

ALGEMENE TOELICHTING (Toeslagenverordening WWB 2013)

De leeftijd waarop men recht krijgt op het AOW-ouderdomspensioen wordt vanaf 1 januari 2013 stapsgewijs verhoogd naar 67 jaar in 2023 en vanaf 2024 gekoppeld aan de stijging van de levensverwachting. De Algemene Ouderdomswet (AOW) is een fundamenteel onderdeel van de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving. De leeftijdsgrens van 65 jaar is daardoor diep geworteld in het Nederlandse recht en speelt ook op tal van andere terreinen een rol. De verhoging van de AOW-leeftijd vraagt daarom ook om aanpassingen op andere terreinen dan de AOW. Ook de WWB is hierop aangepast met als gevolg dat ook de Toeslagenverordening moet worden veranderd.

Omdat mensen door het stapsgewijs verhogen van de AOW-leeftijd verschillende AOW-leeftijden kunnen hebben, is er voor gekozen in de wetgeving de leeftijdsgrens van «65 jaar» – daar waar mogelijk – te vervangen door “*de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet*”. Hoewel om wetgevingstechnische redenen in artikel 1 van de AOW een definitiebepaling is opgenomen van het begrip «pensioengerechtigde leeftijd» wordt verwezen naar het nieuwe artikel 7a van de AOW omdat in dat artikel de AOW-leeftijd is verwerkt.

Systeem van toeslagen en verlagingen

De WWB kent voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan een systeem van basisnormen, toeslagen en verlagingen. De normen zijn geregeld in paragraaf 3.2 WWB. Paragraaf 3.3 WWB voorziet in toeslagen en verlagingen. De som van deze drie onderdelen (normen, toeslagen en verlagingen) levert de bijstandsnorm op. Het gaat dan om de bijstandsnorm voor personen van 21 tot en de pensioengerechtigde leeftijd die niet in een inrichting verblijven.

De WWB kent verschillende normen voor alleenstaanden, alleenstaande ouders en gehuwden. Alleenstaanden en alleenstaande ouders komen in aanmerking voor een toeslag indien zij hogere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan hebben dan waarin de norm voorziet, als gevolg van het niet of niet geheel kunnen delen van deze kosten met een ander. De woonsituatie is hierbij van doorslaggevende betekenis. De hoogte van de toeslag, die wordt aangegeven in de toeslagenverordening, bedraagt maximaal de volledige toeslag, zoals opgenomen in artikel 25 lid 2 WWB en moet aansluiten bij het niveau van de noodzakelijke bestaanskosten. Voor een alleenstaande van 21 of 22 jaar kan de toeslag afwijkend worden vastgesteld.

De WWB kent de volgende grondslagen om de norm of toeslag voor personen van 21 tot en met de pensioengerechtigde leeftijd die niet in een inrichting verblijven te verlagen:

- het kunnen delen van kosten met een ander;
- de woonsituatie;
- de recente beëindiging van deelname aan onderwijs of beroepsopleiding.

Voor de berekening van de bijstandsnorm geldt een vaste volgorde: eerst de norm, dan eventueel een toeslag en vervolgens de verlagingen. Het college is bevoegd om de algemene bijstand (de bijstandsnorm na aftrek van eventuele inkomsten) in afwijking van deze regel hoger of lager vast te stellen indien de individuele omstandigheden van de belanghebbende daartoe aanleiding geven.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 Begripsomschrijving en bereik

Er is voor gekozen om begrippen die al zijn omschreven in de WWB, Awb of de Gemeentewet niet afzonderlijk te definiëren in deze verordening. Dit voorkomt dat in geval van wijziging van de betreffende definities in de betreffende wetten ook de verordening moet worden gewijzigd.

Norm:

Omdat de verordening alleen betrekking heeft op belanghebbenden van 21 jaar of ouder, en jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd wordt verwezen naar de normen zoals opgenomen in artikel 21 van de wet. Voor belanghebbenden met de pensioengerechtigde leeftijd gelden aparte normen, zoals vastgelegd in de wet in artikel 22.

Woonkosten:

Voor de woonkosten van een huurwoning wordt aangesloten bij de huur, zoals bedoeld in de Wet op de huurtoeslag. Voor de woonkosten van een koopwoning of eigen woning gaat het om de hypotheekrente en de zakelijke lasten, die voor de woning zijn verschuldigd. Voor wat betreft de hypotheekrente gaat het om de rente voor dat deel van de hypotheek, die is afgesloten voor de financiering van de woning. Hypotheekrente, die betrekking heeft op bijvoorbeeld de financiering van duurzame gebruiksgoederen, wordt niet meegenomen. Het begrip woonkosten sluit hierdoor aan bij de definitie "woonkosten" zoals opgenomen in de Algemene Bijstandswet (Abw), die tot 1 januari 1996 van kracht was. Volgens de Centrale Raad van Beroep volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Abw dat het begrip woonkosten ten tijde van de Abw (nog steeds) moest worden uitgelegd conform de bepalingen van het tot 1 januari 1996 geldende Bijstandsbesluit landelijke normering. Aangenomen moet worden dat deze rechtspraak ook onder de WWB nog van betekenis is.

Bij "het in eigendom hebben van de woning te betalen zakelijke lasten" kan worden gedacht aan het rioolrecht, het eigenaarsdeel van de onroerende zaakbelasting, de opstalverzekering, het eigenaarsdeel van de waterschapslasten en de erfpachtcanon.

Doelgroep:

De werking van de verordening is beperkt tot belanghebbenden in de leeftijdscategorie van 21 tot de pensioengerechtigde leeftijd. Vanwege de lagere jongerennorm is ervoor gekozen geen verdere verlaging toe te passen bij belanghebbenden van 18 tot 21 jaar.

De jongerennormen zijn laag vastgesteld omdat de ouders nog onderhoudsplichtig zijn jegens kinderen totdat deze de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt. De 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 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 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 hoger of lager vast te stellen.

Eén ander:

Inwonende kinderen worden gezien als "een ander die tevens zijn hoofdverblijf heeft in de woning van de ouder", indien ze 21 jaar of ouder zijn, tenzij het inkomen van het kind lager is dan het normbedrag voor de kosten van levensonderhoud voor hoger onderwijs, genoemd in artikel 3.18 van de Wet studiefinanciering. Kinderen tot 21 jaar worden, ongeacht de hoogte van hun inkomsten, niet als een ander gezien. Kinderen vanaf 21 jaar worden niet als een ander gezien als hun inkomen lager

is dan het bedrag van artikel 3.18 van de Wet studiefinanciering. Op die manier wordt voorkomen dat een bijvoorbeeld een bijbaantje van een studerend/schoolgaand kind direct gevolgen heeft voor de uitkering van de ouders.

Het bedrag genoemd in artikel 3.18 van de Wet studiefinanciering bedraagt € 604,15 (bedrag per 1 januari 2012).

Doordat kinderen tot 21 jaar – ongeacht hun inkomen – nooit als een ander worden gezien, is de verordening hiermee ruimer dan de wettelijke regeling (kosten kunnen niet worden gedeeld met meerderjarige kinderen met een inkomen lager dan het normbedrag van artikel 3.18 van de Wet studiefinanciering).

Gezin:

Een gezin wordt beschouwd als één ander. Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat de inwoning van een echtpaar tot een ongewenste dubbele verlaging zou leiden. Weliswaar is in die situatie sprake van twee inwonenden, maar het "schaalvoordeel" is niet groter.

Artikel 2 Categorieën

Dit artikel verwijst naar de wet. Een nadere toelichting is niet nodig.

Artikel 3 Criteria voor het verhogen van de bijstandsnorm voor een alleenstaande of alleenstaande ouder

Artikel 3 lid 1 en 2

De landelijke normen (exclusief toeslagen) gaan er vanuit dat alleenstaanden en alleenstaande ouders hun noodzakelijke kosten van het bestaan volledig kunnen delen. Deze noodzakelijke kosten van het bestaan worden mede bepaald door de mate waarin een belanghebbende deze kosten met een ander kan delen. Met name de woonsituatie speelt hierbij een belangrijke rol. Echter, ook met andere uitgaven waarbij sprake kan zijn van schaalvoordeel door het gezamenlijk voldoen van kosten van huisvesting en huishouding, moet rekening worden gehouden. Voorbeelden hiervan zijn duurzame gebruiksgoederen (o.a. woninginrichting en huishoudelijke apparatuur), maar ook vaste lasten, abonnementen en andere kosten.

Doorslaggevend is niet of de kosten feitelijk worden gedeeld, maar of deze gedeeld kunnen worden. Burgemeester en wethouders zijn niet verplicht om bij de verlening van de toeslag rekening te houden met lagere bestaanskosten. Het is mogelijk om alle alleenstaanden en alleenstaande ouders de maximale toeslag te verstrekken, en geen gebruik te maken van de verlagingmogelijkheden.

De mate waarin de bestaanskosten kunnen worden gedeeld, bepaalt, zoals gezegd, de hoogte van de toeslag. De toeslag bedraagt minimaal 0% en maximaal 100% van het bedrag genoemd in artikel 25, lid 2. Degene die voor een toeslag in aanmerking wenst te komen, moet aannemelijk maken dat er geen sprake is van de kosten die kunnen worden gedeeld en dat er derhalve terecht aanspraak op een toeslag wordt gemaakt. De toeslag maakt een integraal deel van de bijstandsnorm uit. De algemene inlichtingenverplichting die op aanvrager rust, geldt ook voor het toeslagendeel. Aanvrager zal dan ook door middel van het overleggen van gegevens het recht moeten aantonen.

In artikel 30 lid 2 van de wet is bepaald dat in de verordening in ieder geval moet worden vastgelegd dat de maximale toeslag wordt verstrekt indien geen ander zijn hoofdverblijf heeft in de woning van de alleenstaande of alleenstaande ouder.

Artikel 3 lid 3

Het gezamenlijk bewonen van een woning levert schaalvoordelen op. Deze schaalvoordelen treden op omdat diverse kosten kunnen worden gedeeld. De kosten van huur, heffingen, belastingen,

verzekeringen, vastrecht nutsbedrijven en dergelijke zijn voor personen die een woning delen lager, omdat deze kosten per woning slechts eenmaal in rekening worden gebracht. Indien er op enigerlei wijze sprake is van het kunnen delen van kosten wordt de toeslag als gevolg van de optredende schaalvoordelen vastgesteld op maximaal 50 procent van de toeslag. Dit geldt ook voor de persoon die een kamer verhuurt, huurt of inwoont. Het kan echter voorkomen dat bijvoorbeeld een kamerhuurder een zodanige huurprijs moet betalen, dat niet meer gesproken kan worden van schaalvoordelen. De Centrale Raad van Beroep onderzoekt altijd de feitelijke (financiële) situatie. Het kan dus nodig zijn om te individualiseren, indien het resterende inkomen onvoldoende is om de woonlasten te kunnen voldoen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met een verlies aan huurtoeslag bij kamerverhuur.

Artikel 3 lid 4

Als nog een ander zijn hoofdverblijf in de woning heeft kunnen de kosten nog meer gedeeld worden. Daarom is in het derde lid bepaald dat de toeslag 25% bedraagt als er twee of meer medebewoners zijn.

Als er nog meer anderen in de woning hun hoofdverblijf hebben, kan er niet zonder meer van worden uitgegaan dat het delen van kosten in nog sterkere mate mogelijk is, zodat bijvoorbeeld de toeslag op nihil zou kunnen worden gesteld. Dat is voorbehouden aan de situatie dat *alle* bestaanskosten gedeeld worden, nl. bij een gezamenlijke huishouding.

Door de gekozen omschrijving heeft deze bepaling geen invloed op de inwonende zelf. Bijvoorbeeld: de alleenstaande (hoofd)bewoner die kamers verhuurt aan twee alleenstaanden heeft geen recht op een toeslag. De beide onderhuurders vallen onder de omschrijving van lid 3 en hebben ieder dus aanspraak op een toeslag van 50 procent van de toeslag.

Artikel 4 Verlagingen norm gezin

Artikel 4 lid 1

De hoogte van de uitkering van alleenstaanden en alleenstaande ouders is afhankelijk van de mate waarin zij de kosten van het bestaan kunnen delen. Hoe meer kan worden gedeeld, hoe lager de toeslag is. Dit kan zich ook bij gehuwden voordoen. Als hiervan sprake is, wordt de norm voor gehuwden verlaagd.

Artikel 4 lid 2 en 3

Met mogelijke schaalvoordelen van een gezin wordt op dezelfde manier rekening gehouden als bij alleenstaande en alleenstaande ouders (zie artikel 3 van deze verordening).

Artikel 5 Verlaging bij ontbreken woonkosten

Niet alleen doordat de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen worden gedeeld met een ander, maar bijvoorbeeld ook door het ontbreken van woonkosten kan sprake zijn van lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan. Bij de bijstandsverlening kan met deze lagere bestaanskosten rekening worden gehouden. Om die reden is artikel 27 in de wet opgenomen, omdat de artikelen 25 en 26 van de wet uitsluitend betrekking hebben op het kunnen delen van kosten met een ander. Dat impliceert dat er sprake is van het gezamenlijk bewonen van een woning. Van lagere bestaanskosten als gevolg van de woonsituatie kan in de volgende situaties sprake zijn:

- Krakkers;
- Derden (bijvoorbeeld een onderhoudsplichtige), die de woonkosten betaalt van de woning, waarin de bijstandsgerechtigde woont (Centrale Raad van Beroep, 20 februari 2001, USZ 2001/107). In dit geval bewoont de bijstandsgerechtigde een woning waaraan voor hem geen woonkosten verbonden zijn.

- Er wordt geen huur maar een gebruikersvergoeding betaald aan een vereniging, die noch huurder noch eigenaar is van een complex (Centrale Raad van Beroep, 6 november 2001, USZ 2002/5).
- Die daklozen, die niet vallen onder het besluit "Bijstandsbesluit Adreslozen".
- Inwonenden, die geen of nauwelijks (minder dan € 195 per maand) kostgeld of een bijdrage in de woonlasten betalen.

Burgemeester en wethouders zijn niet verplicht om van deze verlagingmogelijkheid gebruik te maken. Als wel gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid is voor de toepassing van doorslaggevend belang of jegens een derde woonkosten verschuldigd zijn. Voordeel van het gebruik maken van deze verlagingmogelijkheid is dat ingewikkelde berekeningen achterwege kunnen blijven.

Artikel 6 Verlaging toeslag alleenstaanden van 21 en 22 jaar

Artikel 29 van de wet geeft het college de bevoegdheid om een verlaging toe te passing 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.

Artikel 7 Anticumulatie

Om te voorkomen dat er uitkeringsgerechtigden onder het bestaansminimum terecht kunnen komen door een stapeling van verlagingen en/of het niet verstrekken van toeslagen, is ervoor gekozen dat het minimale inkomen van een alleenstaande en alleenstaande ouder niet lager kan worden dan het toepasselijke normbedrag van artikel 21 van de wet, en van gehuwden niet lager dan de norm verminderd met de maximale toeslag.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Deze verordening werkt terug tot en met 1 januari 2013.