

Verordening langdurigheidstoelage Wet werk en bijstand Gemeente Westland 2012ev

De raad van de gemeente Westland;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 oktober 2012, nummer 12-0070954, betreffende de vaststelling van de Verordening langdurigheidstoelage Wet werk en bijstand Gemeente Westland 2012ev;

Gelet op het bepaalde in artikel 147 van de Gemeentewet;

Gelet op het bepaalde in artikel 8, eerste lid, onderdeel d en artikel 36 van de Wet werk en bijstand;

Gelet op het positieve advies van de commissie MO van 12 november 2012;

BESLUIT

Vast te stellen met terugwerkende kracht vanaf 01-01-12:

De Verordening langdurigheidstoelage Wet werk en bijstand Gemeente Westland 2012ev

Artikel 1 BEGRIPSBEPALINGEN

1. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. bijstandsnorm: de norm bedoeld in artikel 5 onderdeel c van de wet;
 - b. college: het college van burgemeester en wethouders;
 - c. 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 referentieperiode". Een bijstandsuitkering wordt, in afwijking van artikel 32 van de wet voor de beoordeling van het recht op langdurigheidstoelage als inkomen gezien;
 - d. peildatum: de datum als bedoeld in artikel 36, vierde lid van de wet, waarbij de peildatum maximaal 60 maanden voorafgaand aan de datum aanvraag kan liggen;
 - e. referentieperiode: de periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum;
 - f. wet: de Wet werk en bijstand;
 - g. WSF 2000: de Wet studiefinanciering 2000;
 - h. WTOS: de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.
2. De begripsbepalingen van de wet en de Algemene wet bestuursrecht zijn op deze verordening van toepassing, tenzij daarvan uitdrukkelijk wordt afgeweken.

Artikel 2 VOORWAARDEN

1. Er is sprake van "langdurig een laag inkomen" in de zin van artikel 36, eerste lid van de wet als de belanghebbende gedurende de referentieperiode is aangewezen op een inkomen dat gemiddeld per maand niet hoger is dan 101 procent van de voor hem geldende bijstandsnorm.
2. Ten aanzien van perioden waarin geen inkomen is genoten wordt een belanghebbende voor de toepassing van het eerste lid tenminste geacht een inkomen te hebben genoten ter hoogte van 100 procent van de bijstandsnorm.
3. Ten aanzien van perioden waarin bij gehuwden één echtgenoot is uitgesloten van het recht op bijstand worden zij voor de toepassing van het eerste lid geacht tenminste een inkomen te hebben ter hoogte van 100 procent van de gehuwdennorm, waarbij voor "bijstandsnorm" gelezen moet worden "gehuwdennorm".
4. Niet voor een langdurigheidstoelage komt in aanmerking de belanghebbende die een opleiding volgt als bedoeld in de WTOS, dan wel een studie volgt als genoemd in de WSF 2000.

Artikel 3 HOOGTE VAN DE TOESLAG

1. De hoogte van de langdurigheidstoelage voor een alleenstaande bedraagt het verschil tussen de van toepassing zijnde bijstandsnorm en de bijstandsnorm zoals genoemd in artikel 22, aanhef en onder a, van de wet.
2. De hoogte van een langdurigheidstoelage voor een alleenstaande ouder wordt als volgt berekend: (bedrag zoals berekend in lid 1 / 70) x 90.
3. De hoogte van een langdurigheidstoelage voor gehuwden wordt als volgt berekend: (bedrag zoals berekend in lid 1 / 70) x 100.

4. Voor de toepassing van het eerste lid is de situatie op 1 januari in het jaar van de peildatum bepalend.
5. Indien één van de gehuwden op de peildatum is uitgesloten van het recht op langdurigheidstoelage ingevolge artikel 11 of artikel 13 lid 1 van de wet komt een rechthebbende partner in aanmerking voor een langdurigheidstoelage naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden.

Artikel 4 ONVOORZIENE GEVALLEN

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

Artikel 5 INWERKINGSTREDING

1. Deze verordening treedt, met terugwerkende kracht, in werking op 1 januari 2012.
2. Met de inwerkingtreding van deze verordening wordt de Verordening langdurigheidstoelage wet werk en bijstand gemeente Westland 2012, zoals door de gemeenteraad vastgesteld op 20 december 2011, ingetrokken.

Artikel 6 CITEERTITEL

Deze verordening kan aangehaald worden als: Verordening langdurigheidstoelage Wet werk en bijstand gemeente Westland 2012ev.

Aldus besloten door de raad in zijn openbare vergadering van 27 november 2012

de griffier,

de voorzitter,

N. Broekema

J. van der Tak

Toelichting Verordening Langdurigheidstoelage Wet werk en bijstand gemeente Westland 2012ev

Algemeen deel

Per 1 januari 2004 is de langdurigheidstoelage (LDT) ingevoerd als onderdeel van de Wet werk en bijstand (WWB). De LDT beoogt een inkomensondersteuning te bieden aan burgers die langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen, zonder dat zij een concreet uitzicht hebben op verbetering van hun (inkomens)situatie. De gedachte hierachter is dat mensen die langdurig afhankelijk zijn van het sociaal minimum, over het algemeen geen mogelijkheden meer hebben om te reserveren voor (onverwachte) hoge kosten, zoals voor vervangingsuitgaven die na verloop van tijd onvermijdelijk zijn. De wet regelde onder welke voorwaarden men voor een LDT in aanmerking kwam.

Sinds het jaar 2004 is de LDT aan de nodige verandering onderhevig geweest. De grootste verandering betreft de decentralisatie van de regeling. Sinds 1 januari 2009 is de LDT gedecentraliseerd naar gemeenten. Het gevolg is dat de gemeenteraad, bij verordening, regels moet stellen over het verlenen van een langdurigheidstoelage, dit in aanvulling op het wettelijk kader zoals opgenomen in artikel 36 van de wet. Hiermee is beoogd om burgers een afdwingbaar recht op inkomensondersteuning te geven. De uitvoering van de regeling is opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders.

Wettelijk kader

Zoals reeds aangegeven, dient de verordening als aanvulling op hetgeen reeds in de wet is bepaald. Uit de wet blijkt de volgende begrenzing:

De langdurigheidstoelage wordt aangemerkt als een bijzondere vorm van categoriale bijzondere bijstand. Uit de begripsomschrijvingen, zoals benoemd in artikel 5 van de wet, blijkt dat de LDT wordt aangemerkt als een vorm van bijzondere bijstand. Het betreft echter geen gewone vorm van bijzondere bijstand, maar een bijzondere en categoriale variant.

Het categoriale karakter komt tot uitdrukking doordat er geen specifieke kosten aangetoond hoeven te worden. Men komt in aanmerking voor een LDT als men aan de gestelde voorwaarden voldoet, dus ongeacht de inkomstenbron. Daarnaast is het een kenmerk van categoriale bijstand door de bepaling dat er in ieder geval geen sprake meer is van een "laag inkomen" als dit hoger is dan 110% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm.

Het bijzondere karakter van de LDT blijkt uit het feit dat de LDT, in tegenstelling tot de normale vormen van categoriale bijzondere bijstand, bij verordening geregeld moet worden. Het gegeven dat de LDT

een vorm van bijzondere bijstand is, impliceert dat de LDT een onbelaste verstrekking betreft in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Verstrekking op aanvraag

Nu de wet uitdrukkelijk bepaalt dat de toeslag op aanvraag wordt verstrekt, is het niet mogelijk om de LDT ambtshalve te verstrekken.

Het is wel mogelijk de aanvraagprocedure te vereenvoudigen.

Afbakening doelgroep

De LDT is beperkt tot personen in de leeftijd van 21 tot 65 jaar. Deze begrenzing vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat het sociaal minimum voor 65+'ers hoger is dan voor mensen in de leeftijd tot 65 jaar.

Jongeren tot 21 jaar komen evenmin voor een LDT in aanmerking. De gedachte hierachter is dat meerderjarigen niet vóór hun 21^e kunnen voldoen aan het vereiste dat zij *langdurig* moeten rondkomen van een laag inkomen.

Daarnaast mag er geen sprake zijn van in aanmerking te nemen vermogen, als bedoeld in artikel 34 van de WWB. Het is niet toegestaan om de doelgroep af te bakenen door onderscheid te maken tussen verschillende inkomstenbronnen.

LDT is geen inkomen en maximaal eenmaal per jaar LDT

De aanvrager komt pas in aanmerking voor een LDT als er sprake is van langdurig een laag inkomen. Om misverstanden te voorkomen heeft de wetgever uitdrukkelijk bepaald dat een eerder verstrekte LDT niet wordt beschouwd als inkomen.

Daarnaast geldt dat men maximaal eenmaal per twaalf maanden voor een langdurigheidstoeslag in aanmerking komt.

Bijzonder karakter LDT

De wetgever heeft erkend dat de LDT een enigszins bijzonder karakter heeft. Een aantal "normale" artikelen uit de WWB zijn namelijk niet van toepassing verklaard. Voor zover hier van belang betreft het de volgende bepalingen:

In de WWB geldt het uitgangspunt dat bijstand niet met terugwerkende kracht wordt verstrekt.

Ten aanzien van de LDT wordt hierop een uitzondering gemaakt. Dit betekent dat het recht op een LDT ontstaat op het moment waarop men aan alle geldende voorwaarden voldoet.

De LDT kan, in tegenstelling tot de gewone bijzondere bijstand, niet worden verstrekt in de vorm van een borgtocht.

Het college is niet verplicht, maar ook niet bevoegd, een voorschot te verstrekken ten aanzien van de LDT. In de WWB geldt dat het college in principe verplicht is na vier weken een voorschot dient te verstrekken ter hoogte van 90% van de verwachte bijstand. Ten aanzien van de LDT geldt dit dus niet.

Het is aan de gemeenteraad om invulling te geven aan "langdurig", "een laag inkomen", "peildatum" en "geen uitzicht op inkomensverbetering". Daarnaast bepaalt de raad de hoogte van de LDT.

De artikelsgewijze toelichting gaat hier nader op in.

-

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Ad a bijstandsnorm

Geen nadere toelichting.

Ad b college

Geen nadere toelichting.

Ad c inkomen

In artikel 32 van de WWB is het begrip "inkomen" nader gedefinieerd. Ten aanzien van de langdurigheidstoeslag kan deze definitie niet zonder meer worden gevolgd. Uit artikel 32 van de WWB volgt namelijk dat inkomen altijd betrekking heeft op de periode waarover een beroep op bijstand wordt gedaan. Voor de langdurigheidstoeslag is slechts van belang of er sprake is van "langdurig" een laag inkomen, met andere woorden of het inkomen betrekking heeft op de referentieperiode.

Daarnaast is van belang dat een WWB-uitkering in de wet niet beschouwd wordt als inkomen. Voor de vaststelling van het recht op een LDT is van belang dat ook een WWB-uitkering meetelt als inkomen. Achterliggende reden is dat het recht op een LDT afhankelijk is van het gemiddelde inkomen uit de referentieperiode. Als een WWB-uitkering niet wordt beschouwd als inkomen, zal het gemiddelde inkomen veel lager uitvallen. Om dit ongewenste gevolg tegen te gaan is uitdrukkelijk opgenomen dat een WWB-uitkering óók inkomen is in de zin van de LDT.

Voor het overige sluit het begrip inkomen wel aan op de wet. Dit betekent onder andere dat vrijgelaten middelen, zoals bijvoorbeeld kinderbijslag, ook ten aanzien van de LDT niet als inkomen worden beschouwd.

Ad d peildatum

Uit de wet volgt dat het recht op een LDT bestaat indien men aan alle voorwaarden voldoet. Dit moment wordt de "peildatum" genoemd. Op de peildatum komt het recht niet automatisch tot uitbetaling. Dit gebeurt alleen op aanvraag.

In tegenstelling tot de overige bepalingen uit de WWB, kan een LDT wel met terugwerkende kracht worden toegekend. Het recht ontstaat immers op de peildatum. Het is wenselijk de periode van terugwerkende kracht enigszins te beperken. Op die manier wordt bijvoorbeeld voorkomen dat in 2013 onderzocht moet worden of er met ingang van 1 januari 2004 een aanspraak bestaat op een LDT.

De gemeente Westland beperkt de periode van terugwerkende kracht tot maximaal 60 maanden (vijf jaren) voorafgaand aan de aanvraagdatum. Dit is een koppeling met de verjaringstermijn van financiële aanspraken jegens de overheid. In de rechtspraak (zie LJN: BF5718) is bepaald dat dergelijk aanspraken na verloop van vijf jaren niet meer in rechte afdwingbaar zijn. Anders gezegd, als de peildatum langer dan 60 maanden geleden is, kan een belanghebbende geen langdurigheidstoeslag meer afdwingen. Om deze reden is het gerechtvaardigd om de terugwerkende kracht tot maximaal 60 maanden te beperken.

Ad e referteperiode

Een van de voorwaarden voor het recht op een LDT is dat men op de peildatum langdurig een laag inkomen moet hebben. De term "referteperiode" is gekozen om uitdrukking te geven aan het begrip "langdurig". Deze periode is in Westland bepaald op 36 maanden, te weten drie jaren. Dit sluit aan bij de door de wetgever –impliciet- gegeven termijn. Uit de wet volgt immers dat het recht op een LDT eerst kan ontstaan bij de leeftijd van 21 jaar. In de WWB geldt als uitgangspunt dat iemand vanaf het bereiken van de leeftijd van 18 jaar wordt beschouwd als een zelfstandig subject van bijstand. Hieruit kan afgeleid worden dat de wetgever ook impliciet uitgaat van een referteperiode van drie jaren. Westland sluit zich hier dus bij aan.

Ad f wet

Geen nadere toelichting.

Ad g WSF 2000

Geen nadere toelichting.

Ad h WTOS

Geen nadere toelichting.

2. Geen nadere toelichting.

Artikel 2

1. Het is aan de gemeenteraad om invulling te geven aan het begrip "laag inkomen". Hierbij moet wel een onder- en een bovengrens in acht worden genomen. De ondergrens is gesteld op de van toepassing zijnde bijstandsnorm. De bovengrens ligt op 110% van diezelfde bijstandsnorm.

Westland kiest ervoor om de inkomensgrens vast te stellen op gemiddeld 101% van de bijstandsnorm. De keuze voor 101% (in plaats van 100%) maakt duidelijk dat een belanghebbende met een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum, maar met een andere inkomstenbron dan de WWB, toch in aanmerking komt voor een LDT, ook al leidt dit tot een iets hoger bedrag aan netto-inkomen. Dergelijke verschillen komen in de praktijk voor. De oorzaak hiervan is een iets andere berekeningssystematiek of een verschil in afronding van bedragen. Door de grens op 101% te stellen, worden dit soort kleine verschillen opgevangen.

Er is bewust voor gekozen het recht op een LDT niet te koppelen aan een inkomen boven bijstandsniveau, onder andere omdat dit leidt tot ongewenste effecten met betrekking tot de armoedeval.

2. Het recht op een LDT is gekoppeld aan het gemiddelde inkomen per maand gedurende de referteperiode. Dit gemiddelde wordt snel beïnvloed als er een korte periode in het geheel geen inkomen is genoten, bijvoorbeeld doordat men in detentie verbleef. Om die reden wordt er, bij het ontbreken van een inkomen, (fictief) van uitgegaan dat de betrokkene kon beschikken over een inkomen op bijstandsniveau.

3. Beide echtgenoten/partners dienen aan de voorwaarden voor de LDT te voldoen. Hoewel wettelijk anders lijkt te suggereren, blijkt uit de jurisprudentie dat het begrip "persoon" gelezen moet worden in het licht van de systematiek van de WWB. In CRvB 8 augustus 2006 (LJN: AY8382) neemt de CRvB aan dat het recht op een LDT slechts aan beide echtgenoten/partners gezamenlijk kan worden toegekend.

Voldoet één van de echtgenoten/partners niet aan de voorwaarden, dan kan geen LDT worden verstrekt. In de praktijk slaat deze bepaling vooral op de leeftijd van betrokkenen.

Deze situatie moet echter worden onderscheiden van de hier bedoelde situatie waarin sprake is van een niet-rechthebbende echtgenoot/partner (bijvoorbeeld omdat deze partner geen Nederlander is en hiermee ook niet gelijkgesteld wordt). In deze situatie zou de wel-rechthebbende partner een bijstandsuitkering ontvangen naar de norm voor een alleenstaande (ouder). Deze norm is lager dan de gehuwdennorm. Om te voorkomen dat het ontbreken van inkomen van de niet-rechthebbende echtgenoot/partner leidt tot beïnvloeding van het gemiddelde inkomen, wordt er (fictief) van uitgegaan dat de partners gezamenlijk konden beschikken over ten minste een inkomen op bijstandsniveau.

4. Om in aanmerking te komen voor een langdurigheidstoeslag mag er geen sprake zijn van uitzicht op inkomensverbetering. Het uitgangspunt is namelijk dat de LDT echt bedoeld is voor mensen die langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat studenten vaak rondkomen van een laag inkomen. Het volgen van een opleiding (in het kader van de WTOS) of het volgen van een studie (in het kader van de WSF2000) leidt doorgaans wel tot een uitzicht op inkomensverbetering. Om deze reden is opgenomen dat degene die een opleiding/studie volgt, niet in aanmerking komt voor een LDT.

Hierbij gaat het uitdrukkelijk om het volgen van een opleiding (en dus niet om de vraag of men studie-financiering ontvangt).

Artikel 3

1. Sinds het jaar 2009 is de LDT gedecentraliseerd. Sindsdien heeft Westland er steeds voor gekozen de oude systematiek te volgen inzake de hoogte van de LDT. Dit uitgangspunt blijft ongewijzigd. Door de formule vast te leggen, in plaats van concrete bedragen te benoemen, wordt voorkomen dat de verordening jaarlijks aangepast moet worden.

Oorspronkelijk was de hoogte van de LDT gebaseerd op het verschil tussen de bijstandsnorm voor een alleenstaande van 65 jaar en ouder minus de bijstandsnorm voor een alleenstaande van 65 jaar en jonger. Deze berekening leidt tot de LDT voor een alleenstaande.

Bedragen voor een alleenstaande komen tot stand door ze te benoemen als 70% (in relatie tot 100%).

2. Voor een alleenstaande ouder geldt dat hier een percentage van 90 aan gekoppeld wordt.

3. Voor gehuwden geldt dat hier een percentage van 100 aan gekoppeld wordt.

4. De hoogte van de bijstandsnorm is gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon. Dit minimumloon wordt in ieder geval jaarlijks per 1 januari en per 1 juli vastgesteld. Omwille van duidelijkheid en uniformiteit is de keuze gemaakt de hoogte van de LDT te koppelen aan de situatie per 1 januari in een kalenderjaar.

5. Het is mogelijk dat er op de peildatum sprake is van een niet-rechthebbende echtgenoot/partner. Om te voorkomen dat indirect bijstand (in de vorm van LDT) wordt verleend aan deze niet-rechthebbende, is hier opgenomen dat de hoogte van de LDT aansluit op de situatie van de wel-rechthebbende echtgenoot/partner.

Artikel 4

Geen nadere toelichting.

Artikel 5

1. Deze verordening treedt met terugwerkende kracht in werking. De reden hiervan is dat de, per 1 januari 2012 ingevoerde, huishoudinkomenstoets met terugwerkende kracht is komen te vervallen (Stbl. 2012, 322). Hierdoor is er aanleiding deze verordening met terugwerkende kracht in te voeren.

In materieel opzicht wijkt deze verordening in één opzicht af van de thans ingetrokken verordening. Het betreft de hoogte van de toeslag (artikel 3). De vorige verordening bevatte een foutieve berekening. In de uitvoeringspraktijk was dit, in de wetenschap dat de verordening toch aangepast moest worden, reeds hersteld. Hierbij is dit gebeurd.

2. Geen nadere toelichting.

Artikel 6

Geen nadere toelichting.