

Verordening individuele inkomenstoelage 2018

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 9 januari 2018

gelet op artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel b, en tweede lid van de Participatiewet;

gelet op artikel 147, eerste lid, van de Gemeentewet;

overwegende dat het noodzakelijk is het verstrekken van een individuele inkomenstoelagen aan personen van 21 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd bij verordening te regelen;

besluit:

vast te stellen de Verordening individuele inkomenstoelage 2018

Artikel 1. Begrippen

1. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. inkomen: totaal van het inkomen, bedoeld in artikel 32 van de Participatiewet, en de algemene bijstand;
 - b. peildatum: datum waartegen een persoon individuele inkomenstoelage aanvraagt;
 - c. referteperiode: periode van 3 jaar voorafgaand aan de peildatum.

Artikel 2. Indienen verzoek

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

Artikel 3. Uitsluitingsgronden

1. Een persoon komt niet in aanmerking voor een individuele inkomenstoelage, indien aan deze gedurende het jaar voorafgaand aan de peildatum een maatregel is opgelegd wegens een schending van een arbeids- of re-integratieverplichting als bedoeld in de Participatiewet en/of de Afstemmingsverordening Participatiewet, de IOAW, IOAZ of is opgelegd door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).
2. Een persoon welke uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgt of tijdens de referteperiode heeft gevolgd, komt niet in aanmerking voor een individuele inkomenstoelage.

Artikel 4. 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 120% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Artikel 5. Hoogte individuele inkomenstoelage

1. Een individuele inkomenstoelage bedraagt per kalenderjaar:
 - a. € 399,00 voor een alleenstaande;
 - b. € 511,00 voor een alleenstaande ouder;
 - c. € 569,00 voor gehuwden.
2. 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.
3. Voor toepassing van het eerste en tweede lid is de situatie op de peildatum bepalend.
4. De bedragen genoemd in het eerste lid worden jaarlijks geïndexeerd overeenkomstig de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek. De bedragen worden naar boven afgerond op hele euro's.

Artikel 6. Uitvoering

Het college kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de uitvoering van deze verordening.

Artikel 7. Bijzondere situaties

In bijzondere situaties kan het college afwijken van het bepaalde in deze verordening.

Artikel 8. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na die van bekendmaking.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening individuele inkomenstoeslag 2018.
3. De verordening individuele inkomenstoeslag 2015, vastgesteld in de vergadering van 5 februari 2015 wordt ingetrokken op de dag van inwerkingtreding als bedoeld in het eerste lid.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 8 februari 2018,

De raad voornoemd,

*de griffier,
E.E. Weijenberg*

*de voorzitter,
M.C. Bakermans*

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 langdurigheidstoelage in het leven geroepen. Sinds 1 januari 2009 is de langdurigheidstoelage gedecentraliseerd. Ook is de langdurigheidstoelage sinds die datum een bijzondere vorm van (categoriale) bijzondere bijstand. Per 1 januari 2015 vervangt de individuele inkomensloosheidstoelage de langdurigheidstoelage. Sindsdien is het verlenen van de toelage geen gebonden bevoegdheid meer, maar een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het college een individuele inkomensloosheidstoelage kan verlenen als een persoon voldoet aan de voorwaarden daarvoor. Het college kiest ervoor in deze verordening aan te geven welke groepen niet in aanmerking komen voor individuele inkomensloosheidstoelage en in welke gevallen personen uitzicht hebben op inkomensverbetering. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan personen aan wie in de referentieperiode een maatregel is opgelegd wegens een schending van een arbeidsverplichting of een re-integratieverplichting of aan personen die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgen.

Vast te leggen regels in verordening

De individuele inkomensloosheidstoelage 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 inkomensloosheidstoelage 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 100% van de toepasselijke bijstandsnorm. Daarnaast moet bij verordening de hoogte van de individuele inkomensloosheidstoelage bepaald worden. Het college kan in (wetsinterpretende) beleidsregels aangeven wanneer sprake is van 'geen uitzicht op inkomensverbetering'. Gelet op de tekst van artikel 8, tweede lid, van de Participatiewet hoeft dit criterium niet te worden vastgelegd in de verordening. 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 inkomensloosheidstoelage de langdurigheidstoelage. Het is niet nodig om in deze verordening overgangsrecht op te nemen met betrekking tot eerder verstrekte langdurigheidstoelagen, 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 inkomensloosheidstoelage en voorheen de langdurigheidstoelage worden immers toegekend tegen een peildatum. Zaken die na de peildatum gebeuren hebben geen betekenis voor het recht op een dergelijke toelage. Wie op een datum gelegen vóór 1 januari 2015 op basis van de toepasselijke verordening recht had op langdurigheidstoelage, 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 inkomensloosheidstoelage 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.

Wijziging leefvorm

De leefvorm (alleenstaande, alleenstaande ouder of gehuwd) van een persoon kan wijzigen binnen de referentieperiode. Dit is bijvoorbeeld het geval indien gehuwden individuele inkomensloosheidstoelage aanvragen, maar zij over een gedeelte van de referentieperiode als alleenstaande moeten worden aangemerkt. Personen moeten dan ook over dat deel van de referentieperiode aan de voorwaarden voldoen om voor individuele inkomensloosheidstoelage 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.

Inkomen

Met inkomen wordt bedoeld het inkomen zoals bedoeld in artikel 32 van de Participatiewet. In afwijking hiervan wordt algemene bijstand voor de beoordeling van het recht op individuele inkomenstoelage ook in aanmerking genomen als inkomen. Bijzondere bijstand kan niet als inkomen in aanmerking worden genomen. Aangezien individuele inkomenstoelage een vorm van bijzondere bijstand is, is het niet nodig expliciet te bepalen dat een eerder verstrekte individuele inkomenstoelage buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen. Het wordt niet wenselijk geacht een eerder verstrekte individuele inkomenstoelage in aanmerking te nemen als inkomen, omdat dit het ongewenst effect kan hebben dat een persoon geen recht op een individuele inkomenstoelage heeft omdat hij een te hoog inkomen heeft gehad in de referteperiode vanwege een eerder verstrekte toeslag. Wat voor een eerder verstrekte individuele inkomenstoelage geldt, dat geldt ook voor een eerder verstrekte langdurigheidstoelage op grond van de WWB zoals die luidde vóór 1 januari 2015.

Peildatum

De peildatum is de datum waartegen een persoon individuele inkomenstoelage 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 inkomenstoelage 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 3 jaar voorafgaand aan de peildatum. Zie ook de toelichting bij artikel 3 onder 'Langdurig'.

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 inkomenstoelage kan indienen. Voorheen was de langdurigheidstoelage alleen op aanvraag verkrijgbaar. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een persoon, een besluit te nemen (artikel 1:3, derde lid, van de Awb). Een aanvraag dient in beginsel schriftelijk te worden ingediend (artikel 4:1 Awb). 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 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 inkomenstoelage zoals bedoeld in artikel 36 van de Participatiewet.

Artikel 3. Uitsluitingsgronden

Lid 1

Een belanghebbende aan wie in de referteperiode een maatregel is opgelegd wegens een schending van een arbeids- of re-integratieverplichting heeft in beginsel geen recht op inkomensverbetering. Het bestuur beoordeelt in dergelijke gevallen niettemin telkens het uitzicht op inkomensverbetering van belanghebbende als hij zijn verplichtingen niet zou hebben geschonden. Dit is bijvoorbeeld het geval indien belanghebbende een (goede) baan heeft laten lopen.

Lid 2

Het is toegestaan – nog voordat de verdere toetsing plaatsvindt – de wettelijke doelgroep nader af te bakenen en bijvoorbeeld bepaalde groepen, zoals studenten uit te sluiten. Het gaat hier om personen van wie gesteld kan worden dat een recht op de toeslag niet overeen zou komen met de aard en doelstelling ervan.

Van studenten kan in het algemeen worden gesteld dat zij een (goed) perspectief hebben op inkomensverbetering. Om te voorkomen dat degene met een baan met een minimum inkomen, die zijn positie middels avondstudie probeert te verbeteren, niet in aanmerking zou komen, is bepalend of de studerende in de referteperiode studiefinanciering heeft genoten. Studiefinanciering is immers alleen mogelijk bij een voltijdstudie en bij studenten beneden een bepaalde leeftijd.

Artikel 4. 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.

Laag inkomen

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 120% van de toepasselijke bijstandsnorm.

De vraag of het inkomen van een persoon gedurende de referteperiode niet hoger is dan het langdurig lage inkomen van 120% van de toepasselijke bijstandsnorm, zal niet al te rigide mogen worden beoordeeld. Een marginale overschrijding van dit lage inkomen moet worden genegeerd.¹ 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 inkomenstoelage 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.²

Artikel 5. Hoogte individuele inkomenstoelage

Bij de hoogte van de individuele inkomenstoelage 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 inkomenstoelage 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 inkomenstoelage.³

Is één van de echtgenoten uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoelage, 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 inkomenstoelage. 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 inkomenstoelage, komt deze rechthebbende partner in aanmerking voor een individuele inkomenstoelage naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden. Dat is geregeld in het tweede lid.

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. Het is van belang de nieuwe bedragen (na indexatie) duidelijk te communiceren.

Artikel 7. Bijzondere situaties

In de verordening zijn de hoofdlijnen voor de inkomenstoelage vastgelegd. Er kunnen zich echter concrete gevallen voordoen waarin de verordening niet voorziet. Dit artikel bepaalt dat het college in dergelijke situaties beslist in afwijking van de verordening.

Dit past bij de individualiseringsgedachte van de Participatiewet. Redelijkheid is hierbij het uitgangspunt. Bij de besluitvorming wordt in de geest van de wet en de verordening gehandeld.

1) CRvB 19-08-2008, nrs. 06/1163 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8918 en CRvB 15-02-2011, nr. 08/5141 WWB, ECLI:NL:CRVB:2011:BP5532.

2) (CRvB 27-03-2012, nr. 10/2488 WWB, ECLI:NL:CRVB:2012:BW0068 en CRvB 31-07-2012, nr. 12/1825 WWB, ECLI:NL:CRVB:2012:BX7178.

3) CRvB 13-07-2010, nr. 08/2345 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN2529.