

Verordening Individuele inkomenstoelage Albrandswaard 2023

De raad van de gemeente Albrandswaard;

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders gemeente Albrandswaard d.d. 18 oktober 2022.

Gelet op artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel b en c, tweede en derde lid, van de Participatiewet en artikel 36 van de Participatiewet;

Gezien het advies van de Maatschappelijke Adviesraad Albrandswaard

BESLUIT:

vast te stellen de: Verordening Individuele inkomenstoelage Albrandswaard 2023

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begrippen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. P-wet: Participatiewet;
- b. inkomen: totaal van het inkomen, bedoeld in artikel 32 van de Participatiewet;
- c. bijstandsnorm: de toepasselijke bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de Participatiewet;
- d. WML: Wettelijk Minimumloon (bruto) geldend voor de leeftijd van de aanvrager;
- e. peildatum: datum waarop een persoon Individuele inkomenstoelage aanvraagt;
- f. referteperiode: periode van drie jaar (36 maanden) voorafgaand aan de peildatum;
- g. te laste komend kind: is een kind dat voldoet aan de bepalingen van artikel 4 sub e P-wet;
- h. inrichting:
 - a. een instelling die zich blijkens haar doelstelling en feitelijke werkzaamheden richt op het bieden van verpleging of verzorging aan aldaar verblijvende hulpbehoevenden;
 - b. een instelling die zich blijkens haar doelstelling en feitelijke werkzaamheden richt op het bieden van slaapgelegenheid, waarbij de mogelijkheid van hulpverlening of begeleiding gedurende meer dan de helft van ieder etmaal aanwezig is.

Artikel 2. Indienen verzoek

Een verzoek als bedoeld in artikel 36, eerste lid van de Participatiewet, wordt ingediend middels een door de gemeente beschikbaar gesteld formulier.

HOOFDSTUK 2 INDIVIDUELE INKOMENSTOESLAG

Artikel 3. Algemene voorwaarden

1. Als één van de gehuwden op grond van artikel 11 of artikel 13, eerste lid, van de Participatiewet geen recht heeft op bijstand, komt de rechthebbende echtgeno(o)te in aanmerking voor een Individuele inkomenstoelage, naar de hoogte die voor de rechthebbende echtgeno(o)te als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden.
2. Voor toepassing van het eerste lid is de situatie op de peildatum leidend.

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 van 36 maanden het in aanmerking te nemen inkomen niet hoger is dan 120 procent van de van toepassing zijnde bijstandsnorm.

Artikel 5. Hoogte Individuele inkomenstoelage

1. De hoogte van de Individuele inkomenstoelage bedraagt:
 - a. voor een alleenstaande; € 410,00 (2022)
 - b. voor een alleenstaande ouder; € 525,00 (2022)
 - c. voor gehuwden: € 621,00 (2022)
 - d. voor een alleenstaande en alleenstaande ouder in een inrichting: € 149,00 (2022)
 - e. voor gehuwden in een inrichting € 284,00 (2022)
2. De bedragen genoemd in het eerste lid worden jaarlijks geïndexeerd op 1 januari van een kalenderjaar, overeenkomstig de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek en op hele euro's afgerond naar boven.

3. Voor toepassing van het eerste lid is de situatie op de peildatum bepalend.

Artikel 6. Geen zicht op inkomensverbetering

1. Van degene die gedurende de referteperiode van 36 maanden een laag inkomen heeft gehad, kan worden gesteld dat er geen zicht is op inkomensverbetering.
2. De individuele omstandigheden worden betrokken bij de beoordeling van het zicht op inkomensverbetering.
3. Tot de individuele omstandigheden worden in ieder geval gerekend:
 - a. de krachten en bekwaamheden van de persoon; en
 - b. de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.
4. Lid 1 is niet van toepassing op personen die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgen.

HOOFDSTUK 3 OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 7. Hardheidsclausule

Het college kan in bijzondere gevallen afwijken van de bepalingen in deze verordening, indien overkorte toepassing zou leiden tot onredelijkheid of onbillijkheid.

Artikel 8. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking na vaststelling en werkt terug tot 1 januari 2023.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening Individuele Inkomensvoetstuk Albrandswaard 2023.
3. De 'Verordening Individuele studie-Inkomensvoetstuk Albrandswaard 2016' wordt ingetrokken per datum 1 januari 2023.

*Aldus besloten in de openbare vergadering
van de raad van de gemeente Albrandswaard van 19 december 2022.*

*de griffier,
dhr. Hans Cats*

*de voorzitter,
drs. J.G.H. de Witte*

Toelichting individuele inkomensvoetstuk

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 langdurigheidstoelag in het leven geroepen. Sinds 1 januari 2009 is de langdurigheidstoelag gedecentraliseerd. Ook is de langdurigheidstoelag sinds die datum een bijzondere vorm van (categoriale) bijzondere bijstand. Per 1 januari 2015 vervangt de individuele inkomensvoetstuk de langdurigheidstoelag. Sindsdien is het verlenen van de toelag geen gebonden bevoegdheid meer, maar een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het college een individuele inkomensvoetstuk kan verlenen als een persoon voldoet aan de voorwaarden daarvoor. Het betekent niet dat in het geheel geen individuele inkomensvoetstuk verstrekt mag worden. Het college kan in regelingen aangeven welke groepen niet in aanmerking komen voor individuele inkomensvoetstuk en in welke gevallen personen uitzicht hebben op inkomensverbetering.

Vast te leggen regels in verordening

De individuele inkomensvoetstuk 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 op grond van artikel 8, tweede van de Participatiewet regels vastgesteld worden over het verlenen van een individuele inkomensvoetstuk 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'.

Langdurig laag inkomen

Op grond van deze verordening is er sprake van een laag inkomen als het inkomen niet hoger is dan 120% van de toepasselijke bijstandsnorm. Langdurig wordt gesteld op 36 maanden oftewel 3 jaar. Dat een periode van driejaar als "langdurig" kan worden gezien wordt bevestigd in onderzoeken verricht door het NIBUD.

Hoogte toeslag

Daarnaast moet in de verordening de hoogte van de individuele inkomensvoet bepaald worden. Het college moet vanaf 2015 ook aangeven wanneer er 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.

Dit zal worden uitgewerkt in de beleidsregels.

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 inkomensvoet ook in aanmerking genomen als inkomen. Bijzondere bijstand kan niet als inkomen in aanmerking worden genomen. Aangezien individuele inkomensvoet een vorm van bijzondere bijstand is, is het niet nodig expliciet te bepalen dat een eerder verstrekte individuele inkomensvoet buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen. Het wordt niet wenselijk geacht een eerder verstrekte individuele inkomensvoet in aanmerking te nemen als inkomen, omdat dit het ongewenst effect kan hebben dat een persoon geen recht op een individuele inkomensvoet heeft omdat hij een te hoog inkomen heeft gehad in de referentieperiode vanwege een eerder verstrekte voet.

Peildatum

De peildatum is de datum waartegen een persoon individuele inkomensvoet 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 inkomensvoet aan te vragen, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden.

Referentieperiode

Verder is bepaald wat onder de referentieperiode moet worden verstaan: een periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum.

Artikel 2. Indienen verzoek

Op grond van artikel 36 Participatiewet kan een verzoek worden ingediend om een individuele inkomensvoet. 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 de gemeente beschikbaar gesteld 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 verschafft 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 een individuele studietoets of een individuele inkomensvoet zoals bedoeld in artikel 36 van de Participatiewet.

Artikel 3. Algemene Voorwaarden

Is één van de echtgenoten uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoelage, anders dan vanwege het niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 36, lid 1 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 artikel 11 of artikel 13, lid 1 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. Dit is geregeld in het tweede lid. Studenten zijn ook uitgesloten omdat er voor deze groep wel uitzicht is op een hoger inkomen.

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 periode voorafgaand aan de peildatum, wordt aangeduid als referentieperiode. De referentieperiode is vastgesteld in artikel 1 van deze verordening en is gesteld op 36 maanden. Laag inkomen; een inkomen is laag als het niet hoger is dan 120% van de toepasselijke bijstandsnorm. Uit onderzoek van het Nibud is gebleken dat je na drie jaar leven van een minimum inkomen kunt spreken van een "langdurig laag inkomen".

Artikel 5. Hoogte individuele inkomenstoelage

Bij de hoogte van de individuele inkomenstoelage wordt onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande, een alleenstaande ouderen gehuwden. Bij de hoogte van de inkomenstoelage is destijds aansluiting gezocht bij de langdurigheidstoelage. Hierna zijn de bedragen elk jaar geïndexeerd. Er is niet gekozen voor een percentage van de bijstandsnorm omdat er in de Participatiewet veel normen zijn door de invoering van de kostendelersnorm. De uitvoeringskosten moeten zo laag mogelijk worden gehouden.

Bepalingen voor 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. 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 tweede 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 6. Geen zicht op inkomensverbetering

Het college moet vanaf 2015 ook aangeven wanneer er 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, maar dat kan wel. 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.

Artikel 6 is toegevoegd aan de verordening om duidelijkheid te creëren omtrent het begrip 'geen zicht op inkomensverbetering'. In de praktijk blijkt dat als er gedurende de referentieperiode een laag inkomen is ontvangen de kans op inkomensverbetering binnen in ieder geval een jaar klein is. Wel dienen hierbij de inspanningen van de persoon in ogenschouw genomen te worden. Er dient altijd een individuele afweging gemaakt te worden. Personen die uit Rijkskas bekostigd onderwijs volgen hebben geen recht op de toeslag, omdat hier wel sprake is van zicht op inkomensverbetering.

Jurisprudentie

De beoordeling van het criterium 'geen uitzicht op inkomensverbetering' zal door het college aan de hand van de individuele omstandigheden van het geval moeten plaatsvinden. Dit vergt een op de aanvrager toegespitst onderzoek (zie CRvB 09-08-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3023 en CRvB 30-10-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3418). Aan de hand daarvan stelt het college vast of belanghebbende zicht op inkomensverbetering heeft.

De gemeente heeft niet de mogelijkheid om bepaalde groepen uit te sluiten van individuele inkomensvoetlag. Dit vanwege het individuele karakter van de individuele inkomensvoetlag (zie Rechtbank Rotterdam 14-03-2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1847, Rechtbank Limburg 29-08-2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7454 en Rechtbank Amsterdam 05-04-2017, nr. AMS 16/4202).

De gemeenteraad of het college kan de doelgroep die in aanmerking komt voor de individuele inkomensvoetlag wel inperken via de beoordeling of belanghebbende 'geen uitzicht heeft op inkomensverbetering' (zie bijvoorbeeld CRvB 06-03-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:665). De bevoegdheid om individuele inkomensvoetlag te verlenen, ziet bij de beoordeling van het hebben van zicht op inkomensverbetering met name op het in aanmerking nemen van persoonlijke omstandigheden van een belanghebbende.

Het college of de gemeenteraad kan er wel voor kiezen om voor een bepaalde groep te regelen dat zij in beginsel zicht hebben op inkomensverbetering. Een bekend voorbeeld in dit verband is de uitsluiting van studenten (zie ook TK 2008-2009, 31 441, nr. 12). Als in een verordening of beleidsregel voor een bepaalde groep is geregeld dat zij in beginsel uitzicht hebben op inkomensverbetering, dan zal dat beleid ook in die gevallen toch een individuele toetsing moeten bevatten. In de besluitvorming moeten immers altijd de individuele omstandigheden betrokken worden (zie CRvB 03-07-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2008, CRvB 30-10-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3418 en CRvB 22-6-2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1540).