

RAADSBESLUIT

Onderwerp:	Dagtekening:	nummer:
Toeslagenverordening WWB Asten 2012	15 mei 2012	. .

De raad van de gemeente Asten;

gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 27-03-2012;

gehoord het advies van de COMMISSIE BURGERS d.d. 23-04-2012;

b e s l u i t:

- I. In te trekken de 2^e wijziging Verordening toeslagen en verlagingen WWB Asten 2010 en bijbehorende toelichting.
- II. Vast te stellen de Toeslagenverordening WWB Asten 2012 en bijbehorende toelichting.

Gelet op de artikelen 8, eerste lid, onderdeel c en 30 van de Wet werk en bijstand (WWB)

Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

1. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Wet werk en bijstand (WWB) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
2. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a) de wet: de Wet werk en bijstand (WWB);
 - b) college: het college van burgemeester en wethouders;
 - c) gezinsnorm: de norm voor een gezin waarvan alle meerderjarige gezinsleden jonger dan 65 jaar zijn zoals bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de wet;
 - d) woning: een woning zoals bedoeld in artikel 1, onderdeel j, Wet op de huurtoeslag, en een woonwagen of woonschip, zoals bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de wet;
 - e) woonkosten:
 - 1) indien een huurwoning wordt bewoond: de per maand geldende huurprijs zoals bedoeld in artikel 1, onderdeel d, Wet op de huurtoeslag;
 - 2) indien een eigen woning wordt bewoond: de tot een bedrag per maand omgerekende som van de ten behoeve van de financiering van de woning verschuldigde hypotheekrente en de in verband met het in eigendom hebben van de woning te betalen zakelijke lasten en een naar omstandigheden vast te stellen bedrag voor onderhoud;
 - f) zorgbehoevende: degene ten aanzien van wie het college heeft vastgesteld dat hij niet tot een gezin behoort op grond van artikel 4, vijfde lid, van de wet.

Artikel 2. Toepasselijkheid

1. De bepalingen van deze verordening gelden alleen voor belanghebbenden van 21 jaar of ouder maar jonger dan 65 jaar. In geval van een gezin gelden de bepalingen van deze verordening uitsluitend indien alle gezinsleden jonger dan 65 jaar zijn en ten minste twee gezinsleden 21 jaar of ouder.
2. De bepalingen van de artikelen 3 tot en met 7 laten de toepassing van artikel 18, eerste lid, van de wet onverlet.

Hoofdstuk 2 – criteria voor het verhogen van de bijstandsnorm

Artikel 3. Toeslagen

1. De toeslag bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de wet bedraagt 20 procent van de gezinsnorm voor de alleenstaande en voor de alleenstaande ouder met zijn ten laste komende kinderen in wiens woning geen ander zijn hoofdverblijf heeft en dientengevolge de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan niet kan delen.
2. De toeslag bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de wet bedraagt 7 procent van de gezinsnorm voor de alleenstaande en voor de alleenstaande ouder met zijn ten laste komende kinderen in wiens woning een ander zijn hoofdverblijf heeft of die in de woning van een ander zijn hoofdverblijf heeft en dientengevolge de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan kan delen.
3. Voor de toepassing van dit artikel worden thuiswonende kinderen van 18 jaar of ouder als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de wet, niet in aanmerking genomen als een ander die in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft.

Hoofdstuk 3 – Criteria voor het verlagen van de bijstandsnorm of toeslag

Artikel 4. Verlaging gezin

1. De verlaging bedoeld in artikel 26 van de wet bedraagt 13 procent van de gezinsnorm voor een gezin als bedoeld in artikel 4 van de wet, waarbij één ander, niet zijnde een gezinslid als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c van de wet, zijn hoofdverblijf heeft in de woning of dat in de woning van één ander haar hoofdverblijf heeft en dientengevolge de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan kan delen.
2. De verlaging bedoeld in artikel 26 van de wet bedraagt 20 procent van de gezinsnorm voor een gezin als bedoeld in artikel 4 van de wet, waarbij twee of meer anderen, niet zijnde gezinsleden als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c van de wet, hun hoofdverblijf hebben in de woning of dat in de woning van een ander haar hoofdverblijf heeft, waarbij ook twee of meer anderen hun hoofdverblijf hebben en dientengevolge de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan kan delen.
3. Het derde lid van artikel 3 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5. Verlaging woonsituatie

De verlaging bedoeld in artikel 27 van de wet bedraagt:

- a. een bedrag gelijk aan het bedrag van de basishuur zoals genoemd in de Wet op de huurtoeslag indien een woning wordt bewoond waaraan voor belanghebbenden geen kosten van huur of hypotheeklasten verbonden zijn;
- b. als sprake is van extra kosten samenhangend met het ontbreken van kosten van huur of hypotheeklasten kan de verlaging worden verminderd met een bedrag dat met die extra kosten overeenkomt.

Artikel 6. Verlaging schoolverlaters

De verlaging bedoeld in artikel 28 van de wet bedraagt:

- a. het verschil tussen de van toepassing zijnde bijstandsnorm inclusief de toeslag als bedoeld in artikel 3, en het van toepassing zijnde bedrag voor levensonderhoud als bedoeld in artikel 33, tweede lid van de wet bij aanvang van de bijstandsverlening;
- b. de verlaging vindt bij voorrang plaats op de toeslag;
- c. bij samenloop met andere verlagingen prevaleert de in dit artikel vermelde verlaging.

Artikel 7. Verlaging toeslag alleenstaanden van 21 en 22 jaar

De verlaging bedoeld in artikel 29 van de wet wordt zodanig vorm gegeven dat de van toepassing zijnde bijstandsnorm vermeerderd met een toeslag als bedoeld in artikel 3 voor een alleenstaande van 21 of 22 jaar, in afwijking van het gestelde in artikel 3, maximaal gelijk is aan 75% van het voor de betreffende leeftijd geldende minimumloon als bedoeld in artikel 8 derde lid van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag verminderd met de daarover verschuldigde loonheffing en de daarover verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 41 van de Zorgverzekeringswet.

Artikel 8. Anti-cumulatiebepaling

De toepassing van de artikelen 3 tot en met 7 van deze verordening geschiedt zodanig dat de toepasselijke bijstandsnorm ten minste bedraagt:

- a. 50 procent van de gezinsnorm voor een alleenstaande;
- b. 70 procent van de gezinsnorm voor een alleenstaande ouder;
- c. 80 procent van de gezinsnorm voor een gezin.

Hoofdstuk 4 – Slotbepalingen

Artikel 9. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 juli 2012.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Asten d.d. 15-05-2012.

De raad voornoemd,
de griffier,
mr. M.B.W. van Erp-Sonnemans

de burgemeester,
S.P. Grem

dict: d.voorhaar@asten.nl
typ: RV.MO.12.tk.003
coll:

Toeslagenverordening WWB Asten 2012 Toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Op 6 juni 2011 is door de gemeenteraad van Asten vastgesteld de 2^e wijziging Verordening toeslagen en verlagingen WWB Asten 2010. Deze verordening dient op onderdelen aangepast te worden. De reden daartoe is als volgt.

Op 1 januari 2012 is inwerking getreden de "Wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand (WWB) en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren (WIJ) gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden" (kortweg: Wet Aanscherping WWB).

Uitgangspunten van deze wetswijziging zijn:

- Grotere nadruk op eigen verantwoordelijkheid burger in de voorziening in het bestaan;
- Versterking van het activerende karakter van de Wet werk en bijstand;
- Versterking van de vangnetfunctie van de Wet werk en bijstand.

Deze uitgangspunten leiden ertoe dat het wettelijk bijstandsregime substantieel van inhoud verandert.

Deze veranderingen werken door in de verordeningen die vastgesteld moeten worden op grond van artikel 8, eerste lid, WWB.

Algemeen

In artikel 8, eerste lid, onderdeel c en 30 WWB is geregeld dat de gemeenteraad bij verordening dient vast te stellen voor welke categorieën de landelijk vastgestelde norm verhoogd of verlaagd moet worden en op grond van welke criteria dit geschiedt.

De volgende toeslagen en verlagingen zijn mogelijk op grond van de aangescherpte WWB:

- een toeslag voor de alleenstaande (ouder) die de algemene bestaanskosten niet volledig met een ander kan delen (art. 25 WWB);
- een verlaging voor gezinnen die de algemene bestaanskosten kunnen delen met een ander (art. 26 WWB);
- een verlaging als er lagere algemene bestaanskosten zijn in verband met de woonsituatie (art. 27 WWB);
- een verlaging in verband met het recent hebben beëindigd van een scholing of opleiding waarvoor aanspraak bestond op een tegemoetkoming in de schoolkosten dan wel studiefinanciering (art. 28 WWB);
- een verlaging van de toeslag in verband met de leeftijd van 21 of 22 jaar bij alleenstaanden (art. 29 WWB).

Vooropgesteld moet worden dat de systematiek van het toeslagen- en verlagingenmodel met aanscherping van de WWB en intrekking van de WIJ in stand blijft. Zo blijft het een verplichting om een alleenwonende alleenstaande bijstandsgerechtigde een maximale toeslag toe te kennen (art. 25, eerste lid, WWB) en blijven de mogelijkheden om verlagingen vast te stellen onaangetaast. Wat wel wijzigt is dat door intrekking van de WIJ de mogelijkheid om voor 21- en 22-jarigen een lagere toeslag vast te stellen weer in de WWB wordt opgenomen.

Consequenties voor de verschillende doelgroepen

De gewijzigde betekenis van de begrippen die de verschillende leefvormen aanduiden en de daaraan gekoppelde huishoudtoets alsmede de intrekking van de WIJ hebben voor de Toeslagenverordening de nodige consequenties, zowel op het beleidsinhoudelijke als op het regeltechnische vlak.

Deze consequenties hebben betrekking op de rol van de volgende personen binnen het huishouden:

- a. Inwonende meerjarige kinderen of ouders
- b. Medebewoners
- c. Jongeren
- d. Inwonende studerende of schoolgaande meerderjarige kinderen
- e. Schoolverlaters
- f. Zorgbehoevenden
- g. Slotbepalingen

a. Inwonende meerderjarige kinderen of ouders

Nieuw in de WWB is dat meerderjarige kinderen én ouders van meerderjarige kinderen die in dezelfde woning wonen in beginsel tot hetzelfde gezin behoren. Deze personen kunnen slechts in gezamenlijkheid aanspraak op bijstand maken. Onder "kind" wordt in dit verband mede verstaan het stiefkind en de echtgenoot of echtgenote van het eigen kind of stiefkind en voor de toepassing van artikelen 9, 25, eerste lid, 26 en 30, tweede lid WWB het pleegkind.

Niet langer wordt het recht op bijstand gekoppeld aan het zijn van "gehuwde" maar aan het deel uitmaken van een "gezin". In algemene zin betekent dit dat de doelgroep voor het toeslagenbeleid verkleind wordt. Inwonende kinderen of ouders worden immers doorgaans tot de medebewoners gerekend, die kosten kunnen delen. Vanaf 1 januari 2012 gaan zij in beginsel tot het gezin behoren.

b. Medebewoners

Aan het principe dat medebewoners kosten kunnen delen verandert niets. Op zichzelf blijft het uitgangspunt dat bij medebewoning kosten kunnen worden gedeeld omdat sprake is van schaalvoordelen, in stand, temeer omdat tegenover de verlaging vaak ook een inkomenscomponent zal staan (zoals huur of kostgeld). Niettemin kan er, juist gelet op de omvang van het gezin en de financiële consequenties, aanleiding bestaan om van een verlaging af te zien. Door af te zien van verlaging van de uitkering kan dan een vorm van compenserende inkomensondersteuning plaatsvinden. Bij een x-aantal meerderjarige gezinsleden kan in individuele gevallen afgezien worden van verlaging van de norm of de toeslag, met toepassing van artikel 18, eerste lid jo. 30, vierde lid WWB.

c. Jongeren

Voor jongeren tot 27 jaar geldt dat zij ingaande 1 januari 2012 niet meer tot de doelgroep van de WIJ behoren maar tot die van de WWB. De WIJ wordt immers ingetrokken en de WWB is vanaf die datum in aangescherpte vorm tevens van toepassing op jongeren.

Daarmee vervallen ook de WIJ-verordeningen per diezelfde datum van rechtswege.

Jongeren vallen dus vanaf 1 januari 2012 ook onder het bereik van de Toeslagenverordening WWB.

Voor jongeren die op 31 december 2011 een inkomensvoorziening hadden geldt dat op grond van de WIJ genomen besluiten gelden als besluiten genomen op grond van de WWB. Dat treft tevens de toeslagen en verlagingen die binnen het kader van de WIJ zijn genomen. Deze worden vanaf 1 januari 2012 eveneens geacht op grond van de WWB te zijn toegepast. Bovendien geldt geen specifiek overgangsrecht voor de eerder vastgestelde toeslagen en verlagingen.

Voor jongeren is ook van belang dat bij invoering van de WIJ artikel 29 WWB, dat regelde dat voor 21- en 22-jarigen de toeslag kon worden verlaagd, is vervallen. De betreffende bepaling werd immers opgenomen in de WIJ. Door de wetwijziging wordt per 1 januari 2012 de klok weer teruggedraaid en artikel 29 WWB weer gereactiveerd. Dat betekent dat, zoals i.c., de gemeente ervoor gekozen had om voor 21- en 22-jarigen in de Toeslagenverordening WIJ een lagere toeslag toe te kennen, dit nu weer in de Toeslagenverordening WWB geregeld moet worden.

d. Inwonende studerende of schoolgaande meerderjarige kinderen

Een bijzondere categorie meerderjarige kinderen wordt in de aangescherpte WWB gevormd door de inwonende meerderjarige studerende of schoolgaande kinderen. Een meerderjarig kind dat regulier bekostigd onderwijs volgt, of studiefinanciering op grond van de WSF2000 of een tegemoetkoming op grond van de WTOS ontvangt, wordt voor de bijstandverlening niet als meerderjarig kind aangemerkt, mits diens inkomen niet meer bedraagt dan € 1.059,49 netto per maand (inclusief eventuele studiefinanciering naar het normbedrag van artikel 3.18 van de WSF 2000). Dat meerderjarige kind is derhalve geen gezinslid en geldt in beginsel als zelfstandig subject van bijstand. Is dat kind alleenstaande (ouder) dan komt het overigens slechts in aanmerking voor bijstand als het regulier bekostigd onderwijs volgt en geen aanspraak kan maken op studiefinanciering op grond van de WSF2000. Omdat de tegemoetkoming op grond van de WTOS geen passende en toereikende voorliggende voorziening in de algemene bestaanskosten vormt, is aanvullende algemene bijstand mogelijk. Dat geldt uiteraard ook voor de student of scholier die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgt maar geen recht op WTOS dan wel WSF2000 heeft. Voor het schoolgaande kind met WTOS of ander inkomen geldt dat het medebewoner is geworden dat mogelijk kosten kan delen. Gelet op de artikelen 25, eerste lid, en 26 WWB mag eerst worden aangenomen dat kosten gedeeld kunnen worden als het inkomen van het schoolgaande kind het bedrag genoemd in artikel 3.18 WSF2000 te boven gaat.

Voor de groep schoolgaande/studerende meerderjarige kinderen zonder aanspraak op WSF2000 en met een inkomen tussen € 604,15 en € 1.059,49 per maand geldt dat zij als reguliere medebewoner aangemerkt kunnen worden. Dat betekent dat zowel op de toeslag van het schoolgaande kind als de toeslag of norm van de ouder een verlaging kan plaatsvinden. Omdat dit stelsel als erg ingewikkeld kan worden aangemerkt en zeker met fluctuerende inkomsten lastig uitvoerbaar is, is er voor gekozen om te bepalen dat bij een inkomen tot de bovengrens (€ 1.059,49) aangenomen wordt dat het kind geen kosten kan delen. Artikel 25 en 26 WWB vormen daar geen belemmering voor. Dit moet wel in de Toeslagenverordening worden geregeld.

Met deze keuze wordt ook een inconsequent systeem voorkomen, met name wanneer het inwonend studerend kind weinig meer verdient dan € 1.059,49. In dat geval zou immers ook geen verlaging worden toegepast omdat hij een niet-rechthebbend gezinslid is.

e. Schoolverlaters

De mogelijkheid om de norm of de toeslag te verlagen in verband met het recent beëindigd hebben van een studie of beroepsopleiding blijft onverkort gehandhaafd. Deze bepaling krijgt weer meer betekenis door de intrekking van de WIJ. De meeste "schoolverlaters" bevinden zich immers in de leeftijdscategorie tot 27 jaar.

f. Zorgbehoevenden

Een zorgbehoevend gezinslid kan een verzoek indienen om niet als gezinslid te worden aangemerkt. Het college kan dit verzoek al dan niet inwilligen, afhankelijk van de (verwachte) duur van de zorg. Om voor deze uitzondering in aanmerking te komen moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- in dezelfde woning wonen als een meerderjarig kind of als de ouder(s);
- een geldig indicatiebesluit hebben voor 10 uur of meer zorg op grond van de AWBZ;
- de zorg betreft:
 - persoonlijke verpleging
 - verzorging
 - begeleiding
 - verblijf, of
 - voortgezet verblijf
- aantonen dat voor in ieder geval 10 uur zorg per week geen pgb of zorg in natura wordt ontvangen voor één van deze vormen van zorg;
- aannemelijk maken dat een meerderjarig kind dan wel ouder dat gezinslid is de zorg verleent voor ten minste 10 uur per week;
- de zorgbehoevende is jonger dan 65 jaar, dan wel 65 jaar of ouder, maar op de dag voor de 65e verjaardag een AWBZ-indicatie heeft en houdt van 10 uur of meer per week.

Zorgbehoevenden voor wie het college vaststelt dat deze geen gezinslid zijn, krijgen een zelfstandige aanspraak op bijstand en worden een medebewoner voor wie het toeslagen- en verlagingenbeleid gaat gelden.

Ten aanzien van een zorgbehoevende die niet tot het gezin behoort zoals bedoeld in artikel 4, vijfde lid, WWB en daarmee ook kosten kunnen worden gedeeld, is in deze verordening geen uitzondering geformuleerd.

g. Slotbepalingen

Er is geen specifiek overgangsrecht opgenomen in de wijzigingswet ten aanzien van het toeslagen- of verlagingenbeleid. Dat betekent dat de gewijzigde Toeslagenverordening WWB ingaande de dag na datum publicatie in het gemeenteblad van toepassing is.

Omdat voor de meeste aanpassingen geldt dat zij gerelateerd zijn aan de wijziging van begrippen en de huishoudtoets zullen de meeste wijzigingen in de verordening ook pas effect hebben na afloop van het overgangsrecht bedoeld in de artikelen 78s en 78 t WWB.

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 3.2, in de artikelen 20 tot en met 24 WWB. Daarnaast voorziet paragraaf 3.3 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:

1. gezin: 100% van het wettelijk minimumloon (= de gezinsnorm)
2. alleenstaande ouders: 70% van de gezinsnorm
3. alleenstaanden: 50% van de gezinsnorm

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 gezinsnorm, zodat de uitkering maximaal bedraagt voor:

- alleenstaande ouders: 90% van de gezinsnorm
- alleenstaanden: 70% van de gezinsnorm

De toeslag kan worden vastgesteld op elk bedrag binnen dit maximum van 20% van de gezinsnorm, 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 een gezin (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. De werking van de verordening is beperkt tot belanghebbenden van 21 jaar of ouder maar jonger dan 65 jaar.

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 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 betreffende definities in de betreffende wetten ook de Verordening moet worden gewijzigd.

Lid 2 onderdeel c: gezinsnorm

Voor het begrip 'gezinsnorm' wordt verwezen naar de norm voor een gezin waarvan alle meerderjarige gezinsleden jonger dan 65 jaar zijn, zoals bedoeld in artikel 21 lid 1 WWB. Deze norm komt overeen met de gehuwdennorm zoals die luidde vóór 1 januari 2012 waarbij beide echtgenoten jonger dan 65 jaar zijn.

Lid 2 onderdeel d: woning

Het begrip 'woning' is in artikel 1 van deze verordening gedefinieerd omdat de tekst van de WWB nergens een omschrijving geeft van dit begrip. Wel vermeldt artikel 3 lid 6 WWB dat in de WWB en de daarop berustende bepalingen onder een woning mede een woonwagen of een woonschip verstaan moet worden. Voorts volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de WWB dat voor de invulling van het begrip woning kan worden aangesloten bij de Wet op de huurtoeslag. Daarom is in deze verordening bepaald dat onder 'woning' wordt verstaan: een woning zoals bedoeld in artikel 1 onderdeel j Wet op de huurtoeslag, en een woonwagen of woonschip, zoals bedoeld in artikel 3 lid 6 WWB.

Lid 2 onderdeel e: woonkosten

Het begrip 'woonkosten' is nader gedefinieerd, omdat dit van belang is voor de toepassing van artikel 5 van deze verordening (verlaging woonsituatie). Aangesloten is bij de begripsomschrijving die voorheen onder de vigeur van de Algemene Bijstandswet in het Besluit landelijke normering (tot 1996) was opgenomen. Volgens de CRvB volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Awb dat het begrip woonkosten ten tijde van de Awb (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.

Artikel 2. Toepasselijkheid

De werking van de verordening is beperkt tot belanghebbenden in de leeftijdscategorie van 21 tot 65 jaar. Vanwege de lagere jongerennorm is ervoor gekozen geen verdere verlaging toe te passen bij belanghebbenden van 18 tot 21 jaar.

In het geval van een gezin is ervoor gekozen om deze verordening uitsluitend toe te passen indien alle gezinsleden jonger dan 65 jaar zijn en ten minste twee gezinsleden 21 jaar of ouder zijn. Hier is aansluiting gezocht bij de gezinsnormen zoals neergelegd in artikel 21 WWB. Ten aanzien van een gezin waarvan ten minste twee gezinsleden 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar zijn, geldt immers de gezinsnorm zoals neergelegd in artikel 21 lid 1 WWB. Voor gezinnen die bestaan uit twee meerderjarige personen waarvan één of beide 18, 19 of 20 jaar zijn en gezinnen die bestaan uit drie meerderjarige personen, waarvan twee personen 18, 19 of 20 jaar zijn, gelden lagere normen zoals opgenomen in artikel 21 lid 2 WWB. Ten aanzien van deze gezinnen is deze verordening niet van toepassing.

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

Lid 1

Op grond van artikel 25 WWB kan het college de norm voor een alleenstaande (ouder) van 21 jaar of ouder verhogen met een toeslag indien een belanghebbende lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan heeft dan waarin de norm voorziet als gevolg van het geheel of gedeeltelijk kunnen delen van deze kosten met een ander.

Artikel 3 van deze verordening vormt overigens het spiegelbeeld van artikel 4 van deze verordening.

De gemeenteraad is op grond van artikel 30 lid 2 WWB verplicht te bepalen dat de toeslag 20 procent van de gezinsnorm bedraagt voor de alleenstaande of alleenstaande ouder in wiens woning geen ander zijn hoofdverblijf heeft (onverminderd de mogelijkheid tot verlaging van de norm of toeslag op andere gronden). 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".

Lid 2

Als in de woning een ander zijn hoofdverblijf heeft, wordt verondersteld dat noodzakelijke kosten van het bestaan gedeeld kunnen worden. Daarbij is de mate waarin de kosten ook daadwerkelijk gedeeld worden niet van belang. Dat is een verantwoordelijkheid van belanghebbende zelf. Zolang geen sprake is van een gezinslid of van een gezamenlijke huishouding moet ervan worden uitgegaan dat niet alle kosten gedeeld kunnen worden. Een toeslag blijft op zijn plaats. Gekozen is voor 7 procent van de gezinsnorm. Ook bij onderhuur en kamerhuur is er sprake van het (gedeeltelijk) kunnen delen van kosten met een ander.

Lid 3

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 ten hoogste het normbedrag voor de kosten van levensonderhoud voor hoger onderwijs genoemd in artikel 3.18 van de Wet studiefinanciering 2000.

Uit het systeem van de WWB volgt dat een alleenstaande ouder in theorie kosten kan delen met zijn inwonend studerend kind tussen 18 en 27 jaar dat per maand een in aanmerking te nemen inkomen heeft dat meer bedraagt dan het bedrag zoals bedoeld in artikel 25 lid 1 WWB (€604,15) en minder dan het bedrag zoals bedoeld in artikel 4 lid 2 WWB (€1059,49). Het kind behoort dan immers op grond van artikel 4 lid 2 WWB niet tot het gezin. Het is dus 'een ander' (als bedoeld in artikel 25 WWB) waarmee kosten gedeeld kunnen worden.

Een studerend kind dat meer verdient dan € 1059,49, is een niet-rechthebbend gezinslid. In theorie kunnen weliswaar kosten gedeeld worden met dit niet-rechthebbende gezinslid, maar zijn inkomen wordt ook reeds meegenomen bij het bepalen van het recht op bijstand van de overige gezinsleden (voor zover dit hoger is dan € 1059,49). Het ligt niet voor de hand daarbovenop nog een verlaging toe te passen wegens kostendeling.

In deze verordening is er voor gekozen te bepalen dat in het geheel geen kosten kunnen worden gedeeld met een inwonend studerend kind. Dit betekent dat de gemeenteraad geen gebruik maakt van de theoretische mogelijkheid een lagere toeslag te verstrekken aan een alleenstaande ouder met een inwonend studerend kind van 18 jaar of ouder met een in aanmerking te nemen inkomen tussen € 604,15 en € 1059,49. Een alleenstaande met een inwonend studerend kind komt daarmee in aanmerking voor een toeslag van 20 procent van de gezinsnorm.

Met deze keuze wordt een inconsequent systeem voorkomen, met name wanneer het inwonend studerend kind weinig meer verdient dan € 1059,49.

In dat geval zou immers ook geen verlaging worden toegepast omdat hij een niet-rechthebbend gezinslid is.

Ten aanzien van een zorgbehoevende die niet tot het gezin behoort zoals bedoeld in artikel 4 lid 5 WWB en waarmee ook kosten kunnen worden gedeeld, is in deze verordening geen uitzondering geformuleerd. Reden hiervoor is dat het kosten delen met deze personen niet leidt tot een inconsequent systeem.

Artikel 4. Verlaging gezin

Op grond van artikel 26 WWB kan het college de gezinsnorm verlagen indien belanghebbenden 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 een ander.

Artikel 4 van deze verordening vormt het spiegelbeeld van artikel 3 van deze verordening. Ingeval in de woning van het gezin een ander zijn hoofdverblijf heeft, wordt verondersteld dat er noodzakelijke kosten van het bestaan gedeeld kunnen 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 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 13 procent van de gezinsnorm in de situatie dat één ander in de woning zijn hoofdverblijf heeft (zie artikel 4 lid 1 van deze verordening) en een verlaging van 20% van de gezinsnorm in de situatie dat twee of meer anderen in de woning hun hoofdverblijf hebben (zie artikel 4 lid 2 van deze verordening).

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 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 studerende, 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 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.

In een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB 12-05-2009, nr. 07/5712 WWB, 09/1061 WWB; LJN: BI5349) overweegt de CRvB dat de WWB zich niet verzet tegen de combinatie van de schoolverlatersverlaging met andere verlagingen, maar dat zondig de bijstand met toepassing van artikel 18 lid 1 WWB moet worden afgestemd. Voorts overweegt de CRvB dat in de Memorie van Toelichting bij artikel 28 WWB is vermeld dat de bijstand - veelal aanmerkelijk - hoger ligt dan de bedragen voor het levensonderhoud die in het kader van de studiefinanciering gelden. Waar de belanghebbende tijdens de studieperiode de bestedingen heeft afgestemd op het beperkte inkomen uit studiefinanciering, nemen de noodzakelijke bestaanskosten niet onmiddellijk toe als hij zijn studie beëindigt. In de Nota naar aanleiding van het verslag is hierover vermeld dat de hoogte van de noodzakelijke kosten van het bestaan tijdens de studie niet verandert door een bijbaantje of stagevergoeding en dat bij de bepaling van de uitkeringshoogte van een schoolverlater die inkomsten om die reden geen rol mogen spelen.

De omstandigheid dat het totale inkomen van belanghebbende vóór toekenning van de bijstand hoger was vormt volgens de CRvB daarom onvoldoende reden om met toepassing van artikel 18 lid 1 WWB in afwijking van de Toeslagenverordening geheel of gedeeltelijk af te zien van de schoolverlatersverlaging.

De CRvB accepteert echter niet dat door de combinatie van de lagere toeslag en de schoolverlaterskorting de bijstandsnorm van belanghebbende wordt vastgesteld op een lager niveau dan de norm van de studiefinanciering voor een uitwonende student die belanghebbende ontving. Van een dergelijke verlaging van de norm kan niet worden gezegd dat deze nog aansluit bij noodzakelijke bestaanskosten. Het college had daarom met toepassing van artikel 18 lid 1 WWB de bijstand vast moeten stellen naar de betreffende norm voor een uitwonende student.

De omstandigheid dat het totale inkomen van een schoolverlater vóór toekenning van de bijstand hoger was vormt onvoldoende reden om met toepassing van artikel 18 lid 1 WWB in afwijking van de Toeslagenverordening geheel of gedeeltelijk af te zien van de schoolverlatersverlaging.

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. 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 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.

Dit artikel is niet van toepassing op alleenstaande ouders van 21 of 22 jaar en gezinnen waarvan één of twee personen 21 of 22 jaar zijn.

Artikel 8. Anti-cumulatiebeding

De verlagingen in de Toeslagenverordening zien op verschillende omstandigheden en kunnen elk afzonderlijk als redelijk worden aangemerkt. Zonder een anti-cumulatiebepaling zou dat echter kunnen betekenen dat het college de bijstandsnorm (vanwege de samenloop van verlagingen) dermate laag moet vaststellen, dat er feitelijk geen sprake meer is van een toereikende uitkering. In voorkomende gevallen zou het college de bijstand op grond van het individualiseringsbeginsel van artikel 18 lid 1 WWB hoger moeten vaststellen. Er is voor gekozen reeds in de Toeslagenverordening een absoluut minimumbedrag vast te leggen waarop het college de bijstandsnorm (norm inclusief eventuele toeslag en verlagingen) tenminste moet vaststellen.

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

Aan de verplichting van artikel 30 lid 2 onderdeel 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 onderdeel c van de Toeslagenverordening.

Artikel 9. Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen toelichting.