

Herziene verordening individuele inkomenstoelage 2015

De Raad van de Gemeente Nijmegen bijeen in zijn openbare vergadering van 24 juni 2015; Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 9 juni 2015 nr. 3.3; Gelet op artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel b, en tweede lid, van de Participatiewet;

Besluit:

Vast te stellen de Herziene verordening individuele inkomenstoelage 2015

Artikel 1. Begrippen

1. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. peildatum: datum waartegen een persoon individuele inkomenstoelage aanvraagt;
 - b. referteperiode: een aaneengesloten periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum, met dien verstande dat de periode niet geacht wordt te zijn onderbroken als de periode van onderbreking niet langer is dan in totaal 3 maanden en een eventueel inkomen in deze periode niet meer bedraagt dan 130% van het wettelijk minimum loon per maand;
 - c. uitzicht hebben op inkomensverbetering: personen die een studie volgen met recht op een toelage op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (Wsf) of de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) alsmede personen die een dergelijke studie in de referteperiode hebben gevolgd.
2. Alle begrippen uit deze verordening die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als die in de Participatiewet en de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 2. Indienen verzoek

Een verzoek als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet, wordt ingediend middels een door het college vastgesteld (e)formulier.

Artikel 3. Langdurig laag inkomen

Een persoon heeft een langdurig laag inkomen als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet als gedurende de referteperiode het in aanmerking te nemen inkomen niet hoger is dan 110% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomenstoelage

1. Een individuele inkomenstoelage bedraagt per kalenderjaar:
 - a. € 335,- voor een alleenstaande;
 - b. € 425,- voor een alleenstaande ouder;
 - c. € 475,- voor gehuwden.
2. In afwijking van het eerste lid bedraagt de individuele inkomenstoelage voor personen die in een inrichting verblijven per kalenderjaar:
 - a. € 165,- voor een alleenstaande;
 - b. € 215,- voor een alleenstaande ouder;
 - c. € 240,- voor gehuwden.
3. Als één van de gehuwden is uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoelage ingevolge de artikelen 11 of 13, eerste lid, van de Participatiewet, komt de rechthebbende echtgenoot in aanmerking voor een individuele inkomenstoelage naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden.
4. Voor toepassing van het eerste, tweede en derde lid is de situatie op de peildatum bepalend.
5. De bedragen genoemd in het eerste en het tweede lid worden jaarlijks geïndexeerd overeenkomstig de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek. De bedragen worden op € 5,- naar boven afgerond.

Artikel 5. Geen recht op individuele inkomenstoelage

Er bestaat geen recht op een individuele inkomenstoelage als er een concreet uitzicht is op inkomensverbetering.

Artikel 6. Intrekken oude verordening

De Verordening individuele inkomenstoelage 2015 wordt ingetrokken.

Artikel 7. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2015.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Herziene verordening individuele inkomenstoeslag 2015.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 24 juni 2015.
De raadsgriffier,

drs. M.A.H. Heffels

De voorzitter,

drs. H.M.F. Bruls

Toelichting

Algemeen

Aan de bijstand ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het normbedrag, bedoeld ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan met inbegrip van een component reservering, in beginsel toereikend is. Toch kan de financiële positie van mensen die langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen onder druk komen te staan als er na verloop van tijd geen enkel perspectief lijkt te zijn om door inkomen uit arbeid het inkomen te verhogen. Om die reden is bij de invoering van de Wet werk en bijstand (hierna: WWB) in 2004 de langdurigheidstoeslag in het leven geroepen. Sinds 1 januari 2009 is de langdurigheidstoeslag gedecentraliseerd. Ook is de langdurigheidstoeslag sinds die datum een bijzondere vorm van (categoriale) bijzondere bijstand. Per 1 januari 2015 vervangt de individuele inkomenstoeslag de langdurigheidstoeslag. Sindsdien is het verlenen van de toeslag geen gebonden bevoegdheid meer, maar een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het college een individuele inkomenstoeslag kan verlenen als een persoon voldoet aan de voorwaarden daarvoor.

Vast te leggen regels in verordening

De individuele inkomenstoeslag is niet gerelateerd aan bepaalde kosten. Het is een inkomensondersteunende maatregel voor bepaalde personen die langdurig een laag inkomen hebben en daarbij, gelet op de omstandigheden van die persoon, geen uitzicht hebben op inkomensverbetering (artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet). Bij verordening moeten regels vastgesteld worden over het verlenen van een individuele inkomenstoeslag als bedoeld in artikel 36 van de Participatiewet. Deze regels moeten in ieder geval betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen 'langdurig' en 'laag inkomen'. Op grond van deze verordening is geen sprake van een laag inkomen bij een inkomen hoger dan 110% van de toepasselijke bijstandsnorm. Daarnaast wordt bij verordening de hoogte van de individuele inkomenstoeslag bepaald. Bij de beoordeling van het criterium 'geen uitzicht op inkomensverbetering' moet het college rekening houden met de omstandigheden van de persoon. In artikel 36, tweede lid, van de Participatiewet is bepaald dat tot die omstandigheden in ieder geval worden gerekend:

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

Overgangsrecht

Per 1 januari 2015 vervangt de individuele inkomenstoeslag de langdurigheidstoeslag. Het is niet nodig om in deze verordening overgangsrecht op te nemen met betrekking tot eerder verstrekte langdurigheidstoeslagen, omdat artikel 78z van de Participatiewet voorziet in algemeen overgangsrecht met betrekking tot de wijzigingen in de Participatiewet als gevolg van de inwerkingtreding van de Invoeringswet Participatiewet en de Wet maatregelen WWB op 1 januari 2015. De individuele inkomenstoeslag en voorheen de langdurigheidstoeslag worden immers toegekend tegen een peildatum. Zaken die na de peildatum gebeuren hebben geen betekenis voor het recht op een dergelijke toeslag. Wie op een datum gelegen vóór 1 januari 2015 op basis van de toepasselijke verordening recht had op langdurigheidstoeslag, behoudt dat onverkort, ongeacht of hij voldoet aan de voorwaarden die per 1 januari 2015 zijn gesteld in artikel 36 van de Participatiewet en deze verordening. Toekenning van het recht op individuele inkomenstoeslag tegen een datum gelegen op of ná 1 januari 2015 is uitsluitend mogelijk als wordt voldaan aan de in artikel 36 van de Participatiewet en deze verordening opgenomen voorwaarden.

Ingangsdatum

De individuele inkomenstoeslag wordt toegekend met ingang van de datum waarop aan de voorwaarden is voldaan. Na indiening van een aanvraag dient beoordeeld te worden wat de peildatum is, dat is de

datum waarop belanghebbende langdurig een laag inkomen en geen vermogen heeft. Het is aan de gemeente om de peildatum te bepalen. Die datum kan in het verleden liggen. In dat geval dient de toeslag met terugwerkende kracht verleend te worden. De vroegst mogelijke peildatum is 1 januari 2015, dat is de datum waarop het huidige artikel 36 Participatiewet in werking is getreden.

Wijziging leefvorm

De leefvorm (alleenstaande, alleenstaande ouder of gehuwd) van een persoon kan wijzigen binnen de referteperiode. Dit is bijvoorbeeld het geval indien gehuwden individuele inkomenstoelagen aanvragen, maar zij over een gedeelte van de referteperiode als alleenstaande moeten worden aangemerkt. Personen moeten dan ook over dat deel van de referteperiode aan de voorwaarden voldoen om voor individuele inkomenstoelagen in aanmerking te komen. Gehuwden moeten immers zowel gezamenlijk als afzonderlijk aan de voorwaarden voldoen.

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven worden hier behandeld.

Artikel 1. Begrippen

Begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) of de Gemeentewet worden niet afzonderlijk gedefinieerd in deze verordening. Deze zijn vanzelfsprekend van toepassing op deze verordening.

Peildatum

De peildatum is de datum waartegen een persoon individuele inkomenstoelagen aanvraagt (artikel 1 van deze verordening). Het gaat om de datum waarop een persoon langdurig een laag inkomen heeft, geen in aanmerking te nemen vermogen heeft als bedoeld in artikel 34 van de Participatiewet en, gelet op de omstandigheden van die persoon, geen uitzicht op inkomensverbetering heeft. De peildatum komt meestal overeen met de meldingsdatum. De peildatum kan in beginsel niet liggen vóór de dag waarop een persoon zich heeft gemeld om individuele inkomenstoelagen aan te vragen, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Dit volgt uit artikel 44, eerste lid, van de Participatiewet en de jurisprudentie rondom artikel 44 van de Participatiewet.

Referteperiode

Verder is bepaald wat onder de referteperiode moet worden verstaan: een periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum. Zie ook de toelichting bij artikel 3 onder 'Langdurig'.

Uitzicht op inkomensverbetering

Concreet uitzicht op inkomensverbetering is in deze verordening, net als in de verordening Langdurigheidstoelagen, gedefinieerd als: personen die een studie volgen met recht op een toelage op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (Wsf) of de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) alsmede personen die een dergelijke studie in de referteperiode hebben gevolgd. Deze omschrijving sluit aan bij de omschrijving zoals die gold ten tijde van de langdurigheidstoelagen.

Artikel 2. Indienen verzoek

De Wet maatregelen WWB heeft artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet dusdanig gewijzigd dat een persoon een verzoek tot verlening van individuele inkomenstoelagen kan indienen. Voorheen was de langdurigheidstoelagen alleen op aanvraag verkrijgbaar. Om onduidelijkheid te voorkomen over de wijze waarop het verzoek moet worden ingediend, bepaalt artikel 2 van deze verordening dat het verzoek moet worden gedaan middels een door het college vastgesteld (e)formulier. Een verzoek wordt dan gezien als een aanvraag zoals bedoeld in afdeling 4.1.1 van de Awb. Het gaat dan om een schriftelijke aanvraag (artikel 4:1 van de Awb) die wordt ondertekend door de aanvrager en ten minste de naam en het adres van de aanvrager bevat, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd (artikel 4:2, eerste lid, van de Awb). De aanvrager verschaft ook de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen (artikel 4:2, tweede lid, van de Awb). Een mondeling verzoek kan hiermee dus niet worden aangemerkt als een verzoek om individuele inkomenstoelagen zoals bedoeld in artikel 36 van de Participatiewet.

De mogelijkheid voor ambtshalve toekenning wordt door de formulering van de wettekst uitgesloten. Er zijn echter wel mogelijkheden om de aanvraag te vereenvoudigen. Als uit de gemeentelijke administratie blijkt dat in de situatie van betrokkene het afgelopen jaar geen wijzigingen zijn opgetreden, dan kan een volledig ingevuld aanvraag(e)formulier toegezonden worden, waarna de belanghebbende door het zetten van de handtekening de aanvraag officieel maakt. Gehuwden dienen de aanvraag beiden te ondertekenen.

Artikel 3. Langdurig laag inkomen

Van belang bij het bepalen wat een langdurig laag inkomen is, is wat onder 'langdurig' en onder 'laag' wordt verstaan.

Langdurig

De door de gemeenteraad vastgestelde langdurige periode voorafgaand aan de peildatum, wordt aangeduid als referteperiode. De referteperiode is vastgesteld in artikel 1 van deze verordening. De referteperiode was onder de oude wettelijke regeling vijf jaar en werd in de Verordening langdurigheidstoelagen 2009 gehandhaafd conform het voorstel in de "Herijking Minimabeleid 2009 t/m 2012". Belanghebbenden konden na 5 jaar recht hebben op deze toeslag.

Met het door de raad op 10 november 2010 aangenomen amendement "Drie jaar duurt lang" is besloten de definitie van het begrip "langdurig" te stellen op drie jaar. Het Nijmeegse minimabeleid kent verschillende regelingen waarop minima recht hebben. Op verschillende regelingen kan een inwoner direct een beroep doen, op anderen na enkele jaren. Zo hebben minima met een inkomen op bijstandsniveau, in Nijmegen na 3 jaar recht op duurzame gebruiksgoederen om niet. Met het bovengenoemde besluit wordt aansluiting gezocht bij dit minimabeleid. Ook in de verordening individuele inkomenstoelag wordt deze periode gehandhaafd.

Uitgangspunt is dat de periode van 36 maanden onafgebroken moet zijn. Om echter door een korte periode van onderbreking niet het recht op de langdurigheidstoelag te verliezen is er voor gekozen een onderbreking van maximaal drie maanden geen reden te laten zijn om het recht op de langdurigheidstoelag te verliezen. In de periode van onderbreking mag echter een eventueel inkomen niet hoger zijn dan 130% van het wettelijk minimum loon.

Laag inkomen

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 110% van de toepasselijke bijstandsnorm.

In de Verordening langdurigheidstoelag 2009 was gekozen voor een inkomensgrens van 100% van de toepasselijke bijstandsnorm. De Rechtbank Arnhem heeft in zijn uitspraak van 8 juni 2010 (AWB 09/2232) bepaald dat het strikt hanteren van een inkomensgrens van 100% van de bijstandsnorm zoals vastgelegd in artikel 1 lid 1aanhef en onder c van de verordening, strijdig is met de bedoeling van de wetgever. De Rechtbank verwijst voor zijn oordeel naar de geschiedenis van de totstandkoming van de wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met de decentralisatie van de langdurigheidstoelag. Met name wijst de Rechtbank op de door de gemeente in een verordening nader in te vullen begrippen "langdurig laag inkomen" en "geen zicht op inkomensverbetering". De wetgever ging ervan uit dat met de nieuwe regeling de zogenaamde armoedeval voorkomen werd. Dit kon doordat gemeenten de mogelijkheid kregen een glijdende schaal te hanteren waardoor een iets hoger inkomen niet meteen leidt tot het verlies van de langdurigheidstoelag (TK 31 441, 2008-2009, nr. 3, blz 5,6). Verder ging de wetgever ervan uit dat de "de toekomstige regelingen op lokaal niveau de huidige doelgroep niet zullen uitsluiten en dat gemiddeld genomen de hoogte van de lokale langdurigheidstoelag ook weinig zal afwijken van de huidige landelijke regeling, waardoor zich geen grote inkomenseffecten zullen voordoen (TK 31 441, 2008-2009, nr. 3 blz 7).

Door het strikt hanteren van de inkomensgrens van 100% van de bijstandsnorm kwam de bepaling in artikel 1 eerste lid aanhef en onder c van de Verordening langdurigheidstoelag 2009, niet tegemoet aan de bedoeling van de wetgever. Het gevolg was namelijk dat zowel belanghebbenden met een inkomen net boven de inkomensgrens, als de belanghebbenden die onder de wettelijke regeling tot 1 januari 2009, wel een langdurigheidstoelag ontvingen nu werden uitgesloten van het recht.

Door de inkomensgrens op te trekken tot 110% wordt tegemoet gekomen aan dit uitgangspunt van de wetgever. In de verordening Individuele inkomenstoelag wordt diezelfde inkomensgrens gehanteerd. De vraag of het inkomen van een persoon gedurende de referteperiode niet hoger is dan het langdurig lage inkomen van 110% van de toepasselijke bijstandsnorm, zal niet al te rigide mogen worden beoordeeld. Een marginale overschrijding van dit lage inkomen moet worden genegeerd, zo heeft de rechter uitgesproken. Gaat het inkomen van een persoon gedurende (een deel van) de referteperiode de toepasselijke bijstandsnorm maandelijks met ongeveer € 5,- of meer te boven, dan is geen sprake meer van een marginale overschrijding van de bijstandsnorm die niet aan toekenning van een individuele inkomenstoelag in de weg staat. Er is immers geen sprake van een incidentele geringe overschrijding van de bijstandsnorm of van te verwaarlozen bedragen van enkele eurocenten.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomenstoelag

Bij de hoogte van de individuele inkomenstoelag wordt onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande, een alleenstaande ouder en gehuwden.

Gehuwden

Bij gehuwden moet in het oog worden gehouden dat het recht op individuele inkomenstoelag de gehuwden gezamenlijk toekomt. Worden personen op de peildatum als gehuwden aangemerkt, dan moeten beide gehuwden voldoen aan de voorwaarden van artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet. Voldoet één van hen niet aan deze voorwaarden, dan bestaat voor beiden geen recht op individuele inkomenstoelag. Is één van de echtgenoten uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoelag, anders dan vanwege het niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet, dan komt de rechthebbende partner wel in aanmerking voor een individuele inkomenstoelag. Het gaat hier om een partner die op een van de in artikelen 11 of 13, eerste lid, van de Participatiewet genoemde gronden geen recht heeft op bijstand. Als slechts één partner recht heeft op individuele inkomenstoelag, komt deze rechthebbende partner in aanmerking voor een individuele inkomenstoelag naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden. Dat is geregeld in het derde lid.

Hoewel dit niet met zoveel woorden is geregeld worden co-ouders met een bijstandsuitkering, in aansluiting op de huidige praktijk, als gehuwden aangemerkt. De peildatum, dat is de datum waarop de doelgroep langdurig een laag inkomen heeft, is bepalend voor de leefvorm en voor de hoogte van de toeslag. De betreffende co-ouders hebben ieder recht op 50% van de toeslag voor gehuwden.

Tevens verdient opmerking dat voor personen in een inrichting in het algemeen geldt dat deze objectief gezien een minder grote behoefte hebben aan extra inkomensondersteuning voor vervangingsuitgaven.

In vrijwel alle inrichtingen wordt immers voorzien in wezenlijke gebruiksgoederen, als een bed en een wasmachine. Omdat de bewoners minder vervangingsuitgaven hoeven te maken, kan de langdurigheidstoelage lager worden vastgesteld.

Indexering

In het vierde lid is een indexeringsbepaling opgenomen. Deze bepaling voorkomt dat de verordening telkens opnieuw moet worden vastgesteld, enkel voor indexatie van de bedragen.

Artikel 5. Geen recht op individuele inkomenstoelage

In de verordening is geregeld welke categorie wordt uitgesloten van het recht op een individuele inkomenstoelage vanwege "uitzicht op inkomensverbetering", één van de wettelijke criteria. Daarvoor is aangesloten bij de formulering uit de verordening Langdurigheidstoelage. Via de definitie van uitzicht op inkomensverbetering (zie artikel 1) is de deze groep bepaald als: personen die een studie volgen met recht op een toelage op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (Wsf) of de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) alsmede personen die een dergelijke studie in de referentieperiode hebben gevolgd. Er is voor gekozen om hierbij aan te sluiten bij de regeling zoals die gold bij de langdurigheidstoelage.

In artikel 36 lid 1 Participatiewet zijn als voorwaarden nog opgenomen dat ten tijde van de referentieperiode het vermogen niet de grens van het vrij te laten bescheiden vermogen te boven mag gaan en dat er geen uitzicht mag zijn op inkomensverbetering. Voorts gelden uiteraard de uitsluitingsgronden genoemd in artikel 13 Participatiewet en kan tekortschietend besef van verantwoordelijkheid aanleiding vormen om het recht te weigeren.

Artikel 6. Intrekken oude verordening

De Verordening individuele inkomenstoelage 2015 wordt ingetrokken.

Artikel 7. Inwerkingtreding en citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.