

De raad van de gemeente Leeuwarden;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van (datum);

gelet op artikel 108, tweede lid jo. artikel 147, eerste lid van de Gemeentewet,

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

gezien het advies aan het college van burgemeester en wethouders van de Cliëntenraad Werk en Inkomen Leeuwarden van (datum),

besluit vast te stellen de volgende verordening:

Verordening individuele inkomenstoelage gemeente Leeuwarden 2015

Artikel 1. Begripsbepalingen

1. In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. college: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leeuwarden;
- b. individuele inkomenstoelage: toeslag als bedoeld in artikel 36 van de Participatiewet;
- c. inkomen: het inkomen, bedoeld in artikel 32 van de Participatiewet, vermeerderd met de algemene bijstand;
- d. peildatum: datum waartegen een persoon individuele inkomenstoelage aanvraagt;
- e. referteperiode: een onafgebroken periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum;

2. 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.

Artikel 2. Indienen verzoek

Een verzoek als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet, wordt ingediend middels een daartoe vastgesteld formulier.

Artikel 3. Langdurig laag inkomen

1. Van een langdurig laag inkomen als bedoeld in artikel 36, eerste lid van de Participatiewet is sprake wanneer het in aanmerking te nemen inkomen gedurende de referteperiode niet hoger is dan 100% van de toepasselijke bijstandsnorm.

2. Tevens wordt als langdurig laag inkomen aangemerkt het inkomen dat gedurende de referteperiode hoger is dan 100% van de voor hen geldende bijstandsnorm, maar waarvan dat meerdere is aangewend ter aflossing van een schuldenlast in het kader van een minnelijke schuldenregeling of een opgelegde schuldregeling op grond van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen.

3. Het vermogen van de aanvrager of de aanvragende gehuwden mag niet meer bedragen dan de voor een alleenstaande, alleenstaande ouder met zijn ten laste komende kinderen, dan wel gehuwden geldende vermogensgrens als bedoeld in artikel 34 lid 3 van de wet.

4. Het college wijst de aanvraag af indien de aanvrager, of ten minste een van de aanvragende gehuwden, zich gedurende de referteperiode heeft schuldig gemaakt aan een verwijtbare schending van de inlichtingenplicht in de zin van artikel 17, eerste lid van de Participatiewet.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomenstoelage

1. De individuele inkomenstoelage bedraagt 40% van de bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5, aanhef en onderdeel c, van de Participatiewet, exclusief vakantietoelage.
2. In afwijking van het eerste lid bedraagt de individuele inkomenstoelage voor een alleenstaande ouder 50% van de bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5, aanhef en onderdeel c, van de Participatiewet, exclusief vakantietoelage.
3. Voor toepassing van het eerste en tweede lid is de situatie op de peildatum bepalend.
4. Indien een verzoek als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet, wordt ingediend door gehuwden, terwijl één van deze gehuwden is uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoelage ingevolge de artikelen 11 of 13, eerste lid, van de Participatiewet, komt de rechthebbende partner in aanmerking voor een individuele inkomenstoelage naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden.
5. Het college wijst de aanvraag af indien de aanvrager, of ten minste een van de aanvragende gehuwden, gedurende de referteperiode verwijtbaar de inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 17, eerste lid van de Participatiewet heeft geschonden, terwijl dit heeft geleid tot een benadelingsbedrag in de zin van artikel 18a, tweede lid, van de Participatiewet.

Artikel 5. Hardheidsclausule

Het college kan van de bepalingen in deze verordening afwijken indien en voor zover toepassing van bedoelde bepalingen leidt tot onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 6. Intrekking en inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2015.
2. De Verordening langdurigheidstoelage Wet werk en bijstand gemeente Leeuwarden 2012 (geconsolideerde versie) en de Verordening langdurigheidstoelage WWB gemeente Boarnsterhim worden ingetrokken per 1 januari 2015.

Artikel 7. Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als: 'Verordening individuele inkomenstoelage gemeente Leeuwarden 2015'.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 24 november 2014.

voorzitter,

griffier,

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 referentieperiode 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 (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.

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 langdurigheidstoelagen, 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 langdurigheidstoelage, 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 inkomensvoorziening 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 referentieperiode. Dit is bijvoorbeeld het geval indien gehuwden individuele inkomensvoorziening aanvragen, maar zij over een gedeelte van de referentieperiode als alleenstaande moeten worden aangemerkt. Personen moeten dan ook over dat deel van de referentieperiode aan de voorwaarden voldoen om voor individuele inkomensvoorziening in aanmerking te komen. Gehuwden moeten immers zowel gezamenlijk als afzonderlijk aan de voorwaarden voldoen.

Artikelsgewijs

Artikel 1. Begripsbepalingen

De volgende begripsomschrijvingen behoeven een nadere toelichting:

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 inkomensvoorziening ook in aanmerking genomen als inkomen. Bijzondere bijstand kan niet als inkomen in aanmerking worden genomen. Aangezien individuele inkomensvoorziening een vorm van bijzondere bijstand is, is het niet nodig expliciet te bepalen dat een eerder verstrekte individuele inkomensvoorziening buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen. Het wordt niet wenselijk geacht een eerder verstrekte individuele inkomensvoorziening in aanmerking te nemen als inkomen, omdat dit het ongewenst effect kan hebben dat een persoon geen recht op een individuele inkomensvoorziening heeft omdat hij een te hoog inkomen heeft gehad in de referentieperiode vanwege een eerder verstrekte toelage. Wat voor een eerder verstrekte individuele inkomensvoorziening 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 inkomensvoorziening 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 inkomensvoorziening 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.

Referentieperiode

Verder is bepaald wat onder de referentieperiode 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

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

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. Er is gekozen voor een periode van 36 maanden omdat deze periode aansluit bij de impliciet door de wetgever gegeven termijn. De minimumleeftijd om in aanmerking te kunnen komen voor een individuele inkomenstoelage is immers 21 jaar. Een belanghebbende heeft normaliter vanaf zijn 18^e een zelfstandig recht op bijstand en voldoet dus na drie jaar een laag inkomen te hebben gehad aan de in artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet neergelegde minimum leeftijdsvereiste van 21 jaar.

Laag inkomen

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 100% van de toepasselijke bijstandsnorm. Er is bewust voor gekozen om geen individuele inkomenstoelage te verlenen aan personen met een inkomen boven bijstandsniveau. De reden hiervoor is dat het in aanmerking laten komen van belanghebbenden met een inkomen vanaf ongeveer 105% van de toepasselijke bijstandsnorm niet te rijmen valt met de wettelijke uitsluiting van belanghebbenden die ouder zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd. Zij komen niet in aanmerking voor een individuele inkomenstoelage omdat hun inkomen al voldoende hoger zou zijn dan de bijstandsnorm voor belanghebbenden tot de pensioengerechtigde leeftijd. Het verschil is echter minder dan 5% (het precieze percentage is afhankelijk van de vraag of iemand een alleenstaande, alleenstaande ouder of gezin is). Het hanteren van een grens boven de 100% zou daarom maken dat de uitsluiting van belanghebbenden boven de pensioengerechtigde leeftijd strijdig is met het verbod op leeftijdsdiscriminatie zoals dat is vastgelegd in artikel 26 van Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.

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. Een marginale overschrijding van dit lage inkomen moet worden genegeerd (zie o.a. ECLI:NL:CRVB:2008:BE8918 en ECLI:NL:CRVB:2011:BP5532). 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 inkomenstoelage 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 (zie ECLI:NL:CRVB:2012:BW0068 en ECLI:NL:CRVB:2012:BX7178).

Individuele omstandigheden

Het college kijkt in het kader van de beoordeling van de persoonlijke omstandigheden van een belanghebbende vooral naar de mate waarin hij mogelijkheden heeft om zijn inkomen te verbeteren. Er kunnen vragen worden gesteld als "kan betrokkene werken?", of "is hij/zij klaar voor de arbeidsmarkt?" (afgerond traject, voldoende kwalificatie voor alle soorten van algemeen geaccepteerde arbeid), dan wel "zijn er met in achtname van de arbeidsverplichtingen banen beschikbaar?"

Ten aanzien van de beoordeling of iemand voldoende zijn krachten en bekwaamheden benut en zich voldoende inspant om inkomensverbetering te krijgen is een splitsing gemaakt tussen de groepen zorg, ondersteuning, en zelfredzaam.

Voor iemand waarvan is vastgesteld dat hij behoort tot de groep zorg geldt dat er niet snel zicht zal zijn op inkomensverbetering door werkaanvaarding. Veel meer valt te denken aan het aanspreken van rechten op alimentatie of iets dergelijks. Desondanks wordt van de persoon in kwestie wel verwacht dat deze participeert en daarmee een bijdrage levert aan de maatschappij.

Anders is het met de groep ondersteuning. Van hen wordt naast een actieve houding ten aanzien van re-integratie en participatie verwacht dat ook daadwerkelijk door middel van sollicitaties naar vermogen wordt geprobeerd arbeid in dienstbetrekking te krijgen. Dit moet door de belanghebbende worden aangetoond en kan door de consulent Werk worden geverifieerd. Het eenvoudig vaststellen dat er geen maatregel is toegepast en daaruit concluderen dat er voldoende inspanningen richting inkomensverbetering zijn verricht is in dit verband onvoldoende.

Voor iemand waarvan is vastgesteld dat hij behoort tot de groep zelfredzaam geldt dat er wel snel zicht zal zijn op inkomensverbetering door werkaanvaarding. Voor deze groep ontstaat er dus om deze reden geen recht op individuele inkomenstoelage. Daarnaast zal er bij deze groep in de meeste gevallen ook geen sprake zijn van een “langdurig” en “laag” inkomen.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomenstoelage

Eerste lid

De hoogte van de individuele inkomenstoelage wordt berekend naar een vast percentage van 40% van de toepasselijke basisnorm per maand, verminderd met een eventueel door het college vastgestelde verlaging, exclusief vakantiegeldreservering. Het bedrag wordt naar boven afgerond op hele euro's. Door de berekening te koppelen aan de bijstandsnorm blijven de bedragen gelijke tred houden met de actuele ontwikkelingen die bedoelde bijstandsnorm doormaakt en is indexeren niet nodig.

Tweede lid

Alleenstaande ouders die in aanmerking komen voor de individuele inkomenstoelage hebben al drie jaar of langer een inkomen van 100% bijstandsnorm en geen zicht op inkomensverbetering. De hervorming van de kindregelingen door het Rijk is erop gericht op de armoedeval voor alleenstaande ouders te verkleinen, maar is erop gericht dat zij eerder aan het werk zullen gaan. We weten echter dat voor de doelgroep van de individuele inkomenstoelage werk niet meteen in zicht is. Door de diverse rijksmaatregelen gaan alleenstaande ouders erin inkomen achteruit. Dit is voor ons reden om de individuele inkomenstoelage ongeveer op dezelfde hoogte te houden als de langdurigheidstoelage. Dan doen we door voor alleenstaande ouders een individuele inkomenstoelage ter hoogte van 50% van de geldende bijstandsnorm, verminderd met een eventueel door het college vastgestelde verlaging, exclusief vakantiegeldregeling, te hanteren. Daarnaast komen we daarmee tegemoet aan een wens van de raad om huishoudens met kinderen meer te ondersteunen dan huishoudens zonder kinderen.

Vierde lid

Bij gehuwden moet in het oog worden gehouden dat het recht op individuele inkomenstoelage 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 inkomenstoelage (zie ECLI:NL:CRVB:2010:BN2529).

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

Vijfde lid

Er wordt geen individuele inkomenstoeslag verleend indien de aanvrager, of één van de gehuwden, tijdens de referteperiode verwijtbaar de inlichtingenplicht in de zin van artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet heeft geschonden, mits dit een benadelingsbedrag tot gevolg heeft gehad.

Artikel 5. Hardheidsclausule

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 6. Intrekking en inwerkingtreding

Op 1 januari 2014 zijn de gemeente Leeuwarden en een gedeelte van de gemeente Boarnsterhim opgegaan in de nieuwe gemeente Leeuwarden. De genoemde in te trekken verordeningen zijn niet meegenomen in de harmonisatie van de regelgeving van beide voormalige gemeenten en worden thans vervangen door deze verordening.

Artikel 7. Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.