

## Toelichting op de verordening individuele inkomenstoelage

### 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, met de overgang van de WWB naar de Participatiewet (hierna: PW), vervangt de individuele inkomenstoelage 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 inkomenstoelage kan verlenen als een belanghebbende voldoet aan de voorwaarden daarvoor. In de verordening kan worden aangegeven 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.

### Vast te leggen regels in verordening

De individuele inkomenstoelage 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 belanghebbende, geen uitzicht hebben op inkomensverbetering<sup>1</sup>. Bij verordening moeten regels vastgesteld worden over het verlenen van een individuele inkomenstoelage<sup>2</sup>. 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 102% van de toepasselijke bijstandsnorm. Dit percentage is gelijk aan het percentage dat gehanteerd werd bij de langdurigheidstoelage. Daarnaast moet bij verordening de hoogte van de individuele inkomenstoelage bepaald worden. Daarnaast 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 PW<sup>3</sup> 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.

In de Uitgangspuntennotitie Participatiewet is ervoor gekozen om als invulling van 'geen uitzicht op inkomensverbetering' en de daarmee samenhangende omstandigheden te bepalen dat alleen mensen met een (gehele of gedeeltelijke) ontheffing van de plicht tot arbeidsinschakeling of mensen die werken in aanmerking komen voor de individuele inkomenstoelage.

---

<sup>1</sup> artikel 36, eerste lid PW

<sup>2</sup> Artikel 8 eerste lid aanhef sub b PW

<sup>3</sup> Artikel 36 tweede lid PW

## 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 voorziet<sup>4</sup> in algemeen overgangsrecht met betrekking tot de wijzigingen in de PW als gevolg van de inwerkingtreding van de Invoeringswet Participatiewet<sup>5</sup> en de Wet maatregelen WWB<sup>6</sup> 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 inkomenstoelage 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 inkomenstoelage 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

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 inkomenstoelage 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 inkomenstoelage een vorm van bijzondere bijstand is<sup>7</sup>, 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 ongewenste effect kan hebben dat een belanghebbende geen recht op een individuele inkomenstoelage heeft omdat hij een te hoog inkomen heeft gehad in de referteperiode vanwege een eerder verstrekte toeslag. Wat voor een eerder verstrekte individuele inkomenstoelage geldt, dat geldt ook voor een eerder verstrekte langdurigheidstoelage op grond van de WWB zoals die luidde vóór 1 januari 2015.

## Peildatum

Onder peildatum wordt de datum verstaan waarop het verzoek om voor de individuele inkomenstoelage wordt ingediend. Vanaf de peildatum wordt beoordeeld of de belanghebbende langdurig een laag inkomen heeft, geen in aanmerking te nemen vermogen heeft<sup>8</sup> en, gelet op de omstandigheden van die belanghebbende, geen uitzicht op inkomensverbetering heeft.

---

<sup>4</sup> artikel 78z PW

<sup>5</sup> EK 2013-2014, 33 161, A

<sup>6</sup> EK 2013-2014, 33 801, A

<sup>7</sup> Artikel 5 aanhef sub d PW

<sup>8</sup> artikel 34 PW

## Referteperiode

Verder is bepaald wat onder de referteperiode moet worden verstaan: een periode van 3 jaren voorafgaand aan het peildatum. Zie ook de toelichting bij artikel 3 onder 'Voorwaarden'.

## Studerend

Met de bepaling 's Rijks kas bekostigd onderwijs wordt aangesloten bij de sinds enige jaren gehanteerde wettelijke bepaalde doelgroep van studerenden. Deze omvat alle personen die wij in de volksmond 'studerenden' noemen. Wanneer de groep slechts beperkt zou worden tot studerenden met studiefinanciering of WTOS-toelage zouden ook studerenden die hun studiefinancieringsjaren verbruikt hebben recht kunnen krijgen op een individuele inkomenstoelage. Dat is ongewenst. Studerenden hebben recht op inkomensverbetering en daarmee geen recht op de individuele inkomenstoelage. Zie verder de toelichting bij artikel 4. Uitsluiting en afwijzingsgronden.

## 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. Gekozen is voor een definitie die ook voor niet-bijstandsgerechtigden die een maatregel hebben gehad vanwege het niet of onvoldoende meewerken aan hun re-integratie ertoe leidt dat een verzoek om een individuele inkomenstoelage kan worden afgewezen. Zie ook de toelichting bij artikel 4. Uitsluiting en afwijzingsgronden.

## Artikel 2. Indienen verzoek

De Wet maatregelen WWB heeft artikel 36, eerste lid PW dusdanig gewijzigd dat een belanghebbende 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 belanghebbende, een besluit te nemen<sup>9</sup>. Een aanvraag dient in beginsel schriftelijk te worden ingediend<sup>10</sup>.

Om onduidelijkheid te voorkomen over de wijze waarop het verzoek moet worden ingediend, bepaalt artikel 2 van deze verordening wat onder verzoek moet worden verstaan. In beginsel wordt een verzoek gedaan middels een door het college beschikbaar gesteld formulier. Een verzoek wordt dan gezien als een aanvraag zoals bedoeld in de Awb<sup>11</sup>. Het gaat dan om een schriftelijke aanvraag<sup>12</sup> 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<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>. 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. Voorwaarden

---

<sup>9</sup> artikel 1:3, derde lid, van de Awb

<sup>10</sup> artikel 4:1 Awb

<sup>11</sup> afdeling 4.1.1 Awb

<sup>12</sup> artikel 4:1 Awb

<sup>13</sup> artikel 4:2, eerste lid, van de Awb

<sup>14</sup> artikel 4:2, tweede lid, van de Awb

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 102% van de toepasselijke bijstandsnorm.

De vraag of het inkomen van een belanghebbende gedurende de referteperiode niet hoger is dan het langdurig lage inkomen van 102% van de toepasselijke bijstandsnorm, zal niet al te rigide mogen worden beoordeeld. Een marginale overschrijding van dit lage inkomen moet worden genegeerd.<sup>15</sup> Gaat het inkomen van een belanghebbende 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.<sup>16</sup>

#### 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.

Tenslotte is ook bepaald dat niet-uitkeringsgerechtigden, voor zover zij voldoen aan de overige voorwaarden, die door het college worden ondersteund bij de arbeidsinschakeling, recht hebben op een individuele inkomenstoelage.

#### **Artikel 4. Uitsluiting en afwijzingsgronden**

Nadrukkelijk wordt in artikel 36 PW de opdracht gegeven om geen individuele inkomenstoelage te verstrekken aan diegene die zicht heeft op inkomensverbetering. Dit is deels ondervangen in de bepaling van de doelgroep rechthebbenden, zie kopje 'Doelgroep' bij de toelichting van artikel 3. Daarnaast geldt dat ook studenten per definitie zicht op inkomensverbetering hebben. Uit de parlementaire stukken<sup>17</sup> blijkt de wetgever deze groep te willen uitzonderen. Omwille van de duidelijkheid is deze groep expliciet uitgesloten van het recht op de individuele inkomenstoelage. Naast de beoordeling 'zicht op inkomensverbetering' moet ook een oordeel geveld worden over 'de inspanningen die de belanghebbende heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen'. Omwille van 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 aan het werk te gaan (arbeidsverplichting), dan wel te re-integreren, hij geen recht heeft op een individuele inkomenstoelage.

Tenslotte is in het tweede lid bepaald dat het college ook in andere situaties waarbij mensen in

---

<sup>15</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>16</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.

<sup>17</sup> TK 2008-2009, 31 441, nr. 12

onvoldoende mate getracht hebben om tot inkomensverbetering te komen, dan wel verwijtbaar hebben nagelaten om belemmeringen die aan de weg staan tot inkomensverbetering weg te nemen of aan te pakken, het recht heeft de individuele inkomenstoelage niet toe te kennen.

### **Artikel 5. Gehuwden**

Bij gehuwden moet in het oog worden gehouden dat het recht op individuele inkomenstoelage 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 inkomenstoelage.<sup>18</sup>

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 inkomenstoelage als gevolg van gedrag van een (al dan niet overleden) ex-partner tijdens de referentieperiode.

### **Artikel 6. Hoogte individuele inkomenstoelage**

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

#### **Gehuwden**

Is één van de echtgenoten uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoelage, anders dan vanwege het niet voldoen aan de voorwaarden, dan komt de rechthebbende partner wel in aanmerking voor een individuele inkomenstoelage. 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 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.

Daarbij moet rekening gehouden worden met de toepassing van artikel 32, derde en vierde lid van de Participatiewet.

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.

### **Artikel 7. Bijzondere omstandigheden**

De individuele inkomenstoelage is onderworpen aan het individualiseringsbeginsel<sup>19</sup> 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 regel<sup>20</sup>. Indien daar redenen toe zijn kan uitsluitend ten gunste van de verzoeker worden afgeweken.

Dit is een bevoegdheid van het college.

### **Artikel 8. Inwerkingtreding en citeertitel**

Dit artikel behoeft geen toelichting.

---

<sup>18</sup> CRvB 13-07-2010, nr. 08/2345 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN2529.

<sup>19</sup> Artikel 18 eerste lid PW

<sup>20</sup> artikel 36 PW en deze verordening