De gedecentraliseerde langdurigheidstoeslag nader bekeken

-Een vergelijking van gemeentelijke verordeningen uitgevaardigd op grond van artikel 36 WWB, gezien vanuit het begrip gelijkheid-

Naam: J. Warbroek.
Studentnummer: 5944007.
Begeleider: Mvr. Lanting.
Ingeleverd: 20-6-2011

De gedecentraliseerde langdurigheidstoeslag nader bekeken

-Een vergelijking van gemeentelijke verordeningen uitgevaardigd op grond van artikel 36 WWB, gezien vanuit het begrip gelijkheid-

Naam: J. Warbroek.
Studentnummer: 5944007.
Begeleider: Mvr. Lanting.
Ingeleverd: 20-6-2011

Jethro Warbroek

Inhoudsopgave:

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
Hoofdstuk 2	WWB	4
Paragraaf 2.1	De WWB algemeen	4
Paragraaf 2.1.1	Artikel 20 Grondwet	4
Paragraaf 2.1.2	Van Abw naar WWB	4
Paragraaf 2.1.3	Hoofdlijnen van de WWB	5
Paragraaf 2.2	De artikelen in het WWB met meer beleidsvrijheid voor gemeenten	6
Paragraaf 2.3	De verschillende beleidsinstrumenten voor een Gemeente	8
Paragraaf 2.3.1	Activering	
Paragraaf 2.3.2	Inkomensondersteuning	9
Paragraaf 2.3.3	Handhaving	9
Paragraaf 2.4	Jurisprudentie: De grenzen aan beleidsvrijheid	10
Paragraaf 2.4.1	Onevenredige maatregel	10
Paragraaf 2.4.2	In strijd met de wet of de ‘bedoeling’ van de wetgever	11
Paragraaf 2.4.3	Overschrijding bevoegdheden	12
Paragraaf 2.5	Conclusie	13
Hoofdstuk 3	Het begrip: ‘gelijkheid’	14
Paragraaf 3.1	Juridische grondslagen voor gelijkheid	14
Paragraaf 3.1.1	Gelijkheid in Internationale en Europese verdragen	14
Paragraaf 3.1.2	Gelijkheid in Nederlandse wetten en beginselen	15
Paragraaf 3.1.3	Kritiek op het begrip ‘gelijkheid’ in de literatuur	17
Paragraaf 3.1.3.1	Eerste standpunt	18
Paragraaf 3.1.3.2	Tweede standpunt	18
Paragraaf 3.2	Jurisprudentie: Een beroep op gelijkheid slaagt	19
Paragraaf 3.3	Jurisprudentie: Een beroep op gelijkheid slaagt niet	21
Paragraaf 3.4	Conclusie	23
Hoofdstuk 4	Gemeentelijke verordeningen met elkaar vergeleken	24
Paragraaf 4.1	De langdurigheidstoeslag	24
Paragraaf 4.2	Gemeentelijke invulling van de begrippen: “laag”, “langdurig” en “uitzicht op een uitkering” met elkaar vergeleken	25
Paragraaf 4.2.1	Het begrip: “laag”	27
Paragraaf 4.2.1.1	Bijstandsnorm 100%	28
Paragraaf 4.2.1.2	Bijstandsnorm 110%	28
Paragraaf 4.2.1.3	Bijstandsnorm 115%	29

Paragraaf 4.2.1.4 Bijstandsnorm 120% 29
Paragraaf 4.2.1.5 Bijstandsnorm 130% 29
Paragraaf 4.2.1.6 Aparte regeling 29
Paragraaf 4.2.1.7 Conclusie bij het begrip ‘laag’ 30
Paragraaf 4.2.2 Het begrip: “langdurig” 32
Paragraaf 4.2.2.1 Twee jaar 32
Paragraaf 4.2.2.2 Drie jaar 32
Paragraaf 4.2.2.3 Vijf jaar 33
Paragraaf 4.2.2.4 Conclusie bij het begrip ‘langdurig’ 34
Paragraaf 4.2.3 Het begrip: “uitzicht op een inkomensverbetering” 34
Paragraaf 4.2.4 De hoogte van de langdurigheidstoeslag 34
Paragraaf 4.2.4.1 Conclusie bij hoogte langdurigheidstoeslag 36
Paragraaf 4.3 Conclusie 37

Hoofdstuk 5 Gelijkheid en de grenzen aan gelijkheid bij een decentrale uitvoering van de langdurigheidstoeslag 38
Paragraaf 5.1 Ongelijkheid tussen langdurigheidstoeslag gerechtigden 38
Paragraaf 5.2 In strijd met gelijke behandelingsnormen 39
Paragraaf 5.3 Adviezen aan gemeenten 40
Paragraaf 5.4 Slotoverwegingen 41

Literatuurlijst 43

Bijlagen 46

Bijlage 1 Overzicht Gegevens Gemeentes + UitdraaiWaarstaatjegemeente.nl 47
Bijlage 2 Gemeentelijke verordeningen langdurigheidstoeslag gemeenten: Bolsward, Dronten, Den Bosch, Hoogeveen, Leeuwarden, Middelharnis 49
Bijlage 3 Amsterdam, Breda, Brunssum, Dalfsen, Den Bosch, Den Haag, Eten-Leur, Pekela, Schiedam 83
Bijlage 4 Interne Memo: Inkomensgrens Langdurigheidstoeslag Gemeente Houten 127
Bijlage 5 Bijstandsnormen per 1-1-2009 en per 1-7-2011 135
Bijlage 6 Verordeningen (2009): Etten-Leur, Brunssum, Breda en Leeuwarden 137

Hoofdstuk 1 Inleiding

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB)[1] in werking getreden. De voorganger van de WWB was de Algemene Wet Bijstand (Awb), die tussen 1994 en 2004 de regels omtrent bijstand heeft bepaald. Een van redenen om de Awb in te ruilen voor de WWB is om gemeenten meer bevoegdheden te geven. Voor de invoering van de WWB werd de bijstand centraal geregeld, waarbij gemeenten slechts de bijstand uitkeerden en om die reden ook wel gekscherend 'betaalkantoren van de rijksoverheid' werden genoemd.[2] De invoering van de WWB wijzigde deze rolverdeling tussen Rijk en gemeente. Noordam beschrijft de wijziging als volgt:

"De belangrijkste reden om de Abw alweer na betrekkelijk korte tijd in te ruilen, was de wens de activeringsfunctie verder te versterken. Daartoe moesten de gemeentelijke uitvoerders meer bevoegdheden krijgen, met daaraan gekoppeld de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Dit kwam neer op een, vergeleken met de Awb, nog weer verdergaande decentralisatie van de uitvoering. Voorts wilde men de regelgeving vereenvoudigen en de relatie tussen de gemeenten en de centrale overheid debureaucratiseren."[3]

Bij het lezen van dit citaat kan men de vraag stellen: 'Maar hoe is deze verdergaande decentralisatie dan geregeld? en wat zijn de gevolgen hiervan?' Niet lang na decentralisatie verschenen de eerste publicaties[4] over wat die gevolgen zijn voor bijstandsgerechtigden. Dit citaat, met de vragen die het oproept, en de eerder genoemde publicaties zijn de aanleiding voor het schrijven van deze scriptie. De hoofdvraag van deze scriptie volgt, om die reden, uit de bovenstaande passage.

Als 'gemeentelijke uitvoerders meer bevoegdheden krijgen' zorgt dit dan voor ongelijkheid tussen aanvragers van een langdurigheidstoeslag in verschillende gemeenten? Is deze ongelijkheid al dan niet in strijd met gelijke behandelingsnormen?

---

[1] Wet van 9 oktober 2003, Stb. 2003, 375, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 17 december 2009, Stb 2009, 596, in werking getreden op 1 januari 2010.
[2] Noordam, *Wet werk en bijstand*, p. 99.
[3] Noordam, *Sociaal zekerheidsrecht*, p. 350.
[4] Zie o.a: Willems-Dijkstra, Sancties in de WWB.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zal ik in het volgende (tweede) hoofdstuk de geschiedenis van de WWB inclusief de hoofdlijnen van de WWB beschrijven en uiteenzetten in welke artikelen de gemeenten meer bevoegdheden hebben gekregen. In dit hoofdstuk zal ik ook uitleggen hoe de wetgever de gemeenten meer bevoegdheden heeft gegeven en welke verschillende gemeentelijke verordeningen voorkomen in het WWB. Er wordt niet stil gestaan bij de vraag welke afwegingen de wetgever heeft gemaakt voor haar keuze om deze bevoegdheden te decentraliseren. De precieze gedachten achter de gehele decentralisatie is een deelterrein waar in deze scriptie verder geen aandacht aan wordt besteed. Ik sluit het hoofdstuk af met een jurisprudentie overzicht waarin de beleidsvrijheid van een gemeente door de rechter wordt ingeperkt. Slechts zeer summier, en alleen wanneer het meerwaarde heeft voor deze scriptie, zal ik in het tweede hoofdstuk ingaan op algemene beginselen en begrippen van de WWB. De reden hiervan is dat er anders te veel aandacht wordt besteed aan niet relevante onderwerpen voor deze scriptie.[5]

Hoofdstuk twee is een algemeen hoofdstuk waarin de WWB centraal staat. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat het begrip 'gelijkheid' inhoudt. De bedoeling van dit hoofdstuk is om de onderdelen 'ongelijkheid' en 'gelijke behandelingsnormen' van de hoofdvraag uiteen te zetten en te laten zien hoe gecompliceerd het begrip 'gelijkheid' is.

Het derde hoofdstuk bevat, ten eerste, een overzicht van internationale en nationale wettelijke bepalingen die een juridische grondslag (kunnen) zijn als een persoon zich beroept op het begrip 'gelijkheid'. Het behandelt eerst de juridische grondslagen voor gelijkheid zoals vastgelegd in wetten, verdragen en beginselen en eindigt met een kort overzicht van de literatuur over het begrip 'gelijkheid'. Vervolgens wordt jurisprudentie uiteen gezet waarbij een beroep op gelijkheid wel (paragraaf 2) en niet (paragraaf 3) werd gehonoreerd door de rechter.

Het vierde hoofdstuk bevat een rechtsvergelijking tussen vijftien gemeenten. In hoofdstuk vier is gekozen voor een vergelijking van gemeentelijke verordeningen die voortvloeien uit artikel 36 WWB.[6] Om die reden zal ik eerst artikel 36 WWB uitleggen aan de hand van

[5] Zo zal er bijvoorbeeld niet of nauwelijks worden ingegaan op de 'volledige financiële verantwoordelijkheid' (zie citaat van Noordam) die gemeenten hebben gekregen. Dit is een deelterrein waar een scriptie op zich aan gewijd kan worden.
[6] Door de decentralisatie van de WWB is het ook mogelijk om andere gemeentelijke verordeningen (bijvoorbeeld re-integratie of boete verordening) te vergelijken.

kamerstukken.[7] De reden dat ik voor dit artikel kies, is dat pas zeer recentelijk (1 januari 2009) gemeenten regels moeten maken binnen de kaders van artikel 36 WWB. Een gemeente bepaalt zelf wat er verstaan wordt onder begrippen als: 'langdurig', 'laag' inkomen en 'uitzicht op inkomensverbetering'.
Hoe deze begrippen gedefinieerd worden ga ik per gemeente vergelijken. Met een empirische rechtsvergelijking toets ik in hoeverre de gemeentelijke verordeningen van elkaar verschillen en wat de gevolgen hiervan zijn. De empirische rechtsvergelijking heeft niet als doel om conclusies te kunnen trekken tussen verschillende categorieën van gemeenten,[8] maar met deze vergelijking wil ik laten zien wat de reikwijdte is van de verschillende begrippen en hoe de invulling van deze begrippen in verhouding staan met de wetsgeschiedenis, jurisprudentie en het begrip 'gelijkheid'.

Het vijfde hoofdstuk is de conclusie. De hoofdvraag, toegespitst op de langdurigheidstoeslag verordening, wordt dan:
Zorgt het feit dat 'gemeentelijke uitvoerders meer bevoegdheden' hebben voor ongelijkheid tussen personen in verschillende gemeenten die een langdurigheidstoeslag aanvragen? En indien dit het geval is, is deze ongelijkheid al dan niet in strijd met gelijke behandelingsnormen?
Kan ik dan, onderbouwd met de informatie die is uiteengezet in hoofdstukken twee, drie en vier, beantwoorden. Hoofdstuk vijf zal ook ingaan op de vraag hoe de hoofdvraag van deze scriptie in de toekomst van belang kan zijn. Er wordt niet alleen gekeken waar nu de schoen wringt, maar ook waar de schoen in de toekomst kan wringen. De laatste veranderingen in de langdurigheidstoeslag verordening van enkele gemeenten worden uitgelicht en bekritiseerd vanuit het begrip 'gelijkheid'.

[7] *Kamerstukken I* 2008/09 31 441, C en *Kamerstukken II* 2007/08, 31 411 nr. 3.
[8] Bijvoorbeeld: grotere gemeenten hebben strengere voorwaarden voor het toekennen van een langdurigheidstoeslag dan kleinere gemeenten, wat overigens wel blijkt uit de vergelijking van hoofdstuk 4. Maar de steekproef is te klein om dergelijke conclusies te mogen maken.

Hoofdstuk 2 Wet werk en bijstand (WWB)

Paragraaf 2.1 ***De WWB: Algemeen***

Hoofdstuk 2 behandelt eerst in het kort de WWB (paragraaf 2.1). Vervolgens zal uiteen gezet worden hoe de gemeenten meer beleidsvrijheid heeft gekregen (paragraaf 2.2), welke beleidsinstrumenten de gemeenten tot haar beschikking heeft (paragraaf 2.3) en hoe de rechter grenzen kan stellen aan de beleidsvrijheid van de gemeente (paragraaf 2.4). Het slot is de conclusie (paragraaf 2.5).

Paragraaf 2.1.1 Artikel 20 Grondwet

Het recht op bijstand is in de Grondwet (Gw) geregeld. Voor de Grondwetsherziening van 1983 was het 'armenbestuur' een onderwerp (1848 tot en met 1983) van de regering dat geregeld was in artikel 209 Gw 1972 (oud).[9] Vanaf 1983 bepaalt artikel 20 lid 3 Gw dat Nederlanders hier te lande die niet in hun bestaan kunnen voorzien, een bij wet te regelen recht op bijstand van overheidswege hebben. De wet waar artikel 20 lid 3 Gw het over heeft is sinds 1 januari 2004: de Wet Werk en Bijstand (WWB).[10] Als men niet zelf in het bestaan kan voorzien dan bepaalt artikel 11 lid 1 Wet Werk en Bijstand dat men recht heeft op bijstand. Met bijstand wordt financiële bijstand bedoeld, ofwel een uitkering die voorziet in de noodzakelijke kosten van het bestaan en niet het recht of de plicht op arbeidsinschakeling of re-integratie.[11] In artikel 20 Gw staan nog twee andere sociale grondrechten: lid 1 regelt het recht op bestaanszekerheid en lid 2 regelt het grondrecht op sociale zekerheid. De drie leden van artikel 20 Gw zijn met elkaar verbonden, waarbij de bestaanszekerheid van lid 1 de grootste werkingssfeer heeft en de bijstand (lid 3) gezien kan worden als het sluitstuk van het sociale zekerheidswet (lid 2).[12]

Paragraaf 2.1.2 Van Abw naar WWB

De voorganger van de WWB, de Algemene Bijstandswet (Abw), is na 8 jaar vervangen.[13] Uit de evaluatie van de Abw in 2000 blijkt dat zij goed heeft gefunctioneerd. De reden voor de

---

[9] Bellekom e.a., *Compendium Staatsrecht*, p. 163.
[10] Wet van 9 oktober 2003, Stb. 2003, 375, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 17 december 2009, Stb 2009, 596, in werking getreden op 1 januari 2010.
[11] Noordam, *Wet werk en bijstand in hoofdlijnen*, p. 19.
[12] Toet, *Wet werk en bijstand*, p. 9.
[13] Voor invoering van de Abw bestond er ook bijstand. De voorganger van het Abw is de Algemene Bijstands Wet (ABW), die ingevoerd is in 1963. Voor de ABW bestond er ook al bijstand voor armen, voor 1963 regelde de Armenwet de bijstand voor de armen.

vervanging, en een verschil met de Abw, is dat de wetgever in de nieuwe regeling de beleidsdoelstelling 'werk boven uitkering' of 'work first' meer benadrukt wilde hebben.[14] Er zijn verschillen maar ook overeenkomsten tussen de Abw en de WWB. Een voorbeeld van een overeenkomst is dat de inhoud van wettelijke arbeidsverplichtingen zeer op elkaar lijken.[15] 'Werk boven inkomen' wordt gezien als het hoofddoel en daar kunnen drie subdoelen van worden afgeleid: 1) de beperking van de instroom in de bijstand, 2) de inkomenswaarborg en 3) de bevordering van de uitstroom door activering.[16]
De kortste weg naar arbeid staat centraal en ondanks het feit dat gemeenten dit uitgangspunt zeer belangrijk vinden is het begrip niet verder uitgekristalliseerd in de jurisprudentie.[17] Hier staat tegenover dat het wel een algemeen geaccepteerd begrip is in de jurisprudentie waaraan bijstandsgerechtigden gehoor aan moeten geven.[18] Daarnaast heeft de Raad voor Werk en Inkomen in zijn aanbevelingen aan gemeenten gesteld dat er nadruk gelegd moet worden op de instroombeperking en activering.[19] Naast het bevorderen van de hiervoor genoemde activerende werking van de wet, moest de regelgeving vereenvoudigd worden en dienden de gemeenten meer beleidsvrijheid te krijgen van het Rijk zodat de uitvoerders zo goed mogelijk in staat zijn om het hoofddoel te bereiken.[20]

Paragraaf 2.1.3 Hoofdlijnen van de WWB

De inkomenswaarborg blijft, net als bij haar voorgangers, een kernfunctie van de WWB. Omdat werk boven inkomen staat, staat er een verplichting tot re-integratie op de arbeidsmarkt tegenover. Rechten en plichten zijn nauw met elkaar verbonden en vormen hierdoor één kant van dezelfde medaille.[21] De hoogte van de uitkering is daarmee onder meer gekoppeld aan het verantwoordelijkheidsbesef en het nakomen van verplichtingen. De hoogte van de bijstand is landelijk genormeerd en gebaseerd op het wettelijk minimum loon.[22]
Zonder toeslag(en) en als aan alle verplichtingen is voldaan, vormt de bijstandsnorm het plafond van de bijstandsuitkering. Er bestaat pas een recht op bijstand als het in aanmerking te nemen inkomen lager is dan de bijstandsnorm (artikel 19 WWB). De hoogte van de bijstand is

[14] Noordam, *Wet werk en bijstand in hoofdlijnen*, p. 5 en Klein Egelink, *Memo WWB Inkomen*, p. 316.
[15] Willems-Dijkstra, Sancties in de WWB, p. 260.
[16] *Kamerstukken II* 2004/05, 29 674, nr. 7, p. 1.
[17] Balkema & Vermaat, Rechtspraakoverzicht sociale voorzieningen 2006-2007, p. 47.
[18] Zie o.a: LJN: BG 3656, BK 0399, BK 3280.
[19] Raad voor Werk en Inkomen Februari 2008, WorkFirst: Aanbevelingen aan gemeenten, p. 9.
[20] *Kamerstukken II* en *I* 2002/03, 28 870.
[21] Willems-Dijkstra, Sancties in de WWB, p. 255.
[22] Klein Egelink, *Memo WWB Inkomen*, p. 7.

het verschil tussen het inkomen en de bijstandsnorm. Door deze constructie werken inkomsten uit arbeid en bijstand als communicerende vaten. De bijstandsnorm is verschillend voor onder andere de categorieën: jongeren en gehuwden (zie paragraaf 4.2.1 voor verdere uiteenzetting). Tegenover de verplichtingen van een bijstandsgerechtigde staan de verplichtingen van een gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor het ondersteunen van de bijstandgerechtigden.[23] De gemeente moet een algemene bijstand verstrekken en kan deze aanvullen met toeslagen. De algemene bijstand kan aangevuld worden met de bijzondere bijstand. De uitkeringsnorm moet dan niet toereikend zijn en de noodzakelijke kosten dienen niet voor rekening te komen voor de bijstandsgerechtigde. Er zijn ook categorieën personen die bijzondere bijstand kunnen krijgen zonder dat er sprake is van daadwerkelijke kosten. Het aantal categorieën is sinds de invoering van de WWB afgenomen. De reden hiervoor is het tegengaan van de armoedeval.[24]
Met armoedeval wordt bedoeld dat werken niet loont omdat het verschil tussen uitkering en loon te laag is, of dat het loon zelfs veel lager is dan de uitkering. Het tegengaan van armoedeval is voor de wetgever een belangrijk punt omdat de wetgever met de voorwaarden van algemene of bijzondere bijstand geen ongewenste bonus wil creëren voor (langdurig) bijstandsgerechtigden.[25] Het beleid omtrent bijzondere bijstand kan per gemeente verschillen. De algemene bijstand kan, als er sprake is van langdurig onder het bestaansminimum leven, ook aangevuld worden door de langdurigheidstoeslag.[26] De langdurigheidstoeslag zal verder uiteengezet en uitgelegd worden in paragraaf 4.1.

Paragraaf 2.2 De WWB met meer beleidsvrijheid voor gemeenten

In de WWB is er een onderscheid te maken in taken van het Rijk en taken van de gemeente. Door de verdergaande decentralisatie deelt de WWB minder taken toe aan het Rijk dan de Abw. In artikelen 76 en 76a WWB wordt de verhouding tussen het Rijk en gemeenten duidelijk. Het Rijk houdt slechts toezicht op de rechtmatigheid en doeltreffendheid (artikel 76 lid 1 sub a en b WWB) van deze wet. Met ‘rechtmatigheid’ wordt bedoeld dat de uitvoering conform het geldende nationale en internationale recht is. Er wordt op de gehele WWB

[23] Toet, *Wet werk en bijstand*, p. 11.
[24] Klein Egelink, *Memo WWB Inkomen*, p. 3.
[25] o.a. *Kamerstukken II* 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 11-12 en *Kamerstukken I* 2003-2004, 28 870, B, p. 23-25.
[26] Klein Egelink, *Memo WWB Inkomen*, p. 7-10.

toezicht gehouden en daar valt de gemeentelijke regelgeving (verordeningen en beleidsregels) niet onder tenzij deze strijdig is met nationale regelgeving.[27]
Met 'doeltreffend' wordt bedoeld of de doelstellingen van de wet zijn behaald. De gemeenten moeten toezicht houden op de naleving (artikel 76a WWB) van dezelfde wet.
De WWB is een mede bewindsregeling en een kaderwet. Dit houdt respectievelijk in dat de bevoegdheid tot het vaststellen van een verordening verankerd ligt in de wet zelf. En dat een aantal algemene begrippen nader beschreven zijn maar dat voor alle onderdelen waar centrale regelgeving geen regels voorschrijft, de gemeenten zelf het beleid moeten bepalen.[28] Hierdoor neemt de controlerende en bijsturende rol van de gemeente toe. De opdracht van de wetgever aan de gemeentes kan weer onderverdeeld worden in taken die uitgevoerd worden door het college van burgemeester en wethouders (college van B en W of: B & W) (artikel 7 WWB), door de gemeenteraad (raad) (artikel 8 WWB) of door de raad en het college van B & W samen (artikel 8a WWB).
Voorbeelden van beleidsregels die door B & W opgesteld zijn bijvoorbeeld: beleidsregels omtrent bijzondere bijstand[29] (artikel 35 lid 1 WWB jo artikel 7 WWB) en het verlenen van tijdelijke ontheffing van de arbeid inschakelverplichtingen (artikel 9 lid 2 WWB jo artikel 7 lid 2 WWB).[30] B & W heeft geen beleidsvrijheid om iemand die niet noodzakelijkerwijs in de kosten van bestaan kan voorzien het recht op bijstand, Grondwettelijk recht (zie paragraaf 2.1.1), te ontzeggen (artikel 7 lid 1 WWB).
De gemeenteraad moet van de wetgever een aantal verordeningen vaststellen die tot de kern van de WWB horen: re-integratie of arbeidsinschakeling (artikel 8 lid 1 sub a WWB), sanctieoplegging (artikel 8 lid 1 sub b WWB), hoogte van de algemene bijstand (artikel 8 lid 1 sub c WWB), scholing of opleiding (artikel 8 lid 1 sub e WWB), premie (artikel 8 lid 1 sub e WWB), fraude bestrijding (artikel 8a WWB) en cliëntenparticipatie (artikel 47 WWB).
Sinds 1 januari 2009 moeten gemeentes verplicht een verordening vaststellen inzake de langdurigheidstoeslag (artikel 8, eerste lid, aanhef en onder d, WWB). Deze wetsbepalingen zijn voorbeelden van de verdergaande decentralisatie en geven een gemeente meer beleidsvrijheid dan in de Abw (zie paragraaf 2.1.2).[31]

---

[27] Noordam, *Wet werk en bijstand in hoofdlijnen*, p. 37.
[28] Klein Egelink, *Memo WWB Inkomen*, p. 137 en p. 2.
[29] De bestuursrechter is echter niet gebonden aan dit beleid en toetst volledig, zie: CRvB 28 juli 2009, LJN: BJ4436.
[30] Noordam, *Wet werk en bijstand in hoofdlijnen*, p. 31.
[31] Een vreemde eend in de bijt is artikel 83 WWB die gemeenten het mogelijk maakt om beleidsvernieuwingen te onderzoeken op hun waarde. De gemeente krijgt door dit artikel (nog) meer beleidsvrijheid want een gemeente kan afwijken van een aantal wetsartikelen om zo met beleid te experimenteren.

Door de bovenstaande verdeling krijgen gemeentes meer werk en kijkt het Rijk toe hoe 'rechtmatig en doeltreffend' deze wet wordt uitgevoerd. Hiermee is het rijkstoezicht ten opzichte van de Abw veranderd en verminderd. De grotere beleidsvrijheid voor gemeenten is vooral te zien in de bijstandsverordeningen: re-integratie en afstemming.[32] In een breder perspectief neemt ook de controlerende en bijsturende rol van de gemeenteraad in belang toe.[33]

Paragraaf 2.3 De verschillende beleidsinstrumenten van een gemeente

De bijstandsverordeningen, die in de vorige paragraaf kort werden genoemd, zijn te onderscheiden in: re integratie verordening, afstemmingsverordening, toeslagen verordening, verordening inzake langdurigheidstoeslag, verordening betreffende de scholing of opleiding, verordening betreffende de premie, handhaving (of fraude) verordening en cliëntenparticipatie verordening.[34] Deze bijstandsverordeningen zijn, op de cliëntenparticipatie- en premie verordening na, onder te verdelen in drie instrumenten die een gemeente kan inzetten: activering, inkomensondersteuning en handhaving.[35] Activering en inkomensondersteuning vormen de kern van het WWB. Handhaving is noodzakelijk om de uitvoering van de bijstand in goede banen te leiden.

Paragraaf 2.3.1 Activering

Om de uitstroom uit de WWB te vergroten en de instroom te beperken moet de gemeente één re-integratieverordening maken. Met deze verordening maakt een gemeente duidelijk dat er een tegenprestatie verwacht wordt van de bijstandgerechtigde. Activering kan onderverdeeld worden in arbeidsmarktgerichte – en sociale activering. Bij sociale activering wordt gestreefd naar andere vormen van maatschappelijke participatie. Het uiteindelijke doel blijft bij beide vormen van activering, re-integratie op de arbeidsmarkt.
Naast re-integratie verordeningen zijn de verordeningen betreffende de scholing of opleiding aan te duiden als activeringsinstrument.

---

[32] Klein Egelink, *Memo WWB Inkomen*, p. 2.
[33] *Kamerstukken II* 2004/05, 29 674, nr. 7, p. 4.
[34] Klein Egelink, *Memo WWB Inkomen*, p. 3.
[35] *Kamerstukken II* 2004/2005, 29 674, nr. 7, p. 7-8 en 34-52.

Paragraaf 2.3.2 Inkomens ondersteuning

De bijstand als inkomensondersteuning heeft een vangnetfunctie voor levensonderhoud. Gemeentes kunnen echter door middel van toeslagen en verlagingen de hoogte van de bijstand aan passen. De bijstand kan aangevuld worden door een langdurigheidstoeslag of een andere vorm van bijzondere bijstand (zie paragraaf 2.1.3).[36]
Met een afstemmingsverordening wordt de bijstand afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Dit wordt het individualiseringsbeginsel genoemd (artikel 18 lid 1 WWB). De individualiserende toepassing van de WWB wordt verder uiteengezet in paragraaf 4.1. Het individualiseringsbeginsel kan ongunstig uitpakken voor een bijstandsgerechtigde, want het kan de bijstand ook verlagen (artikel 18 lid 2 WWB) doordat de gemeente een maatregel oplegt. Een maatregel kan opgelegd worden als er niet voldaan wordt aan bepaalde verplichtingen of wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Vanuit dit perspectief gezien is de afstemmingsverordening ook in te delen bij de categorie handhaven. In een afstemmingsverordening moeten de gedragingen nader zijn omschreven en gebaseerd zijn op de grondslagen die vermeld staan in de WWB (artikelen 9, 17, 55 en 57 WWB) en moet de duur, zwaarte en ingangsdatum van verlaging omschreven zijn.[37] De afstemmingsverordening, de toeslagen verordening en de langdurigheidstoeslag verordening zijn allen inkomensondersteunende instrumenten.

Paragraaf 2.3.3 Handhaving

Het handhavinginstrument kan onderverdeeld worden in preventief - en repressief handhaven. Handhaven begint bij het goed informeren ‘aan de poort’ en het uiteindelijke doel van handhaven is alleen uitkeringen verstrekken aan hen die er daadwerkelijk recht op hebben.[38]
Als er fraude geconstateerd wordt dan volgt er een sanctie. Wanneer er sprake is van fraude is de sanctie hierop vastgelegd in een fraudeverordening.
Naast de fraudeverordening kunnen gemeentes ook andere maatregelen nemen. Voor bepaalde gedragingen (beter is misdragingen) kan een gemeente een maatregel opleggen. De wet heeft het niet over maatregel, maar over ‘verlagen’ van de bijstand of

[36] Pas bij de invoering van Wet van 29 december 2008, Stb. 2008, 593. behoort de langdurigheidstoeslag tot de categorie bijzondere bijstand. Daarvoor was de langdurigheidstoeslag een aparte uitkering zowel niet bijzonder als categoriaal.
[37] Klein Egelink, *Memo WWB Inkomen*, p. 111-113.
[38] Klein Egelink, *Memo WWB Inkomen*, p. 4.

langdurigheidstoeslag en bepaalt op welke overtredingen B & W met een maatregel moet reageren. Dit zijn onder andere: verplichting tot arbeidsinschakeling, informatie verplichting, medewerkingsverplichting, onthouden van agressief gedrag tegenover B & W en aanvullende verplichtingen van artikel 55 WWB (artikel 18 lid 2 WWB).[39] Hierboven is al aangestipt dat vanuit dit standpunt gezien het afstemmen ook een vorm van handhaven kan zijn.

Paragraaf 2.4 Jurisprudentie: De grenzen aan beleidsvrijheid

De gemeenten krijgen van de wetgever meer beleidsvrijheid. Bij de uitvoering van de opgelegde taken waarbij B & W of de gemeenteraad beleidsvrijheid hebben, moet consistent of niet willekeurig beleid worden gevoerd. Waar de grenzen van de gemeentelijke beleidsvrijheid liggen is, naast wettelijke grenzen, uitgekristalliseerd in de jurisprudentie. Hieronder staan uitspraken beschreven die een richtlijn geven hoe ver de beleidsvrijheid van een gemeente strekt. De grenzen die de jurisprudentie laat zien, zijn onder te verdelen in: onevenredige maatregel, in strijd met de wet of bedoelingen van de wetgever en overschrijden van bevoegdheden.

Paragraaf 2.4.1 Onevenredige maatregelen

In de vorige paragraaf is al uiteen gezet dat een gemeente maatregelen (handhavinginstrument) moet nemen om misbruik van de bijstand tegen te gaan. De rechter kan echter oordelen dat een opgelegde maatregel van een gemeente te ver gaat. Voorbeelden hiervan zijn: een maatregel die een verzwaring van een eerder genomen maatregel inhoudt waarbij de bijstand tot 50% wordt gekort. De betrokkene had twee overtredingen op zijn kerfstok, maar had tussentijds geen maatregel opgelegd gekregen. Om dan ineens 50% te korten ging de Centrale Raad voor Beroep (vanaf nu: Raad) te ver.[40]
Een ander voorbeeld is dat van een persoon die meerdere malen niet voldaan had aan zijn verplichtingen tot inschakeling in de arbeid. De gemeente wilde deze recidivist voor zes maanden 100% korten. Deze maatregel achtte de Raad onevenredig, vier maanden zou wel redelijk zijn geweest.[41]

---

[39] Noordam, *Wet werk en bijstand in hoofdlijnen*, p. 114-115.
[40] CRvB 23 september 2008, LJN: BF4595.
[41] CRvB 2 september 2008, LJN: BF0097.

Paragraaf 2.4.2 In strijd met de wet of de 'bedoeling' van de wetgever

In de wet staat dat een maatregel die opgelegd wordt, een tijdelijk karakter heeft. Dit blijkt uit de wetsgeschiedenis van artikel 18, tweede lid, WWB en de vangnet functie van de bijstand.[42] Een maatregel waarin staat dat de bijstand voor onbepaalde tijd werd verlaagd is in strijd met de bedoeling van de wetgever. Omdat een artikel in een afstemmingverordening in strijd met artikel 18, tweede lid (zie ook het derde lid), WWB[43] werd geacht door de Raad, werd dit artikel in de afstemmingsverordening onverbindend verklaard.[44]
Onlangs heeft de rechtbank geoordeeld dat een artikel uit de langdurigheidsverordening (inkomens ondersteunend instrument) van de gemeente Nijmegen, buiten toepassing gelaten moet worden.[45] De rechter maakt een afweging en houdt er rekening mee dat gemeenten zelf de begrippen '*langdurig laag inkomen'* en '*geen zicht op inkomensverbetering*' moeten invullen. Maar de rechter hecht meer waarde aan de verwachting die uitgesproken wordt in de behandeling van dit wetsvoorstel[46] waarin wordt gezegd: '*de toekomstige regeling op lokaal niveau de huidige doelgroep niet zullen uitsluiten en dat de gemiddeld genomen de hoogte van de lokale langdurigheidstoeslag ook weinig zal afwijken van de huidige landelijke regeling, waardoor zich geen grote inkomenseffecten zullen voordoen*.'[47] In deze uitspraak was sprake van een persoon die tot en met 31 december 2008 wel in aanmerking kwam voor langdurigheidstoeslag en na decentralisatie niet meer. De rechter neemt het de gemeente Nijmegen kwalijk dat zij geen gebruik hebben gemaakt van een glijdende schaal, waardoor een armoedeval voorkomen had kunnen worden. Met een glijdende schaal wordt bedoeld dat er gradaties zijn van toeslagen en niet dat er wel of geen recht op toeslag bestaat. Betrokkene verdiende 180 Euro per jaar te veel (boven de bijstandsnorm) waardoor hij 350 Euro minder aan langdurigheidstoeslag ontving. De gemeente motiveert niet waarom een marginaal hoger dan 'laag inkomen' niet in aanmerking komt voor de toeslag. Daar staat tegenover dat de rechter ook niet motiveert waarom 350 Euro of 170 Euro (350 – 180 Euro) een groot inkomenseffect is, maar constateert dat er sprake is van een fors verschil.
In de bovenstaande uitspraken kijkt de rechter naar de bedoeling van de wetgever. Om te kunnen oordelen wat het doel is van de wetgever kijkt de rechter naar de kamerstukken van

[42] *Kamerstukken II* 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 48.
[43] Hierin staat dat een besluit zoals in lid twee (artikel 18 WWB) binnen drie maanden heroverwogen moet worden.
[44] CRvB 11 maart 2008, LJN: BC7032.
[45] Rechtbank Arnhem 8 juni 2010, LJN: BM7166.
[46] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 441, nr. 3.
[47] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 441, nr. 3, p. 7.

het wetsvoorstel. In paragraaf 4.2 worden vijftien gemeenten met elkaar vergeleken en zal getoetst worden of '*de hoogte van de lokale langdurigheidstoeslag weinig zal afwijken van de huidige landelijke regeling*' en of er geen sprake is van '*forse verschillen en grote inkomenseffecten.*'

Paragraaf 2.4.3 Overschrijding bevoegdheden

De Raad[48] kwam tot het oordeel dat de gemeenteraad haar bevoegdheden heeft overschreden omdat de desbetreffende verordening slechts betrekking mag hebben op (uitgangspunten voor) het financiële beleid en het financiële beheer bij de gemeente. Daar voldeed het desbetreffende artikel van de verordening niet aan. De Raad stelt dat: '*in dit verband voorts van belang dat noch de tekst noch de toelichting enig aanknopingspunt bevat om te kunnen aannemen dat de wetgever heeft beoogd de gemeenteraad de bevoegdheid te geven door middel van de in artikel 8a van de WWB bedoelde verordeningen te interveniëren in de bij de artikel 58 en 59 van de WWB aan het college van burgemeester en wethouders toegekende discretionaire bevoegdheid.*'
Omdat een artikel in de verordening de grenzen die de wetgever heeft getrokken overschreed, werd het artikel uit de verordening onverbindend verklaard.
Een andere procedurele toets volgt uit de uitspraak van 31 januari 2007 door de Rechtbank van Arnhem.[49] De rechtbank oordeelt hierin dat de gemeenteraad niet bevoegd is om regels met betrekking tot de verlaging van de bijstand (artikel 8 eerste lid sub b WWB) over te dragen aan het college van B & W. De rechtbank komt tot dit oordeel omdat de wetgever uitdrukkelijk de gemeenteraad de desbetreffende bevoegdheid geeft. Om die reden is een overdracht van bevoegdheden van de gemeenteraad aan het college van B en W niet toegestaan. Immers zou een dergelijke overdracht er voor zorgen dat er geen democratische controle door de gemeenteraad plaatsvindt. Subdelegatie is alleen toegestaan als in de wet staat: 'bij' of 'krachtens' de verordening.[50]
Uit de bovenstaande citaten kan worden geconcludeerd dat het beleid van een gemeente niet alleen inhoudelijk maar ook procedureel getoetst wordt. In het onderhavige geval wordt een verordening onverbindend verklaard door de rechter omdat de gemeenteraad te veel op de stoel heeft gezeten van de wetgever en niet bevoegd was om regels op te stellen.

[48] CRvB 30 januari 2007, LJN: AZ8022.
[49] Rechtbank Arnhem 31 januari 2007, LJN: AZ9655.
[50] Rechtban Arnhem 31 januari 2007, LJN: AZ9650.

Paragraaf 2.5 Conclusie

Het recht op bijstand is verankerd in de grondwet. De WWB regelt de bijstand en gaat meer dan zijn voorganger (Abw) uit van het uitgangspunt ‘work first’. Om dit doel zo goed mogelijk te bereiken is de uitvoer van de bijstand verder gedecentraliseerd. Grotere beleidsvrijheid voor gemeenten staat impliciet en expliciet in de WWB en is onder te verdelen in drie beleidsinstrumenten: activering, inkomensondersteuning en handhaving.
De jurisprudentie geeft verschillende redenen waarom de rechter oordeelt dat de grenzen van beleidsvrijheid zijn overschreden: onevenredige maatregel, in strijd met de wet of bedoelingen van de wetgever en overschrijden van bevoegdheden. De rechter toetst inhoudelijke en procedureel. Omdat een rechter rekening houdt met het feit dat de wetgever decentralisatie heeft beoogd, toetst de rechter of de decentrale uitvoering in overeenstemming is met hetgeen de wetgever beoogd heeft. Daarnaast oordeelt de rechter of gemeenten voldoende rekening hebben gehouden met de bedoelingen van de wetgever door onder andere de vragen te stellen: zijn er aanknopingspunten voor subdelegatie; zorgt de decentralisatie voor ongewenste en grote inkomensverschillen; en/of wordt de keuze die leidt tot ongelijkheid voldoende gemotiveerd door gemeenten?

Hoofdstuk 3 Het begrip ‘gelijkheid’

Hoofdstuk 3, eerste paragraaf geeft eerst een overzicht van de juridische aspecten van het begrip gelijkheid. Er is gekozen om naast het begrip ‘ongelijkheid’ ook het begrip ‘gelijke behandelingsnormen’ in de hoofdvraag op te nemen. De reden hiervoor is dat naast wetten, ook beginselen en verdragen die het begrip ‘gelijkheid’ behandelen, de revue kunnen passeren. Vervolgens, en ten tweede, zal ik in de eerste paragaaf met verschillende standpunten uit de literatuur aantonen hoe lastig het begrip ‘gelijkheid’, en daarmee ‘ongelijkheid’ te definiëren is indien, de eerder uiteen gezette, artikelen uit verdagen, wetten of beginselen ingevuld moeten worden. In het laatste deel van paragraaf één wordt met opzet niet te diep ingegaan op de filosofische discussie wat gelijkheid is, maar heeft als doel om te laten zien hoe dynamisch en gecompliceerd het begrip ‘gelijkheid’ is (paragraaf 3.1).
Ten slotte zal ik in de tweede en derde paragraaf een overzicht geven van de relevante jurisprudentie. Die laat zien: wanneer er wel (paragraaf 3.2) en wanneer er niet (paragraaf 3.3) een beroep op het begrip ‘gelijkheid’ succesvol kan zijn. Alleen relevante jurisprudentie met de onderwerpen gelijkheid en WWB worden uiteen gezet. Daarbij dient opgemerkt te worden dat er jurisprudentie wordt behandeld voor de decentralisatie van de langdurigheidstoeslag.

Paragraaf 3.1 Juridische grondslagen voor gelijkheid

Het begrip gelijkheid is in verschillende Nederlandse wetten en Internationale verdragen gecodificeerd. Daarnaast bestaat er in Nederland ook een ongeschreven gelijkheidsbeginsel. In de volgende twee subparagrafen worden verscheidene juridische grondslagen opgesomd om zo tot een beter begrip te komen wat juridisch verstaan wordt met het begrip ‘gelijk’. Enkele grondslagen worden geciteerd omdat zij later de revue nogmaals zullen passeren. De laatste (derde) subparagraaf laat verschillende interpretaties zien van het hedendaagse begrip gelijkheid binnen de Nederlandse rechtsstaat.

Paragraaf 3.1.1 Gelijkheid in Internationale en Europese verdragen

Het gelijkheidsbeginsel is onder andere neergelegd in artikel 14 Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Twaalfde Protocol bij het EVRM; artikel 2 lid 1, artikel 3 en artikel 26 Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVPBR); artikel 2 lid 2 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Het onlangs in werking getreden Verdrag betreffende de Europese Unie, geeft artikel 2 als handvat voor gelijkheid binnen Europa. Daarnaast treedt de Unie toe tot het EVRM (artikel 6 lid 2) en erkent het de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 6 lid 1).

Uit de bovenstaande artikelen speelt artikel 26 IVPBR een belangrijke rol in de jurisprudentie die later (paragraaf 3.2) nog uiteen wordt gezet. In artikel 26 IVPBR staat:
'Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.'
De gronden die in artikel 26 IVPBR worden genoemd zijn niet limitatief. Uit de jurisprudentie (zie paragraaf 3.2) blijkt dat 'andere gronden' ook een verboden onderscheid kunnen opleveren, een voorbeeld is leeftijd.
Omdat binnen Europa veel belang wordt gehecht aan het gelijkheidsbeginsel zijn er naast verordeningen ook richtlijnen uitgevaardigd die er voor moeten zorgen dat gelijkheid ook daadwerkelijk kan worden afgedwongen. Deze worden hier verder buiten beschouwing gelaten en komen in de volgende subparagraaf kort aan de orde.

Paragraaf 3.1.2 Gelijkheid in Nederlandse wetten en beginselen

De voornaamste Nederlandse wetten waarin het recht op gelijkheid is vastgelegd zijn de artikelen 1, 3 en 4 Grondwet (Gw). Een rechter kan niet, op grond van artikel 120 Gw, formele wetten aan de Grondwet toetsen. De beoordeling van de grondwettigheid van wetten is een zaak van de wetgever en niet van de rechter. Opmerkelijk is dat een rechter niet aan de grondwet mag toetsen, maar wel wetten op hun verenigbaarheid met verdragen mag toetsen, bijvoorbeeld de hiervoor genoemde EVRM en IVPBR verdragen.[51]
Artikel 1 Gw vormt het fundament voor het begrip '*gelijkheid*'. Daarnaast is het ongeschreven gelijkheidsbeginsel hiervan afgeleid. Het eerste artikel van de Grondwet stelt: *'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.'*
Een vergelijking van artikel 1 Gw met artikel 26 IVPBR laat zien dat beide artikelen uitgaan van menselijke waardigheid en dat ze dezelfde strekking hebben. Artikel 26 IVPBR noemt echter meer gronden voor verboden onderscheid (onder andere: huidskleur en eigendom) dan artikel 1 Gw.

[51] Bellekom e.a., *Koopmans' Compendium Staatrecht*, p. 272-278.

Het gelijkheidbeginsel, gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld, komt voor op het niveau van wetgeving en het concrete bestuursbesluit. Op wetgevingsniveau zijn de differentiatie mogelijkheden oneindig waardoor al snel ongelijkheid ontstaat. Zolang de wetgever zijn criteria en onderscheidingen deugdelijk motiveert en eventuele overgangsbepalingen maakt zal hij niet snel de grenzen van artikel 14 EVRM en artikel 26 IVPBR overschrijden. In de volgende paragraaf (2.2) staan enkele voorbeelden waarbij de rechter oordeelt dat de wetgever deze grenzen wel heeft overschreden.

Bij het weigeren van een langdurigheidstoeslag is er sprake van een bestuurbesluit. Het gelijkheidsbeginsel is dan een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en richt zich tot het bestuur als een toetsingsnorm. Het bestuur moet bij ieder besluit toetsen of het gelijkheidsbeginsel niet wordt geschonden.[52]

Dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel door een burger in een rechtzaak veelal niet slaagt, heeft er vaak mee te maken dat, op het eerste gezicht, een geval gelijk blijkt, maar dat een nadere beschouwing juridische verschillen laat zien. Hierdoor zal de rechtsvraag of er sprake is van gelijke gevallen met nee worden beantwoord.[53]

Het gelijkheidsbeginsel is een rechtsbeginsel dat (nog) niet is gecodificeerd in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). De reden is dat het gelijkheidsbeginsel ondanks zijn fundamentele en principiële waarde weinig meerwaarde heeft in instrumentele zin. Het blijft onduidelijk wat de inhoud is van het begrip 'gelijkheid'. Codificatie heeft vanuit een instrumentele betekenis meer zin als de inhoud gekoppeld is aan een bepaald onderwerp, zoals dat geschiedt bij de implementatie van Europese richtlijnen in de Nederlandse wet.[54] Enkele Europese richtlijnen[55] betreffende gelijkheid zijn uitgewerkt in Nederlandse wetten: de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB)[56], de Wet Gelijke Behandeling van mannen en vrouwen (WGBm/v) [57] en de Wet Gelijke Behandeling Chronisch zieken (WGBCh).[58] Om 'gelijkheid' beter af te kunnen dwingen wordt bij de Europese Richtlijnen, die omgezet zijn in Nederlandse wetten, AWGB en WGBm/v uitgegaan van een gesloten systeem. Hiermee wordt bedoeld dat onderscheid op een aangegeven criterium niet toegestaan is tenzij de wet aangeeft dat het wel is toegestaan. De bovenstaande wetten maken een onderscheid tussen

---

[52] Haan, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, p. 126.
[53] Burkens, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, p. 98 en Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb tijdperk*, p. 99.
[54] Gerards, in: Gelijkheid en andere grondrechten, p. 101-102.
[55] Richtlijn nr. 2000/78/ EG (*PbEG* 2000, L 303/16); Richtlijn nr.97/80/EG (*PbEG* 1998, L 14/6); Richtlijn nr. 2000/43/EG (*PbEG* 2000, L 180/22) en Richtlijn nr. 2006/54/EG (*PbEG 2006*, L 204/23).
[56] Wet van 2 maart 1994, Stb. 1994, 230.
[57] Wet van 1 maart 1980, Stb. 1980, 86.
[58] Wet van 3 april 2003, Stb. 2003, 206.

directe en indirecte discriminatie. Als er een objectieve rechtvaardiging is te vinden dan is het geoorloofd om indirect onderscheid te maken.
Door het gesloten systeem te hanteren is het begrip gelijkheid beter te gebruiken als instrument. Er worden duidelijkere grenzen en voorwaarden gesteld aan het begrip gelijkheid. Als er een beroep op het gelijkheidsbeginsel wordt gedaan dan is er sprake van een open systeem. In een open systeem is er sprake van een algemene werkingssfeer en is een onderscheid alleen toegestaan als er sprake is van een objectieve rechtvaardiging. [59]
De toepassing van het gelijkheidsbeginsel in het Awb vereist niet dat iedereen feitelijk in dezelfde positie verkeerd. Omdat er geen gecodificeerd gelijkheidsbeginsel is, moet de rechter allerlei kunstgrepen toepassen om te oordelen of er sprake is van een schending van het begrip 'gelijkheid'. Eerst moet de rechter, naast het afwegen of het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden, rekening houden of het gaat om een fout, of er in strijd met de wet is gehandeld, of dat er al een ander beleid wordt gevoerd. Als een bestuursorgaan een fout heeft gemaakt, schept dit geen precedent voor andere gevallen. Dan zou immers betekenen dat het einde zoek zijn en kan het gelijkheidsbeginsel misbruikt worden door burgers.[60]
Een uiteindelijke toets van de rechter of het gelijkheidsbeginsel is geschonden komt er veelal op neer dat de rechter kijkt of er draagkrachtig is gemotiveerd waarom het bestuursorgaan het gelijkheidsbeginsel niet toepast of kan toepassen.[61] In een uitspraak[62] die hiervoor is behandeld (paragraaf 1.4) stelt de rechter dat het niet zo kan zijn dat het verschil tussen een langdurigheidstoeslag, die centraal en vervolgens decentraal wordt uitgevoerd, ongemotiveerd een groot inkomenseffect kan opleveren. Betrokkene deed in deze zaak geen beroep op het gelijkheidsbeginsel, maar de rechter oordeelt dat, ondanks de beoogde decentralisatie van de langdurigheidstoeslag, het verschil tussen de situatie voor decentralisatie, niet zonder verdere motivatie door gemeente ongelijk mag zijn aan de situatie na decentralisatie.

Paragraaf 3.1.3 Kritiek op het begrip 'gelijkheid' in de literatuur

In de vorige subparagraaf is al gebleken dat het lastig is om het begrip 'gelijkheid' te determineren. Er moet niet vergeten worden dat in de afgelopen 100 jaar de grenzen van

[59] Boogaard, "Gelijke behandeing bij de arbeid", in: Individueel Arbeidsrecht, p. 106-107.
[60] Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb tijdperk*, p. 99.
[61] Haan, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, p. 127-129.
[62] Rechtbank Arnhem 8 juni 2010, LJN: BM7166.

gelijkheid flink verschoven zijn.[63] De filosoof Tocqueville voorspelde de voortschrijdende invloed van het begrip 'gelijkheid' al halverwege de 19de eeuw.[64] Het is moeilijk vast te stellen of de grens is bereikt, hoe ver hij nog opschuift en naar welke kant.[65] Wat het begrip gelijkheid is, is een discussie van alle tijden waarin verschillende invalshoeken gebruikt worden.

In deze subparagraaf worden twee hedendaagse standpunten tegenover elkaar gezet: de eerste visie bepleit dat het gelijkheidsbeginsel ingeperkt wordt door de overheid en de tweede visie stelt dat het gelijkheidsbeginsel te veel terrein aan het winnen is en dat er juist rekening moet worden gehouden met verschillen.

Paragraaf 3.1.3.1 Eerste standpunt

Volgens Tollenaar is de overheid bezig om het gelijkheidbeginsel te relativeren. Dit houdt in dat '*gelijkheid niet meer als waarde, afgeleid van het geloof in gelijkwaardigheid van mensen, wordt gezien maar om de juridische uitwerking daarvan in het verkeer tussen overheid en burger.*'[66] De reden voor deze relativering is het streven een slagvaardige en efficiëntere overheid te creëren. Het gelijkheidsbeginsel wordt ingeperkt door wetgeving en in het bijzonder wanneer er sprake is van te veel wetgeving of wanneer wetgeving als beleidsinstrument wordt ingezet. De decentralisatie van de WWB is een voorbeeld van wetgeving als beleidsinstrument. Tollenaar stelt vervolgens dat een relativering van het gelijkheidsbeginsel de overheid niet slagvaardiger maakt, maar dat het maatwerk binnen gemeenten ingevuld wordt door bovenwettelijke gelijkheid. Dit houdt in dat gemeenten beleid van elkaar overnemen.[67]

Paragraaf 3.1.3.2 Tweede standpunt

Witteveen houdt er een ander standpunt op na en stelt dat gelijkheid een '*olievlekwerking heeft*'. Hij waarschuwt dat gelijkheid steeds minder dynamisch en emancipatoir is en steeds vaker een destructief principe. Het gelijkheidsbeginsel blijkt, volgens hem, een nieuwe norm te worden die andere rechtsbeginselen aan het wegdrukken is. Gelijkheid kan en hoeft niet

[63] Denk aan het invoeren van het algemeen mannen kiesrecht in 1917 en algemeen kiesrecht in 1919, er bestaat pas kiesrecht voor 18 jaar en ouder in plaats van 21 jaar en ouder vanaf 1971.
[64] Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*, p. 211-213.
[65] Bellekom, *Koopman's Compendium*, p. 313.
[66] Tollenaar, Het problematische gelijkheidsbeginsel, p. 428.
[67] Idem, p. 436.

altijd de hoogste norm te zijn.[68] Wijnberg sluit zich hierbij aan en stelt dat volledige gelijkheid zelfs een contradictio in terminis is. Want een oordeel over gelijkheid veronderstelt noodzakelijkerwijs een verschil tussen de twee zaken die worden vergeleken. Gelijkheid is alleen belangrijk voor zover mensen vergelijkbaar zijn en daarmee dus ook verschillend.[69]
Balin benadrukt ook dat, niet alleen het afdwingen van gelijke behandeling relevant is, maar dat er ook rekening gehouden moet worden met verschil. De grondslag van artikel 1 Gw is menselijke waardigheid. Vanuit dit standpunt pleit Balin voor een herwaardering van verscheidenheid in plaats van het elimineren van verschillen. De nadruk moet dus niet op gelijkheid liggen maar op de verschillen. Door gelijkheid te interpreteren op een manier die juist verscheidenheid mogelijk maakt, wordt meer recht gedaan aan de gedifferentieerde identiteit van de mens en aan het fundament van gelijkheid: menselijke waardigheid.[70]
Over tien jaar zal de insteek van de discussie over het begrip 'gelijkheid' weer anders zijn. Het gaat er in de bovenstaande visies niet om wie wel of wie niet gelijk heeft, maar dat blijkt dat men verdeeldheid is over de vragen: wat is de achterliggende gedachte van het begrip 'gelijkheid': menselijke waardigheid of geloof in gelijkwaardigheid? En wordt het begrip 'gelijkheid' door de overheid ingeperkt of heeft het begrip 'gelijkheid' een olievlekwerking en is het om die reden juist wenselijk het begrip 'gelijkheid' in te perken?
Deze visies sluiten elkaar niet alleen maar uit. Tegelijkertijd laten de twee standpunten een grote verdeeldheid zien over de werking - en de definitie van het begrip 'gelijkheid'.

Paragraaf 3.2 Jurisprudentie waarbij een beroep op gelijkheid slaagt

Een uitspraak[71] waarbij een beroep op het gelijkheidsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 26 IVPBR, slaagt, was de rechtsvraag of het verlenen van een langdurigheidstoeslag wel toegestaan is aan bijstandsgerechtigden en niet aan personen die een gedeeltelijke Wet Arbeidsongeschiktheid (WAO) uitkering kregen. In deze zaak diende de betrokkene met een WAO uitkering een aanvraag in voor een langdurigheidstoeslag. Deze werd op grond van artikel 36 eerste lid onderdeel b WWB (oud) door de gemeente afgewezen. De Rechtbank[72] honoreerde het beroep op artikel 26 IVPBR waardoor artikel 36 eerste lid onderdeel b WWB buiten beschouwing moest worden gelaten. De Raad was het eens met deze uitspraak en

[68] Holmaat, *De toekomst van gelijkheid*, p. 22.
[69] Wijnberg, *Nietzsche & Kant lezen de krant*, p. 193.
[70] Artikel 1 in drievoud: eerste Gelijke Behandelingslezing minister Hirsch Balin, <www.cgb.nl>.
[71] CRvB 4 juli 2007, LJN: AY0173, m.nt. Balkema <www.opmaatarbeidsrecht.sdu.nl>.
[72] Rechtbank Breda 3 juni 2003, LJN: AI0636.

kwam tot dezelfde conclusie dat er een verboden onderscheid wordt gemaakt door mensen in de bijstand wel te bestempelen met het predicaat 'geen arbeidsmarktperspectief' en mensen met een WAO-uitkering, in vergelijkbare omstandigheden, niet.[73] De Raad nam in oogschouw dat staten een ruime beleidsvrijheid hebben bij de implementatie van maatregelen op sociaal economisch gebied. In een vergelijkbare uitspraak zet de rechter deze terughoudendheid van toetsen aan artikel 26 IVPBR ook uiteen.[74]

De grens van een verboden onderscheid tussen vergelijkbare gevallen is niet gelegen in de in artikel 26 IVPBR expliciet genoemde criteria, maar in criteria op welke grond dan ook: '*als er geen gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd of als de gehanteerde middelen niet geschikt zijn om dat doel te bereiken dan wel niet in redelijke proportionaliteitsrelatie staan tot het nagestreefd doel.*'[75] De Raad merkt op dat het begrip 'arbeidsperspectief' de belangrijkste voorwaarde van de rechtvaardigheidsgrond vormt om aanvullende inkomensondersteuning te verlenen of niet. Iemand die een WAO-uitkering ontvangt op basis van een theoretische bepaalde restverdiencapaciteit, wordt geacht een reëel uitzicht te hebben op het verrichten van arbeid, ook al is hier geen sprake van. Dit staat in schril contrast met een bijstandsgerechtigde (mits er niet verwijtbaar is gehandeld en er geen inkomsten uit of in verband met arbeid zijn ontvangen) waarvan zonder meer geacht wordt dat hij of zij geen arbeidsperspectief heeft. Het onderscheid dat hierdoor ontstaat tussen een WAO'er en een bijstandsgerechtigde kan in redelijkheid niet als een geschikt en evenredig middel worden gezien om de doelstelling van de langdurigheidstoeslag te bereiken. De rechter oordeelt dat de wetgever zijn beoordelingsmarge heeft overschreden door zonder meer een arbeidsperspectief aanwezig te achten bij personen die in (een deel van) de referteperiode een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben ontvangen.[76]

In een andere uitspraak wordt een beroep op artikel 26 IVPBR ook gehonoreerd, waardoor artikel 36 lid 1 onderdeel b WWB (oud) buiten beschouwing gelaten moet worden.[77] In deze zaak ging het om iemand die geen langdurigheidstoeslag kreeg, omdat de betrokkene inkomsten had gegenereerd uit oppassen. Het ging om een bedrag van honderd gulden dat zij had gekregen voor vier keer oppassen, de Raad vindt dit: 'zeer geringe inkomsten uit arbeid gedurende een zeer korte periode'. De Raad oordeelde dat artikel 26 IVPBR geschonden werd omdat er sprake was van een verboden onderscheid tussen vergelijkbare gevallen zonder

[73] CRvB 4 juli 2007, LJN: AY0173, p. 4.
[74] Zowel CRvB 4 juli 2007, LJN: AY0173 en CRvB 4 juli 2006, LJN: AY0161, m.nt. Balkema <www.opmaatarbeidsrecht.sdu.nl>.
[75] CRvB 4 juli 2006, LJN: AY0161, p. 3 (onderaan).
[76] Geerling, *Tekst & Toelichting Wet Werk en Bijstand*, p. 258.
[77] CRvB 4 juli 2006, LJN: AY0161.

rechtvaardiging. Een onverkorte toepassing van het criterium '*het in referteperiode ontvangen inkomsten uit arbeid*' was dus niet zonder meer toelaatbaar om vast te stellen of er sprake was van 'arbeidsmarktperspectief'.
Een ander voorbeeld uit de jurisprudentie waar een beroep op het gelijkheidsbeginsel ook slaagde en een schoolvoorbeeld voor de wetgevende macht om uiteen te zetten hoe een individualiserende toepassing van de bijzondere bijstand ook kan leiden tot 'gelijkheid'[78], is de volgende uitspraak: Een alleenstaande, jonger dan 65 jaar, doet een beroep op het categoriaal bijzondere bijstandsbeleid van haar gemeente. De alleenstaande stelt in een vergelijkbare situatie te zitten als minima die gedurende minimaal drie jaar de zorg van minderjarige kinderen hebben en als personen van 65 jaar en ouder die gedurende drie jaar een minimaal inkomen hebben. De gemeente geeft de alleenstaande nul op het rekwest, maar de Raad oordeelt anders en geeft aan geen argumenten te vinden ter rechtvaardiging van het gemaakte onderscheid naar leeftijd met betrekking tot het aanvragen en verlenen van bijzondere bijstand in de kosten. De Raad komt tot deze conclusie omdat er sprake is van gelijke gevallen: '*drie jaar een minimum inkomen en in vergelijkbare omstandigheden verkeren.*' Het gemaakte onderscheid naar leeftijd wordt niet gerechtvaardigd door objectieve en redelijke gronden.[79]
De bovenstaande jurisprudentie laat zien dat de rechter verschillende stappen maakt om te bepalen of er sprake is van gelijke gevallen. Artikel 36 WWB, betreffende de verstrekking van de langdurigheidstoeslag, kan door een beroep op het gelijkheidsbeginsel door een rechter terzijde worden geschoven.[80] De rechter heeft getoetst hoe bepaalde criteria werken in de praktijk en geoordeeld dat er sprake was van onderscheid dat niet toelaatbaar werd geacht. Er moet echter nog wel een kanttekening worden geplaatst: de bovenstaande uitspraken komen uit de tijd dat de langdurigheidstoeslag nog centraal werd geregeld.

Paragraaf 3.3 Jurisprudentie waarbij een beroep op gelijkheid niet slaagt

Een duidelijk voorbeeld in de jurisprudentie[81] waarbij een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt, is een uitspraak waarin een inwoner van Zoetermeer zich niet beroept op het beleid van de gemeente Zoetermeer inzake een geldlening voor duurzame gebruiksgoederen die de gemeente kan verstrekken, maar op het beleid van de gemeente Nijmegen. De Raad

[78] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 411 nr. 3, p. 14 (NV).
[79] CRvB 4 juli 2003, LJN: AI0636.
[80] CRvB 4 juli 2007, LJN: AY0173, p. 4 en CRvB 4 juli 2006, LJN: AY0161, p. 3 (onderaan).
[81] CRvB 10 juli 2007, LJN: BA9218.

oordeelt dat het gevoerde beleid van Zoetermeer niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel is omdat het gemaakte onderscheid op een objectieve redelijke grond berust. Dat er verschillen zijn tussen gemeenten is inherent aan de WWB. De Raad zet de verschillen tussen gemeenten als volgt uiteen:

'Dat in de gemeente Nijmegen een ander beleid gevoerd zou worden met betrekking tot de vorm waarin de bijzondere bijstand verleend wordt, zoals door appellante verder is aangevoerd, betekent niet dat het door het College gevoerde beleid om die reden onrechtmatig zou moeten worden gevonden, nu de WWB voorziet in een gedecentraliseerde uitvoering. De mogelijkheid van een verschillende uitvoering per gemeente is daarmee gegeven.'[82]

Een beroep op het gelijkheidsbeginsel faalt hier. Vervolgens toetst de rechter nog wel of de gemeente niet zijn beleidsvrijheid heeft overschreden. In paragraf 2.4 is al gebleken dat hierdoor bepalingen of artikelen in verordeningen niet verbindend verklaard kunnen worden. De Raad oordeelt dat ook hier geen sprake van is: *' Ook voor het overige heeft de Raad geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat het beleid van het College de grenzen van een redelijke beleidsbepaling te buiten gaat. Hij heeft daarbij in aanmerking genomen dat de kosten van aanschaf van duurzame gebruiksgoederen (wasmachine) als hier aan de orde moeten worden gerekend tot de algemene kosten van het bestaan waarvoor de betrokkene zonodig kan en dient te reserveren.'*[83]

Uit de bovenstaande jurisprudentie kan geconcludeerd worden dat een beroep op gelijkheid, in de zin dat het verboden is onderscheid te maken tussen vergelijkbare gevallen (artikel 26 IVPBR), zal slagen als er geen gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd of als de proportionaliteitsvereiste wordt geschonden. De gehanteerde voorwaarde: 'arbeidsmarktperspectief' zoals omschreven in artikel 36 WWB (oud), werd niet geschikt bevonden. Deze voorwaarde, die door de wetgever is uitgevaardigd, zorgde voor een niet te rechtvaardigen onderscheid.

Inmiddels is de langdurigheidstoeslag gedecentraliseerd (zie voor verdere uitleg paragraaf 4.1). De rechter weegt mee dat de wetgever verschillen tussen vergelijkbare gevallen kan ontstaan tussen verschillende gemeentes. Als de verschillen te rechtvaardigen en/of goed gemotiveerd zijn en als de gemeente binnen de grenzen van haar beleidsvrijheid is gebleven (zie paragraaf 2.4), zal een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slagen. Sleutelwoorden zijn dus: '*gerechtvaardigd doel en proportioneel*' en '*binnen de grenzen van beleidsvrijheid*'.

[82] CRvB 10 juli 2007, LJN: BA9218.
[83] Idem.

Paragraaf 3.4 Conclusie

Het begrip ‘gelijkheid’ is in verschillende verdragen en wetten gecodificeerd. Naast de gecodificeerde ‘gelijkheid’, kent Nederland ook nog het ongeschreven gelijkheidsbeginsel. Uit de behandelde jurisprudentie blijkt dat bij ‘ongelijkheid’ de rechter toetst of het onderscheid objectief te rechtvaardigen is. Gelijkheid is een lastig begrip. De vraag of er sprake is van ‘gelijke gevallen’ zal vanuit een juridisch standpunt vrijwel altijd met ‘nee’ worden beantwoord. De hedendaagse literatuur bevestigt dat het begrip ‘gelijkheid’ een niet vastomlijnd en dynamisch begrip is, dat door de tijd heen veranderd en zal blijven veranderen. De jurisprudentie van hoofdstuk 2 en 3 laat zien dat het belangrijk is om af te vragen wie of wat er worden vergeleken bij de vraag worden gelijke gevallen gelijk behandeld? Er zijn tot nu toe drie verschillende categorieën te onderscheiden: 1) ‘gelijkheid’ tussen oude (vóór decentralisatie langdurigheidstoeslag) en nieuwe situatie (na decentralisatie langdurigheidstoeslag), 2) ‘gelijkheid’ na decentralisatie van de langdurigheidstoeslag kan opgedeeld worden in a) gelijkheid tussen twee bijstandsgerechtigden in verschillende gemeenten en b) gelijkheid tussen twee bijstandsgerechtigden woonachtig in dezelfde gemeente. De laatste categorie is 3) gelijkheid vóór de decentralisatie van de langdurigheidstoelsag en kan opgedeeld worden in a) bijstandsgerechtigde die geen langdurigheidstoeslag meer krijgt en b) een niet bijstandsgerechtigde die onder vergelijkbare omstandigheden verkeert als een bijstandsgerechtigde.

Er is jurisprudentie te vinden waarin een beroep op gelijkheid wel en niet succesvol is. Vóór decentralisatie van de langdurigheidstoeslag heeft de rechter geoordeeld dat de langdurigheidstoeslag voor onderscheid zorgde. De rechter maakte een afweging of een beroep op het begrip ‘gelijkheid’, bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 26 IVPBR, slaagde door te toetsen of het onderscheid objectief te rechtvaardigen was. Het criterium van ‘arbeidsmarktperspectief’ zorgde voor een ontoelaatbaar onderscheid.

Na de decentalisatie hecht de rechter veel waarde aan het feit dat de WWB een verdergaande decentralisatie beoogt en dat hierdoor verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan voor bijstandsgerechtigden in deze gemeenten. Zou een beroep op gelijkheid falen, dan toetst de rechter of de gemeente niet te ver is gegaan in haar beleidsvrijheid. Ondanks de decentralisatie is het niet ondenkbaar dat een criterium voor de langdurigheistoeslag zorgt voor een ontoelaatbaar onderscheid. Tot nu toe is hier nog geen jurisprudentie over.

Hoofdstuk 4 Gemeentelijke verordeningen met elkaar vergeleken

Hoofdstuk 4 zet eerst de langdurigheidstoeslag uiteen (paragraaf 4.1). Vervolgens worden vijftien gemeenten met elkaar vergeleken in de wijze hoe zij de begrippen: 'laag', 'landurig' en 'uitzicht op een uitkering' hebben ingevuld (paragraaf 4.2). Het slot is de conclusie (paragraaf 4.3).

Paragraaf 4.1 De langdurigheidstoeslag

Het idee achter de langdurigheidstoeslag is dat mensen die langdurig afhankelijk zijn van een laag inkomen geen mogelijkheden hebben om geld apart te zetten voor (onverwachte) hoge kosten, zoals vervangingsuitgaven.[84]

Bij invoering van de WWB had de langdurigheidstoeslag een afzonderlijke plaats in de WWB. De toeslag was geen bijzondere bijstand en geen algemene bijstand, maar een generieke inkomensondersteunende maatregel. Gemeenten bepaalden alleen wanneer de toeslag werd uitgekeerd, maar de toekenning was een zaak van het Rijk. De gemeenten werden door deze rolverdeling omschreven als 'betaalkantoren van de rijksoverheid.'[85] De geobjectiveerde voorwaarden moesten uitsluitsel bieden en daarmee was er geen ruimte voor individuele uitzonderingen.[86] Rapporten[87] en rechterlijke uitspraken[88] lieten de knelpunten van een centrale uitvoering van de langdurigheidstoeslag zien.

Met ingang van 1 januari 2009[89] is er voor gekozen om de uitvoering van de langdurigheidstoeslag te decentraliseren. Daarmee ligt ook de verantwoordelijkheid bij de gemeente. Door de wetswijziging bepaalt artikel 36 WWB dat personen '*ouder dan 21 jaar*' (dit was 23 jaar) en '*jonger dan 65 jaar'*, die '*langdurig*' (dit was 60 maanden) op een '*laag inkomen'* zijn aangewezen, geen in aanmerking te nemen vermogen bezitten en '*geen uitzicht hebben op inkomensverbetering*' (lid 1), eenmaal per jaar langdurigheidstoeslag wordt verstrekt (lid 3).

De reden dat er gekozen is voor een decentrale uitvoering is om een optimale aansluiting tussen het inkomensondersteunende beleid en het re-integratiebeleid te creëren. Gemeenten kunnen beter bepalen welke vorm van langdurigheidstoeslag het beste aansluit bij de eigen gemeente. De armoedeval problematiek (zie paragraaf 2.1.3) zou hierdoor beter worden ondervangen. Vóór de decentralisatie raakten sommige bijstandgerechtigde de gehele

---

[84] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 411 nr. 3, p. 9 (NV).
[85] Noordam, *Wet werk en bijstand in hoofdlijnen*, p. 99.
[86] Toet, *Wet werk en bijstand*, p. 68.
[87] 'Gemeenten en de WWB I: geprikkeld tot werken', *Kamerstukken II* 2004/05, 29 674, nr. 7.
[88] Zie o.a.: CRvB 4 juli 2007, LJN: AY0173 en CRvB 4 juli 2006, LJN: AY0161.
[89] Wet van 29 december 2008, Stb. 2008, 593.

langdurigheidstoeslag kwijt op het moment dat zij gingen werken. Het verschil tussen werk en uitkering werd zo zeer klein. Doordat gemeenten maatwerk kunnen leveren met de opgestelde verordeningen hoeft het verstrekken van een langdurigheidstoeslag er niet voor te zorgen dat zij het aannemen of verkrijgen van werk in de weg staat.[90]
In literatuur[91] en in kamerstukken[92] wordt al rekening gehouden met het feit dat een decentrale uitvoering zou kunnen zorgen dat er tussen gemeenten verschillen ontstaan in '*gelijke gevallen*'. De verschillen tussen gemeenten die ontstaan door de langdurigheidstoeslag in te passen in het lokale re-integratie beleid noemt de regering een '*logische uitkomst*'. De regering noemt deze verschillen niet willekeurig, maar de uitkomst van een democratisch besluitvormingsproces.[93] De gemeenteraad, die gekozen is door middel van democratische verkiezingen, en het college van B & W bepalen hoe de langdurigheidstoeslag er uit gaat zien.
De wetgever stelt dat door middel van de individualiserende toepassing van de wet, of vanuit het '*oogpunt van de rechtsgelijkheid*', de bijzondere bijstand ook verstrekt moet worden aan degene die niet primair tot de doelgroep behoort, maar wel in vergelijkbare omstandigheden verkeert.[94] De wetgever heeft met de individualiserende werking lering willen trekken uit de jurisprudentie die besproken is in paragraaf 3.2.[95] Met de decentralisatie van de langdurigheidstoeslag zal de gemeente voortaan moeten oordelen in plaats van de centrale overheid of iemand door middel van de individualiserende toepassing alsnog in aanmerking komt voor de langdurigheidstoeslag. Daarmee krijgt de rechter van de wetgever een extra handvat om te oordelen of de gemeente wel of niet een langdurigheidstoeslag moet uitkeren aan een vergelijkbaar geval binnen dezelfde gemeente.

Paragraaf 4.2 Gemeentelijke invulling van de begrippen: "laag", "langdurig" en "uitzicht op een uitkering" met elkaar vergeleken

Hieronder staat per subparagraaf uiteen gezet hoe verschillende gemeenten invulling geven aan de begrippen: 'laag', 'langdurig' en 'uitzicht op een uitkering'. In tabel 1 staan 15 gemeenten die met elkaar vergeleken worden. De 15 gemeenten zijn verdeeld in 9 categorieën en er is een onderscheid gemaakt aan de hand van twee verschillende voorwaarden. De eerste

[90] Klein Egelink, *Memo WWB Inkomen*, p. 216.
[91] Klein Egelink, *Memo WWB Inkomen*, p. 215.
[92] *Kamerstukken I* 2008/ 09, 31 441, nr. C, p. 11 en *Kamerstukken II* 2007/08, 31 411 nr. 3, p. 5.
[93] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 411 nr. 3, p. 5.
[94] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 411 nr. 3, p. 14.
[95] Zieo.a.: CRvB 4 juli 2003, LJN: AI0636.

voorwaarde is de grootte van de gemeente of de gemeenteklasse. Deze voorwaarde wordt verdeeld in: kleine -, middel- en grote gemeenten. Er is uitgegaan van dezelfde gemeenteklasse zoals omschreven in de nota.[96] Een gemeente is 'klein' bij minder dan 30.000 inwoners, 'middel' bij een inwoneraantal van 30.000 tot en met 100.000 en 'groot' bij meer dan 100.000 inwoners. Deze gegevens zijn op het internet te achterhalen.[97]
De tweede voorwaarde is de hoeveelheid bijstandsuitkeringen die door een gemeente worden verstrekt.[98] Er is gekozen voor een tweede voorwaarde om een betere spreiding te krijgen van verschillende soorten gemeenten. Het onderscheid wordt gemaakt tussen gemeenten die een laag (minder dan 2 %), middel (tussen 2% en 4 %) en hoog (hoger dan 4%) aantal bijstandsuitkeringen verstrekken. Het gemiddelde van bijstandsuitkeringen van alle gemeenten is afgerond 3%.[99] Daarom wordt dit het beginpunt van de afbakeningen hoog, laag en middel en is daarmee een voorbeeld van een kwalitatieve variabele. Alle cijfers komen uit 2007, recentere gegevens zijn niet beschikbaar.

Naast deze voorwaarden moeten nog drie opmerkingen worden gemaakt over tabel 1 en de keuze voor 15 verschillende gemeenten.
Ten eerste wordt er zo veel mogelijk gekeken naar geografische spreiding van de gekozen gemeenten. Echter geografische spreiding is voor deze opzet wel ondergeschikt gemaakt aan de voorwaarden: grootte van de gemeente en aantal bijstandsgerechtigden. De reden is om de kwalitatieve variabelen, variabelen die geen waarde heeft maar bepaalde kenmerken, op die manier zo objectief mogelijk te houden.[100] Om toch zoveel mogelijk geografische spreiding te hebben, bevatten elke kolom en rij geen drie maar vijf gemeenten. De reden hierachter is dat alle Nederlandse provinciën in deze vergelijking vertegenwoordigd zijn (zie Bijlage 1). Zowel de kolommen als rijen bevatten evenveel gemeenten zodat er een evenredige verdeling is tussen de verschillende categorieën.
Ten tweede, de reden waarom deze gemeente is gekozen en niet een andere gemeente heeft te maken of de langdurigheidsverordening van een gemeente goed te vinden was op het internet en met de geografische spreiding.[101]

---

[96] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 411 nr. 3, p. 22.
[97] www.waarstaatjegemeente.nl en www.cbs.nl.
[98] Omdat de gegevens, over hoeveel procent van de inwoners een aanvraag doet voor een langdurigheidstoeslag, niet beschikbaar zijn, is er gekozen voor hoeveel procent van de inwoners in een gemeente bijstand geniet. Een gemeente die meer bijstand verstrekt, zal in de regel ook meer langdurigheidstoeslagen verstrekken.
[99] Om precies te zijn 2,7 %. Zie: www.waarstaatjegemeente.nl
[100] Buijs, *Statistiek om mee te werken*, p. 9.
[101] Zo zijn er gemeenten die de langdurigheidstoeslag verordening niet op de website van de gemeente hebben gezet maar verwijzen dat de verordening kan worden ingezien bij het gemeente loket. Een voorbeeld van deze

Ten derde, moet opgemerkt worden dat gemeenten kunnen samenwerken. Een deel van de WWB uitvoering wordt dan gedaan door een andere gemeente.[102] Als er sprake is van een samenwerkingsovereenkomst of samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling dan staat er een voetnoot bij deze gemeente waarin staat met welke gemeente(n) er wordt samengewerkt.

De bovenstaande opzet leidt tot de volgende tabel:

Voorwaarden:	**Gemeenteklasse: Klein.**	**Gemeenteklasse: Middel.**	**Gemeenteklasse: Groot.**
Aantal Bijstand uitkeringen: laag.	*Middelharnis/ Dalfsen*	*Dronten/ Etten-Leur*	*Ede*
Middel.	*Pekela / Bolsward*	*Hoogeveen*	*'s-Hertogenbosch/ Breda*
Hoog.	*Brunssum*[103]	*Schiedam/ Leeuwarden*	*Amsterdam/ Den Haag*

Tabel 1.

Paragraaf 4.2.1 Het begrip: "laag"

De hoogte van de bijstandsnorm (zie paragraaf 2.1.3) (artikel 5 onder c WWB) is afhankelijk van de categorie die van toepassing is (artikelen 20 tot en met 24 WWB). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen jongeren, personen in de leeftijd van 21-65 jaar, personen van 65 jaar en ouder en personen die verblijven in een inrichting. Deze categorieën worden ook weer onderverdeeld. Omdat het te uitgebreid is om alle categorieën met elkaar te vergelijken staat de categorie: 'gehuwden', waarvan beide echtgenoten ouder dan 21 jaar zijn maar jonger dan 65 jaar, in deze rechtsvergelijking centraal. De bijstandsnorm voor deze categorie is €1299,04 netto (artikel 21 onderdeel c WWB). Dit bedrag wordt tweemaal per jaar geïndexeerd en wordt per 1 juli 2011 verhoogd naar €1319,85 netto inclusief vakantie toeslag.[104]
In deze subparagraaf worden de verordeningen van verschillende gemeenten met elkaar vergeleken. De verordeningen van alle gemeenten zijn in de bijlagen te vinden. Om in

aanpak is de gemeente Meerssen <www.meerssen.nl>, een andere aanpak heeft de gemeente Vaals, daar kan per telefoon een aanvraag worden gedaan <www.vaals.nl>.
[102] Noordam, *Wet werk en bijstand in hoofdlijnen*, p. 32.
[103] Werkt samen met de gemeenten Onderbanken en Landgraaf.
[104] Om een overzicht te geven van deze indexering zie Bijlage 5. De bijstandsnorm is te vinden op o.a.: <www.gemeenteloket.minszw.nl> en <www.rijksoverheid.nl>.

aanmerking te komen voor een langdurigheidstoeslag moet er sprake zijn van een '*laag inkomen*'. Hoe de gemeenten het begrip 'laag' invullen staat hieronder. Een overzicht wordt gegeven in tabel 2.

Paragraaf 4.2.1.1 Bijstandsnorm 100%

Een laag inkomen wordt door de gemeente Ede in haar verordening omschreven als een inkomen dat 'als gedurende de referte periode het inkomen niet hoger was dan de bijstandsnorm' (artikel 4 lid 1). De gemeenten Hoogeveen, Brunssum, Dronten en Leeuwarden stellen dezelfde norm in respectievelijk twee keer artikel 3 lid 1, artikel 2 lid 1 en artikel 2 lid 2[105] van haar verordening. Hoogeveen stelt nog wel dat marginale overschrijdingen van de 100% genegeerd dienen te worden. Dit is overeenkomstige de jurisprudentie.[106]
Middelharnis gaat ook uit van 100% bijstandsnorm (artikel 3 lid 1), maar neemt als peildatum niet het moment van aanvraag maar het moment dat het recht op langdurigheidstoeslag ontstaat (artikel 1 sub d). 's-Hertogenbosch heeft dezelfde hoogte en voorwaarden als Middelharnis (artikel 3 jo artikel 1 lid 2 onderdeel d en e). Los van andere voorwaarden, die gesteld worden om in aanmerking te komen voor een langdurigheidstoeslag, kan iemand met een maandelijks inkomen van €1319,85 een langdurigheidstoeslag krijgen.

Paragraaf 4.2.1.2 Bijstandsnorm 110%

De gemeente van Breda legt de drempel voor een langdurigheidstoeslag lager dan de bovenstaande gemeenten en stelt in artikel 3 van de verordening[107] dat een aanvraag in aanmerking komt als 'de belanghebbende een netto maandinkomen tot 110% van de geldende bijstandsnorm of inkomensvoorziening heeft'. De gemeente Schiedam gaat ook uit van deze norm, maar dan alleen voor alleenstaande en gehuwden/ samenwonenden zonder kinderen (artikel 3, laatste zin.)
De gemeente Dalfsen gaat er vanuit dat er sprake is van een laag inkomen indien het besteedbare inkomen 110% van de bijstandsnorm is (artikel 2 lid 1).

[105] In de Langdurigheidtoeslag verordening van 2009: artikel 3.
[106] CRvB 19 augustus 2008, LJN: BE8932.
[107] Voor 2011 vastgelegd in artikel 16 lid 1 Bijzondere Bijstand.

Paragraaf 4.2.1.3 Bijstandsnorm 115%

Gemeente Pekela stelt dat een laag inkomen 115% van de bijstandsnorm is. Dit staat niet vastgelegd in een artikel van de verordening maar wordt in de kanttekening bij de verordening wel uitgelegd. De gemeente wil met invulling van dit begrip aansluiten bij inkomensgrenzen die bij eigen gemeentelijk minimabeleid worden gehanteerd.
De gemeente Bolsward definieert een laag inkomen ook als een inkomen dat niet hoger is dan 115% (artikel 3). Een kleine rekensom (1,15% van €1319,85 = €1517,83) laat zien dat een inwoner van Bolsward of Pekela bijna €200 bruto meer mag verdienen dan iemand uit bijvoorbeeld Leeuwarden.

Paragraaf 4.2.1.4 Bijstandsnorm 120%

Eerder, onder het kopje Bijstandsnorm 110%, is de gemeente Schiedam al aan bod gekomen. De gemeente Schiedam stelt dat er nog steeds sprake is van een laag inkomen als het inkomen van alleenstaande ouders en gehuwden of samenwonenden met één of meer ten laste komende kinderen in de leeftijd tot 18 jaar en chronisch zieken en gehandicapten niet uitkomt boven 120% van de toepasselijk bijstandsnorm (artikel 3).

Paragraaf 4.2.1.5 Bijstandsnorm 130%

De gemeente Den Haag maakt een onderscheid tussen de maand voorafgaand aan de aanvraag van de langdurigheidstoeslag en de referteperiode. In de maand voor de aanvraag mag degene die een langdurigheidstoeslag aanvraagt een inkomen hebben van 130% van de bijstandsnorm (artikel 3 lid 1 sub a). Daar staat wel tegenover dat het inkomen gedurende de referte periode niet boven de 110% uitkomt (artikel 3 lid 1 sub b). Met deze tweede voorwaarde is het mogelijk om ook de gemeente Den Haag onder het kopje Bijstandsnorm 110% te scharen. Het verschil is dat het instappen in de bijstand iets versoepeld wordt.

Paragraaf 4.2.1.6 Aparte regelingen:

De gemeente Etten-Leur heeft een iets andere manier om het begrip ‘laag inkomen’ te definiëren. De gemeente neemt de bijstandsnorm van 100% maar vermeerdert dit met een eenmalig bedrag van €150. Er wordt maandelijks bekeken of er gemiddeld niet meer dan

100% Bijstandsnorm plus 150/12 = €12,50 aan inkomsten bij een bijstandsgerechtigde zijn binnen gekomen. (artikel 3 lid 1).[108]

Het kernbegrip 'laag inkomen' wordt in Amsterdam op een geheel andere wijze ingevuld: 'Een laag inkomen is een fiscaal inkomen dat jaarlijks gemiddeld niet hoger is geweest dan 110% van de voor de huishoudens geldende IOAW grondslag' (artikel 3 lid 1 verordening). In plaats van de bijstandsnorm maakt Amsterdam gebruik van 'een norm zoals bedoeld in de Regeling vaststelling grondslagen IOAW (Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, artikel 1 sub d en e verordening). Dit betekent dat gehuwden ouder dan 21 en jonger dan 65 jaar, geen €1319,85 inclusief vakantie geld kunnen ontvangen, maar €1513,- [109] inclusief vakantiegeld.

De volgende rekensom laat zien waar de grens ligt of men wel of niet in aanmerking komt voor een langdurigheidstoeslag: 1,1 * 1521,85 = € 1674,04 netto.

Gemeente(n)	**Hoe wordt de hoogte bepaald?**	**Hoogte van het begrip 'laag' (1-7-2011) in Euro's per maand.**
Hoogeveen, Brunssum, Dronten, Middelharnis, 's-Hertogenbosch en Leeuwarden	100% van de van Bijstandsnorm.	€1319,85
Etten-Leur	Aparte regeling	€1332,35
Breda, Schiedam en Dalfsen.	110% van de Bijstandsnorm.	€1451,84
Pekela en Bolsward.	115% van de Bijstandsnorm.	€1517,83
Schiedam.	120% van de Bijstandsnorm.	€1583,82
Amsterdam.	Aparte regeling.	€1674,04
Den Haag.	130% van de Bijstandsnorm.	€1715,80

Tabel 2.

Paragraaf 4.2.1.7 Conclusie bij het begrip: 'laag'

Uit de bovenstaande vergelijking kunnen enkele conclusies worden getrokken. Ten eerste zorgt de beleidsvrijheid van gemeenten dat het begrip 'laag inkomen' op verschillende manieren ingevuld wordt. Daarbij zijn de verschillen tussen de gemeenten groot, maar tegelijkertijd te rechtvaardigen door de beleidsvrijheid van gemeenten. Het grootste verschil is bijna €400 bruto per maand dat gehuwden meer aan inkomsten mogen hebben om nog in

[108] De laatste langdurigheidstoeslag verordening Etten-Leur (2010) is ten opzichte van de langdurigheidstoeslag verordening 2009 onveranderd gebleven

[109] www.szw.nl/ioaw

aanmerking te komen voor een langdurigheidstoeslag (1715,80 – 1319,85 = €395,95). In sommige gevallen is het verschil goed te begrijpen en gemotiveerd omdat alleen mensen met kinderen in aanmerking komen voor een ruimer begrip van 'laag inkomen'.
Ten tweede valt het op dat de meeste gemeenten tussen de 100 en 110% van de bijstandsnorm hanteren voor het begrip 'laag inkomen'. De meeste gemeenten, zes van de vijftien, blijven vasthouden aan de oude voorwaarde van 100%. De wetgever heeft de gemeenten geen boven- of ondergrenzen opgelegd. De verklaring voor het feit dat de meeste gemeenten tussen de 100% en 110% zitten, staat in de Memorie van Toelichting, die aanknopingspunten aan gemeenten biedt om het draagkrachtbeginsel zo toe te passen dat er tussen de 100% en 110% van het sociaal minimum een glijdende schaal wordt toegepast.[110] Een verruiming van de inkomensgrens naar meer dan 110% kan een situatie creëren waarin gelijke gevallen ongelijk behandeld worden. De oorzaak hiervan is dat 65 plussers niet in aanmerking komen voor een langdurigheidstoeslag en personen onder 65 jaar wel (zie paragraaf 3.1). Een 65 plusser die leeft van een AOW uitkering en daarmee op bijstandsniveau leeft, heeft net als iemand die jonger dan 65 is geen zicht op inkomensverbetering en is langdurig aangewezen op een laag inkomen. Hierdoor zou de situatie zich kunnen voordoen dat een 64 jarige met inkomen x wel in aanmerking komt voor langdurigheidstoeslag, maar een 66 jarige met hetzelfde inkomen x geen recht heeft op langdurigheidstoeslag. Door het begrip 'laag inkomen' hoger dan 110% te hanteren, wordt het gelijkheidsbeginsel geschonden en een beroep op 26 IVPBR zal, gezien de hiervoor behandelde jurisprudentie (zie paragraaf 2.2), gehonoreerd worden. De reden voor de meeste gemeenten om de grens tussen de 100 en 110% te zetten, is de angst om anders te discrimineren op leeftijd.[111]
Daarnaast draagt de gemeente Hoogeveen[112] het argument aan dat een verlies van de langdurigheidstoeslag bij het uitstromen bij een inkomensgrens van hoger dan 100% meer gevoeld zal worden bij een eventuele uitstroom. Het netto verschil tussen de voormalige bijstandsuitkering met de langdurigheidstoeslag en het nieuwe salaris zal groter worden naar mate de inkomensgrens van het begrip laag inkomen omhoog wordt geschroefd. Dit is een voorbeeld van armoedeval.

[110] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 411 nr. 3.
[111] Interne Memo Gemeente Houten, p. 3. en Toelichting Verordening langdurigheidstoeslag 2009 Gemeente Hoogeveen, p. 2.
[112] Toelichting Verordening langdurigheidstoeslag 2009 Gemeente Hoogeveen, p. 1.

Paragraaf 4.2.2 Het begrip: "langdurig"

De verwachting is dat de meeste gemeenten het begrip 'langdurig' zullen invullen in overeenstemming met het wetsvoorstel van Noorman- Den Uyl. Het wetsvoorstel, al voor de invoering van de decentrale langdurigheidstoeslag, geeft aan dat het begrip 'langdurig' niet met vijf, maar met drie jaar ingevuld moest worden.[113] Hieronder staat per kopje aangegeven welke gemeenten het begrip 'langdurig' respectievelijk invullen met; twee, drie en vijf jaar.

Paragraaf 4.2.2.1 Twee jaar

De gemeente Dalfsen vult het begrip 'langdurig' in met twee jaar. De voorwaarde van 24 maanden kan onderbroken worden door een periode van maximaal drie maanden waarin de bijstandsgerechtigde meer te besteden heeft (artikel 2 lid 2), maar mensen die een uitkering op grond van AWBZ krijgen of die een studie of opleiding volgen als genoemd in de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) of de Wet Studiefinanciering (WSF 2000), zijn uitgesloten van de langdurigheidstoeslag. In de toelichting op het artikel wordt uiteengezet dat er veeleer gedacht wordt aan een periode van drie jaar, maar de gemeente Dalfsen verwijst naar de verplichte re-integratie inspanningen van een bijstandsgerechtigde die na twee jaar bestempeld wordt als 'langdurig traject'. De gemeente Dalfsen wil hiermee duidelijk maken dat langdurig niet op verschillende manieren ingevuld mag worden en hecht grootte waarde aan de uniformiteit van de invulling van begrippen.

Paragraaf 4.2.2.2 Drie jaar

Om het begrip 'langdurig' in te vullen gebruikt de gemeente Ede het begrip 'referteperiode'. In artikel 1 sub b van de verordening staat dat dit de periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum is. De peildatum is het moment dat de langdurigheidstoeslag wordt aangevraagd (artikel 4 lid 1). De gemeente Breda gaat uit van een periode van drie jaar (artikel 3 jo artikel 1 lid 1 onderdeel i) en de gemeente Etten-Leur ook (artikel 3 lid jo artikel 1 lid b).
De gemeente Amsterdam gaat ook uit van een periode van drie jaar maar voegt daar aan toe dat er tijdens deze periode ook geen opleiding of studie gevolgd mag worden in de referteperiode van drie jaar als bedoeld in de WTOS en WSF 2000 (artikel 2 lid 2).

[113] *Kamerstukken II* 2001/02, 28 508, nr. 2, p. 2.

Dronten heeft dezelfde voorwaarden als Amsterdam in artikel 2 verordening staan, Bolsward in artikel 2, Middelharnis in artikel 3 lid 2, Pekela in artikel 2 lid 2 en ‘s-Hertogenbosch in artikel 2 lid 2. De gemeente Hoogeveen noemt alleen de WSF 2000 als uitsluitinggrond (artikel 3 lid 2). Al deze gemeentes vullen het begrip langdurig in met drie jaar.
In de verordening van de Gemeente Pekela wordt uiteen waarom er voor invulling van het begrip langdurig drie jaar is gekozen. De keuze voor drie jaar is overeenstemming met het wetsvoorstel van Noorman- Den Uyl[114] die stelt dat langdurig niet door vijf maar met drie jaar ingevuld moet worden. ‘*Door gemeenten is de afgelopen jaren aangegeven dat deze periode te lang is. Veeleer wordt gedacht aan drie jaar, een periode waarvoor ook het Nibud heeft aangegeven dat de reserveringsmogelijkheden minimaal worden. In ons huidig minima beleid wordt ook uitgegaan van het Nibud, zodat hier gekozen wordt om een periode van drie jaar als referte periode aan te houden.*’[115]

Paragraaf 4.2.2.3 Vijf jaar

Uitzonderingen op de regel zijn de gemeenten Brunssum, Schiedam en Leeuwarden. De inhoud van het begrip langdurig is bij de gemeenten Schiedam en Leeuwarden onveranderd gebleven en dus vijf jaar (artikel 3 beide gemeenten). Beiden gemeenten geven geen nadere verklaring voor hun keuze. Vanaf 2011 heeft de gemeente Brunssum het begrip ‘langdurig’ ook gedefinieerd als vijf jaar (artikel 3 jo artikel 1 lid 1 onderdeel b). Hiervoor was dit drie jaar.[116] De reden van de wijziging is het tegengaan van de armoedeval problematiek en tevens het niet afremmen van de reïntegratie op de arbeidsmarkt.[117]

Gemeente(n)	**Het begrip ‘langdurig’ in aantal maanden (1-7-2011).**
Dalfsen.	24 maanden.
Pekela, Ede, Breda, Etten-Leur, Bolsward, Middelharnis, Hoogeveen, ’s-Hertogenbosch, Dronten en Amsterdam.	36 maanden.
Brunssum, Schiedam, Leeuwarden.	60 maanden.

Tabel 3.

[114] *Kamerstukken II* 2001/02, 28 508, nr. 2, p. 2.
[115] Verordening langdurigheidstoeslag gemeente Pekela, p. 2.
[116] Voorheen werd het begrip ‘langdurig’ ingevuld met drie jaar (Langdurigheidstoeslag Verordening Brunssum 2009, artikel 3 lid 4).
[117] Toelichting Verordening Brunssum 2011, p. 6.

Paragraaf 4.2.2.4 Conclusie bij het begrip: 'langdurig'

Het is opvallend dat bijna alle gemeenten, op Brunssum, Schiedam, Leeuwarden en Dalfsen na, gekozen hebben om drie jaar als norm te nemen, in plaats van vijf jaar zoals vastgelegd in artikel 36 WWB oud, voor het begrip 'langdurig'. Daarmee hebben dus bijna alle gemeenten gehoor gegeven aan het wetsvoorstel van Noorman-Den Uyl. Vanuit dat perspectief gezien is het opmerkelijk te noemen dat gemeente Brunssum het begrip 'langdurig' van drie jaar verhoogd heeft met vijf jaar met als argumentatie het tegengaan van de armoedeval.

Paragraaf 4.2.3 Het begrip: "uitzicht op een inkomensverbetering"

Geen van de gemeenten die hierboven in de tabel genoemd staan, behalve Ede, geven een nadere omschrijving van het begrip 'uitzicht op een inkomensverbetering'. Als dit begrip niet uiteengezet wordt in de verordening dan is het amendement van Spies[118] meegenomen in het opstellen van de verordening. Spies stelt dat het begrip geen meerwaarde heeft omdat bepaalde groepen, bijvoorbeeld studenten, al waren uitgesloten. Door dit amendement hoeft een gemeente niet te toetsen of er wel of geen arbeidsmarktperspectief is.[119] In vrijwel alle verordeningen wordt gemeld dat het bepalen van het begrip arbeidsmarktperspectief is komen te vervallen door dit amendement.[120] Als gevolg hiervan zijn er maar enkele gemeentes die er wel voor hebben gekozen om 'uitzicht op een inkomensverbetering' te omschrijven. Een van die gemeentes is Ede (artikel 5 -Gebrek aan uitzicht op inkomensverbetering). Doordat het amendement Spies in de andere hier onderzochte gemeenten wordt toegepast, is het niet mogelijk om een vergelijking te maken.

Paragraaf 4.2.4 De hoogte van de langdurigheidstoeslag

Net als in de vorige paragraaf worden niet alle categorieën met elkaar vergeleken maar wordt er alleen een vergelijking gemaakt hoe hoog de langdurigheidstoeslag is voor 'gehuwden'. De langdurigheidstoeslag voor de categorie gehuwden was voor de decentralisatie van 1 januari 2009, 486 euro. Er zijn gemeenten die werken met percentages van de bijstandsnorm om de hoogte van de uitkering te bepalen en er zijn gemeenten die de hoogte van het bedrag in de

[118] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 441, nr. 12.
[119] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 441, nr. 12, p. 3.
[120] Zie o.a. Toelichting verordening langdurigheidstoeslag gemeente Brunssum 2009, p. 3.

verordening noemen. De gemeente(n) met de hoogste langdurigheidstoeslag staat bovenaan. Er zijn twee tabellen. De eerste tabel (tabel 4.1) laat de hoogte van de langdurigheidstoeslag zien zoals deze gold per 1-1-2009 en de tweede tabel (tabel 4.2) zoals deze geldt per 1-7-2011. Met deze twee tabellen wordt duidelijk wat de verschillen zijn tussen de onderlinge gemeenten en welke mutaties hebben plaatsgevonden in twee jaar tijd.

Gemeente(n)	**Hoe wordt de hoogte bepaald?**	**Hoogte van langdurigheidstoeslag (1-1-2009) in €**
Breda.	40% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm inclusief gemeentelijke toeslag per maand, naar boven afgerond op hele tientallen	520,-
Pekela, Dronten en Amsterdam.	40% van Bijstandsnorm.	513,74
Den Haag.	40% van Bijstandsnorm (sociaal wettelijk minimum) verhoogd me wettelijke toeslagen, naar beneden afgerond op hele tientallen.	510,-
Ede.	38,5% van Bijstandsnorm.	494,48
Hoogeveen.		498,-
Etten-Leur.		496,-
Dalfsen.		490,-
‘s-Hertogenbosch, Schiedam, Middelharnis, Brunssum en Leeuwarden.		486,-
Bolsward.		400,-

Tabel 4.1

Gemeente(n)	**Hoe wordt de hoogte bepaald?**	**Hoogte van langdurigheidstoeslag (1-7-2011) in €**
Pekela, Dronten, Amsterdam en Leeuwarden.	40% van Bijstandsnorm.	527,94
Den Haag.	40% van Bijstandsnorm (sociaal wettelijk minimum) verhoogd me wettelijke toeslagen, naar beneden afgerond op hele tientallen.	520,-
Ede.	38,5% van Bijstandsnorm.	508,14
Hoogeveen.		498,-
Etten-Leur.		496,-
Dalfsen.		490,-
‘s-Hertogenbosch, Schiedam en Middelharnis.		486,-
Bolsward.		400,-
Breda.		250,-
Brunssum		244,-

Tabel 4.2

Paragraaf 4.2.4.1 Conclusie bij de hoogte langdurigheidstoeslag

De meeste toeslagen van de verschillende gemeenten zitten rond de 40% van de bijstandsnorm. Op drie gemeenten na (Bolsward, Breda en Brunssum), verstrekt geen enkele gemeente een langdurigheidstoeslag lager dan de oude toeslag van €486. De grote uitzonderingen in negatieve zin zijn de gemeenten Breda, Brunssum en Bolsward. Ondanks het feit dat de wetgever geen grote verschillen wenst tussen de hoogte van de gedecentraliseerde regeling ten opzichte van oude centrale regeling (zie paragraaf 2.4), zijn deze er wel.
Uit tabel 4.2 kan geconcludeerd worden dat het verschil tussen de laagste en hoogste langdurigheidstoeslag €283,06 (€527,94- €244) is, wat aanzienlijk is te noemen is. Dit is gebaseerd op een eerder besproken uitspraak (paragraaf 2.4) waarbij een achteruitgang van €170 (€350 -€180) door een rechter uit Arnhem een '*forse*' achteruitgang werd genoemd. Er moet niet vergeten worden dat de langdurigheidstoeslag bedoeld is voor mensen die rond het bestaansminimum leven. Daarbij is het wel zeer de vraag of de rechter op grond van het begrip 'gelijkheid' het artikel in de verordening onverbindend zal verklaren, aangezien de wetgever beoogd heeft dat er verschillen tussen gemeentes ontstaan. Een beroep op een verordening van een andere gemeente als waar je inwoner bent, zal niet snel slagen volgens de jurisprudentie (zie paragraaf 3.3) en wetsgeschiedenis (zie paragraaf 4.1).
In tabel 4.2 en 4.2 staan alleen de langdurigheidstoeslagen voor de categorie 'gehuwden'. In geen enkele verordening is er een glijdende schaal toegepast zoals de wetgever voor ogen heeft (zie paragraaf 4.1). Met een glijdende schaal zou er meer gelijkheid zijn in vergelijkbare gevallen. De situatie nu is dat je wel of geen recht hebt op langdurigheidstoeslag. Er zijn geen gradaties in de toeslagen te vinden en verdere motivering ontbreekt ook. Dit zou wellicht in de toekomst voor een gemeente problemen kunnen opleveren zoals ook blijkt uit de eerder behandelde uitspraak van de rechter in Arnhem (zie paragraaf 2.4).
Een vergelijk van tabel 4.1 en 4.2 laat zien dat enkele gemeenten (Breda en Brunssum) hebben besloten om de toeslag te verminderen. De gemeente Brunssum beargumenteert deze verlaging door te stellen dat zo de armoedeval problematiek aangepakt wordt.[121] Gezien de achteruitgang voor een langdurigheidstoeslag gerechtigde in de gemeente Brunssum van € 242 (€486 -€244 = €242), is het zeer de vraag of de redenen die de gemeente Brunssum aanhaalt stand houden bij een rechter. De gemeente Breda verklaart niet eens waarom zij de langdurigheidstoeslag verlagen met 50%.

[121] Toelichting Verordening Gemeente Brunssum 2011, p. 6.

Paragraaf 4.3 Conclusie

In hoofdstuk vier zijn vijftien gemeenten met elkaar vergeleken op de wijze hoe zij de begrippen ‘laag inkomen’ en ‘langdurig’ invullen en wat de uiteindelijke hoogte is van de langdurigheidstoeslag voor de categorie gehuwden. Daarbij zijn er overeenkomsten en verschillen gevonden.

Een overeenkomst tussen vrijwel alle gemeenten is dat zij een ‘laag inkomen’ definiëren als inkomen dat binnen de bandbreedte van 100 en 110% valt en ‘langdurig’ als drie jaar. De reden hiervoor is dat de kamerstukken deze normen noemt. Daarnaast hanteren de meeste gemeenten een hoogte van 40% van de bijstandsnorm.

Naast overeenkomsten zijn er ook verschillen. Kleine afwijkingen daar gelaten, zijn in alle categorieën uitzonderingen te vinden. Zo geeft de gemeente Amsterdam een veel hogere invulling aan het begrip ‘laag inkomen’, verstrekt de gemeente Bolsward, Breda en Brunssum in vergelijking met andere gemeenten een lage langdurigheidstoeslag en vullen de gemeenten Schiedam, Brunssum en Leeuwarden het begrip ‘langdurig’ nog in met vijf jaar in plaats van drie jaar. Een geheel ander verschil tussen de gemeenten is ook de volledigheid of tekortkoming in haar motivatie van de keuze. Niet alle gemeenten geven een uitgebreide uitleg waarom en hoe zij tot haar keuze zijn gekomen.

Als er een vergelijking door de tijd wordt gemaakt zijn er ook verschillen te zien. Het grootste verschil is de verlaging van de toeslag door de gemeenten Breda en Brunssum van meer dan 50%.

Wie ziet door de bomen het bos nog? Het is de bedoeling van de wetgever dat gemeenten maatwerk leveren. Het valt op dat de keuze van de gemeenten voor de invulling van een begrip niet of nauwelijks wordt gemotiveerd. Het niet motiveren van een keuze, welke niet wordt aangegeven in de kamerstukken, kan, volgens de jurisprudentie, problemen opleveren. Uit de toelichting bij de verordeningen kan geconcludeerd worden dat een ‘laag inkomen’ dat hoger is dan 110% van de bijstandnorm, zorgt voor gelijke gevallen die ongelijk worden behandeld.

Hoofdstuk 5: Gelijkheid en de grenzen aan gelijkheid bij een decentrale uitvoering van de langdurigheidstoeslag.

De toegespitste hoofdvraag: Zorgt het feit dat ‘gemeentelijke uitvoerders meer bevoegdheden’ hebben voor ongelijkheid tussen personen in verschillende gemeenten die een langdurigheidstoeslag aanvragen? Indien dit het geval is, is deze ongelijkheid al dan niet in strijd met gelijke behandelingsnormen?
Kan nu, na de uiteenzetting van literatuur, jurisprudentie, wetsgeschiedenis en een empirische rechtsvergelijking, worden beantwoord met: ja er is feitelijk ongelijkheid tussen personen die vergelijkbaar zijn maar in verschillende gemeenten wonen (zie paragraaf 4.2) en nee een beroep op, een gelijkheidsnorm welke dan ook, zal gezien de wetsgeschiedenis (zie paragraaf 4.1) en jurisprudentie (zie paragraaf 3.3) niet slagen. Hieronder zal ik onder het kopje ‘ongelijkheid tussen langdurigheidstoeslag gerechtigden’ eerst uitleggen waarom ik tot deze conclusie ben gekomen. Vervolgens zal ik onder de kop ‘strijd met gelijke behandelingsnormen’ uiteen zetten dat een vergelijking binnen dezelfde gemeente, en dus niet tussen gemeenten, ongelijkheid kan opleveren. Er kan dan wel een succesvol beroep op een gelijke behandelingsnorm gedaan worden. Aan de hand van jurisprudentie, wetsgeschiedenis en één interne memo zet ik uiteen waar en hoe ongelijkheid zou kunnen ontstaan. Daarna zet ik onder de kop ‘adviezen aan gemeenten’ uiteen hoe een gemeente een succesvol beroep, van een langdurigheidstoeslag gerechtigde, op een gelijke behandelingsnorm voorkomen kan worden. Ten slotte zal ik in de ‘slotoverweging’ concluderen waar de grenzen van gelijkheid liggen bij een decentrale uitvoering van de langdurigheidstoeslag en welke grenzen nog verduidelijkt dienen te worden.

Paragraaf 5.1 Ongelijkheid tussen langdurigheidstoeslag gerechtigden

Uit de empirische rechtsvergelijking blijkt dat er feitelijk ongelijkheid bestaat als de hoogte van de langdurigheidstoeslag voor vergelijkbare gevallen (bijvoorbeeld gehuwden tussen 21-65 jaar) tussen verschillende gemeenten worden vergeleken. Toch zal door de huidige stand van de jurisprudentie (zie paragraaf 3.3) een beroep op iedere gelijkheidsnorm (artikel 26 IVPBR, artikel 14 EVRM of gelijkheidbeginsel) niet slagen. De langdurigheidstoeslag is gedecentraliseerd per 1 januari 2009. Gemeenten moeten zelf invulling geven aan de voorwaarden. Een gevolg inherent hieraan, ook genoemd in de kamerstukken (zie paragraaf

4.1) is dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten. Voor inwoner Z van gemeente A kunnen andere voorwaarden (invulling van begrippen: ‘laag inkomen’ en ‘langdurig’, zie paragraaf 4.2) gelden dan voor (dezelfde of vergelijkbare) inwoner Z van gemeente B betreffende de langdurigheidstoeslag. Gelijke gevallen worden dus niet gelijk behandeld. Tot zover een korte verklaring waarom de hoofdvraag met respectievelijk ja en nee wordt beantwoord. Toch is het niet ondenkbaar dat er een succesvol beroep wordt gedaan op een gelijke behandelingsnorm.

Paragraaf 5.2 *Strijd met gelijke behandelingsnormen*

Literatuur, kamerstukken, wetgeving (zie paragraaf 3.1) en jurisprudentie (zie paragraaf 3.2) laten al zien dat het begrip ‘gelijkheid’ op verschillende manieren kan worden ingevuld. Om te weten of een beroep op gelijkheid wel of niet kansrijk is, moeten eerst de volgende vragen worden beantwoord: welke gevallen worden vergeleken? Is er sprake van een vergelijking van de oude en nieuwe situatie (langdurigheisdtoeslag vóór met na decentralisatie)? Wordt er een vergelijking gemaakt binnen één gemeente of tussen gemeenten? (zie paragraaf 3.4) Na de vergelijking van vijftien gemeenten (met toelichtingen; zie paragraaf 4.2), kan geconcludeerd worden dat ‘gelijke gevallen’ wel ongelijk behandeld kunnen worden binnen dezelfde gemeente.
De vergelijking van vijftien gemeenten met haar toelichtingen laat verschillende knelpunten zien die er voor kunnen zorgen dat de rechter oordeelt dat gelijke gevallen niet gelijk behandeld worden. Zo beschrijft bijvoorbeeld de gemeente Houten in een interne memo (zie paragraaf 4.2.1), met het onderwerp ‘inkomensgrens’ of ‘laag inkomen’, waarom de inkomensgrens tussen de 100% en 110% zou moeten liggen. Er bestaat de mogelijkheid dat indien de grens hoger ligt dan 110% een beroep op artikel 26 IVPBR en artikel 14 EVRM kansrijk is. Ouderen (65-plussers) die niet in aanmerking komen voor de langdurigheidstoeslag (zie paragraaf 4.1) zouden door een ruimere marge boven de 110% niet gelijk behandeld worden. Dit komt omdat ouderen niet, maar een persoon met een vergelijkbaar inkomen wel, aanspraak kan maken op de langdurigheidstoeslag.
Naast een verkeerde invulling van het begrip ‘laag inkomen’ kan ook de hoogte van de toeslag ongelijkheid opleveren. Een te hoge toeslag zorgt voor ongelijkheid, omdat niet iedereen in aanmerking komt voor de toeslag. Uit de vergelijking tussen gemeenten blijkt echter dat de tendens is ingezet door enkele gemeenten om de langdurigheidstoeslag met meer dan 50% te verlagen (Breda en Brunssum, zie paragraaf 4.2.4). Een vergelijking van een oude met een nieuwe situatie kan ook ongelijkheid opleveren, waardoor een beroep op het

gelijkheidsbeginsel mogelijk is. Uit de jurisprudentie blijkt dat een rechter rekening houdt met de decentralisatie gedachte maar tevens verwacht dat de gemiddelde hoogte van de lokale langdurigheidstoeslag weinig zal afwijken van de toeslag zoals deze gold voor de decentralisatie (zie paragraaf 2.4).

Paragraaf 5.3 Adviezen aan gemeenten

Na de decentralisatie van de langdurigheidstoeslag hebben gemeenten niet stil gezeten en vanaf de invoering van de decentralisatie per 1-1-2009 (zie paragraaf 4.2) zijn voorwaarden en de hoogte van de toeslag veranderd. Hieronder staan enkele adviezen waar een gemeente rekening mee zou kunnen houden bij het opstellen of aanpassen van een langdurigheidstoeslag verordening.

Het eerste advies aan gemeenten is om bij het invullen van de voorwaarden van de langdurigheidstoeslag goed te kijken naar de bandbreedte die de wetgever duidelijk maakt in de kamerstukken. Hieruit blijkt dat het begrip ‘langdurig’ niet langer dan 36 maanden zou moeten zijn (zie paragraaf 4.2.2) en ‘laag inkomen’ rond de 100% van de bijstandsnorm moet liggen (zie paragraaf 4.2.1). De rechter zal bij een beroep op een gelijke behandelingsnorm kijken naar wat de wetgever voor ogen heeft gehad met de decentralisatie door de wetsgeschiedenis er bij te halen.

Het tweede advies is om te motiveren waarom de keuze is gemaakt om veranderingen te maken in de voorwaarden voor de langdurigheidstoeslag of de hoogte ervan. Uit de jurisprudentie blijkt dat een verschil tussen een oude en nieuwe situatie wel goed door een gemeente moet worden gemotiveerd (zie paragraaf 2.4). De kamerstukken bevatten aanknopingspunten waar gemeenten aan moeten denken wanneer zij de voorwaarden voor de langdurigheidstoeslag invullen: toepassing van glijdende schaal, dat er rekening gehouden moet worden met de armoedeval problematiek en het individualiseringsbeginsel (zie paragraaf 4.1). Een voorbeeld is de gemeente Brunssum. Zij verlaagt de toeslag en verandert het begrip ‘langdurig’ van 36 naar 60 maanden, en verwijst in haar motivatie/ toelichting naar de armoedeval problematiek die genoemd wordt in de kamerstukken (zie paragraaf 4.2.2).

Het derde advies is dat gemeenten een ‘glijdende schaal’ gaan toepassen (in plaats van een verlaging van de langdurigheidstoeslag) en vaker gebruik maken van het individualiseringsbeginsel (zie paragraaf 4.1). Opmerkelijk is dat vrijwel geen enkele gemeente in haar langdurigheidstoeslag verordening een glijdende schaal toepast. Van de vijftien gemeenten die in deze scriptie genoemd worden, is er geen één die in de

langdurigheidstoeslag verordening gebruik maakt van een glijdende schaal. Iemand komt wel of niet in aanmerking voor een langdurigheidstoeslag en krijgt de gehele toeslag wel of niet. Een toepassing van een glijdende schaal kan de armoedeval problematiek tegengaan, maar kan er ook voor zorgen dat gelijke gevallen, 'meer gelijk' worden behandeld binnen dezelfde gemeente en de gemeentelijke uitgaven doen verminderen.
Een beroep op artikel 26 IVPBR en artikel 14 EVRM door een persoon die niet gerechtigd is voor de langdurigheidstoeslag (bijvoorbeeld 65-plusser) zal door het invoeren van een glijdende schaal door een gemeente ook minder kansrijk zijn omdat de daadwerkelijke verschillen kleiner worden. Een andere reden om de glijdende schaal toe te passen is dat dit instrument expliciet in de wetsgeschiedenis wordt genoemd om ongelijkheid te bestrijden.
Als deze drie adviezen samengevoegd worden, blijkt dat het voor een gemeente raadzaam is om gemotiveerd (verwijzen naar jurisprudentie en kamerstukken) het begrip 'langdurig' met drie jaar in te vullen, de inkomensgrens tussen de 100% en 110% te zetten en de toeslag (oude hoogte) in een glijdende schaal naar rato tussen de 100% en 110% uit te keren waarbij rekening gehouden wordt met de individuele toepassing van de wet.

Paragraaf 5.4 Slotoverwegingen

In de praktijk, en dat blijkt uit de empirische rechtsvergelijking, houden de meeste gemeenten zich wel aan de gestelde bandbreedte van de wetsgeschiedenis. Aanvullend op deze bandbreedte zouden gemeenten een schending van de gelijke behandelingsnormen kunnen ondervangen door: een glijdende schaal toe te passen en een goede (of voor sommige gemeenten betere) motivatie te geven van de gemaakte keuze van de invulling van de begrippen 'laag' en 'langdurig'. Met wetenschap die hiervoor is uiteengezet, kan de harde grens van 'gelijkheid' als volgt geformuleerd worden: Een beroep op welke gelijke behandelingsnorm dan ook (artikel 26 IVPBR, artikel 14 EVRM of gelijkheidsbeginsel) van een gerechtigde die aanspraak maakt op de langdurigheidstoeslag van een andere gemeente zal niet slagen door de beoogde gevolgen van de wetgever bij de decentralisatie van de WWB. Maar een gerechtigde die aanspraak maakt op de langdurigheidstoeslag en zich beroept op het feit dat binnen dezelfde gemeente gelijke gevallen niet gelijk behandeld worden, is kansrijker. Als de gemeente binnen de bandbreedte blijft, zoals deze is uitgelijnd in de wetsgeschiedenis, en goed motiveert waarop zij haar keuze baseert, zal ook een beroep op een gelijkheidsnorm binnen dezelfde gemeente niet kansrijk zijn, gezien de huidige stand van zaken in de jurisprudentie.

Heet hangijzer in toekomstige jurisprudentie zal de verlaging zijn van de langdurigheidstoeslag die enkele gemeenten al hebben doorgevoerd. De vraag is of een rechter meer waarde hechten zal aan de decentralisatie gedachte of aan de verwachting dat inkomsten niet te veel van elkaar mogen verschillen (beiden staan in de wetsgeschiedenis).

Literatuurlijst:

Ballegooij, van G.A.C.M., Barkhuysen, T., den Ouden, W. en Polak, J.E.M., *Bestuursrecht in het Awb tijdperk*, Oegstgeest: Kluwer 2008.

Balkema, A.E.L.T. & Vermaat, M.F., Rechtspraakoverzicht sociale voorzieningen, *SMA* 2008, p. 45-53.

Bellekom, T. L., Heringa, A. W., Velde, van der J. en Verhey, L.F.M., *Koopmans' Compendium Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2002.

Boogaard, van den P.J.S., "Gelijke behandeling bij de arbeid", in: Drongelen, van J. e.a., Individueel arbeidsrecht, Zutphen: Uitgeverij Paris 2006.

Buijs, A., *Statistiek om mee te werken*, Houten: Edukatieve Partners Nederland 1999.

Geerling, R.V. & Klein Egelink, E., *Tekst & Toelichting: Wet werk en bijstand en Wet investeren in jongeren 2010*, Deventer: Kluwer 2009.

Haan, P., Drupsteen, T.G. en Fernhout, R., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2001.

Holmaat, R, *De toekomst van gelijkheid*, CGB Utrecht: Kluwer, 2000.

Holmaat, R. & Alkema E.A., *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, CGB Utrecht: Kluwer, 2004.

Klein Egelink, E., *Memo WWB inkomen*, Deventer: Kluwer, 2010.

Noordam, F.M., *Sociaal zekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer, 2006.

Noordam, F.M., *Wet werk en bijstand in hoofdlijnen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2005.

Toet, M.J & van de Vrie, N.J., *PS-special: Wet werk en bijstand*, Deventer: Kluwer, 2007.

Tollenaar, A., Het problematische gelijkheidbeginsel, *Bestuurswetenschappen* 2004, p. 428-438.

Tollenaar, A. & Plantinga, M., Publieke belangen van de sociale zekerheid, *SMA* 2008, p. 466- 471.

Tocqueville, de A., *Over de democratie in Amerika*, Brussel: Prometheus, 2008 (*De la démocratie en Amerique* 1840).

Weersch, von K. & Hinskens, E., *De kleine gids bijstand*, Deventer: Kluwer, 2009.

Wijnberg, R., *Nietzsche en Kant lezen de krant*, Amsterdam: Bezige Bij, 2009.

Willems-Dijkstra, T.A., Sancties in de Wet werk en bijstand, *SR* 2006, p. 255-262.

Zeijl, van G.P.C., *Wet werk en bijstand*, Deventer: Kluwer, 2010.

Kamerstukken:

Kamerstukken II 2001/02, 28 508, nr. 2.
Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3.
Kamerstukken I 2003/04, 28 870, B.
Kamerstukken II 2004/05, 29 674, nr. 7.
Kamerstukken II 2007/08, 31 411 nr. 3.
Kamerstukken II 2007/08, 31 441, nr. 12.
Kamerstukken I 2008/09, 31 441, C.

SZW-rapporten:

Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken. (2005)
Werkt de WWB? (2007)
Raad voor Werk en Inkomen Februari 2008, WorkFirst: Aanbevelingen aan gemeenten.

Jurisprudentie:

Centrale Raad van Beroep:

CRvB 4 juli 2003, LJN: AI0636.
CRvB 4 juli 2006, LJN: AY0161.
CRvB 30 januari 2007, LJN: AZ8022.
CRvB 4 juli 2007, LJN: AY0173.
CRvB 10 juli 2007, LJN: BA9218.
CRvB 11 maart 2008, LJN: BC7032.
CRvB 19 augustus 2008, LJN:BE8932.
CRvB 2 september 2008, LJN: BF0097.
CRvB 23 september 2008, LJN: BF4595.
CRvB 28 juli 2009, LJN: BJ4436.

Rechtbanken:

Rechtbank Breda 3 juni 2003, LJN: AI0636.
Rechtban Arnhem 31 januari 2007, LJN: AZ9650
Rechtban Arnhem 31 januari 2007, LJN: AZ 9655.
Rechtbank Arnhem 8 juni 2010, LJN: BM7166.

Internetbronnen:

www.cgb.nl
www.decentrale.regelgeving.overheid.nl
www.gemeenteloket.minszw.nl
www.google.nl
www.meerssen.nl
www.overheid.wetten.nl
www.rechtspraak.nl
www.rwi.nl
www.opmaatarbeidsrecht.sdu.nl
www.st-ab.nl
www.szw.nl
www.waarstaatjegemeente.nl
www.vaals.nl
www.vng.nl

Bijlagen:

Bijlage 1	Overzicht Gegevens Gemeentes + UitdraaiWaarstaatjegemeente.nl	47
Bijlage 2	Gemeentelijke verordeningen langdurigheidstoeslag gemeenten: Bolsward, Dronten, Den Bosch, Hoogeveen, Leeuwarden, Middelharnis	49
Bijlage 3	Amsterdam, Breda, Brunssum, Dalfsen, Den Bosch, Den Haag, Eten-Leur, Pekela, Schiedam	83
Bijlage 4	Interne Memo: Inkomensgrens Langdurigheidstoeslag Gemeente Houten	127
Bijlage 5	Bijstandsnormen per 1-1-2009 en per 1-7-2011	135
Bijlage 6	Verordeningen (2009): Etten-Leur, Brunssum, Breda en Leeuwarden	137