

VERORDENING INDIVIDUELE INKOMENSTOESLAG 2024

De raad van de gemeente Nijmegen,

Bijeen in zijn openbare vergadering van 3 juli 2024

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 april 2024

gelet op artikel 8, eerste lid onderdeel b en artikel 36 van de Participatiewet overwegende dat de gemeente verplicht is bij verordening regels te stellen ten aanzien van het verlenen van de individuele inkomensvoet; en

Besluit:

vast te stellen de Verordening individuele inkomensvoet 2024

ARTIKEL 1 BEGRIPPEN

- In deze verordening wordt verstaan onder:
 - peildatum: datum waartegen een persoon individuele inkomensvoet aanvraagt of de datum waartegen de ambtshalve verstrekking plaatsvindt;
 - referteperiode: een aaneengesloten periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum;
 - uitzicht op inkomensverbetering: als uitgangspunt, maar niet uitsluitend, personen die een MBO-, HBO- of WO-opleiding of een particuliere beroepsopleiding volgen alsmede personen die een dergelijke studie in de referenteperiode hebben gevolgd. In geval van een uitkering op grond van de Participatiewet van 36 maanden of langer wordt verondersteld geen sprake te zijn van uitzicht op inkomensverbetering.
- 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 EN AMBTSHALVE TOEKENNING

Een verzoek als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet, wordt ingediend middels een door het college vastgesteld(e) formulier. Personen die 36 maanden of langer aaneengesloten een uitkering op grond van de Participatiewet ontvangen, hoeven geen verzoek in te dienen. Zij krijgen de individuele inkomensvoet eenmaal per 12 maanden ambtshalve uitgekeerd. Als na 1 augustus 2023 geen individuele inkomensvoet is verstrekt, is de eerste peildatum 1 augustus 2024.

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 referenteperiode, over de gehele periode bezien, het in aanmerking te nemen inkomen niet hoger is dan 110% van de toepasselijke inkomensgrens. Deze inkomensgrenzen zijn opgenomen in de Beleidsregels Inkomensondersteuning en afgeleid van de bijstandsnormen. Voor de co-ouder geldt dat de relevante inkomensgrens 90 procent van de gehuwdennorm is.

ARTIKEL 4 HOOGTE INDIVIDUELE INKOMENSTOESLAG

- Een individuele inkomensvoet bedraagt per kalenderjaar:
 - € 435,- voor een alleenstaande;
 - € 550,- voor een alleenstaande ouder dan wel co-ouder;
 - € 610,- voor gehuwden.
- In afwijking van het eerste lid bedraagt de individuele inkomensvoet voor personen die in een inrichting verblijven per kalenderjaar:
 - € 220,- voor een alleenstaande;
 - € 285,- voor een alleenstaande ouder dan wel co-ouder;
 - € 315,- voor gehuwden.
- Als één van de gehuwden is uitgesloten van het recht op individuele inkomensvoet ingevolge de artikelen 11 of 13, eerste lid, van de Participatiewet, komt de rechthebbende echtgenoot in aanmerking voor een individuele inkomensvoet naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden.
- Voor toepassing van het eerste, tweede en derde lid is de situatie op de peildatum bepalend.
- 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 INKOMENSTOESLAG

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

ARTIKEL 6 INTREKKEN OUDE VERORDENING

De verordening individuele inkomensvoorslag 2017 wordt ingetrokken.

ARTIKEL 7 INWERKINGSTREDING EN CITEERTITEL

1. Deze verordening treedt in werking op 1 augustus 2024.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening individuele inkomensvoorslag 2024.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 3 juli 2024,

*de voorzitter,
drs. H.M.F. Bruls*

*de raadsgriffier,
drs. S.J. Ruta*

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 inkomensvoorslag de langdurigheidstoelage. Sindsdien is het verlenen van de toeslag geen gebonden bevoegdheid meer, maar een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het college een individuele inkomensvoorslag kan verlenen als een persoon voldoet aan de voorwaarden daarvoor.

Vast te leggen regels in verordening

De individuele inkomensvoorslag 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 inkomensvoorslag 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 inkomensvoorslag 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.

Ingangsdatum

De individuele inkomensvoorslag wordt toegekend vanaf de peildatum. Dat is de datum waarop wordt aangevraagd en waarop aan de voorwaarden wordt voldaan. Als op de datum van aanvraag aan de voorwaarden is voldaan, is dit de peildatum voor de belanghebbende. Voor personen die 36 maanden of langer een bijstandsuitkering ontvangen, geldt dat zij geen aanvraag hoeven in te dienen. Zij worden voorondersteld aan de voorwaarden te voldoen en krijgen de toeslag ambtshalve toegekend. Als iemand de toeslag nog niet eerder heeft gehad, of in ieder geval niet na 1 augustus 2023, wordt deze voor het eerst ambtshalve toegekend per 1 augustus 2024. Als er wel eerder een toeslag is verstrekt, krijgt men de toeslag 12 maanden na de laatste toekenning verstrekt.

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 inkomensvoetstuk 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 inkomensvoetstuk 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 inkomensvoetstuk aanvraagt of waartegen de individuele inkomensvoetstuk ambtshalve wordt verstrekt (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 kan in beginsel niet liggen vóór de dag waarop een persoon zich heeft gemeld om individuele inkomensvoetstuk 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 gedefinieerd als in ieder geval personen die een MBO-, HBO- of WO-opleiding of een particuliere beroepsopleiding volgen alsmede personen die een dergelijke studie in de referteperiode hebben gevolgd. Het is denkbaar dat ook buiten deze definitie personen concreet zicht op inkomensverbetering hebben, maar dat is in een definitie niet te voorzien en te omschrijven. Een ander voorbeeld is de belanghebbende die weliswaar in een schuldregeling zit, maar die na afloop van de regeling weer gaat beschikken over een inkomen dat boven de 110% ligt.

Artikel 2. Indienen verzoek en ambtshalve verstrekking

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 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 individuele inkomensvoetstuk zoals bedoeld in artikel 36 van de Participatiewet.

Personen die 36 maanden of langer een bijstandsuitkering ontvangen hoeven geen aanvraag te doen. Zij krijgen de voetstuk ambtshalve toegekend tegen de voor hen van toepassing zijnde peildatum.

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 langdurigheidstoelag 2009 gehandhaafd conform het voorstel in de "Herijking Minimabeleid 2009 t/m 2012". Belanghebbenden konden na 5 jaar recht hebben op deze toelag. 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 inkomensloeslag wordt deze periode gehandhaafd.

Uitgangspunt is dat de periode van 36 maanden onafgebroken moet zijn. Wel betreft de 110% grens een gemiddelde over de referentieperiode. Wisselende inkomsten boven en onder de norm leiden daarmee niet meteen tot uitsluiting.

Laag inkomen

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 110% van de toepasselijke inkomensgrens. Deze inkomensgrenzen zijn opgenomen in de Beleidsregels Inkomensondersteuning.

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 1a aanhef 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 tegemoetgekomen aan dit uitgangspunt van de wetgever. In de verordening Individuele inkomensloeslag wordt diezelfde inkomensgrens gehanteerd.

Voor de relevante inkomensgrens van de co-ouder geldt het volgende:

- alleenstaande ouder jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd: 90% van het bedrag dat wordt gehanteerd voor gehuwden jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd;
- alleenstaande ouder die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt: 90% van het bedrag dat wordt gehanteerd voor gehuwden waarvan één of beiden de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomensloeslag

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

Bij gehuwden moet in het oog worden gehouden dat het recht op individuele inkomensloeslag de gehuwden gezamenlijk toekomt. Worden personen op de peildatum als gehuwden aangemerkt, dan moeten beide partners 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 inkomensloeslag. Is één van de partners uitgesloten van het recht op individuele inkomensloeslag, 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 inkomensloeslag. 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 inkomensloeslag, komt deze rechthebbende partner in aanmerking voor een individuele inkomensloeslag naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden. Dat is geregeld in het derde lid.

Een co-ouder wordt aangemerkt als alleenstaande ouder. Voor het begrip co-ouderschap wordt aansluiting gezocht bij de Belastingdienst. Er is sprake van co-ouderschap in de volgende gevallen:

1. Het kind/De kinderen woont/wonen ten minste 3 hele dagen per week bij de rechthebbende. En ten minste 3 hele dagen per week bij de ex-partner of
2. Het kind/De kinderen woont/wonen om en om 1 week bij de rechthebbende en 1 week bij de ex-partner.

Er moet bij bovenstaande criteria sprake zijn van een regelmatig en vast patroon. Ook is de feitelijke situatie leidend. Het is niet van doorslaggevend belang welke ouder de kinderbijslag ontvangt

De betreffende co-ouders hebben ieder recht op de individuele inkomenstoeslag voor een alleenstaande ouder.

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.

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, omdat de inrichting al in bepaalde zaken voorziet. Omdat de bewoners minder uitgaven hebben, wordt de individuele inkomenstoeslag lager 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 inkomenstoeslag

In de verordening is geregeld welke categorie in ieder geval wordt uitgesloten van het recht op een individuele inkomenstoeslag vanwege "uitzicht op inkomensverbetering", één van de wettelijke criteria. 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 inkomenstoeslag 2017 wordt ingetrokken.

Artikel 7. Inwerkingtreding en citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.