

TOELICHTING OP DE TOESLAGENVERORDENING WWB ISD BOLLENSTREEK 2012-2013

ALGEMEEN

1. Norm, toeslag en verlaging

De WWB kent voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan een systeem van basisnormen, toeslagen en verlagingen. De basisnormen zijn geregeld in de artikelen 20 t/m 24 WWB. Daarnaast voorzien de artikelen 25 t/m 29 WWB in toeslagen en verlagingen.

In artikel 8 lid 1 onder c WWB juncto artikel 30 WWB is geregeld dat de gemeenteraad een verordening moet vaststellen. Daarin moet zijn bepaald voor welke categorieën de basisnorm wordt verhoogd met een toeslag of wordt verlaagd en op grond van welke criteria de hoogte van die verhoging of verlaging wordt bepaald. Dit is de zogenaamde Toeslagenverordening.

Bij het afbakenen van categorieën in de verordening is getracht te komen tot in de praktijk eenvoudig te hanteren criteria. Daarom is er 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.

Norm

Voor personen van 21 jaar t/m 65 jaar bestaan er drie 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 alleenstaande en alleenstaande ouder komt in aanmerking voor een maximale toeslag van 20% van de gehuwdennorm indien hij de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan niet kan delen met een ander.

Kunnen deze kosten wel geheel of gedeeltelijk worden gedeeld met één of meer anderen, dan krijgt de alleenstaande of de alleenstaande ouder een lagere toeslag van 10% van de gehuwdennorm.

De mogelijkheid om te kosten te kunnen delen wordt aanwezig geacht als één of meer anderen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning als belanghebbende. De alleenstaande of de alleenstaande ouder kan dan bijvoorbeeld zaken als huur, gas, water en licht, maar ook krant etc. delen.

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 en 22 jaar bij alleenstaanden (artikel 29 WWB);

De verlagingen zijn uitgewerkt in de artikelen 4 t/m 7 van de verordening.

Individualisering

Het is niet nodig om in de Toeslagenverordening alle mogelijke situaties uitputtend te regelen. In niet geregelde of uitzonderlijke gevallen geldt het individualiseringsbeginsel. Het dagelijks bestuur van de ISD Bollenstreek kan de hoogte van de uitkering op grond van artikel 18 lid 1 WWB bij wijze van individualisering afwijkend vaststellen. Om die reden is geen hardheidsclausule opgenomen in deze verordening.

Berekening toepasselijke bijstandsnorm

De WWB regelt niet in welke volgorde de bijstandsnorm berekend wordt. Het dagelijks bestuur berekent de bijstandsnorm als volgt:

- basisnorm;
- optellen toeslag [alleenstaande en alleenstaande ouder] of korten met verlaging wegens het kunnen delen van de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan (woningdeling) [gehuwden];
- korten met verlaging wegens woonsituatie (bij voorrang op de toeslag);
- korten met verlaging schoolverlater (bij voorrang op de toeslag)
- korten met verlaging 21 en 22-jarige alleenstaanden op (het eventuele restant) van de toeslag.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 Begripsomschrijving

Lid 1:

Om te voorkomen dat de betekenis van de begrippen van de WWB en de verordening uiteen lopen wordt in de verordening een algemene verwijzing naar de begrippen in de WWB en de Awb opgenomen. Waar genoemde wetten geen begripsomschrijving geven, geeft de verordening deze.

Lid 2:

De begrippen die niet zijn omschreven in de WWB of Awb, of die verduidelijkt moeten worden, zijn in het tweede lid omschreven.

b. gehuwendennorm:

Het begrip 'gehuwendennorm' is omschreven, omdat het uitkeringsgebouw in de WWB inclusief toeslagen en verlagingen voor uitkeringsgerechtigde 21 – tot 65 –jarigen daaraan is gerelateerd.

Volstaan is met een verwijzing naar artikel 21 aanhef en sub c WWB, waarin de hoogte van deze norm is gegeven. Dit bedrag is feitelijk gelijk aan het netto minimumloon.

c. woning:

In de Wet op de huurtoeslag wordt hieronder verstaan: 'een gebouwde onroerende zaak voor zover deze als zelfstandige woonruimte, onvrije etage dan wel andere onzelfstandige woonruimte is verhuurd, alsmede de onroerende aangelegenheden'.

Het in de verordening vastgelegde beleid ten aanzien van toeslagen en verlagingen heeft geleid op artikel 3 lid 6 van de WWB mede betrekking op bewoners van een woonwagen of woonschip.

d. woonkosten:

Dit begrip is nader gedefinieerd omdat dit van belang is voor de toepassing van artikel 5 (verlaging woonsituatie).

Voor de woonkosten van een huurwoning wordt aangesloten bij de huurprijs als bedoeld in de Wet op de huurtoeslag. Daarmee wordt bedoeld de prijs die bij huur en verhuur is verschuldigd voor het enkele gebruik van een woning.

Voor woonkosten van een eigen woning wordt rekening gehouden met de te betalen netto hypotheekrente (de fiscaal aftrekbare hypotheekrente is hierop dus in mindering gebracht) en de zakelijke lasten die aan het hebben van een eigen woning verbonden zijn. Voor wat betreft de hypotheekrente gaat het hierbij om de rente voor (dat deel van) de hypotheek die is afgesloten voor de financiering van de woning. Rente verbonden aan (een deel van) de hypotheek, die betrekking heeft op bijvoorbeeld de financiering van duurzame gebruiksgoederen, wordt niet meegenomen.

Artikel 2 Doelgroep

De werking van de verordening is beperkt tot belanghebbenden in de leeftijdscategorie van 21 tot 65 jaar. De artikelen 26, 27 en 28 WWB maken ook categoriale verlagingen mogelijk voor belanghebbenden van 18, 19 en 20 jaar. Deze belanghebbenden hebben echter al een lagere basisnorm, omdat zij in principe een beroep kunnen doen op de ouderlijke onderhoudsplicht. Een verdere verlaging van deze basisnorm zou kunnen leiden tot een te lage uitkering.

Indien er sprake is van een echtpaar (gehuwden), dan geldt deze verordening alleen wanneer beide gehuwden/partners 21 jaar of ouder en jonger dan 65 jaar zijn. Hiermee wordt aangesloten bij de gehuwdennorm van artikel 21 WWB.

Artikel 3 Toeslag alleenstaanden en alleenstaande ouder

Lid 1:

Op grond van artikel 30 lid 2 onder a WWB is het dagelijks bestuur van de ISD Bollenstreek verplicht om te bepalen dat de toeslag 20% van de gehuwdennorm bedraagt voor de alleenstaande of alleenstaande ouder in wiens woning géén ander zijn hoofdverblijf heeft (onverminderd de mogelijkheid tot verlaging van de norm of toeslag op andere gronden).

Als in de woning ook één of meer anderen hun hoofdverblijf hebben, wordt ervan uitgegaan dat de noodzakelijke kosten van het bestaan *kunnen* worden gedeeld (bijvoorbeeld huur en stookkosten). Het is niet van belang of de alleenstaande/alleenstaande ouder de kosten daadwerkelijk deelt. Dat is de verantwoordelijkheid van de alleenstaande/alleenstaande ouder zelf. Zolang er géén sprake is van een gezamenlijke huishouding wordt ervan uitgegaan dat de alleenstaande/alleenstaande ouder niet alle noodzakelijke kosten van het bestaan kan delen met één of meer anderen. Daarom is een toeslag op zijn plaats.

Evenals in de voorgaande toeslagenverordeningen is in deze verordening de zogenaamde ‘forfaitaire variant’ als uitgangspunt genomen voor het vaststellen van de hoogte van de toeslag. Forfaitair betekent dat niet de werkelijke bestaanskosten en de mate waarin deze in concreto gedeeld worden, bepalend zijn voor de hoogte van de toeslag, maar de enkele veronderstelling dat het delen van kosten mogelijk is.

In de jurisprudentie is de forfaitaire variant algemeen aanvaard (zie bijv. CRvB 10 juli 2008, LJN B3700). In de verordening is daarom (opnieuw) gekozen voor een toeslag van 10% van de gezinsnorm wanneer één of meer anderen in dezelfde woning als de alleenstaande/alleenstaande ouder hun hoofdverblijf hebben. Het aantal medebewoners heeft dus geen gevolgen voor de hoogte van de toeslag van de alleenstaande/alleenstaande ouder.

Volledigheidshalve moet hier worden opgemerkt dat, in de uitzonderlijke situatie dat een mede-bewoner over geen enkele vorm van inkomen beschikt (denk bijv. aan de niet rechthebbende partner of een inwonende uitgeprocedeerde) verlaging van de toeslag vanwege ‘medebewoning’ / ‘woning-deling’ niet kan worden toegepast. De medebewoner kan dan immers daadwerkelijk geen bijdrage in de noodzakelijke kosten van het bestaan leveren, waardoor er dus geen voordeel is voor de alleenstaande / alleenstaande ouder (CRvB 4 maart 2003, 00/3534 NABW en 02/3129 NABW).

Lid 2:

Uit artikel 25 lid 1 WWB en artikel 26 WWB volgt dat een belanghebbende de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan niet kan delen met thuisinwonende kinderen van 18 jaar of ouder met een laag inkomen. Hiervan is sprake indien dat kind een in aanmerking te nemen inkomen heeft van maximaal het normbedrag voor de kosten van levensonderhoud voor hoger onderwijs, genoemd in artikel 3.18 van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF2000). Dit normbedrag is € 604,15 per maand (normbedrag januari 2012). En daarbij is niet van belang wat voor soort inkomen het kind ontvangt (dat kan studiefinanciering zijn, maar ook loon, uitkering, enz.). De alleenstaande/alleenstaande ouder ontvangt dan in principe een toeslag van 20% (tenzij er uiteraard nog één of meer anderen hun hoofdverblijf houden in dezelfde woning).

Artikel 4 Verlaging norm gehuwden

Lid 1:

Op grond van artikel 26 WWB kan het dagelijks bestuur van de ISD Bollenstreek de gehuwdennorm verlagen indien de gehuwden lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan hebben dan waarin de norm voorziet als gevolg van het geheel of gedeeltelijk kunnen delen van deze kosten met één of meer anderen. Artikel 4 vormt het spiegelbeeld van artikel 3. Als in de woning van de gehuwden één of meer anderen hun hoofdverblijf hebben, wordt verondersteld dat er noodzakelijke kosten van het bestaan gedeeld kunnen worden. De gehuwdennorm wordt in dat geval verlaagd met 10% van de gehuwdennorm.

Lid 2:

Artikel 4 lid 2 van deze verordening komt overeen met de bepaling in artikel 3 lid 2 van deze verordening, met dien verstande dat de gehuwdennorm niet wordt verlaagd als de gehuwden een thuisinwonende kind hebben met een laag inkomen. Verwezen wordt naar de toelichting zoals opgenomen bij artikel 3 lid 2 van deze verordening.

Artikel 5 Verlaging woonsituatie

Als aan een woning geen woonkosten verbonden zijn, is sprake van lagere bestaanskosten dan in andere gevallen. Artikel 27 WWB opent daarom de mogelijkheid om de norm of toeslag te verlagen. In artikel 5 van deze verordening is dit gerealiseerd.

Het bepaald onder a. brengt met zich mee dat de norm of toeslag met 20% wordt verlaagd als de belanghebbende(n) geen woning bewoont/bewonen, dan wel voor zijn/hun woning geen woonkosten is/zijn verschuldigd. In artikel 1 van deze verordening staat wat onder 'woonkosten' moet worden verstaan. In eerstgenoemd

geval gaat het om dak- en thuislozen. In het tweede geval kan worden gedacht aan de situatie waarbij de woonkosten door een derde worden betaald (bijv. ouders of de ex-partner).

Het bepaalde onder **b.** leidt ertoe dat de norm of toeslag met 10% wordt verlaagd als de belanghebbende(n) het hoofdverblijf heeft/hebben in een (anti-)krakerswoning. Aan een krakerswoning zijn objectief gezien geen woonkosten verbonden. Dat kan ook gelden voor een anti-krakerswoning. Daarmee wordt dan bedoeld de woning die [tijdelijk] wordt bewoond om te voorkomen dat deze wordt gekraakt en waarvoor belanghebbende(n) geen woonkosten hoeft/hoeven te betalen. De reden om in dit geval de verlaging te stellen op 10% en niet op 20% is vanwege het feit dat in de regel andere extra kosten in de plaats komen voor het ontbreken van de hier bedoelde woonkosten. Voor zover deze extra kosten niet aanwezig worden geacht kan overigens toepassing worden gegeven aan het in artikel 18 WWB neergelegde individualiseringsbeginsel.

Artikel 6 Verlaging schoolverlaters

Lid 1:

Op grond van artikel 28 WWB kan het dagelijks bestuur van de ISD Bollenstreek voor een belanghebbende die recent de deelname heeft beëindigd aan onderwijs of beroepsopleiding, de norm of toeslag gedurende zes maanden na het tijdstip van die beëindiging lager vaststellen.

Het moet dan wel gaan om onderwijs of een beroepsopleiding waarvoor aanspraak bestond op studiefinanciering op grond van de WSF 2000 of op een tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en de schoolkosten op grond van hoofdstuk 4 de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).

Deze verlaging is bedoeld om de schoolverlater het eerste half jaar niet in een veel betere financiële positie te brengen als toen hij nog aangewezen was op studiefinanciering of tegemoetkoming WTOS.

Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar een (voormalig) uit- of thuiswonende student.

In de jurisprudentie is uitgemaakt dat voor wat betreft de aanspraak op studiefinanciering het gaat

om een subjectieve aanspraak. Het gaat er dus niet om dat men in het algemeen voor die opleiding studiefinanciering kan krijgen (objectieve leer) maar of de belanghebbende zelf er voor in aanmerking had kunnen komen. Is dit niet het geval dan is het geen schoolverlater in de zin van deze verordening.

De verlaging is in de verordening gesteld op 10% van de gezinsnorm.

Lid 2:

In artikel 30 lid 2 sub b WWB is de verplichting opgenomen om in de verordening vast te stellen dat de schoolverlatersverlaging niet gelijktijdig kan worden toegepast met de verlaging van de toeslag van de alleenstaande 21- of 22-jarige.

Er is voor gekozen om de verlaging van de toeslag van de alleenstaande 21- of 22-jarige met voorrang toe te passen. Een 21-jarige (met een verlaging van 20% op grond van artikel 7) is zo niet slechter af dan een 21-jarige schoolverlater op grond van dit artikel (een verlaging van 10%).

Voorgaande betekent dat de schoolverlaterskorting dus alleen geldt in de volgende gevallen:

- alleenstaanden van 23 jaar-65 jaar;
- alleenstaande ouders vanaf 21 jaar.

Artikel 7 Verlaging toeslag alleenstaanden van 21 en 22 jaar

Artikel 29 WWB geeft het dagelijks bestuur van de ISD Bollenstreek de bevoegdheid om de toeslag voor een alleenstaande van 21 of 22 jaar lager vast te stellen wanneer het van oordeel is dat, gezien de hoogte van het minimumjeugdloon, er een drempel zou kunnen zijn om werk te aanvaarden.

Omdat het minimumjeugdloon van een 21-jarige lager is dan dat voor een 22-jarige ligt het voor de hand om voor eerstgenoemde een grotere verlaging toe te passen dan voor laatstgenoemde.

Uit artikel 29 WWB vloeit voort dat de verlaging voor een 21- of 22-jarige alleen kan plaatsvinden op de toeslag bedoeld in artikel 3 van deze verordening.

Artikel 8 Anti-cumulatiebepaling

De verlagingen in deze verordening zien op verschillende omstandigheden en kunnen elk afzonderlijk als redelijk worden aangemerkt. Zonder een anti-cumulatiebepaling zou dat echter kunnen betekenen dat het dagelijks bestuur van de ISD Bollenstreek de bijstandsnorm dermate laag zou moeten vaststellen, dat er feitelijk geen sprake meer zou zijn van een toereikende uitkering.

In voorkomende gevallen zou het dagelijks bestuur van de ISD Bollenstreek de bijstandsnorm op grond van het individualiseringsbeginsel van artikel 18 lid 1 WWB hoger moeten vaststellen. Daarom is ervoor gekozen om al in deze verordening een absoluut minimum vast te leggen waarop het dagelijks bestuur de bijstandsnorm (norm inclusief eventuele toeslag en verlagingen) tenminste moet vaststellen.

Het individualiseringsbeginsel kan echter met zich meebrengen dat er bij samenloop, ook bij een resterende bijstandsnorm die boven de in dit artikel genoemde percentages ligt, toch reden is om tot verhoging daarvan over te gaan, gelet op alle omstandigheden van de belanghebbende(n).

Artikel 9 Uitvoering

Artikel 7 WWB schrijft voor dat de uitvoering van de WWB berust bij burgemeester en wethouders.

Ingevolge de Gemeenschappelijke Regeling ISD Bollenstreek is de uitvoering van de WWB gedelegeerd aan het dagelijks bestuur van de ISD Bollenstreek.

Artikel 10 Citeertitel

Geen toelichting.

Artikel 11 Inwerkingtreding en toepassing

De Wet afschaffing huishoudinkomenstoets (waarbij de WWB is gewijzigd) werkt terug tot en met 1 januari 2012 [Art. VI aanhef en onder a. Wet afschaffing huishoudinkomenstoets].

Er is geen specifiek overgangsrecht opgenomen in voornoemde wijzigingswet ten aanzien van het toeslagen- of verlagingenbeleid. Dat betekent dat de 'Toeslagenverordening WWB ISD Bollenstreek 2012' onverbindend is op een aantal onderdelen per datum dat deze wijzigingswet inwerking is getreden. Deze verordening moet daarom ook (net als de wijzigingswet) terugwerken tot en met 1 januari 2012.

Artikel 12 Overgangsrecht

Lid 1:

De 'Toeslagenverordening WWB ISD Bollenstreek 2012' wordt, gelet op artikel 11, in beginsel niet meer toegepast met inwerkingtreding van deze nieuwe verordening. Voor een zeer beperkte groep personen blijft de huishoudinkomenstoets echter van toepassing tot uiterlijk 1 januari 2013. Dat is de groep personen op wie het overgangsrecht (in artikel 78w) van de WWB van toepassing is. Uitsluitend voor deze groep blijft de 'Toeslagenverordening WWB ISD Bollenstreek 2012' nog tot uiterlijk 1 januari 2013 van toepassing.

Lid 2:

Het overgangsrecht (in artikel 78w) van de WWB eindigt per 1 januari 2013. De 'Toeslagenverordening WWB ISD Bollenstreek 2012' is daarom eveneens tot uiterlijk 1 januari 2013 van toepassing en wordt per 1 januari 2013 ingetrokken.