

Nadere regels individuele inkomenstoeslag Participatiewet

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Capelle aan den IJssel; overwegende dat het wenselijk is het beleid omtrent de individuele inkomenstoeslag vast te leggen in nadere regels;

gezien het advies van de Clientenraad van 10 december 2014;

gelet op artikel 36, eerste en tweede lid, van de Participatiewet alsmede artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

b e s l u i t:

vast te stellen de navolgende nadere regels:

Nadere regels individuele inkomenstoeslag Participatiewet

Artikel 1 Begripsbepalingen

1. In deze nadere regels wordt verstaan onder:

- a. college: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Capelle aan den IJssel;
- b. peildatum: de datum waartegen een persoon individuele inkomenstoeslag aanvraagt;
- c. referteperiode:

1° een aaneengesloten periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum als de belanghebbende op de peildatum 21 jaar is;

2° een aaneengesloten periode van 48 maanden voorafgaand aan de peildatum als de belanghebbende op de peildatum 22 jaar is;

3° een aaneengesloten periode van 60 maanden voorafgaand aan de peildatum als de belanghebbende op de peildatum 23 jaar of ouder is;

- a. wet: Participatiewet;
- a. WSF2000: Wet Studiefinanciering 2000;
- b. WTOS: Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

2. Alle begrippen die in deze nadere regels worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de wet en de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 2 Geen uitzicht op inkomensverbetering

Aan de in artikel 36, eerste en tweede lid, van de wet gestelde voorwaarde met betrekking tot het geen uitzicht hebben op inkomensverbetering, gelet op de omstandigheden van die persoon, wordt voldaan:

- a. indien op de uitkering van de belanghebbende gedurende een periode van 12 maanden vóór de peildatum geen verlaging op grond van artikel 18, vierde lid van de wet, artikel 18b, tiende of elfde lid, van de wet, of artikel 10, tweede of derde lid, artikel 13, eerste lid of artikel 14, eerste lid van de Afstemmingsverordening Participatiewet Capelle aan den IJssel 2015 of artikel 10, tweede of derde lid of artikel 12, eerste lid, van de Afstemmingsverordening loaw en loaz Capelle aan den IJssel 2011 is toegepast; en
- b. indien de belanghebbende gedurende (een deel van) de referteperiode geen opleiding of studie heeft gevolgd dan wel volgt als bedoeld in de WTOS of de WSF 2000; en
- c. indien naar het oordeel van het college de krachten en bekwaamheden van de belanghebbende dusdanig zijn dat aannemelijk is dat in een periode van 12 maanden vanaf de peildatum geen uitzicht op inkomensverbetering bestaat; en
- d. indien de belanghebbende op de peildatum geen persoon is jonger dan 27 jaar, tenzij:
 - i. artikel 9, vijfde lid, van de wet, op de peildatum op de belanghebbende van toepassing is; of
 - ii. de belanghebbende op de peildatum een Wajong-uitkering ontvangt en geen arbeidsvermogen heeft; of
 - iii. op de belanghebbende onderdeel c van toepassing is.

Artikel 3 Vermogen

Het in artikel 36, eerste lid van de wet genoemde criterium "in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in artikel 34" wordt beoordeeld op de peildatum.

Artikel 4 Citeertitel

Deze nadere regels worden aangehaald als "Nadere regels individuele inkomenstoeslag Participatiewet".

Artikel 5 Inwerkingtreding

1. De nadere regels treden in werking met ingang van de dag volgend op die van de bekendmaking en werken terug tot 1 januari 2015.
2. De beleidsregels langdurigheidstoelage 2009, zoals deze bij besluit van 20 mei 2009 zijn vastgesteld, worden ingetrokken.

Capelle aan den IJssel, 3 februari 2015.

Het college van burgemeester en wethouders voornoemd,
de secretaris, de burgemeester,
G.Kruijt. J.F. Koen.

TOELICHTING NADERE REGELS INDIVIDUELE INKOMENSTOESLAG PARTICIPATIEWET

ALGEMENE TOELICHTING

Inleiding

Met de komst van de Participatiewet per 1 januari 2015, vervangt de individuele inkomenstoelage de langdurigheidstoelage uit de Wet werk en bijstand (WWB). De individuele inkomenstoelage is een door gemeenten jaarlijks uit te keren bedrag aan personen die langdurig zijn aangewezen op een minimuminkomen en geen uitzicht op inkomensverbetering hebben.

Vanaf 1 januari 2015 is het verlenen van de toeslag geen gebonden bevoegdheid meer, maar een discretionaire bevoegdheid. Dit is het gevolg van het woordje 'kan' in artikel 36, eerste lid, van de wet. Dit betekent dat het college kan afzien van het toekennen van een individuele inkomenstoelage, ook al voldoet de aanvrager wel aan de voorwaarden voor de toeslag, zoals die zijn opgenomen in artikel 36, van de wet en in de Verordening individuele inkomenstoelage Capelle aan den IJssel 2015.

Het college heeft geen mogelijkheid om in nadere regels te bepalen dat nooit een individuele inkomenstoelage wordt verstrekt. Wel kan het college in nadere regels vastleggen welke groepen niet in aanmerking komen voor een individuele inkomenstoelage en in welke gevallen personen geen uitzicht hebben op inkomensverbetering. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan personen bij wie in de referteperiode een verlaging van de bijstand is toegepast vanwege een schending van de arbeidsverplichtingen of aan personen die studeren. Opgemerkt wordt dat deze twee groepen ook uitgesloten waren van het recht op langdurigheidstoelage.

De regering is van mening dat de beoordeling of er sprake is van geen uitzicht op inkomensverbetering aan de hand van de individuele omstandigheden moet worden beoordeeld. De eerdere mogelijkheid tot het categoriaal benaderen van de doelgroep van de langdurigheidstoelage en daarmee het risico dat de inkomensondersteuning tot een ongerichte verstrekking leidt, wil de regering voorkomen. Net als bij de verlening van bijzondere bijstand, beoogt de regering ook bij deze vorm van aanvullende inkomensondersteuning individueel maatwerk als uitgangspunt te laten gelden zodat de individuele inkomenstoelage terecht komt bij de mensen die het echt nodig hebben.

Met het nieuwe artikel 36 van de wet wordt daarom de mogelijkheid van een categorische benadering van de individuele inkomenstoelage afgeschaft. De categorische langdurigheidstoelage wordt hiermee veranderd in een individuele inkomenstoelage voor personen tot de AOW gerechtigde leeftijd die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen en gelet op hun individuele omstandigheden geen uitzicht hebben op inkomensverbetering.

In de Verordening individuele inkomenstoelage Capelle aan den IJssel 2015 is bepaald dat het college nadere regels vaststelt.

De onderhavige nadere regels geven een invulling aan de bevoegdheden van het college. De bestaande 'Beleidsregels langdurigheidstoelage 2009' worden ingetrokken.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In dit artikel is een aantal begrippen gedefinieerd. De begrippen "peildatum" en "referteperiode" zijn gelijk aan die in de verordening.

Wanneer in de nadere regels een begrip niet is gedefinieerd, dient te worden teruggevalLEN op hetgeen hieronder in de wet en de Algemene wet bestuursrecht wordt verstaan.

Artikel 2

Voor de langdurigheidstoelage onder de WWB was invulling gegeven aan het begrip "geen uitzicht hebben op inkomensverbetering". Hieraan was voldaan als:

- a. op de uitkering van de belanghebbende gedurende een periode van 12 maanden vóór de peildatum geen verlaging op grond van artikel 9, derde of vierde lid of artikel 15, eerste lid, onderdeel a van de Afstemmingsverordening WWB 2009 was toegepast; en
- b. de belanghebbende gedurende (een deel van) de referteperiode geen opleiding of studie had gevolgd dan wel volgde als bedoeld in de WTOS of de WSF 2000.

Er moest enig causaal verband zijn tussen de schending van de arbeidsverplichtingen en een verspeeld perspectief op inkomensverbetering. Daarom was bepaald dat bij schending van de 'zwaarste' arbeidsverplichtingen in de periode van 12 maanden vóór de peildatum geen langdurigheidstoeslag werd toegekend. Gesteld werd, dat als de belanghebbende dergelijke verwijtbare gedragingen niet had gepleegd, hij uitzicht op inkomensverbetering zou hebben gehad. Dergelijk verwijtbaar gedrag mocht niet beloond worden met een langdurigheidstoeslag.

Daarnaast waren studenten uitgesloten van het recht op langdurigheidstoeslag. Studenten werden niet tot de doelgroep van de langdurigheidstoeslag gerekend. De overweging hierbij was dat van studenten niet kan worden gezegd dat zij geen uitzicht hebben op inkomensverbetering.

Voorwaarden individuele inkomenstoeslag

Onder de Participatiewet kan het college een individuele inkomenstoeslag toekennen indien een persoon gelet op zijn omstandigheden geen uitzicht heeft op inkomensverbetering. Het college zal hierbij in ieder geval de individuele omstandigheden van de belanghebbende moeten betrekken. Het betreft:

- de krachten en bekwaamheden van de persoon; en
- de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.

Het college is vrij om het criterium 'gelet op de omstandigheden van die persoon' zelf in te vullen. Het feit dat de toeslag individueel beoordeeld moet worden, maakt de uitvoering ervan lastig. Er zal dus een praktische keuze gemaakt moeten worden waarbij het individuele belang en de gelijke behandeling van rechthebbenden voorop staat, en waarbij de ruimte in de wet maximaal wordt benut. Vandaar dat in dit artikel hiervoor een beleidsregel wordt vastgesteld. De in dit artikel genoemde onderdelen a tot en met d moeten in samenhang worden gezien. Het enkele feit dat aan de belanghebbende in de periode van 12 maanden vóór de peildatum geen verlaging van de uitkering is opgelegd, vooronderstelt niet dat de belanghebbende wel uitzicht op inkomensverbetering zou hebben gehad. Dit is mogelijk wel het geval indien belanghebbende een (goede) baan heeft laten lopen, maar als hij enkel onvoldoende heeft meegewerkt aan een re-integratieactiviteit, hoeft geen sprake te zijn van geen zicht op inkomensverbetering (zie ook CRvB 17-12-2013, nr. 12/83 WWB, ECLI:NL:CRVB:2013:2842 en Rechtbank Rotterdam 20-06-2013, nr. ROT 12/520, ECLI:NL:RBROT:2013:CA3895). Daarom moet dit telkens individueel worden beoordeeld. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de voorwaarden van dit artikel op beide partners van toepassing zijn.

Onderdeel a

Beoordeeld moet worden welke inspanningen die persoon heeft verricht om te komen tot inkomensverbetering. Het mag niet zo zijn dat een schending van de 'zwaarste' arbeids- en re-integratieverplichtingen 'beloond' wordt met een extra toeslag. Er moet wel enig causaal verband zijn tussen de schending en een verspeeld perspectief op inkomensverbetering. Die relatie is niet altijd aanwezig. Zo is het causale verband tussen een niet tijdige verlenging van de inschrijving bij het UWV en het ontbrekend uitzicht op inkomensverbetering niet sterk. Daarom wordt in dit onderdeel geregeld dat als er geen sprake is van een verlaging van de uitkering in verband met schending van de 'zwaarste' arbeids- en re-integratieverplichtingen de mogelijkheid bestaat om de toeslag toe te kennen.

Onder schending van de 'zwaarste' arbeids- en re-integratieverplichtingen wordt het volgende verstaan:

- artikel 18, vierde lid, van de wet (geüniformeerde arbeidsverplichtingen);
- artikel 18b, tiende of elfde lid, van de wet (tweede en derde verwijt inzake het niet of niet in voldoende mate beheersen van de Nederlandse taal, noodzakelijk voor het verkrijgen, het aanvaarden en het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid);
- artikel 10, tweede of derde lid van de Afstemmingsverordening Participatiewet Capelle aan den IJssel 2015 (tweede en derde categorie verwijtbare gedragingen van de niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen);
- artikel 13, eerste lid of artikel 14, eerste lid van de Afstemmingsverordening Participatiewet Capelle aan den IJssel 2015 (tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de zelfstandige voorziening in het bestaan).
- artikel 10, tweede of derde lid, van de Afstemmingsverordening loaw en loaz Capelle aan den IJssel 2011;
- artikel 12, eerste lid, van de Afstemmingsverordening loaw en loaz Capelle aan den IJssel 2011.

Gesteld wordt dat als de belanghebbende dergelijke verwijtbare gedragingen niet had gepleegd de persoon (op termijn) uitzicht op inkomensverbetering zou hebben gehad.

Op loaw- en loaz-uitkeringen is de Afstemmingsverordening Participatiewet niet van toepassing. Voor deze regelingen geldt de Afstemmingsverordening loaw en loaz. Aan de gestelde voorwaarde van geen uitzicht hebben op inkomensverbetering is bij deze uitkeringen voldaan als op de uitkering van de belanghebbende geen verlaging van gelijke strekking is toegepast.

Bij de beoordeling of er al dan niet een verlaging op de uitkering is toegepast wordt een periode van 12 maanden vóór de peildatum in ogenschouw genomen. Deze periode gold ook bij de langdurigheidstoeslag. Voorkomen moet worden dat de gevolgen van een verlaging over een te lange periode effect hebben op het al of niet recht hebben op een individuele inkomenstoeslag. Dit zou ook in strijd zijn met het principe van de wetgever om langdurige minima extra te ondersteunen. Draagkracht en reserveringsmogelijkheden nemen immers af als men langer van een minimuminkomen leeft.

Onderdeel b

Dit onderdeel sluit net als onder de langdurigheidstoelage studerende uit van het recht op een individuele inkomensvoelag. In de Memorie van Toelichting bij het wetsonwerp van de langdurigheidstoelage gaf de wetgever expliciet aan dat studenten niet gerekend worden tot de doelgroep van de langdurigheidstoelage. Achterliggende reden hiervan is dat van studenten niet kan worden gezegd dat zij geen uitzicht hebben op inkomensverbetering. Dit is ook van toepassing bij de individuele inkomensvoelag.

Onderdeel c

De wetgever is van mening dat de beoordeling of geen sprake is van uitzicht op inkomensverbetering mede dient te worden gebaseerd op de krachten en bekwaamheden van de belanghebbende. Of een belanghebbende (ooit) uitzicht heeft op inkomensverbetering, is voor een langere termijn lastig vast te stellen. De individuele inkomensvoelag heeft betrekking op een periode van 12 maanden. Nadien kan de toelage opnieuw worden aangevraagd. Het is redelijk om het betreffende criterium te toetsen over een periode van 12 maanden vanaf de peildatum.

Zoals hiervoor is beschreven bij de toelichting op dit artikel moeten de onderdelen van dit artikel in samenhang worden gezien. Er zal een individuele afweging gemaakt moeten worden of het aannemelijk is dat de belanghebbende in de periode van 12 maanden na de peildatum geen uitzicht op inkomensverbetering heeft. Het ligt voor de hand deze beoordeling mede te baseren op de inhoud van het plan van aanpak dat voor de klant is opgesteld. Zo mag bijvoorbeeld bij een belanghebbende die volgens zijn plan van aanpak intensief moet solliciteren (bij uitzendbureaus), omdat zijn opleidingsniveau en persoonlijke capaciteiten op een dusdanig voldoende niveau zijn, verwacht worden dat hij wel uitzicht heeft op inkomensverbetering. Bij een persoon die nog een (langdurige) opleiding moet volgen voor het verkrijgen van werk, of zelfs nog niet toe is aan het volgen van een opleiding, ligt dit anders. Zo nodig kan aanvullende informatie worden ingewonnen bij de casemanager Werk & Uitstroom of de casemanager Activering & Zorg.

Bij personen die geen uitkering voor levensonderhoud van Sociale Zaken ontvangen is deze beoordeling lastiger te maken. Bij personen die een uitkering van een andere instantie ontvangen kan aan de belanghebbende gevraagd worden aan te tonen welke activiteiten hij heeft ondernomen om werk te krijgen. Zo nodig dient hierover bij de uitkeringsinstantie informatie te worden ingewonnen.

Bij personen met een parttime baan zou verondersteld kunnen worden dat zij kans hebben om hun inkomen op termijn te verbeteren. Dit ligt anders als door een medisch adviseur is vastgesteld dat uitbreiding van een parttime baan niet mogelijk is.

Dit onderdeel vergt dus een individuele beoordeling.

Onderdeel d

In de WWB is uitgangspunt van de wetgever dat jongeren tot 27 jaar in principe geen uitkering behoren te ontvangen, maar dienen te werken dan wel een studie of opleiding volgen. In de wet is daarom opgenomen dat jongeren tot 27 jaar, alvorens een beroep op bijstand te kunnen doen, eerst vier weken zelf naar werk moeten zoeken en moeten nagaan of zij een opleiding of studie kunnen volgen. Als dat nog niet mogelijk is, kan een uitkering worden verleend.

Jongeren die wel onderwijs kunnen volgen, maar dit niet doen of de arbeidsverplichtingen van de wet niet na willen komen, worden uitgesloten van het recht op bijstand.

Voornoemde opvatting van de wetgever is aanleiding om deze ook door te laten werken bij het recht op een individuele inkomensvoelag. Dit betekent dat jongeren tot 27 jaar in beginsel geen recht hebben op een individuele inkomensvoelag.

In dit onderdeel is expliciet opgenomen dat het vorenstaande niet van toepassing is als de jongere op de peildatum:

- op grond van artikel 9, vijfde lid, van de wet, volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is verklaard; of
- een Wajong-uitkering ontvangt en geen arbeidsvermogen heeft; of
- onderdeel c van dit artikel op hem van toepassing is.

Met betrekking tot jongeren die een Wajong-uitkering ontvangen wordt het volgende opgemerkt.

Per 1 januari 2015 komt de Wajong te vervallen voor nieuwe aanvragers die arbeidsvermogen hebben. Dan is het alleen nog mogelijk een Wajong-uitkering te verkrijgen als de jongere volledig en duurzaam arbeidsongeschikt wordt geacht.

Bestaande Wajongers behouden hun uitkering. Zij worden wel herkeurd. Uit deze herkeuring kan volgen dat de jongere "geen arbeidsvermogen" heeft. Hij behoudt zijn huidige Wajong van 75% van het minimumloon. De andere groep krijgt vanaf 2018 een uitkering van 70%. Zolang een jongere niet is herkeurd wordt aangenomen dat hij geen arbeidsvermogen heeft.

Is er sprake van een echtpaar, waarbij één van de partners 27 jaar of ouder is, en de jongere partner wordt uitgesloten op grond van dit onderdeel, dan is – naar analogie van artikel 5, tweede lid, van de Verordening individuele inkomensvoelag – op de rechthebbende partner de hoogte van de toelage van toepassing die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden.

Artikel 3

Evenals onder de langdurigheidstoelage bestaat er geen recht op de toelage als de belanghebbende over een vermogen beschikt dat uitstijgt boven de vermogensgrens, als bedoeld in artikel 34, van de

wet. Hoewel de tekst van artikel 36, eerste lid, van de wet, suggereert dat dit slechts op de peildatum is vereist, geldt deze voorwaarde ook voor aanwezig vermogen tijdens de referteperiode. De vermogenstoets geldt dus voor de gehele referteperiode.

Vanwege de uitvoeringstechnische complicaties om vast te stellen wat het vermogen is geweest tijdens de gehele referteperiode heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid destijds bij de langdurigheidstoeslag er mee ingestemd dat alleen wordt vastgesteld wat het vermogen is geweest op de peildatum. Deze beleidsregel kan derhalve ook worden toegepast bij de individuele inkomenstoeslag.

Artikel 4 en 5

Deze artikelen behoeven geen nadere toelichting.