

ALGEMENE TOELICHTING VERORDENING INDIVIDUELE INKOMENSTOESLAG

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 langdurigheidstoelage in het leven geroepen. Sinds 1 januari 2009 is de langdurigheidstoelage gedecentraliseerd. Ook is de langdurigheidstoelage sinds die datum een bijzondere vorm van (categoriale) bijzondere bijstand. Per 1 januari 2015, met de overgang van de WWB naar de Participatiewet (hierna: PW), vervangt de individuele inkomensvoorziening de langdurigheidstoelage. Vanaf 1 januari 2015 is het verlenen van de toelage geen gebonden bevoegdheid meer, maar een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het college een individuele inkomensvoorziening kan verlenen als een belanghebbende voldoet aan de voorwaarden daarvoor. In de verordening kan worden aangegeven welke groepen niet in aanmerking komen voor individuele inkomensvoorziening en in welke gevallen personen uitzicht hebben op inkomensverbetering.

Met het minimabeleid en dus ook met het beleid in het kader van de individuele inkomensvoorziening wil de gemeente een brug slaan naar activering en participatie. Meedoen is het motto, met ondersteuning waar mogelijk. Het minimabeleid is activerend, gericht op zelfredzaamheid en participatie en het aanspreken van mensen op hun eigen verantwoordelijkheid. Werk, arbeidsparticipatie is de beste weg uit armoede, maar is niet voor iedereen weggelegd. De gemeente wil het minimabeleid in samenhang met het beleid op andere terreinen en andere overheden inzetten om te komen tot participatie naar vermogen. De ondersteuning wil de gemeente bezien vanuit het perspectief van de cliënt zo effectief en vanuit het perspectief van de gemeente zo efficiënt mogelijk inzetten.

Op de oude langdurigheidstoelage bestond veel kritiek omdat deze geen stimulans was om te gaan werken. De toelage werkte op momenten zelfs averechts. De individuele inkomensvoorziening is meer gericht op het bevorderen van participatie waardoor deze beter aansluit op een activerend minimabeleid waarin participatie centraal staat.

Tegen deze achtergrond zijn 5 doelgroepen te onderscheiden:

1. De mensen die aan het werk zijn of aan het werk gaan. Zij moeten ondersteund worden om aan het werk te blijven en armoedeval te voorkomen, totdat zij door loopbaanontwikkeling boven de minimagrens (120% van de bijstandsnorm) zijn uitgegroeid.
2. Personen met een economische verdien capaciteit tussen 80 en 100% van het wettelijk minimumloon. Dit zijn personen die naar verwachting voor een korte periode een beroep doen op een uitkering omdat ze (tijdelijk) geen inkomsten hebben. Uitgaande van de eigen kracht, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid, en de begeleiding bij de re-integratie wordt de mogelijkheid gebruik te maken van minimaregelingen beperkt.
3. Personen met een economische verdien capaciteit van 20 tot 80 % van het wettelijk minimumloon (tijdelijk of permanent). Dit zijn mensen met een gedeeltelijke productiviteit. Veel van deze mensen staan nog aan de kant en doen niet mee. De gemeenten willen hier verandering in aanbrengen door de mogelijkheden die deze mensen wél hebben, te matchen aan de vraag van de werkgevers, kwalitatief en kwantitatief. Zodoende worden de mogelijkheden economisch productief benut en de arbeidsmarktkansen van de mensen verbeterd. Daarnaast draagt meedoen aan het arbeidsproces bij aan het voorkomen van sociale uitval en uitsluiting, eenzaamheid en bestrijdt het ongelijkheid.

4. Personen met een maatschappelijke verdien capaciteit (en een economische verdien capaciteit kleiner dan 20% van het wettelijk minimumloon (tijdelijk of permanent). Dit is de burger die, in alle redelijkheid bezien, niet of pas op zeer lange termijn in staat is met werk in het eigen onderhoud te voorzien. Deze mensen worden gestimuleerd om hun talenten maatschappelijk in te zetten. Voor deze mensen draagt het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten bij aan hun participatiemogelijkheden en het voorkomt tevens maatschappelijke uitval. Dit zijn onder andere mensen met een gehele of gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsplicht op grond van de Participatiewet, maar ook mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn, chronisch zieken voor zover deze personen een inkomen hebben onder de minimagrens van 120%.
5. Kinderen. Ten alle tijden willen wij voorkomen dat kinderen niet kunnen meedoen (op school, met sport, sociaal) doordat zij opgroeien in een gezin met een langdurig laag besteedbaar inkomen.

De gedachte achter de individuele inkomenstoelage is dat personen die (langdurig) een inkomen op het niveau van het sociaal minimum ontvangen, onvoldoende mogelijkheden hebben om te participeren in de maatschappij. Dit geldt zowel voor personen die werken als voor personen waarvan niet verwacht wordt dat zij binnen afzienbare tijd kunnen gaan werken. Voorts is gekozen voor een invulling die zo veel mogelijk ongewenste armoedevaleffecten voorkomt. Bij het bepalen van het recht op bijstand, waar de individuele inkomenstoelage een bijzondere vorm van is, kan geen onderscheid gemaakt worden naar de bron van het inkomen. Dit betekent dat ook werkenden met een laag inkomen voor de individuele inkomenstoelage in aanmerking komen. Voorliggende regeling heeft specifiek betrekking op minima behorend tot de doelgroepen 1,3 en 4. Doelgroep 2 heeft geen recht op de individuele inkomenstoelage omdat er zicht op een inkomensverbetering bestaat.

Vast te leggen regels in verordening

Bij verordening moeten regels vastgesteld worden over het verlenen van een individuele inkomenstoelage¹. 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 120% van de toepasselijke bijstandsnorm. Dit percentage is hoger dan het percentage dat gehanteerd werd bij de langdurigheidstoelage (100% van de toepasselijke bijstandsnorm). Daarnaast moet bij verordening de hoogte van de individuele inkomenstoelage bepaald worden. Ook kan worden bepaald 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. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om alle bepalingen op te nemen in de verordening en geen aparte beleidsregels te maken. Bij de beoordeling van het criterium 'geen uitzicht op inkomensverbetering' moet het college rekening houden met de omstandigheden van de belanghebbende. In de PW² is bepaald dat tot die omstandigheden in ieder geval worden gerekend: de krachten en bekwaamheden van de belanghebbende, en de inspanningen die de belanghebbende heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.

Overgangsrecht

Per 1 januari 2015 vervangt de individuele inkomenstoelage de langdurigheidstoelage. Het is niet nodig om in deze verordening overgangsrecht op te nemen met betrekking tot eerder verstrekte langdurigheidstoelagen, omdat de PW voorziet³ in algemeen overgangsrecht met betrekking tot

¹ Artikel 8 eerste lid aanhef sub b PW

² Artikel 36 tweede lid PW

³ artikel 78z PW

de wijzigingen in de PW als gevolg van de inwerkingtreding van de Invoeringswet Participatiewet⁴ en de Wet maatregelen WWB⁵ op 1 januari 2015.

Wijziging leefvorm

De leefvorm (alleenstaande, alleenstaande ouder of gehuwd) van een belanghebbende kan wijzigen binnen de referteperiode. Dit is bijvoorbeeld het geval indien gehuwden individuele inkomenstoelagen 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 (gezamenlijk) voor individuele inkomenstoelagen in aanmerking te komen. Gehuwden moeten immers zowel gezamenlijk als afzonderlijk aan de voorwaarden voldoen. Voor de duidelijkheid in de uitvoering wordt wel gekozen voor de beoordeling van de gezinssituatie ten tijde van de datum van het verzoek.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING VERORDENING INDIVIDUELE INKOMENSTOESLAG

Enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven worden hier behandeld.

Artikel 1. Begrippen

Begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en de Algemene wet bestuursrecht worden niet afzonderlijk gedefinieerd in deze verordening. Deze zijn door de bepaling in het eerste lid van toepassing op deze verordening.

Inkomen

Met inkomen wordt bedoeld het inkomen zoals bedoeld in artikel 32 van de PW. In afwijking hiervan wordt algemene bijstand voor de beoordeling van het recht op individuele inkomenstoelagen ook in aanmerking genomen als inkomen. In dit artikel is algemene bijstand namelijk uitgesloten van het inkomensbegrip. Bijzondere bijstand kan niet als inkomen in aanmerking worden genomen. Aangezien individuele inkomenstoelagen een vorm van bijzondere bijstand is⁶, is het niet nodig expliciet te bepalen dat een eerder verstrekte individuele inkomenstoelagen buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen. Het wordt niet wenselijk geacht een eerder verstrekte individuele inkomenstoelagen in aanmerking te nemen als inkomen, omdat dit het ongewenste effect kan hebben dat een belanghebbende geen recht op een individuele inkomenstoelagen heeft omdat hij een te hoog inkomen heeft gehad in de referteperiode vanwege een eerder verstrekte toelagen. Wat voor een eerder verstrekte individuele inkomenstoelagen geldt, dat geldt ook voor een eerder verstrekte langdurigheidstoelagen op grond van de WWB zoals die luidde vóór 1 januari 2015.

Peiljaar

Het peiljaar is het jaar waarover een belanghebbende verzoekt om een individuele inkomenstoelagen (artikel 1 van deze verordening). Het gaat om de periode waarin de belanghebbende langdurig een laag inkomen heeft, geen in aanmerking te nemen vermogen heeft⁷ en, gelet op de omstandigheden van die belanghebbende, geen uitzicht op inkomensverbetering heeft. In beginsel dient de toelagen te worden aangevraagd in het jaar waarover de toelagen wordt aangevraagd.

Hier mag echter niet te rigide mee om worden gegaan, zie artikel 2 tweede lid

⁴ EK 2013-2014, 33 161, A

⁵ EK 2013-2014, 33 801, A

⁶ Artikel 5 aanhef sub d PW

⁷ artikel 34 PW

Referteperiode

Verder is bepaald wat onder de referteperiode moet worden verstaan: het kalenderjaar voorafgaand aan het peiljaar.

Arbeidsverplichting

Zoals in de algemene toelichting is aangegeven is in de Uitgangspuntennotitie Participatiewet bepaald dat alleen personen met een (gehele of gedeeltelijke) ontheffing van de plicht tot arbeidsinschakeling (en werkenden) recht hebben op een individuele inkomenstoelage. Dit geldt niet alleen voor personen met een bijstandsuitkering op grond van de PW, maar ook voor uitkeringsgerechtigden met een uitkering van de SvB of het UWV.

Artikel 2. Voorwaarden

Van belang bij het bepalen wat een langdurig laag inkomen is, is wat onder 'langdurig' en onder 'laag' wordt verstaan. De door de gemeenteraad vastgestelde periode voorafgaand aan het peiljaar, wordt aangeduid als referteperiode. De referteperiode is vastgesteld in artikel 1 van deze verordening. Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 120% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Doelgroep

Zoals eerder aangegeven is in de Uitgangspuntennotitie Participatiewet bepaald dat de individuele inkomenstoelage bedoeld is voor personen die willen werken maar niet kunnen (en dus een ontheffing hebben van de plicht tot arbeidsinschakeling) of voor personen die werken. Voor beiden geldt dat zij ook langdurig een laag inkomen moeten hebben. Ten aanzien van werkenden moet het gaan om betaald werk, hetzij in dienstbetrekking, hetzij uit eigen bedrijf of zelfstandig beroep.

Door het inkomen 20% boven het bijstandsniveau te stellen worden werkenden met een laag inkomen in staat gesteld om een beroep te doen op de individuele inkomenstoelage. Uitkeringsgerechtigden met een inkomen uit deeltijdarbeid vallen ook onder deze categorie. Met het stellen van de inkomensnorm op 120% van de bijstandsnorm wordt aangesloten bij het gemeentelijk minima- en bijzondere bijstandsbeleid.

Datum verzoek

De aanvraag kan in beginsel geen betrekking hebben op het jaar voor het kalenderjaar waarin een belanghebbende zich heeft gemeld met het verzoek om een individuele inkomenstoelage, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Dit volgt⁸ uit de Participatiewet en de constante jurisprudentie. Hier kan echter niet te rigide mee worden omgegaan, vandaar dat gekozen wordt voor een redelijke indieningstermijn van 3 maanden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat een verzoek over het peiljaar 2015 gedurende het gehele jaar 2015 en de eerste drie maanden van 2016 kan worden ingediend.

Artikel 3. Uitsluiting en afwijzingsgronden

Naast de voorwaarden voor het recht op individuele inkomenstoelage zoals gedefinieerd in artikel 2 van deze verordening, zijn in artikel 3 de uitsluitingsgronden voor het recht op individuele inkomenstoelage bepaald. Hierbij is met name aandacht geschonken aan het uitgangspunt dat minimeleiden moet stimuleren!

Daarom bestaat geen recht op individuele inkomenstoelage voor hen die inkomen uit uitkering ontvangen, nog niet (in deeltijd) werken en die niet (volledig) zijn vrijgesteld van de arbeidsverplichting zoals die voor de Participatiewet is opgenomen in artikel 9 lid 1 sub a. Daar

⁸ artikel 44, eerste lid PW

waar de aanvrager een ander soort uitkering ontvangt dan de Participatiewet is het aan de aanvrager om aan te tonen dat er geen sprake is van een actieve arbeidsverplichting. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij een WIA-gerechtigde die volledig arbeidsongeschikt is.

Omwille van de uniformiteit is bepaald dat wanneer de verzoeker in de referteperiode een maatregel heeft gehad vanwege het niet of onvoldoende nakomen van de plicht om zo snel mogelijk weer aan het werk te gaan dan wel te re-integreren, hij geen recht heeft op een individuele inkomensvoetstuk.

Verder is bepaald dat het college ook in andere situaties waarbij mensen in onvoldoende mate getracht hebben om tot een inkomensverbetering te komen dan wel verwijtbaar hebben nagelaten om belemmeringen die inkomensverbeteringen in de weg staan weg te nemen of aan te pakken, het recht heeft de individuele inkomensvoetstuk niet toe te kennen. Omwille van de duidelijkheid is in elk geval expliciet aangegeven dat het door eigen toedoen vroegtijdig beëindigen van een schuldhulpverleningstraject reden is om geen individuele inkomensvoetstuk toe te kennen.

Bij gehuwden moet in het oog worden gehouden dat het recht op individuele inkomensvoetstuk de gehuwden gezamenlijk toekomt. Worden personen op de datum van het verzoek 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 inkomensvoetstuk.⁹

Voor de toepassing van deze beoordeling wordt gekeken naar de gezinssituatie op de datum van het verzoek. Dit om te voorkomen dat verzoekers geconfronteerd worden met een afwijzing van een individuele inkomensvoetstuk als gevolg van gedrag van een (al dan niet overleden) ex-partner tijdens de referteperiode.

Artikel 4. Hoogte van de voetstuk

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

Gehuwden

Is één van de echtgenoten uitgesloten van het recht op individuele inkomensvoetstuk, anders dan vanwege het niet voldoen aan de voorwaarden, dan komt de rechthebbende partner wel in aanmerking voor een individuele inkomensvoetstuk. Het gaat hier om een partner die op een van de in de artikelen 11 of 13, eerste lid, van de Participatiewet genoemde gronden geen recht heeft op bijstand.

Als slechts één partner recht heeft op individuele inkomensvoetstuk, komt deze rechthebbende partner in aanmerking voor een individuele inkomensvoetstuk naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden. Dat is geregeld in het tweede lid.

Artikel 5. Bijzondere omstandigheden

De individuele inkomensvoetstuk is onderworpen aan het individualiseringsbeginsel¹⁰ van de PW. Omwille van de duidelijkheid wordt met dit artikel aangegeven dat het college de opdracht heeft om te beoordelen of er redenen zijn om af te wijken van de algemene regel¹¹. Indien daar redenen toe zijn kan uitsluitend ten gunste van de verzoeker worden afgeweken. Dit is een bevoegdheid van het college.

⁹ CRvB 13-07-2010, nr. 08/2345 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN2529.

¹⁰ Artikel 18 eerste lid PW

¹¹ artikel 36 PW en deze verordening

Artikel 6. Intrekken oude verordening

Hoewel strikt formeel juridisch niet noodzakelijk wordt vanwege de duidelijkheid de Verordening langdurigheidstoelage ingetrokken. Met de overgang van de Wet werk en bijstand naar de Participatiewet en de daarmee gepaard gaande overgang van 'langdurigheidstoelage' naar 'individuele inkomensvoorschot' komt van rechtswege de rechtsgrond voor de verordening immers te vervallen.

Artikel 9. Inwerkingtreding en citeertitel

Dit artikel behoeft geen toelichting.