



Inspectie Werk en Inkomen
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

De Langdurigheidstoeslag gedecentraliseerd

Verkenkende studie

Datum oktober 2010
Status Definitief

Colofon

Programma
Nummer

Inkomenszekerheid
2096

Inhoud

Colofon—2

1 Inleiding—4

1.1 Aanleiding—4

1.2 Onderzoeksvraag—4

1.3 Onderzoeksopzet—5

2 Bevindingen—7

2.1 Formele aspecten—7

2.2 Doelgroep langdurigheidstoelage—8

2.3 Hoogte van de langdurigheidstoelage—9

2.4 Begrip “langdurig”—10

2.5 Begrip “laag inkomen”—11

2.6 Begrip “geen uitzicht op inkomensverbetering”—12

2.7 Relatie met armoedebeleid—12

2.8 Relatie met participatiebeleid—13

3 Samenvatting en conclusies—15

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2004 bestaat de mogelijkheid in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB) een langdurigheidstoelage te verlenen. Dit is een uitwerking van de wens om te komen tot een aanvulling op het inkomen voor personen die langdurig van een laag inkomen afhankelijk zijn. Mensen die langdurig van het sociaal minimum afhankelijk zijn, hebben over het algemeen geen mogelijkheden meer om te reserveren voor (onverwachte) hoge kosten, zoals voor vervangingsuitgaven die na verloop van tijd onvermijdelijk zijn.

Per 1 januari 2009 is de langdurigheidstoelage ex artikel 36 van de WWB gedecentraliseerd naar gemeenten. Het huidige artikel 36 WWB kent niet langer de strikte voorwaarden van de regeling van de langdurigheidstoelage van vóór die datum. Het artikel verplicht gemeenten om een langdurigheidstoelage te verstrekken aan personen van 21 jaar en ouder doch jonger dan 65 jaar, die langdurig op een laag inkomen zijn aangewezen, geen in aanmerking te nemen vermogen en geen uitzicht op inkomensverbetering hebben. De gemeenteraden moeten daartoe in een verordening de hoogte van de toelage vastleggen en invulling geven aan de begrippen "langdurig" en "laag inkomen".

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de inspectie gevraagd¹ een onderzoek te verrichten naar de gemeentelijke praktijk op het terrein van de toekenning van de langdurigheidstoelage. Dit verzoek sluit aan op de toezegging die de staatssecretaris heeft gedaan aan de Tweede Kamer dat de Inspectie Werk en Inkomen zal worden verzocht om een jaar na inwerkingtreding van de wet, de wijze waarop de langdurigheidstoelage in de uitvoeringspraktijk wordt vormgegeven voor wat betreft de doelgroep, duur periode, laag inkomen en de hoogte van de toelage, te onderzoeken².

Het onderzoek naar de wijze waarop de gedecentraliseerde langdurigheidstoelage in de praktijk wordt vormgegeven moet –aldus de staatssecretaris– worden uitgevoerd één jaar na de wijziging per 1 januari 2009 zonder de gemeenten hierbij extra te belasten. Het doel van het onderzoek is om aan de hand van de wettelijke criteria die door de gemeenteraden in verordeningen zijn ingevuld, inzicht te bieden in de gemeentelijke uitvoering van de gedecentraliseerde langdurigheidstoelage. De staatssecretaris heeft de Vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeld dat de Tweede Kamer eind 2010 zal worden geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek.

1.2 Onderzoeksvraag

De inspectie heeft als centrale vraag voor het onderzoek geformuleerd:
Op welke wijze geven gemeenten in hun verordening langdurigheidstoelage en de eventueel hierop gebaseerde nadere regels alsmede afzonderlijke beleidsregels nader vorm aan de gedecentraliseerde langdurigheidstoelage?

¹ Brief van 28 september 2009, kenmerk IVV/1/09/20443

² Kamerstukken II 2007/08, 31441, nr. 3, p. 6

De centrale vraag is nader uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Hebben gemeenten voldaan aan de wettelijke eis om bij verordening regels te stellen over het verlenen van langdurigheidstoelage en, zo nee, wat is daarvan de reden?
- Wie behoort tot de doelgroep van de langdurigheidstoelage?
- Wat is de hoogte van de langdurigheidstoelage?
- Wat verstaan gemeenten onder "langdurig"?
- Wat verstaan gemeenten onder "laag inkomen"

Deze vragen hebben voornamelijk betrekking op elementen die gemeenten op grond van de WWB in de verordeningen *moeten* opnemen.

Bij een quick scan onder 5 gemeenten bleek dat naast de wettelijk voorgeschreven elementen ook een aantal andere aspecten interessant zijn om in het onderzoek te betrekken. Het gaat hier om relaties die gemeenten leggen met het armoede- en participatiebeleid bij het maken van keuzes bij de invulling van de wettelijke criteria. Ook aan deze aspecten wordt in deze verkennende studie aandacht geschonken.

1.3 Onderzoekopzet

Aangezien er een landelijk beeld dient te worden gegeven van de wijze waarop gemeenten nadere invulling hebben gegeven aan de langdurigheidstoelage, heeft de inspectie een gestratificeerde steekproef getrokken van 90 gemeenten. Daarbij zijn drie strata onderscheiden: gemeenten tot 20.000 inwoners, gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners en gemeenten met 50.000 inwoners of meer. Uit elke strata zijn aselect 30 gemeenten getrokken. Op deze manier was het mogelijk ook te onderzoeken of er verschillen zijn tussen gemeenten van verschillende grootte. De in deze studie gepresenteerde cijfers zijn gecorrigeerd voor de stratificatie. Hierdoor kunnen de resultaten gegeneraliseerd worden naar de doelpopulatie van alle Nederlandse gemeenten.

Gezien de verplichting voor de gemeenteraden de invulling van de langdurigheidstoelage in een verordening vast leggen, vormen deze verordeningen de basis van het onderzoek. Daarnaast is in het onderzoek ook gebruik gemaakt van cijfers van het CBS.

Om de gemeenten zo weinig mogelijk te belasten heeft de inspectie er voor gekozen de desbetreffende verordeningen, inclusief toelichting en de eventuele daarop gebaseerde nadere regels alsmede afzonderlijke beleidsregels van de websites van de in het onderzoek betrokken gemeenten te betrekken. In de gevallen waarin de stukken niet op de website beschikbaar waren, zijn deze alsnog telefonisch opgevraagd. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in het eerste halfjaar van 2010 en heeft betrekking op het jaar 2009 maar, voorzover verordeningen zijn aangepast, ook op de eerste maanden van 2010.

Leeswijzer

In het vervolg van deze verkennende studie worden de bevindingen van het onderzoek weergegeven. Allereerst zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre gemeenten hebben voldaan aan de formele vereisten (onderdeel 2.1). Daarna worden de bevindingen van het onderzoek weergegeven over de doelgroep van de langdurigheidstoelage (onderdeel 2.2) en de wettelijk verplichte invulling door gemeenten van de hoogte van de uitkering (onderdeel 2.3) en de begrippen "langdurig" (onderdeel

2.4) en “laag inkomen” (onderdeel 2.5). Ook zal nader worden ingegaan op de invulling van het begrip “geen uitzicht op inkomensverbetering” (onderdeel 2.6) en de relaties met het eigen armoedebeleid (onderdeel 2.7) en participatiebeleid (onderdeel 2.8). De verkennende studie wordt afgesloten met een samenvatting en conclusies (onderdeel 3).

2 Bevindingen

2.1 Formele aspecten

Verordening

Op grond van artikel 8, lid 1, onderdeel d, WWB dient de gemeenteraad bij verordening regels te stellen met betrekking tot het verlenen van de langdurigheidstoelage als bedoeld in artikel 36 WWB. Met deze verplichting beoogt de regering te bereiken dat in elke gemeente rechtszekerheid met betrekking tot het recht op langdurigheidstoelage ontstaat.³

Het onderzoek heeft uitgewezen dat de gemeenteraden van alle onderzochte gemeenten aan de verordeningsoverplichting hebben voldaan en dat in alle gevallen 1 januari 2009 als ingangsdatum is aangehouden. Iets meer dan 20 % van de onderzochte gemeenten heeft de aanvankelijk vastgestelde verordening weer gewijzigd. Deze wijzigingen houden in de meeste gevallen verband met de invoering van de Wet investeren in jongeren (WIJ) per 1 oktober 2009, waarbij in de verordening één (of meer) verwijzing(en) is (zijn) aangebracht naar deze nieuwe wet. In een beperkt aantal gevallen lag een evaluatie van de langdurigheidstoelage, een gemeentelijke herindeling of een harmonisatie met het gemeentelijke minimabeleid ten grondslag aan de nieuwe verordening.

In 20% van de gemeenten heeft de gemeenteraad de verordening langdurigheidstoelage vóór 1 januari 2009 vastgesteld, de overige 80% heeft de verordening vastgesteld op een tijdstip gelegen na die datum en heeft aan de werking van de verordening terugwerkende kracht verleend. Eén gemeente bleek de verordening in 2010 te hebben vastgesteld. Als reden van de late vaststelling werd het geruime tijd in beslag nemen van het advies van het WMO-WWB platform genoemd.

De meeste gemeenten (82%) hebben in de verordening een zogenaamde hardheidsclausule opgenomen. Hierin geeft de gemeenteraad aan dat in onvoorziene gevallen of in gevallen van kennelijke hardheid, onbillijkheid of onredelijkheid het college van burgemeester en wethouders (B&W) kan afwijken van de bepalingen uit die betreffende verordening.

Bijna een derde van de gemeenten heeft in de verordening een passage opgenomen dat B&W nadere regels kan stellen ter uitvoering van de langdurigheidstoelage. In iets minder dan de helft van deze gemeenten is van deze bevoegdheid ook daadwerkelijk gebruik gemaakt.

Invulling begrippen

Verder is in artikel 8, lid 2, onderdeel b, WWB bepaald dat de regels betreffende de langdurigheidstoelage in ieder geval betrekking hebben op de hoogte van de toeslag en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen "langdurig" en "laag inkomen". Ook aan deze voorwaarde hebben alle gemeenten voldaan.

Hoewel niet wettelijk verplicht heeft een aantal gemeenten in de verordening een nadere invulling gegeven aan de voorwaarde dat er geen uitzicht mag zijn op inkomensverbetering.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31441, nr. 3, p. 13

Aanvankelijk was in het wetsontwerp opgenomen dat gemeenten ook nadere invulling zouden moeten geven aan de voorwaarde dat er een gebrek aan arbeidsperspectief zou moeten bestaan. Door het aannemen van het amendement Spies c.s.⁴ is deze voorwaarde geschrapt aangezien met de zinsnede “geen uitzicht heeft op inkomensverbetering” al gewaarborgd wordt dat bepaalde groepen met een goed arbeidsmarktperspectief, zoals studenten, niet in aanmerking komen voor de langdurigheidstoeslag.

2.2 Doelgroep langdurigheidstoeslag

Personen van 21 tot 65 jaar die langdurig over een laag inkomen beschikken, geen in aanmerking te nemen vermogen en geen uitzicht op inkomensverbetering hebben, hebben recht op een langdurigheidstoeslag. Tot de doelgroep van de regeling behoren dus personen die voldoen aan de criteria genoemd in de wet (artikel 36 WWB) en de nadere uitwerking daarvan in de verordening van de gemeente waar betrokkene woont.

Onder de voormalige landelijke regeling vielen alleen uitkeringsgerechtigden van 23 tot 65 jaar onder de doelgroep van de langdurigheidstoeslag. Met ingang van 1 januari 2009 is de doelgroep uitgebreid met 21- en 22-jarigen en vallen ook werkenden onder de doelgroep mits men aan het criterium “laag inkomen” zoals door de gemeente is ingevuld voldoet (onderdeel 2.5).

Ook de wisselende invulling die gemeenten geven aan het begrip “langdurig” en “uitzicht op inkomensverbetering” bepaalt de omvang van de doelgroep (onderdelen 2.4 en 2.6).

In dit onderdeel wordt nog aandacht geschonken aan de overige bevindingen uit het onderzoek die verband houden met de doelgroep van de regeling. Het gaat hier om het wettelijke criterium “persoon van 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar” en de WIJ.

Enkele gemeenten die het begrip “langdurig” hebben ingevuld met een referteperiode van 5 jaar, hebben daarin aanleiding gezien de ondergrens van het leeftijds criterium te wijzigen in 23 jaar. Zij motiveren deze keuze met de overweging dat de periode van 5 jaar voor het eerst kan ingaan bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd als men niet meer in de gezinsbijstand is begrepen. Om die reden wordt de doelgroep bepaald op personen in de leeftijd van 23 tot 65 jaar. Eén gemeente heeft om dezelfde reden in de toelichting op de verordening vastgelegd dat bij 21- en 22-jarigen forfaitair wordt aangenomen dat aan de referteperiode is voldaan.

Eén gemeente sluit personen die tot de doelgroep van de WIJ behoren uit van het recht op langdurigheidstoeslag. De toekenning van langdurigheidstoeslag zou volgens deze gemeente duurzame arbeidsparticipatie van jongeren in de weg (kunnen) staan.

Uit cijfers verkregen van het CBS blijkt dat het aantal huishoudens dat in 2009 een langdurigheidstoeslag heeft ontvangen 145.740 bedraagt. Dit betekent een stijging met 31% ten opzichte van 2008.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31441, nr. 12. Dit amendement is aangenomen (Handelingen II 2008/09, p. 658; datum vergadering 07-10-2008; Kamerstukken 31441)

De doelgroep die vóór 2009 een langdurigheidstoelage kon verkrijgen (zij die langdurig, langer dan 5 jaar, aangewezen waren op een uitkering op bijstandsniveau) daalt jaarlijks met ongeveer 5000.

Indien de doelgroep in 2009 identiek zou zijn geweest aan die van 2008, dan zou het aantal huishoudens dat een langdurigheidstoelage zou hebben kunnen ontvangen maximaal 121.775 zijn geweest. Nu het aantal huishoudens dat in 2009 een langdurigheidstoelage heeft ontvangen 145.740 bedraagt, kan worden geconcludeerd dat de toename veroorzaakt wordt door de verruiming van de doelgroep als gevolg van de decentralisatie van de langdurigheidstoelage. Over het bereik van de langdurigheidstoelage in 2009 kan geen algemene uitspraak worden gedaan nu iedere gemeente voor een deel zelf bepaalt welke doelgroep in aanmerking komt voor een langdurigheidstoelage. Het CBS kon voorts nog geen cijfers per gemeente verstrekken van aantallen huishoudens dat tot de doelgroep behoort van die specifieke gemeenten.

	2007	2008	2009
Aantal huishoudens met LDT	105 100	111 100	145 740
Aantal huishoudens met uitkeringsduur van 5 jaar of langer	131 095	126 685	121 775
Bereik LDT	80,2%	87,7%	n.v.t.

Bron: CBS

2.3 Hoogte van de langdurigheidstoelage

In de wet is ervoor gekozen om de gemeenten zelf invulling te laten geven aan de hoogte van de langdurigheidstoelage. In de Tweede Kamer was het geluid te horen dat een dergelijke gemeentelijke vrijheid grote verschillen in toepassing tussen gemeenten onderling mogelijk maakte. Het opleggen van minimum c.q. maximumnormen achtte de regering evenwel niet passend bij de decentralisatie. Bovendien werd verwacht dat beleidsmatige en financiële overwegingen gemeenten terughoudend zouden stemmen waar het gaat om de hoogte van de langdurigheidstoelage. Zo zou een te laag bedrag geen recht doen 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. Immers, wordt op enig moment een hoger inkomen bereikt, dan vervalt direct de hele toeslag. Gemeenten kunnen hieraan deels tegemoetkomen door een glijdende schaal te hanteren, waarbij het bedrag van de toeslag bij een hoger inkomen lager wordt.

Doordat geen landelijke normen zijn vastgesteld, kan de gemeente de hoogte van de langdurigheidstoelage afstemmen op de lokale omstandigheden. Zo worden gemeenten in staat gesteld om, meer dan onder de centrale regeling mogelijk was, maatwerk te leveren op een wijze die niet in de weg staat aan werkaanvaarding of inkomensverbetering⁵.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat in de verordeningen van 65% van de gemeenten als langdurigheidstoelage vaste bedragen worden genoemd waarvan de hoogte afhankelijk is van de leefvorm.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31441, nr. 3, p. 3

Voor gehuwden ligt de hoogte van de toeslag behoudens een enkele uitzondering tussen de 485 en de 500 euro. Voor alleenstaande ouders wordt op een enkele uitzondering na als toeslag een bedrag tussen de 435 en 450 euro aangehouden. De toeslag die aan alleenstaanden wordt verstrekt valt in bijna alle gevallen in hoogte uiteen tussen de 341 en 350 euro.

Wat hoogte betreft sluiten deze gemeenten voor het overgrote deel aan bij de bedragen die voorheen golden als landelijke norm van de langdurigheidstoelage en hebben zij ook een indexeringsbepaling opgenomen. In die gevallen waarin geen indexeringsbepaling is opgenomen zal de gemeenteraad jaarlijks nieuwe bedragen moeten vaststellen of is expliciet bepaald dat jaarlijks de norm zal worden bijgesteld.

Worden in de verordeningen geen bedragen genoemd, dan wordt de hoogte van de toeslag uitgedrukt in een percentage van de toepasselijke bijstandsnorm (35% van de gemeenten). Voor gehuwden ligt dit percentage tussen de 38 en 40 % van de toepasselijke bijstandsnorm. Voor alleenstaande ouders tussen de 34% van de toepasselijke bijstandsnorm en 40% van de gehuwdennorm. Voor alleenstaanden ligt de hoogte van het percentage tussen de 40 % van de toepasselijke bijstandsnorm en 27% van de gehuwdennorm. Toepassing van deze percentages leiden tot een hoogte van de toeslag die nagenoeg overeenkomt met de hiervoor genoemde bedragen. Gemeenten die voor de hoogte van de toeslag een percentage van de bijstandsnormen hanteren motiveren die keuze met het argument dat hierdoor de hoogte van de toeslag niet (half)jaarlijks hoeft te worden aangepast omdat deze is gekoppeld aan de (half) jaarlijkse indexering van de bijstandsnormen.

In ruim 5% van de gevallen wordt een glijdende schaal aangetroffen voor wat betreft de hoogte van de langdurigheidstoelage. Voor personen met een klein inkomen (net boven het bedrag dat de gemeente als "laag inkomen" heeft aangemerkt) wordt de toeslag, afhankelijk van de hoogte van dit kleine inkomen, verlaagd met 25, 33 of 50%. Ook zijn er enkele gemeenten die afwijkende bedragen hebben vastgesteld voor personen die ter verpleging en verzorging verblijven in een AWBZ-inrichting en personen van 21 en 22 jaar. Als reden voeren deze gemeenten aan dat deze personen in mindere mate worden geconfronteerd met vervangingsuitgaven.

2.4 Begrip "langdurig"

Eén van de andere voorwaarden voor het in aanmerking komen voor een langdurigheidstoelage is dat een persoon "langdurig" over een laag inkomen dient te beschikken. Voor de decentralisatie werd als periode gedurende welke men langdurig over een laag inkomen diende te beschikken, de zgn. referteperiode, een periode van 5 jaar aangehouden.

Onder de nieuwe regeling is door iets meer dan 20% van de gemeenten de periode van 5 jaar gecontinueerd. Drie van deze gemeenten hebben een kleine variatie aangebracht, zoals 5 jaar voor 23-jarigen en ouder en 3 jaar voor 21- en 22-jarigen, of een laag inkomen gedurende 60 maanden in de afgelopen 72 maanden. De overige van de bijna 80% van de gemeenten zijn ertoe overgegaan om als referteperiode een termijn van 3 jaar (36 maanden) te hanteren. Deze gemeenten zijn van mening dat na een periode van 3 jaar aangewezen te zijn geweest op een minimuminkomen, er over het algemeen geen reserveringsruimte meer over is.

Als gekeken wordt of er ten aanzien van de duur van de referentieperiode verschillen zijn tussen gemeenten van verschillende grootte, dan blijkt dit het geval te zijn. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners blijken significant vaker de 5-jaarsgrens te hanteren dan kleinere gemeenten. 37% van deze gemeenten hanteert deze 5-jaarsgrens, tegen tussen de 10 en 13% van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Gerelateerd aan het aantal bijstandsgerechtigden blijkt dat voor ongeveer de helft de 5-jaarsgrens te worden gehanteerd.

Verder geeft 20% van de gemeenten bij het bepalen van de doelgroep nadere invulling aan de referentieperiode. Ongeveer 30% van deze gemeenten heeft bepaald dat tijdens de referentieperiode sprake moet zijn geweest van een zelfstandige huisvesting omdat personen die geen zelfstandige huishouding voeren in veel mindere mate te maken hebben met vervangingsuitgaven. Hiermee worden personen die inwonen bij (één van) de ouders of in een verpleeginrichting verblijven uitgesloten van de langdurigheidstoeslag. Ook sluit een aantal gemeenten personen uit van de langdurigheidstoeslag indien tijdens de referentieperiode sprake was een periode van detentie, een periode van verblijf in het buitenland, het ontbreken van een verblijfstatus of het niet beschikken over een vaste woon- of verblijfplaats.

2.5 Begrip “laag inkomen”

Om voor een langdurigheidstoeslag in aanmerking te komen moet een persoon gedurende de referentieperiode over een laag inkomen hebben beschikt. Wat gemeenten onder “laag inkomen” verstaan wordt zeer divers ingevuld.

Bijna 60% van de gemeenten heeft in de verordening opgenomen dat aan de eis van een laag inkomen is voldaan indien in de referentieperiode het inkomen niet uitkomt boven 100% van de relevante bijstandsnorm. Onder bijstandsnorm wordt op grond van de wettelijke definitie (artikel 5, onder c, WWB) verstaan de op de belanghebbende van toepassing zijnde norm vermeerderd of verminderd met de voor hem van toepassing zijnde gemeentelijke verhoging of verlaging. Veel van deze gemeenten hebben in dit verband de kanttekening geplaatst dat marginale overschrijdingen van deze 100%-grens genegeerd moeten worden en men verwijst hierbij naar een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 19 augustus 2008, 06/1163 WWB + 06/4515 WWB⁶.

Bij andere gemeenten (20%) heeft deze uitspraak ertoe geleid dat in de verordening onder het begrip laag inkomen niet een percentage van 100%, maar van 101% tot 105% wordt vermeld.

20% van de gemeenten vermeldt varianten op het begrip “laag inkomen”. Daarbij worden andere percentages aangehouden of een samenhang aangebracht met het participatiebeleid of met het armoedebestrijdend beleid van die betreffende gemeenten. Zo wordt in iets minder dan 8% van deze gemeenten een percentage aangehouden van 110% van de geldende bijstandsnorm, een zelfde aantal gemeenten houdt het percentage van 120% aan, terwijl een zeer klein percentage (ca. 4%) een percentage van 115% aanhoudt.

Voorzover gemeenten in hun verordening of de toelichting daarbij expliciet melding maken van een samenhang met het participatiebeleid blijkt dat die gemeenten in de referentieperiode naast een inkomen dat niet uitkomt boven 100% van de geldende

⁶ Ofschoon het een uitspraak betreft die betrekking heeft op de “oude” regeling langdurigheidstoeslag zetten gemeenten deze lijn voort onder de huidige regeling.

bijstandsnorm toestaan dat er een bepaald bedrag wordt bijverdiend. De ene gemeente staat in dit kader toe dat betrokkene een bedrag van maximaal de inkomstenvrijlating ex artikel 31, lid 2, onder o, WWB mag bijverdienen. Andere gemeenten laten inkomsten (ongeacht de hoogte) gedurende 3 of 6 maanden binnen de referteperiode buiten beschouwing of hanteren een vast bedrag, zoals 150 euro per jaar, 1500 of 3850 euro gedurende de gehele referteperiode, of een bedrag van één maal tot zes maal de relevante langdurigheidstoelage. In deze gevallen, net als in de gevallen waarbij uitgegaan wordt van een inkomen boven 100% van het sociale minimum, verliest betrokkene niet het recht op een langdurigheidstoelage als deze iets bijverdiend, zolang deze maar beneden het bedrag blijft dat de gemeente als grens hanteert. In onderdeel 2.8 zal uitvoeriger worden stilgestaan bij de relatie met het participatiebeleid.

Er zijn ook gemeenten die met betrekking tot het begrip "laag inkomen" in de verordening expliciet een verwijzing maken naar het eigen minimabeleid c.q. armoedebelief. Zo wordt door een aantal gemeenten voor gehuwden en alleenstaande ouders met schoolgaande kinderen een hoger percentage van de bijstandsnorm als "laag inkomen" aangehouden dan voor alleenstaanden. In andere gemeenten wordt het toegestaan in de referteperiode een hoger inkomen te hebben dan 110 of 115% van de relevante bijstandsnorm mits het meerdere wordt aangewend voor aflossing van schulden. Voor een uitvoeriger bespreking wordt verwezen naar onderdeel 2.7.

2.6 Begrip "geen uitzicht op inkomensverbetering"

Als een van de voorwaarden voor het in aanmerking komen voor een langdurigheidstoelage wordt in artikel 36, lid 1, WWB vermeld dat er geen uitzicht mag zijn op inkomensverbetering. De wetgever heeft door het begrip "geen uitzicht op inkomensverbetering" in de wet neer te leggen willen waarborgen dat bepaalde groepen, zoals studenten, niet in aanmerking komen voor de langdurigheidstoelage⁷.

Twee derde van de gemeenten heeft in de verordening expliciet vermeld dat studenten WSF/WTOS geacht worden wél uitzicht te hebben op inkomensverbetering. Ongeveer een derde van de gemeenten heeft in de verordening opgenomen dat geen uitzicht op inkomensverbetering bestaat indien voldaan wordt aan de eis van een laag inkomen in de referteperiode. Een aantal gemeenten brengt hierop een nadere nuancering aan dat daarnaast in de referteperiode ook geen sprake mag zijn geweest van het verwijtbaar niet nakomen van de arbeids- c.q. re-integratieverplichtingen. Een beperkt aantal gemeenten geeft op andere wijze invulling aan de voorwaarde "geen uitzicht op inkomensverbetering".

2.7 Relatie met armoedebelief

Naast de bevoegdheid tot het verlenen van categoriale bijzondere bijstand is de verplichte toekenning van langdurigheidstoelage (mits aan de voorwaarden wordt voldaan) een van de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten in het kader van het gemeentelijke armoedebelief.

In het onderzoek is nagegaan in hoeverre gemeenten in de verordening dan wel de toelichting daarop of de beleidsregels bij de gemaakte keuzes voor de nadere invul-

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31441, nr. 12. Dit amendement is aangenomen (Handelingen II 2008/09, p. 658; datum vergadering 07-10-2008; Kamerstukken 31441)

ling van de voorwaarden expliciet melding maken van een relatie met het gemeentelijke armoedebeleid.

Ongeveer twee derde van de gemeenten maakt expliciet melding van deze relatie. Hierbij wordt veelal verwezen naar afspraken die in het kader van het bestuursakkoord Rijk-Gemeenten zijn gemaakt om gemeenten meer armslag te geven bij de bestrijding van armoede⁸. Zo heeft 80% van deze gemeenten bij de vaststelling van de hoogte van de langdurigheidstoeslag en de hoogte van het (laag) inkomen gestreefd naar het zoveel mogelijk voorkómen van armoedevaleffecten.

Een beperkt aantal gemeenten houdt bij de vormgeving van de langdurigheidstoeslag rekening met het bestaan van schulden bij de belanghebbende. Zo legt de ene gemeente een relatie tussen de door haar gehanteerde referentieperiode van 3 jaar en de termijn in de Wet schuldsanering natuurlijke personen, terwijl een andere gemeente een inkomen boven 110% van het sociaal minimum ook nog als "laag inkomen" aanmerkt indien het meerdere wordt aangewend voor aflossing van een schuld. Ook hanteert een aantal gemeenten voor gehuwden en alleenstaande ouders met schoolgaande kinderen een hoger percentage van de bijstandsnorm als "laag inkomen" dan voor alleenstaanden.

Overigens zij in dit verband opgemerkt dat het niet expliciet in de verordening c.q. toelichting vermelden van een relatie tussen het armoedebeleid en de langdurigheidstoeslag niet betekent dat dit beleid niet ten grondslag heeft gelegen aan de gemaakte keuzes bij de invulling van de voorwaarden. In het onderzoek heeft echter geen navraag bij deze gemeenten plaatsgevonden in verband met de uitdrukkelijke wens van de staatssecretaris de gemeenten bij het onderzoek niet extra te belasten. Gezien het karakter van het instrument langdurigheidstoeslag is het overigens zeer aannemelijk dat ook deze gemeenten zich bij hun keuzes hebben laten leiden door het eigen armoedebeleid.

2.8 Relatie met participatiebeleid

Het wetsontwerp tot invoering van de langdurigheidstoeslag was niet alleen bedoeld als inkomensondersteunende maatregel maar had tevens het doel gemeenten in staat te stellen een beter arbeidsmarktbeleid te voeren.⁹ Tijdens een overleg in het kader van het bestuursakkoord Rijk-Gemeenten gaven gemeenten aan zich te willen committeren aan het aan het werk helpen van 100.000 mensen mits zij daarvoor het benodigde instrumentarium zouden verkrijgen. De langdurigheidstoeslag zou één van deze instrumenten kunnen zijn. Het kabinet heeft in dit kader in de Eerste Kamer nog eens benadrukt dat door de decentralisatie van de langdurigheidstoeslag gemeenten een optimale aansluiting kunnen maken tussen het inkomensondersteuningsbeleid en het re-integratiebeleid. Zo kunnen zij maatwerk leveren waar het gaat om individuele mogelijkheden en beperkingen, afstand tot de arbeidsmarkt, de inzet van belanghebbenden bij re-integratieactiviteiten en de mogelijkheden die de WWB biedt om financiële incentives te verlenen in het kader van de arbeidsinschakeling.¹⁰

In het onderzoek is nagegaan in hoeverre gemeenten in de verordening dan wel de toelichting daarop of de beleidsregels expliciet aangeven dat het instrument langdu-

⁸ Bestuursakkoord Rijk – Gemeenten, Samen aan de slag, 4 juni 2007

⁹ Handelingen II 2008/09, 31441, nr. 5, p. 307 tot 311

¹⁰ Kamerstukken I 2008/09, 31 441 en 31 559, nr. C, p. 2

righeidstoelage in relatie moet worden gezien met het gemeentelijk participatiebeleid.

38% van de gemeenten legt expliciet een relatie tussen de langdurigheidstoelage en het gemeentelijk participatiebeleid. Aan deze relatie wordt door gemeenten op verschillende wijze inhoud gegeven.

55% van deze gemeenten laat ook mensen onder de doelgroep van de langdurigheidstoelage vallen die in de referentieperiode een bepaald (hoger) inkomen hebben ontvangen. Dit (hogere) inkomen kan variëren van de inkomensvrijlating van 1 tot ten hoogste 6 maanden tot 25% van deze inkomsten met een maximum van 165 euro per maand ex artikel 31, lid 2, onder o, WWB en van vaste bedragen als 150 euro per jaar tot een inkomen van 3850 euro gedurende de gehele referentieperiode. Ook komt het in enkele gevallen voor dat gemeenten een glijdende schaal hanteren. Toepassing van een glijdende schaal leidt bijvoorbeeld bij een inkomen boven de 101% of 110% van de geldende bijstandsnorm tot vermindering van de langdurigheidstoelage met 30% van het meerkomen. Consequentie van dergelijke regelingen is dat de belanghebbende niet direct zijn recht op langdurigheidstoelage verliest indien hij gedurende een relatief korte periode een (gering) inkomen uit arbeid ontvangt.

Ook hier geldt dat het niet expliciet vermelden van een relatie met het eigen participatiebeleid niet betekent dat dit beleid niet ten grondslag heeft gelegen aan de gemaakte keuzes bij de nadere invulling van de voorwaarden. In het onderzoek heeft echter ook op dit aspect geen navraag bij deze gemeenten plaatsgevonden in verband met de uitdrukkelijke wens van de staatssecretaris de gemeenten bij het onderzoek niet extra te belasten. Gezien het karakter van het instrument langdurigheidstoelage is het overigens zeer aannemelijk dat ook deze gemeenten zich bij hun keuzes hebben laten leiden door het eigen participatiebeleid.

3 Samenvatting en conclusies

Samenvatting

De decentralisatie van de langdurigheidstoelage heeft er toe geleid dat alle in het onderzoek betrokken gemeenten een verordening hebben vastgesteld. Zij hebben in de verordening de hoogte van de toelage vastgelegd en invulling gegeven aan de begrippen "langdurig" en "laag inkomen". Hiermee hebben deze gemeenten voldaan aan de sinds 1 januari 2009 geldende wettelijke verplichtingen.

Het merendeel van de gemeenten heeft de verordening in de loop van 2009 vastgesteld met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2009.

De invulling van de hoogte van de langdurigheidstoelage heeft als volgt plaatsgevonden. Vijfenzestig procent van de gemeenten hanteert bedragen die voor wat betreft de hoogte aansluiten bij de hoogte van de bedragen zoals die golden onder de voormalige landelijke regeling terwijl 35% van de gemeenten de hoogte van de toelage uitdrukt in een percentage van de relevante bijstandsnorm. Toepassing van deze percentages leidt tot een hoogte van de toelage die nagenoeg overeenkomt met de hiervoor bedoelde bedragen. Ruim 5% van de gemeenten past een glijdende schaal toe.

Onder "langdurig" verstaat 80% van de gemeenten een referentieperiode van 3 jaar, 20% gaat uit van een periode van 5 jaar. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners blijken significant vaker de 5 jaarsgrens te hanteren dan kleinere gemeenten. Voor de decentralisatie gold een referentieperiode van 5 jaar.

Ongeveer 80 % van de gemeenten heeft "laag inkomen" ingevuld als inkomen tot maximaal 105% van de toepasselijke bijstandsnorm. De resterende gemeenten hanteren 110% (ca. 8%), 115% (ca. 4%) of 120% (ca. 8%). Deze 120% van de bijstandsnorm is de uiterste grens die in de verordeningen als "laag inkomen" wordt aangetroffen. Voorheen vormde (100% van) de van toepassing zijnde bijstandsnorm de grens van het "laag inkomen". In de praktijk werden marginale overschrijdingen van deze grens genegeerd op grond van jurisprudentie.

Naast de wettelijk voorgeschreven invulling van een aantal begrippen hebben veel gemeenten ook invulling gegeven aan het begrip "geen uitzicht op inkomensverbetering". Bijna 70% van de gemeenten heeft (onverplicht) nadere invulling gegeven aan dit begrip. Uit die invulling blijkt dat met name studenten worden beschouwd als personen die uitzicht hebben op inkomensverbetering. Zij zijn derhalve uitgesloten van het recht op langdurigheidstoelage. Daarnaast heeft ongeveer een derde van de gemeenten bepaald dat er geen uitzicht op inkomensverbetering bestaat indien wordt voldaan aan de eis van een laag inkomen in de referentieperiode.

Bij het maken van keuzes voor de nadere invulling van de voorwaarden legt twee derde van de gemeenten expliciet een relatie met het eigen armoedebeleid. Het zoveel mogelijk voorkomen van de armoedeval in relatie tot de hoogte van de langdurigheidstoelage wordt hierbij het vaakst genoemd.

Een expliciete verwijzing naar het eigen participatiebeleid vindt bij 38% van de gemeenten plaats. De meeste van deze gemeenten staan in de gehanteerde referentieperiode.

riode gedurende enige tijd het verkrijgen van een (gering) inkomen toe zonder dat dit gevolgen heeft voor het recht op langdurigheidstoelage.

Conclusies

De regeling van de langdurigheidstoelage is met ingang van 1 januari 2009 gewijzigd. De regeling is uitgebreid met 21- en 22-jarigen en werkenden. Daarnaast worden een aantal begrippen niet langer wettelijk ingevuld. Gemeenten hebben de ruimte gekregen om deze begrippen zelf in te vullen.

De wijze waarop de regeling sedert 1 januari 2009 is vormgegeven leidt tot de conclusie dat de doelgroep van de regeling na de deregulering is verruimd. Het gaat in de eerste plaats om de wettelijke uitbreiding met 21- en 22-jarigen en werkenden. In de tweede plaats heeft de op decentraal niveau gegeven invulling van de begrippen "langdurig" en "laag inkomen" aan de uitbreiding bijgedragen. Ook cijfers van het CBS laten in 2009 een verruiming van de doelgroep zien.

Uit de bevindingen van het onderzoek die betrekking hebben op de relaties met het gemeentelijk armoedebeleid en participatiebeleid kan -in onderlinge samenhang bezien- worden vastgesteld dat gemeenten er nadrukkelijk naar streven het instrument langdurigheidstoelage op zodanige wijze in te zetten dat enerzijds armoedevaleffecten zoveel mogelijk worden voorkómen en anderzijds participatie zo min mogelijk wordt belemmerd.