

## Toelichting

### Verordening individuele inkomenstoelage Gemert-Bakel 2020

#### 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. 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.

#### *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 Participatiewet). Bij de verordening moeten regels vastgesteld worden over het verlenen van een individuele inkomenstoelage 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 inkomenstoelage 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.

#### *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 inkomenstoelage 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 inkomenstoelage 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 toelage.

#### *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 12 maanden voorafgaand aan de peildatum voor de gehuwden met tot last komende kinderen en de alleenstaande ouder met tot zijn/haar last komende kinderen en een periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum voor de alleenstaande en gehuwden zonder tot hun last komende kinderen.

### **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 (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. De referentieperiode bedroeg tot 1 januari 2009 vijf jaar. Vanaf deze datum hebben de gemeente de vrijheid de duur van de referentieperiode zelf vast te stellen. Uitgegaan wordt van een periode van 3 jaar. In het kader van preventie van armoede onder kinderen wordt de referentieperiode een periode van 12 maanden voorafgaand aan de peildatum voor de gehuwden met tot last komende kinderen en de alleenstaande ouder met tot zijn/haar last komende kinderen. Voor de alleenstaande en gehuwden zonder tot hun last komende kinderen blijft de referentieperiode 36 maanden voorafgaand aan de peildatum.

#### *Laag inkomen*

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 110% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Om twee redenen is er voor gekozen om de toepasselijke bijstandsnorm vast te leggen gerelateerd aan de drie begrippen; gezin, alleenstaande ouder en alleenstaande (artikel 4 a, b en c van de wet) met daarbij een aan het begrip gerelateerde norm.

Eerste reden is dat op 1-1-2015 de alleenstaande ouder norm is vervallen. Het inkomen alleenstaande ouders in de bijstand bestaat uit de norm alleenstaande plus een kindgebonden budget. Het kindgebonden budget wordt door de belastingdienst uit gekeerd. Laag inkomen sec uitdrukken in toepasselijke bijstandsnorm zou leiden tot uitsluiting van alleenstaande ouders voor een individuele inkomenstoelage.

De tweede reden is de uitvoerbaarheid.

Met ingang van 1-1-2015 is de systematiek van de kostendelersnorm ingevoerd. De kostendelersnorm is van toepassing op de bijstandsgerechtigde die met een of meerdere personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft.

De vraag of het inkomen van een persoon gedurende de referteperiode 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 referteperiode de toepasselijke bijstandsnorm maandelijks met ongeveer € 5 of meer te boven, dan is geen sprake meer van een 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.<sup>2</sup>

In afwijking van het eerste lid van artikel 3 wordt het percentage, gedurende maximaal 24 maanden, verhoogd naar 130% van de toepasselijke bijstandsnorm indien een persoon, met een eerder vastgesteld recht op de individuele inkomensloeslag, werk heeft aanvaard waardoor het recht op bijstand is beëindigd. Hierdoor wordt armoedeval na aanvaarding werk voorkomen.

#### Artikel 4. Hoogte individuele inkomensloeslag

Bij de hoogte van de individuele inkomensloeslag 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 inkomensloeslag 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 inkomensloeslag.<sup>3</sup>

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

Door de individuele inkomensloeslag af te leiden van de bijstandsnormen is indexering niet aan de orde. Door de wijziging van de normsystematiek is er geen norm alleenstaande ouder meer. De 20% toeslag in verband met het niet kunnen delen van kosten wordt opgenomen in de basisnormen: de norm voor alleenstaande wordt 70% (i.p.v. 50%), die voor alleenstaande ouder 90% ( ipv 70%). (Tk 2013-2014. 33 801, nr 3 p 58 (memorie van toelichting)

Recht op individuele inkomensloeslag (normen 1-1-2020) 110% toepasselijke bijstandsnorm voor gehuwden, alleenstaande ouders en alleenstaanden 120% bij regeling werktoeslag.		Toeslag en referteperiode	
Toepasselijke bijstandsnorm IIT		Toeslag 38% van de toepasselijke bijstandsnorm	Referteperiode
Gehuwden met tot hun last komende kinderen	100%		1 jaar
Gehuwden	100%		3 jaar
Alleenstaande ouders	90% van		1 jaar
Alleenstaande	70% van		3 jaar

<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.

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

