

Raadsbesluit

Bijlage bij agendanummer:
Zaaknr. 91265-2019

Onderwerp: Verordening individuele inkomenstoeslag Gemert-Bakel 2020

De raad van de gemeente Gemert-Bakel,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders 4 februari 2020;

gelet op de Gemeentewet, en ;

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

Besluit

besluit :

- I. Vaststellen van de Verordening individuele inkomenstoeslag Gemert-Bakel 2020.
- II. In te trekken van de Verordening individuele inkomenstoeslag Gemert-Bakel 2015.

Artikel 1. Begrippen

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 waartegen een persoon individuele inkomenstoeslag aanvraagt;
- c. referteperiode: periode van 12 maanden voorafgaand aan de peildatum voor de gehuwden met tot hun last komende kinderen en de alleenstaande ouder met tot zijn/haar last komende kinderen en een periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum voor de alleenstaande en gehuwden zonder tot hun last komende kinderen;
- d. Toepasselijke bijstandsnorm: De norm zoals bedoeld in artikel 21 van de Participatiewet.

Artikel 2. Indienen verzoek

Een verzoek als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet, wordt ingediend met een door het college vastgesteld formulier.

Artikel 3. Langdurig laag inkomen

1. 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 110% van de toepasselijke bijstandsnorm.
2. In afwijking van het eerste lid wordt het percentage verhoogd, gedurende maximaal 24 maanden, naar 130% van de toepasselijke bijstandsnorm indien een persoon, met een eerder vastgesteld recht op de individuele inkomenstoeslag, werk heeft aanvaard waardoor het recht op bijstand is beëindigd.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomenstoeslag

1. De individuele inkomenstoeslag wordt gebaseerd op de bijstandsnorm per 1 januari van het betreffende kalenderjaar en bedraagt afgerond op hele euro's:
 - a. voor gehuwden: 38% van de bijstandsnorm zoals genoemd in artikel 21 onder b van de Participatiewet;
 - b. voor de alleenstaande ouder: 38% van 90% van de bijstandsnorm zoals genoemd in artikel 21 onder b van de Participatiewet;

- c. voor de alleenstaande: 38% van 70% van bijstandsnorm zoals genoemd in artikel 21 onder b van de Participatiewet.
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.

Artikel 5. Nadere uitvoeringsregels

Het college kan bij uitvoeringsbesluit nadere regels stellen in het belang van een zorgvuldige uitvoering van deze verordening.

Het college stelt in ieder geval beleidsregels vast die aangeven wanneer sprake is van “geen uitzicht op inkomensverbetering” waarbij rekening gehouden wordt met de krachten en bekwaamheden van de persoon en de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.

Artikel 6. Hardheidsclausule

1. In alle gevallen waarin deze verordening niet voorziet, beslist het college.
2. Het college kan in bijzondere gevallen ten gunste van de belanghebbende afwijken van de bepalingen in deze verordening indien strikte toepassing daarvan leidt tot onbillijkheden van overwegende aard.

Artikel 7. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt de dag na publicatie in werking.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 19 maart 2020.

de raad voornoemd,
de griffier,

de voorzitter,

Toelichting

Verordening individuele inkomenstoeslag Gemert-Bakel 2020

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 de 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. Het college kan in (wetsinterpreterende) 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.

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 inkomenstoeslag 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 verstrekke individuele inkomenstoelage buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen. Het wordt niet wenselijk geacht een eerder verstrekke 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 verstrekke toeslag.

Peildatum

De peildatum is de datum waartegen een persoon individuele inkomenstoelage 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 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 12 maanden voorafgaand aan de peildatum voor de gehuwden met tot last komende kinderen en de alleenstaande ouder met tot zijn/haar last komende kinderen en een periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum voor de alleenstaande en gehuwden zonder tot hun last komende kinderen.

Artikel 2. Indienen verzoek

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 inkomenstoelage 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 bedroeg tot 1 januari 2009 vijf jaar. Vanaf deze datum hebben de gemeente de vrijheid de duur van de referteperiode zelf vast te stellen. Uitgegaan wordt van een periode van 3 jaar. In het kader van preventie van armoede onder kinderen wordt de referteperiode een periode van 12 maanden voorafgaand aan de peildatum voor de gehuwden met tot last komende kinderen en de alleenstaande ouder met tot zijn/haar last komende kinderen. Voor de alleenstaande en gehuwden zonder tot hun last komende kinderen blijft de referteperiode 36 maanden voorafgaand aan de peildatum.

Laag inkomen

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 110% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Om twee redenen is er voor gekozen om de toepasselijke bijstandsnorm vast te leggen gerelateerd aan de drie begrippen; gezin, alleenstaande ouder en alleenstaande (artikel 4 a, b en c van de wet) met daarbij een aan het begrip gerelateerde norm.

Eerste reden is dat op 1-1-2015 de alleenstaande ouder norm is vervallen. Het inkomen alleenstaande ouders in de bijstand bestaat uit de norm alleenstaande plus een kindgebonden budget. Het kindgebonden budget wordt door de belastingdienst uit gekeerd. Laag inkomen sec uitdrukken in toepasselijke bijstandsnorm zou leiden tot uitsluiting van alleenstaande ouders voor een individuele inkomenstoelage.

De tweede reden is de uitvoerbaarheid.

Met ingang van 1-1-2015 is de systematiek van de kostendelersnorm ingevoerd. De kostendelersnorm is van toepassing op de bijstandsgerechtigde die met een of meerdere personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft.

De vraag of het inkomen van een persoon gedurende de referteperiode niet hoger is dan het langdurig lage inkomen van 110% 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. Er is immers geen sprake van een incidentele geringe overschrijding van de bijstandsnorm of van te verwaarlozen bedragen van enkele eurocenten.²

In afwijking van het eerste lid van artikel 3 wordt het percentage, gedurende maximaal 24 maanden, verhoogd naar 130% van de toepasselijke bijstandsnorm indien een persoon, met een eerder vastgesteld recht op de individuele inkomensloeslag, werk heeft aanvaard waardoor het recht op bijstand is beëindigd. Hierdoor wordt armoedeval na aanvaarding werk voorkomen.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomensloeslag

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

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 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 inkomensloeslag.³

Is één van de echtgenoten 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 tweede lid.

Door de individuele inkomensloeslag af te leiden van de bijstandsnormen is indexering niet aan de orde. Door de wijziging van de normsystematiek is er geen norm alleenstaande ouder meer. De 20% toeslag in verband met het niet kunnen delen van kosten wordt opgenomen in de basisnormen: de norm voor alleenstaande wordt 70% (i.p.v. 50%), die voor alleenstaande ouder 90% (i.p.v. 70%). (Tk 2013-2014. 33 801, nr 3 p 58 (memorie van toelichting)

Recht op individuele inkomensloeslag (normen 1-1-2020)		Toeslag en referteperiode	
110% toepasselijke bijstandsnorm voor gehuwden, alleenstaande ouders en alleenstaanden			
120% bij regeling werktoeslag.			
Toepasselijke bijstandsnorm IIT		Toeslag 38% van de toepasselijke bijstandsnorm	Referteperiode
Gehuwden met tot hun last komende kinderen	100%		1 jaar
Gehuwden	100%		3 jaar
Alleenstaande ouders	90% van		1 jaar
Alleenstaande	70% van		3 jaar

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.

