

## Verordening Langdurigheidstoeslag

De raad van de gemeente Lochem;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 29 november 2011;

gelet op de artikelen 8, eerste lid, onder d, en artikel 36 van de Wet werk en bijstand;

overwegende dat op grond van artikel 8, eerste lid onder d van de Wet werk en bijstand de gemeenteraad bij verordening regels stelt met betrekking tot het verstrekken van langdurigheidstoeslag aan personen van 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar als bedoeld in artikel 36 van de Wet werk en bijstand;

### B E S L U I T:

vast te stellen de volgende verordening **“Verordening langdurigheidstoeslag”**

#### Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. college: het college van burgemeester en wethouders
- b. wet: de Wet werk en bijstand
- c. WTOS: Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten
- d. WSF 2000: Wet Studiefinanciering
- e. bijstandsnorm: de norm bedoeld in artikel 5 onderdeel c van de wet
- f. gezinsnorm: de norm bedoeld in artikel 21 eerste lid van de wet
- g. geldende bijstandsnorm voor:
  - een alleenstaande: de norm ingevolge artikel 21 of 23, onderdeel a van de wet, verhoogd met de toeslag ingevolge artikel 25, tweede lid van de wet;
  - een alleenstaande ouder: de norm ingevolge artikel 21 of 23, onderdeel b van de wet, verhoogd met de toeslag ingevolge artikel 25, tweede lid van de wet;
  - gehuwden: de norm ingevolge artikel 21 of 23, onderdeel c van de wet.
- h. Inkomen: het inkomen als bedoeld in artikel 32 van de wet, met dien verstande dat voor de zinsnede “een periode waarover een beroep op bijstand wordt gedaan” moet worden gelezen “de referteperiode”. Een bijstandsuitkering wordt, in afwijking van artikel 32 van de wet voor de beoordeling van het recht op langdurigheidstoeslag als inkomen gezien.
- i. referteperiode: De door de gemeenteraad vastgestelde langdurige periode van 36 maanden voorafgaande aan de peildatum
- j. peildatum: de peildatum is de datum waarop aan de voorwaarden voor toekenning van de langdurigheidstoeslag is voldaan.

#### Artikel 2 Voorwaarden

1. Onverlet het bepaalde in artikel 36 van de wet komt in aanmerking voor de langdurigheidstoeslag de belanghebbende die gedurende een onafgebroken periode van 36 maanden aangewezen is geweest op een laag inkomen, een inkomen dat niet hoger is 105% van de voor hem geldende bijstandsnorm, en geen in aanmerking te nemen vermogen heeft als bedoeld in artikel 34 van de wet.
2. Marginale overschrijdingen van het inkomen dienen genegeerd te worden.

#### Artikel 3 Uitzicht op inkomensverbetering

Het college kan in beleidsregels een nadere uitwerking geven aan het begrip uitzicht op inkomensverbetering.

#### Artikel 4 Hoogte van de toeslag

1. De langdurigheidstoeslag bedraagt per jaar:
  - a. voor een gezin: 38 % van de voor hem/haar geldende bijstandsnorm per 1 januari van het kalenderjaar, naar boven afgerond op een hele euro;
  - b. voor de alleenstaande ouder: 38 % van de voor hem/haar geldende bijstandsnorm per 1 januari van het kalenderjaar, naar boven afgerond op een hele euro;
  - c. voor de alleenstaande: 38 % van de voor hem/haar geldende bijstandsnorm per 1 januari van het kalenderjaar, naar boven afgerond op een hele euro;

2. Indien één van de meerderjarige leden van het gezin op de peildatum is uitgesloten van het recht op bijstand ingevolge artikel 11 of artikel 13 lid 1 van de wet, komen de rechthebbende leden van het gezin in aanmerking voor een langdurigheidstoelage naar de hoogte die voor hem of hen als alleenstaande, alleenstaande ouder of gezin zou gelden.

### **Artikel 5 Onvoorziene gevallen**

In gevallen waarin deze regeling niet voorziet, beslist het college.

### **Artikel 6 Inwerkingtreding**

1. Deze verordening treedt in werking op de dag van bekendmaking en werkt terug tot 1 januari 2012.
2. De verordening Langdurigheidstoelage, vastgesteld bij raadsbesluit van 7 december 2009 wordt ingetrokken.

### **Artikel 7 Uitvoering**

De uitvoering van deze verordening berust bij het college van burgemeester en wethouders.

### **Artikel 8 Citeertitel**

Deze verordening kan aangehaald worden als: Verordening langdurigheidstoelage.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 23 januari 2012.

De griffier, De voorzitter,  
J.P. Stegeman F.J. Spekreijse

### ***Toelichting op de Verordening langdurigheidstoelage gemeente Lochem***

#### ***Algemeen***

#### ***Decentralisatie langdurigheidstoelage en bevoegdheid gemeenten***

Op 1 januari 2009 is een wetsvoorstel in werking getreden, waarmee de langdurigheidstoelage wordt gedecentraliseerd naar gemeenten.

In het Bestuursakkoord Rijk - Gemeenten uit 2007 ("Samen aan de slag") is afgesproken dat de langdurigheidstoelage gedecentraliseerd wordt naar gemeenten. Hiertoe is op 1 januari 2009 een wetsvoorstel inwerking treden waarbij artikel 36 van de WWB als volgt is gewijzigd:

*"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 en geen uitzicht heeft op inkomensverbetering."*

Dit artikel was en is de basis voor de langdurigheidstoelage. Daarnaast wordt in artikel 8 van de WWB een bepaling toegevoegd dat bepaalt dat gemeenten in een verordening de hoogte van de langdurigheidstoelage en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen langdurig en laag inkomen. Op grond van de nieuwe bevoegdheden kunnen gemeenten invulling geven aan eigen beleid en hebben gemeenten met toepassing van de WWB volledige vrijheid om vorengenoemde begrippen invulling te geven. Op grond van artikel 36 van de WWB moeten gemeenten een langdurigheidstoelage verlenen. Artikel 36 vormt het toetsingskader.

De gedachte achter de toelage is, dat mensen die langdurig een inkomen op het sociaal minimum hebben, geen financiële ruimte hebben om te reserveren voor onverwachte uitgaven.

Als gevolg van de wetwijziging WWB 2012 moet de verordening langdurigheidstoelage gewijzigd worden. Deze wijziging betreft het aanpassen van begrippen aan de begrippen zoals die per 1 januari zijn opgenomen in de WWB.

#### ***Soort bijstand***

Met toepassing van thans gewijzigde artikel 5, onderdeel d van de WWB valt de langdurigheidstoelage vanaf 1 januari 2009 onder het begrip bijzondere bijstand. In feite is het een bij wet geregelde bijzondere vorm van bijzondere bijstand. De langdurigheidstoelage is een onbelaste uitkering.

#### ***Doelgroep***

De nieuwe langdurigheidstoelage geeft gemeenten nadrukkelijk de mogelijkheid deze ook van toepassing te laten zijn op werkenden met een laag inkomen. Daarvoor waren werkenden uitgesloten. De gedachte achter de toelage is, dat mensen die langdurig een inkomen op het sociaal minimum hebben, geen financiële ruimte hebben om te reserveren voor onverwachte uitgaven. Dit geldt niet voor alleen voor uitkeringsgerechtigden, maar ook voor werkenden met een laag inkomen. Ook de armoedevalproblematiek waarmee de huidige langdurigheidstoelage gepaard gaat, wordt door het toelaten van werkenden tot de doelgroep verminderd.

Tot dit moment kon een deel van het inkomen van de belanghebbende buiten beschouwing worden gelaten. Het ging daarbij om volgende gedragslijn:

*De gemeente Lochem heeft er voor gekozen om marginale overschrijdingen van het inkomen gedurende de periode van 60 maanden voorafgaande aan de peildatum van niet meer dan 3 x de hoogte van de van toepassing zijnde bijstandsnorm, niet in aanmerking te nemen.*

Voor hen is het (financiële) verschil tussen werk en uitkering kleiner dan voor uitkeringsgerechtigden zonder recht op langdurigheidstoelage. De armoedeval is voor deze groep dus extra groot. Indien ook werkenden recht hebben op een langdurigheidstoelage heeft deze toelage geen invloed op de armoedeval voor de uitkeringsgerechtigde, die gaat werken en wordt het aantrekkelijker om te gaan werken. De verordening bevordert daarmee ook de participatie / re-integratie.

### **Begrip langdurig en laag inkomen**

Gemeenten zijn vrij om een eigen maximale inkomensgrens te hanteren.

Het ligt voor de hand hierbij aan te sluiten bij de inkomensgrenzen die voor het eigen gemeentelijk armoedebeleid worden gehanteerd. Dit is 110% van de geldende bijstandsnorm. Bij het bepalen van de algemene bijstand, respectievelijk het inkomen op dit niveau, wordt met toepassing van de Toeslagenverordening al rekening gehouden of kosten / een woning gedeeld kunnen worden. Het is niet de bedoeling dat een 'medebewoner' meebetaalt aan de bijzondere kosten van een belanghebbende c.q. dit extra ten laste van de belanghebbende komt c.q. dit voorkomt dat een belanghebbende een bepaalde noodzakelijke toelage krijgt. Er is dan in feite sprake van een zekere dubbeling. Met betrekking tot het recht op langdurigheidstoelage wordt dus niet meer getoetst of kosten/een woning gedeeld worden respectievelijk of er al of niet woonlasten zijn.

Een ander heikel punt ten aanzien van de grens van 110% is het volgende.

Een langdurig laag inkomen in momenteel gekoppeld aan de huidige referentieperiode van vijf jaar. Door gemeenten is de afgelopen jaren aangegeven dat deze periode te lang is.

Veeleer wordt gedacht aan een periode van 3 jaar, een periode waarvoor ook door het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) is aangegeven dat de reserveringsmogelijkheden minimaal worden. In de situatie dat de inkomensgrens wordt vastgelegd op 110% dient rekening gehouden te worden met de financiële situatie van 65-plussers. Deze financiële situatie mag namelijk niet ongunstiger zijn dan van de groep van personen onder de 65 jaar.

Als de inkomensgrens voor de langdurigheidstoelage zo hoog (110%) 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; leeftijdsdiscriminatie. Dit afgezien van het feit dat het recht op Langdurigheidstoelage begrenst is tot de leeftijdsgroep van 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar.

Leeftijdsdiscriminatie zal een rol gaan spelen als uitgegaan wordt van een inkomensgrens die hoger is dan 105%. Afhankelijk van de leefvorm ligt de AOW momenteel rond de 107% van de bijstandsnorm die geldt voor een bijstandsgerechtigde jonger dan 65 jaar.

Om elke vorm van discriminatie te voorkomen en de doelgroep echt te beperken tot die groep mensen die langdurig op een laag inkomen zitten, is uiteindelijk gekozen voor een referentieperiode van 3 jaar (36 maanden) en de inkomensgrens te bepalen op 105% van het wettelijk minimumniveau.

Dit betekent als inkomensgrens voor:

- een alleenstaande en een alleenstaande ouder, dat wordt uitgegaan van 105% van de normen ingevolge artikel 21, onderdeel a respectievelijk b van de WWB verhoogd met de (maximale) toelage ingevolge artikel 25, tweede lid van de WWB. Kortom, dit is 105% van de voor belanghebbende geldende maximale bijstandsnorm;
- een gezin, dat wordt uitgegaan van 105% van de norm ingevolge artikel 21, onderdeel c van de WWB en dat geen verlaging ingevolge artikel 26 van de WWB plaats heeft. Kortom, dit is 105% van de voor belanghebbende geldende maximale bijstandsnorm.

Door het bepalen van de referentieperiode op 3 jaar (36 maanden) en de inkomensgrens op 105% van het minimumniveau, wordt de langdurigheidstoelage op een juiste en aanvaardbare wijze ingepast in het gemeentelijke activeringsbeleid.

Door de Langdurigheidstoelage op deze manier in te vullen, wordt gekozen voor invulling die rekening houdt met de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep en is gekozen voor een invulling die zo veel mogelijk ongewenste armoedevaleffecten voorkomt.

De langdurigheidstoelage wordt gezien als het sluitstuk van een (uitgebreid) stelsel van minimaregelingen. Om die reden is gekozen voor deze invulling van het begrip langdurig, laag inkomen; 36 maanden, 105% van het minimumniveau.

Waar de overige minimaregelingen ruimhartiger zijn wat betreft de voorwaarden met betrekking tot inkomen zijn deze voorwaarden bij de langdurigheidstoelage juist beperkt. De toelage fungeert op die manier als het ware als een vangnet onder deze regelingen.

### **Begrip hoogte van de toelage**

De hoogte van de toelage was centraal bepaald. Het waren vaste bedragen, als percentage (laatstelijk 38,17%) van de voor de persoon toepasselijke bijstandsnorm inclusief vakantiegeld. Gemeenten bepalen nu zelf de hoogte van de toelage. Het is daarom aan te raden vanaf heden aan te sluiten bij het hiervoor

genoemde percentage en deze vast te stellen op 38% van de genoemde inkomensgrenzen, die eveneens gebaseerd zijn op bijstandsnormen.

Als uitgegaan wordt van een percentage hoeft niet steeds een besluit over de hoogte van de toeslag genomen te worden. De hoogte van de langdurigheidstoelage wordt per jaar vastgesteld op basis van de inkomensnorm per 1 januari van het kalenderjaar.

Kortom:

De hoogte van de langdurigheidstoelage bedraagt per datum inwerkingtreding 38% van de voor hem/haar geldende bijstandsnorm per 1 januari van het kalenderjaar, naar boven afgerond op een hele euro.

Bij het in werking treden van deze verordening blijven deze bedragen nagenoeg hetzelfde, omdat de bijstandsnormen ingaande 1 januari 2009 wijzigen. Een te laag bedrag doet geen recht aan het karakter van de langdurigheidstoelage, namelijk dat deze is bedoeld voor mensen die financieel geen mogelijkheden hebben gehad te reserveren voor onverwachte uitgaven. Een te hoog bedrag kan leiden tot het optreden van de armoedeval, want als op enig moment een hoger inkomen bereikt wordt, dan vervalt direct de hele toeslag. In dit kader is de langdurigheidstoelage een onbelaste uitkering en telt dus niet als inkomen mee voor het recht op inkomensafhankelijke bijdragen.

### ***Wijze van verstrekking***

In de WWB wordt bepaald dat het college de toeslag op aanvraag verstrekt. Dit sluit de mogelijkheid voor ambtshalve toekenning uit. Het kabinet geeft hierbij aan dat het gaat om een vorm van bijzondere bijstand, waarbij geldt dat voor elk individueel geval beoordeeld moet worden of er een recht bestaat. Net als bij de periodieke bijzondere bijstand dient voor de langdurigheidstoelage jaarlijks een aanvraag ingediend te worden, omdat het recht op een langdurigheidstoelage per jaar beoordeeld moet worden. De wetgever heeft geen nadere beperking willen stellen voor het tijdstip waarop een aanvraag gedaan dient te worden. Belanghebbende kan dus ook jaren later nog een aanvraag indienen met betrekking tot een eerder recht op langdurigheidstoelage (zie TK 2003-2004, 29 499, nr. 11 en TK 2007-2008, 31 441, nr. 3, p. 17). De aanvraag om een langdurigheidstoelage hoeft niet binnen een bepaalde termijn te worden ingediend (zie CRvB 22-07-2008, nr. 07/2304 WWB). In het bestuursrecht mag echter wel van een belanghebbende in het algemeen verwacht worden dat hij zijn aanspraken jegens de overheid uiterlijk binnen 5 jaar te gelde maakt (zie CRvB 19-10-1995, nr. 93/551 AW en CRvB 02-10-2008, nr. 07/5601 WUV).

Let op: Bij een peildatum die gelegen is vóór 1 januari 2009, moet worden beslist met toepassing van het oude recht.

### ***Artikelsgewijze toelichting voorzover noodzakelijk***

#### ***Artikel 1***

In dit artikel een opsomming van de van toepassing zijnde begrippen.

Onder f van dit artikel is opgenomen de verwijzing naar de artikelen 21 en 23 WWB waar het gaat om geldende bijstandsnorm.

Er zou een discussie kunnen ontstaan waarom belanghebbenden met een bijstandsinkomen conform artikel 23 (Normen in inrichting) een aanmerkelijk lagere langdurigheidstoelage krijgen indien zij aan de voorwaarden voldoen.

De gedachte hierachter is, dat deze belanghebbenden, door verblijf in een inrichting, lagere bestaanskosten hebben, die door de inrichting zelf worden voldaan. Daarnaast is over het algemeen de noodzaak tot reserveren ook niet aanwezig.

Men komt bij het voldoen aan de voorwaarden kortom in aanmerking voor de langdurigheidstoelage, echter is deze afgestemd op de omstandigheden van belanghebbende.

Met betrekking tot het begrip 'inkomen' onder g is een van de WWB afwijkende definitie opgenomen. Nu de wetgever de gemeenteraad opdracht gegeven heeft 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 (tekst tot 1-1-2009), doch wordt de wettechnische imperfectie weggenomen.

In lid i komt het begrip "peildatum" te sprake. Formeel gesproken, wordt de peildatum omschreven als "De datum waarop de belanghebbende langdurig een laag inkomen en geen in aanmerking te nemen vermogen heeft als bedoeld in artikel 34 WWB en geen uitzicht op inkomensverbetering heeft, wordt aangeduid als peildatum". Ook valt de peildatum te omschrijven als "de peildatum is de datum waarop aan de voorwaarden voor toekenning van de langdurigheidstoelage is voldaan".

Gekozen is voor een heldere duidelijke tussenoplossing in de vorm van "De datum waarop aan de voorwaarden voor toekenning van de langdurigheidstoelage is voldaan".

#### ***Artikel 2***

In het eerste lid worden de omschrijvingen van de begrippen langdurig en laag inkomen uitgewerkt. Het laag inkomen wordt uitgedrukt als percentage van het voor de betrokkene toepasselijke inkomensnorm. Voor werkenden zal gekeken moeten worden naar het inkomen, afgezet tegen de persoonlijke situatie (alleenstaand, alleenstaande ouder, gehuwden, leeftijd).

---

De Gemeente Lochem hanteerde tot voor kort een marginale vrijlating van inkomsten van 3x de hoogte van de bijstandsnorm, gebaseerd op artikel 21 c van de Wet werk en bijstand gedurende de referteperiode van 60 maanden. Gelet op het aanpassen van de inkomensgrens naar 105% kan deze gedragslijn komen te vervallen.

In het tweede lid is expliciet uitgesloten de AOW gerechtigde, die op het moment van het aanvragen van de Langdurigheidstoelage, de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt. Hiermee wordt bedoeld op de situatie van een belanghebbende die halverwege de maand de 65 jarige leeftijd bereikt, maar waarvan het recht op AOW al op de eerste van de maand ingaat.

Dient een dergelijke belanghebbende een aanvraag voor Langdurigheidstoelage in voor het moment dat de 65 jarige leeftijd is bereikt, maar het recht op AOW formeel al wel is toegekend, dan dient de aanvraag te worden afgewezen.

### **Artikel 3**

In de toelichting in de nota van wijziging geeft de Staatssecretaris aan dat door de zinsnede "geen uitzicht heeft op inkomensverbetering" in artikel 36 WWB (na 1-1-2009) wordt gewaarborgd dat bepaalde groepen met zicht op inkomensverbetering (vanwege een goed arbeidsmarktperspectief), zoals studenten, niet in aanmerking komen voor de langdurigheidstoelage. Daarmee is evenwel geen formele uitsluitingsgrond in de regelgeving opgenomen. In dit artikel is daarom geregeld dat in ieder geval de belanghebbende die een opleiding volgt als bedoeld in de WTOS, dan wel een studie volgt als genoemd in de WSF 2000, niet voor langdurigheidstoelage in aanmerking komt. Het college is evenwel bevoegd om nadere regels te stellen waardoor ook bepaalde andere groepen met zicht op inkomensverbetering niet in aanmerking komen voor langdurigheidstoelage.

In het tweede lid is aangegeven dat het college in beleidsregels een nadere uitwerking kan geven aan het begrip uitzicht op inkomensverbetering.

Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de situatie, dat al in een vroeg stadium van een met een cliënt afgesloten re-integratietraject duidelijk is, dat er op afzienbare termijn kans bestaat op uitstroom naar betaalde arbeid. In die situatie bestaat uitzicht op inkomensverbetering.

### **Artikel 4**

In dit artikel wordt de hoogte van de toeslag geregeld. In de verordening wordt uitgegaan van 38 % van de bepaalde inkomensgrenzen, die gebaseerd zijn op geldende bijstandsnormen. Hierdoor hoeft het bedrag van de toeslag niet jaarlijks aangepast te worden aan de wijziging in de normbedragen van de WWB.

Ten aanzien van personen in een inrichting (conform de brief staatssecretaris van SZW d.d. 7 december 2008 behoren zij ook tot de doelgroep) geldt uiteraard 38% van de norm zak- en kleedgeld.

Voor de toe te kennen bedragen met ingang van het jaar 2009 gaan we meteen uit van de 38% van de voor belanghebbende van toepassing zijnde bijstandsnorm. Dit komt nagenoeg naadloos overeen met de door het ministerie aangereikte normen van € 486,00 voor gehuwden, € 436,00 voor alleenstaande ouders en € 341,00 voor alleenstaanden.

### **Artikel 6**

Bij de inwerkingtreding is aangesloten bij de beoogde inwerkingtreding van het wetsontwerp, 1 januari 2009. In het wetsontwerp is een bepaling over overgangsrecht opgenomen, zodat dit niet in de verordening geregeld hoeft te worden.