

## Toelichting bij de verordening

### TOESLAGEN- EN VERLAGINGENVERORDENING WET WERK EN BIJSTAND

#### Algemene toelichting

Vanaf 1 januari 2012 wordt aan de begrippen 'gehuwde(n)' of 'gehuwdennorm' dezelfde betekenis toegekend als aan de begrippen 'gezin' en 'gezinsnorm', zoals genoemd in artikel 4, resp. 21, eerste lid van de wet.

De begrippen 'alleenstaande' en 'alleenstaande ouder' en 'gezin' hebben vanaf 1 januari 2012 dezelfde betekenis als artikel 4 van de wet.

#### 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. 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 21 jaar tot en met 65 jaar bestaan er een drietal basisnormen ([artikel 21 WWB](#)) te weten:

1. gehuwden: 100% van het wettelijk minimumloon (=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 Toeslagenverordening en verlagingenverordening Wet werk en bijstand 2007. 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](#)).

## **2 De Toeslagenverordening**

In [artikel 8 lid 1 onder c](#) juncto [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 Toeslagenverordening door de gemeenteraad, opdat het college het beleid kan uitvoeren.

### *Categorieën*

[Artikel 30 WWB](#) bepaalt dat de Toeslagenverordening 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. Het is niet nodig om in de Toeslagenverordening 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.

In deze Toeslagenverordening wordt, naast de toeslagen, invulling gegeven aan alle verlagingen die de WWB mogelijk maakt. In artikel 8 van de Toeslagenverordening wordt daarentegen het effect van samenloop van verschillende verlagingen beperkt door minimum hoogtes voor te schrijven waaraan de bijstand moet voldoen na toepassing van de verlagingen. Eenvoudigheidshalve is ook de werking van de verordening beperkt tot belanghebbenden van 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar, hoewel de WWB de mogelijkheid biedt om de verlagingen ook toe te passen op belanghebbenden van 18, 19 en 20 jaar. In een uitzonderlijke situatie waarin een belanghebbende van 18, 19 of 20 jaar in overigens vergelijkbare omstandigheden, ligt het voor de hand dat het college eveneens op grond van [artikel 18 lid 1 WWB](#) de bijstand aanpast (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 van de Toeslagenverordening).

## **3 Berekening toepasselijke bijstandsnorm**

In de WWB is – in tegenstelling tot in de Abw - 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. In de praktijk leidt dit overigens alleen bij de combinatie verlaging wegens woonsituatie en leeftijdsverlaging (een andere verlaging is niet mogelijk in combinatie met de leeftijdsverlaging) tot verschillende uitkomsten. Bovenstaande in acht nemend kan hoogte van de uitkering algemene bijstand voor personen van 21 tot 65 jaar als volgt worden berekend:

- 1 Basisnorm
- 2a Toeslag optellen (alleen bij alleenstaanden en alleenstaande ouders); of
- 2b korten met verlaging wegens het delen van een woning met anderen (alleen bij gehuwden)

- 3 korten met verlaging wegens woonsituatie;
- 4a korten met verlaging schoolverlater; of
- 4b korten met verlaging voor 21- en 22 jarige alleenstaanden op (het restant van) de toeslag.

De verlagingen onder stap 4a en 4b mogen nooit gelijktijdig worden toegepast. De toeslagenverordening geeft aan welke verlaging geldt.

Leidt de uitkomst tot een lager bedrag aan bijstand dan de gestelde minima in artikel 8 van de Toeslagenverordening, dan moet het college de bijstand vaststellen op de van toepassing zijnde minimum hoogte volgens dit artikel. De uitkomst van deze berekening laat ook 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 Wet werk en bijstand (WWB) of de Algemene wet bestuursrecht (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.

### **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 verlagingenverordening 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 verlagingenverordening 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 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 5 onder 1 van de Toeslagen- en verlagingenverordening 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, mogelijkheden 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 echter 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 het derde 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. Dit geldt echter niet voor studerende kinderen. 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 verzorgingbehoevenden 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.

### **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.

Zie artikel 3 lid 3 voor de motivering van het tweede lid van artikel 4.

## **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](#). 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 1 WWB](#) de bijstand lager vast te stellen. Het uitsluitend hebben van kosten voor water, gas, licht en dergelijke is niet afdoende om een verlaging van de toeslag 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 1 Abw \(CRvB 06-11-2001, nrs 99/7 en 99/29 NABW\)](#) en [CRvB 06-05-2003, nr. 00/4951 NABW](#).

In onderdeel b wordt de verlaging ingeval er door belanghebbende in het geheel geen woning bewoont, 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 hogere kosten van het op straat leven, zoals bijvoorbeeld de kosten van nachtopvang. De hoogte van de 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 aan te wijzen centrumgemeenten. Maar niet elke belanghebbende zonder woning is een adresloze in de zin van de aangehaalde wet. Belanghebbende kan immers ook de beschikking hebben over een postadres bij familie of een instantie.

## **Artikel 6**

De verlaging van de toeslag (artikel 3 van de verordening) voor schoolverlaters op grond 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 3 van de Toeslagen- en verlagingenverordening.

Aan de verplichting van [artikel 30 lid 2 onder b WWB](#), dat in de Toeslagen- en verlagingenverordening wordt vastgelegd, dat de schoolverlaterverlaging ([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 7**

[Artikel 29 WWB](#) geeft het college de bevoegdheid om de toeslag afwijkend vast te stellen, 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 minimum jeugdloon voor een 21-jarige lager is dan dat voor een 22-jarige ligt het voor de hand om voor een 21-jarige een lagere toeslag toe te kennen dan 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](#).

De hoogte van de verlaging mag nooit meer zijn dan de o.g.v. artikel 3 toegekende toeslag. Bedoeld wordt dat de 21 of 22 jarige niet lager dan op de norm uitkomt (50% of 70%). In lid 2 is vastgelegd dat de verlaging niet meer kan zijn dan de toeslag.

### **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 schoolverlaterverlaging in combinatie met een van de andere verlaginggronden 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 1 WWB](#) de bijstand hoger vast.

Er is voor gekozen om in de Toeslagen- en verlagingenverordening een minimum bedrag vast te leggen van 35, 55, en 65 procent, waarop het college de bijstand (inclusief eventuele toeslag en verlagingen) tenminste vaststelt.

### **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](#)). Aangezien het hier een aangepaste versie betreft is gekozen voor de toevoeging van 2007.

\*) zie artikel 8b van de verordening per 1 januari 2012