

Toelichting behorende bij de Toeslagenverordening WWB 2010

(vastgesteld bij raadsbesluit van 5 juli 2010, nr. 21, reg.nr. INT-10-00248)

Algemene toelichting

Op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) dient de gemeenteraad een verordening vast te stellen met betrekking tot het verhogen en verlagen van de norm als bedoeld in artikel 8 lid 1 onder c juncto artikel 30 WWB, de zogenaamde Toeslagenverordening.

Hoofdstuk 3 van de WWB kent voor de algemene noodzakelijke kosten van het bestaan een systeem van basisnormen en toeslagen en verlagingen. De bijstandsnormen zijn geregeld in paragraaf 2 WWB. Daarnaast voorziet paragraaf 3 in toeslagen en verlagingen.

Het college verhoogt in bepaalde gevallen de norm met een toeslag en passen in bepaalde gevallen een verlaging toe. Dit beleid is categoriaal: uit de verordening blijkt voor welke categorieën en op grond van welke criteria een verhoging of verlaging van de landelijke bijstandsnormen plaatsvindt. Op die manier kan een uitkeringsgerechtigde concreet uit de verordening afleiden welke verhoging of verlaging in zijn situatie geldt.

Bij het afbakenen van categorieën is rekening gehouden met in de praktijk eenvoudig te hanteren criteria. Daarom is er ook gekozen voor een forfaitaire benadering. De verordening omschrijft alleen de situaties waarin iemand geacht wordt lagere noodzakelijke kosten van bestaan te hebben. Hierdoor wordt rekenwerk met werkelijke kosten voorkomen.

Met de inwerkingtreding van de wet WIJ zijn de bijstandsnormen voor personen jonger dan 27 jaar komen te vervallen.

Norm

Voor personen van 27 tot en met 65 jaar bestaan er drie basisnormen (artikel 21 WWB):

- a. gehuwden: 100% van het wettelijk minimumloon (de gehuwdennorm);
- b. alleenstaande ouders: 70% van de gehuwdennorm;
- c. alleenstaanden: 50% van de gehuwdennorm.

Toeslagen

Een toeslag op de norm wordt verstrekt aan een alleenstaande of alleenstaande ouder. De maximale toeslag van 20% van de gehuwdennorm kan zonder nader onderscheid worden toegekend. De uitkering is dan ten hoogste:

- 90% van de gehuwdennorm voor alleenstaande ouders;
- 70% van de gehuwdennorm voor alleenstaanden.

Het college houdt echter rekening met de mogelijkheid van het kunnen delen van kosten. Deze mogelijkheid wordt aanwezig geacht als één of meer anderen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. De alleenstaande of de alleenstaande ouder kan dan kosten als woonkosten, vaste lasten, kosten van duurzame gebruiksgoederen en dergelijke delen. Het college stelt in die gevallen de toeslag op een lager percentage vast. De toeslag voor alleenstaanden en alleenstaande ouders is uitgewerkt in artikel 3 van de verordening.

Verlagingen

De WWB kent 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).

De twee laatstgenoemde verlagingen zijn bedoeld om de stimulans richting betaalde arbeid te versterken, overeenkomstig de kerngedachte van de WWB: werk boven uitkering.

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

Individualisering

Het is niet noodzakelijk alle mogelijke situaties uitputtend te regelen. In niet geregelde gevallen of uitzonderlijke situaties geldt het individualiseringsbeginsel. Het college kan de bijstand op grond van artikel 18 lid 1 WWB afwijkend vaststellen.

De werking van de verordening beperkt zich tot uitkeringsgerechtigden van 27 tot 65 jaar.

Berekening toepasselijke bijstandsnorm

De WWB schrijft niet voor dat in gevallen waarin zowel de toeslag als de norm verlaagd kan worden, de verlaging met voorrang plaatsvindt op de toeslag, zulks in tegenstelling tot de huidige Abw. De gewijzigde financieringssystematiek van de WWB ligt hieraan ten grondslag.

Voor de toepassing van de verlaging woonsituatie in combinatie met de leeftijdsverlaging maakt het echter wel verschil of de norm of de toeslag wordt verlaagd. In de verordening is opgenomen dat deze verlaging bij voorrang wordt toegepast op de toeslag.

De hoogte van de uitkering van algemene bijstand voor personen van 21 tot 65 jaar kan dan als volgt worden berekend:

1. basisnorm;
2. a. optellen toeslag (bij alleenstaanden en alleenstaande ouders)
of
b. korten met verlaging wegens het delen van een woning met anderen (bij gehuwden);
3. korten met verlaging wegens woonsituatie (bij voorrang op de toeslag);
4. korten met verlaging wegens schoolverlater.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

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.

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.

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 ontstentenis 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. De verzorgende is degene die de verzorgingsbehoevende verzorgt. Hij neemt bepaalde taken van de verzorging op zich, die anders zou zijn gegeven in een instelling ter verzorging of verpleging.

Artikel 2 Leeftijdsbepaling en afstemming

De werking van de verordening is beperkt tot uitkeringsgerechtigden in de leeftijdscategorie van 27 tot 65 jaar.

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 te stellen als dat gelet op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van belanghebbende wenselijk 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 Toeslagen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders

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 (eerste lid).

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 toeslagenverordening 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 (tweede lid).

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. In het kader van gemeentelijk beleid worden ten aanzien van de alleenstaande ouder, kinderen tot 21 jaar buiten beschouwing gelaten, dat wil zeggen dat ongeacht de hoogte van hun inkomen zij niet in aanmerking worden genomen als een zijnde een ander die in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. Als criterium geldt dat de kosten kunnen worden gedeeld wanneer het kind ten minste beschikt over een inkomen gelijk aan de norm levensonderhoud voor een studerend thuiswonend kind op grond van de Wet studiefinanciering als bedoeld in artikel 33, tweede lid, onder a, WWB. Aangezien betreffende kinderen niet in de bijstand begrepen zijn, is het aan de alleenstaande ouder om zodanige inlichtingen te verstrekken dat kan worden vastgesteld of onderdelen a en b van toepassing zijn.

In onderdeel c van het derde lid wordt geregeld dat zorgbehoevenden en verzorgenden 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. Dit sluit aan bij de huidige uitvoeringspraktijk.

Artikel 4 Verlaging gehuwden

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.

Indien één van partners als schoolverlater wordt aangemerkt, vindt tevens een normverlaging plaats. Deze verlaging kan worden toegepast naast de verlaging bedoeld in het eerste lid.

Aangezien de verordening van toepassing is op personen vanaf 27 jaar wordt de normverlaging eerst vanaf deze leeftijd effectief toegepast.

De inhoud van het derde lid is overeenkomstig die van artikel 3, derde lid.

Artikel 5 Verlaging 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.

In dit artikel is in het eerste lid 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 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 wordt 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.

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.

Artikel 6 Norm schoolverlaters

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, verlaagt het college de norm 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. Het college stemt daarom de uitkering voor schoolverlaters af op de hoogte van het tijdens de studie genoten inkomen.

De invloed van inkomsten bijvoorbeeld uit arbeid of stagevergoeding tijdens de studie speelt hierbij geen rol. De bedoeling van deze norm is de schoolverlater financieel te stimuleren richting arbeidsmarkt, overeenkomstig de gedachte van werk boven uitkering.

Er wordt geen onderscheid gemaakt naar een (voormalig) uit- of thuiswonende student. Met deze omstandigheden wordt immers reeds rekening gehouden in artikel 3 en 4 van de Toeslagenverordening.

Artikel 7 Anti-cumulatie

De verschillende verlagingen in de Toeslagenverordening zien op verschillende omstandigheden bij belanghebbende en kunnen elk afzonderlijk als redelijk in betreffende omstandigheden worden beschouwd. Zonder dit artikel zou dat echter kunnen betekenen, dat - met name in situaties waarin de schoolverlatersregeling in combinatie met een van de andere verlagingsoorzaken 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 voorkomende gevallen zou het college op grond van artikel 18 lid 1 WWB de bijstand hoger moeten vaststellen. Daarom is ervoor gekozen om reeds in de Toeslagenverordening een minimum bedrag vast te stellen, waarop het college de bijstand (inclusief eventuele toeslag en verlagingen) tenminste moet vaststellen.

Aan de verplichting van artikel 30, tweede lid, onder b WWB, dat in de Toeslagenverordening wordt vastgelegd dat de schoolverlatersverlaging (artikel 28 WWB) en de leeftijdsverlaging (artikel 29 WWB) niet gelijktijdig mogen worden toegepast, wordt reeds voldaan door de formulering van artikel 6 van de Toeslagenverordening.

Artikel 8 Uitvoering

Evenals de uitvoering van de WWB ligt de uitvoering van de Toeslagenverordening bij het college. Het college kan in niet voorziene situaties naar bevind van zaken handelen. Het besluit dient uiteraard wel te worden gemotiveerd.

Artikel 9 tot en met 11

Deze artikelen spreken voor zich.