

Toelichting

Algemeen

Met deze verordening wordt uitvoering gegeven aan het in 2016 door de raad en het college vastgestelde beleidskader Armoede en Schulden Gouda 2017 – 2020. Het speerpunt van de kadernota is “samen mee(r)doen”.

Een van de doelen van de kadernota is dat alle inwoners van Gouda kunnen rondkomen, waarbij de kanttekening geldt dat de gemeenten niet gaan over inkomenspolitiek. Wel kan de gemeente met minimaregelingen kwetsbare huishoudens ondersteunen en één van de mogelijkheden om dit doel te realiseren is het toekennen van een inkomenstoelage voor inwoners die geen zicht hebben op inkomensverbetering op grond van artikel 36 Participatiewet.

Uit de besluitvorming over het beleidskader armoede en schulden Gouda 2016-2020 is de conclusie getrokken dat het noodzakelijk is om de verordening individuele inkomenstoelage Gouda 2015 in te trekken en een nieuwe verordening vast te stellen.

Deze verordening bevat de volgende wijzigingen ten opzichte van de Verordening individuele inkomenstoelage Gouda 2015:

- De individuele inkomenstoelage voor gehuwden wordt verhoogd van € 486 naar € 654;
- Alleenstaanden en alleenstaande ouders krijgen dezelfde norm voor inkomenstoelage, namelijk € 436,- ;
- Per minderjarig kind dat in een gezin aanwezig is, wordt een toeslag van € 50,- toegekend.
- Afschaffing norm 21 en 22 jarigen

Afschaffing norm 21 en 22 jarigen

In de verordening individuele inkomenstoelage Gouda 2018 vervalt de individuele inkomenstoelage voor 21 en 22 jarigen. Uit onderzoek binnen de gemeente Gouda is gebleken dat over de periode van 1 januari 2010 tot en met 1 januari 2017 deze norm slechts 1 keer is verstrekt. Het heeft daarom geen toegevoegde waarde om een aparte norm te hanteren voor jongeren van 21 en 22 jaar.

Er is voor gekozen om de individuele inkomenstoelage wel te blijven verstrekken aan personen vanaf 21 jaar en ouder, omdat bij personen die op de leeftijd van 21 jaar al langdurig een laag inkomen hebben, er vaak relatief grote beperkingen zijn ten opzichte van de arbeidsmarkt.

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 inkomenstoelage de langdurigheidstoelage. Sindsdien is het verlenen van de toeslag geen gebonden bevoegdheid meer, maar een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het college een individuele inkomenstoelage kan verlenen als een persoon voldoet aan de voorwaarden daarvoor. Het college kan in beleidsregels aangeven welke groepen niet in aanmerking komen voor individuele inkomenstoelage 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 en daardoor zicht

hebben op verbetering van het inkomen.

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.

Gouda heeft beleidsregels hiervoor vastgelegd.¹

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 inkomensvoorslag 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 inkomensvoorslag 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 inkomensvoorslag ook in aanmerking genomen als inkomen. Bijzondere bijstand kan niet als inkomen in aanmerking worden genomen. Aangezien individuele inkomensvoorslag een vorm van bijzondere bijstand is, is het niet nodig expliciet te bepalen dat een eerder verstrekte individuele inkomensvoorslag buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen. Het wordt niet wenselijk geacht een eerder verstrekte individuele inkomensvoorslag in aanmerking te nemen als inkomen, omdat dit het ongewenst effect kan hebben dat een persoon geen recht op een individuele inkomensvoorslag heeft omdat hij een te hoog inkomen heeft gehad in de referteperiode vanwege een eerder verstrekte voorslag. Wat voor een eerder verstrekte individuele inkomensvoorslag 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 waartegen een persoon individuele inkomensvoorslag 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 inkomensvoorslag aan te vragen, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Dit volgt uit artikel 44, eerste lid, van de Participatiewet en de

¹ <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Gouda/353151.html>

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'.

Kind

Het is noodzakelijk om een definitie te geven wat onder een kind wordt verstaan in verband met de toevoeging van een toeslag van €50 per kind, zoals vermeld in artikel 4 lid 1 onder d. Onder kinderen wordt verstaan, mensen met de leeftijd van nul tot achttien jaar. Dit is overeenkomstig het Verdrag inzake de rechten van het kind. Het gaat hier om (pleeg)kinderen binnen het gezin waarvoor zorg wordt gedragen en waarvoor kinderbijslag kan worden ontvangen. Kinderen die bijvoorbeeld in een inrichting verblijven vallen hier niet onder.

Artikel 2. Indienen verzoek

In artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet is geregeld dat het college op verzoek een individuele inkomenstoelage kan verlenen. Het gaat hier om een besluit op aanvraag, de procedure voor het aanvragen van besluiten is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende 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 referteperiode. De referteperiode is vastgesteld in artikel 1 van deze verordening.

Laag inkomen

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 101% van de toepasselijke bijstandsnorm.

De vraag of het inkomen van een persoon gedurende de referteperiode niet hoger is dan het langdurig lage inkomen van 101% van de toepasselijke bijstandsnorm, zal niet al te rigide mogen worden beoordeeld. Een marginale overschrijding van dit lage inkomen moet worden genegeerd.² 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

² 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.

van te verwaarlozen bedragen van enkele eurocenten.³

Kostendelersnorm

Artikel 22a van de Participatiewet (kostendelersnorm) wordt bij de beoordeling van het recht op een individuele inkomenstoelage buiten beschouwing gelaten. De hoogte van de inkomensgrens blijft staan op 101% van de bijstandsnorm voor deze toeslag zonder toepassing van de kostendelersnorm, om de communicatie met de potentiële doelgroep te vereenvoudigen. Er wordt getoetst aan de hand van de norm voor alleenstaande, alleenstaande ouder of gehuwden.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomenstoelage

Bij de hoogte van de individuele inkomenstoelage wordt onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande (ouder) en gehuwden.

Gehuwden

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.⁴

Is één van de echtgenoten uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoelage, 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 inkomenstoelage. 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 inkomenstoelage, komt deze rechthebbende partner in aanmerking voor een individuele inkomenstoelage naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden. Dat is geregeld in het tweede lid.

Indexering

In het vierde lid is een indexeringsbepaling opgenomen. Deze bepaling voorkomt dat de verordening telkens opnieuw moet worden vastgesteld, enkel voor indexatie van de bedragen. Het is van belang de nieuwe bedragen (na indexatie) duidelijk te communiceren.

Normen en toeslag per kind

Alleenstaanden en alleenstaande ouders krijgen dezelfde norm voor een individuele inkomenstoelage. Alleenstaande ouders hebben weliswaar meer kosten, maar zijn dankzij fiscale maatregelen financieel minder kwetsbaar. Om die reden wordt in de basistoelage geen onderscheid gemaakt, maar wordt wel een toeslag per kind toegekend. Dit geldt voor kinderen in alleenstaande oudergezinnen maar ook in gezinnen met twee volwassenen

Voor gehuwden gaat de inkomenstoelage naar € 654,-. Er is berekend dat gehuwden een minimaal positief saldo hebben op hun maandbegroting. Met een laag inkomen is het lastig om onverwachte uitgaven te doen, reden waarom de toeslag is verhoogd voor die groep waardoor dit wel mogelijk is. De hoogte van dit bedrag is gerelateerd aan de norm alleenstaande + 50%.

Per minderjarig kind in een gezin, wordt een toeslag van € 50,- toegekend, omdat uit onderzoek is gebleken dat met name gezinnen met (oudere) kinderen en gezinnen met 4 kinderen niet kunnen rondkomen. Om deze doelgroep een extra ondersteuning te bieden, wordt een toeslag van €50 per kind toegekend aan gehuwden met de tot hun last komende kinderen en alleenstaande ouders met de tot zijn last komende kinderen.

³ (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.

⁴ CRvB 13-07-2010, nr. 08/2345 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN2529.

Artikel 6 Overgangsrecht

In het eerste lid is bepaald dat besluiten die berusten op de in te trekken verordeningen, voortaan berusten op de nieuwe verordening. Het tweede lid houdt in dat op aanvragen ingediend vóór de inwerkingtreding van deze verordening wordt beslist met inachtneming van de bepalingen van deze verordening. In het derde lid is voor lopende bezwaar –en beroepschriften bepaald dat deze volgens de nieuwe verordening worden afgedaan.