



Aan de gemeenteraad

Registratienummer: GF09.20104

Datum: 27 oktober 2009

Agendapunt: 08

Portefeuillehouder:

Buwalda

Behandelend ambtenaar:

K.J. Booij

Onderwerp:

Verordening langdurigheidstoelage 2009

Voorstel:

Verordening langdurigheidstoelage 2009 vaststellen

Overwegingen

Inleiding

De langdurigheidstoelage vloeit voort uit art. 36 van de Wet Werk en Bijstand (WWB). De toelage is bedoeld voor personen die langdurig op een laag inkomen zijn aangewezen. Met ingang van 1 januari 2009 wordt de langdurigheidstoelage gedecentraliseerd uitgevoerd en dient de gemeenteraad voor de uitvoering een verordening vast te stellen. Door de decentralisatie krijgen gemeenten meer ruimte een eigen armoedebeleid te voeren en de mogelijkheid om een eenvoudiger regeling aan te bieden. Niet langer zijn de voorwaarden voor de toelage exact en exclusief omschreven in art. 36 WWB, maar wordt het deels aan de gemeenteraad overgelaten om regels te stellen.

De desbetreffende wetswijziging is op 29 december 2008 van kracht geworden.

2. De nieuwe regeling voor de langdurigheidstoelage

De achtergrond van de langdurigheidstoelage was gelegen in het feit dat mensen die langdurig zijn aangewezen op het sociaal minimum, over het algemeen geen mogelijkheden meer hebben om te reserveren voor (onverwachte) hoge kosten. Ook de nieuwe regeling gaat hiervan uit. Een groot verschil met het "oude" art. 36 WWB is dat de langdurigheidstoelage nu niet meer alleen voor uitkeringsgerechtigden is maar dat de gemeente ervoor kan kiezen ook "werkende armen" in aanmerking te laten komen. Het maakt in de nieuwe regeling niet meer uit over welk soort inkomen men beschikt. Reden daarvoor is mede het voorkomen van de armoedeval en het aantrekkelijker maken van werken.

De gemeenteraad stelt bij verordening een aantal kaders waarbinnen de langdurigheidstoelage kan worden toegekend.

3. Beleidsruimte

Tot 1 januari 2009 bestond eenmaal per 12 maanden recht op de langdurigheidstoelage, wanneer onder meer aan de volgende voorwaarden werd voldaan:

- Tussen 23 en 65 jaar oud
- Vijf jaar lang geen inkomen boven bijstandsniveau
- Geen of slechts geringe inkomsten uit werk

- Geen arbeidsmarktperspectief

De voorwaarden zijn als volgt gewijzigd:

- Minimumleeftijd is 21 jaar
- Criterium “gebrek aan arbeidsmarktperspectief” vervalt en wordt vervangen door het begrip “geen uitzicht op inkomensverbetering”
- Gemeenteraad bepaalt de hoogte van de langdurigheidstoelage en geeft invulling aan de begrippen “langdurig” en “laag inkomen” door middel van een verordening,

Geen voorwaarde maar wel een verandering is dat de langdurigheidstoelage een vorm van bijzondere bijstand is geworden. Aan u worden de onderstaande keuzes voorgelegd.

Keuze 1: Hoogte van de langdurigheidstoelage

U stelt bij verordening de hoogte van de langdurigheidstoelage vast. Voorheen waren vaste bedragen opgenomen in de WWB. Wij stellen u voor om de hoogte van de langdurigheidstoelage te handhaven op het huidige niveau omdat het nieuwe beleid in ieder geval geen verschraving ten opzichte van de bestaande regelgeving mag opleveren. Een hoger bedrag heeft budgettaire consequenties, zie onder het kopje “Budgettaire overwegingen”.

In de oude langdurigheidstoelage waren verschillende bedragen van toepassing voor de verschillende categorieën gezin, alleenstaand ouder en alleenstaande. Aan u wordt voorgesteld deze systematiek te handhaven maar geen vaste bedragen in de verordening op te nemen. De WWB kent verschillende normbedragen voor de genoemde categorieën. Door in de verordening geen bedragen op te nemen maar uit te gaan van een percentage van de bijstandsnorm wordt voorkomen dat de toelage jaarlijks opnieuw vastgesteld en geïndexeerd moet worden. Hiermee wordt tevens bereikt dat voor de verschillende categorieën de hoogte van de langdurigheidstoelage naar rato wordt vastgesteld. Het gekozen percentage van 41% komt overeen met de hoogte van de langdurigheidstoelage tot 1-1-2009.

Keuze: de hoogte van de langdurigheidstoelage vaststellen op 41% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Keuze 2: Laag inkomen

U heeft de vrijheid een inkomensgrens vast te stellen en er is daarbij geen wettelijk beperking anders dan dat de langdurigheidstoelage is bedoeld voor mensen die langdurig een laag inkomen hebben. Uitgangspunt van de langdurigheidstoelage tot 1-1-2009 was een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum (= de toepasselijke bijstandsnorm). De gemeenteraad kan deze grens ook nu bij verordening vaststellen op 100% van de toepasselijke bijstandsnorm, maar kan ook een ander percentage nemen, bijvoorbeeld aan te sluiten bij het gemeentelijk armoedebeleid (inkomensgrens van 120% van de bijstandsnorm).

Aan u wordt niet voorgesteld om aan te sluiten bij het gemeentelijk armoedebeleid. Zie onder het kopje Kanttekeningen.

Keuze: de inkomensgrens voor de langdurigheidstoelage vaststellen op 100% van de toepasselijke bijstandsnorm

Keuze 3: Begrip langdurig

Bij deze keuze gaat het er om over welke periode de belanghebbende een minimuminkomen heeft om in aanmerking te komen voor de langdurigheidstoelage. In de oude langdurigheidstoelage was deze zg. referterperiode 5 jaar (60 maanden). Deze periode werd als te lang ervaren. Nadat personen drie jaar op een minimuminkomen zijn aangewezen is er over het algemeen niet veel reserveringsruimte over. Daarom wordt aan de gemeenteraad een termijn van drie jaar voorgesteld. Dit sluit ook aan bij de impliciet door de wetgever gegeven termijn. De minimumleeftijd is namelijk door de wetgever teruggebracht van 23 jaar naar 21 jaar. Een belanghebbende heeft normaal gesproken vanaf zijn 18e een zelfstandig recht op bijstand (21 minus 18 = 3).

Keuze: de referterperiode stellen op 36 maanden (3 jaar)

Begrip “geen uitzicht op inkomensverbetering”

Dit begrip wordt nader ingevuld door het college. Inhoudelijk zal dit betekenen dat de langdurigheidstoelage open staat voor iedereen die 3 jaar of langer een inkomen op bijstandsniveau

ontvangt en dat alleen studenten uitgesloten worden van de langdurigheidstoelage. Van deze laatste groep staat het vast dat er uitzicht op inkomensverbetering bestaat na afronden van de studie en dus is er geen recht op de langdurigheidstoelage.

4. Budgettaire overwegingen

Middelen vanuit het Rijk

Aan de uitkering uit het gemeentefonds voor de gemeente Heerenveen wordt voor 2009 € 100.000 toegevoegd om de effecten van de wetswijziging op te vangen. Voorheen was de bekostiging van de langdurigheidstoelage opgenomen in het budget voor WWB-uitkeringen, het zogenaamde I(nkomens)-deel. Omdat de regeling nu niet meer onder het I-deel valt is het budget daar uit gehaald en toegevoegd aan het budget voor bijzondere bijstand. Het is aannemelijk dat €100.000 niet voldoende is om de uitgaven voor de langdurigheidstoelage op te vangen.

Omvang doelgroep

Bij instemming met de voorgestelde verordening wordt de doelgroep uitgebreid met werkenden met een inkomen tot ongeveer 100% van de bijstandsnorm en personen die langer dan 3 jaar een minimuminkomen ontvangen. In potentie behoren 500 personen in de gemeente tot deze doelgroep. Verhoging van de inkomensgrens tot 120% levert een potentiële doelgroep op van 900 personen. Het aantal huishoudens binnen deze groepen dat langer dan 3 jaar een laag inkomen heeft, is echter niet bekend.

Berekend met de StimulanSZ-minimasite; *) Sociaal minimum=de relevante bijstandsnorm

Het staat vast dat het aantal huishoudens dat in aanmerking komt hoger is dan vòòr 2009 het geval was. Vaststellen van de inkomensgrens op meer dan 100% van de bijstandsnorm levert in ieder geval een verdere verhoging van het aantal in aanmerking komende huishoudens op. Aanpassing van de referteperiode van 3 jaar in plaats van 5 jaar heeft eveneens dit effect..

Aangezien er zowel in 2007 als in 2008 meer dan € 100.000,- per jaar is uitgegeven aan de langdurigheidstoelage, is het aannemelijk dat het bedrag aan uitgekeerde langdurigheidstoelage ook over 2009 hoger zal zijn dan het door het Rijk hiervoor toegevoegde bedrag.

Verstreckte langdurigheidstoelage		
2004	141 personen	€ 51.108
2005	160 personen	€ 70.731
2006	182 personen	€ 80.638
2007	217 personen	€ 112.426
2008	230 personen	€ 117.901

Bron: afdeling Werk, inkomen en maatschappelijke ondersteuning

Naast de argumenten genoemd onder het kopje “Kanttekeningen” dragen ook budgettaire overwegingen eraan bij niet te kiezen voor een hogere inkomensgrens dan 100% van de toepasselijke bijstandsnorm. De huidige crisis is ook een argument om op dit moment geen grotere financiële risico's te nemen dan nodig is.

Bekorting referteperiode

Bekorting van de referteperiode betekent een uitbreiding van de doelgroep. Vooral in het eerste jaar zal dit betekenen dat er meer mensen een beroep doen op de langdurigheidstoelage. Daarna zal het aantal belanghebbenden zich stabiliseren.

5. Financiële dekking

De vanuit het Rijk beschikbaar gestelde middelen zullen zeer waarschijnlijk niet toereikend zijn. De langdurigheidstoelage is een regeling met open einde. Aan u wordt voorgesteld om de eventuele meer-uitgaven voorlopig te dekken uit het budget voor de bijzondere bijstand en uit de vrij besteedbare reserve op het Inkomensdeel in het participatiebudget. Lopende de uitvoering in 2009 wordt bekeken hoe de uitgaven zich ontwikkelen en zal aan u zo nodig opnieuw een voorstel ter dekking van de meer-uitgaven voorgelegd worden.

6. Participatieraad

De voorgestelde verordening is voorgelegd aan de Participatieraad. Hieronder staat een korte samenvatting van het uitgebrachte advies en de reactie van het college daarop.

- De Participatieraad acht het op dit moment verstandig om het tot heden gevoerde beleid te handhaven, omdat de budgettaire consequenties van uitbreiding van de doelgroep niet goed zijn in te schatten. De Participatieraad acht het wel zeer wenselijk om de referteperiode te bekorten tot 3 jaar.

Reactie: In het voorstel is al opgenomen dat lopende de uitvoering wordt bekeken hoe de uitgaven zich ontwikkelen. De bekorting van de referteperiode is in het raadsvoorstel opgenomen. Een evaluatie na

afloop van 2009 zal zeker plaatsvinden en ter kennis van de Participatieraad gebracht worden.

- De Participatieraad stelt voor een hardheidsclausule op te nemen in de verordening.

Reactie: In de voorgestelde verordening staat in artikel 4 dat het college beslist in gevallen waarin deze regeling niet voorziet. Dit komt overeen met een hardheidsclausule. Daarom wordt dit advies niet overgenomen.

- De Participatieraad vraagt aandacht voor de communicatie en zou graag over het communicatieplan Armoedebeleid willen beschikken.

Reactie: Het bedoelde communicatieplan is inmiddels bijna gereed en zal ter kennis van de Participatieraad worden gebracht.

Kanttekeningen

Begrip “laag inkomen”

In deze verordening wordt een laag inkomen gedefinieerd als zijnde een inkomen ter hoogte van de toepasselijke bijstandsnorm. Het armoedebeleid gaat er van uit dat mensen met een inkomen tot 120% van de geldende bijstandsnorm een minimum-inkomen ontvangen. Beide begrippen lijken op elkaar dus zou ook de keus voor het begrip laag inkomen op de inkomensgrens voor het armoedebeleid gesteld kunnen worden. Dit heeft wel duidelijke budgettaire consequenties (zie hiervoor onder het kopje “Budgettaire overwegingen”).

Echter wij vinden dat er niet alleen budgettaire overwegingen ten grondslag liggen aan de bepaling van de inkomensgrens. Het uitgangspunt van het armoedebeleid is niet gelijk aan dat van de langdurigheidstoelage. Het armoedebeleid is in 2007 vastgesteld door middel van de nota “Minima tellen mee!”. Personen met een inkomen op het genoemde niveau hebben volgens het armoedebeleid inkomensondersteuning nodig om hun maatschappelijke participatie en ontplooiing te bevorderen. Een van de doelen van het armoedebeleid is dan ook het stimuleren van participatie in de maatschappij. De langdurigheidstoelage is niet bestemd voor dit doel, maar is bedoeld om de onmogelijkheid om te reserveren voor grote uitgaven bij het langdurige ontvangen van een minimuminkomen, op te vangen. In die zin is de langdurigheidstoelage niet geheel vergelijkbaar met de gemeentelijke armoederegelingen. De WWB gaat er van uit dat iedereen, ook personen met een inkomen op bijstandsniveau kan reserveren voor de vervanging van duurzame gebruiksgoederen. Dus geldt dit ook voor personen met een inkomen tot 120%. Het uitgangspunt van de langdurigheidstoelage is dat het steeds moeilijker wordt dit te doen naarmate iemand langer een inkomen op het sociaal minimum ontvangt.

Een andere overweging is dat door het stellen van de grens van 120% de weg open lijkt te gaan om ook aan 65-plussers een langdurigheidstoelage te verstrekken. Zij zijn uitgesloten van het recht op langdurigheidstoelage, omdat hun inkomen al voldoende hoger zou zijn dan de bijstandsnorm voor personen tot 65 jaar. Het verschil is echter maar ongeveer 5 tot 9%. Het hanteren van een grens van 120% zou daarom maken dat de uitsluiting van 65-plussers in dat geval strijdig is met het verbod op leeftijdsdiscriminatie zoals dat is vastgelegd in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten.

Vervolgproces

Niet van toepassing

Millenniumparagraaf

Niet van toepassing

Ter inzage liggende stukken:

Het college van burgemeester en wethouders van Heerenveen,
de secretaris, de burgemeester,