



conceptverordening individuele inkomenstoeslag

De raad van de gemeente Heerde;

gelezen het voorstel van het college van 31 oktober 2023

gelet op artikel 8, eerste lid, onderdeel b en artikel 36 van de Participatiewet;

besluit:

de verordening individuele inkomenstoeslag vast te stellen

Artikel 1. Begrippen

1. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet, de Algemene wet bestuursrecht of de Gemeentewet.
2. 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 waarop een persoon individuele inkomenstoeslag aanvraagt;
 - c. *referteperiode*: periode van 3 jaar voorafgaand aan de peildatum;
 - d. *Rechthebbende*: persoon die volgens artikel 36 van de Participatiewet recht heeft op een individuele inkomenstoeslag.

Artikel 2. Aanvraag

1. Een aanvraag als bedoeld in artikel 36, eerste lid van de Participatiewet wordt ingediend middels een door het college beschikbaar gesteld formulier.
2. Indien de laatste toekenning aan rechthebbende twaalf maanden of langer is geleden, kan het college ambtshalve besluiten voor het huidige jaar een individuele inkomenstoeslag toe te kennen.
3. De aanvrager kan een nieuwe aanvraag indienen, twaalf maanden na een eerdere aanvraag.

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 referteperiode het in aanmerking te nemen inkomen niet hoger is dan 120% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomenstoeslag

1. De toeslag bedraagt per kalenderjaar 35% van de voor die persoon van toepassing zijnde bijstandsnorm, zoals die geldt per 1 januari van het betreffende kalenderjaar. De bedragen worden op hele euro's naar boven afgerond.
2. Als één van de gehuwden is uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoeslag ingevolge de artikelen 11 of 13, eerste lid van de Participatiewet, komt de rechthebbende echtgenoot in aanmerking voor een individuele inkomenstoeslag 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. Uitgangspunt voor de toepassing van het percentage genoemd in het eerste lid is de bijstandsnorm die geldt op de peildatum.

Artikel 5. Beperking doelgroep

Uitgesloten van het recht op een individuele inkomenstoeslag zijn:

1. Personen aan wie in de laatste 12 maanden van de referteperiode een maatregel is opgelegd wegens een verwijtbare schending van een arbeids- en/of re-integratieverplichting;
2. Personen die door het rijk bekostigd onderwijs volgen of tijdens de referteperiode hebben gevolgd.

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel, intrekking oude verordening

1. Deze verordening treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2023 en kan worden aangehaald als: "Verordening individuele inkomenstoeslag 2023 gemeente Heerde".
2. De "Verordening individuele inkomenstoeslag 2017 gemeente Heerde" wordt ingetrokken per 1 januari 2023, met dien verstande dat deze zijn werking blijft behouden voor beschikkingen die op grond hiervan zijn gegeven en nog niet onherroepelijk zijn en aanvragen waar nog niet op is beschikt.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering d.d. 11 december 2023

griffier,

voorzitter,

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 langdurigheidstoeslag in het leven geroepen. Sinds 1 januari 2009 is de langdurigheidstoeslag gedecentraliseerd. Ook is de langdurigheidstoeslag sinds die datum een bijzondere vorm van (categoriale) bijzondere bijstand. Per 1 januari 2015 vervangt de individuele inkomenstoeslag de langdurigheidstoeslag. Vanaf dat moment is het verlenen van de toeslag geen gebonden bevoegdheid meer, maar een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het college een individuele inkomenstoeslag kan verlenen als een persoon voldoet aan de voorwaarden daarvoor. Het college kan in beleidsregels aangeven welke groepen niet in aanmerking komen voor individuele inkomenstoeslag en in welke gevallen personen uitzicht hebben op inkomensverbetering. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan personen aan wie in de referteperiode 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 inkomenstoeslag 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 inkomenstoeslag 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 moet bij verordening de hoogte van de individuele inkomenstoeslag bepaald worden.

Overgangsrecht

Per 1 januari 2015 vervangt de individuele inkomenstoeslag de langdurigheidstoeslag. Het is niet nodig om in deze verordening overgangsrecht op te nemen met betrekking tot eerder verstrekte langdurigheidstoeslagen, 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 inkomenstoeslag en voorheen de langdurigheidstoeslag worden immers toegekend tegen een peildatum. Zaken die na de peildatum gebeuren hebben geen betekenis voor het recht op een dergelijke toeslag. Wie op een datum gelegen vóór 1 januari 2015 op basis van de toepasselijke verordening recht had op langdurigheidstoeslag, 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 inkomenstoeslag 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 referteperiode. Dit is bijvoorbeeld het geval indien gehuwden individuele inkomenstoeslag 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 inkomenstoeslag 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 inkomens-toelage 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). Een Individuele Inkomens-toelage kan eenmaal per jaar worden aangevraagd. Als de periode van aanvragen, vanaf de vorige aanvraag, korter is dan een jaar dan geldt de vorige peildatum als peildatum in het volgende jaar. 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 36 maanden 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 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 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.

Is er na een jaar sprake van ongewijzigde omstandigheden en bestaat er volgens de gemeente opnieuw een aanspraak op een bijdrage, dan kan deze bijdrage ambtshalve worden verleend. Dit beperkt de administratieve lasten en bevordert een snelle afhandeling.

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.

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 inkomenstoeslag 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

Beoordeling zicht op inkomensverbetering

De beoordeling door het college of er al dan niet sprake is van "zicht op inkomensverbetering" moet aan de hand van de individuele omstandigheden van het geval plaats vinden. Het college moet in ieder geval de individuele omstandigheden zoals genoemd in artikel 36, lid 2 Participatiewet betrekken bij de beoordeling van het recht op een individuele inkomenstoeslag. Dit betreft:

- de krachten en bekwaamheden van de persoon; en
- de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomenstoeslag

Bij de hoogte van de individuele inkomenstoeslag wordt onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande (ouder) en gehuwden.

Het in het eerste lid genoemde percentage is gerelateerd aan de in te trekken Verordening Langdurigheidstoeslag en het bij de berekening van de draagkracht voor bijzondere bijstand geldende percentage.

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.³

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

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.

inkomenstoeslag naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden. Dat is geregeld in het tweede lid.

Artikel 5. Beperking doelgroep

Discretionaire bevoegdheid

Voor de huidige langdurigheidstoeslag geldt dat het college de langdurigheidstoeslag moet verlenen wanneer een belanghebbende voldoet aan de voorwaarden daarvoor. Onder de Participatiewet *kan* het college een individuele inkomenstoeslag verlenen. Het toekennen van een individuele inkomenstoeslag is daarmee een bevoegdheid geworden en geen verplichting. Het college kan dus ook afzien van het toekennen van een individuele inkomenstoeslag, ook al voldoet een belanghebbende formeel wel aan de voorwaarden voor een dergelijke toeslag. Het is echter niet mogelijk te bepalen dat in het geheel nooit een individuele inkomenstoeslag wordt verstrekt.

Personen aan wie in de referteperiode een maatregel is opgelegd wegens een schending van een arbeids- of re-integratieverplichting

Gesteld kan worden dat een uitkeringsgerechtigde zelf niets gedaan heeft om zijn perspectief te verbeteren, wanneer hem in de referteperiode een maatregel is opgelegd. In tegendeel, door zijn verwijtbaar handelen heeft hij zelf schuld aan het ontbreken van zicht op inkomensverbetering. De boordeling hiervan is echter gecompliceerder dan het in eerste instantie lijkt. De volgende zaken spelen ook een rol. Een belanghebbende aan wie in de referteperiode een maatregel is opgelegd wegens een schending van een arbeids- of re-integratieverplichting heeft in beginsel geen zicht op inkomensverbetering (zie ook CRvB 17-12-2013, nr. 12/83 WWB, ECLI:NL:CRVB:2013:2842). Het college beoordeelt in dergelijke gevallen niettemin telkens het uitzicht op inkomensverbetering van belanghebbende als hij zijn verplichtingen niet zou hebben geschonden (zie ook Rechtbank Rotterdam 20-06-2013, nr. ROT 12/520, ECLI:NL:RBROT:2013:CA3895).

Het enkele feit dat een belanghebbende zijn arbeids of re-integratieverplichting heeft geschonden, vooronderstelt niet dat hij, als hij zijn verplichtingen niet had geschonden, wel uitzicht op inkomensverbetering zou hebben gehad. Dit is mogelijk wel het geval indien belanghebbende een (goede) baan heeft laten lopen, maar als hij enkel onvoldoende heeft meegewerkt aan een re-integratieactiviteit, hoeft geen sprake te zijn van geen zicht op inkomensverbetering. Daarom moet het college dit telkens individueel beoordelen.

Personen die door het rijk bekostigd onderwijs volgen of tijdens de referteperiode hebben gevolgd.

In het algemeen heeft een student een (goed) perspectief op inkomensverbetering. Toch moet er ook bij deze toets oog worden gehouden voor de uitzonderingsgevallen waarin dat niet zo is.

De student die een beroep op de individuele inkomenstoeslag doet, zal in de meeste gevallen alleenstaande zijn. Mocht er sprake zijn van een éénoudergezin of een gezin bestaande uit al of niet studerende partners met wel of geen kinderen, dan wordt de hoogte van de ontvangen studiefinanciering daarop afgestemd. Het (gezamenlijk) inkomen moet toereikend worden geacht om in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Vanwege het perspectief op inkomensverbetering en de vrije keuze om te gaan studeren, geldt dit voor alle gezinsleden óók voor de individuele inkomenstoeslag.