

Verordening individuele inkomenstoelage 2018

De Raad van de gemeente Sint Anthonis;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 22 januari 2019;

gezien het advies van de Adviesraad Sociaal Domein dd. 13 november 2018;

gelet op artikel 47, eerste lid van de Gemeentewet en artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel b en tweede lid van de Participatiewet;

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

B E S L U I T :

Vast te stellen de Verordening individuele inkomenstoelage 2018

Artikel 1. Begrippen

In deze verordening wordt verstaan onder:

1. inkomen: totaal van het inkomen, bedoeld in artikel 32 van de Participatiewet, en de algemene bijstand;
2. peildatum: datum waartegen een persoon individuele inkomenstoelage aanvraagt;
3. 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 kan worden uitgesloten voor een individuele inkomenstoelage, indien aan deze gedurende het jaar voorafgaande 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 (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers), IOAZ (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen) of is opgelegd door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), als geen uitzicht is op inkomensverbetering en betrokkene niet zich niet voldoende heeft ingespannen om tot inkomensverbetering te komen.
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 105% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Artikel 5. Hoogte individuele inkomenstoelage

1. Bij een inkomen tot 105% van de toepasselijke bijstandsnorm bedraagt de individuele inkomenstoelage per jaar (normbedragen 2018):
 - a. € 399,00 voor een alleenstaande (m.i.v. 01-01-2019: € 407,00);
 - b. € 511,00 voor een alleenstaande ouder (m.i.v. 01-01-2019: € 522,00);
 - c. € 568,00 voor gehuwden (m.i.v. 01-01-2019: € 580,00).
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/haar 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 en werkt terug tot en met 1 januari 2018.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening individuele inkomenstoelage 2018.
3. De Verordening individuele inkomenstoelage 2015, vastgesteld in de vergadering van 26 maart 2015, wordt ingetrokken op de dag van inwerkingtreding als bedoeld in het eerste lid.

*Aldus besloten door de Raad van de gemeente Sint Anthonis
in zijn openbare vergadering van 14 maart 2019.*

De Raad voornoemd,

de griffier, de voorzitter,

mr. A.P.J.L. (Ton) Keijzers M.L.P. (Marleen) Sijbers

Toelichting

Algemeen

De individuele inkomenstoelage is per 1 januari 2015, conform de invoering van de Participatiewet, de opvolger van de langdurigheidstoelage. Deze individuele toeslag is bedoeld voor personen die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen, zonder dat zij zicht hebben op verbetering van dat inkomen. Deze individuele toeslag is bedoeld voor personen die deze toeslag -gelet op hun individuele omstandigheden- echt nodig hebben.

Het uitgangspunt van de bijstand is dat het (toepasselijke) normbedrag in beginsel toereikend is voor de voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan, met inbegrip van de component reserveringen. Toch kan de financiële positie van mensen met een langdurig laag inkomen onder druk komen te staan als er na verloop van tijd geen perspectief meer lijkt te zijn om door inkomen uit arbeid het inkomen te verhogen. De individuele inkomenstoelage kan hierin bijdragen. Deze inkomenstoelage is niet gerelateerd aan bepaalde kosten.

De inkomenstoelage is, net als zijn voorganger de langdurigheidstoelage, beleidsmatig en financieel gedecentraliseerd aan colleges. De colleges stellen in een verordening regels vast ten aanzien van de hoogte van de toeslag en de invulling van de begrippen 'langdurig' en 'laag' inkomen. Daarnaast dienen colleges aan de hand van de individuele omstandigheden te bepalen of er al dan niet sprake is van 'zicht op inkomensverbetering'. Daardoor wordt de individuele inkomenstoelage, net als bij de verlening van individueel bijzondere bijstand, verleend als een vorm van aanvullende inkomensondersteuning waarbij individueel maatwerk als uitgangspunt wordt genomen, en daardoor terecht komt bij de mensen die het echt nodig hebben.

De mogelijkheid om deze toeslag als categoriaal bijzondere bijstand te verlenen is met de invoering van de Participatiewet afgeschaft. De categoriale langdurigheidstoelage is toen omgevormd tot een individuele inkomenstoelage voor personen tot de pensioengerechtigde leeftijd die langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen, en gelet op hun individuele omstandigheden geen zicht hebben op verbetering van het inkomen. De individuele inkomenstoelage mag niet meer automatisch worden toegekend, bijvoorbeeld omdat men het vorige jaar ook al een toeslag heeft gekregen en het inkomen nog steeds hetzelfde is. Dit betekent dat bij een aanvraag meer onderzocht moet worden.

Artikel 36 Participatiewet blijft de basis vormen, maar omdat de individuele toeslag een beoordeling van de individuele omstandigheden van de belanghebbende door het college vergt, is ervoor gekozen dit artikel te formuleren als een 'kan-bepaling'. Dat wil zeggen dat het college niet wettelijk verplicht is een individuele inkomenstoelage in te stellen.

De gemeente heeft er voor gekozen om een individuele inkomenstoelage in te stellen door de raad een verordening te laten vaststellen. Door de raad is tevens bepaald de hoogte van de toeslag en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen 'langdurig' en 'laag'.

Op grond van deze verordening is geen sprake van een laag inkomen bij een inkomen hoger dan 105% van de toepasselijke bijstandsnorm. Het college kan in (wetsinterpretierende) 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:

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

ad. 1: personen die blijvend volledig arbeidsongeschikt zijn, worden geacht over onvoldoende bekwaamheden te beschikken die binnen een redelijke termijn uitzicht bieden op inkomensverbetering;
ad. 2: de volgende categorieën personen worden geacht zich in voldoende mate te hebben ingespannen om tot inkomensverbetering te komen:

- a. personen aan wie (nog) geen activerings- of re-integratietraject is aangeboden;
- b. personen die een activerings- of re-integratie traject volgen en gedurende een periode van 12 maanden geen sanctie opgelegd hebben gekregen wegens schending van die verplichting;
- c. alsmede personen die gedurende de referteperiode naar vermogen arbeid hebben verricht zonder reële kansen op uitbreiding van het aantal arbeidsuren.

Overgangsrecht

Er is geen overgangsrecht van toepassing.

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

Aanpassen verordening

In de Verordening individuele inkomensvoorslag wordt op onderdelen verwezen naar 'de toepasselijke bijstandsnorm'. Om te kunnen bepalen wie langdurig een laag inkomen heeft, is een verbinding gelegd met de bijstandsnorm.

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.

Ten aanzien van een aantal begrippen, die als zodanig niet in deze wetten staan, is een definitie gegeven in 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 inkomensvoorslag ook in aanmerking genomen als inkomen. Bijzondere bijstand kan niet als inkomen in aanmerking worden genomen. Aangezien individuele inkomensvoorslag een vorm van bijzondere bijstand is, is het niet nodig expliciet te bepalen dat een eerder verstrekte individuele inkomensvoorslag buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen. Het wordt niet wenselijk geacht een eerder verstrekte individuele inkomensvoorslag in aanmerking te nemen als inkomen, omdat dit het ongewenste effect kan hebben dat een persoon geen recht op een individuele inkomensvoorslag heeft omdat hij een te hoog inkomen heeft gehad in de referteperiode vanwege een eerder verstrekte voorslag. Wat voor een eerder verstrekte individuele inkomensvoorslag geldt, dat geldt ook voor een eerder verstrekte langdurigheidstoeslag op grond van de WWB zoals die luidde vóór 1 januari 2015.

Peildatum

De peildatum is de datum waartegen een persoon individuele inkomensvoorslag 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 inkomensvoorslag 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 4 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 inkomensvoorslag kan indienen. Voorheen was de langdurigheidstoeslag 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

Artikel 36 van de Participatiewet is naar inhoud en strekking nagenoeg gelijklopend aan het tot 1 januari 2015 geldende artikel 36 van de WWB waarin de langdurigheidstoelage was geregeld. Gelet op de uitspraak van 16 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1825, volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 36 van de WWB dat de categoriale langdurigheidstoelage is omgevormd tot een individuele inkomenstoelage voor personen tot de AOW-gerechtigde leeftijd die langdurig van een laag inkomen rond moeten zien te komen en gelet op hun individuele omstandigheden geen zicht hebben op verbetering van het inkomen. De wetgever meent dat de beoordeling of er al dan niet sprake is van zicht op inkomensverbetering door het college aan de hand van de individuele omstandigheden van het geval moet plaatsvinden, waarbij de wetgever er voor heeft gekozen om te bepalen welke individuele omstandigheden de colleges in ieder geval in de beoordeling van het recht op een individuele inkomenstoelage moeten betrekken. Het betreft hier de krachten en bekwaamheden van de desbetreffende persoon, alsmede de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen. Aan de hand van mede deze weging van de individuele omstandigheden, stelt het college vast of de betreffende persoon naar het oordeel van het college al dan niet zicht op inkomensverbetering heeft en recht heeft op een individuele inkomenstoelage. Omdat de individuele toeslag een beoordeling van de individuele omstandigheden van de belanghebbende door het college vergt, heeft de wetgever er - net als bij de verlening van individuele bijzondere bijstand - voor gekozen om het nieuwe artikel 36 WWB te formuleren als een 'kan-bepaling'. Uit de genoemde uitspraak van 16 mei 2017 volgt dat, gelet op deze toelichting, de in artikel 36, eerste lid, van de PW neergelegde bevoegdheid van het college met name ziet op het in aanmerking nemen van de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager bij de beoordeling van het hebben van uitzicht op inkomensverbetering.

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 referentieperiode studiefinanciering heeft genoten. Studiefinanciering is immers alleen mogelijk bij een voltijd studie 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 referentieperiode. De referentieperiode is vastgesteld in artikel 1 van deze verordening.

Laag inkomen

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 105% van de toepasselijke bijstandsnorm. Het hoger vaststellen van de grens van het begrip laag inkomen is niet wenselijk. Een hogere vaststelling zou leiden tot ongewenste discriminatoire effecten voor personen van de pensioengerechtigde leeftijd en ouder.

Laatstgenoemden zijn uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoelage, omdat hun inkomen al voldoende hoger zou zijn dan de bijstandsnorm voor personen tot de pensioengerechtigde leeftijd. Het verschil is echter maar 5 tot 9%, afhankelijk van het feit of iemand alleen, alleenstaande ouder en een gehuwde is. Het hanteren van een grens van bijvoorbeeld 110% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm zou daarom betekenen, dat de uitsluiting van pensioengerechtigden in dat geval strijdig is met het verbod op leeftijdsdiscriminatie (artikel 26 Internationaal Verdrag betreffende Burgerrechten en Politieke rechten). De feitelijke ruimte is dus beperkt tot een grens van een maximaal inkomen van 105% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Artikel 5. Hoogte individuele inkomenstoelage

Bij de hoogte van de individuele inkomenstoeslag 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 inkomenstoeslag 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 inkomenstoeslag.

Is één van de echtgenoten uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoeslag, 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 inkomenstoeslag. 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 inkomenstoeslag, komt deze rechthebbende partner in aanmerking voor een individuele inkomenstoeslag 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 inkomenstoeslag 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.