uitvoeren.

categorieën

Artikel 30 WWB bepaalt dat de Toeslagen- en verlagingenverordening een categoriaal karakter moet hebben. Bij het afbakenen van categorieën is steeds getracht te komen tot in de praktijk eenvoudig te hanteren criteria. Daarom is er gekozen voor een forfaitaire benadering.

In deze Toeslagen- en verlagingenverordening wordt, naast de toeslagen, invulling gegeven aan alle verlagingen die de WWB mogelijk maakt.

Het is niet nodig om in de Toeslagen- en verlagingenverordening alle mogelijke situaties uitputtend te regelen. In niet geregelde of uitzonderlijke gevallen heeft het college immers de bevoegdheid c.q. de plicht om de bijstand op grond van artikel 18 lid 1 WWB bij wijze van individualisering afwijkend vast te stellen. Voor alle duidelijkheid is wel een hardheidsclausule opgenomen.

Eenvoudigheidshalve is ook de werking van de verordening beperkt tot belanghebbende van 27 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar. E.e.a. is laatst gewijzigd door de komst van de WIJ.

3. Berekening toepasselijke bijstandsnorm

In de WWB is niet voorgeschreven, dat in gevallen waarin zowel de toeslag als de norm verlaagd kunnen worden, de verlaging met voorrang op de toeslag dient plaats te vinden. De reden van het vervallen van het voorschrift is gelegen in de financieringsstructuur van de WWB, waarbij het niet uitmaakt of de norm of de toeslag verlaagd wordt. Voor de toepassing van de leeftijdsverlaging maakt dit echter wel uit. Omdat noch uit de wettekst noch uit de Memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat de wetgever heeft beoogd de leeftijdsverlaging een zwaarder gewicht te geven, blijft het bij voorrang toepassen van de verlaging op de toeslag de aangewezen volgorde.

Bovenstaande in acht nemend kan de hoogte van de uitkering algemene bijstand voor personen van 27 tot 65 jaar als volgt worden berekend:

1. Basisnorm;
- 2a. Optellen toeslag (alleen bij alleenstaanden en alleenstaande ouders)
OF
- 2b. Kortten met verlaging wegens het delen van een woning met anderen
(alleen bij gehuwden)
3. Kortten met verlaging wegens woonsituatie;

De uitkomst van deze berekening laat een eventueel aan de orde zijnde afstemming van de bijstand bij wijze van individualisering onverlet.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

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

In aanvulling op de begripsomschrijving in de WWB wordt in deze Verordening onder verzorgingsbehoevende verstaan degene die, indien hij niet samen met een andere persoon de woning zou bewonen zou zijn aangewezen op beroepsmatige hulp. Dit kan dan bijvoorbeeld zijn dat de verzorgingsbehoevende bij niet inwoning opgenomen zou moeten worden in een verzorgingshuis of andere inrichting ter verpleging of verzorging maar ook intensieve beroepsmatige hulp thuis. Indicatiestelling op grond waarvan verzorgingsbehoevendheid kan worden aangenomen, dient te geschieden door het CIZ. 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

Als de niet-rechthebbende partner een WIJ-uitkering ontvangt, is er geen aanleiding om een toeslag te verstrekken. Dat geldt evenzeer voor de WIJ-gerechtigde partner. Beiden kunnen immers nimmer een uitkering ontvangen die tezamen meer bedraagt dan 100% van de bijstandsnorm voor gehuwden. Omdat beide partners dan aanspraak hebben op de norm die voor een alleenstaande geldt, betekent dit tegelijkertijd dat een verlaging in verband met medebewoning formeel gezien niet mogelijk is, omdat deze beperkt is tot de gehuwdennorm. In voorkomende gevallen is het in dat geval mogelijk met toepassing van artikel 18, eerste lid, WWB de bijstandsnorm van de bijstandsgerechtigde partner te verlagen

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- en verlagingenverordening is daarom gekozen voor een toeslag van 10 procent van de gehuwdennorm in het geval één of meer anderen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf hebben.

In het derde lid wordt geregeld dat kinderen die niet (meer) in de norm begrepen zijn, maar die 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.

Als thuiswonende kinderen studiefinanciering of een tegemoetkoming in de studiekosten op grond van de WFS2000 of de Wtos ontvangen en daarbij niet meer bijverdienden dan 10% van de gehuwden norm verkeren zij in de omstandigheid waarin zij niet kunnen bijdrage aan de kosten van het huishouden. Dit geldt voor zowel kinderen van 18 tot 21 jaar als de meerderjarige kinderen die studiefinanciering ontvangen op grond van de WFSF 2000. Omdat bij de laatste groep ook inkomenscriterium gehanteerd worden, wordt uitgegaan van WFSF norm vermeerderen met 10%, zodat staffelen of een niet gewenste knik bij een inkomen een fractie boven die WFSF norm wordt voorkomen.

Aangezien de hier bedoelde kinderen niet in de bijstand begrepen zijn, is het aan de ouder om zodanige inlichtingen te verstrekken, dat kan worden vastgesteld of het onderdeel a van toepassing is.

In onderdeel c van het derde lid wordt geregeld dat zorgbehoevenden eveneens 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. Mutatis mutandis geldt dit uitgangspunt ook voor de verzorgingsbehoevende belanghebbende; ook in dit situatie wordt het niet wenselijk geacht om belanghebbende vanwege zijn zorgbehoevendheid te confronteren met een lagere toeslag.

In alle overige gevallen die niet onder de uitzonderingen van lid 3 vallen geldt het uitgangspunt dat met een ander die zijn hoofdverblijf heeft in dezelfde woning de kosten kunnen worden gedeeld (zie lid 1 van dit artikel).

Artikel 4

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 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 artikel 4 en 5 van de Verordening.

De verlaging (van de toeslag tot nihil) wegens het zijn van schoolverlater geldt gedurende een half jaar (artikel 28 WWB). Deze periode begint op de eerste dag van de maand waarin geen aanspraak meer bestaat op studiefinanciering op grond van de WFSF 2000 of een tegemoetkoming op grond van de Wtos.

Het onderbreken van de schoolverlatersperiode door bijvoorbeeld het aanvaarden van werk of het opnieuw gaan studeren schort de termijn van de verlaging niet op. De schoolverlater die op 23 december zijn scholing beëindigd, krijgt dus in de periode januari t/m juni een verlaging van 20%. Stroomt hij in maart en april uit omdat hij bv. gaat werken dan schort dit de termijn van de verlaging niet op. Vanaf juli wordt de verlaging niet meer toegepast. Vraagt hij pas in april bijstand aan, dan geldt eveneens dat de verlaging vanaf juli niet meer wordt toegepast.

Indien zowel de schoolverlatersverlaging als de leeftijdsverlaging wordt toegepast, moet in de verordening worden bepaald welke verlaging wordt toegepast in het geval van samenloop; beide gelijk tijdig toepassen is wettelijk verboden (artikel 30 lid 2 onder b

WWB). In dit geval prevaleert schoolverlatersverlaging (zie artikel 7 lid 3 van de verordening).

Artikel 5

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 overeenkomstig bij alleenstaanden en alleenstaande ouders geregeld dat kinderen die niet (meer) in de norm begrepen zijn, maar die 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.

Als thuiswonende kinderen studiefinanciering of een tegemoetkoming in de studiekosten op grond van de WFS2000 of de Wtos ontvangen en daarbij niet meer bijverdienden dan 10% van de gehuwden norm verkeren zijn in de omstandigheid waarin zij niet kunnen bijdragen aan de kosten van het huishouden. Dit geldt voor zowel kinderen van 18 tot 21 jaar als de meerderjarige kinderen die studiefinanciering ontvangen op grond van de WFS 2000. Omdat bij de laatste groep ook inkomenscriterium gehanteerd worden, wordt uitgegaan van WFS norm vermeerderen met 10%, zodat staffeling of een niet gewenste knik bij een inkomen een fractie boven die WFS norm wordt voorkomen.

Aangezien de in hier bedoelde kinderen niet in de bijstand begrepen zijn, is het aan de ouders om zodanige inlichtingen te verstrekken, dat kan worden vastgesteld of het onderdeel a van toepassing is.

Zorgbehoevenden worden eveneens niet 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. Mutatis mutandis geldt dit uitgangspunt ook voor de verzorgingsbehoevende belanghebbende; ook in dit situatie wordt het niet wenselijk geacht om belanghebbende vanwege zijn zorgbehoevendheid te confronteren met een verlaging.

In alle overige gevallen die niet onder de uitzonderingen van lid 3 vallen geldt het uitgangspunt dat met een ander die zijn hoofdverblijf heeft in dezelfde woning de kosten kunnen worden gedeeld (zie lid 1 van dit artikel).

Artikel 6

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.

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, zijnde de kosten van huur of de rentekosten van de hypotheek van de door belanghebbende bewoonde woning, ontbreken. Indien een belanghebbende uitzonderlijk lage woonkosten heeft, kan dat uiteraard wel aanleiding zijn om met toepassing van artikel 18 lid 1 WWB de bijstand lager vast te stellen.

In dit artikel is onder b een verlaging opgenomen voor de situatie dat aan de woning voor belanghebbende geen woonlasten, zijnde de kosten van elektra, gas en water verschuldigd voor het gebruik hiervan door belanghebbende en eventuele gezinsleden, verbonden. Er is niet gekozen voor de werkelijke kosten, omdat deze nagenoeg nooit juist bepaald kunnen worden en afhankelijk zijn gezinssamenstelling, periode waarover gerekend wordt etc. Een forfaitair percentage van 10% zal in nagenoeg alle gevallen een verlaging aan de voor belanghebbende "veilige" kant inhouden.

In onderdeel c wordt de verlaging ingeval er door belanghebbende in het geheel geen woning bewoond vastgesteld op 10 procent van de gehuwdenorm. Dit is in overeenstemming met de toelichting op artikel 27 WWB. Een belanghebbende die geen woning bewoond 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 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens op grond van artikel 40 lid 1 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 7

Vervallen per 1 oktober 2009 i.v.m. de WIJ.

Artikel 8, en 9.

Dit zijn de slotbepalingen welke verder geen nadere toelichting behoeven.