

# Toelichting

## ***Algemeen***

Op grond van artikel 8 lid 1 onderdeel d WWB dient de gemeenteraad vanaf 1 januari 2009 bij verordening regels vast te leggen met betrekking tot het verlenen van een langdurigheidstoeslag. Deze regels dienen in ieder geval betrekking te hebben op de hoogte van de langdurigheidstoeslag en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen langdurig, laag inkomen en gebrek aan arbeidsmarktperspectief, zoals die in artikel 36 lid 1 WWB worden gebruikt.

## ***Artikelgewijs***

### **Artikel 1**

Begrippen die in de WWB voorkomen hebben in deze verordening dezelfde betekenis als in de WWB. Zo betekent "bijstandsnorm" op grond van artikel 5 onder c. van de WWB de op de belanghebbende van toepassing zijnde norm inclusief vakantiegeld en inclusief eventuele verhogingen of verlagingen. Ten aanzien van een aantal begrippen die als zodanig niet in de WWB zelf staan is een definitie gegeven in deze verordening.

Met betrekking tot het begrip 'inkomen' is een van de WWB afwijkende definitie opgenomen. Nu de wetgever de gemeenteraad opdracht gegeven om in de verordening regels te geven met betrekking tot het begrip 'langdurig, laag inkomen', is de gemeenteraad bevoegd om dit begrip voor de toepassing van artikel 36 lid 1 WWB nader te definiëren. Met de gebruikte definitie wordt aangesloten bij de in de bestaande uitvoeringspraktijk gehanteerde (en ook door de wetgever bedoelde) invulling van het begrip inkomen in artikel 36 lid 1 WWB.

### **Artikel 2**

Een referteperiode van 5 jaar, zoals artikel 36 WWB (tekst tot 1-1-2009) voorschreef, werd door gemeenten veelal als te lang ervaren. Nadat een belanghebbende 3 jaar op een minimum inkomen zijn aangewezen is er over het algemeen niet veel reserveringsruimte over. Daarom wordt hier een termijn van 3 jaar aangehouden. Dit sluit ook aan bij de impliciet door de wetgever gegeven termijn.

De minimumleeftijd is immers door de wetgever teruggebracht van 23 naar 21 jaar. Een belanghebbende is immers (normaal gesproken) vanaf zijn 18e voor de WWB een zelfstandig rechtssubject.

Het begrip 'laag inkomen' wordt ingevuld als een inkomen dat in elke maand in de referteperiode niet hoger is dan de bijstandsnorm. Onder bijstandsnorm wordt op grond van de wettelijke definitie (artikel 5 onder c WWB) verstaan de op de belanghebbende van toepassing zijnde norm vermeerderd of verminderd met de voor hem van toepassing zijnde gemeentelijke verhoging of verlaging.

Door toevoeging van het tweede lid is duidelijk dat een belanghebbende met een inkomen op het niveau van het sociaal minimum krachtens een andere regeling dan de WWB toch in aanmerking kan komen voor het recht op langdurigheidstoeslag, ook al zou ten gevolge van een iets andere berekeningssystematiek en/of afrondingsverschillen er netto een iets hogere uitkering worden ontvangen dan de bijstandsnorm. Te denken valt aan de minimum-uitkeringen ingevolge de Anw, loaw, loaz, Wajong, WW (al dan niet plus TW), WAO/WIA (al dan niet plus TW), ZW (al dan niet plus TW). Indien deze uitkeringen door de wetgever bewust zijn verhoogd tot bedragen boven het sociaal minimum, zoals bijvoorbeeld met de volledige WAO-uitkering is gebeurd, heeft

dit lid uiteraard geen gelijkstellende werking. Eventuele andere inkomsten van de belanghebbende (bijvoorbeeld uit alimentatie) blijven wel van belang.

Ook is gelijkstelling uiteraard niet aan de orde, indien de concrete bijstandsnorm voor een belanghebbende vanwege het gemeentelijke toeslagen- en verlagingenbeleid lager zou zijn dan de maximaal mogelijke bijstandsnorm voor een alleenstaande, voor een alleenstaande ouder respectievelijk voor gehuwden, al naar gelang de situatie van belanghebbende. Zo kan het bijvoorbeeld zo zijn dat een belanghebbende wel een Wajong-uitkering heeft op het sociaal minimum voor een alleenstaande, maar dat de voor betrokkene geldende bijstandsnorm in feite 10% lager ligt omdat hij bij derden (bv. ouders) inwoont. Deze persoon ontvangt aan netto inkomsten per maand circa € 125,00 meer dan de voor hem geldende bijstandsnorm. Een langdurigheidstoelage is dan niet aan de orde.

Er is niet voor gekozen om het recht op langdurigheidstoelage ook toe kennen bij een inkomen boven bijstandsniveau. Hierdoor zou de doelgroep, in combinatie met de kortere referentieperiode, te zeer worden vergroot, terwijl juist bij deze groep het correct vaststellen van het inkomen over een periode van drie jaar niet eenvoudig zal zijn. Verder is het de vraag, of bij een hogere inkomensgrens de leeftijdsgrens van 65 jaar, die wel wenselijk is, juridisch nog stand zou kunnen houden omdat in dat geval strijdig is met het verbod op leeftijdsdiscriminatie zoals dat is vastgelegd in artikel 26 van Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.

Overigens is het op enig moment in de referentieperiode hebben van vermogen boven de vrijlatingen van de wet grond om de langdurigheidstoelage te weigeren. Dit volgt reeds uit de wet zelf en de interpretatie van de Centrale Raad van Beroep, en hoeft dus niet afzonderlijk in de verordening te worden geregeld.

### **Artikel 3**

Het criterium 'inkomsten uit arbeid in het recente verleden' wordt onacceptabel geacht voor de beoordeling of er voor het heden of de toekomst arbeidsmarktperspectief aanwezig is. Daarom is dit criterium ook in deze verordening geschrapt. Er is nu sprake van het criterium 'perspectief op inkomstenverbetering' hetgeen op hetzelfde neerkomt.

Het mag echter niet (deels of mede) aan een belanghebbende zelf te wijten zijn dat hij geen arbeid heeft verricht. Anders zou de langdurigheidstoelage kunnen werken als een bonus voor inactiviteit.

Daarom is ook vastgelegd dat er gedurende de referentieperiode geen sprake mag zijn van het verwijtbaar niet nakomen van arbeids- en/of re-integratieverplichtingen. Dit criterium is ontleend aan uitvoeringsbeleid van artikel 36 lid 1 onderdeel c WWB (tekst tot 1-1-2009) zoals dat door de Centrale Raad van Beroep acceptabel wordt geacht (zie bijvoorbeeld CRvB 04-09-2007, nr. 06/4249 WWB).

Met arbeids- en/of re-integratieverplichtingen zijn bedoeld de verplichtingen bedoeld in artikel 9 eerste lid onderdeel a en b van de wet.

Overigens is er in de verordening wel sprake van een versoepeling ten opzichte van de praktijk tot en met 2008. Voorheen leidde een maatregel, hoe gering ook, tot het volledig opnieuw starten van de referentieperiode van 5 jaar. Dat werd in de praktijk vaak als een te strenge beoordeling (naast het opleggen van een maatregel) beschouwd. Doorwerking langer dan twee jaar van een maatregel op het recht op de langdurigheidstoelage werd algemeen als onrechtvaardig beoordeeld. Deze verordening regelt nu, dat een ongewenste gedraging in de 24 maanden voorafgaand aan de peildatum één jaar kan doorwerken op het recht.

Het recht op de langdurigheidstoelage wordt één jaar verspeeld. Het is de bedoeling dat 12 maanden daarna wel weer recht bestaat bij verbetering van het gedrag.

Mocht er echter in het jaar waarin geen recht was op basis van verwijtbaar gedrag wederom sprake zijn van verwijtbaar gedrag, dan wordt het recht andermaal met één jaar opgeschoven. Dit kan in principe oneindig doorgaan, totdat de belanghebbende zijn gedrag wijzigt.

Voorbeeld:

Aanvraag langdurigheidstoelage tegen de peildatum 1 juli 2009. Vanaf 1 juli 2006 is er sprake van het voldoen aan de voorwaarden over de referentieperiode van 1 juli 2006 tot 1 juli 2009. Er is sprake van een opgelegde maatregel in maart 2008 wegens het niet nakomen van re-integratieverplichting.

Het recht per 1 juli 2009 is hiermee verspeeld, maar kan in juli 2010 wel gelden. Belanghebbende hoeft dus niet te wachten tot maart 2011 – drie jaar na het verwijtbare gedrag.

Is er in de periode juli 2009 – juli 2010 wederom sprake van verwijtbaar gedrag dan zal het recht op toeslag pas weer gaan gelden per juli 2011.

Bij de bestaande regeling van de langdurigheidstoelage bestond geen mogelijkheid om rekening te houden met de situatie van een belanghebbende die weliswaar meer kon werken dan slechts “zeer gering”, maar die niettemin vanwege medische of sociale redenen geen reële mogelijkheid had om een inkomen boven de bijstandsnorm te verwerven. In dergelijke gevallen werd het inkomen gekort, maar kon er geen langdurigheidstoelage worden toegekend. In de huidige regeling heeft de wetgever gemeenten nadrukkelijk de mogelijkheid geboden om ook aan werkenden een langdurigheidstoelage te verstrekken (zie TK 2007-2008, 31 441, nr. 3, p. 6). In deze verordening wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt door voor belanghebbenden die vanwege een medische of sociale reden niet door middel van arbeid boven de bijstandsnorm uit kunnen komen, het criterium van afwezigheid van inkomsten uit arbeid te laten vallen. Hierbij zijn de omstandigheden van belanghebbende op de peildatum bepalend. Te denken valt aan personen die om medische of sociale redenen een (al dan niet gedeeltelijke) vrijstelling van de arbeidsverplichting hebben. Het uitgangspunt is, dat degene die zich, rekening houdend met de beperkingen, naar vermogen inspant om inkomsten te verwerven maar daarmee niet boven de bijstandsnorm kan uitkomen, zijn recht op langdurigheidstoelage niet dient te verliezen.

Opgemerkt zij overigens dat de uitzonderingen in het derde en vierde lid enkel zien op de aard van de inkomsten. De werking van deze leden is dus beperkt tot het eerste lid van dit artikel. Zij hebben nadrukkelijk geen betekenis voor de toepassing van artikel 3 van deze verordening.

In het vijfde lid worden leerlingen en studenten expliciet uitgesloten van de langdurigheidstoelage. In de Nota van toelichting bij het wetsontwerp geeft het kabinet aan dat studenten niet worden geacht te behoren tot de doelgroep van de langdurigheidstoelage. De overweging hierachter is dat bij leerlingen en studenten, die zich met hun studie voorbereiden op de arbeidsmarkt, (nog) geen sprake kan zijn van een gebrek aan inkomstenverbetering.

#### **Artikel 4**

In dit artikel wordt de hoogte van de langdurigheidstoelage geregeld. Er wordt uitgegaan van een vast percentage van de toepasselijke bijstandsnorm (inclusief vakantiegeld) met maximale gemeentelijke toeslag (voor gehuwden: zonder verlaging). Hierdoor hoeft het bedrag van de langdurigheidstoelage niet jaarlijks aangepast te worden aan de wijziging in de normbedragen van de WWB of anderszins.

Het percentage in 2008 (wanneer de bedragen van de langdurigheidstoelage van 2008 worden afgezet tegen de bijstandsnormen van 1 januari 2008 varieerde van 38,43% tot 38,56%. Een te laag bedrag doet geen recht aan het karakter van de langdurigheidstoelage, namelijk dat deze is bedoeld voor mensen die financieel geen mogelijkheden (meer) hebben gehad te reserveren voor onverwachte uitgaven.

In het tweede lid wordt een regeling overeenkomstig artikel 24 WWB gegeven voor situaties waarin bij gehuwden één van beide partners is uitgesloten van het recht op langdurigheidstoelage ingevolge artikel 11 of artikel 13 lid 1 WWB. De WWB voorziet immers niet in een afwijzingsgrond voor de rechthebbende echtgenoot, terwijl daarentegen het toekennen van het bedrag voor gehuwden in dergelijke situaties ook niet opportuun is.

Indien één van beide gehuwden niet in aanmerking komt voor het recht op langdurigheidstoelage

wegens het niet voldoen aan (een van) de voorwaarden als genoemd in artikel 36 WWB of in deze verordening, hebben beide echtgenoten geen recht op langdurigheidstoelage. Het recht op langdurigheidstoelage komt gehuwden immers gezamenlijk toe. Zij moeten daarom ook allebei, zowel afzonderlijk als gezamenlijk, aan de voorwaarden voldoen.

### **Artikel 5**

Spreekt voor zich.

### **Artikel 6**

De uitvoeringspraktijk van de afgelopen jaren heeft uitgewezen dat er gevallen zijn die niet of nauwelijks met beperkte regelgeving te ondervangen zijn. Er moet ruimte zijn om ook in deze gevallen een aanvraag te beoordelen.

### **Artikel 7**

Spreekt voor zich.

### **Artikel 8**

Omdat de wet al in overgangsrecht voorziet, hoeft dat niet in de verordening te worden geregeld.