Raadsvoorstel Besluitvormend

Verordening individuele inkomenstoeslag Participatiewet en Gemeentewet 2023

aan:	de raad van de gemeente Teylingen
zaaknummer:	Z-23-289750
datum collegevergadering:	14 maart 2023
datum raadsvergadering:	20 april 2023
agendapunt:	0
portefeuillehouder:	Elsbeth Koek
behandelend ambtenaar:	Geert Rijken
e-mailadres:	g.rijken@hltsamen.nl
telefoon:	14 0252

Wij stellen voor:

1. De Verordening individuele inkomenstoeslag Participatiewet en Gemeentewet 2023 vast te stellen;

Inleiding
Voor inwoners die langere tijd moeten rondkomen van een laag inkomen en geen uitzicht hebben op inkomensverbetering is door het Rijk de individuele inkomenstoeslag ingevoerd. Dit is een inkomensondersteunende maatregel die jaarlijks kan worden aangevraagd bij de ISD Bollenstreek. In 2022 is door de ISD Bollenstreek een evaluatie uitgevoerd op de individuele inkomenstoeslag. In de evaluatie wordt geadviseerd om de Verordening individuele inkomenstoeslag aan te passen. Het advies wordt gegeven op basis van jurisprudentie en om meer maatwerk te kunnen leveren. Hieronder staat wat de wijziging inhoudt.

De aanpassing gaat over artikel 3 lid 1 sub b waarin een regel is opgenomen wanneer inwoners géén recht hebben op de individuele inkomenstoeslag. Op basis van de huidige verordening krijgt een inwoner géén individuele inkomenstoeslag wanneer de inwoner een maatregel opgelegd heeft gekregen als een inwoner zich vanuit de uitkering niet aan de arbeidsverplichting heeft gehouden. De Centrale Raad van Beroep heeft hierover een aantal uitspraken gedaan. De uitkomst is dat wanneer er alléén een maatregel is opgelegd dat onvoldoende is om een aanvraag voor de individuele inkomenstoeslag af te wijzen. Er moet een individuele beoordeling plaatsvinden. Een maatregel kan gebruikt worden als indicatie, maar er moet ook gekeken worden naar de individuele omstandigheden. De individuele omstandigheden zijn de krachten en bekwaamheden van de persoon. Bijvoorbeeld: iemand die parttime werkt kan meer gaan werken om zo het inkomen te verhogen. Maar het kan ook zijn dat een inwoner een goede reden heeft waarom parttime werken het hoogst haalbare is. In de praktijk kijkt de ISD Bollenstreek al naar de individuele omstandigheden. Met de aanpassing wordt dit nu ook in de verordening vastgelegd. Het vast stellen van een nieuwe verordening is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

Bestaand kader en context
- Participatiewet, artikelen 8 lid 1, aanhef en onderdeel b, en lid 2, artikel 36;
- Gemeentewet, artikel 147;
- Verordening individuele inkomenstoeslag Participatiewet, IOAW, IOAZ en Gemeentewet 2020.

Beoogd effect
De verordening in lijn brengen met de praktijk en jurisprudentie. Waardoor het leveren van maatwerk in de beoordeling van het recht op de individuele inkomenstoeslag het belangrijkste uitgangspunt wordt.

Argumenten
1.1 De nieuwe verordening wordt in lijn gebracht met de praktijk en jurisprudentie
Door bij de toekenning van de individuele inkomenstoeslag ook te kijken naar de individuele omstandigheden wordt er meer maatwerk geleverd aan inwoners. Dit is in lijn met uitspraken van de Centrale Raad voor Beroep en hoe de ISD in de praktijk al werkt. Door naar de krachten en bekwaamheden van inwoners te kijken kan er een betere beoordeling gemaakt worden of iemand recht heeft op de individuele inkomenstoeslag.

Kanttekeningen
N.v.t.

Financiële consequenties
N.v.t.

Aanpak, uitvoering en participatie
De ISD Bollenstreek heeft de aanpassingen voorbereid en de evaluatie uitgevoerd. Als het voorstel door de gemeenteraad wordt aangenomen wordt de nieuwe verordening gepubliceerd.

Duurzaamheid
N.v.t.

Hillegom-Lisse-Teylingen
Lisse - Teylingen

Urgentie
Er is geen hoge urgentie. Door de ISD Bollenstreek wordt al gewerkt volgens de jurisprudentie. Met de nieuwe verordening wordt dit formeel gemaakt.

Evaluatie
N.v.t.

Bijlagen en achtergrondinformatie
1. Evaluatie individuele inkomenstoeslag;
2. Verordening individuele inkomenstoeslag Participatiewet en Gemeentewet 2023 met wijzigingen zichtbaar;

het college van burgemeester en wethouders,

Jeroen F.A. Tomassen	Carla G.J. Breuer
secretaris	burgemeester

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Teylingen,

gelezen het voorstel van het college van 14 maart 2023 met als onderwerp Verordening individuele inkomenstoeslag Participatiewet en Gemeentewet 2023

gelet op de behandeling in de raadscommissie- en raadsvergadering,

gelet op de artikelen 8 lid 1, aanhef en onderdeel b, en lid 2, artikel 36 van de Participatiewet en artikel 147 Gemeentewet,

besluit:

1. De Verordening individuele inkomenstoeslag Participatiewet en Gemeentewet 2023 vast te stellen;

Verordening individuele inkomenstoeslag Participatiewet en Gemeentewet 2023

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

1. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet en de Algemene wet bestuursrecht.
2. In deze verordening wordt verstaan onder:

a. Afstemmingsverordening:	Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ ISD Bollenstreek 2022;
b. Bijstandsnorm:	de op grond van paragraaf 3.2 van de wet op de inwoner van toepassing zijnde norm, met toepassing van de kostendelersnorm en exclusief vakantietoeslag;
c. Bijstandsuitkering:	uitkering ingevolge de Participatiewet, IOAW of IOAZ;
d. Dagelijks bestuur:	het dagelijks bestuur van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Bollenstreek;
e. Financiële bijdrage	de individuele inkomenstoeslag als bedoeld in artikel 36 PW en, voor zover het gaat om personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, een bijdrage op grond van het gemeentelijk armoedebeleid ingevolge de Gemeentewet.
f. Inkomen:	totaal aan inkomen, bedoeld in artikel 32 van de wet, en de bijstandsuitkering, exclusief vakantietoeslag; voor personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt geldt hierbij expliciet dat een eerder verstrekte financiële bijdrage buiten beschouwing wordt gelaten bij de vaststelling van hun inkomen en dat geen rekening wordt gehouden met beslag op hun inkomen;
g. Inwoner :	de persoon van 21 jaar of ouder die een direct belang heeft bij een besluit van de ISD Bollenstreek/gemeente (artikel 1:2 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht) en woonplaats heeft in de gemeente Teylingen volgens de regels van de artikelen 10 lid 1 en 11 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
h. Verzoek:	aanvraag als bedoeld in artikel 1:3 lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht;
i. Verzoekdatum:	de datum waarop de aanvraag wordt ingediend;
j. Wet:	Participatiewet;
k. WSF 2000:	Wet Studiefinanciering 2000;
l. WTOS:	Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

Artikel 2. Doelgroep

1. De financiële bijdrage is bedoeld voor de inwoner die gedurende de 12 maanden voorafgaande aan het verzoek om de financiële bijdrage en op de verzoekdatum:
a. aangewezen is geweest op een inkomen dat niet hoger is dan 120% van de voor hem geldende bijstandsnorm als bedoeld in artikel 1 sub b.;
b. geen concreet uitzicht heeft op inkomensverbetering;
c. geen in aanmerking te nemen vermogen heeft als bedoeld in artikel 34 van de wet; en op wie
d. de uitsluitingsgronden ingevolge de artikelen 11 of 13, lid 1, van de wet niet van toepassing zijn.
2. Deze verordening is van overeenkomstige toepassing op een gezin waarvan minstens een inwoner die pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt dan wel op de alleenstaande inwoner die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt (Gemeentewet).

Artikel 3. Geen recht op een financiële bijdrage

1. Geen recht op een financiële bijdrage heeft de inwoner of diens partner die gedurende de 12 maanden voorafgaande aan het verzoek en op de verzoekdatum:
a. jonger is dan 21 jaar;
b. een verlaging van de bijstandsuitkering ingevolge de Afstemmings-verordening opgelegd heeft gekregen vanwege het niet nakomen van de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling en binnen de eigen krachten en bekwaamheden geen blijk heeft gegeven van inspanningen om tot inkomensverbetering te komen;
c. een opleiding of studie heeft gevolgd of volgt als bedoeld in de WTOS dan wel WSF 2000 of anderszins door het Rijk bekostigd onderwijs;
d. die anderszins concreet zicht heeft op inkomensverbetering.
2. Geen recht op een financiële bijdrage heeft de persoon, bedoeld in artikel 2, aan wie in de periode van 12 maanden onmiddellijk voorafgaand aan zijn verzoek, een financiële bijdrage is verleend.

Artikel 4. Gehuwden

1. Gehuwden komen alleen in aanmerking voor de financiële bijdrage als beide partners aan alle voorwaarden voor toekenning van de bijdrage voldoen.
2. In afwijking van lid 1 geldt dat, als één van de gehuwden is uitgesloten van het recht op bijstand op grond van de artikelen 11 of 13 lid 1 van de wet, de ander, als deze aan alle voorwaarden voor toekenning van de bijdrage voldoet, recht heeft op de financiële bijdrage naar de norm van een alleenstaande (ouder).
3. Indien tijdens de periode van 12 maanden voorafgaande aan het verzoek de leefvorm wijzigt van een alleenstaande (ouder) naar die van gehuwden, dienen beide partners zowel gezamenlijk als afzonderlijk aan de voorwaarden te voldoen om voor een financiële bijdrage in aanmerking te komen.

Artikel 5. Hoogte van de financiële bijdrage

1. De hoogte van de financiële bijdrage bedraagt:
a. voor gehuwden € 800,00 per 12 maanden;
b. voor een alleenstaande (ouder) € 500,00 per 12 maanden.
2. In afwijking van het voorgaande bedraagt de bijdrage voor personen die in een inrichting verblijven steeds 50% van de in lid 1 genoemde bedragen.

Artikel 6. Hardheidsclausule

Het dagelijks bestuur kan ten gunste van de inwoner afwijken van de bepalingen van deze verordening, indien toepassing hiervan leidt tot onbillijkheden van overwegende aard.

Artikel 7. Situaties waarin deze verordening niet voorziet

In gevallen, de uitvoering van deze verordening betreffende, waarin deze verordening niet voorziet, beslist het dagelijks bestuur of maakt het nadere regels, tenzij het ook personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt zou betreffen.
In dat laatste geval beslist het college waar de inwoner zijn woonplaats heeft of maakt het nadere regels.

Artikel 8. Intrekken oude verordening

De Verordening Individuele inkomenstoeslag Participatiewet, IOAW, IOAZ en Gemeentewet 2020 wordt ingetrokken.

Artikel 9. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op de dag volgend op publicatie.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening Individuele inkomenstoeslag Participatiewet en Gemeentewet 2023.

Aldus besloten in de raadsvergadering van 20 april 2023,

Robert van Dijk
griffier

Carla G.J. Breuer
voorzitter

Artikelsgewijze toelichting op de Verordening Individuele inkomenstoeslag Participatiewet en Gemeentewet 2023

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In lid 1 wordt bij het beschrijven van de begrippen die in de verordening voorkomen zoveel als mogelijk aangesloten bij de begripsbepalingen uit de Participatiewet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daar waar mogelijk wordt naar de betreffende artikelen in de Participatiewet verwezen.

Wat betreft het begrip “inkomen” (sub f.) is opgenomen dat hiermee hetzelfde wordt bedoeld als het inkomen van artikel 32 van de Participatiewet, en de bijstandsuitkering maar exclusief vakantietoeslag. Dit houdt tevens in dat eventueel de vrijlatingsbepalingen van artikel 31 van de wet van toepassing zijn. Bijzondere bijstand kan niet als inkomen in aanmerking worden genomen. Aangezien de financiële bijdrage voor personen *tot* de pensioengerechtigde leeftijd een vorm van bijzondere bijstand is, is het niet nodig expliciet te bepalen dat een eerder verstrekte financiële bijdrage buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen.
Evenmin kan rekening worden gehouden met een eventueel gelegd beslag op het inkomen. Bijstand (financiële bijdrage) voor gemaakte schulden is immers niet mogelijk.

Het bovenstaande geldt in principe niet voor de financiële bijdrage voor personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Het betreft hier geen bijzondere bijstand maar een bijdrage uit het gemeentelijk armoedebeleid gebaseerd op de Gemeentewet. Omdat wij beide financiële bijdragen overeenkomstig willen behandelen is expliciet opgenomen dat bij personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt een eerder verstrekte bijdrage buiten beschouwing wordt gelaten bij de vaststelling van het inkomen en dat geen rekening wordt gehouden met beslag op hun inkomen.

Wat betreft het begrip “bijstandsnorm” (sub b.): in navolging van het begrip inkomen is bepaald dat ook deze (logischerwijs) exclusief vakantietoeslag is. De kostendelersnorm maakt onderdeel uit van de toepasselijke bijstandsnorm, zoals de wetgever dit bedoeld heeft.

Artikel 2. Doelgroep

In artikel 2 is de doelgroep voor de financiële bijdrage omschreven.
Aan deze voorwaarden moet zijn voldaan op de verzoekdatum (aanvraagdatum) en gedurende de 12 maanden die daaraan voorafgingen.
Het inkomen is gemaximeerd op 120% van de bijstandsnorm (inclusief de kostendelersnorm, exclusief vakantietoeslag).

Bij het criterium “geen concreet uitzicht op inkomensverbetering” spelen de krachten en bekwaamheden van de persoon in kwestie een rol (maatwerk).

Los hiervan kan gezegd worden dat bijstandsgerechtigden met arbeidsverplichting dit zicht alleen op grond van hun arbeidsverplichting niet hebben, maar weer wel studerenden.
Ook mensen die in deeltijd werken en bij wie geen belemmeringen zijn vastgesteld om meer uren te gaan werken hebben een concreet zicht op inkomensverbetering.
Bij mensen met een WW uitkering of een ZW uitkering kan als uitgangspunt gelden dat zij eveneens zicht hebben op inkomensverbetering. Dit geldt ook voor zelfstandigen, tenzij het beëindigende zelfstandigen betreft (zoals bedoeld in de Bbz).

Ook de mate van de geleverde inspanningen om tot inkomensverbetering te komen kan er volgens de wetgever toe leiden dat men geen recht heeft op de financiële bijdrage. Het geen zicht hebben op inkomensverbetering kan immers het directe gevolg zijn van eigen handelen of gemaakte keuzes. Daarom is in de voorgestelde verordening geregeld dat bij schending van de arbeidsverplichting die heeft geleid tot een maatregel (verlaging van de bijstand) ingevolge de Afstemmingsverordening, en binnen de

eigen krachten en bekwaamheden geen blijk heeft gegeven van inspanningen om tot inkomensverbetering te komen, geen recht bestaat op de financiële bijdrage (artikel 3).

Lid 2
In de wet staat vermeld dat personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt geen recht hebben op de inkomenstoeslag (en dus financiële bijdrage). Willen zij een beroep kunnen doen op de financiële bijdrage dan moet de basis daarvoor worden gevonden in de het gemeentelijk armoedebeleid geënt op de Gemeentewet. In deze verordening is dit geregeld in dit lid. Dit brengt met zich mee dat personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, ondanks het bepaalde in de wet, niet zijn uitgesloten van het recht op de financiële bijdrage.
Verschil blijft wel dat de individuele inkomenstoeslag voor personen onder de pensioengerechtigde leeftijd bijzondere bijstand is maar voor personen daarboven –gemeentelijk– minimabeleid.

De ISD heeft geen taak op het terrein van de Gemeentewet. Daarvoor is nodig dat het dagelijks bestuur hiervoor door de colleges in ieder geval gemandateerd wordt. Het ligt daarbij voor de hand het dagelijks bestuur van de ISD ook te mandateren voor het nemen van besluiten op eventuele bezwaarschriften en voor het vertegenwoordigen in rechte van het college in (hoger) beroepsprocedures betreffende de financiële bijdrage.

Artikel 3. Geen recht

In onderdelen a. en c. is in overeenstemming met de wet en voor de duidelijkheid opgenomen dat bedoelde groepen geen recht hebben op de financiële bijdrage.
Meer in het algemeen is het zo dat als men geen recht heeft op bijstand (bijvoorbeeld gedetineerden), of daarvan is uitgesloten (bijvoorbeeld personen die uit ’s rijkskas bekostigd onderwijs hadden kunnen volgen), men ook geen recht heeft op de individuele inkomenstoeslag en dus financiële bijdrage.

Ook de mate van de geleverde inspanningen om tot inkomensverbetering te komen kan er volgens de wetgever toe leiden dat men geen recht heeft op de toeslag. Het niet zicht hebben op inkomens-verbetering kan immers het directe gevolg zijn van eigen handelen of gemaakte keuzes. Daarom is in onderdeel b. geregeld dat bij schending van de arbeidsverplichting die heeft geleid tot een maatregel (verlaging van de bijstand) ingevolge de Afstemmingsverordening, en binnen de eigen krachten en bekwaamheden geen blijk heeft gegeven van inspanningen om tot inkomensverbetering te komen, geen recht bestaat op de bijdrage. De maatregel is dus geen afwijzingsgrond bij voorbaat, maar kan wel een indicatie zijn. Het is daarbij belangrijk om een individuele afweging te maken, zoals ook in jurisprudentie [2]naar voren komt. De afweging is dan of het gedrag dat heeft geleid tot het opleggen van de maatregel, er ook toe leidt dat er geen zicht is op inkomensverbetering. Of dat dit gedrag inmiddels is veranderd. Bijvoorbeeld: als iemand een maatregel opgelegd heeft gekregen, maar daarna meer uren is gaan werken, aantoonbaar meer heeft gesolliciteerd of anderszins aantoonbaar getracht heeft om (meer) inkomen te verkrijgen, slaagt deze afwijzingsgrond niet.

Artikel 4. Gehuwden

Het recht op de financiële bijdrage komt de gehuwden gezamenlijk toe. Worden personen op de aanvraagdatum als gehuwden aangemerkt, dan moeten dus beide gehuwden voldoen aan de voorwaarden van deze verordening. Voldoet één van de gehuwden of beiden niet aan deze voorwaarden, dan bestaat voor beiden in principe geen recht op de bijdrage.

Als echter één van de gehuwden is uitgesloten van het recht op bijstand op grond van de artikelen 11 of 13 lid 1 van de wet, heeft de ander, als deze aan alle voorwaarden voor toekenning van de bijdrage voldoet, recht op de bijdrage naar de norm van een alleenstaande (ouder). Het inkomen en vermogen van de niet-rechthebbende echtgenoot tellen wel mee voor de beoordeling van het recht op de bijdrage.

[2] Zie ook ECLI:NL:CRVB:2018:3418

De leefvorm kan ook zijn gewijzigd tijdens de referteperiode.
Als een persoon gedurende (een deel van) de referteperiode alleenstaand is geweest, maar op de aanvraagdatum een gezamenlijke huishouding voert dan:
• moet de partner ook aan alle voorwaarden voldaan hebben gedurende de referteperiode; en
• moet de aanvraag door beide partners worden ingediend.
Is een persoon op de aanvraagdatum alleenstaand, maar had hij tijdens de referteperiode wel een partner? Dan volgt wat betreft de referteperiode een beoordeling:
• of het gezamenlijk inkomen hoger is geweest dan de toepasselijke inkomensgrens (gehuwden);
• of het vermogen hoger is geweest dan de vermogensgrens voor gehuwden.

Artikel 5. Hoogte van de financiële bijdrage

De hoogte van de financiële bijdrage is afhankelijk van de gezinssituatie op het moment van indiening van de aanvraag: is sprake van een alleenstaande (ouder) of is er sprake van gehuwden (gezamenlijke huishouding).
Voor personen in een inrichting/instelling geldt een lagere financiële bijdrage omdat zij lagere bestaanskosten hebben.

Artikel 6. Hardheidsclausule

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 7. Situaties waarin deze verordening niet voorziet

Het betreft hier een delegatiebepaling aan het dagelijks bestuur in gevallen waarin de verordening
niet voorziet. Het spreekt dat het dagelijks bestuur daarbij de kaders van de wet en deze verordening in acht moet nemen. Voor zover het personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt aangaat, geldt dat de bevoegdheid om besluiten te nemen of regels te stellen in gevallen waarin de verordening niet voorziet ligt bij het college van de desbetreffende ISD gemeente. Het college is immers verantwoordelijk voor de uitvoering van de Gemeentewet.

Artikel 8. Intrekken oude verordening

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 9. Inwerkingtreding en citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.