

# **TOELICHTING VERORDENING INDIVIDUELE INKOMENSTOESLAG GEMEENTE ZWOLLE 2019**

## **Algemene toelichting**

### **Aanleiding**

De financiële positie van mensen die langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen staat onder druk.

De participatiewet biedt aan gemeenten de mogelijkheid een tegemoetkoming te bieden aan degenen die langdurig in de bijstand zitten en geen uitzicht op inkomensverbetering hebben. De gemeenteraad moet voor het verstrekken van de inkomensvoetstuk een verordening vaststellen.

### **Algemeen**

Het verlenen van de inkomensvoetstuk is een discretionaire bevoegdheid op grond van de participatiewet. Dit betekent dat het college een individuele inkomensvoetstuk kan verlenen als een persoon voldoet aan de voorwaarden daarvoor.

### *Vast te leggen regels in verordening*

De voetstuk is een inkomensondersteunende maatregel voor mensen die langdurig een laag inkomen hebben en geen uitzicht hebben op inkomensverbetering. De regels gaan over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen 'langdurig' en 'laag inkomen'. Op grond van de 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 inkomensvoetstuk bepaald worden. 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.

Per 1 januari 2015 vervangt de individuele inkomensvoetstuk de langdurigheidstoelag. Het is niet nodig om in deze verordening overgangsrecht op te nemen met betrekking tot eerder verstrekte langdurigheidstoelagen. Artikel 78z van de participatiewet voorziet in algemeen overgangsrecht met betrekking tot de wijzigingen per 1 januari 2015.

Toekenning van het recht op individuele inkomensvoetstuk 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.

## **Toelichting per artikel**

### **Artikel 1 Begripsbepalingen**

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 Pw. In afwijking hiervan wordt ook algemene bijstand voor de beoordeling van het recht op individuele inkomensvoetstuk in aanmerking genomen als inkomen. Bijzondere bijstand kan niet als inkomen in aanmerking worden genomen. Aangezien individuele inkomensvoetstuk een vorm van bijzondere bijstand is, is het niet nodig expliciet te bepalen dat een eerder verstrekte individuele inkomensvoetstuk buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen.

### *Peildatum*

De peildatum is de datum waarop een persoon individuele inkomensvoetstuk aanvraagt. 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 Pw 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 inkomensloeslag aan te vragen, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.

#### *Referteperiode*

Verder is bepaald wat onder de referteperiode moet worden verstaan: een periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum.

### **Artikel 2 Langdurig laag inkomen**

Van belang bij het bepalen wat een langdurig laag inkomen is, is wat onder 'langdurig' en onder 'laag' wordt verstaan.

#### *Laag*

Er is sprake van een langdurig laag inkomen als gedurende de referteperiode het inkomen van belanghebbende of de som van de inkomens van belanghebbende en diens partner niet hoger is dan 110% van de bijstandsnorm.

Voor mensen die een traject in het kader van schulddienstverlening volgen is een bepaling opgenomen die afwijkt van de 110% grens. Mensen met een hoger inkomen hebben in een dergelijke situatie veelal een besteedbaar inkomen dat lager ligt dan de bijstandsnorm. Ook is een bepaling opgenomen die bij herhaalde kwijtschelding van gemeentelijke belasting de verstrekking van de inkomensloeslag mogelijk maakt. Het inkomen en vermogen van iemand die kwijtschelding kreeg voldoen aan de geschetste criteria. Het gaat met name om onroerendzaakbelasting, afvalstoffenheffing en rioolheffing eigenaarsdeel. Dus bijvoorbeeld niet om hondenbelasting.

#### *Langdurig*

De referteperiode is vastgesteld in artikel 1 van deze verordening. Om praktische redenen is er voor gekozen om het inkomen niet gedurende de hele periode van 36 maanden te toetsen, maar dit slechts op 4 momenten te doen (de 1<sup>e</sup> maand, 12<sup>e</sup> maand, 24<sup>e</sup> maand en de 36<sup>e</sup> maand voorafgaande aan de peildatum). Op deze wijze wordt de bewijslast voor belanghebbende verminderd en ontstaat er toch een redelijk beeld over de inkomenssituatie. Bij een vervolgaanvraag wordt gebruik gemaakt van de reeds bekende gegevens en kan belanghebbende volstaan met het verstrekken van het inkomen voorafgaand aan de peilmaand.

Het komt voor dat er sprake is van een wisselend inkomen, waardoor het hanteren van de peilmaanden geen juist beeld geeft. In een dergelijke situatie wordt uitgegaan van het gemiddelde inkomen over 36 maanden. Ook komt het voor dat het hanteren van peilmaanden bij zelfstandigen niet mogelijk is of geen juist beeld oplevert. In een dergelijke situatie wordt individueel bepaald of iemand van een langdurig laag inkomen leeft, en welke bewijsstukken hiervoor overlegd moeten worden.

Een marginale overschrijding van dit lage inkomen moet worden genegeerd. 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 sprake van een meer dan marginale overschrijding van de bijstandsnorm. Er is immers geen sprake van een incidentele geringe overschrijding van de bijstandsnorm of van te verwaarlozen bedragen van enkele eurocenten (zie CRVB:2012:BW0068 en CRVB:2012:BX7178).

### **Artikel 3 en 4 Wie komt wel of niet voor inkomensloeslag 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 inkomensloeslag. Hieruit volgt dat alleen mensen die hier te lande verblijven recht hebben op de inkomensloeslag. Vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven en die voldoen aan het gestelde in artikel 11 lid 2 en 3 recht hebben ook recht op een inkomensloeslag.

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

van een bijzondere vormen 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 inkomensvoet 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 inkomensvoet. In de wet wordt echter aangegeven dat als iemand als gevolg van een eigen 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 inkomensvoet in de vorm van een lening te verstrekken. Een strikte toepassing van de wet, betekent dat er in een dergelijke situatie geen inkomensvoet 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 referentieperiode en in de maand voorafgaand aan de peildatum niet meer is dan 110% van de bijstandsnorm wordt de inkomensvoet wel verleend.

Bij een verblijf in het buitenland tijdens de referentieperiode is het niet objectief vast te stellen of iemand voldoet aan de bepalingen rond langdurig laag inkomen en het al of niet aanwezig zijn van vooruitzicht op inkomensverbetering. Bovendien is het niveau van een buitenlands inkomen niet of nauwelijks te vergelijken met het niveau van een Nederlands inkomen. In de verordening is een bepaling opgenomen, vergelijkbaar met art 13 Pw lid 1 sub e, die recht op inkomensvoet uitsluit bij langdurig verblijf in buitenland tijdens de referentieperiode.

Een tweede mogelijke ontzegging van de voet is het opgelegd krijgen in de referentieperiode van een maatregel o.g.v. de afstemmingsverordening vanaf categorie 3 wegens schending van de arbeidsverplichtingen of de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Een inwoner die zichzelf onvoldoende inspant om zijn inkomenssituatie te verbeteren kan de inkomensvoet voor 1 jaar worden ontzegd afhankelijk van de ernst van de schending. Het weigeren van een baan is voldoende aanleiding tot het tijdelijk weigeren van de inkomensvoet. Ook een zware bestuurlijke boete (> € 340, -) wegens schending van de inlichtingenplicht is voldoende aanleiding tot het ontzeggen van een inkomensvoet voor 1 jaar.

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

Een oudergezin is uitgesloten van de individuele inkomensvoet. Het college heeft voor het gericht inzetten van gemeentelijke armoedegelden een Minimaffectrapportage uit laten voeren. Hieruit blijkt dat eenoudergezin bij de Zwolse armoegrens van 110% van het sociaal minimum een hoger saldo inkomsten minus uitgaven hebben dan de overige onderzochte huishoudtypes. V Een voet na drie jaar beschouwt het college als ongewenst, omdat daarmee niet gericht ondersteund wordt daar waar nodig.

#### **Artikel 5 Hoogte individuele inkomensvoet**

Er is gekozen om de inkomensvoet op jaarbasis vast te stellen op ongeveer 3% van bijstandsnorm voor algemene bijstand. Door de hoogte van de inkomensvoet op 3% van de bijstandsnorm te stellen, beschikt iemand die langdurig van een laag inkomen afhankelijk is over de mogelijkheid tot reserveren voor duurdere uitgaven.

Bij de hoogte van de individuele inkomensvoet wordt onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande, een alleenstaande ouder en gehuwden. Dit verschil is gemaakt op basis van de MER 2018. Omdat het huishoudplaatje van alleenstaande ouders ook al zonder individuele inkomensvoet een positief saldo laat zien, is het bedrag voor alleenstaande ouders lager vastgesteld dan 3% , en wel op € 50.

#### **Gehuwden**

Bij gehuwden moet in het oog worden gehouden dat het recht op individuele inkomensvoet de

gehuwden gezamenlijk toekomt. Worden personen op de peildatum als gehuwden aangemerkt, dan moeten beide gehuwden voldoen aan de voorwaarden. Voldoet één van hen niet aan deze voorwaarden, dan bestaat voor beiden geen recht op individuele inkomenstoelage. 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 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.

#### *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 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 voor individuele inkomenstoelage in aanmerking te komen. Gehuwden moeten immers zowel gezamenlijk als afzonderlijk aan de voorwaarden voldoen.

#### *Indexering*

In het artikel is een indexeringsbepaling opgenomen. Deze bepaling voorkomt dat de verordening telkens opnieuw moet worden vastgesteld, enkel voor indexatie van de bedragen.

#### **Artikel 6. Verzoek**

In de wet staat dat iemand een verzoek voor een individuele inkomenstoelage kan indienen. Om onduidelijkheid te voorkomen over de wijze waarop het verzoek moet worden ingediend, bepaalt 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 verschafft 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 van de wet.

#### **Artikel 7 Hardheidsclausule**

In bijzondere gevallen is het mogelijk voor het college om af te wijken van de regels. Dit betreft de regels over langdurig laag inkomen en die voor een individuele inkomenstoelage wel of niet in aanmerking komen. Over de regels betreffende de hoogte van de individuele-inkomenstoelage kan het college geen afwijkende beslissingen nemen.