

Toelichting

Verordening toeslagen en verlagingen WWB Asten 2010

Algemeen

1. Inleiding

Op grond van artikel 8, eerste lid, onderdeel c 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 30 WWB, de zogenaamde Toeslagenverordening.

In 2004 is door de gemeenteraad van Asten vastgesteld de Verordening Toeslagen en Verlagingen Wet werk en bijstand gemeente Asten.

Deze verordening dient op onderdelen aangepast te worden.

De huidige verordening is tevens getoetst aan de nieuwe VNG modelverordening. Tevens wordt gestreefd om met de deelnemende gemeenten aan het Werkplein een éénduidig beleid te voeren en het beleid zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

2. 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.

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 en met 65 jaar bestaan er een drietal 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 toeslag wordt 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, vastrechtkosten, maar ook afvalstoffenheffing, 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. (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). Uitgewerkt in artikel 4 van de Toeslagenverordening;
- Verlaging in verband met de woonsituatie (artikel 27 WWB). Uitgewerkt in artikel 5 van de Toeslagenverordening;
- Verlaging in verband met het recentelijk beëindigen van een studie (artikel 28 WWB). Uitgewerkt in artikel 6 van de Toeslagenverordening;
- Verlaging in verband met de leeftijd van 21 of 22 jaar bij alleenstaanden (artikel 29 WWB). Uitgewerkt in artikel 7 van de Toeslagenverordening.

3. 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 toeslagen en verlagingen 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 zo veel mogelijk 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. Eenvoudigheidshalve is 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 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.)

Verlaging bij woonsituatie

Indien een belanghebbende uitzonderlijk lage woonkosten heeft, kan dat aanleiding zijn om met toepassing van artikel 18 lid 1 WWB de bijstand lager vast te stellen. In de wet wordt overigens niet het begrip "woonkosten" gehanteerd, maar "lagere noodzakelijke kosten van het bestaan als gevolg van de woonsituatie". Daarmee wordt duidelijk dat het hebben van kosten voor water, gas, licht en dergelijke, voor belanghebbende niet afdoende is om een verlaging van uitkering te voorkomen. Dit verdraagt zich ook met de invulling die de Centrale Raad van Beroep (CRvB) 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). Wanneer met toepassing van artikel 18 lid 1 WWB overgegaan wordt tot verlaging van bijstand, zal het college zich zorgvuldig moeten vergewissen van aard en omvang van deze verlaging.

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.

Artikel 2. Toepasselijkheid

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 Toeslagenverordening 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 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 te 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. Toeslagen

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. Uit het systeem van normen, toeslagen en verlagingen volgt dat bij de alleenstaande ouder inwonende ten laste komende (kind)eren beneden 18 jaar niet aangemerkt worden als "een ander die in de woning zijn hoofdverblijf heeft".

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 ander in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. Ook bij onderhuur en kamerhuur is er sprake van het (gedeeltelijk) kunnen delen van kosten met een ander.

In het derde en vierde 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 derde lid wordt daarom de groep inwonende kinderen van 18 tot en met 20 jaar met een inkomen lager of gelijk aan het in dit lid genoemd inkomen, niet gerekend tot de personen die hun hoofdverblijf in de woning van betrokkene hebben. De gemeente kan zelf de hoogte van dit inkomen bepalen. De jurisprudentie laat zich slechts in zo verre uit over de ondergrens, dat zij een inkomen enkel uit studiefinanciering onvoldoende acht om te veronderstellen dat het inwonende kind een bijdrage kan leveren in de woonlasten (CRvB 17-04-2007, nr. 06/965 WWB). Om aan deze jurisprudentie te voldoen wordt daarom in het vierde lid de groep uitgebreid met kinderen van 21 jaar en ouder, die studiefinanciering ontvangen en die tezamen met enkele neveninkomsten geen inkomen ontvangen hoger dan de in het derde lid geformuleerde norm.

Om vast te kunnen stellen welk deel van de ontvangen studiefinanciering bij deze laatste groep als inkomen wordt meegenomen, is in de verordening specifiek bepaald hoe dit inkomen wordt berekend. De gemeente kan bij de bepaling van de hoogte van de toeslag niet uitgaan van het in artikel 33, tweede lid van de wet genoemde inkomen, maar moet de daadwerkelijke inkomsten van het niet in de bijstand begrepen kind in acht nemen (CRvB 01-05-2001, nrs. 99/4381 en 01/201 NABW).

Uitdrukkelijk geldt dat wanneer er inwonende kinderen zijn die wel geacht kunnen worden bij te dragen in de vaste lasten, het gestelde in lid 3 en lid 4 niet opgaat.

Volledigheidshalve moet hier nog worden opgemerkt dat in de uitzonderlijke situatie dat de medebewoner over geen enkele vorm van inkomen beschikt (denk aan de niet rechthebbende partner of inwonende uitgeprocedeerde) de verlaging vanwege medebewoning niet kan worden toegepast. De medebewoner kan dan immers daadwerkelijk geen bijdrage in de kosten leveren, waardoor er dus ook geen voordeel is voor de betrokkene (CRvB 4 maart 2003, 00/3534 NABW en 02/3129 NABW).

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. Uit het systeem van normen, toeslagen en verlagingen volgt dat bij de echtgenoten inwonende ten laste komende kind(eren) beneden 18 jaar niet aangemerkt worden als "anderen" met wie de woning wordt gedeeld. Gekozen is voor een verlaging van 10% van de gehuwdennorm in de situatie dat één ander in de woning zijn hoofdverblijf heeft en een verlaging van 20% van de gehuwdennorm in de situatie dat twee of meer anderen in de woning hun hoofdverblijf hebben.

Ingevolge artikel 4 lid 3 worden bepaalde personen niet aangemerkt als een ander die in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. Ter zake wordt verwezen naar de toelichting op artikel 3, derde en vierde lid.

Artikel 5. Verlaging woonsituatie

Voor de verlaging omdat woonkosten ontbreken hoeft geen categorisering ontwikkeld te worden. Wel moeten criteria worden vastgelegd om te kunnen vaststellen wanneer precies van het ontbreken van deze kosten sprake is. In artikel 27 van de wet wordt een omschrijving gegeven van het begrip woonkosten.

Uitgegaan wordt van een vaste korting. In individuele gevallen kan deze worden verminderd omdat de belanghebbende kosten in verband met het wonen heeft die niet onder de definitie van woonkosten vallen. Bijvoorbeeld de kraker die geen huur betaalt, maar gezien de staat van het pand wel kosten van groot onderhoud moet maken.

Onder het begrip 'ontbreken van woonkosten' dient niet alleen te worden verstaan een woning waaraan geen kosten verbonden zijn, maar ook de situatie dat de woonkosten door een ander betaald worden (bv. de ex-partner die de woonlasten van de echtelijke woning blijft voldoen).

De vaste korting is gelijk aan het bedrag van de basishuur zoals genoemd in de Wet op de huurtoeslag.

Soms zou misschien aan een hogere korting gedacht kunnen worden (bijv. bij een grote woning). Juist in die situaties zullen zich echter vaak andere kosten voordoen, waarvoor de vaste verlaging dan nog ruimte laat.

Artikel 6. Verlaging schoolverlaters

Overeenkomstig de daartoe door artikel 28 WWB gegeven bevoegdheid wordt gedurende 6 maanden na beëindiging van de studie een zodanige verlaging van de uitkering gehanteerd dat deze overeenkomt met het inkomen tijdens de studie. In artikel 28 van de wet wordt geregeld wie hiertoe wordt gerekend. In dit artikel wordt bepaald dat tot deze categorie wordt gerekend degene die recentelijk het onderwijs of de beroepsopleiding heeft beëindigd, op grond waarvan er recht bestond op een toelage in het kader van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) of de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). De reden hiervoor is dat de omstandigheden en mogelijkheden van degenen die recentelijk het onderwijs of de beroepsopleiding hebben beëindigd gedurende een zekere periode zodanig vergelijkbaar zijn met die van studerenden, dat voor hen de noodzakelijke bestaanskosten in beginsel op hetzelfde niveau worden gesteld als dat voor hen tijdens de studieperiode op grond van de WSF 2000 of WTOS was gegarandeerd. De verlaagde uitkering geldt voor een periode van zes maanden, aansluitend op de datum waarop het onderwijs of de beroepsopleiding is beëindigd. Dit volgt rechtstreeks uit artikel 28 WWB.

Onderdeel a

De verlaging is gebaseerd op het bedrag dat in de toelage studiefinanciering zit voor de kosten van levensonderhoud, zoals deze in de wet (artikel 33 lid 2 WWB) is neergelegd.

Onderdeel b

Ook hier geldt dat de verlaging bij voorrang op de toeslag plaats vindt.

Onderdeel c

Bij samenloop (bv. 21/22 jarigen) dient er volgens de verordening twee verschillende verlagingen plaats te vinden. In dit lid is geregeld dat wanneer sprake is van twee (of meer) toepasselijke verlagingen de verlaging uit dit artikel prevaleert, en derhalve de andere verlaging(en) niet plaats vinden, zolang er sprake is van recent beëindigen van onderwijs of beroepsopleiding.

Artikel 7. Verlaging toeslag alleenstaanden van 21 en 22 jaar

Artikel 29 WWB 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.

In dit artikel is voorzien in een aanpassing van de toeslag voor 21 en 22-jarigen. De uitkering zou anders meer kunnen bedragen dan het voor hen geldende minimumloon. Om de motivatie voor arbeidsaanvaarding te handhaven, wordt daarom de toeslag zo verlaagd dat de uitkering maximaal 75% van het minimumloon bedraagt.

Artikel 8. Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen toelichting.