22it02352

Verordening Individuele Inkomenstoeslag

Gemeente Kerkrade

2023

Vastgesteld door de raad van de gemeente Kerkrade in zijn vergadering van 17.11.2022

(raadsbesluit 22Rb083)

Verordening Individuele Inkomenstoeslag Gemeente Kerkrade 2023

Artikel 1. Begrippen

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. Inkomen: totaal van 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. In deze verordening wordt verstaan onder het in aanmerking te nemen vermogen: het vermogen zoals bedoeld in artikel 34 van de wet.

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. 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 100% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Artikel 4. Recht op individuele inkomenstoeslag

1. Recht op de individuele inkomenstoeslag op grond van de wet en deze verordening heeft de belanghebbende die:
   a. langdurig een laag inkomen heeft;
   b. in de referteperiode voorafgaand aan de peildatum geen in aanmerking te nemen vermogen, zoals bedoeld in art 34 van de Participatiewet heeft;
   c. geen zicht heeft op inkomensverbetering.
2. Het college stelt bij nadere regeling aanvullende voorwaarden vast.

Artikel 5. Hoogte individuele inkomenstoeslag

1. Een individuele inkomenstoeslag bedraagt per kalenderjaar:
   a. € 425 voor een alleenstaande;
   b. € 490 voor een alleenstaande ouder;
   c. € 600 voor gehuwden.
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, kan de rechthebbende echtgenoot in aanmerking komen 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. De bedragen genoemd in het eerste lid worden jaarlijks worden 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. Hardheidsclausule

Het college kan, indien de toepassing van bepalingen in deze verordening in de individuele situatie tot onbillijkheden van overwegende aard leidt, voor zover het de bevoegdheid betreft die voortvloeit uit deze verordening, afwijken van deze verordening.

Artikel 7. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2023 onder gelijktijdige intrekking van de Verordening Individuele Inkomenstoeslag Kerkrade 2015.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening Individuele Inkomenstoeslag Gemeente Kerkrade 2023.

Aldus vastgesteld door de raad der gemeente Kerkrade in zijn openbare vergadering d.d. 17 november 2022.

De voorzitter van de raad,

dr. T.P. Dassen-Housen.

De griffier,

mr. drs. D.C.M.C. Franssen.

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. Sindsdien 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 100% van de toepasselijke bijstandsnorm. Daarnaast moet bij verordening de hoogte van de individuele inkomenstoeslag bepaald worden. Het college kan in (wet interpreterende) 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:
- de krachten en bekwaamheden van de persoon, en
- de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.

Artikelsgewijze toelichting
Enkel die artikelen 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 inkomenstoeslag ook in aanmerking genomen als inkomen. Bijzondere bijstand kan niet als inkomen in aanmerking worden genomen. Aangezien individuele inkomenstoeslag een vorm van bijzondere bijstand is, is het niet nodig expliciet te bepalen dat een eerder verstrekte individuele inkomenstoeslag buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen. Het wordt niet wenselijk geacht een eerder verstrekte individuele inkomenstoeslag in aanmerking te nemen als inkomen, omdat dit het ongewenst effect kan hebben dat een persoon geen recht op een individuele inkomenstoeslag heeft omdat hij een te hoog inkomen heeft gehad in de referteperiode vanwege een eerder verstrekte toeslag. Wat voor een eerder verstrekte individuele inkomenstoeslag 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 waarop een persoon individuele inkomenstoeslag 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 aanvraagdatum. De peildatum kan in beginsel niet liggen vóór de dag waarop een persoon zich heeft gemeld om individuele inkomenstoeslag 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 inkomenstoeslag 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 inkomenstoeslag zoals bedoeld in artikel 36 van de Participatiewet.

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 bedraagt derhalve voor Kerkrade drie jaar

Laag inkomen
Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 100% van de toepasselijke bijstandsnorm op grond van de Participatiewet.

De vraag of het inkomen van een persoon gedurende de referteperiode niet hoger is dan het langdurig lage inkomen van 100 % van de toepasselijke bijstandsnorm, zal niet al te rigide mogen worden beoordeeld en zal met behulp van de hardheidsclausule naar redelijkheid en billijkheid beoordeeld worden. Een marginale overschrijding van dit lage inkomen moet in positieve zin worden meegenomen in de beoordeling. Betreft de marginale inkomensoverschrijding niet meer dan het bedrag bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdeel k gedurende de gehele referteperiode van drie jaar, dan is sprake van een marginale overschrijding van de bijstandsnorm die niet aan toekenning van een individuele inkomenstoeslag in de weg staat. Het betreft een geobjectiveerd bedrag omdat aansluiting is gezocht op het (fiscale) maximale bedrag voor vergoedingen in het kader van vrijwilligerswerk zoals bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdeel k van de Participatiewet, een bedrag dat steeds met de tijd meegaat.

Artikel 4 Recht op individuele inkomenstoeslag

Eerste lid (ad b)

Er wordt voor wat betreft de vermogensbepaling in het kader van het recht op de individuele inkomenstoeslag altijd uitgegaan van de aanvraagdatum. Dit is ten gunste van aanvragers. Vermogensoverschrijdingen in de langdurige periode spelen dus geen rol. Er wordt alleen gekeken naar het vermogen op datum aanvraag.

Eerste lid (ad c)
De wettelijke toelichting geeft als voorbeeld van aanvragers die zicht hebben op inkomensverbetering: studenten met een uitkering op grond van de WSF. Deze doelgroep heeft vanwege het volgen van hun studie zicht op inkomensverbetering (zij kunnen in staat

worden geacht na hun opleiding een zekere inkomensverbetering te bereiken) en hebben derhalve geen recht op de individuele inkomenstoeslag.

Tweede lid
In de beleidsregel individuele inkomenstoeslag zijn aanvullende voorwaarden opgenomen waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor
de individuele inkomenstoeslag.

Artikel 5. Hoogte individuele inkomenstoeslag
De bedragen met betrekking tot de individuele inkomenstoeslag zijn gerelateerd aan de reeds bestaande bedragen met betrekking tot de langdurigheidstoeslag. Tot en met 2014 werd de langdurigheidstoeslag aangemerkt als een vorm van categoriale bijzondere bijstand. Met de invoering van de Participatiewet kreeg de individuele bijzondere bijstand een belangrijkere rol als vangnet binnen de sociale zekerheid.
Dat blijkt uit de toevoeging van € 100 miljoen aan het budget voor gemeenten voor de armoedebestrijding. Bovendien krijgt de individuele bijzondere bijstand een extra impuls door de beperking van de categoriale bijzondere bijstand. Mensen die eerst op grond van de categoriale regelingen bijzondere bijstand ontvingen, zullen nu een aanvraag indienen voor individuele bijzondere bijstand. Zij zullen dan wel moeten aantonen dat ze kosten gemaakt hebben.
Alleen bij deze vorm van bijzondere bijstand is namelijk maatwerk mogelijk. Bij het beoordelen van een aanvraag om individuele bijzondere bijstand wordt de individuele problematiek van de aanvrager in kaart gebracht. Het gaat er niet enkel om de aanvraag af te handelen, maar ook om de persoonlijke en maatschappelijke situatie te verbeteren. Bij voorkeur door iemand toe te leiden naar werk. Op die manier wordt een toekomstig beroep op (bijzondere) bijstand voorkomen en wordt de bijzondere bijstand uitsluitend ingezet voor mensen die het echt nodig hebben. Maar er kan bijvoorbeeld ook hulp worden geboden bij het aanpassen van het uitgavenpatroon.
Ten aanzien van de bedragen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders verandert het bovenstaande gegeven niets. Voor gehuwden en daarmee gelijkgestelde samenwonende partners verandert in beginsel ook niets mits beide partners aan de voorwaarden voor de individuele inkomenstoeslag voldoen.

Tweede lid
Het recht op individuele inkomenstoeslag komt gehuwden gezamenlijk toe. Worden belanghebbenden op de peildatum als gehuwd aangemerkt, dan moeten beide belanghebbenden voldoen aan de voorwaarden van artikel 36 lid 1 Participatiewet. Voldoet één van de gehuwden niet aan deze voorwaarden, dan bestaat voor beiden geen recht op individuele inkomenstoeslag. Dit is conform meerdere rechterlijke uitspraken (zie CRvB 08-08-2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY8382, CRvB 13-07-2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN2529 en CRvB 08-11-2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU6421).

Eén partner geen recht.
Het betreft hier de algemene toets conform artikel 11 (kring der rechthebbenden) en artikel 13 (de wettelijke uitsluitingsgronden van het recht op algemene en bijzondere bijstand). Komt één van de gehuwden op grond van artikel 11 dan wel artikel 13 niet in aanmerking voor het recht op individuele inkomenstoeslag - anders dan vanwege het niet voldoen aan de voorwaarden van de individuele inkomenstoeslag (artikel 36 lid 1 Participatiewet) – dan dient aan de andere echtgenoot wél een toeslag toegekend te worden naar de norm voor een alleenstaande (ouder). Dit naar analogie van artikel 24 Participatiewet. Uiteraard mits die echtgenoot voldoet aan de voorwaarden daarvoor. Het gaat dan bijvoorbeeld om gehuwden waarvan één partner elders in detentie verblijft. De niet-rechthebbende echtgenoot moet echter wel nog steeds als een gehuwde worden beschouwd. Het gezinsinkomen moet dus worden getoetst aan de toepasselijke norm voor gehuwden.
Het vorige gaat niet op als een van de gehuwden niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 36 lid 1 Participatiewet. Denk bijvoorbeeld aan het niet voldoen aan de voorwaarden van het hebben van een langdurig laag inkomen of dat een der partners een maatregel opgelegd is in verband met de arbeidsinschakeling. In dat geval hebben beide echtgenoten geen recht op individuele inkomenstoeslag. Zie TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p 11-13 waaruit expliciet volgt dat de bepalingen van het oorspronkelijke artikel 36 lid 1 Participatiewet voor beide echtgenoten gelden.

Wijziging leefvorm.
Het kan voorkomen dat de leefvorm (alleenstaande, alleenstaande ouder of gehuwd) van een belanghebbende in de referteperiode is gewijzigd. Dit is bijvoorbeeld het geval indien gehuwden individuele inkomenstoeslag aanvragen, maar zij over een gedeelte van de referteperiode als alleenstaande moeten worden aangemerkt. Belanghebbenden moeten dan ook over dat deel van de referteperiode aan de voorwaarden voldoen om voor individuele inkomenstoeslag in aanmerking te komen.

Voorbeeld.
Janneke (35) voert op de peildatum een gezamenlijke huishouding met Peter (36). Janneke is echter pas een half jaar geleden bij Peter ingetrokken en woonde voorheen op zichzelf. De Verordening individuele inkomenstoeslag hanteert een inkomensgrens van 100% van de toepasselijke bijstandsnorm. Om voor individuele inkomenstoeslag in aanmerking te komen, moeten zij:

- gedurende de periode dat ze alleen woonden allebei een lager inkomen hebben gehad dan 100% van de toepasselijke bijstandsnorm, die voor hen destijds bestond uit de alleenstaande-norm;
- gedurende de periode dat ze samen wonen gezamenlijk een lager inkomen hebben gehad dan 100% van de toepasselijke bijstandsnorm, die in dat geval bestaat uit de gehuwdennorm van artikel 21 onderdeel c Participatiewet.

Voldoet een van beiden niet aan deze voorwaarden, dan komen zij als gehuwden niet in aanmerking voor individuele inkomenstoeslag. Gehuwden moeten dus zowel gezamenlijk als afzonderlijk aan de voorwaarden voldoen.