

De Raad van de gemeente Oss,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van de gemeente Oss d.d. 20 maart 2012,

gelet op artikel 147 van de Gemeentewet, artikel 8, eerste lid, onderdeel d, artikel 8 tweede lid, onderdeel b en artikel 36 van de Wet werk en bijstand,

overwegende dat het noodzakelijk is het verstrekken van een toeslag aan personen van 21 jaar tot 65 jaar met een langdurig laag inkomen jaar bij verordening te regelen;

BESLUIT:

vast te stellen:

Verordening langdurigheidstoelage gemeente Oss 2012

Hoofdstuk 1 - Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

1. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Wet werk en bijstand (WWB), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Gemeentewet.
2. In deze verordening wordt verstaan onder
 - a. *wet*: de Wet werk en bijstand.
 - b. *langdurig*: een aaneengesloten periode van 36 maanden.
 - c. *laag inkomen*: een inkomen dat niet hoger is dan 100% van de toepasselijke bijstandsnorm.
 - d. *peildatum*: de datum waarop de belanghebbende langdurig een laag inkomen, geen in aanmerking te nemen vermogen en geen uitzicht op inkomensverbetering heeft.
 - e. *Referteperiode*: een periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum.
 - f. *Rechthebbend*: een alleenstaande, alleenstaande ouder of gezinslid met recht op langdurigheidstoelage.
 - g. *Niet-rechthebbend*: een alleenstaande, alleenstaande ouder of gezinslid dat op grond van de artikelen 11 of 13 lid 1 van de wet is uitgesloten van het recht op langdurigheidstoelage.

Hoofdstuk 2 - Recht op langdurigheidstoelage

Artikel 2 Langdurig laag inkomen

Aan de in artikel 36, eerste lid, van de wet gestelde voorwaarde van een langdurig laag inkomen zoals bedoeld in artikel 36 eerste lid van de wet is voldaan als gedurende de referentieperiode het in aanmerking te nemen inkomen niet hoger is dan 100 procent van de toepasselijke bijstandsnorm.

Artikel 3 Hoogte van de langdurigheidstoelage

1. De langdurigheidstoelage bedraagt per jaar:
 - a) € 514,00 voor een gezin;
 - b) € 462,00 voor een alleenstaande ouder;
 - c) € 360,00 voor een alleenstaande.
2. Indien sprake is van één of meer niet-rechthebbende gezinsleden en nog slechts één gezinslid recht heeft op langdurigheidstoelage, komt dit gezinslid in aanmerking voor een langdurigheidstoelage naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden.
3. Voor de toepassing van het eerste en tweede lid is de situatie op de peildatum bepalend.
4. De bedragen genoemd in het eerste lid worden jaarlijks geïndexeerd conform de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek. De bedragen worden op hele euro's naar boven afgerond.

Hoofdstuk 3 - Slotbepalingen

Artikel 4 Hardheidsclausule

Burgemeester en wethouders kunnen in bijzondere gevallen ten gunste van de rechthebbende afwijken van de bepalingen in deze verordening, indien toepassing van de verordening tot onbillijkheden van overwegende aard leidt.

Artikel 5 Beleid

Burgemeester en wethouders kunnen ten behoeve van de uitvoering van deze verordening nadere regels stellen.

Artikel 6 Citeertitel

De verordening kan aangehaald worden als: Verordening langdurigheidstoelage gemeente Oss 2012.

Artikel 7 Inwerkingtreding

1. De Verordening langdurigheidstoelage gemeente Oss, laatstelijk gewijzigd vastgesteld in de vergadering van 9 februari 2012 vervalt bij inwerkingtreding van deze verordening.
2. Deze verordening treedt in werking op de achtste dag na die van bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2012, behoudens situaties waarbij sprake is van negatieve gevolgen voor de belanghebbende.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 10 mei 2012,

De griffier,

De voorzitter,

Drs. P.H.A. van den Akker

Drs. W.J.L. Buijs-Glaudemans

Algemene toelichting

Aan de bijstand ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het normbedrag, bedoeld ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan met inbegrip van een component reservering, in beginsel toereikend is. Toch kan de financiële positie van mensen die langdurig op een minimum inkomen zijn aangewezen onder druk komen te staan als er na verloop van tijd geen enkel perspectief lijkt te zijn om door inkomen uit arbeid het inkomen te verhogen.

Om die reden is bij de invoering van de WWB in 2004 de langdurigheidstoelage in het leven geroepen. Sinds 1 januari 2009 is de langdurigheidstoelage gedecentraliseerd. Ook is de langdurigheidstoelage sinds die datum een bijzondere vorm van (categoriale) bijzondere bijstand. De langdurigheidstoelage is niet gerelateerd aan bepaalde kosten. Het is een inkomensondersteunende maatregel voor bepaalde belanghebbenden die langdurig een laag inkomen hebben en daarbij geen vooruitzicht hebben op inkomensverbetering (artikel 36 lid 1 WWB).

De gemeenteraad moet bij verordening regels vaststellen over het verlenen van een langdurigheidstoelage zoals bedoeld in artikel 36 WWB. Deze regels moeten in ieder geval betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen 'langdurig' en 'laag inkomen'. Daarbij geldt dat in ieder geval geen sprake is van een laag inkomen bij een inkomen hoger dan 110% van de toepasselijke bijstandsnorm. De gemeenteraad dient in de verordening eveneens de hoogte van de langdurigheidstoelage te bepalen. Het college kan in (wetsinterpreterende) beleidsregels aangeven wanneer sprake is van 'geen uitzicht op inkomensverbetering'. Gelet op de tekst van artikel 8 lid 2 onderdeel b WWB hoeft dit criterium niet te worden vastgelegd in de verordening.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begrippen

Er is voor gekozen om begrippen die al zijn omschreven in de WWB, Awb of de Gemeentewet niet afzonderlijk te definiëren in deze verordening. Dit voorkomt dat in geval van wijziging van betreffende definities in de betreffende wetten ook de Verordening moet worden gewijzigd.

Lid 2 onderdeel d: peildatum

De peildatum is de datum waartegen langdurigheidstoeslag wordt aangevraagd (artikel 1 lid 2 onderdeel d van deze verordening). Het gaat dus uitdrukkelijk niet om de datum waarop is aangevraagd. Het betreft de datum waarop een belanghebbende langdurig een laag inkomen heeft, geen in aanmerking te nemen vermogen (zoals bedoeld in artikel 34 WWB) en geen uitzicht op inkomensverbetering.

Lid 2 onderdeel e: referteperiode

In artikel 1 lid 2 onderdeel e van deze verordening is bepaald wat onder de referteperiode moet worden verstaan: een periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum. Zie ook de toelichting bij artikel 2 onder 'Langdurig'.

Lid 2 onderdeel f en g: rechthebbend en niet-rechthebbend

In artikel 1 lid 2 onderdeel g en h is een omschrijving opgenomen van het begrip rechthebbend en niet-rechthebbend. Dit is vooral gedaan om complexe formuleringen in artikel 3 van deze verordening te voorkomen.

In artikel 3 is de hoogte van de langdurigheidstoeslag geregeld voor (onder meer) gezinnen. Bij gezinnen waarbij één (of meer) van de gezinsleden is uitgesloten van het recht op langdurigheidstoeslag, anders dan vanwege het niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 36 lid 1 WWB, kunnen de overige gezinsleden desondanks als gezin in aanmerking komen voor langdurigheidstoeslag. De uitgesloten gezinsleden in voornoemde situatie definiëren we in deze verordening als "niet-rechthebbend". Het gaat dan om gezinsleden die op grond van artikel 11 of 13 lid 1 WWB zijn uitgesloten van het recht op bijstand, bijvoorbeeld wegens detentie. Dit moet goed onderscheiden worden van gezinsleden die zijn uitgesloten van het recht op langdurigheidstoeslag omdat ze niet aan de voorwaarden van artikel 36 lid 1 WWB voldoen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als een van de meerderjarige gezinsleden jonger is dan 21 jaar. In dat geval komt het hele gezin niet in aanmerking voor langdurigheidstoeslag. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 3 van deze verordening.

Artikel 2. Langdurig laag inkomen

Bij het bepalen wat een langdurig laag inkomen is, moet de gemeenteraad vastleggen wat onder langdurig wordt verstaan en wat onder laag wordt verstaan.

Langdurig

De door de gemeenteraad vastgestelde langdurige periode voorafgaande aan de peildatum, wordt aangeduid als referteperiode. Uit het feit dat de minimumleeftijd voor het recht op langdurigheidstoelage is verlaagd van 23 naar 21 jaar kan echter worden afgeleid dat onder langdurig tenminste 3 jaar moet worden begrepen. Een belanghebbende is immers in beginsel vanaf 18 jaar een zelfstandig rechtssubject. De gemeenteraad sluit aan bij de periode van 3 jaar. De referteperiode bedraagt een periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum.

Laag inkomen

Met betrekking tot de invulling van het begrip “laag inkomen” is de gemeenteraad gebonden aan een wettelijk grens. Die bedraagt 110 procent van de toepasselijke bijstandsnorm (artikel 36 lid 6 WWB). Bij een inkomen hoger dan deze 110 procent, is geen sprake meer van een “laag” inkomen. Er is niet voor gekozen om het recht op langdurigheidstoelage ook toe kennen bij een inkomen boven bijstandsniveau. Dit betekent dat het in aanmerking te nemen inkomen gedurende de referteperiode niet hoger mag zijn dan 100 procent van de toepasselijke bijstandsnorm.

Van de bevoegdheid wordt om een tweetal redenen geen gebruik gemaakt.

Op de eerste plaats omdat dit ongewenste *armoedevaleffecten* in zich heeft. Weliswaar doen deze armoedevaleffecten zich ook voor bij de grens van 100% van de bijstandsnorm, maar zullen belanghebbenden die uitstromen doorgaans een dermate hoger inkomen ontvangen, dat het verlies van de langdurigheidstoelage minder wordt gevoeld. Bij een hogere inkomensgrens bestaat er een risico dat belanghebbenden “blijven steken” bij een inkomen tot bijvoorbeeld 110% van de bijstandsnorm.

Op de tweede plaats omdat het in aanmerking laten komen van belanghebbenden met een inkomen van bijvoorbeeld 110% van de bijstand niet valt te rijmen met de wettelijke uitsluiting van belanghebbenden van 65 jaar of ouder. Zij zijn immers uitgesloten van het recht op langdurigheidstoelage, omdat hun inkomen al voldoende hoger zou zijn dan de bijstandsnorm voor belanghebbenden tot 65 jaar. Het verschil is echter maar ongeveer 5 tot 9 % (het exacte percentage is afhankelijk van de vraag of iemand een alleenstaande, alleenstaande ouder of gezin is). Het hanteren van een grens van 110% zou daarom maken dat de uitsluiting van 65-plussers in dat geval strijdig is met het verbod op leeftijdsdiscriminatie zoals dat is vastgelegd in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. De feitelijke ruimte is dus beperkt tot een grens van maximaal ongeveer 105 % van de bijstandsnorm.

De vraag of het inkomen van een belanghebbende gedurende de referentieperiode niet hoger is dan het langdurig lage inkomen van de toepasselijke bijstandsnorm, dient niet al te rigide te worden beoordeeld. Een marginale overschrijding van dit lage inkomen moet worden genegeerd (vergelijk CRvB 19-08-2008, nrs. 06/1163 WWB e.a., LJN BE8918, en CRvB 15-02-2011, nr. 08/5141 WWB, LJN BP5532).

Artikel 3. Hoogte langdurigheidstoelage

In artikel 3 is de hoogte van de langdurigheidstoelage geregeld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande, een alleenstaande ouder en een gezin. In 2009 zijn de normbedragen bepaald op respectievelijk € 350,-, € 450,- en € 500,-.

Voor 2012 zijn deze normbedragen vastgesteld op respectievelijk € 360,-, € 462,- en € 514,-.

Bij gezinnen moet in het oog gehouden worden dat het recht op langdurigheidstoelage het gezin gezamenlijk toekomt. Worden belanghebbenden op de peildatum als gezin aangemerkt, dan moeten alle gezinsleden voldoen aan de voorwaarden van artikel 36 lid 1 WWB. Voldoet één van hen niet aan deze voorwaarden, dan bestaat voor het hele gezin geen recht op langdurigheidstoelage (vergelijk bijvoorbeeld CRvB 13-07-2010, nr. 08/2345 WWB, LJN BN2529). Is één van de gezinsleden echter uitgesloten van het recht op langdurigheidstoelage, anders dan vanwege het niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 36 lid 1 WWB, dan komen de rechthebbende gezinsleden wel in aanmerking voor een langdurigheidstoelage. Voor wat betreft de uitgesloten gezinsleden gaat het om gezinsleden die op een van de in artikel 11 of 13 lid 1 WWB genoemde gronden geen recht hebben op bijstand. Deze gezinsleden worden in deze verordening aangemerkt als "niet-rechthebbend" (zie artikel 1 lid 2 onderdeel g).

In de situatie dat nog slechts één gezinslid recht heeft op langdurigheidstoelage, komt dit gezinslid in aanmerking voor een langdurigheidstoelage naar de hoogte die voor een alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden. Dat is geregeld in artikel 3 lid 2 van deze verordening.

In artikel 4 lid 3 is bepaald dat voor de toepassing van de hoogte van de langdurigheidstoelage moet worden uitgegaan van de situatie op de peildatum.

In lid 4 is een indexeringsbepaling opgenomen.

Artikel 4 Hardheidsclausule

Dit artikel bepaalt dat in bijzondere gevallen het college ten gunste van de belanghebbende kan afwijken van de bepalingen in deze verordening. Afwijken van de wet is niet mogelijk.

Afwijken kan alleen maar ten gunste, nooit ten nadele. Met nadruk is vermeld: in bijzondere gevallen. Afwijken is eerder uitzondering dan regel. In verband met precedentwerking dient door het college duidelijk aangegeven te worden waarom in een bepaalde situatie wordt afgeweken. Het van toepassing zijn van de hardheidsclausule dient voldoende kenbaar te zijn, dat wil zeggen in zowel de rapportage als de beschikking.

Artikel 5 Beleidsregels

Omdat de uitvoering van het verstrekken van langdurigheidstoelage is opgedragen aan het college, worden ten behoeve van de uitvoering nadere beleidsregels vastgesteld. Strikt genomen dient dit niet in een verordening te worden vastgelegd. Omwille van de leesbaarheid van deze verordening is hier toch voor gekozen. Bovendien wordt het belang van het criterium 'geen uitzicht op inkomensverbetering' hiermee nog eens nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. Dit criterium hoeft gelet op de tekst van artikel 8 lid 2 onderdeel b WWB niet door de gemeenteraad worden gedefinieerd. Het college zal hier wel beleidsregels over vaststellen. Met name de positie van studenten maakt daar onderdeel van uit.

Artikel 6 Citeertitel

In dit artikel is de citeertitel neergelegd van deze verordening.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2012. Hierbij is aansluiting gezocht bij de datum van inwerkingtreding van een aantal voor de WWB van belang zijnde wetsvoorstellen, zoals het wetsvoorstel "Wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden" (32 815).