

## 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 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 vervangt de individuele inkomensvoorschot de langdurigheidstoelage. Sindsdien is het verlenen van de toelage geen gebonden bevoegdheid meer, maar een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het college een individuele inkomensvoorschot kan verlenen als een persoon voldoet aan de voorwaarden daarvoor. Het college kan in beleidsregels aangeven welke groepen niet in aanmerking komen voor individuele inkomensvoorschot 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 inkomensvoorschot 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 inkomensvoorschot 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 inkomensvoorschot 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 2017 bestaat er geen recht op de individuele inkomensvoorschot indien er in de referentieperiode een maatregel van 40% **of hoger** is opgelegd op grond van artikel 7 en artikel 8 van de Afstemmingsverordening wegens schending van de arbeids- of re-integratieverplichtingen of op grond van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen die zijn vermeld in artikel 18 lid 4 van de wet. Dit betekent dus dat maatregelen lager dan 40%, die in de referentieperiode maar vóór 1 januari 2017 zijn opgelegd, niet meewegen voor de aanvragen die in 2017 worden gedaan.

### *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 inkomensvoorschot 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 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 inkomenstoelage 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 verstrekte individuele inkomenstoelage buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen. Het wordt niet wenselijk geacht een eerder verstrekte 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 referentieperiode vanwege een eerder verstrekte 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.

#### *Referentieperiode*

Verder is bepaald wat onder de referentieperiode moet worden verstaan: een periode van 24 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 inkomenstoelage kan indienen. Voorheen was de langdurigheidstoelage 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 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 referentieperiode. De referentieperiode is vastgesteld in artikel 1 van deze verordening.

#### *Laag inkomen*

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 110% van de toepasselijke bijstandsnorm. Door voor 110% van de bijstandsnorm te kiezen is aansluiting gezocht bij de doelgroep van het minimabeleid van de gemeente Zeewolde.

Er mag worden uitgegaan van een gemiddeld jaarinkomen dat gelijk is aan of lager dan 110% van de geldende bijstandsnorm (waarbij de geldende bijstandsnorm is als volgt: alleenstaande: 70% gehuwdennorm; alleenstaande ouder: 90% van de gehuwdennorm; gehuwden: 100% gehuwdennorm). Dit betekent dus dat een overschrijding van de inkomensgrens in één of twee maanden niet persé hoeft te leiden tot een afwijzing als er in andere maanden een lager inkomen is.

De vraag of het inkomen van een persoon gedurende de referentieperiode 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.<sup>1</sup> Gaat het inkomen van een persoon gedurende (een deel van) de referentieperiode 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.<sup>2</sup>

### **Artikel 4. en 5. Wie komt wel of niet voor inkomenstoelage in aanmerking?**

In artikel 11 van de wet wordt aangegeven wie recht hebben op bijstand. Dit artikel is eveneens van toepassing op de verstrekking van de inkomenstoelage. Hieruit volgt dat alleen mensen die hier te lande verblijven recht hebben op de inkomenstoelage. Vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven en die voldoen aan het gestelde in artikel 11 lid 2 en 3 recht hebben ook een recht op een inkomenstoelage.

Artikel 13 van de wet bepaalt wie uitgesloten zijn van het recht op bijstand. Het betreft hier zowel de bijstand voor algemene bijstand als de bijzondere bijstand. Ook dit artikel is van toepassing op de verstrekking van de inkomenstoelage. Dus geen recht op inkomenstoelage voor een gedetineerde, tenzij er sprake is van een bijzondere vorm van detentie.

De wet eist ook het ontbreken van voldoende krachten en bekwaamheden om de inkomenssituatie structureel te verbeteren.

Eén van de voorwaarden om voor de inkomenstoelage in aanmerking te komen is dat een belanghebbende voldoet aan de vermogensbepalingen. In de wet worden voor eigenwoningbezit vermogensvrijlatingen genoemd. Deze vermogensvrijlatingen zijn ook van toepassing op de verlening van de inkomenstoelage. In de wet wordt echter aangegeven dat als iemand als gevolg van een eigen

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> (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.

woning meer vermogen heeft dan vrijgelaten mag worden er onder voorwaarden bijstand verleend kan worden in de vorm van een lening. Het is niet toegestaan om de inkomenstoeslag in de vorm van een lening te verstrekken. Een strikte toepassing van de wet, betekent dat er in een dergelijke situatie geen inkomenstoeslag verleend kan worden, hetgeen tot een onbillijke situatie kan leiden. In een situatie dat iemand als gevolg van het eigen woning bezit meer vermogen heeft dan toegestaan, het duidelijk is dat het inkomen in de referteperiode en in de maand voorafgaand aan de peildatum niet meer is dan 110% van de bijstandsnorm wordt de inkomenstoeslag wel verleend.

Een belanghebbende die de arbeidsverplichtingen heeft opgelegd gekregen, heeft uitzicht op inkomensverbetering. Er moet daarom worden beoordeeld of er voldoende gedaan is om het inkomen te verbeteren en belanghebbende moet dit ook kunnen aantonen. Alleen als belanghebbende kan aantonen voldoende inspanningen te hebben verricht en de periode van twee jaar voorafgaand aan het verzoek geen maatregel heeft opgelegd gekregen wegens schending van de arbeidsverplichtingen, kan gesteld worden dat er geen zicht was op inkomensverbetering.

Een mogelijke ontzegging van de toeslag is het opgelegd krijgen in de referteperiode van een maatregel wegens schending van de arbeids- of re-integratieverplichtingen of de geüniformeerde arbeidsverplichtingen zoals neergelegd in artikel 18 lid 4 van de wet. Het moet dan gaan om een maatregel van 40% of hoger. Een inwoner die zichzelf onvoldoende inspant om zijn inkomenssituatie te verbeteren kan de inkomenstoeslag worden ontzegd afhankelijk van de ernst van de schending. Het weigeren van een baan is voldoende aanleiding tot het weigeren van de inkomenstoeslag.

Studenten zijn uitgesloten van de individuele inkomenstoeslag omdat zij naar verwachting binnen afzienbare tijd een inkomensverbetering zullen realiseren.

## **Artikel 6. Hoogte individuele inkomenstoeslag**

Bij de hoogte van de individuele inkomenstoeslag wordt geen onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande en een alleenstaande ouder. Dit is conform de bijstandsnorm die nu gelijk is voor zowel de alleenstaande als de alleenstaande ouder.

### *Gehuwden*

Bij gehuwden moet in het oog worden gehouden dat het recht op individuele inkomenstoeslag 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 inkomenstoeslag.<sup>3</sup>

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.

---

<sup>3</sup> CRvB 13-07-2010, nr. 08/2345 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN2529.