

Verordening tot wijziging van de verordening individuele inkomens toeslag gemeente Leeuwarden 2015-2 (eerste wijziging)

De raad van de gemeente Leeuwarden

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 5 november 2019; gelet op artikel 108, tweede lid jo. artikel 147, eerste lid van de Gemeentewet, gelet op artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel b, en tweede lid, van de Participatiewet;

BESLUIT:

I Vast te stellen de verordening tot wijziging van de Verordening individuele inkomens toeslag gemeente Leeuwarden 2015-2

A. In artikel 1 wordt onderdeel d vervangen door de volgende tekst:

Van toepassing zijnde bijstandsnorm:

de bijstandsnorm als bedoeld in de artikelen 20 tot en met 24 van de Participatiewet, inclusief de verlaging van de norm op grond van artikel 27 van de Participatiewet.

Voor de toepassing van deze verordening wordt artikel 22a van de Participatiewet (kostendelersnorm) buiten beschouwing gelaten. Als op de aanvrager de kostendelersnorm van toepassing is of zou zijn, wordt de bijstandsnorm gehanteerd die van toepassing zou zijn als er geen sprake was van een kostendelersnorm.

B: In artikel 4 lid 1 wordt de tekst "100% van de toepasselijke bijstandsnorm" vervangen door de tekst "de van toepassing zijnde bijstandsnorm".

C: In artikel 4 lid 2 wordt de tekst "100% van de voor hen geldende inkomensnorm" vervangen door de tekst "de van toepassing zijnde bijstandsnorm".

D. In de toelichting op de verordening wordt in het algemene deel de term "100% van de toepasselijke inkomensnorm" vervangen door "de van toepassing zijnde bijstandsnorm".

E. In de toelichting op artikel 4 'langdurig laag inkomen' wordt onder het kopje 'laag inkomen' de term "100% van de toepasselijke inkomensnorm" vervangen door de term "de van toepassing zijnde bijstandsnorm. Daarnaast wordt de volgende toelichting toegevoegd:

Om vast te stellen of een persoon zonder algemene bijstandsuitkering kostendeler is, moet deze persoon buitenproportioneel veel informatie verstrekken over de medebewoners. Om deze reden wordt er bij meerdere personen in een woning aansluiting gezocht bij de norm voor een alleenstaande (ouder) of echtpaar die van toepassing zou zijn als de woning niet met meerdere personen werd gedeeld. Ook een eventuele schoolverlatersverlaging wordt niet toegepast, gezien het tijdelijke karakter van deze verlaging.

F. In de volgende alinea van de toelichting op artikel 4 wordt de term "het wettelijk minimumloon" vervangen door "de van toepassing zijnde bijstandsnorm en in de volgende zin de term "inkomensnorm" door "bijstandsnorm".

II Dat deze wijziging in werking treedt op 1 januari 2020.

Dit besluit is vastgesteld op 4 december 2019

Toelichting:

Vanaf 1 januari 2020 wordt voor het definiëren van de inkomensgrenzen weer aangesloten bij de van toepassing zijnde bijstandsnorm in plaats van het netto minimumloon.

Voor een echtpaar en een alleenstaande is de inkomensgrens op dit moment gelijk aan de bijstandsnorm die voor hen geldt. Voor een alleenstaande ouder is dat niet zo. De bijstandsnorm voor een alleenstaande ouder is 70% van het minimumloon (gelijk aan een alleenstaande). De inkomensgrens is vastgesteld

op 90% van het minimumloon. Dit omdat bij de alleenstaande ouder rekening wordt gehouden met de Alo-kop (een verhoging van het kindgebonden budget die alleen geldt voor alleenstaande ouders). De reden hiervoor ligt in de wijziging van de normensystematiek die per 1 januari 2015 heeft plaatsgevonden: tot 2015 was de bijstandsnorm voor een alleenstaande ouder 90% van het minimumloon. Per 1 januari 2015 is de bijstandsnorm voor de alleenstaande ouder verlaagd naar 70% van het minimumloon. Het verschil werd gecompenseerd door invoering van de Alo-kop. Vanuit het oogpunt van de klant is het echter niet logisch om rekening te houden met de Alo-kop, wanneer hij zijn inkomen vergelijkt met de inkomensgrenzen. Het bedrag van de Alo-kop is voor de klant namelijk niet te herleiden omdat de Alo-kop in het kindgebonden budget zit. Dit is een totaalbedrag en wordt niet uitgesplitst. Daarnaast wordt ook niet aangegeven dat rekening moet worden gehouden met de Alo-kop. Verder wordt vanuit de Participatiewet de Alo-kop ook niet gezien als middel. Om deze redenen wordt vanaf 1 januari 2020 voor het definiëren van de inkomensgrenzen weer aangesloten bij de van toepassing zijnde bijstandsnorm. De kostendelersnorm en de schoolverlatersverlaging worden hierbij niet toegepast. Om vast te stellen of een persoon zonder algemene bijstandsuitkering kostendeler is, moet deze persoon namelijk buitenproportioneel veel informatie verstrekken over de medebewoners. De schoolverlatersverlaging is een tijdelijke verlaging (een half jaar). Om deze reden wordt deze buiten beschouwing gelaten.

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 toeslag geen gebonden bevoegdheid meer, maar een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het college een individuele inkomensloosheidstoelage kan verlenen als een persoon voldoet aan de daarvoor geldende voorwaarden.

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 de van toepassing zijnde bijstandsnorm. Daarnaast moet bij verordening de hoogte van de individuele inkomensloosheidstoelage bepaald worden.

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.

Gelet op de tekst van artikel 8, tweede lid, van de Participatiewet hoeft bovenstaand criterium niet te worden vastgelegd in de verordening.

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 inkomensloosheidstoelage 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 inkomensloosheidstoelage in aanmerking te komen. Gehuwden moeten immers zowel gezamenlijk als afzonderlijk aan de voorwaarden voldoen.

Artikelsgewijs

Artikel 1. Begripsbepalingen

De volgende begripsomschrijvingen behoeven een nadere toelichting:

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 referentieperiode vanwege een eerder verstrekte toeslag. Hetzelfde geldt voor een op grond van de tot 1 januari 2015 vigerende Wet werk en bijstand verleende langdurigheidstoelage.

Peildatum

De peildatum is in principe de datum waarop 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 aanvraagdatum. 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.

Referentieperiode

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

Artikel 2. Indienen verzoek

Bij huishoudens die eerder individuele inkomenstoelage hebben ontvangen en aansluitend onafgebroken bijstand hebben ontvangen in onze gemeente, kan ambtshalve het recht op individuele inkomenstoelage worden vastgesteld, zonder dat nadere gegevens over inkomen of vermogen hoeven te worden opgevraagd. Deze gegevens zijn immers bij de gemeente bekend. Hierdoor kan de gemeente bij deze groep, na een eerste toekenning op aanvraag, daar waar mogelijk overgaan tot ambtshalve toekenning.

Artikel 3. Uitsluitingen

Inlichtingenplicht

Inwoners komen niet voor de individuele inkomenstoelage in aanmerking als zij gedurende de referentieperiode verwijtbaar de inlichtingenplicht hebben geschonden, dit heeft geleid tot een terugvordering en deze terugvordering nog niet is voldaan. In deze situatie is er namelijk geen sprake van een langdurig laag inkomen.

Maatregel

Inwoners komen niet voor de individuele inkomenstoelage in aanmerking als zij gedurende 12 maanden voorafgaand aan de peildatum een maatregel met betrekking tot arbeidsinschakeling op zijn WW, WIA of Participatiewet, IOAW/IOAZ uitkering heeft ontvangen. Indien een maatregel is opgelegd heeft aanvrager onvoldoende inspanning verricht om tot inkomensverbetering te komen en is dus geen recht op de individuele inkomenstoelage. We kiezen er hier bij voor om slechts over de periode van 12 maanden te toetsen.

Studie

Niet voor de individuele inkomenstoelage komt in aanmerking de belanghebbende die op de peildatum een opleiding volgt als bedoeld in de WTOS of als genoemd in de WSF 2000, aangezien aangenomen mag worden dat er voor deze groep zicht op inkomensverbetering bestaat.

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 referentieperiode. De referentieperiode is vastgesteld in artikel 1 van deze verordening. Er is gekozen voor een periode van 36 maanden omdat deze periode aansluit bij de impliciet door de wetgever

gegeven termijn. De minimumleeftijd om in aanmerking te kunnen komen voor een individuele inkomstenstoeslag is immers 21 jaar. Een belanghebbende heeft normaliter vanaf zijn 18e een zelfstandig recht op bijstand en voldoet dus na drie jaar een laag inkomen te hebben gehad aan de in artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet neergelegde minimum leeftijdsvereiste van 21 jaar.

Laag inkomen

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan de van toepassing zijnde bijstandsnorm. De kostendelersnorm wordt hierbij buiten beschouwing gelaten. Om vast te stellen of een persoon zonder algemene bijstandsuitkering kostendeler is, moet deze persoon buitenproportioneel veel informatie verstrekken over de medebewoners. Om deze reden wordt er bij meerdere personen in een woning aansluiting gezocht bij de norm voor een alleenstaande (ouder) of echtpaar die van toepassing zou zijn als de woning niet met meerdere personen werd gedeeld. Ook een eventuele schoolverlatersverlaging wordt niet toegepast, gezien het tijdelijke karakter van deze verlaging.

Er is bewust voor gekozen om geen individuele inkomstenstoeslag te verlenen aan personen met een inkomen boven de van toepassing zijnde bijstandsnorm. De reden hiervoor is dat het in aanmerking laten komen van belanghebbenden met een inkomen vanaf ongeveer 105% van de toepasselijke bijstandsnorm niet te rijmen met valt de wettelijke uitsluiting van belanghebbenden die ouder zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd. Zij komen niet in aanmerking voor een individuele inkomstenstoeslag omdat hun inkomen al voldoende hoger zou zijn dan de toepasselijke inkomensnorm voor belanghebbenden tot de pensioengerechtigde leeftijd. Het verschil is echter minder dan 5% (het precieze percentage is afhankelijk van de vraag of iemand een alleenstaande, alleenstaande ouder of gezin is). Het hanteren van een grens boven de 100% zou daarom maken dat de uitsluiting van belanghebbenden boven de pensioengerechtigde leeftijd strijdig is met het verbod op leeftijdsdiscriminatie zoals dat is vastgelegd in artikel 26 van Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.

De vraag of het inkomen van een persoon gedurende de referteperiode niet hoger is dan het langdurig lage inkomen, zal niet al te rigide mogen worden beoordeeld. Een marginale overschrijding van dit lage inkomen moet worden genegeerd (zie o.a. ECLI:NL:CRVB:2008:BE8918 en ECLI:NL:CRVB:2011:BP5532). Gaat het inkomen van een persoon gedurende (een deel van) de referteperiode de toepasselijke inkomensnorm maandelijks met ongeveer € 5 of meer te boven, dan is geen sprake meer van een marginale overschrijding van de inkomensnorm die niet aan toekenning van een individuele inkomstenstoeslag in de weg staat. Er is immers geen sprake van een incidentele geringe overschrijding van de inkomensnorm of van te verwaarlozen bedragen van enkele eurocenten (zie ECLI:NL:CRVB:2012:BW0068 en ECLI:NL:CRVB:2012:BX7178).

Artikel 5. Hoogte van de individuele inkomstenstoeslag

Eerste lid

De hoogte van de individuele inkomstenstoeslag wordt berekend naar een vast percentage van 40% van de toepasselijke inkomensnorm per maand, verminderd met een eventueel door het college vastgestelde verlaging, exclusief vakantiegeldreservering. Het bedrag wordt naar boven afgerond op hele euro's. Door de berekening te koppelen aan de inkomensnorm blijven de bedragen gelijke tred houden met de actuele ontwikkelingen die de bedoelde inkomensnorm doormaakt en is indexeren niet nodig.

Derde lid

Bij gehuwden moet in het oog worden gehouden dat het recht op individuele inkomstenstoeslag 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 inkomstenstoeslag (zie ECLI:NL:CRVB:2010:BN2529).

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

Artikel 6. Hardheidsclausule

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 7. Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 8. Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.