

VERORDENING INDIVIDUELE INKOMENSTOESLAG HELMOND 2015

De raad van de gemeente Helmond;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 28 oktober 2014;
gelet op artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel b, en tweede lid, van de Participatiewet;

Besluit :

- I. vast te stellen de verordening individuele inkomenstoelage Helmond 2015;
- II. in te trekken verordening langdurigheidstoelage Helmond 2013.

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: datum waartegen een persoon individuele inkomenstoelage aanvraagt;
- c. referteperiode: periode van vijf jaar voorafgaand aan de peildatum.

Artikel 2 Indienen verzoek

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

Artikel 3 Langdurig laag inkomen

1. Een persoon 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 100% van de toepasselijke bijstandsnorm;
2. De toepasselijke bijstandsnorm bedraagt voor toepassing van lid 1;
 - a. voor gehuwden de norm genoemd in artikel 21 onder b van de wet (exclusief de vakantietoelage);
 - b. voor alleenstaande ouder 90% van de norm genoemd in artikel 21 onder b van de wet (exclusief de vakantietoelage);
 - c. voor alleenstaande 70% van de norm genoemd in artikel 21 onder b van de wet (exclusief de vakantietoelage).
3. Voor de toepassing van het eerste lid en tweede lid blijven tijdens de referteperiode ontvangen netto inkomsten boven 100 procent van de bijstandsnorm tot een bedrag van € 3.820,00 buiten beschouwing.

Artikel 4 Hoogte individuele inkomenstoelage

1. De individuele inkomenstoelage wordt gebaseerd op de bijstandsnorm per 1 januari van het betreffende kalenderjaar en bedraagt afgerond op hele euro's:
 - a. Voor gehuwden; 38% van de bijstandsnorm genoemd in artikel 21 onder b van de wet;
 - b. Voor een alleenstaande ouder; 38% van 90% van de bijstandsnorm genoemd in artikel 21 onder b van de wet;
 - c. Voor een alleenstaande; 38% van 70% van bijstandsnorm genoemd in artikel 21 onder b van de wet;
2. Als één van de gehuwden is uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoelage ingevolge de artikelen 11 of 13, eerste lid, van de Participatiewet, komt de rechthebbende echtgenoot in aanmerking voor een individuele inkomenstoelage 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 Nadere uitvoeringsregels

1. Het college kan bij uitvoeringsbesluit nadere regels stellen in het belang van een zorgvuldige uitvoering van deze verordening.
2. Het college stelt in ieder geval beleidsregels vast die aangeven wanneer sprake is van "geen uitzicht op inkomensverbetering" waarbij rekening gehouden wordt met de krachten en bekwaamheden van de persoon en de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.

Artikel 6 Hardheidsclausule

1. In alle gevallen waarin deze verordening niet voorziet, beslist het college.
2. Het college kan in bijzondere gevallen ten gunste van de belanghebbende afwijken van de bepalingen in deze verordening indien strikte toepassing daarvan leidt tot onbillijkheden van overwegende aard.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt na bekendmaking in werking op 1 januari 2015.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 2 december 2014.

De voorzitter,

de griffier

Mevr. P.J.M.G. Blanksma – van den Heuvel

Mr. J.P.T.M. Jaspers

Toelichting

Verordening individuele inkomenstoelage Helmond 2015

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 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 100% 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.

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 artikel 78z van de Participatiewet voorziet in algemeen overgangsrecht met betrekking tot de wijzigingen in de Participatiewet als gevolg van de inwerkingtreding van de Invoeringswet Participatiewet en de Wet maatregelen WWB op 1 januari 2015. De individuele inkomenstoelage en voorheen de langdurigheidstoelage worden immers toegekend tegen een peildatum. Zaken die na de peildatum gebeuren hebben geen betekenis voor het recht op een dergelijke toelage. Wie op een datum gelegen vóór 1 januari 2015 op basis van de toepasselijke verordening recht had op langdurigheidstoelage, behoudt dat onverkort, ongeacht of hij voldoet aan de voorwaarden die per 1 januari 2015 zijn gesteld in artikel 36 van de Participatiewet en deze verordening. Toekenning van het recht op individuele inkomenstoelage 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.

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

Peildatum

De peildatum is de datum waartegen een persoon individuele inkomenstoeslag 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 inkomenstoeslag 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 60 maanden (vijf jaar) 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 inkomenstoeslag kan indienen. Voorheen was de langdurigheidstoeslag 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 inkomenstoeslag 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. Een referentieperiode van 5 jaar, zoals artikel 36 WWB (tekst tot 1-1-2009) voorschreef wordt in deze verordening gehandhaafd. De beste remedie tegen armoede is werk. Het (arbeidsmarkt)beleid is erop gericht mensen –en zeker jonge mensen– zo snel mogelijk toe te leiden naar werk. Handhaving van de referentieperiode van 5 jaar sluit aan bij dit uitgangspunt.

Laag inkomen

Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 100% 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 met ingang van 1-1-2015 de alleenstaande ouder norm te vervallen. Het inkomen alleenstaande ouders in de bijstand bestaat uit de norm alleenstaande plus een kindgebonden budget. Het kindgebonden budget wordt door de belastingdienst uitgekeerd. Laag inkomen sec uitdrukken in toepasselijke bijstandsnorm zou tot uitsluiting van de individuele inkomenstoelage van alleenstaande ouders leiden.

De tweede reden is de uitvoerbaarheid.

Met ingang van 1-1-2015 wordt 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 kostendelersnorm wordt berekend middels een formule:

$$\frac{(40\% + A \times 30\%)}{A} \times B$$

A

A: het totaal aantal personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en meetellen voor de kostendelersnorm.

B de rekensom, ofwel de toepasselijke gehuwendennorm.

Uitvoering van deze systematiek voor het bepalen van een laag inkomen is administratief belastend voor de uitvoering.

Gelet op deze twee redenen is voor het benoemen van de toepasselijke bijstandsnorm gekozen.

De vraag of het inkomen van een persoon gedurende de referentieperiode niet hoger is dan het langdurig lage inkomen van 100% van de toepasselijke bijstandsnorm, zal niet al te rigide mogen worden beoordeeld.

Een uitzondering geldt voor tijdens de referentieperiode ontvangen netto inkomsten boven 100% van de bijstandsnorm tot een bedrag van € 3.820,00. Het bedrag van € 3.820,00 vloeit voort uit de vrijlating ingevolge artikel 31 lid 2 aanhef en onder K van de Participatiewet. Deze kostenvergoeding voor het verrichten van vrijwilligerswerk bedraagt, peildatum 1 juli 2014 € 764,-- per jaar.

De keuze voor deze definitie van 'langdurig, laag inkomen' is genomen omdat een belanghebbende met een inkomen op het minimumniveau krachtens een andere regeling dan de WWB toch in aanmerking kan komen voor het recht op een individuele inkomenstoelage ook al zou ten gevolge van een iets andere berekeningssystematiek en/of afrondingsverschillen er netto een iets hogere uitkering worden ontvangen dan de bijstandsnorm. Het bedrag van € 3.820,-- boven 100% van de bijstandsnorm gedurende de referentieperiode vangt dit soort kleine verschillen op.

Een bedrag aan netto inkomsten tot € 3.820,-- boven 100% van de bijstandsnorm gedurende de referentieperiode maakt ook dat iemand wegens werkaanvaarding een korte periode een inkomen boven bijstandsniveau heeft gehad, niet zonder meer zijn recht op individuele inkomenstoelage kwijt is. Een dergelijk gevolg zou namelijk een negatieve prikkel zijn bij het aanvaarden van werk. Dit geldt temeer als een belanghebbende geen of maar weinig zekerheid heeft over de duur van het werk.

Artikel 4 Hoogte individuele inkomenstoeslag

Bij de hoogte van de individuele inkomenstoeslag 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 inkomenstoeslag 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 inkomenstoeslag.¹

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

Door de individuele inkomenstoeslag 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)

Individuele inkomenstoeslag (peildatum normen 1-1-2014)		
Toepasselijke bijstandsnorm		38%
Gehuwden	€ 1354,54	€ 515,--
Alleenstaande ouders	90% € 1354,54	€ 463,--
Alleenstaande	70% € 1354,54	€ 360,--

¹ CRvB 13-07-2010, nr. 08/2345 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN2529.