

Toelichting verordening langdurigheidstoelage

Algemeen:

Wettekst:

Artikel 36. Langdurigheidstoelage

1. Het college verleent op aanvraag een langdurigheidstoelage aan een persoon van 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar, die langdurig een laag inkomen en geen in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in [artikel 34](#) heeft en geen uitzicht heeft op inkomensverbetering.
2. Bij de vaststelling van het inkomen, bedoeld in het eerste lid, wordt een eerder verstrekte langdurigheidstoelage buiten beschouwing gelaten.
3. Een persoon kan slechts eenmaal binnen een periode van 12 maanden in aanmerking komen voor een langdurigheidstoelage.
4. De langdurigheidstoelage wordt verleend met ingang van de datum waarop de persoon langdurig een laag inkomen en geen in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in [artikel 34](#) heeft.
5. De [artikelen 12, 43, 44, 49](#) en [52](#) zijn niet van toepassing.
6. De [artikelen 5, 36](#) en [39](#), zoals die luiden op 31 december 2008, blijven van toepassing op een aanvraag voor een langdurigheidstoelage in 2009, indien:
 - a. die aanvraag ziet op een recht op een langdurigheidstoelage dat in 2009 is ontstaan,
 - b. in 2008 een recht op een langdurigheidstoelage is ontstaan en een aanvraag daarvoor in 2008 is ingediend, en
 - c. door toepassing van dit lid de hoogte van een langdurigheidstoelage niet lager uitvalt dan zonder toepassing van dit lid het geval zou zijn.

Dit lid vervalt met ingang van 1 januari 2010.

Samenvatting nieuwe regeling

Met ingang van 1 januari 2009 is de regeling over de langdurigheidstoelage herzien. Deze wijziging is ingegeven door de politieke wens om de regeling te decentraliseren en te dereguleren. In de aanloop naar deze wijziging is vastgesteld dat de bestaande regeling aanleiding gaf tot veel uitvoeringsproblemen en gerechtelijke procedures. Bovendien was het binnen de bestaande regeling niet mogelijk om aan werkenden met een laag inkomen de langdurigheidstoelage te verstrekken. Dit heeft erin geresulteerd dat gemeenten beleidsvrijheid is toegekend om zelf te bepalen bij welk inkomen recht op langdurigheidstoelage ontstaat, wat daarvoor de referteperiode moet zijn en hoe hoog de toeslag zal zijn. In artikel 8 WWB is om die reden aan de gemeenteraad de opdracht gegeven om bij verordening daarvoor regels te stellen. De aard van het inkomen is niet meer van belang. Ook inkomsten uit of in verband met arbeid kunnen toegang geven tot de langdurigheidstoelage. Daarom is artikel 36 WWB gewijzigd, mede omdat de langdurigheidstoelage onder het begrip bijzondere bijstand wordt gebracht. In het eerste lid van het nieuwe artikel 36 wordt bepaald wanneer een langdurigheidstoelage wordt verstrekt. Daarin komen de begrippen terug waarover de gemeenteraad regels moet stellen ('laag inkomen' en 'langdurig').

Toegevoegd is tevens dat de toeslag slechts is bestemd voor een persoon die geen uitzicht heeft op inkomensverbetering. Daarmee wordt beoogd te bewerkstelligen dat bepaalde groepen met een goed arbeidsmarktperspectief, zoals studenten, niet in aanmerking komen voor de langdurigheidstoeslag.

De huidige ondergrens voor aanvragers van de langdurigheidstoeslag wordt verlaagd van 23 jaar naar 21 jaar.

Gekozen is om de ondergrens op 21 jaar te stellen omdat dit de leeftijd is waarop de ouderlijke onderhoudsplicht vervalt. Hiermee blijft de langdurigheidstoeslag aansluiten op het systeem van de wet ten aanzien van personen jonger dan 21 jaar. Omdat de algemene bijstand voor 65-plussers hoger is dan die van 65-minners, blijft de bovengrens voor het ontvangen van de langdurigheidstoeslag liggen op 65-jaar.

Voordat invulling gegeven kan worden aan de term 'laag inkomen', zal vastgesteld moeten worden wat de hoogte van het inkomen van de aanvrager is. Dit gebeurt aan de hand van artikel 32 van de WWB. In afwijking van artikel 32 wordt in het tweede lid van artikel 36 bepaald dat eerder verstrekte langdurigheidstoeslag niet meetelt bij de vaststelling van dat inkomen. Dit voorkomt dat het ontvangen van langdurigheidstoeslag in de weg staat aan het nogmaals ontvangen van de langdurigheidstoeslag na 12 maanden. In het derde lid is bepaald dat een persoon

ten hoogste eenmaal binnen 12 maanden in aanmerking komt voor een langdurigheidstoeslag. De verstrekking is echter niet gebonden aan die periode van 12 maanden. Het kan zijn dat per 12 maanden meerdere malen langdurigheidstoeslag wordt verstrekt indien die verstrekking ziet op een recht dat in voorgaande jaren is ontstaan maar pas later is aangevraagd. Er geldt immers geen verjaringstermijn' voor het aanvragen van langdurigheidstoeslag.

In het nieuwe vierde lid is in gewijzigde vorm de inhoud van het huidige derde lid van artikel 36 overgenomen omtrent het moment van verlening van de langdurigheidstoeslag.

De artikelen 12, 43, 44, 49 en 52 van de WWB worden buiten toepassing verklaard in het nieuwe vijfde lid. Dit hangt samen met het voorstel om van de langdurigheidstoeslag een vorm van bijzondere bijstand te maken.

Hierdoor zouden de genoemde artikelen automatisch op de langdurigheidstoeslag van toepassing zijn terwijl dat niet de bedoeling is. Hierna wordt per artikel uiteengezet waarom ze uitgezonderd zijn. Artikel 12 van de WWB wordt uitgezonderd omdat er voor verlening van langdurigheidstoeslag een ondergrens geldt van 21 jaar. De artikelen 43 en 44 van de WWB gaan over de vaststelling en toekenning van bijstand. Deze regels zijn in strijd met de regels over vaststelling en toekenning van de langdurigheidstoeslag die in het voorgestelde artikel 36 van de WWB staan. In artikel 49 van de WWB wordt de mogelijkheid geboden voor bijstandverlening ter aflossing van een schuldenlast. Deze mogelijkheid sluit niet aan bij de doelstelling van de langdurigheidstoeslag en wordt daarom uitgezonderd. Ten slotte is in artikel 52 het verlenen van een voorschot geregeld. Ook dit past niet bij de doelstelling van de langdurigheidstoeslag. In het nieuwe zesde lid is geregeld dat voor een bepaalde groep mensen de artikelen 5, 36 en 39, zoals ze nu luiden, van toepassing blijven op een aanvraag voor langdurigheidstoeslag die ze doen in 2009.

Artikel 36 lid 6 is verder uitgewerkt bij onderdeel oud recht of nieuw recht.

Achtergrond en doel langdurigheidstoeslag

De langdurigheidstoeslag bestaat sinds 2004 als uitwerking van de wens om het inkomen aan te vullen van personen die langdurig van een laag inkomen afhankelijk zijn. Uit onderzoek door het Nibud is gebleken dat zodra men drie tot vijf jaar over een inkomen op bijstandsniveau beschikt de mogelijkheden om voor vervangingsuitgaven te reserveren veelal ontbreken. Beschikte men vijf jaar lang over een inkomen op of onder het

bijstandsniveau en ontbrak het perspectief op arbeid, dan behoorde men tot de doelgroep voor de langdurigheidstoelage.

In de nieuwe regeling is de langdurigheidstoelage als inkomensondersteuning voor langdurige minima gehandhaafd. De toelage is echter niet meer exclusief bedoeld voor personen die geen enkel arbeidsmarktperspectief meer hebben. De doelgroep van de regeling is namelijk verruimd tot de 'werkende armen'. Ook voor hen geldt immers dat zij langdurig afhankelijk kunnen zijn van een minimuminkomen en na verloop van tijd de mogelijkheid gaan missen om in noodzakelijke vervangingsuitgaven te voorzien. Om hen toegang te verlenen staat niet langer het arbeidsmarktperspectief maar de vraag of er uitzicht is op inkomensverbetering centraal. Daarmee is de langdurigheidstoelage primair een inkomensaanvulling geworden.

De toelage is bestemd voor personen die (door het verrichten van arbeid of anderszins) geen perspectief hebben op verbetering van het inkomen. Daarbij hebben gemeenten de vrijheid gekregen om zelf te bepalen welke inkomensgrens wordt gehanteerd en over welke referentieperiode het inkomen wordt gemeten. Werkenden met een laag inkomen en zonder uitzicht op inkomensverbetering, kunnen zodoende ook in aanmerking komen voor de toelage. Dit kunnen mensen zijn met een uitkering in aanvulling op een vast laag inkomen maar ook mensen die arbeid verrichten en daarvoor het wettelijk minimumloon (of iets hoger) ontvangen. De *aard* van het inkomen doet niet meer terzake, nu langdurigheidstoelage een vorm van bijstand is geworden. Voor bijstandverlening geldt immers dat geen onderscheid mag worden gemaakt naar de bron van het inkomen (TK 2007-2008, 31 441, nr. 7, p. 4).

De langdurigheidstoelage 'nieuwe stijl' als bijzondere bijstand

De langdurigheidstoelage is een bijzondere vorm van bijzondere bijstand geworden. In artikel 5, eerste lid, onderdeel 1 WWB is vastgelegd dat onder bijzondere bijstand mede wordt verstaan de langdurigheidstoelage.

Voor deze vorm van bijzondere bijstand gelden echter bijzondere regels. Zo is bepaald dat voor de toepassing van artikel 35 onder bijzondere bijstand niet wordt verstaan 'langdurigheidstoelage' (artikel 35 lid 7 WWB). Dat betekent dat een aanvraag langdurigheidstoelage niet onderworpen mag worden aan de vraag of er 'uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten' zijn die niet kunnen worden bekostigd uit de aanwezige draagkracht. De bepalingen in artikel 35 WWB zijn dus niet van toepassing op aanvragen langdurigheidstoelage. Artikel 36 WWB vormt het toetsingskader.

Nu de langdurigheidstoelage een vorm van bijzondere bijstand is geworden, is in beginsel de gehele WWB van toepassing. In beginsel, omdat enkele bepalingen uitgezonderd zijn (zie artikel 36 lid 5 WWB). De artikelen 43 en 44 WWB, die regels stellen over de aanvraagprocedure en de ingangsdatum van bijstand, zijn niet van toepassing op de langdurigheidstoelage. Deze bepalingen moesten wel uitgezonderd worden, omdat niet de datum van aanvraag, maar de peildatum beslissend is voor het recht op de langdurigheidstoelage.

Artikel 12 WWB over de onderhoudsplicht van ouders is uitgezonderd omdat er voor verlening van langdurigheidstoelage een ondergrens geldt van 21 jaar. Verder is artikel 49 WWB uitgezonderd, dat regels geeft over bijstand ter aflossing van een schuldenlast. Deze mogelijkheid sluit volgens de Memorie van Toelichting niet aan bij de doelstelling van de langdurigheidstoelage. Ten slotte kan geen voorschot op de langdurigheidstoelage worden verleend, omdat artikel 52 WWB niet van toepassing is. Het verstrekken van een voorschot vond de regering ook niet passen bij de doelstelling van de langdurigheidstoelage.

Omdat de langdurigheidstoelage een vorm van bijzondere bijstand wordt, blijft de toelage fiscaal onbelast. De mogelijkheid van executoriaal beslag komt te vervallen, gelet op artikel 46, tweede lid WWB, dat bepaalt dat voor bijzondere bijstand een beslagverbod geldt.

De langdurigheidstoelage zou onder het nieuwe regime ook in natura of als lening kunnen worden verstrekt. Met 'in natura' wordt in dit verband verstaan dat de toelage direct wordt doorbetaald aan derden als dit noodzakelijk wordt geacht en de belanghebbende zelf niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn bestaansmiddelen (artikel 57, aanhef en onder a WWB).

Oud recht of nieuw recht?

Met ingang van 1 januari 2009 is het wettelijk kader gewijzigd. Aanvragen die vanaf die datum worden ingediend moeten *in beginsel* met toepassing van de nieuwe regeling worden afgewikkeld. Leidt beoordeling tot toekenning van de langdurigheidstoelage, dan is 1 januari 2009 de eerst mogelijke ingangsdatum. In het zesde lid van artikel 36 is echter een overgangsregeling getroffen. De oude bepalingen over de voorwaarden, hoogte en vorm van de langdurigheidstoelage blijven van toepassing op aanvragen die worden ingediend in 2009 als voldaan is aan vijf voorwaarden:

1. de aanvraag is gericht op het verkrijgen van een langdurigheidstoelage over 2009, en
2. in 2008 bestond ook recht op de langdurigheidstoelage, en
3. dat recht had (mede) betrekking op 2008, en
4. dat recht is toegekend op basis van een aanvraag die in 2008 is ingediend, en
5. het nieuwe recht is minder gunstig dan het oude recht.

In de kern komt het overgangsrecht dus neer op toepassing van het voor de aanvrager 'meest gunstige regime'.

Om grensgeschillen te voorkomen kan worden overwogen om de nieuwe regeling minimaal even gunstig te maken voor de doelgroep. In dat geval is het overgangsrecht niet nodig en kan direct op basis van nieuw recht worden beslist. Bedacht moet dan wel worden dat dit slechts zo is als alle voorwaarden, de hoogte en de vorm minimaal even gunstig zijn als onder het oude regime. Hoewel dit vooral betrekking heeft op de hoogte van de bedragen kunnen er ook voorwaarden zijn die minder gunstig zijn dan onder het oude recht. Artikel 36 lid 6 WWB geldt slechts gedurende het jaar 2009 en vervalt van rechtswege per 1 januari 2010.

De voorwaarden uit artikel 36 lid 1 WWB Een laag inkomen

Het is aan de gemeenteraad opgedragen om te bepalen wanneer de doelgroep voldoet aan de voorwaarde dat een laag inkomen wordt ontvangen (artikel 8, lid 1 onderdel d WWB). De inkomensgrenzen kunnen dus per gemeente variëren. Anders dan de tekst suggereert kan de gemeenteraad slechts invulling geven aan het begrip 'laag'. De betekenis van het begrip 'inkomen' kan de raad niet zelf invullen. Omdat de langdurigheidstoelage een vorm van bijzondere bijstand is geworden, is het begrip 'inkomen' immers hetzelfde begrip als in artikel 32, lid 1 WWB en heeft dus dezelfde betekenis als voor andere vormen van bijstand (idem Memorie van Toelichting, TK 2007-2008, 31 441, nr. 3, p. 17). De artikelen die specifieke bepalingen geven over het inkomen, zijn dus eveneens van toepassing op de langdurigheidstoelage. Dat betekent ondermeer dat de inkomsten worden toegerekend aan de periode waarin ze verworven zijn (bij arbeid) of ontvangen (bij overige inkomsten), dat de waarde van inkomsten in natura wordt vastgesteld op het daarvoor opgeofferde bedrag en dat studiefinanciering wordt gewaardeerd op de daarvoor gestelde normbedragen (art. 33 lid 2 WWB). Voor de bijstandverlening vrijgelaten middelen, moeten ook worden vrijgelaten bij de beoordeling van aanvragen om langdurigheidstoelage.

De aard van het inkomen doet niet meer terzake, voor bijstandverlening geldt immers dat geen onderscheid mag worden gemaakt naar de bron van het inkomen (TK 2007-2008, 31 441, nr. 7, p. 4).

Omdat langdurigheidstoelage het karakter van bijzondere bijstand heeft gekregen mogen inkomsten pas in aanmerking worden genomen als de belanghebbende daarover 'beschikt of redelijkerwijs kan beschikken'. Dat betekent ondermeer dat inkomen dat onder executoriaal beslag valt niet meegeteld kan worden voor de langdurigheidstoelage (CRvB 28 maart 2006, LJN: AV8374). Daarover kan men immers niet 'redelijkerwijs beschikken'. Dat geldt evenzeer voor inkomsten die in de boedel vallen in het kader van de WSNP en inkomsten die door een curator buiten de beschikkingsmacht van belanghebbende worden gehouden (resp. CRvB 1 februari 2005, LJN: AS5115 en CRvB 13 november 2007, LJN: BB8262).

Buitenlands inkomen

Onder het begrip 'inkomen' valt ook inkomen dat in het buitenland is verworven. Dat kan door tijdelijke arbeid in het buitenland zijn (bekend is de zgn. Duitse rente) of op grond van een buitenlandse uitkering of pensioen.

Dergelijke inkomsten zijn ook 'inkomen' in de zin van artikel 32/36 WWB en tellen dus ook mee. Dit was bijvoorbeeld het geval voor Belgische kinderbijslag die een Nederlandse bijstandsgerechtigde ontving. Onder de vrijgelaten middelen valt slechts Nederlandse kinderbijslag. Het besluit om het verschil tussen de Nederlandse en Belgische kinderbijslag als inkomen in aanmerking te nemen, kon de toets der kritiek doorstaan (CRvB 13 november 2007 LJN: BB7738).

Een andere situatie is die waarbij de belanghebbende uit het buitenland afkomstig is en tijdens (een deel van) de referentieperiode in het buitenland heeft gewoond. In dat geval mag worden aangenomen dat betrokkene ook over inkomsten heeft beschikt. Of dit ook daadwerkelijk van belang is, hangt af van de vraag of belanghebbende gedurende de volledige referentieperiode in Nederland moet hebben gewoond. Zie verder onder "Vreemdelingen en "pardonners". Heersende opvatting onder de 'oude' regeling was dat men toch voor de langdurigheidstoelage in aanmerking kon komen als men gedurende de referentieperiode op enig moment in het buitenland heeft gewoond. (zie bijv. CRvB 8 augustus 2006, LJN: AY8382). Aangenomen mag worden dat dit onder het 'nieuwe' recht ook zo is. Weliswaar zijn door de transformatie tot bijzondere bijstand de uitsluitingsgronden van artikel 13 WWB ook op de langdurigheidstoelage van toepassing geworden, dit geldt slechts voor de peildatum. Uitsluitingsgronden die zich tijdens de referentieperiode voordoen belemmeren de aanspraak op langdurigheidstoelage niet. Wel dient uiteraard aan alle voorwaarden voor toekenning te zijn voldaan, waaronder de voorwaarde dat het inkomen niet hoger mag zijn geweest dan de gehanteerde inkomensgrens. In de situatie dat belanghebbende *langdurig* in het buitenland heeft verbleven in de referentieperiode geldt op grond van de inlichtingenplicht als uitgangspunt dat het op de weg van belanghebbende ligt om aannemelijk te maken wat de aard en omvang van die inkomsten zijn geweest. Is dit ten aanzien van EU-landen alleszins verdedigbaar, voor ander landen ligt dit vaak veel lastiger. Temeer als belanghebbende een asielzoeker is die uit zijn land is gevlucht. In dat geval zou overwogen kunnen worden een 'lichte' toets te hanteren en aan te nemen dat geen sprake is geweest van inkomen boven de inkomensgrens, tenzij er concrete aanwijzingen zijn dat dit anders ligt.

Slotvraag is nog hoe het inkomen in het buitenland te waarderen. Levensstandaarden verschillen en inkomens in het buitenland laten zich lastig vergelijken met een Nederlands inkomen. Een uitkering van € 500,- per maand in Bulgarije is lager dan de bijstandsnorm voor een alleenstaande, maar naar Bulgaarse maatstaven ruimschoots boven het bestaansminimum. Als beleid zou gehanteerd kunnen worden dat zo mogelijk een vergelijking wordt gemaakt tussen het bestaansminimum in dat land en het inkomen dat aldaar is ontvangen.

Bij het inkomen van vreemdelingen, "pardonners" wordt een lichte toets gehanteerd bij het vaststellen van het inkomen. Tenzij er concrete aanwijzingen zijn dat dit anders ligt. Bij vaststellen inkomensgrenzen wordt geen vergelijking gemaakt met de levensstandaard in het buitenland.

Onderbreking bijstandverlening

Een onderbreking in het inkomen leidt op zichzelf niet tot een verlies van de langdurigheidstoelage. Onder het 'oude' recht was dit al aangenomen, omdat de artikelen 11 en 13 WWB niet van toepassing waren verklaard op de langdurigheidstoelage (CRvB 19 februari 2008, LJN: BC5885). De transformatie tot een vorm van bijzondere bijstand heeft voor de langdurigheidstoelage weliswaar met zich meegebracht dat de 'uitsluitingsgronden' voor bijstand nu wel van toepassing zijn, dit geldt slechts voor de situatie op de peildatum. Een te lang verblijf in het buitenland gedurende de periode die aan de peildatum voorafgaat, belemmert het recht op langdurigheidstoelage dus niet. Wel kan het zijn dat – op andere gronden – de toelage niet kan worden verstrekt, bijv. omdat er tijdens de onderbreking inkomsten boven de inkomensgrens zijn geweest.

Een eerder verstrekte langdurigheidstoelage is geen inkomen

Een eerder verstrekte langdurigheidstoelage wordt niet als inkomen aangemerkt, conform artikel 36, tweede lid WWB. Dit luidt als volgt: "Bij de vaststelling van het inkomen, bedoeld in het eerste lid, wordt een eerder verstrekte langdurigheidstoelage niet als inkomen aangemerkt." Zonder deze bepaling zou verlening van de toelage tot gevolg kunnen hebben dat het inkomen boven de vastgestelde inkomensgrenzen uitkomt. Dat is nadrukkelijk niet beoogd.

Een langdurig laag inkomen

De gemeenteraad dient in de verordening vast te leggen wat *langdurig* (een laag inkomen) is. Het staat de raad vrij om eigen keuzes te maken. Algemeen wordt aangenomen dat een periode van drie tot vijf jaar goed past bij de bedoelingen van de wetgever, t.w. extra ondersteuning voor het doen van vervangingsuitgaven waarvoor de reserveringsruimte heeft ontbroken. Uit de parlementaire behandeling blijkt echter dat er zonder problemen voor gekozen kan worden om een langere referentieperiode te nemen (TK Handelingen 2008-2009, nr 5, p. 297-310). De periode die als 'langdurig' wordt aangemerkt functioneert als referentieperiode, dwz. in die periode moet zijn voldaan aan de voorwaarden die artikel 36 WWB en de verordening voor het recht op langdurigheidstoelage stellen.

Het recht op langdurigheidstoelage ontstaat als de periode die in de verordening als 'langdurig' is gedefinieerd, is verstreken. Dit gold voor de oude regeling, zij het dat het daarbij ging om een vaste referentieperiode van 60 maanden. Daarom mag aangenomen worden dat evenals onder de oude regeling, de referentieperiode precies aansluit op de peildatum. Valt die datum bijvoorbeeld op 15 maart, dan loopt de referentieperiode exact tot die datum en niet tot de eerste van die of de volgende maand (zie CRvB 22 juli 2008, LJN: BD8637).

Langdurig is een onafgebroken periode van 36 maanden. Een laag inkomen is een inkomen tot 105% van de van toepassing zijnde bijstands of WIJ norm.

De keuze voor een periode van 36 maanden sluit aan bij de zienswijze van onze gemeente, dat er na 36 maanden onvoldoende reserveringscapaciteit is.

105% is een absolute grens, aanvragers met een inkomen net boven de bijstandsnorm komen dan nog in aanmerking voor de langdurigheidstoelage.

Uitzicht op inkomensverbetering

Door het aannemen van het amendement Spies c.s. (TK 2008-2009, 31 441, nr. 12) bij de behandeling van het wetsvoorstel m.b.t. decentralisatie van de langdurigheidstoeslag is het begrip 'gebrek aan arbeidsmarktperspectief' uit de voorwaarden voor de langdurigheidstoeslag geschrapt. De meerwaarde van die voorwaarde werd te beperkt gevonden en overbodig in het licht van de toevoeging dat belanghebbende 'geen uitzicht heeft op inkomensverbetering'. Deze toevoeging is nu als afzonderlijke voorwaarde in de definitieve tekst terechtgekomen.

Beschikt men over uitzicht op inkomensverbetering, dan ontbreekt recht op langdurigheidstoeslag. Daarbij had de wetgever vooral studenten op het oog, maar niet uitsluitend (TK Handelingen 2008-2009, nr. 5-308 en TK 2008-2009, 31 441, nr. 12). De intentie van de wetgever was om met deze voorwaarde vast te leggen dat bepaalde groepen met een goed arbeidsmarktperspectief niet in aanmerking zouden kunnen komen voor de langdurigheidstoeslag. Voor studenten geldt dit in het bijzonder. Zij mogen namelijk in staat worden geacht na afronding van hun studie door werkaanvaarding een inkomensstijging te realiseren. Daarnaast zijn in de parlementaire behandeling ex-studenten genoemd, die in een aanloopschaal beginnen en werkenden die bewust kiezen voor een deeltijdbaan maar op zichzelf wel potentieel hebben om een inkomensverbetering te realiseren (TK Handelingen 2008-2009, nr. 5-308). Een andere groep waarvoor gesteld kan worden dat die uitzicht heeft op inkomensverbetering, is de groep personen in een schuldsaneringstraject, binnen het kader van hetzij de WSNP, hetzij een minnelijke regeling. Het is aan de gemeenten overgelaten om te bepalen onder welke omstandigheden sprake is van uitzicht op inkomensverbetering. Hoewel dit niet in artikel 8 WWB is bepaald, dient dit volgens de regering in de verordening te worden vastgelegd (Memorie van Antwoord, EK 2008-2009, 31441, nr. C, p. 1). Een inschatting van de kans op inkomensverbetering van een groep of individu is echter een hachelijke zaak. Dit berust immers altijd op een inschatting van toekomstige ontwikkelingen op basis van ervaringsgegevens uit het verleden.

Bovendien is niet duidelijk binnen welke termijn de inkomensverbetering moet worden gerealiseerd. Mede om de uitvoering van de langdurigheidstoeslag eenvoudig te houden, wordt daarom geadviseerd aan het begrip 'uitzicht op inkomensverbetering' een beperkte uitleg te geven en dit vooral te betrekken op studenten en scholieren.

Daar past echter wel een kanttekening bij. Het is immers de vraag of het uitsluiten van deze groepen geen verboden onderscheid in de zin van artikel 26 IVBPR oplevert ten opzichte van (personen uit) andere groepen, die mogelijk evenzeer uitzicht op inkomensverbetering hebben maar desalniettemin wel voor de langdurigheidstoeslag in aanmerking komen. Gedacht kan worden aan jonge bijstandsgerechtigden met een goede vooropleiding of werkenden, die op termijn wel uitzicht op inkomensverbetering hebben, maar waarbij dat perspectief zich slechts langzaam ontwikkelt, zoals mensen die in WSW-verband werkzaam zijn. Omdat dit een kwetsbare kant van de nieuwe regeling is, is het van belang dat veel studenten een inkomen hebben dat ruimschoots boven de bijstandsnorm ligt.

In artikel 33, tweede lid WWB is vastgelegd dat de WSF-toelage fictief moet worden gesteld op een vast bedrag. Vanaf 1-7-2008 bedraagt dit € 535,11 voor uitwonende studenten en € 297,87 voor thuiswonende studenten. Deze bedragen liggen ruimschoots boven de bijstandsnormen voor jongmeerderjarigen (18 tot 21 jaar). Omdat men in beginsel gedurende de gehele referteperiode een laag inkomen moet hebben gehad en de referteperiode vrijwel altijd minimaal drie jaar beslaat, kunnen studenten pas effectief op 24-jarige leeftijd in aanmerking komen voor de langdurigheidstoeslag, indien men op 21-jarige leeftijd nog een WSF-toelage had. Bovendien komt het vaak voor dat studenten bijverdienen. Vanwege de ruime bijverdienregeling in de WSF geldt daarom ook vaak voor oudere studenten dat deze een inkomen hebben dat boven de toepasselijke bijstandsnorm ligt. Slotsom is dus dat studenten in (zeer) veel gevallen een te hoog inkomen hebben

(gehad) om in aanmerking te komen voor de langdurigheidstoelage. Dit kan in de praktijk als extra afwijzingsgrond naast het uitzicht op inkomensverbetering dienst doen.

Het begrip uitzicht op inkomensverbetering is niet opgenomen in de verordening of uitgewerkt in de toelichting. Dit begrip is moeilijk te definiëren en verschilt per individuele situatie. Het enkele feit dat men gedurende 36 maanden onafgebroken aangewezen is op een inkomen tot 105% van de van toepassing zijnde bijstands of WIJ norm is voldoende om in aanmerking te komen voor de langdurigheidstoelage.

De rol van de arbeidsverplichtingen

In de nieuwe regeling van artikel 36 WWB is niet meer als voorwaarde opgenomen dat belanghebbende voldoende getracht moet hebben om arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. De regering heeft echter aangegeven dat als er sprake is van schending van de arbeidsverplichtingen de mogelijkheid aanwezig blijft om de langdurigheidstoelage te weigeren, omdat het niet zo mag zijn dat een gebrekkig arbeidsperspectief in die gevallen 'beloond' kan worden met de langdurigheidstoelage (TK 2007-2008, 31441, nr. 7. p.6). Uitgangspunt is daarbij (ook onder de oude regeling) dat er causaal verband gelegd kan worden tussen schending van de arbeidsverplichtingen en het beperkte arbeidsmarktperspectief. De CRvB heeft dat aangenomen ten aanzien van alle soorten schendingen, voorzover deze terug te voeren waren op artikel 9 WWB (CRvB 4 juli 2006, LJN: AY0260). In individuele gevallen kon dat echter wel eens anders liggen (CRvB 24 april 2007, LJN: BA3841).

Nu niet langer 'gebrek aan arbeidsmarktperspectief' maar 'uitzicht op inkomensverbetering' centraal staat, mag aangenomen worden dat schending van de arbeidsverplichtingen slechts tot weigering van de langdurigheidstoelage kan leiden, als er in redelijkheid enig causaal verband gelegd kan worden tussen de schending en een verspeeld perspectief op inkomensverbetering. Die relatie is niet altijd aanwezig. Zo is het causale verband tussen niet tijdige verlenging van de inschrijving bij het UWV Werkbedrijf en het ontbrekend uitzicht op inkomensverbetering wel erg ver verwijderd, maar dit kan ook gelden bij een bijstandsgerechtigde die een kleine deeltijd baan heeft geweigerd waarbij het zondermeer duidelijk was dat er geen groeiperspectief aanwezig was. Niettemin kan in de verordening opgenomen worden dat (in die gevallen dat het causale verband wel aannemelijk is) schending van de arbeidsverplichtingen tot weigering van de toeslag leidt.

Iets anders is dat op grond van schending van de overige verplichtingen of bij tekortschietend besef van verantwoordelijkheid de langdurigheidstoelage op grond van artikel 18 lid 2 WWB kan worden geweigerd, mits dit in de maatregelverordening is vastgelegd. Die mogelijkheid is veelal echter slechts een theoretische (zie verder 'verlaging langdurigheidstoelage').

In de verordening is niet opgenomen dat een schending van de arbeidsverplichtingen leidt tot afwijzing van de toeslag. De maatregelenverordening biedt in dergelijke situaties voldoende soulaas de bijstand en inkomensvoorziening WIJ nader af te stemmen (d.w.z. tijdelijk verlagen).

In aanmerking te nemen vermogen

Evenals onder de oude regeling bestaat geen recht op langdurigheidstoelage als belanghebbende op de peildatum over vermogen beschikt dat uitstijgt boven het vrij te laten bescheiden vermogen, als bedoeld in artikel 34 lid 2 onderdeel b WWB. Hoewel de tekst van artikel 36 lid 1 WWB suggereert dat dit slechts op de peildatum zo is, geldt deze voorwaarde ook voor aanwezig vermogen tijdens de referteperiode (CRvB 19 februari 2008, LJN:BC5885). De vermogenstoets geldt daarom voor de gehele referteperiode. Evenals voor

het begrip 'inkomen' geldt ook voor het begrip 'vermogen' dat dit slechts een grond kan zijn voor weigering als het vermogen tijdens de referentieperiode *daadwerkelijk* beschikbaar was. Vermogen waarover men niet feitelijk kon beschikken (bijvoorbeeld in de vorm van een verstrekte lening met aflossing op termijn) telt niet mee. Beschikte men tijdens de referentieperiode over een eigen woning en was de overwaarde zodanig dat daarmee de grens van het in de woning gebonden vrij te laten vermogen werd overschreden, dan is dat een grond voor weigering van de langdurigheidstoelage, mits de eigenaar vrijelijk over de overwaarde kon beschikken door hetzij de woning te verkopen, hetzij deze (verder) te bezwaren. Omdat het in de praktijk veelal gaat om bijstandsgerechtigden die bijstand ontvangen als lening onder verband van krediethypotheek, wordt meestal aangenomen dat zij niet over dit vermogen kunnen beschikken. Aan de toelage die in dat geval verstrekt wordt, kan niet de verplichting worden verbonden dat daarvoor krediethypotheek wordt gevestigd of dat de toelage wordt verstrekt onder verband van een bestaande krediethypotheek.

Vanwege de uitvoeringstechnische complicaties om vast te stellen wat het vermogen is geweest tijdens de referentieperiode heeft de staatssecretaris van SZW er mee ingestemd dat slechts wordt vastgesteld wat het vermogen is geweest op de peildatum (in de extra verzamelbrief van de Staatssecretaris van SZW van december 2003, kenmerk: Intercom/2003/95835).

De leeftijdsgrenzen

De leeftijdsgrens voor de langdurigheidstoelage is verlaagd van 23 naar 21 jaar. Reden van die verlaging is dat de gemeenteraad zelf de lengte van de referentieperiode kan vaststellen, in combinatie met het feit dat de ouders tot het 21-ste levensjaar nog onderhoudsplichtig zijn, zodat men dus voor het eerst inkomensondersteuning in de vorm van de langdurigheidstoelage nodig heeft als men 21 wordt. Bij een referentieperiode van drie jaar betekent dit dat ook 21-jarigen in aanmerking kunnen komen. Dan moet wel voldaan zijn aan alle voorwaarden. Aangenomen mag immers worden dat het bereiken van de meerderjarigheid op de 18-de verjaardag het startpunt voor de berekening van de referentieperiode kan zijn. Op dat moment krijgt men ook voor het eerst zelfstandig recht op bijstand. Beide partners moeten aan de (leeftijds)criteria voldoen. Hoewel artikel 36 lid 1 WWB spreekt van 'persoon' blijkt uit de jurisprudentie en de wetsgeschiedenis dat daarvoor moet worden gelezen: beide partners (CRvB 8 augustus 2006, LJN: AY8382 en TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 11-13). 65-plussers behoren niet tot de doelgroep voor de langdurigheidstoelage. De AOW en de bijstandsnorm voor een 65-plusser zijn identiek en zijn aanmerkelijk hoger dan de bijstandsnorm voor 65-minners. (zie onderstaande tabel, het betreft jaarinkomens)

Een langdurigheidstoelage is daarom evenmin als onder de oude regeling noodzakelijk, zo oordeelde de regering (TK 2008-2009, 31 441, nr. 7, p. 8). Het is echter wel denkbaar dat zij ongemerkt toch tot de doelgroep zullen gaan behoren. Als de inkomensgrens voor de langdurigheidstoelage zo hoog wordt gesteld dat aan personen jonger dan 65 wel toelage wordt verstrekt, maar voor 65-plussers met eenzelfde inkomen niet, dan ontstaat in beginsel een verboden vorm van onderscheid naar leeftijd. Artikel 26 IVBPR verbiedt een dergelijk onderscheid, tenzij dit op redelijke en objectieve gronden gerechtvaardigd is. Omdat een dergelijke rechtvaardigingsgrond niet eenvoudig voorhanden is, zal spoedig worden geconcludeerd dat sprake is van leeftijdsdiscriminatie. Dit kan volgens de regering wel weer 'gerepareerd' worden door aan die groep categoriale bijstand te verstrekken ex artikel 35 derde lid WWB (TK 2007-2008 31 441, nr. 7, p. 8). Daarbij moet echter wel worden bedacht dat categoriale bijstand weliswaar vrij besteedbaar is maar toch bestemd is voor bepaalde extra kosten, die de betreffende groep, in tegenstelling tot andere groepen, moet maken. Het is dus ten principale een kostenvergoeding en kan niet als inkomen

worden aangemerkt. Zo beschouwd zal categoriale bijstand voor 65-plussers de ongelijke behandeling niet kunnen wegnemen.

Overigens zal leeftijdsdiscriminatie eerst een rol gaan spelen als uitgegaan wordt van een inkomensgrens die hoger is dan 105%. Hoewel 65-plussers niet tot de doelgroep behoren, kunnen zij wel met terugwerkende kracht de langdurigheidstoeslag aanvragen over een periode dat zij nog geen 65 waren. Dat hangt samen met het feit dat aan de langdurigheidstoeslag geen verjaringstermijn voor het indienen van aanvragen is verbonden en dat de peil- en ingangsdatum van de toeslag in het (verdere) verleden kunnen liggen (TK 2007-2008, 31 441, nr. 3, p 15). Voor 65-plussers geldt wel dat beide partners op de peildatum zelfstandig aan de leeftijdsvoorwaarden moeten voldoen.

Toekenning eens in de twaalf maanden

De langdurigheidstoeslag wordt voor een jaar toegekend en moet jaarlijks worden aangevraagd. De toeslag kan met terugwerkende kracht ineens voor meerdere jaren worden aangevraagd (CRvB 22 juli 2008, LJN: BD8637).

De Memorie van Toelichting op het nieuwe artikel 36 WWB zegt daarover het volgende: "Het kan zijn dat per 12 maanden meerdere malen langdurigheidstoeslag wordt verstrekt indien die verstrekking ziet op een recht dat in voorgaande jaren is ontstaan maar pas later is aangevraagd. Er geldt immers geen verjaringstermijn voor het aanvragen van de langdurigheidstoeslag.

Beide partners moeten aan de voorwaarden voldoen

Omdat artikel 36, eerste lid aanhef WWB spreekt van 'een persoon' zou daaruit afgeleid kunnen worden dat het recht op de toeslag persoonsgebonden is. Zowel de wetgever (TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 11-13) als de CRvB (8 augustus 2006, LJN: AY8382) hebben kenbaar gemaakt dat weliswaar wordt gesproken van 'een persoon' maar dat beide partners zelfstandig en onafhankelijk van elkaar, op de peildatum aan de voorwaarden moeten voldoen. Dit geldt onder de 'oude' evenzeer als onder de 'nieuwe' regeling.

Omdat de langdurigheidstoeslag een vorm van bijzondere bijstand is geworden, geldt dat beide partners op de peildatum Nederlander moeten zijn of daarmee gelijk gesteld en woonachtig moeten zijn in Nederland (artikel 11WWB).

Als men niet op de peildatum, maar wel tijdens de referentieperiode een partner had, dan is die partner slechts van belang voor de vraag of het gezamenlijke inkomen tijdens de samenleving boven de toepasselijke inkomensgrens heeft gelegen en of er vermogen was dat het vrij te laten bescheiden vermogen te boven ging.

Vraagt belanghebbende aan als alleenstaande en blijkt de leefvorm op de peildatum een andere te zijn, bijv. belanghebbende was gehuwd, dan dient ook de op de peildatum aanwezige partner aan de voorwaarden te voldoen. Normaliter dient een aanvraag in dergelijke gevallen door beide partners te worden ingediend. Dat lijkt weinig zinvol als men bij de aanvraag alleenstaande was. Uit het oogpunt van een praktische uitvoering kan volstaan worden met een aanvraag enkel door belanghebbende ondertekend. Voor de hoogte van de langdurigheidstoeslag wordt aanbevolen de voor belanghebbende ten tijde van de aanvraag geldende norm toe te kennen. Dat vormt weliswaar een afwijking van de algemene regel dat de peildatum bepalend is voor recht op en hoogte van de langdurigheidstoeslag, de uitkomst is het meest redelijk. Omdat dit aansluit bij het actualiteitsbeginsel dat voor bijstand geldt. Dat betekent ook dat als ten tijde van de aanvraag belanghebbende gehuwd is maar op de peildatum alleenstaand, de norm die voor gehuwden is, mits de partner uiteraard ook aan de voorwaarden voldoet.

Bijzondere groepen

Personen in een inrichting

Personen die in een inrichting verblijven en daar hun woonplaats hebben, behoren ook tot de doelgroep van de langdurigheidstoelage. Dit kan worden afgeleid uit de brief van de staatssecretaris van SZW d.d. 7 december 2004, W&B/URP/04/79237, p.8. De wetswijziging heeft op dit punt geen verandering gebracht. Voor die groep mag weliswaar worden aangenomen dat ze in het algemeen minder vervangingsuitgaven zullen doen dan personen die buiten een inrichting woonachtig zijn. Dit kan het recht op langdurigheidstoelage niet belemmeren, nu deze toelage vrij besteedbaar is en geen verband houdt met specifieke kosten.

Voor personen in een AWBZ-inrichting geldt dat zij in het algemeen over een inkomen beschikken dat, na aftrek van de eigen bijdrage, op dit moment ruimschoots boven het niveau van zak- en kleedgeld als bedoeld in artikel 23 WWB ligt. Dit geldt niet voor personen die een WWB- uitkering ontvangen volgens de norm zak en kleedgeld. Het gaat om een relatief gering aantal en de uitkering is laag (voor een alleenstaande (± € 340,00 per maand, waarvan de ziekenfondspremie betaald moet worden) Hoewel de langdurigheidstoelage vrij besteedbaar is en niet is bestemd voor specifieke kosten, kunnen de lagere vervangingsuitgaven die deze groep doorgaans ten opzichte van zelfstandig wonenden heeft, wel een grond zijn om de langdurigheidstoelage in de verordening lager vast te stellen. Tot dusver ontvangt deze categorie de volledige langdurigheidstoelage. In de verordening zijn geen afwijkende bedragen opgenomen voor personen die in een instelling verblijven.

Gedetineerden

Gedetineerden kunnen tijdens de periode van detentie niet in aanmerking komen voor bijstand (artikel 13 lid 1 onderdeel a WWB). Dat geldt evenzeer voor de langdurigheidstoelage nu deze een vorm van bijzondere bijstand is geworden. Is belanghebbende op de peildatum gedetineerd, dan kan hij niet in aanmerking komen voor langdurigheidstoelage. Is de gedetineerde gehuwd, dan kan aan de achterblijvende partner wel langdurigheidstoelage worden toegekend. Evenals voor algemene en periodieke bijzondere bijstand geldt de uitsluitingsgrond van artikel 13 lid 1 onderdeel a WWB niet voor de achterblijvende partner. Deze wordt als alleenstaande (ouder) aangemerkt. Gedetineerden kunnen wel tijdens hun detentie met terugwerkende kracht de langdurigheidstoelage aanvragen en daarvoor in aanmerking komen, mits een peildatum gevonden kan worden waarop wel aan alle voorwaarden is voldaan. Waaronder de voorwaarde dat men niet gedetineerd is. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot decentralisatie van de langdurigheidstoelage heeft de regering diverse malen expliciet aangegeven dat aan de toelage geen verjaringstermijn is verbonden en dat met terugwerkende kracht kan worden aangevraagd en verleend (TK 2007-2008, nr. 3, p. 17 en TK 2007-2008, nr. 7, p. 11 en 23).

Als belanghebbende op de peildatum niet gedetineerd is maar dat tijdens de referteperiode wel is geweest, was onder de 'oude' regeling de heersende opvatting dat men wel voor de langdurigheidstoelage in aanmerking kon komen (zie bijv. Rb. Breda 14 juni 2005, LJN: AT7748). Aangenomen mag worden dat dit onder het 'nieuwe' recht ook zo is. Weliswaar zijn door de transformatie tot bijzondere bijstand de uitsluitingsgronden van artikel 13 WWB ook op de langdurigheidstoelage van toepassing geworden, dit geldt slechts voor de peildatum.

Uitsluitingsgronden die zich tijdens de referteperiode voordoen belemmeren de aanspraak op langdurigheidstoelage niet.

Studenten

Met het opnemen van de voorwaarde in artikel 36 lid 1 WWB dat belanghebbende geen uitzicht heeft op inkomensverbetering, is vooral beoogd studenten uit te sluiten van het recht op langdurigheidstoelage (TK 2008-2009, 31 441, nr. 12 en TK Handelingen 2008-2009 nr. 5-306). Omdat deze volgens de wetgever beschikken over perspectief op verbetering van hun inkomen kunnen ze niet tot de doelgroep van de langdurigheidstoelage worden gerekend. Niet van belang wordt daarbij geacht dat de veronderstelde inkomensverbetering eerst na geruime tijd in zicht komt. Evenmin wordt daarbij van belang geacht dat niet voor alle studenten zal gelden dat er daadwerkelijk van een inkomensverbetering sprake zal zijn. Beoogd is om studenten als groep van de langdurigheidstoelage uit te sluiten.

Daar past echter wel een kanttekening bij. Het is immers de vraag of het uitsluiten van deze groep in individuele gevallen geen verboden onderscheid in de zin van artikel 26 IVBPR oplevert. Dit kan zich op twee manieren voordoen. Allereerst is het denkbaar dat er studenten zijn die evenzeer uitzicht op inkomensverbetering missen als personen die wel voor de langdurigheidstoelage in aanmerking komen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij personen die door handicap of achtergrond aanzienlijke belemmeringen ervaren richting de arbeidsmarkt en die op latere leeftijd een studie zijn gaan volgen waarvoor het arbeidsmarktperspectief gering is. In dat geval is het zeer wel denkbaar dat het uitsluiten van belanghebbende een niet gerechtvaardigd onderscheid oplevert.

Het is echter ook mogelijk dat studenten van wie aangenomen mag worden dat ze wel over uitzicht op inkomensverbetering beschikken ten onrechte uitgesloten worden als personen uit andere groepen, die evenzeer uitzicht op inkomensverbetering hebben, desalniettemin wel voor de langdurigheidstoelage in aanmerking komen.

Gedacht kan worden aan jonge bijstandsgerechtigden met een goede vooropleiding of deeltijdarbeiders, die wel uitzicht op inkomensverbetering hebben maar daar in verband met privé-omstandigheden niet voor kiezen.

Omdat dit een kwetsbare kant van de nieuwe regeling is, is het van belang dat veel studenten een inkomen hebben dat ruimschoots boven de bijstandsnorm ligt. In artikel 33, tweede lid WWB is vastgelegd dat de WSF-toelage fictief moet worden gesteld op een vast bedrag. Vanaf 1-7-2008 bedraagt dit € 535,11 voor uitwonende studenten en € 297,87 voor thuiswonende studenten. Deze bedragen liggen ruimschoots boven de bijstandsnormen voor jong-meerderjarigen (18 tot 21 jaar). Omdat men in beginsel gedurende de gehele referteperiode een laag inkomen moet hebben gehad en de referteperiode vrijwel altijd minimaal drie jaar beslaat, kunnen studenten pas effectief op 24-jarige leeftijd in aanmerking komen voor de langdurigheidstoelage, indien men op 21-jarige leeftijd nog een WSF-toelage had. Bovendien komt het vaak voor dat studenten bijverdienen.

Vanwege de ruime bijverdienregeling in de WSF geldt daarom ook vaak voor oudere studenten dat deze een inkomen hebben dat boven de toepasselijke bijstandsnorm ligt. Slotsom is dus dat studenten in (zeer) veel gevallen een te hoog inkomen hebben (gehad) om in aanmerking te komen voor de langdurigheidstoelage. Dit kan in de praktijk als extra afwijzingsgrond naast het uitzicht op inkomensverbetering dienst doen.

In de verordening is het begrip inkomensverbetering voor studerende niet opgenomen.

Vreemdelingen en pardonners

Nederlanders en daarmee gelijkgestelde personen kunnen aanspraak maken op bijstand (artikel 11 WWB). Nu de langdurigheidstoelage een vorm van bijzondere bijstand is geworden, geldt dit eveneens voor die toeslag.

Personen die langdurigheidstoelage aanvragen, moeten in ieder geval op de peildatum Nederlander zijn of daarmee gelijkgesteld (artikel 11 leden 2 en 3 WWB).

Als de vreemdeling op de peildatum wel met een Nederlander gelijkgesteld was, maar niet gedurende de volledige referteperiode, was onder de 'oude' regeling de heersende opvatting dat men toch voor de langdurigheidstoelage in aanmerking kon komen (zie bijv. CRvB 8 augustus 2006, LJN: AY8382). Aangenomen mag worden dat dit onder het 'nieuwe' recht ook zo is. Weliswaar zijn door de transformatie tot bijzondere bijstande uitsluitingsgronden van artikel 13 WWB ook op de langdurigheidstoelage van toepassing geworden, dit geldt slechts voor de peildatum. Uitsluitingsgronden die zich tijdens de referteperiode voordoen belemmeren de aanspraak op langdurigheidstoelage niet.

E.e.a. geldt ook voor personen die op grond van de zgn. 'pardonregeling asielzoekers' per 15 juni 2007 een geldige verblijfstitel bezitten en met een Nederlander gelijkgesteld zijn.

Omdat de verblijfsvergunning terugwerkt tot die datum, is 15 juli 2007 de eerst mogelijke peil- en ingangsdatum. Dat betekent overigens niet dat zij zondermeer in aanmerking komen. Ook voor hen geldt dat voldoen moet zijn aan de (overige) voorwaarden.

M.b.t. de vraag of zij langdurig een laag inkomen en geen in aanmerking te nemen vermogen hebben, rust in zijn algemeenheid de bewijslast daarvoor op degene die de langdurigheidstoelage aanvraagt. Voor een groot aantal 'pardonners' zou dit echter betekenen dat zij met een onmogelijke bewijslast worden opgezadeld, omdat zij gedurende kortere of langere tijd onderhouden zijn door instellingen, kerken en particulieren. Een redelijke bewijslastverdeling brengt in dat geval met zich mee dat ervan uitgegaan mag worden dat deze groep niet over inkomsten of vermogen heeft beschikt, tenzij het tegendeel aannemelijk is.

Territorialiteitsbeginsel en verblijf buiten Nederland

Er bestaat pas recht op de langdurigheidstoelage als men op de peildatum in Nederland woonachtig is. Dit volgt uit het besluit om de langdurigheidstoelage als bijzondere bijstand aan te merken (artikel 5 lid 1 onderdeel d WWB). Ook voor bijzondere bijstand geldt het territorialiteitsbeginsel.

Geldt deze voorwaarde ook voor de gehele referteperiode? Onder de 'oude' regeling was de Centrale Raad van Beroep van oordeel dat dit niet zo was (CRvB 19 februari 2008, LJN: BC5885). Aangenomen mag worden dat dit onder de 'nieuwe' regeling eveneens zo is. Weliswaar zijn door de transformatie tot bijzondere bijstand de uitsluitingsgronden van artikel 13 WWB ook op de langdurigheidstoelage van toepassing geworden, dit geldt slechts voor de peildatum. Uitsluitingsgronden die zich tijdens de referteperiode voordoen belemmeren de aanspraak op langdurigheidstoelage niet.

Peildatum, ingangsdatum en aanvraagprocedure

De peildatum is de datum waarop aan de voorwaarden voor toekenning is voldaan. De eerst mogelijke peildatum is 1 januari 2009, de datum waarop artikel 36 WWB (nieuw) in werking is getreden. Uit zowel de tekst van artikel 36 lid 4 WWB als de jurisprudentie blijkt dat de peildatum tevens als de ingangsdatum wordt gezien (CRvB 4 juli 2006, LJN: AY0263). In artikel 36 lid 4 is dit als volgt geformuleerd:

"De langdurigheidstoelage wordt verleend met ingang van de datum waarop de persoon langdurig een laag inkomen en geen in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in artikel 34 heeft". De nieuwe regeling heeft op dit punt geen wijziging gebracht. De peil- en ingangsdatum zijn de data waarop exact de referteperiode is verstreken. De stelling dat de langdurigheidstoelage ingaat op de eerste dag van de kalendermaand gaat niet op (zie genoemde uitspraak). In komende jaren kunnen

peil- en ingangsdatum in eerdere jaren liggen maar op z'n vroegst op 1 januari 2009. Het recht op langdurigheidstoelage verjaart niet en terugwerkende kracht is mogelijk over meerdere jaren (TK 2007-2008, 31 441, nr. 7, p. 23). Omdat de toelage voor een periode van twaalf maanden wordt verstrekt, verschuift de peildatum bij iedere toekenning een jaar, of meerdere jaren als voor meerdere jaren langdurigheidstoelage wordt verstrekt. Omstandigheden die zich na de peildatum hebben voorgedaan, zijn niet van belang (CRvB 4 juli 2006, LJN: AY0269). Als op het moment van aanvraag dus niet aan de voorwaarden wordt voldaan, maar daarvoor wel, dan bestaat aanspraak op langdurigheidstoelage. Dat is denkbaar voor bijvoorbeeld 65-plussers die met terugwerkende kracht de langdurigheidstoelage aanvragen over een periode dat ze die leeftijdsgrens nog niet hadden bereikt.

Voor personen die op de aanvraagdatum een inkomen hebben dat hoger is dan de inkomensgrens geldt dat zij in beginsel wel in aanmerking komen als dat inkomen op de peildatum op of onder die grens ligt, hoewel daar tegen in kan worden gebracht dat het gestegen inkomen als bewijs kan dienen voor de stelling dat betrokkene uitzicht op inkomensverbetering' heeft gehad en daarom geen recht op langdurigheidstoelage. Het college is verplicht om te onderzoeken wat de eerst mogelijke peildatum is (CRvB 4 juli 2006, LJN: AY0263 en AY 0265). Dat onderzoek wordt begrensd door de ingediende aanvraag (wat wil de klant?) en de jurisprudentie die aangeeft dat ambtshalve beoordeeld moet worden of er op de gewenste ingangsdatum, dan wel uiterlijk op de datum waarop het primaire besluit is genomen, voldaan is aan de voorwaarden voor toekenning (21 augustus 2008, LJN: BE9171). De aanvraag geldt bij die beoordeling als buitengrens. Aanbeveling is aanvraagformulieren te gebruiken zonder specifieke jaaraanduiding. Dit voorkomt dat belanghebbenden rechten mislopen.

Om onduidelijkheid te voorkomen is in artikel 36 lid 5 WWB bepaald dat de artikelen 43 en 44 WWB van toepassing uitgezonderd zijn. Die bepalingen gaan over de aanvraagprocedure voor bijstand. Omdat de langdurigheidstoelage bijzondere bijstand is geworden zouden deze bepalingen er normaliter toe leiden dat de toelage eerst ingaat op de datum aanvraag. Omdat dit nadrukkelijk niet is beoogd, zijn deze bepalingen uitgezonderd.

De langdurigheidstoelage kan niet ambtshalve worden verstrekt (TK 2007-2008, 31 441, nr. 7, p. 9). De kans op verstrekkingen aan personen die niet tot de doelgroep behoren werd te groot geacht. Bovendien zou ambtshalve verstrekking de mogelijkheid om tot terugvordering over te gaan belemmeren, als men niet, zoals bij een aanvraag, getekend zou hebben voor het instemmen met de voorwaarden en verplichtingen die aan de toelage zijn verbonden.

In artikel 36 lid 1 WWB is bepaald dat de toelage 'op aanvraag' wordt verstrekt, dwz. na een voorafgaande schriftelijke aanvraag. Wel kan de aanvraagprocedure sterk vereenvoudigd worden. Zo is de belastingsystematiek denkbaar. Daarmee wordt bedoeld een vooringevuld aanvraagformulier dat de belanghebbenden (voor zover deze bekend zijn) wordt opgestuurd met het verzoek de gegevens te controleren, een handtekening te plaatsen en het formulier weer te retourneren.

Bevoegde gemeente

Onder de 'oude' regeling van de langdurigheidstoelage heeft de Raad van State in het KB van 25 april 2007, nr. 07.001371 bepaald dat de langdurigheidstoelage moet worden aangevraagd bij het college van de gemeente waar de belanghebbende op de peildatum woonachtig is. De Raad formuleerde zijn standpunt als volgt: "De langdurigheidstoelage kan worden aangeduid als een aanvulling achteraf op reeds verleende bijstand. Voor het antwoord op de vraag welk college van burgemeester en wethouders is gehouden over een aanvraag om langdurigheidstoelage te beslissen, is naar mijn oordeel doorslaggevend in welke gemeente betrokkene woonplaats had ten tijde van de peildatum.

Het recht op toeslag van de belanghebbende die ook overigens aan de voorwaarden voldoet, ontstaat immers op de peildatum. Daar komt bij dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar betrokkene woonplaats had op de peildatum geacht wordt te beschikken over de informatie die nodig is voor het uitvoeren van de toets als bedoeld in artikel 36, eerste lid onder c , van de WWB"

Aangenomen mag worden dat nu deze overweging nog steeds van kracht is, de woonplaatsgemeente onder de 'nieuwe' regeling eveneens de bevoegde gemeente is. Als praktisch gevolg heeft dit dat aanvragen doorgestuurd moeten worden als men op de peildatum een andere woonplaats had. Uit een oogpunt van klantvriendelijkheid waren er gemeenten die bij de aanwezigheid van meerdere peildata en wisseling van woonplaats zelf nagaan of belanghebbende aan de voorwaarde heeft voldaan. Onder de 'nieuwe' regeling is dit lastiger, omdat iedere gemeente de voorwaarden zelf kan bepalen en bovendien vrij is in het vaststellen van de hoogte van de toeslag.

De hoogte van de langdurigheidstoelage

Artikel 8 lid 2 onderdeel b WWB bepaalt dat in de gemeentelijke verordening de hoogte van de langdurigheidstoelage moet worden vastgelegd. Omdat de wetgever daaraan verder geen beperkingen of criteria heeft gesteld, staat het de gemeentelijke regelgever vrij om te variëren, al naar gelang van de behoefte. Zo kunnen bijvoorbeeld voor co-ouders en voor personen die in een inrichting verblijven afwijkende normbedragen worden vastgesteld. Voor die laatste groep geldt dat aangenomen mag worden dat de toeslag lager kan liggen, omdat de vervangingsuitgaven in het algemeen minder hoog zijn. De inrichting waar men verblijft, zal mogelijk aan de bewoners een aantal voorzieningen beschikbaar stellen, zoals een wasmachine, koelkast, eettafel en bed, en er kan vaak gebruik gemaakt worden van gemeenschappelijke voorzieningen. Om die reden is het verdedigbaar om voor die groep de langdurigheidstoelage in de verordening lager vast te stellen. Dit levert weliswaar een onderscheid in de zin van artikel 26 IVBPR op met zelfstandig wonende minima, maar er is een rechtvaardigingsgrond aanwezig, t.w. de lagere vervangingsuitgaven.

Of dit vanuit beleidsmatig perspectief ook wenselijk is, staat ter beoordeling van de gemeenteraad.

Uiteraard moet er wel sprake zijn van een samenhangend geheel. De verschillen tussen de gehanteerde normbedragen moeten verklaarbaar en redelijk zijn, maar dat zijn zaken van meer wetgevingstechnische aard.

Als de gemeenteraad ervoor kiest om ook inkomens boven de bijstandsnorm in aanmerking te brengen voor de langdurigheidstoelage, kan besloten worden om een zogenaamde 'glijdende schaal' vast te stellen. Kamerbreed bestond daar tijdens de behandeling van het wetsvoorstel een grote sympathie voor, omdat dat het armoedevaleffecten terugdringt (TK 2008-2009, Handelingen 34 441, nr. 5, p. 308). Het staat gemeenten echter vrij om al dan niet een glijdende schaal te hanteren. Het principe van decentralisatie weegt in dit opzicht zwaarder dan de wens van het parlement om de armoedeval te beperken.

In de verordening zijn vaste bedragen opgenomen. Er zijn drie verschillende bedragen te weten voor alleenstaanden, alleenstaande ouders en voor echtparen/samenwonenden. De bedragen worden jaarlijks geïndiceerd met het percentage waarmee ook de alimentaties jaarlijks worden verhoogd. De bedragen worden naar boven afgerond op hele euro's.

Betaling, beslag, terugvordering en verhaal

Betaling

Met de inwerkingtreding van de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, onderdeel bestuursrechtelijke geldschulden, moet telkens als de langdurigheidstoeslag wordt toegekend, tevens een betalingsbesluit worden genomen (art. 4:86 lid 1 Awb). Het verdient aanbeveling om dat besluit in de toekenningsbeschikking op te nemen. In het betalingsbesluit moet in ieder geval de hoogte van de langdurigheidstoeslag worden vastgesteld en de termijn waarbinnen betaald zal worden (art. 4:86 lid 2 Awb). Die termijn is in beginsel zes weken (art. 4:87 lid 1 Awb). Is het door omstandigheden niet mogelijk om binnen die termijn te betalen, dan kan een langere termijn worden bepaald.

Vorm van de langdurigheidstoeslag

De langdurigheidstoeslag zou onder het nieuwe regime ook in natura of als lening kunnen worden verstrekt. Met 'in natura' wordt in dit verband verstaan dat de toeslag direct wordt doorbetaald aan derden als dit noodzakelijk wordt geacht en de belanghebbende zelf niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn bestaansmiddelen (artikel 57, aanhef en onder a WWB).

Een zorgvuldige beoordeling is hierbij vereist.

Terugvordering

De langdurigheidstoeslag kan worden teruggevorderd, indien aan de voorwaarden is voldaan die voor terugvordering van bijstand gelden (art. 58 WWB). Is sprake van schending van de inlichtingenplicht of is eerder op andere gronden een onjuist toekenningsbesluit genomen, dan zal daaraan een intrekking vooraf dienen te gaan (art. 54 lid 3 WWB). Gelet op de zgn. "zes maanden-jurisprudentie" mag daarbij ook worden aangenomen dat als uit een signaal van de belanghebbende of van een uitkeringsinstantie blijkt dat de langdurigheidstoeslag ten onrechte is verstrekt, zonder dat sprake is van schending van de inlichtingenverplichting, binnen zes maanden nadat dit signaal is binnengekomen, een terugvorderingsbesluit moet zijn genomen (zie ook CRvB 16 september 2008, LJN: BF4613 en onderdeel zes maanden jurisprudentie in het Handboek van Stimulansz bij artikel 58 WWB).

Schadevergoeding

Als de langdurigheidstoeslag niet tijdig is uitbetaald, kan schadevergoeding aan de orde zijn. Dat is het geval als de vertraging de belanghebbende niet is te verwijten. Doorgaans zal dit aan de orde zijn bij het herroepen van een eerdere afwijzing na bezwaar of beroep. De schadevergoeding bestaat volgens vaste jurisprudentie dan in betaling van de wettelijke (vertragings)rente (bijv. CRvB 4 juli 2006, LJN: AY0265). Indien daarom wordt verzocht gaat de renteverplichting in op de eerste dag na afloop van de maand waarin het (onjuiste en afwijzende) besluit is genomen dat is omgezet in een toekenning.

Vanaf de inwerkingtreding van de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, onderdeel bestuursrechtelijke geldschulden, geldt dat er een betalingstermijn is van zes weken nadat een uitkering of toeslag is toegekend of toegekend had moeten worden (art. 4:87 lid 1 Awb). Nadat deze termijn is verstreken is in ieder geval en ambtshalve wettelijke rente verschuldigd, die aanvangt op de eerste dag na afloop van de betalingstermijn (art.4:100 Awb).

De langdurigheidstoelage en duurzame gebruiksgoederen

Zoals ook in de 'oude' regeling gold en in de Memorie van Toelichting is herbevestigd, bestaat er een relatie tussen de langdurigheidstoelage en het bekostigen van vervangingsuitgaven voor duurzame gebruiksgoederen:

"Kerngedachte van de (bijzondere) bijstand is dat er altijd maatwerk geleverd moet worden. Dat betekent dat bij de verlening van bijzondere bijstand, voor een bepaald gebruiksgoed bijvoorbeeld, enerzijds rekening kan worden gehouden met reeds verleende langdurigheidstoelage, anderzijds moet conform artikel 35 eerste lid, nagegaan worden of er bijzondere omstandigheden zijn waarom ook na ontvangst in het inkomen ter hoogte van een bijstandsuitkering ligt de veronderstelling besloten dat een deel daarvan aangewend kan worden ten behoeve van de reservering voor vervangingsuitgaven, zoals duurzame gebruiksgoederen. Veelal wordt deze 'reserveringscapaciteit' op 6% gesteld. Dat percentage zou vrijgespeeld moeten kunnen worden voor vervangingsuitgaven en zou voldoende moeten zijn om dergelijke kosten mee te voldoen. Hoewel dit reeds geruime tijd en onder diverse bijstandswetten als uitgangspunt gehandhaafd is, blijkt in de praktijk dat van een inkomen rond bijstandsniveau na drie tot vijf jaar de mogelijkheden om te reserveren voor vervangingsuitgaven tot een minimum zijn geslonken. Dit is ook door onze gemeente herkend. Het ligt dan ook voor de hand om bij een dergelijke referentieperiode (in Meppel 36 maanden) ervan uit te gaan dat er binnen het periodieke inkomen geen ruimte meer zit om te reserveren (hetzij vooraf, hetzij achteraf door het aflossen op een lening). Dit geldt echter niet voor de langdurigheidstoelage.

Daarvan zou kunnen worden gesteld dat deze extra reserveringsruimte biedt. Hoewel daarover beleidsmatig andere afwegingen kunnen worden gemaakt, is de stelling dat de toeslag ook als reserveringscapaciteit kan worden ingezet juridisch hanteerbaar. Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep blijkt immers dat de Raad stelselmatig van oordeel is dat, ongeacht de lengte van de bijstandsafhankelijkheid er ruimte aanwezig wordt geacht in dat 'inkomen' om gelden te reserveren. Omdat de langdurigheidstoelage ook als 'inkomen' wordt aangemerkt (zij het dat dit voor de toepassing van artikel 36 WWB niet geldt, zie artikel 36 lid 2 WWB), zal de Centrale Raad deze toeslag naar verwachting ook als reserveringsruimte zien. Het betreft immers een vrij besteedbaar bedrag, dat het karakter draagt van 'inkomen'. Het is daarom mogelijk om bij de beoordeling van een aanvraag om bijzondere bijstand voor bijv. duurzame gebruiksgoederen, de reeds verstrekte langdurigheidstoelage in zijn geheel als reserveringscapaciteit in aanmerking te nemen.

De langdurigheidstoelage wordt volledig als reserveringscapaciteit in aanmerking genomen.