

Verordening

De raad van de gemeente West Betuwe;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 5 november 2019,

gelet op artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel b, en tweede lid, en artikel 36 van de Participatiewet;
gelet op artikel 147, lid 1 van de Gemeentewet;

besluit:

vast te stellen de **Verordening individuele inkomenstoelage gemeente West Betuwe 2020**

Artikel 1. Begrippen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. inkomen: totaal van het inkomen, bedoeld in artikel 32 van de Participatiewet, en de algemene bijstand;
- b. peildatum: de dag waarop het recht op individuele inkomenstoelage ontstaat, voor zover deze dag niet ligt voor de dag waarop de belanghebbende zicht heeft gemeld om individuele inkomenstoelage aan te vragen;
- c. referteperiode: periode van drie jaar voorafgaand aan de peildatum;
- d. bijstandsnorm: de van toepassing zijnde bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5 onderdeel c, juncto paragraaf 3.2 exclusief artikel 19a en 22a Participatiewet.

Artikel 2. Indienen verzoek

Een verzoek als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet, wordt ingediend door middel van een door het college vastgesteld formulier.

Artikel 3. Voorwaarden individuele inkomenstoelage

De aanvrager heeft een langdurig laag inkomen als bedoeld in artikel 36, eerste lid van de Participatiewet als gedurende de referteperiode het in aanmerking te nemen inkomen niet hoger is dan 120% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomenstoelage

1. Een individuele inkomenstoelage bedraagt per kalenderjaar:
 - a. voor alleenstaanden 40% van de bijstandsnorm bedoeld in artikel 21, onder a, van de Participatiewet;
 - b. voor alleenstaande ouders: 40% van 90% van de bijstandsnorm bedoeld in artikel 21, onder b, van de Participatiewet;

- c. voor gehuwden: 40% van de bijstandsnorm bedoeld in artikel 21, onder b, van de Participatiewet.
2. Als één van de gehuwden is uitgesloten van het recht op individuele inkomensvoetlag ingevolge de artikelen 11 of 13, eerste lid, van de Participatiewet, komt de rechthebbende echtgenoot in aanmerking voor een individuele inkomensvoetlag naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden.
3. Voor toepassing van het eerste en tweede lid is de situatie op de peildatum bepalend.

Artikel 5. Hardheidsclausule

Het college kan in bijzondere gevallen artikel 2 en 4 buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van belanghebbende leidt tot onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 6. Inwerkingtreding en intrekking oude verordening

1. Deze verordening treedt in werking de dag volgend op die van de bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2020.
2. Met ingang van 1 januari 2020 vervallen de 'Verordening individuele inkomensvoetlag Participatiewet 2015 gemeente Geldermalsen' en de 'Verordening individuele inkomensvoetlag Participatiewet 2015 gemeente Neerijnen'.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 17 december 2019 nummer 13A.

De griffier,

de voorzitter,

Toelichting

Algemene toelichting

Op grond van artikel 8 van de Participatiewet moet de gemeenteraad bij verordening regels stellen voor de individuele inkomenstoelage.

Vanwege de nieuw gevormde gemeente West Betuwe wordt de nieuwe verordening individuele inkomenstoelage West Betuwe 2020 vastgesteld, onder intrekking van de verordeningen individuele inkomenstoelage van de voormalige gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal.

Algemene overwegingen

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. Sinds 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.

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 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 120% 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 referteperiode. Dit is bijvoorbeeld het geval indien gehuwden individuele inkomenstoelag 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 inkomenstoelag 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 inkomenstoelag ook in aanmerking genomen als inkomen. Bijzondere bijstand kan niet als inkomen in aanmerking worden genomen. Aangezien individuele inkomenstoelag een vorm van bijzondere bijstand is, is het niet nodig expliciet te bepalen dat een eerder verstrekte individuele inkomenstoelag buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen. Het wordt niet wenselijk geacht een eerder verstrekte individuele inkomenstoelag in aanmerking te nemen als inkomen, omdat dit het ongewenst effect kan hebben dat een persoon geen recht op een individuele inkomenstoelag heeft omdat hij een te hoog inkomen heeft gehad in de referteperiode vanwege een eerder verstrekte toeslag. Wat voor een eerder verstrekte individuele inkomenstoelag geldt, dat geldt ook voor een eerder verstrekte langdurigheidstoelag op grond van de WWB zoals die luidde vóór 1 januari 2015.

Peildatum

De peildatum is de datum waarop een persoon individuele inkomenstoelag 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 inkomenstoelag 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.

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'.

Artikel 2. Indienen verzoek

De Wet maatregelen WWB heeft artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet dusdanig gewijzigd dat een persoon 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 persoon, 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. Voorwaarden Individuele Inkomenstoelage

In dit artikel worden de voorwaarden vastgelegd om in aanmerking te komen voor de individuele inkomenstoelage. Deze zijn grotendeels gebaseerd op artikel 36 van de Participatiewet. De gemeente dient vast te leggen wat wordt verstaan onder een 'laag inkomen'. Het inkomensbegrip is vastgelegd in artikel 1. Artikel 3 stelt de inkomensgrens vast op 120% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm. Het college kan nadere regels stellen voor het begrip 'geen uitzicht op inkomensverbetering'. Op grond van artikel 8 lid 1 onder b van de Participatiewet is dit een onderdeel dat niet in de verordening hoeft te worden geregeld. Om beleidsregels mogelijk te maken is in lid 2 van dit artikel een grondslag opgenomen om nadere regels op te stellen. Te denken valt aan bijvoorbeeld studenten (die over het algemeen een goed arbeidsmarktperspectief hebben) en personen die in de referteperiode onvoldoende hebben gedaan om aan hun re-integratieverplichtingen te voldoen (bijvoorbeeld op grond van de participatiewet of enige andere sociale verzekeringswet).

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 en bedraagt drie jaar.

Laag inkomen

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 120% van de toepasselijke bijstandsnorm.

De vraag of het inkomen van een persoon gedurende de referentieperiode niet hoger is dan het langdurig lage inkomen van 120% van de toepasselijke bijstandsnorm, zal niet al te rigide mogen worden beoordeeld. Een marginale overschrijding van dit lage inkomen moet worden genegeerd.¹ Gaat het inkomen van een persoon gedurende (een deel van) de referentieperiode 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.²

Artikel 4. Hoogte individuele inkomenstoelage

Bij de hoogte van de individuele inkomenstoelage 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 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. 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.

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.

De verordeningen van de voormalige gemeenten Geldermalsen en Neerijnen worden ingetrokken, onder vaststelling van de nieuwe verordening individuele inkomenstoelage gemeente West Betuwe 2020 voor de nieuwe gemeente West Betuwe. De gemeente Lingewaal was onderdeel van de gemeenschappelijke regeling Avres. Het Algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling WVS de Avelingen Groep heeft de Verordening individuele inkomenstoelage Participatiewet Avres 2016 vastgesteld. Deze verordening wordt niet ingetrokken, maar komt voor inwoners van de voormalige gemeente Lingewaal te vervallen na de uittreding van Avres.

¹ 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.

² (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.