

Toelichting op de Verordening Individuele Inkomenstoelage 2019 Hengelo

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 inkomenstoelage de langdurigheidstoelage. Sindsdien 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 persoon voldoet aan de voorwaarden daarvoor, waarbij een toets aan de persoonlijke omstandigheden ten aanzien van zicht op inkomensverbetering moet plaatsvinden.

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 persoon, geen uitzicht hebben op inkomensverbetering (artikel 36, eerste lid, van de wet). Bij verordening moeten regels vastgesteld worden over het verlenen van een individuele inkomenstoelage als bedoeld in artikel 36 van de wet. 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 er geen sprake van een laag inkomen bij een inkomen hoger dan de bijstandsnorm. Daarnaast moet bij verordening de hoogte van de individuele inkomenstoelage bepaald worden.

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven worden hier behandeld.

Artikel 1 Begrippen

Bijstandsnorm

Voor de definitie van het begrip bijstandsnorm kan aansluiting worden gezocht bij artikel 5, onderdeel c, van de wet: de toepasselijke bijstandsnorm (inclusief VT) als bedoeld in paragraaf 3.2 van de wet, verminderd met de op de grond van paragraaf 3.3, door het college vastgestelde verlaging, vermeerderd met de eventuele toegekende aanvullende bijstand op grond van artikel 12 van de wet.

In dat geval moet onder 'bijstandsnorm' ook de zak- en kleedgeldnorm en de kostendelersnorm worden geschaard. Een belanghebbende voldoet dan minder snel aan de voorwaarde van het hebben van een langdurig laag inkomen, omdat deze normen lager zijn dan de reguliere bijstandsnorm.

Referteperiode

De onafgebroken periode van 36 maanden onmiddellijk voorafgaand aan de peildatum. Daarbij is verondersteld dat bij een minimuminkomen na een periode van drie jaar niet of nauwelijks nog sprake is van

reserveringsruimte. Ook het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) is van mening dat na drie jaar de reserveringsmogelijkheden minimaal worden.

Peildatum

De peildatum is de datum waarop de belanghebbende een individuele inkomenstoelage aanvraagt. De peildatum komt meestal overeen met de meldingsdatum. De peildatum kan in ieder geval niet vóór de dag liggen waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om de individuele inkomenstoelage aan te vragen, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Dit volgt uit artikel 44, eerste lid, van de wet en de jurisprudentie daarover.

Inkomen

Met inkomen wordt bedoeld het inkomen zoals bedoeld in artikel 32 van de wet. 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, geldt dit dus ook voor de individuele inkomenstoelage. Anders krijg je het ongewenste effect dat er geen recht op individuele inkomenstoelage bestaat, omdat er sprake is van een inkomen boven de toepasselijke bijstandsnorm.

Met de toepassing van een inkomstenvrijlating worden mensen met een uitkering gestimuleerd een gehele of gedeeltelijke baan te accepteren. Om het doel van deze inkomstenvrijlating niet ongedaan te maken wordt de toepassing van de inkomstenvrijlating eveneens niet tot het inkomen gerekend bij de vaststelling van het recht op een individuele inkomenstoelage.

Artikel 2 Indienen verzoek

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 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 langdurig een 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.

Bij vreemdelingen die aansluitend op een asielpcedure een status krijgen en op grond daarvan gelijkgesteld worden met een Nederlander, telt de volledige asielpcedure mee voor de referteperiode. Gedurende de asielpcedure wordt de vreemdeling geacht een laag inkomen te hebben gehad. Dit betekent dat statushouders die aan de voorwaarden voldoen in aanmerking komen voor de individuele inkomenstoelage. Er is in de Participatiewet geen rechtsgrond opgenomen om de statushouders uit te sluiten.

Laag inkomen

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan de bijstandsnorm inclusief VT. Dit hoeft niet een inkomen uit een bijstandsuitkering te zijn. Ook belanghebbenden die een inkomen uit of in verband met arbeid hebben dat gelijk is of lager is dan de voor hen toepasselijke bijstandsnorm, komen voor de toeslag in aanmerking.

Als in de referteperiode een besluit tot toekenning bijstand op grond van artikel 54 van de wet wordt herzien of ingetrokken, dan mag er van uit worden gegaan dat er geen sprake is van een laag inkomen. Immers belanghebbende heeft enige tijd meer ontvangen dan is toegestaan. Echter als de inkomsten tijdens de referteperiode zijn verrekend of zijn teruggevorderd en ingevorderd voor de peildatum, kan er wel recht bestaan. Per saldo is er namelijk niet te veel bijstand verstrekt.

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

Voorbeelden

Een paar voorbeelden van hoe om te gaan met een marginale overschrijding van de bijstandsnorm:

Indien het inkomen van een belanghebbende gedurende (een deel van) de referteperiode de toepasselijke bijstandsnorm maandelijks met € 5,00 tot € 8,00 te boven gaat, 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 in de referteperiode voorkomende incidentele geringe overschrijding van de bijstandsnorm of van te verwaarlozen bedragen van enkele eurocenten.

(<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2012:BX7178>)

Echter, het enkele feit dat het netto-inkomen van een belanghebbende in enig jaar – kennelijk uitsluitend als gevolg van belastingheffing en/of vakantietoelage – enkele euro's hoger uitvalt dan de in dat jaar van toepassing zijnde bijstandsnorm inclusief toeslag, staat niet aan toekenning van een individuele inkomenstoelage in de weg.

(<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2008:BE8918>)

Bovendien staat het enkele feit dat het netto-inkomen van een belanghebbende in bepaalde maanden binnen de referteperiode – kennelijk uitsluitend als gevolg van een technisch verschil in berekeningswijze in het bruto-nettotraject – enkele euro's hoger uitvalt dan de voor hem geldende bijstandsnorm, niet in de weg aan toekenning van een individuele inkomenstoelage

(<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2011:BP5532>)

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. Indien de belanghebbende in de referteperiode meerdere partners heeft gehad, dienen de inkomsten en het vermogen van die partners dus ook te worden meegenomen bij de beoordeling van het recht op individuele inkomenstoelage.

Artikel 4 Rechthebbenden

Recht op een individuele inkomenstoelage

De criteria die in het eerste lid, in de onderdelen a tot en met e staan genoemd, zijn de criteria die ook in artikel 36 van de wet zijn benoemd.

Uit onderdeel d vloeit voort dat er naast de vaste criteria ook een individuele toets plaatsvindt. Het college moet beoordelen of er, gelet op de individuele omstandigheden van de persoon, uitzicht is op inkomensverbetering. Tot die omstandigheden worden in ieder geval de krachten en bekwaamheden gerekend en de inspanningen die belanghebbende heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.

De krachten geven aan wat de belastbaarheid is van een persoon, zowel fysiek als psychisch. Bij bekwaamheden gaat het om welke kennis en vaardigheden een persoon heeft.

Bij deze beoordeling kunnen de volgende, individuele aspecten betrokken worden:

- medische, psychische en sociale omstandigheden;
- opleidingsniveau;
- werkervaring;
- gevolgde trajecten, gericht op participatie en arbeidsinschakeling.

Bij de beoordeling of een belanghebbende voldoende inspanningen heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen, wordt bekeken in hoeverre iemand de opgelegde arbeidsverplichtingen is nagekomen en meewerkt aan opgelegde re-integratieverplichtingen.

Een opgelegde maatregel in de laatste 12 maanden van de referteperiode van 10% of meer kan worden betrokken bij deze beoordeling. Dit geldt tevens voor het schenden van de inlichtingenplicht in de laatste 12 maanden van de referteperiode in verband met het niet doorgeven van inkomsten uit arbeid.

Minimumleeftijd

De minimumleeftijd voor het recht op een inkomenstoeslag is 21 jaar. Iemand is immers vanaf een leeftijd van 18 jaar voor de bijstand een zelfstandig rechtssubject.

Uitsluitingsgronden

In artikel 11 van de wet wordt aangegeven wie recht hebben op bijstand. Dit artikel is eveneens van toepassing op de verstrekking van de inkomenstoeslag. Hieruit volgt dat alleen mensen die op de peildatum hier te lande verblijven recht hebben op de individuele inkomenstoeslag. Vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven en die voldoen aan het gestelde in artikel 11 lid 2 en 3 van de wet hebben ook recht op een inkomenstoeslag. 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 inkomenstoeslag. Dus bijvoorbeeld geen recht op inkomenstoeslag voor een persoon die op de peildatum gedetineerd is. De wet eist ook het ontbreken van voldoende krachten en bekwaamheden om de inkomenssituatie structureel te verbeteren.

Uitsluitingsgronden die zich tijdens de referteperiode voordoen belemmeren de aanspraak op individuele inkomenstoeslag niet.

Verblijf buitenland gedurende de referteperiode

Indien de periode van 36 maanden door een kort verblijf in het buitenland wordt onderbroken, staat dat toekenning van de individuele inkomenstoeslag niet in de weg. Wanneer het verblijf in het buitenland het gestelde in artikel 13, eerste lid, onder e van de wet (de gebruikelijke vakantieduur) overschrijdt, is dit geen reden om het verzoek om individuele inkomenstoeslag af te wijzen. Wel dient over deze periode aangetoond te worden, dat men geen hoger inkomen heeft genoten, dan de toepasselijke bijstandsnorm.

Peildatum vermogenstoets

Eén van de voorwaarden om voor de inkomenstoeslag in aanmerking te komen is dat een belanghebbende voldoet aan de vermogensbepalingen. Met het oog op de vermogenstoets wordt het vermogen in aanmerking genomen waarover de belanghebbende op de peildatum beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Hiermee

wordt een praktische oplossing geboden met betrekking tot de vermogenstoets. Deze wordt toegepast met betrekking tot het vermogen op de peildatum, zodat niet hoeft te worden nagegaan of een belanghebbende op geen enkel moment tijdens de referentieperiode over vermogen heeft beschikt boven de vermogensgrens. Wanneer uit voorhanden zijnde gegevens blijkt dat in de referentieperiode over een aanzienlijk vermogen is beschikt, te weten hoger dan de toegestane vermogensvrijlating, bestaat er geen recht op de individuele inkomensvoet. Bijvoorbeeld een vergoeding voor immateriële schade.

(<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2007:BA5166>)

In de wet worden voor eigenwoningbezit vermogensvrijlatingen genoemd (artikel 34, tweede lid, onder d van de wet). 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 eigenwoningbezit meer vermogen heeft dan toegestaan en het duidelijk is dat het inkomen in de referentieperiode niet meer is dan de bijstandsnorm wordt de inkomensvoet wel verleend. Voor het bepalen van de waarde van de woning wordt de WOZ waarde aangehouden.

Artikel 5 Hoogte individuele inkomensvoet

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

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 van artikel 36, eerste lid, van de wet. Voldoet een van hen niet aan deze voorwaarden, dan bestaat voor beiden geen recht op individuele inkomensvoet.

(<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2010:BN2529>)

Niet-rechthebbende partner

Is een van de echtgenoten uitgesloten van het recht op individuele inkomensvoet, anders dan vanwege het niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 36, eerste lid, van de wet, dan komt de rechthebbende partner wel in aanmerking voor een individuele inkomensvoet. Het gaat hier om een partner die op een van de in artikelen 11 of 13, eerste lid, van de wet genoemde gronden geen recht heeft op bijstand. Voorbeelden hiervan zijn: rechtmatig verblijf in Nederland, detentie etc.

Omdat belanghebbende wel beschouwd dient te worden als gehuwde, dient het gezinsinkomen te worden getoetst aan de norm van artikel 21 onderdeel b wet. Ook het inkomen en vermogen van de niet rechthebbende echtgenoot zal aan de eis van artikel 36 van de wet moeten voldoen.

Als slechts één partner recht heeft op individuele inkomensvoet, komt deze rechthebbende partner in aanmerking voor een individuele inkomensvoet naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden.

Artikel 7 Uitzicht op inkomensverbetering

Studenten

Studenten tot 27 jaar zijn uitgesloten van de individuele inkomenstoelage omdat zij worden geacht zicht te hebben op inkomensverbetering binnen afzienbare tijd na beëindiging van hun studie. Dit betekent dat een belanghebbende die reeds 2 jaar geleden zijn studie heeft beëindigd in beginsel ook niet in aanmerking komt voor een individuele inkomenstoelage. Gedurende de gehele referentieperiode dient de aanvrager geen student te zijn geweest. De enkele stelling dat belanghebbende zijn/haar opleiding nog enkele jaren in beslag zal nemen en zij daardoor langdurig van een te laag inkomen moet rondkomen, kan niet worden aangemerkt als een bijzondere omstandigheid om alsnog in aanmerking te komen voor een individuele inkomenstoelage. (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2018:665>)

Schuldregeling/WSNP

Als het besteedbare inkomen van belanghebbende door het doorlopen van een schuldregeling of WSNP-traject tijdelijk op of onder bijstandsniveau is, wordt die belanghebbende geacht zicht te hebben op inkomensverbetering. Immers, als de schulden zijn afgelost of het schuldentrajec is afgesloten wordt het daadwerkelijk besteedbare inkomen weer hoger.