

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. 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 21 jaar tot 65 jaar bestaan er een drietal basisnormen (artikel 21 Wwb), te weten:

- gehuwden: 100% van het wettelijke minimumloon (= de gehuwdennorm)
- alleenstaande ouders: 70% van de gehuwdennorm
- 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. 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.

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).

De verlagingen zijn uitgewerkt in de artikelen 4 tot en met 7 van de verordening.

2. De Toeslagenverordening

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 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.

In deze Toeslagenverordening wordt, naast de toeslagen, invulling gegeven aan alle verlagingen die de Wwb mogelijk maakt, behoudens de schoolverlatersverlaging. In de praktijk blijkt bijstandsbehoefte van schoolverlaters voornamelijk veroorzaakt te worden door de economische omstandigheden.

Bovendien kan niet zonder meer gesteld worden dat de noodzakelijke algemene kosten van het bestaan voor de schoolverlater lager liggen dan voor de niet-schoolverlater. Studenten hebben immers vaak een baantje gehad tijdens de studie en hebben daar hun bestaanskosten dan op afgestemd. Weliswaar wordt in de toelichting op artikel 28 Wwb gesteld dat daarmee geen rekening mag worden gehouden, maar dat is in strijd met de opvatting van de CRvB ten aanzien van het met artikel 28 Wwb overeenkomstige artikel 36 Abw. (Zie CRvB 07-12-1999, nr. 98/1937 NABW.)

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. Eenvoudigheidshalve is ook de werking van de verordening beperkt tot belanghebbende 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 of 20 jaar. In een uitzonderlijke situatie waarin een belanghebbende van 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar slechter af zou zijn dan 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.) De normen voor de 18-, 19- en 20 jarigen zijn opgenomen in artikel 20 Wwb. Tevens in de richtlijnen voor het verlenen van bijzondere bijstand als het gaat om de uitwerking van artikel 12 van de Wwb.

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. Optellen toeslag (alleen bij alleenstaanden en alleenstaande ouders)
of
- 2b. Korten van inkomsten wegens het delen van een woning met anderen (alleen bij gehuwden);
3. Korten met verlaging wegens woonsituatie;
4. Korten met verlaging voor 21- en 22 jarige alleenstaanden.

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 niet alle begrippen die al zijn omschreven in de Wwb of Awb 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. De artikelen 3 en 4 van de Wwb bevatten begrippen. 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. Dit bedrag is feitelijk gelijk aan het netto minimumloon. Om een persoon als verzorgingsbehoevende in de zin van de Toeslagenverordening aan te kunnen merken, moet belanghebbende aannemelijk maken, dat deze door hem verzorgde persoon bij ontsteltenis 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.

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, moet dit niet opportuun geacht worden. 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 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 Toeslagen-verordening nodeloos ingewikkeld maken.

Mocht echter het niet toepassen van de verordening op de jongeren norm 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 jongeren norm 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 inkomstenverlaging van 5 onder a van de Toeslagenverordening 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 Toeslagenverordening 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 Toeslagenverordening niet voorziet. Om hierover bij de uitvoering van de Toeslagenverordening geen misverstand te laten bestaan is er voor gekozen om deze plicht expliciet in de Toeslagenverordening 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 of eigen kind van 23 jaar en ouder met eigen inkomen 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 of meer anderen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf hebben.

Toelichting artikel 3 lid 3

Voor degene, in wiens woning wel een ander zijn hoofdverblijf heeft, wordt de toeslag vastgesteld op 10% van het netto minimumloon. Dit afwijkende percentage is gebaseerd op de veronderstelling dat noodzakelijke kosten van het bestaan gedeeltelijk kunnen worden gedeeld met die ander. Het is echter niet billijk om aan dit percentage vast te houden ongeacht de werkelijke kosten. De woonlasten van iemand die een kamer huurt kunnen in hoogte overeenkomen met die van iemand die zelfstandig een woning huurt. Het is dan moeilijk te verdedigen, dat de eerste moet rondkomen met een lagere uitkering dan de laatste.

In verband hiermee is een soort drempel opgenomen. Voor belanghebbenden, die aantonen dat hun woonlasten hoger zijn dan dat drempelbedrag geldt de volledige toeslag.

Bij de vaststelling van het woonkostenbedrag is het redelijk om aan te sluiten bij het bedrag dat het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hanteert als minimumbedrag voor het toepassen voor de huursubsidie. Omdat het noemen van een bedrag ertoe leidt dat deze (half-)jaarlijks moet worden aangepast, is het praktischer om het woonlastenbedrag te baseren op een percentage van het netto minimumloon.

Het zou eveneens onbillijk zijn, als de uitkering lager zou worden vastgesteld op grond van de mogelijkheid om een deel van de kosten te delen, als de inwonende derde niet voldoende inkomen heeft om een deel van de kosten voor zijn rekening te nemen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een alleenstaande met een inwonend kind met eigen inkomsten. Door het opnemen van een minimum van 40%, zal het besteedbare inkomen van beiden samen tenminste uitkomen op het netto minimumloon (40% + 60%).

Indien op het adres van de belanghebbende drie of meer kostgangers of onderhuurders aanwezig zijn wordt op basis van de feitelijke toestand bekeken of sprake is van een zelfstandig bedrijf. De noodzaak tot bijstandsverlening vindt dan plaats op basis van het bijstandsbesluit zelfstandigen.

Artikel 4 Inkomsten gehuwden

In de gehuwdennorm is al rekening gehouden met het feit dat beide echtgenoten de kosten van hun huishouden volledig kunnen delen met elkaar. Indien in de woning van de gehuwden of gelijkgestelden op commerciële basis nog 1 of meer onderhuurders of kostgangers verblijven worden de daardoor ontstane lagere algemene bestaanskosten als inkomen in mindering gebracht. De inkomstenberekening in dit artikel spreekt voor zich.

Er wordt bewust geen verlaging op de wettelijke alleenstaanden-, eenoudergezins- en gehuwdennorm toegepast, maar alleen op de gemeentelijke toeslagen.

Dit leidt ertoe, dat ingeval van voordelen voor gehuwden wegens inwoning van onderhuurders of kostgangers op commerciële basis wordt gekozen voor bovengenoemde inkomstenkorting.

Een korting vanwege inwonend verdiende kinderen wordt niet toegepast. Ingeval van eenoudergezinnen geschiedt dit wel, omdat zij een gemeentelijke toeslag ontvangen van maximaal 20% afhankelijk van de inwonende kinderen of anderen. Zij hebben niet de financiële last van een partner.

Artikel 5 Verlagingen woonsituatie

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 1 Abw is artikel 27 Wwb ruimer. Artikel 35 lid 1 Abw voorzagt enkel in een verlaging in het geval aan de door belanghebbende bewoonde woning geen woonkosten verbonden waren. Zoals blijkt uit 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 1 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 1 Abw. (Zie 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 bewoond vastgesteld op 10 procent van de gehuwdennorm. 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 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 6 Verlagen toeslag alleenstaanden van 21 en 22 jaar

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 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 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.

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 is automatisch voldaan nu de verordening geen schoolverlatersverlaging kent.

Artikel 7 Cumulatieartikel

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 8 Afstemming van de bijstand

Met artikel 18 eerste lid WWB.

Artikel 9 Nadere regelgeving

Evenals de uitvoering van de Wwb ligt de uitvoering van de Toeslagenverordening bij het college. Onder artikel 9 lid 3 is de hardheidsclausule geregeld.

Artikel 10 Citeerartikel

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 11 Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.