

## Bijstandsverordening/Toeslagenverordening

### Algemene inleiding

Tot 1 januari 1996 gold voor de bijstandsverlening een uiterst gedifferentieerde normensystematiek. Met de invoering van de Algemene bijstandswet (Abw) per 1 januari 1996 werd deze systematiek losgelaten. Gemeenten dragen sindsdien medeverantwoordelijkheid voor de hoogte van de uitkeringen. Het aantal landelijke bijstandsnormen werd drastisch beperkt, maar gemeenten kregen de plicht om bij verordening vast te stellen in welke gevallen deze landelijke normen worden verhoogd (met een gemeentelijke toeslag) of verlaagd. Bij de vaststelling van de hoogte van de toeslagen mag alleen naar de woonsituatie worden gekeken en bijvoorbeeld niet naar de inspanningen om aan het werk te komen. Het criterium is of, en zo ja in hoeverre, de kosten van het bestaan met een ander kunnen worden gedeeld.

De landelijke bijstandsnormen bedragen voor gehuwden 100%, voor alleenstaande ouders 70% en voor alleenstaanden 50% van het wettelijk netto minimumloon. Op de bijstandsnormen van alleenstaanden en alleenstaande ouders kan een toeslag van maximaal 20% van de gehuwdennorm worden verstrekt, waardoor deze uitkeringen op respectievelijk 90% en 70% van het wettelijk minimumloon (ofwel van de gehuwdennorm) kunnen uitkomen.

Voor gehuwden is de bijstandsnorm met de invoering van de Abw niet gewijzigd; de norm was en is 100% van het wettelijk minimumloon en daarop kan geen toeslag worden verstrekt. Voor gehuwden kan de bijstandsnorm wel verlaagd worden indien de woonsituatie daartoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld als er sprake is van onderverhuur of het ontbreken van woonkosten.

De invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) per 1 januari 2004 verandert niets aan de huidige uitkeringssystematiek. Ook onder de WWB geldt dus dat gemeenten per verordening moeten vaststellen in welke gevallen een gemeentelijke toeslag wordt toegekend – en hoe hoog die toeslag is – en in welke gevallen de bijstand wordt verlaagd.

Uitgangspunt is dat de landelijke bijstandsnormen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders van 21 tot 65 jaar alleen toereikend zijn voor de voorziening in het bestaan, indien er sprake is van een situatie waarin de kosten van het bestaan volledig kunnen worden gedeeld, dat wil zeggen sprake is van een gezamenlijke huishouding. In alle andere gevallen moet volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep een toeslag worden toegekend. Voor één bepaalde situatie, namelijk als de bijstandsgerechtigde zelfstandig een woning bewoont en de kosten van het bestaan in het geheel niet kan delen, moet de toeslag op het wettelijke maximum van 20% worden gesteld (momenteel € 227,93 p/m, inclusief vakantietoeslag). Voor het overige heeft de gemeente beleidsvrijheid.

De landelijke normen plus toeslagen kunnen verlaagd worden als de woonsituatie (bijvoorbeeld ontbreken van woonkosten) of de leeftijd van de belanghebbende(n) daartoe aanleiding geeft, zelfs zodanig dat niet alleen de toeslag komt te vervallen maar ook de landelijke norm wordt verlaagd.

De bijstandsverordening is laatstelijk per 1 januari 2002 gewijzigd. Inmiddels hebben zich een aantal wetswijzigingen voorgedaan, zoals de invoering van vaste normen voor 65-plussers, die herziening van de tekst noodzakelijk maken. Door de invoering van de WWB per 1 januari 2004 dient de bijstandsverordening bovendien te worden aangepast aan de nieuwe wettekst. In deze verordening worden tevens wijzigingen van inhoudelijke aard voorgesteld. Het gaat met name om de hoogte van de toeslag voor de volgende categorieën bijstandsgerechtigden:

- Ouders en hun inwonende, meerderjarige kinderen;
- Woningdelers zonder commerciële (onder)huurovereenkomst;
- Echtparen die woonruimte delen of geen woonlasten hebben;

Voor de toelichting op de voorgestelde wijzigingen wordt verwezen naar het onderstaande hoofdstuk en naar het artikelsgewijze commentaar.

Tot slot wordt voorgesteld om de naam van de Verordening te wijzigen in 'Toeslagenverordening Gemeente Voorschoten 2004' (roepnaam: Toeslagenverordening 2004). Deze naam dekt beter de lading dan de huidige 'Bijstandsverordening', dat een bredere werking suggereert dan alleen de normensystematiek.

Wijzigingen ten opzichte van de Bijstandsverordening 2002

### **Ouders en inwonende meerderjarige kinderen**

Destijds is bij de invoering van de bijstandsverordening besloten om aan ouders met inwonende kinderen een volledige toeslag van 20% van de gehuwdennorm (= de maximale toeslag) te verstrekken, tenzij er sprake was van een commerciële overeenkomst met het kind in welk geval de toeslag gehalveerd werd. Daaraan lag het argument ten grondslag dat ouders doorgaans geen bijdrage vragen van hun kinderen. Bovendien werd geoordeeld dat verlaging van de norm voor ouders ertoe zou kunnen leiden dat kinderen eerder het huis uit zouden gaan. Daartegenover stond dat de inwonende meerderjarige kinderen in het geheel geen toeslag kregen, omdat zij geacht werden gratis kost en inwoning te hebben. Een commerciële relatie tussen ouder en inwonend kind werd niet aannemelijk geacht.

In 1999 heeft de Centrale Raad van Beroep beslist dat een inwonend meerderjarig kind een toeslag moet krijgen. Volgens de Centrale Raad kan een toeslag alleen worden geweigerd als er sprake is van een situatie die geheel vergelijkbaar is met een gezamenlijke huishouding. Aan inwonende meerderjarige kinderen wordt de maximale toeslag van 20% verstrekt als er een commerciële overeenkomst met de ouder(s) wordt overgelegd en van 10% als er geen commerciële overeenkomst is. Aan inwonende kinderen en hun ouder(s) wordt nu gelegenheid geboden om te beslissen of ze een commerciële overeenkomst wensen over te leggen. Daarmee is een situatie ontstaan waarin inwonende kinderen zelf bepalen, door het al dan niet overleggen van een huurovereenkomst, of hun toeslag 10% of 20% van de gehuwdennorm bedraagt. De hoogte van de uitkering behoort echter niet afhankelijk te zijn van een onderlinge 'papieren' afspraak, maar van de feitelijke situatie. Gezien de schaalvoordelen en zeker gelet op de onderlinge relatie tussen ouders en inwonend kind mag worden verondersteld dat het kind financieel voordeel heeft van de inwoning. De maximale toeslag van 20% ( die eigenlijk bedoeld is voor personen die woonkosten hebben en die met niemand kunnen delen), is niet op zijn plaats. Daarom is in deze verordening standaard voor de 10%-toeslag gekozen.

Ouders die inwonende meerderjarige kinderen hebben, ontvangen momenteel een toeslag van 10% van de gehuwdennorm als zij een commerciële overeenkomst met hun kind aantonen en een toeslag van 20% als er geen sprake is van een commerciële overeenkomst. Ook hier geldt echter dat een commerciële relatie tussen ouder en inwonend kind doorgaans niet gebruikelijk is. Bovendien zullen er in veel gevallen ook voor de ouders schaalvoordelen zijn als gevolg van het delen van de woning. Van inwonende meerderjarige kinderen mag immers worden aangenomen dat zij een redelijke bijdrage kunnen leveren in de kosten van het wonen. Er is daarom aanleiding om de toeslag van de ouder, net als voor andere 'woningdelers' eveneens te bepalen op 10%, tenzij het inkomen van het kind van dien aard is (bijvoorbeeld studiefinanciering) dat een bijdrage in de kosten van de huishouding niet aannemelijk is. In dat laatste geval is de maximale toeslag wel op zijn plaats.

### **'Woningdelers' zonder commerciële huurovereenkomst**

Ook ten aanzien van andere personen die een woning delen geldt nu dat het al dan niet sluiten van een commerciële overeenkomst gevolgen heeft voor de hoogte van de uitkering. Ook hier kan worden betwijfeld of de wijze waarop hoofdbewoner en inwonende hun relatie regelen, via mondelinge afspraken of door middel van een schriftelijke overeenkomst, van invloed zou moeten zijn op de hoogte van de bijstandsverlening. Wat verder opvalt is dat bij het ontbreken van een commerciële overeenkomst geen toeslag wordt verstrekt. Gelet op het oordeel van de Centrale Raad van Beroep, dat de toeslag alleen achterwege mag blijven indien er sprake is van een situatie die volledig gelijkgesteld kan worden met een gezamenlijke huishouding, is de weigering van een toeslag in beroepsprocedures niet verdedigbaar. In deze verordening wordt in alle gevallen van delen van een woning een toeslag

van 10% toegekend. Als de inwonende niet kan aantonen dat hij huur of kostgeld verschuldigd is, kan deze toeslag op grond van artikel 5 wegens het ontbreken van woonkosten tot nihil worden verlaagd.

Als een hoofdbewoner een onderhuurder/kostganger heeft en er is een commerciële overeenkomst, dan krijgt momenteel de hoofdbewoner een toeslag van 10% en de onderhuurder een toeslag van 20%. De hoofdbewoner heeft, naar mag worden aangenomen, financieel voordeel van de onderhuur, zodat een lagere toeslag op zijn plaats is. Destijds is de toeslag voor onderhuurders/kostgangers op het maximum gesteld, omdat zij doorgaans een commerciële prijs betalen voor de kamerwoning en grote schaalvoordelen niet aannemelijk werden geacht. Niettemin mag worden aangenomen dat er toch bepaalde schaalvoordelen zijn in vergelijking met het volledig alleen bewonen van een complete koop- of huurwoning. Daarom wordt nu voorgesteld om ook voor kostgangers/onderhuurders de toeslag op 10% te stellen.

**Samenvatting wijzigingen:**

- De toeslag voor zowel inwonende kinderen als andere inwonenden niet meer afhankelijk te laten zijn van een commerciële overeenkomst, maar standaard op 10% te stellen;
- De toeslag voor hoofdbewoners met inwonenden eveneens op 10% stellen, tenzij de inwonende een meerderjarig kind is, dat een inkomen uit studiefinanciering heeft, of – wegens leeftijd - een lage bijstandsuitkering of ander laag inkomen;
- De norm voor een echtpaar met 20% verlagen indien er sprake is van het ontbreken van woonlasten en met 10% als er inwonenden zijn.

## Artikelsgewijs commentaar

### Artikel 1

Lid 1. In de Bijstandsverordening was een zeer uitgebreide begrippenlijst opgenomen, die grotendeels uit de Abw is overgenomen. In deze verordening is nu volstaan met een verwijzing naar de WWB en worden slechts enkele begrippen nader toegelicht.

Lid 2. De gehuwdennorm is de norm voor gehuwden en voor personen die een gezamenlijke huishouding voeren. In de WWB is bepaald dat personen die verzorgingsbehoevend zijn en uit het oogpunt van verzorging een gezamenlijke huishouding voeren met een broer of zus als alleenstaanden moeten worden aangemerkt. Aangezien dit rechtstreeks uit de wet voortvloeit hoeft dit niet in de verordening te worden opgenomen.

### Artikel 2

Door middel van een wetswijziging in de Abw, overgenomen in de WWB, zijn afwijkende bijstandsnormen ingevoerd voor 65-plussers. Door de wetswijziging is een belastingvoordeel dat enkele jaren geleden de AOW-uitkeringen positief heeft beïnvloed, doorberekend in de bijstandsnormen voor ouderen. De uitkeringen voor 65-plussers zijn daardoor hoger dan de uitkeringen, inclusief gemeentelijke toeslagen, voor andere bijstandsgerechtigden. De 65-plusnormen staan verder niet open voor toeslagen of verlagingen.

Voor 18- tot 21-jarigen bestaan eveneens vaste (lage) normen, gebaseerd op de kinderbijslagbedragen, waarop geen toeslag of verlaging mogelijk is. Wel kan bijzondere bijstand worden toegekend als zich een bijzondere situatie voordoet, met name als een jongere niet kan terugvallen op zijn ouders.

### Artikel 3

Lid 1. In de WWB is voorgeschreven dat bij verordening de maximale toeslag van 20% van de gehuwdennorm moet worden toegekend aan alleenstaanden en alleenstaande ouders die alleen een woning bewonen.

Lid 2. Als er sprake is van medebewoning (kostgangers, onderhuurders, inwonende meerderjarige kinderen etc.) mag worden aangenomen dat daaruit bepaalde financiële voordelen voortkomen. De toeslag wordt in die gevallen daarom vastgesteld op 10% van de gehuwdennorm.

Lid 3. Van het inwonende meerderjarige kind mag worden verwacht dat er een bijdrage wordt geleverd in de kosten van de huishouding (kostgeld). In bepaalde situaties is echter niet aannemelijk dat een redelijke bijdrage kan worden geleverd, namelijk als het meerderjarige kind studeert met studiefinanciering of op grond van zijn leeftijd een lage bijstandsuitkering of vergelijkbaar laag inkomen heeft. In die situaties is het redelijk om de ouder bij wie het kind inwoont de maximale toeslag te verstrekken. De norm voor een 18- tot 21-jarige (€ 196,92) plus 10% van de gehuwdennorm (€ 113,96) komt neer op € 310,88 (wat vergelijkbaar is met het voor levensonderhoud bestemde deel van de studiefinanciering voor een thuiswonende student).

Net als in de Bijstandsverordening is uitgangspunt dat de maximale toeslag ook moet worden toegekend als de inwoning een gevolg is van verzorgingsbehoefendheid van hoofdbewoner of inwonende.

### Artikel 4

Alleenstaanden en alleenstaande ouders die een woning bewonen waarin een of meerdere anderen verblijven krijgen 10% van de gehuwdennorm minder dan personen die geheel alleen een woning bewonen. Het is logisch om ten aanzien van echtparen een vergelijkbare systematiek te hanteren, dus een korting van 10% van de gehuwdennorm als er sprake is van medebewoning.

### Artikel 5

Lid 1. In de WWB wordt een ruimere definitie gegeven van wat onder het ontbreken van woonlasten wordt verstaan dan in de Abw. Eigenlijk was in de Bijstandsverordening 2002 al uitgegaan van de ruime definitie. Inhoudelijk is deze verordening op dit punt daarom nauwelijks gewijzigd.

Lid 2. Als een toeslag wegens medebewoning is vastgesteld op 10% van de gehuwdennorm en er wordt vervolgens wegens het ontbreken van woonlasten een verlaging toegepast van 20% van de gehuwdennorm, zou de bijstandsgerechtigde onder de bijstandsnorm (voor een alleenstaande 50% van

de gehuwdennorm)uit komen. Wettelijk is dat mogelijk. Als de bijstandsgerechtigde 21 of 22 jaar is of schoolverlater kan er zelfs nog verdere verlaging plaatsvinden. Een aantal gemeenten hebben in hun verordening opgenomen dat de uitkering voor een alleenstaande niet onder 35% van de gehuwdennorm mag zakken en voor de alleenstaande ouder niet onder 55% van de gehuwdennorm. In Voorschoten zijn de uitkeringen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders nooit lager geweest dan 50%, respectievelijk 70% van de gehuwdennorm. Door de toevoeging van het tweede lid van artikel 5 en 6 wordt dit ook in deze verordening gegarandeerd.

#### Artikel 6

Jongeren van 18 t/m 20 jaar hebben slechts recht op een lage bijstandsnorm van, momenteel, € 196,92 per maand inclusief vakantietoeslag. Daarop mag geen gemeentelijke toeslag worden toegekend. De norm voor deze leeftijdscategorie is afgeleid van de kinderbijslag. Reden daarvan is dat ouders onderhoudsplichtig zijn voor hun 18- tot 21-jarige kinderen, dus geacht worden bij te dragen aan hun levensonderhoud.

De WWB biedt net als de Abw de mogelijkheid om de toeslagen voor 21- en 22-jarigen lager vast te stellen of tot nihil terug te brengen. De reden daarvoor is dat ook het wettelijk minimumloon voor deze jongeren lager is dan voor personen van 23 jaar en ouder. Als de maximale toeslag aan deze jongeren wordt toegekend is het verschil met inkomsten uit een volledige baan tegen het minimumjeugdloon erg gering en er is daardoor weinig financiële prikkel om de bijstand te verlaten. Bovendien zou de bijstandsuitkering bij toekenning van een volledige toeslag hoger uitvallen dan de WW-, Ioaw-, en Wajong uitkeringen voor personen in dezelfde leeftijdscategorie. Dat zou betekenen dat aan die uitkeringsgerechtigden aanvullend bijstand zou moeten worden toegekend, wat niet de bedoeling kan zijn.

Net als in de bijstandsverordening 2002 is de toeslag voor 21 en 22-jarigen gesteld op het verschil tussen de bijstandsnorm en 70% van het voor de belanghebbende geldende netto minimumjeugdloon. De uitkering kan inclusief toeslag daardoor in totaal niet meer bedragen dan 70% van het netto minimumjeugdloon. Ter vergelijking: ook de Wajong kent aan jongeren in deze leeftijdscategorie bij maximale arbeidsongeschiktheid (van 80% of meer) 70% van het minimumjeugdloon toe.

#### Artikel 7 en verder

De slotbepalingen zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de Bijstandsverordening 2002. Er kunnen zich bijzondere situaties voordoen waarbij strikte toepassing van de regeling onwenselijk is, of waarin de regeling niet voorziet. Om toch tot een redelijke uitkomst te kunnen komen is een hardheidsclausule opgenomen en een bepaling voor onvoorziene situaties.

#### Tot slot

Deze verordening regelt alleen de toeslagen en verlagingen op de landelijke normen. Voor de hoogte van de bijstandsverlening zijn echter ook andere zaken van belang, zoals tijdelijke vrijlating van inkomsten uit arbeid, de bijzondere bijstandsverlening en de afstemming (verlaging) wegens niet voldoen aan verplichtingen en voorwaarden. De regels ten aanzien van afstemming worden bij verordening vastgelegd. Voor bijzondere bijstandsverlening is beleid geformuleerd.