

De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl

Dr. M.A. Allers

De armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl

Dr. M.A. Allers

September 1996

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1 Inleiding	1
2 De Armoedenota	1
2.1 Een politiek signaal	2
2.2 Beleidsvoornemens	2
Bevordering van participatie	2
Inkomensondersteuning	3
Beperking vaste lasten, bevorderen rondkomen	3
Terugdringen van niet-gebruik van voorzieningen	3
2.3 Financiering	4
2.4 Conclusie	4
3 Invoering	4
3.1 Verruiming kwijtscheldingsbeleid	4
3.2 Nieuwe circulaire Gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid	5
3.3 Wijziging Algemene bijstandswet	5
3.4 Conclusie	6
4 Bestaand minimabeleid in de gemeente Delfzijl	6
4.1 Minimabeleid in Delfzijl	6
4.2 Vergelijking met andere gemeenten	8
5 Mogelijke doelstellingen gemeentelijk beleid	9
5.1 Risicogroepen	9
5.2 Mogelijke beleidsdoelstellingen	11
6 Beleidsinstrumenten	11
6.1 Kwijtscheldingsbeleid	11
Voorwaarden	12
Vaste lasten	13
Betalingscapaciteit bij de 90%-norm	15
Betalingscapaciteit bij de 95%- en de 100%-norm	17
6.2 Categorieaal beleid	18
Criteria	18
Vormgeving en kosten	18
6.3 Al langer bestaande beleidsopties	19
Bestrijding niet-gebruik	19
Klankbordgroepen	20
7 Slotsom	21

Bijlage 1	Schatting van het aantal huishoudens met een inkomen op minimumniveau	22
Bijlage 2	Huishoudens zonder vermogen	26

Voorwoord

Dit onderzoek is in opdracht van B en W van Delfzijl uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust geheel bij de auteur.

1 Inleiding

Sinds het verschijnen van de armoedenota 'De andere kant van Nederland' staat armoede weer hoog op de politieke agenda. Bij het bestrijden van armoede is een grote rol toebedacht aan de gemeenten. Met de nieuwe circulaire gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid zijn er minder beperkingen dan vroeger om een eigen minimabeleid te voeren. Dat stelt wel hogere eisen aan de gemeentelijke beleidsvoorbereiding. Om verantwoorde keuzen te kunnen maken is het nodig over voldoende gegevens te beschikken.

Dit rapport bevat een verkenning van de nieuwe gemeentelijke beleidsopties. Het doel is tweeledig: aangeven welke nieuwe beleidsmogelijkheden er zijn, en een cijfermatig kader bieden om de financiële gevolgen van dergelijk nieuw beleid te kunnen inschatten.

Begonnen wordt met een samenvatting van de armoedenota (hoofdstuk twee). Vervolgens wordt beschreven in welke vorm de *beleidsvoornemens* uit deze nota in concreet beleid worden omgezet (hoofdstuk drie). Hoofdstuk vier geeft een korte omschrijving van het huidige minimabeleid in Delfzijl, en vergelijkt enkele kengetallen met een aantal andere gemeenten.

Het vervolg van dit rapport gaat in op concrete beleidsopties voor de gemeente. Hoofdstuk vijf geeft aan welke groepen een hoog risico hebben om in armoede te raken, en welke beleidsdoelstellingen zouden kunnen worden geformuleerd om hierop in te spelen. Hoofdstuk zes geeft een cijfermatige uitwerking van twee nieuwe beleidsinstrumenten: een verruimd kwijtscheldingsbeleid en een categoriale verlening van bijzondere bijstand. Gepoogd wordt om aan te geven welke prijskaartjes aan dergelijk beleid kunnen hangen. Hiertoe is een schatting gemaakt van het aantal huishoudens in Delfzijl dat van een minimuminkomen moet rondkomen (bijlage een) en hoeveel van deze huishoudens niet over vermogen beschikken (bijlage twee). De slotsom bevat enkele afsluitende opmerkingen.

2 De Armoedenota

Op 24 november 1995 verscheen de zogenoemde Armoedenota van minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.¹ In deze nota wordt geconstateerd

¹ 'Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting', Tweede Kamer, 1995-1996, 24 515 (2).

dat er in Nederland (nog steeds) armoede voorkomt, en worden beleidsvoornemens gepresenteerd om hier verbetering in te brengen.

2.1 Een politiek signaal

Het grote politieke belang van de nota ligt in de constatering dat armoede nog steeds bestaat, en dat (onder meer) de overheid de taak heeft hier iets aan te doen. Ook wordt erkend dat personen die tot een aantal risicogroepen behoren een grotere kans op armoede hebben dan anderen; met andere woorden, het verschijnsel armoede is niet (alleen) te wijten aan persoonsgebonden factoren. Verder wordt impliciet erkend dat de bijstandsnorm, het bedrag waar in principe iedereen recht op heeft en dat altijd geacht werd voldoende te zijn om in het levensonderhoud te voorzien, niet in alle gevallen toereikend is.

Materiële armoede en sociale uitsluiting worden als twee zijden van dezelfde munt gezien. Het gaat in Nederland niet om armoede in absolute zin, maar om 'stille armoede' en sociaal isolement; het ontbreken van sociaal en economisch perspectief.

2.2 Beleidsvoornemens

In de nota worden vier groepen van beleidsvoornemens genoemd: bevordering van participatie (betaald werk), inkomensondersteuning, beperken van vaste lasten en terugdringen van niet-gebruik van voorzieningen. Niet alle voorgestelde maatregelen zijn relevant voor gemeenten; hieronder worden kort de punten besproken die voor gemeenten van belang zijn.

Bevordering van participatie

Onder het motto 'werk, werk en nog eens werk' wordt er naar gestreefd de *arbeidsparticipatie* zoveel mogelijk te verhogen. De beste manier om aan armoede te ontsnappen is vaak het vinden van een betaalde baan. Niet iedereen is hiertoe zelf in staat. Het uitgebreide instrumentarium dat mensen met subsidie aan het werk moet helpen (JWG, KWA/WEP, banenpool, melkertbanen) moet uiteindelijk worden gestroomlijnd, met een grotere rol voor de gemeenten. Hoe dit vorm zal krijgen is nog onduidelijk. Hierop wordt in de nota verder niet ingegaan.

Concreter is de nieuwe subsidieregeling voor extra *kinderopvang*, die het voor alleenstaande ouders gemakkelijker moet maken weer aan het werk te gaan. Hiervoor wordt structureel f85 miljoen beschikbaar gesteld, afkomstig uit het budget van de algemene bijstand. Dit is tevens het enige geldbedrag dat de gemeenten in het kader van de armoedenota tegemoet kunnen zien. De rest worden zij geacht te bekostigen uit andere middelen, waaronder het 'fictieve budget' dat de minister ziet in de onderuitputting van het budget voor de bijzondere bijstand.

De vroegere *vrijlatingsbepaling* in de Algemene bijstandswet, die per 1 oktober 1994 naar de gemeenten is gedecentraliseerd, wordt weer ingevoerd voor bijstandstrekkers die zich niet beschikbaar hoeven te houden voor de arbeidsmarkt. Dit zijn werklozen van 57,5 jaar en ouder en alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar.

Verder is van belang dat gemeenten kunnen gaan experimenteren met het toelaten

van *onbetaalde activiteiten* met behoud van (bijstands)uitkering. Ook is het mogelijk niet-betaalde activiteiten, die een verdere verslechtering van de kans op werk voorkomen, te belonen met een *premie*.

Inkomensondersteuning

Wellicht de meest principiële verandering voor gemeenten is dat in de toekomst *categoriale inkomensondersteuning* zal worden toegestaan. Tot nu toe was het niet mogelijk om aan groepen die in soortgelijke omstandigheden verkeerden toeslagen of kortingen te verlenen. Het Rijk stond er op dat ieder geval individueel werd getoetst. De Algemene bijstandswet zal nu worden aangepast om categoriale verstrekking van bijzondere bijstand mogelijk te maken. In de nota worden drie voorbeelden genoemd: de kosten in verband met verhuizing naar een bejaardentehuis, bijzondere uitgaven in verband met opgroeiende kinderen en de aanschaf van duurzame gebruiksgoederen. Ook in het kader van het overige gemeentelijke minimabeleid² zullen categoriale maatregelen worden toegestaan.

Er worden drie randvoorwaarden genoemd waaraan categoriale voorzieningen moeten voldoen:

- De doelgroep moet onafhankelijk zijn van de inkomensbron. Naast uitkeringsontvangers moeten dus ook werkenden een beroep kunnen doen op de gemeentelijke voorzieningen.
- De voorziening moet ook open staan voor personen buiten de doelgroep, als uit individuele toetsing blijkt dat zij voor het overige in vergelijkbare omstandigheden verkeren.
- Voorzieningen moeten zijn gericht op het bestrijden van kosten. Ongerichte inkomenssuppleties zijn niet toegestaan.

Beperking vaste lasten, bevorderen rondkomen

Onder deze noemer wordt het gemeentelijke *kwijscheldingsbeleid* verruimd. De eerste stap, de verhoging van de maximale norm voor de kosten van bestaan tot 95%, is reeds gezet. Per 1 januari 1997 is zal deze norm verder worden verhoogd tot 100% van de bijstandsnorm.

Verder wordt het gemakkelijker gemaakt problematische schulden te saneren, ook wanneer deze het gevolg zijn van fraude.

Terugdringen van niet-gebruik van voorzieningen

Bij alle voorzieningen voor minimumhuishoudens is sprake van een aanzienlijk niet-gebruik. Het kabinet wil dat dit niet-gebruik wordt teruggedrongen. Veel concrete maatregelen worden in dit verband echter niet aangekondigd. Gemeenten wordt aanbevolen om de informatie die wordt verzameld om bijstandsaanvragen te beoordelen tevens te gebruiken om na te gaan voor welke andere voorzieningen

² In de stukken van het ministerie van SZW wordt een onderscheid gemaakt tussen gemeentelijk minimabeleid en de bijzondere bijstand. In dit rapport wordt de bijzondere bijstand, die immers naar de gemeenten is gedecentraliseerd, tot het gemeentelijke minimabeleid gerekend.

iemand in aanmerking komt. Verder zal een voorlichtingsmodel worden ontwikkeld, dat gemeenten kunnen gebruiken om minimavoorzieningen meer bekendheid te geven.

2.3 Financiering

Met de financiering van de in de nota voorgestelde maatregelen is f302 miljoen gemoeid.³ Dit geld is echter grotendeels bestemd voor belastingmaatregelen (ouderenaftrek, f136 miljoen), huursubsidie (aanpassing alleenstaandentabel en verlaging huurlasten in groiekernen; f66 miljoen) en dak- en thuislozen (capaciteitsuitbreiding). Voor gemeenten komt slechts f85 miljoen beschikbaar voor een nieuwe subsidieregeling voor extra kinderopvang (zie boven). Hiernaast worden gemeenten geacht gelden te benutten die voor de bijzondere bijstand waren bestemd maar niet zijn uitgegeven. Dit 'fictieve budget' wordt door de minister op f150 miljoen geraamd. Voor gemeenten ligt het belang van de armoedenota dan ook met name in de verruiming van de wettelijke mogelijkheden om het beleid vorm te geven. Veel extra middelen moeten niet worden verwacht.⁴

2.4 Conclusie

Het grote nieuws voor gemeenten is dus dat categoriaal beleid (onder voorwaarden) wordt toegestaan, en dat gemeenten een ruimer kwijtscheldingsbeleid mogen voeren. Nieuwe financiële middelen moeten (behalve voor kinderopvang) niet worden verwacht.

3 Invoering

De Armoedenota bevat slechts voornemens, die niet onmiddellijk van kracht zijn. Via de volgende regelingen worden zij in beleid omgezet.

3.1 Verruiming kwijtscheldingsbeleid

Het kwijtscheldingsbeleid is met terugwerkende kracht tot 1 januari 1995 verruimd door het toestaan van de 95%-norm voor de kosten van bestaan.⁵ Uit de evaluatie van deze maatregel blijkt dat veel gemeenten van de geboden verruimingsmogelijkheid gebruik hebben gemaakt (70%) of dat nog gaat doen

³ In 1997. In 1998 komt hier nog f144 miljoen bij.

⁴ Wel is het zo dat bij korting op landelijke voorzieningen het betreffende departement is gehouden om via het Gemeentefonds compensatie te verlenen voor de daaruit naar verwachting voortvloeiende extra bijzondere bijstandslasten voor de gemeenten.

⁵ Staatscourant 1996, nr. 98, blz. 11.

(16%).⁶ De gedeerde belastinginkomsten blijven beperkt (0,8% van de landelijke opbrengst), zodat de tariefstijging die nodig is om de inkomstenverliezen te dekken meestal niet meer dan 1 à 2% bedraagt.⁷ Op grond van deze onderzoeksresultaten heeft het kabinet besloten dat een verdergaande verruiming gewenst is, en dat per 1 januari 1997 de 100%-norm wordt toegestaan.⁸ Dit zal worden vastgelegd in een ministeriële regeling.

3.2 Nieuwe circulaire Gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid

Op 6 juni 1996 verscheen de nieuwe circulaire 'Gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid', die geldig is van 1 juni 1996 tot 1 juni 2000. Deze circulaire vervangt de circulaire 'Gemeentelijk minimabeleid' van 15 mei 1992. In vergelijking met zijn voorganger is de nieuwe circulaire een toonbeeld van beknoptheid en eenvoud. Waar de oude circulaire 11 pagina's nodig had om (vooral) op te sommen wat allemaal verboden was, volstaat de nieuwe circulaire met drie bladzijden waarin wordt uiteengezet dat categoriaal inkomensondersteuningsbeleid thans onder drie voorwaarden wordt toegestaan. Deze voorwaarden waren al vermeld in de Armoedenota, en zijn hierboven dus al genoemd (paragraaf 2.2). Deze regels zijn op dit moment al van toepassing. Hoe ze in de praktijk zullen uitwerken, en wat er nu *precies* wel en niet zal worden toegestaan, moet echter nog worden afgewacht.

3.3 Wijziging Algemene bijstandswet

Op 13 juni 1996 is het wetsvoorstel 'Wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting' aan de Tweede Kamer voorgelegd.⁹ Hierin worden de volgende zaken geregeld.

- 1 Bijzondere bijstand mag categoriaal worden verstrekt. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als bij de categoriale verstrekking in het kader van het overige gemeentelijke minimabeleid.
- 2 De afstemming tussen bijzondere bijstand en andere ('voorliggende') voorzieningen wordt verduidelijkt. Volgens de wet mag bijzondere bijstand niet worden verstrekt voor kosten die uitdrukkelijk buiten de werkingssfeer van een voorliggende voorziening zijn gelaten. Volgens het kabinet wordt deze voorwaarde thans in sommige gemeenten te strak geïnterpreteerd, waardoor voor de bestrijding van noodzakelijke kosten geen bijzondere bijstand wordt verleend.
- 3 Er komt een subsidieregeling voor kinderopvang voor alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering. De gemeente krijgt bovendien de mogelijkheid om deze

⁶ N.E.T. Nieboer, E. Smid en C. Van der Werf, *Kwijtscheldingsbeleid van gemeenten en waterschappen*, Leiden, Research voor Beleid, mei 1996.

⁷ In afzonderlijke gemeenten kan dit meer zijn.

⁸ Tweede Kamer, 24 158 (12), 1 juli 1996.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 772 (2).

regeling open te stellen voor alleenstaande ouders met een andere uitkering waarvan de hoogte de bijstandsnorm niet te boven gaat.

4 De centrale vrijlatingsregeling wordt opnieuw ingevoerd voor werklozen van 57,5 jaar en ouder en voor alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar.

Naar verwachting wordt de nieuwe bijstandswet niet voor begin 1997 van kracht. Gedurende de parlementaire behandeling kan er bovendien nog het een en ander worden gewijzigd.

Vooruitlopen op de nieuwe regels wordt door Den Haag niet geaccepteerd, zoals blijkt uit het voorbeeld van Alphen aan den Rijn.¹⁰ De nieuwe regels zullen niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd. Op dit moment is categoriaal beleid dus alleen toegestaan voor het overige gemeentelijke minimabeleid (op grond van de circulaire Gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid).

3.4 Conclusie

Op dit moment is het gemeenten al toegestaan bij het kwijtscheldingsbeleid de 95%-norm te hanteren en om inkomensondersteunende regelingen in te voeren voor groepen personen. Dit laatste geldt echter nog niet voor de bijzondere bijstand (op zijn vroegst begin 1997). Vanaf 1 januari 1997 mag bij het kwijtscheldingsbeleid de 100%-norm worden gehanteerd.

4 Bestaand minimabeleid in de gemeente Delfzijl

Alvorens in te gaan op mogelijk nieuw beleid is het goed om globaal de uitgangssituatie in kaart te brengen. Ook wordt een vergelijking gemaakt met de situatie in enkele andere gemeenten.

4.1 Minimabeleid in Delfzijl

Het aantal huishoudens met een minimuminkomen kan globaal op 2400 worden geschat (bijlage 1). Tabel 1 geeft een overzicht van de uitgaven aan de verschillende vormen van minimabeleid in de gemeente, en van het aantal ontvangers. In 1995 werd in totaal ruim zes ton uitgegeven. Zeventig procent hiervan liep via de bijzondere bijstand, 19% via het kwijtscheldingsbeleid en 11% via het Stimuleringsfonds.

De *bijzondere bijstand* bereikt de meeste huishoudens (bijna 700, ongeveer 30% van alle minimumhuishoudens) en levert elk ontvangend huishouden bovendien het meeste op (gemiddeld f618).

Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen wordt aan ongeveer 225

¹⁰ De gemeente Alphen aan den Rijn wilde iedereen met een inkomen op het minimum of daar net iets boven via de bijzondere bijstand f50 (alleenstaanden) of f75 geven om de hogere gasrekening te compenseren die het gevolg was van de strenge winter. Minister Melkert liet echter weten dat dit niet is toegestaan: in alle gevallen moet individueel worden getoetst of de gasrekening inderdaad hoger is geweest. Zie Binnenlands Bestuur, 28 juni 1996.

huishoudens verleend; dat is bijna een op de tien minimumhuishoudens. Het aantal kwijtscheldingen van OZB is niet precies gelijk aan het aantal kwijtscheldingen voor afvalstoffenheffing/rioolrecht/hondenbelasting (gecombineerde aanslag), omdat na kwijtschelding van de ene aanslag soms voldoende betalingscapaciteit over is om de andere aanslag te voldoen. Gemiddeld wordt f164 aan OZB kwijtgescholden en f359 aan de overige heffingen. De gemeente hanteert de 90%-norm voor de kosten van bestaan; van de verruimingsmogelijkheid is op dit moment nog geen gebruik gemaakt.

Tabel 1 Uitgaven en ontvangers gemeentelijk minimabeleid Delfzijl, 1995 (bedragen in gulden)

	Uitgaven	Aantal ontvangers	Gemiddeld bedrag	Bereikte minima (%)	Bedrag per min.huish.
Stimuleringsfonds	67.900	457	149	19	28
Kwijtschelding OZB	36.700	224	164	9	15
Kwijtsch. overige heffingen ^a	81.400	227	359	9	34
Bijzondere bijstand	430.500	697	618	29	178
Totaal	616.500				255

a Gecombineerde aanslag afvalstoffenheffing, rioolrecht en hondenbelasting.
Bron: opgaven gemeentelijke administratie.

Ongeveer één op de vijf minimumhuishoudens, ruim 450 stuks, ontvangt een bijdrage uit het *Stimuleringsfonds*.¹¹ Uit dit fonds wordt 50% vergoed van de kosten van bijvoorbeeld een abonnement op de bibliotheek of het zwembad, of een lidmaatschap van culturele- of sportverenigingen. De gemiddelde vergoeding bedraagt f150.

Hoeveel huishoudens in totaal van één of andere vorm van minimabeleid profiteren is niet bekend, omdat huishoudens van meer dan een regeling tegelijk gebruik kunnen maken. De cijfers in tabel 1 (tweede kolom) kunnen dus niet zomaar worden opgeteld. Het totaal ligt ergens tussen de 700 (bij maximale overlap) en de 1380 (alleen overlap bij de twee kwijtscheldingsmogelijkheden). Dit betekent dat tenminste 43% van de minimumhuishoudens *geen* gebruik maakt van een van deze regelingen; dit percentage kan oplopen tot maximaal 71%.¹² Het gemiddelde minimumhuishouden profiteert voor ongeveer f250 van het gemeentelijke minimabeleid.¹³

¹¹ Huishoudens met een inkomen tot 10% boven de bijstandsnorm komen voor dit fonds in aanmerking.

¹² Tussen de 700 (29%) en de 1380 (57%) van de 2415 minima profiteert van een vorm van minimabeleid.

¹³ Ontvangers en niet-ontvangers samen.

4.2 Vergelijking met andere gemeenten

Om een indruk te geven van de positie die Delfzijl inneemt wat betreft uitgaven aan minimabeleid wordt in tabel 2 een vergelijking gepresenteerd met zes andere gemeenten waarvoor gegevens beschikbaar zijn. Deze gemeenten zijn niet representatief voor de rest van Nederland; de vergelijking dient ter illustratie van de verschillende accenten die er binnen het gemeentelijke minimabeleid kunnen worden gelegd.

De cijfers betreffende de andere gemeenten hebben betrekking op 1994 (recentere gegevens zijn niet beschikbaar), die voor Delfzijl op 1995. Delfzijl is het beste te vergelijken met Zutphen en Brunssum, omdat het aantal inwoners en het aandeel bijstandsontvangers in de bevolking (een indicatie voor het aantal minima) in deze gemeenten ongeveer even hoog is.

Het gemiddelde bedrag per bijstandsontvanger dat Delfzijl uitgeeft aan minimabeleid (f460) doet alleen onder voor dat van Zutphen (f490) en Leeuwarden (f465); in de andere gemeenten is het lager. Gemeten per inwoner behoort Delfzijl met f20 tot de middenmoot. Over het algemeen lijken minimumhuishoudens in Delfzijl niet slecht af te zijn.

Tabel 2 Uitgaven aan minimabeleid^a in zeven gemeenten, 1994

	Inwoners (1000)	% Inwoners in bijstand ^b	Uitgaven (f 1000)	Uitgaven per inw.	Uitgaven p.bijstandontv.
Groningen	171	8.8	5100	30	340
Leeuwarden	87	6.7	2740	31	465
Assen	52	3.7	840	16	435
Zutphen	31	4.9	760	24	490
Delfzijl (1995)	31	4.4	620	20	460
Brunssum	30	4.2	540	18	425
Bedum	10	1.8	50	5	270
Gemiddeld ^c	59	4.9	1520	21	410

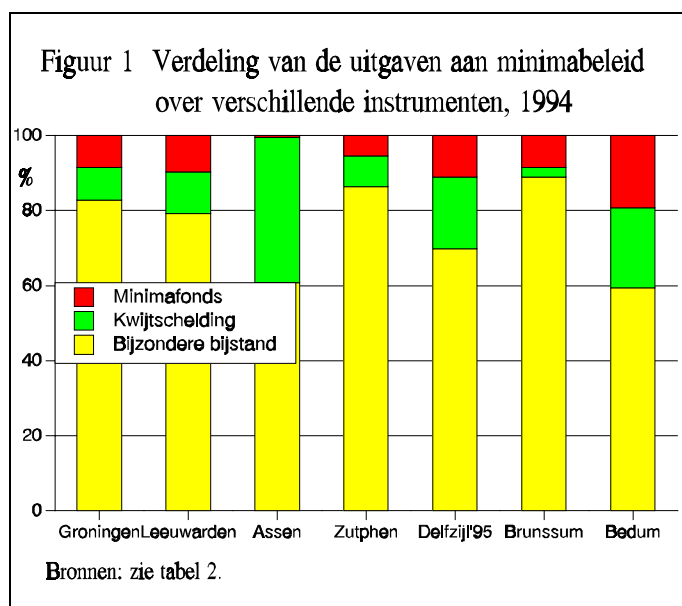
a Bijzondere bijstand, kwijtscheldingsbeleid en minimafonds.

b ABW, Rww, BZ, IOAW, IOAZ.

c Ongewogen.

Bron: Delfzijl: zie elders in dit rapport; Groningen: M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid*, COELO, Groningen, 1996; andere gemeenten: L. Kroon, *Minimabelangen gemeentelijk gewogen*, FNV/SoZaWe Rotterdam, 1995.

Figuur 1 laat zien dat de bijzondere bijstand in de onderzochte gemeenten verreweg de belangrijkste component is van het minimabeleid, goed voor 60-90% van de uitgaven. Het aandeel van het kwijtscheldingsbeleid varieert van 3% (Brunssum) tot 39% (Assen), en dat van het minimafonds van 0,5% (Assen) tot 19% (Bedum). Delfzijl geeft naar verhouding een groot deel van het minimabudget uit aan kwijtschelding; dit gaat ten koste van de bijzondere bijstand.



De heffingen waarvoor in Delfzijl kwijtschelding kan worden verleend vallen (met uitzondering van de hondenbelasting) ook in andere gemeenten vaak onder het kwijtscheldingsbeleid (tabel 3). De 90%-norm voor de kosten van bestaan die Delfzijl hanteert bij het kwijtscheldingsbeleid is in andere gemeenten echter minder gebruikelijk: in 1996 geldt deze norm in 14% van de gemeenten (82% zit op 95%, de rest op 80% of 92,5%).¹⁴ De situatie die is weergegeven in figuur 1 is daarom vermoedelijk niet meer up-to-

date: doordat de meeste gemeenten inmiddels de 95%-norm hanteren komen meer mensen voor kwijtschelding in aanmerking en zal een groter bedrag worden kwijtgescholden. Vergelijkbare cijfers voor 1996 zijn echter niet voorhanden. Wel lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat Delfzijl een relatief beperkte groep een relatief groot bedrag kwijtscheldt.

Tabel 3 Aandeel gemeenten waar kwijtschelding mogelijk is, 1996 (percentage van het aantal gemeenten dat de betreffende heffing kent)

OZB eigenaren	75%
OZB gebruikers	99%
Afvalstoffenheffing	96%
Rioolrecht	85%
Hondenbelasting	49%

Bron: N.E.T. Nieboer, E. Smid en C. van der Werf, *Kwijtscheldingsbeleid van gemeenten en waterschappen*, Research voor Beleid, Leiden, 1996. De cijfers zijn gebaseerd op steekproefonderzoek; n=475.

5 Mogelijke doelstellingen gemeentelijk beleid

Voordat we ingaan op concrete beleidsopties voor de gemeente Delfzijl kijken we op welke groepen het armoedebeleid zich vooral zou kunnen richten.

5.1 Risicogroepen

Uit verschillende onderzoeken is bekend waar vaak armoede voorkomt. Ook de

¹⁴ Gebaseerd op gegevens betreffende 457 gemeenten.

Armoedenota noemt, op basis van dergelijk onderzoek en signalen van maatschappelijke organisaties, een aantal groepen die een relatief hoge kans hebben om in armoede terecht te komen. Het gaat in hoofdzaak om de volgende risicogroepen:

1 Huishoudens met *hoge woonlasten*. Woonlasten (huur, energie en lokale heffingen) nemen een groot deel van een minimuminkomen in beslag (tot wel 40%), terwijl het erg moeilijk is om hierop substantieel te bezuinigen. Huishoudens met relatief hoge woonlasten hebben daarom een grote kans om financieel in de klem te komen.

2 Huishoudens die *langdurig op een uitkering zijn aangewezen*. In het begin is het soms nog mogelijk om in te teren op financiële reserves, maar na verloop van tijd is het financieel bijna niet meer op te brengen om zaken als koelkasten of wasmachines - vaak al enige tijd geleden aangeschaft - zo nodig te vervangen. Ook de sociale participatie dreigt verminderen door bezuinigingen op bijvoorbeeld de sportvereniging of de telefoon. Bovendien wordt de kans op schuldproblemen steeds groter.

3 *Eénoudergezinnen*, vaak met *vrouwen* aan het hoofd. Eén op de vijf minimumhuishoudens is een éénoudergezin.¹⁵ Twee van de drie éénoudergezinnen met een vrouw aan het hoofd en kinderen onder de 18 zit in de bijstand. Na een echtscheiding gaat de vrouw er financieel vaak flink op achteruit. De kans op betaald werk is klein, zodat vaak langdurige armoede optreedt. *Opgroeiende kinderen* brengen veel kosten met zich mee.

4 *Ouderen*. Een aanzienlijk deel van de minimumhuishoudens bestaat uit gepensioneerden.¹⁶ Lang niet iedereen heeft een aanvullend pensioen. Alleenstaande vrouwen vormen het leeuwedeel van deze risicogroep. De kans om via het vinden van een baan aan armoede te ontsnappen is niet groot. De overlap met groep 2 (langdurige minima) is dus groot.

5 *Etnische minderheden*. Onder deze groepen is de werkloosheid veel groter dan voor de bevolking als geheel. Velen zijn langdurig van een uitkering afhankelijk.

6 *Dak- en thuislozen*. Hiervan zijn er naar schatting 20.000, vooral in de grote steden.

Hoewel lang niet iedereen die tot de hier genoemde groepen arm is, is de kans hierop naar verhouding groot. Dat geldt nog meer voor huishoudens die tot meer dan één risicogroep behoren.

Resultaten van recent armoede-onderzoek (gepubliceerd na de Armoedenota) pleiten ervoor om de aandacht vooral te richten op *langdurige minima*.¹⁷ Het blijkt namelijk dat een groot deel van de minima er na korte tijd in slaagt het inkomen te verhogen en uit de armoede te ontsnappen. Voor iemand met een inkomen op

¹⁵ Zie de figuur in bijlage 1 van dit rapport.

¹⁶ In Delfzijl naar schatting 20%. Zie bijlage 1.

¹⁷ R. Muffels, H.J. Dirven en D. Fouarge, *Armoede, bestaansonzekerheid en relatieve deprivatie: rapport 1995. De ontwikkeling van armoede in Nederland met bijzondere aandacht voor de situatie van ouderen en werkenden*, Tilburg University Press, 1995.

bijstandsniveau is de kans om na een jaar nog steeds op het minimum te zitten 29%. De kans om drie jaar later nog steeds een minimuminkomen te hebben is echter slechts 2,5%. Vooral huishoudens die langdurig op een uitkering zijn aangevoerd ontsnappen moeilijk aan de armoede. In de periode 1985-1990 vond slechts 5% van de uitkeringsontvangers werk. Hoewel ook huishoudens die slechts kort arm zijn problemen hebben, is het wellicht beter om de schaarse financiële middelen die een gemeente heeft te gebruiken om huishoudens te steunen die langdurig arm zijn.

5.2 Mogelijke beleidsdoelstellingen

Uitgaande van bovenstaande risicogroepen zijn de volgende beleidsdoelstellingen denkbaar. Een uitputtende lijst is natuurlijk niet te geven; deze voorbeelden dienen om de gedachten te bepalen. Uiteraard is het aan de gemeenteraad om hierover te beslissen; het gaat hier immers om een *politieke* keuze.

1 *Beperking woonlasten*. Hiermee wordt de belangrijkste kostenpost voor minima aangepakt.

2 Financieel steunen van huishoudens die *langdurig op het minimum* zitten door voor deze groep de aanschaf van duurzame gebruiksgoederen mogelijk te maken en door uitgaven ten behoeve van sociale participatie te vergoeden.

3 Financieel steunen van *éénoudergezinnen* door een tegemoetkoming in de kosten van opgroeiende kinderen.

In het volgende hoofdstuk kijken we welke instrumenten de gemeente ter beschikking staan om deze doelstellingen indien gewenst te verwezenlijken.

6 Beleidsinstrumenten

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de nieuwe mogelijkheden voor gemeenten op het gebied van het minimabeleid: een ruimer kwijtscheldingsbeleid en categoriale inkomensondersteuning. Ook worden enkele al langer bestaande beleidsopties besproken die in de Armoedenota worden gepropageerd.

6.1 Kwijtscheldingsbeleid

Als de gemeente beperking van de woonlasten tot doelstelling van beleid zou kiezen, is verruiming van het kwijtscheldingsbeleid hiervoor een bruikbaar instrument. De gemeentelijke lasten zijn immers een onderdeel van de woonlasten.

Verruiming van het kwijtscheldingsbeleid kan in principe op drie manieren: 1) door voor meer gemeentelijke heffingen de mogelijkheid van kwijtschelding te introduceren, 2) door de norm voor de kosten van bestaan te verhogen, en 3) door het niet-gebruik van de kwijtscheldingsregeling te verkleinen.

Ad 1). In Delfzijl is al kwijtschelding mogelijk voor OZB, afvalstoffenheffing, rioolrecht en hondenbelasting. Uitbreiding van het aantal heffingen waarvoor kwijtschelding mogelijk is ligt dus niet voor de hand.

Ad 2). De gemeente hanteert op dit moment de 90%-norm voor de kosten van bestaan. De rijksregels laten een verruiming van het gevoerde beleid dus toe.

Ad 3). Uit het schaarse onderzoek dat beschikbaar is blijkt dat het niet-gebruik van kwijtscheldingsregelingen vaak aanzienlijk is. Vaak betreft het mensen die minder sociaal redzaam zijn.

Voorwaarden

De voorwaarden waarbinnen gemeenten kwijtschelding van belastingen en heffingen mogen verlenen zijn door het Rijk strak omschreven.¹⁸ De gemeenteraad heeft slechts de vrijheid te besluiten minder kwijt te schelden dan de rijksregels toestaan (bij afzonderlijk besluit), of zelfs in het geheel geen kwijtschelding te verlenen (zoals bijvoorbeeld het geval is in de gemeente Renkum).¹⁹ Gemeenten kunnen zelf bepalen welke gemeentelijke belastingen onder het kwijtscheldingsbeleid vallen. De bedragen die worden kwijtgescholden verschillen nogal tussen gemeenten. In een groep van 37 onderzochte gemeenten werd in 1994 gemiddeld f68 per bijstand-trekker kwijtgescholden; dit varieerde van f0 (Renkum) tot f533 (Purmerend).²⁰

Om na te gaan of iemand voor kwijtschelding in aanmerking komt, wordt eerst gekeken of er *vermogen* aanwezig is. Een inboedel en een auto met een maximale waarde van f3.000 elk, en een bescheiden geldbedrag ter bestrijding van de vaste lasten (en voor 65-plussers een geldbedrag van f5.000 per persoon) worden hierbij niet meegerekend. Is vermogen boven deze limieten aanwezig, dan kan geen kwijtschelding worden verleend. Dit betekent dat huizenbezitters pas voor kwijtschelding in aanmerking komen nadat zij hun huis hebben 'opgegeten'.

Is geen vermogen aanwezig, dan dient de *betalingscapaciteit* te worden vastgesteld. Is die ontoereikend, dan kan kwijtschelding worden verleend. Om de betalingscapaciteit vast te stellen wordt eerst het netto-besteedbare inkomen berekend: dit is het netto inkomen na aftrek van een aantal vaste lasten.²¹ Van het netto inkomen worden vervolgens de kosten van bestaan afgetrokken. Deze zijn onlangs door het Rijk vastgesteld op maximaal 95% van de relevante bijstandsnorm; dit is de bijstandsuitkering die de betrokkene gegeven zijn of haar omstandigheden zou kunnen ontvangen.

Is de aldus vastgestelde betalingscapaciteit positief, dan moet (zo nodig) 80% hiervan voor belastingbetaling worden opgeëist. De rest kan worden kwijtgeschol-

¹⁸ In de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Deze regels gelden ook voor kwijtschelding van waterschapsheffingen en heffingen krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

¹⁹ Gemeentewet, art. 255.

²⁰ L. Kroon, *op.cit.*, blz. 63.

²¹ Het inkomen omvat onder meer: inkomsten uit arbeid, sociale uitkeringen, kostgeld, kamerverhuur en alimentatie. Kinderbijslag valt er niet onder. Vaste lasten zijn de netto-woonlasten (huur of hypotheekrente na aftrek van huursubsidie of woonkostentoeslag), voor zover deze boven de minimale eigen bijdrage (f318 per maand) uitkomen; premies ziektekosten (voor zover al niet op het salaris ingehouden); betaalde belasting; alimentatie en aflossingen van leningen die zijn aangegaan om belastingbetalingen te doen. Zie Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, art. 14 en 15.

den. Is geen betalingscapaciteit aanwezig, dan kan de gehele belastingschuld worden kwijtgescholden.

Uit tabel B2 (zie bijlage 2) blijkt dat er in Delfzijl globaal 1.850 minimumhuishoudens zijn die niet over vermogen (bij voorbeeld spaargeld) beschikken. Deze huishoudens kunnen in principe voor kwijtschelding in aanmerking komen.

Vaste lasten

Voor minimumhuishoudens zonder vermogen kan worden berekend wanneer de betalingscapaciteit zo gering is dat zij voor kwijtschelding in aanmerking komen. Allereerst moeten daarvoor de vaste lasten worden berekend. Omdat de vaste lasten niet voor iedereen hetzelfde zijn, geeft tabel 4 hiervoor drie varianten. In de middenvariant is de (bruto) huur f100 hoger dan in de lage variant; bovendien is er sprake van een duurdere aanvullende verzekering tegen ziektekosten (zie toelichting onder tabel 4). In de hoge variant is de huur zo vastgesteld dat het maximale bedrag aan huursubsidie wordt ontvangen. Verder is de hoge variant gelijk aan de middenvariant.

De overige lasten betreffen de nominale ziekenfondspremies; deze liggen vast. De vaste lasten liggen in de hoge variant afhankelijk van het huishoudenstype f37 tot f141 per maand boven die in de lage variant. Dit verschil wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door hogere verzekeringspremies; de hogere huur wordt grotendeels gecompenseerd door een hoger bedrag aan huursubsidie.

In beide varianten is uitgegaan van woninghuur, omdat huiseigenaren in de meeste gevallen over te veel vermogen zullen beschikken om voor kwijtschelding in aanmerking te komen.²² Ook is afgezien van twee uitgavenposten die in principe wel tot de vaste lasten behoren: alimentatiebetalingen en aflossingen op leningen die zijn aangegaan om belastingschulden te voldoen. Het is moeilijk hiervoor bedragen in te vullen; in de praktijk komt dit type betalingen ook weinig voor. Alimentatiebetalingen zijn in beginsel gelimiteerd tot een bedrag van maximaal 70% van het inkomen (verminderd met een aantal vaste lasten), voor zover dit boven de bijstandsnorm uitkomt.²³ Huishoudens met een inkomen rond het sociale minimum zullen dus gewoonlijk geen alimentatielasten hebben.

²² Woningbezit komt onder de doelgroep zeer weinig voor. Volgens recent onderzoek beschikt nog geen 2% van de bijstandstrekkers over vermogen in de vorm van onroerend goed (G.J. Schep en Y.B. Bommeljé, *Een kwestie van geld. Over de financiële positie van cliënten van de sociale dienst*, VUGA, Den Haag, 1994, blz. 80-83).

²³ M. Pel (red.), 'Alimentatienormen', *Trema*, 1994, blz. 379-403.

Tabel 4 Vaste lasten van verschillende huishoudentypen in twee varianten (gulden per maand; afgerond)

Samenlevingsvorm Kinderen	(echt-)paar		Alleenstaand		Woningdeler
	0	1 of 2	0	1 of 2	0
<i>Lage variant:</i>					
+ bruto huur	500	500	500	500	250
— huursubsidie	165	165	165	165	0
— normbedrag	318	318	318	318	318
Huurlasten	17	17	17	17	0
Nominale premie ZFW	54	54	27	27	27
Aanvullende verz. RZG	9	9	4	4	4
Totaal lage variant	79	79	48	48	31
<i>Middenvariant:</i>					
+ bruto huur	600	600	600	600	300
— huursubsidie	250	250	250	250	0
— normbedrag	318	318	318	318	318
Huurlasten	32	32	32	32	0
Nominale premie ZFW	54	54	27	27	27
Aanvullende verz. RZG	57	65	29	36	29
Totaal middenvariant	143	150	87	95	56
<i>Hoge variant</i>					
+ bruto huur	795	795	795	795	400
— huursubsidie	375	375	375	375	70
— normbedrag	318	318	318	318	318
Huurlasten	102	102	102	102	12
Nominale premie ZFW	54	54	27	27	27
Aanvullende verz. RZG	57	65	29	36	29
Totaal hoge variant	213	221	158	165	68
Verskil hoog-laag	134	141	110	117	37

Cijfers voor 1996. Huur: aanname. Huursubsidie (exc. kindertoeslag): uit tabellen voor 1996/1997 (VROM). Nominale premie ZFW f27,10 per volwassene per maand (RZG); aanvullende verzekering RZG: lage variant (AV) f4,25 per volwassene, hoge variant (AV+ en tandarts) f28,50 per volwassene en f3,75 per kind (uitgegaan wordt hier van twee kinderen).²⁴

Betalingscapaciteit bij de 90%-norm

²⁴ Slechts 6,3% van de ziekenfondsverzekerden heeft geen aanvullende verzekering (bron: telefoongesprek met mevr. J. Kooi, RZG, d.d. 28 februari 1996). Daarom wordt in de lage variant uitgegaan van een beperkte aanvullende verzekering, de zogenaamde AV. In de hoge variant gaan we uit van zowel een meer uitgebreide aanvullende dekking (AV+) als een tandartsverzekering.

Uitgaande van de aldus berekende vaste lasten kan nu de betalingscapaciteit worden bepaald van verschillende huishoudenstypen met een inkomen rond het minimumniveau (tabel 5). Hierbij is voornamelijk uitgegaan van de 90%-norm. Na aftrek van de vaste lasten en de kosten van bestaan (90% van bijstandsnorm) blijft in de lage variant per maand tussen de f89 (alleenstaande bijstandsontvanger) en f148 (minimumloner) over; dit is de betalingscapaciteit. Alleen bij de woningdeler is geen betalingscapaciteit aanwezig. Wordt echter uitgegaan van hogere vaste lasten (middenvariant), dan krimpt de betalingscapaciteit tot f49 (alleenstaande in de bijstand) à f81 (éénoudergezin in de bijstand). In de hoge variant hebben alleen éénoudergezinnen en minimumloners nog een (lage) positieve betalingscapaciteit. In de lage variant komen de voorbeeld-huishoudens, met uitzondering van de woningdeler, zelfs niet voor gedeeltelijke kwijtschelding in aanmerking: 80% van de jaarlijkse betalingscapaciteit ligt in alle gevallen ruim boven het bedrag aan gemeentelijk belastingen en heffingen. In de middenvariant kan hooguit gedeeltelijke kwijtschelding plaatsvinden. In de hoge variant daarentegen komt iedereen voor kwijtschelding in aanmerking (geheel of gedeeltelijk).

Tabel 5 Betalingscapaciteit bij toepassing van de 90%-norm (afgerond; guldens per maand)

Inkomensvorm: Samenlevingsvorm: Kinderen:	-----Bijstandsuitkering-----				AOW Minimumloon	
	(echt)paar	Alleenst.	Alleenst.	Woningdeler	Alleenst.	(echt)paar
	0	2	0	0	0	2
<i>Lage variant</i>						
Inkomsten	1954	1758	1368	1172	1379	1986
Vaste lasten	79	48	48	31	48	79
Netto besteedbaar inkomen	1874	1710	1319	1141	1331	1907
Kosten van bestaan ^b	1758	1582	1231	1231	1231	1758
Betalingscapaciteit	116	128	89	-90	100	148
idem, per jaar	1391	1533	1064	-1080	1204	1781
80% hiervan (opeisbaar)	1113	1226	851	-864	963	1425
Gem. belastingen/heffingen ^a	776	776	706	388	706	776
Kwijtschelding	0	0	0	388	0	0
<i>Middenvariant</i>						
Inkomsten	1954	1758	1368	1172	1379	1986
Vaste lasten	143	95	87	56	87	150
Netto besteedbaar inkomen	1811	1663	1280	1117	1292	1836
Kosten van bestaan ^b	1758	1582	1231	1231	1231	1758
Betalingscapaciteit	52	81	49	-114	61	77
idem, per jaar	629	972	593	-1371	733	292
80% hiervan (opeisbaar)	503	777	474	-1096	586	743
Gem. belastingen/heffingen ^a	776	776	706	388	706	776
Kwijtschelding	273	0	232	388	120	33
<i>Hoge variant</i>						
Inkomsten	1954	1758	1368	1172	1379	1986
Vaste lasten	213	165	158	68	158	221
Netto besteedbaar inkomen	1740	1593	1210	1105	1222	1765
Kosten van bestaan ^b	1758	1582	1231	1231	1231	1758
Betalingscapaciteit	-18	11	-21	-126	-9	7
idem, per jaar	-214	129	-250	-1515	-110	86
80% hiervan (opeisbaar)	-171	103	-200	-1212	-88	69
Gem. belastingen/heffingen ^a	776	776	706	388	706	776
Kwijtschelding	776	673	706	388	706	707

a) OZB, rioolrecht en afvalstoffenheffing. Uitgaande van een huurwoning met een economische waarde van f110.000.

b) In Delfzijl gesteld op 90% van de relevante bijstandsnorm.

Bron: vaste lasten: tabel 4; normbedrag bijstand geldend per 1 juli 1996 voor nieuwe gevallen.

In welke mate de verschillende varianten in Delfzijl voorkomen is niet bekend. Het aantal huishoudens dat onder de 90%-norm voor kwijtschelding in aanmerking komt is dus niet precies te schatten.

Betalingscapaciteit bij de 95%- en de 100%-norm

Tabel 6 laat zien wat er gebeurt met de betalingscapaciteit van huishoudens met een minimuminkomen, wanneer de 90%-norm wordt verhoogd tot 95% of 100%. Toepassing van de 95%-norm leidt zelfs in de lage variant voor vaste lasten tot onvoldoende betalingscapaciteit om de gemeentelijke belastingaanslag geheel te voldoen. In de middenvariant en in de hoge variant komen alle voorbeeldhuishoudens voor volledige kwijtschelding in aanmerking.

Bedacht moet echter worden dat de inkomens in de geraamde doelgroep van 1850 huishoudens (tabel B2) maximaal circa 5% boven het relevante minimumbedrag liggen (zie ook de toelichting onder figuur B1, bijlage 1). Bij de 95%-norm komt dus niet iedereen voor kwijtschelding in aanmerking. Hoeveel huishoudens uit de doelgroep een inkomen boven de bijstandsnorm hebben is niet te zeggen. Tot de groep van 'minimum-plussers' kunnen zelfs bijstandstrekkers behoren.²⁵ Het lijkt echter hoogst onwaarschijnlijk, dat meer dan de helft boven het sociale minimum zou zitten. Invoering van de 95%-norm zou er dus toe kunnen leiden dat zo'n duizend huishoudens voor kwijtschelding in aanmerking komen (vier keer zoveel als nu, zie tabel 1). Onder de 100%-norm komt vrijwel de gehele doelgroep van 1850 voor kwijtschelding in aanmerking. Niet iedereen zal dit echter aanvragen. Daarom is niet precies te voorspellen wat de inkomstenderving voor de gemeente zou zijn. Wel is duidelijk dat de kosten (in 1995 f118.000, zie tabel 1) kunnen verveelvoudigen.

Tabel 6 Betalingscapaciteit bij toepassing van de 90%, 95% en 100%-norm in drie varianten (afgerond; guldens per jaar; 80% hiervan is opeisbaar)

Inkomensvorm: Samenlevingsvorm: Kinderen:	-----Bijstandsuitkering-----				AOW Minimumloon	
	(echt)paar	Alleenst.	Alleenst.	Woningdeler	Alleenst.	(echt)paar
	0	2	0	0	0	2
<i>Lage variant</i>						
90%	1391	1533	1064	-1080	1204	1781
95%	219	478	243	-1900	383	609
100%	-953	-577	-577	-2720	-437	-563
<i>Middenvariant</i>						
90%	629	972	593	-1371	733	292
95%	-543	-83	-228	-2191	-87	-243
100%	-1715	-1138	-1048	-3012	-908	-1415
<i>Hoge variant</i>						
90%	-214	129	-250	-1515	-110	86
95%	-1386	-926	-1071	-2335	-931	-1086
100%	-2558	-1981	-1891	-3156	-1751	-2259

Bronnen: zie tabellen 4 en 5.

²⁵ Bij deeltijdwerk kan een premie van maximaal f 274 per maand worden ontvangen.

6.2 Categorieaal beleid

Indien de gemeente *langdurige minima en/of éénooudergezinnen* zou willen steunen, dan kan dit door categoriale regelingen.²⁶ Natuurlijk konden deze groepen zo nodig altijd al een beroep doen op de bijzondere bijstand, maar de individuele toetsing die daarbij nodig was veroorzaakt hoge uitvoeringskosten, en is bovendien allesbehalve gebruiksvriendelijk. Het niet-gebruik van deze regeling is dan ook groot. Door afgebakende groepen voor steun in aanmerking te laten komen kunnen deze bezwaren worden ondervangen. Bovendien kunnen zo de - vaak aanzienlijke - uitvoeringskosten worden verminderd.

Categoriale inkomensondersteuning is alleen toegestaan voor de bestrijding van specifieke kosten. Ongerichte steun laat het kabinet niet toe. Gezien de aard van de doelgroepen liggen de kosten van *opgroeïende kinderen, duurzame gebruiksgoederen en sociale participatie* voor de hand (zie hoofdstuk 4).

Criteria

Een van de voorwaarden voor categoriaal beleid is dat werknemers niet mogen worden uitgesloten. Dat zou uitkeringsontvangers er maar van weerhouden een baan te zoeken. Het is dus niet mogelijk om als criterium voor steun uit te gaan van het aantal jaren dat iemand al van een minimumuitkering afhankelijk is (bijvoorbeeld: iedereen die x jaar in de bijstand zit ontvangt bedrag y). Wel kan het langdurig aangewezen zijn op een *minimuminkomen* een criterium zijn. Er hoeft dan niet te worden nagegaan of iedereen uit deze groep daadwerkelijk hoge kosten heeft in verband met sociale participatie of duurzame gebruiksgoederen. De individuele toetsing blijft dus beperkt tot het ontvangen (huishoudens)inkomen. Ook bij éénooudergezinnen met een minimuminkomen mag er van worden uitgegaan dat opgroeïende kinderen onvermijdelijk kosten met zich meebrengen; dit hoeft niet meer individueel te worden getoetst.

Vormgeving en kosten

Aangezien de financiële middelen niet onbeperkt zijn moet bij de vormgeving ook aan de kosten worden gedacht. Zo is bijvoorbeeld het criterium 'x jaar afhankelijk van een minimuminkomen' direct van invloed op de omvang van de doelgroep en dus op de kosten. Op basis van landelijke cijfers kan een indruk worden verkregen van de grootte van de doelgroep en van de kosten bij verschillende criteria. Enkele rekenvoorbeelden kunnen dit verduidelijken.

Uit tabel 7 blijkt dat van de huishoudens met een minimuminkomen ongeveer 14% drie jaar of langer op het bestaansminimum zit. Als in Delfzijl dezelfde verhouding geldt, zou dit voor de gemeente neerkomen op ongeveer 340 huishoudens.²⁷ Als deze huishoudens f500 zouden kunnen ontvangen als bijdrage in de aanschaf van

²⁶ Voor zover het de bijzondere bijstand betreft moet worden gewacht tot de wijzigingen van kracht zijn. Zie paragraaf 3.3.

²⁷ Vermoedelijk iets meer, omdat Delfzijl naar verhouding veel bijstandstrekkingen heeft.

duurzame gebruiksgoederen en sociale participatie, komen de jaarlijkse kosten op f170.000. Natuurlijk is dit maar een schatting; zo is het de vraag of elk huishouden zich voor een dergelijke regeling zou aanmelden. Verwacht mag echter worden dat het niet-gebruik van zo'n categoriale regeling kleiner zal zijn dan nu bij de bijzondere bijstand het geval is. Men hoeft immers alleen aan te tonen dat men drie jaar van een minimuminkomen heeft geleefd, terwijl op dit moment ook de gemaakte kosten moeten worden verantwoord. Bovendien kan een groot deel van de langdurige minima via de bijstandsadministratie worden opgespoord en automatisch voor de nieuwe regeling in aanmerking komen.

In plaats van het sociale minimum (de bijstandsnorm) zou ook een iets hoger bedrag als uitgangspunt kunnen worden genomen, bijvoorbeeld 105 of 110% hiervan. Immers, huishoudens die binnen drie jaar hun inkomen tot boven de bijstandsnorm weten te verhogen zijn daarmee nog niet direct welvarend. Vaak is de vooruitgang bescheiden. Uit CBS-cijfers blijkt dat van de huishoudens met een inkomen tot 112% van de bijstandsnorm 46% al 4 jaar of langer tot deze groep behoort.²⁸

Tabel 7 De kans om na verloop van tijd nog steeds op een minimuminkomen te zijn aangewezen (cumulatief)

Tijdstip	na 1 jaar	na 2 jaar	na 3 jaar	na 4 jaar
Kans	29%	14%	2,5%	±0%

Bron: Muffels *et al.*, 1995, blz. 36.

Landelijk bestaat ongeveer twintig procent van de minimumhuishoudens uit eenoudergezinnen.²⁹ Voor Delfzijl komt dat neer op naar schatting 480 huishoudens. Hoeveel kinderen deze huishoudens hebben is niet bekend. Uitgaande van een bedrag van f250 per huishouden als bijdrage in de kosten van opgroeiende kinderen belopen de kosten naar schatting f120.000, als tenminste iedereen daadwerkelijk van deze regeling gebruik zou maken.

6.3 Al langer bestaande beleidsopties

De Armoedenota komt niet alleen met nieuwe beleidsmogelijkheden, er worden ook enkele reeds bestaande mogelijkheden aangeprezen.

Bestrijding niet-gebruik

Uit diverse onderzoeken blijkt steeds weer dat een groot deel van de rechthebbenden geen gebruik maakt van voorzieningen als bijzondere bijstand en kwijtschel-

²⁸ *Sociale en Culturele Verkenningen 1996*, SCP, Rijswijk, 1996, blz. 86.

²⁹ Zie de figuur in bijlage 1.

dingsregelingen.³⁰ In paragraaf 4.1 zagen we dat 40-70% van de minimumhuishoudens in Delfzijl niet wordt bereikt door het gemeentelijk minimabeleid. Dit beperkt de doeltreffendheid van het gemeentelijke minimabeleid. Voor niet-gebruik zijn tal van redenen, zoals onbekendheid met de mogelijkheden, geringe sociale redzaamheid, schaamte of een afkeer van ondoorgroondelijke procedures. Het kabinet wenst dat het niet-gebruik zo ver mogelijk wordt teruggedrongen. Zo kunnen meer mensen worden bereikt zonder dat nieuwe instrumenten nodig zijn.

Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden. Categoriele regelingen zijn hierboven al genoemd. Goede voorlichting ligt ook voor de hand. De Armoedenota raadt aan hierbij ook belangenorganisaties van bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden een rol te laten spelen. Verder zou kunnen worden onderzocht in hoeverre het mogelijk is via de administratie van de sociale dienst personen op te sporen die (vermoedelijk) voor bestaande regelingen in aanmerking komen. Deze personen zouden dan direct benaderd kunnen worden. Ook het onder één dak brengen van de verschillende regelingen en het op elkaar afstemmen van doelgroepen en criteria bevorderen de toegankelijkheid en werken daardoor drempelverlegend.

In het kader van de huidige rapportage voert het te ver om voor de gemeente Delfzijl concrete verbeteringen voor te stellen ten opzichte van de huidige praktijk.³¹

Klankbordgroepen

Om goed inzicht te krijgen in de problemen die zich in de praktijk voordoen kan gebruik worden gemaakt van de ervaring die aanwezig is bij bijvoorbeeld cliëntenorganisaties en vakbonden. Hier is vaak kennis beschikbaar over concrete gevallen, waarop het zicht vanuit de ambtelijke organisatie vaak moeilijk is. Zo kan een beter beeld worden verkregen van de effectiviteit van het gevoerde beleid. Ook bestaande knelpunten kunnen zo wellicht worden opgespoord.

Bekeken zou moeten worden in hoeverre dergelijke organisaties in Delfzijl werkzaam zijn. Eventueel zou de oprichting van een cliëntenorganisatie kunnen worden gestimuleerd en wellicht zelfs in bescheiden mate financieel worden gesteund. Gezien de nuttige informatie die dit kan opleveren zou dit een zinvolle investering kunnen zijn.

³⁰ Uit onderzoek in Rotterdam en Nijmegen bleek het niet-gebruik van kwijtscheldingsregelingen voor OZB onder bijstandstrekkers 16 à 40% te bedragen, en onder ouderen 38 à 50%. Van kwijtschelding van afvalstoffenheffing en hondenbelasting maakte in deze gemeenten 21 à 70% van de rechthebbenden geen gebruik. W.J.H. van Oorschot, *Take It Or Leave It. A Study Of Non-take-up Of Social Security Benefits*, Tilburg University Press, 1994, blz. 151.

³¹ Voor een checklist wordt verwezen naar M.G. Schep, *Gemeentelijk minimabeleid en het niet-gebruik van sociale voorzieningen*, Swoka, Den Haag, 1991, blz. 79.

7 Slotsom

De extra bevoegdheden die het Rijk gemeenten verleent op het gebied van de armoedebestrijding stellen lokale bestuurders voor lastige keuzen. Aan de ene kant wordt er van hen iets verwacht waartoe het Rijk niet in staat is: via maatwerk het plaatselijke armoedeprobleem aanpakken. Aan de andere kant moeten zij de financiële middelen daarvoor bijna geheel binnen de eigen begroting zien te vinden. De schaarse middelen moeten worden ingezet waar ze het hardst nodig zijn. Maar waar is dat? Hoeveel heeft een huishouden met een bepaalde samenstelling minimaal nodig om op een fatsoenlijke manier rond te kunnen komen? Op deze vraag kan vanuit de wetenschap geen antwoord worden gegeven. Het gaat hier bij uitstek om een *politieke* keuze. Moet iemand met een bijstandsuitkering auto kunnen blijven rijden, of vindt men zelfs een telefoonabonnement al overbodige luxe? Pijnlijke vragen.

De toegenomen gemeentelijke beleidsvrijheid zal leiden tot (grotere) koopkrachtverschillen tussen gemeenten, zoals nu al zichtbaar is bij de bijstandsverlening (nABW). Velen vinden dit ongewenst. Voor een individuele gemeente is dit echter een gegeven. De nieuwe beleidsmogelijkheden kunnen ook als uitdaging worden opgevat. Dit rapport is bedoeld om de gemeente hierbij op weg te helpen. De nieuwe mogelijkheden zijn beschreven, en er is gepoogd aan te geven hoe de financiële gevolgen van eventueel nieuw beleid kunnen worden ingeschat. Het woord is nu aan de politiek.

Bijlage 1 Schatting van het aantal huishoudens met een inkomen op minimum-niveau

Helaas zijn geen exacte cijfers beschikbaar betreffende aantallen minimumhuishoudens, noch landelijk, noch voor de gemeente Delfzijl. Gebruikmakend van de (schaarse en fragmentarische) gegevens die wel beschikbaar zijn, zal een *zo goed mogelijke benadering* worden gegeven van het aantal minimumhuishoudens in de gemeente Delfzijl. Dat daarbij een groot aantal aannames noodzakelijk is moet voor lief worden genomen; betere gegevens zijn nu eenmaal niet voorhanden.

De onderstaande figuur laat zien wie in Nederland in 1992 van een inkomen op minimumniveau moesten rondkomen. Recentere cijfers zijn niet beschikbaar. Hoewel de cijfers enige beperkingen hebben (zie noot bij figuur B1), geven zij wel een indicatie van het soort huishoudens dat (landelijk gezien) de doelgroep vormt voor het gemeentelijke minimumbeleid. In totaal gaat het om zo'n 700.000 huishoudens. Voor twee derde gaat het om alleenstaanden (al dan niet met kinderen). Slechts 18% van de betrokken huishoudens is economisch actief (banenpoolers en JWG-ers worden als actieven gerekend). Eén op de drie is pensioenontvanger, een kwart ontvangt een werkloosheidsuitkering (met inbegrip van Rww-uitkeringen), 17% ontvangt bijstand en 9% is arbeidsongeschikt.

In de gemeente Delfzijl zijn naar verhouding meer mensen op een minimuminkomen aangewezen dan in Nederland als geheel. De landelijke cijfers kunnen dus niet zomaar maar de plaatselijke situatie worden vertaald. Tabel B1 geeft een overzicht van de berekening. Van elke relevante sociaal-economische categorie wordt het aantal op een zo recent mogelijke datum genomen. Deze aantallen moeten zo nodig worden omgerekend van personen tot aantallen huishoudens, en van deze huishoudens moet het aandeel minima worden afgescheiden. Hiervoor baseren we ons op landelijke CBS-cijfers.

Bij sociale zaken zijn gegevens beschikbaar over de 'klanten'. Bekend is het aantal bijstandsontvangers, het aantal JWG-ers en het aantal banenpoolers. Het aantal bijstandsontvangers bedraagt 1.344.³² Na correctie voor tweeverdieners blijven hier 1289 van over. Zie tabel B1. Sommige bijstandshuishoudens hebben echter een inkomen boven de bijstandsnorm (toeslagen, vrijlating). Volgens landelijke cijfers behoort 86% van de bijstandsontvangers tot de minima: voor Delfzijl betekent dit 1102 huishoudens.³³

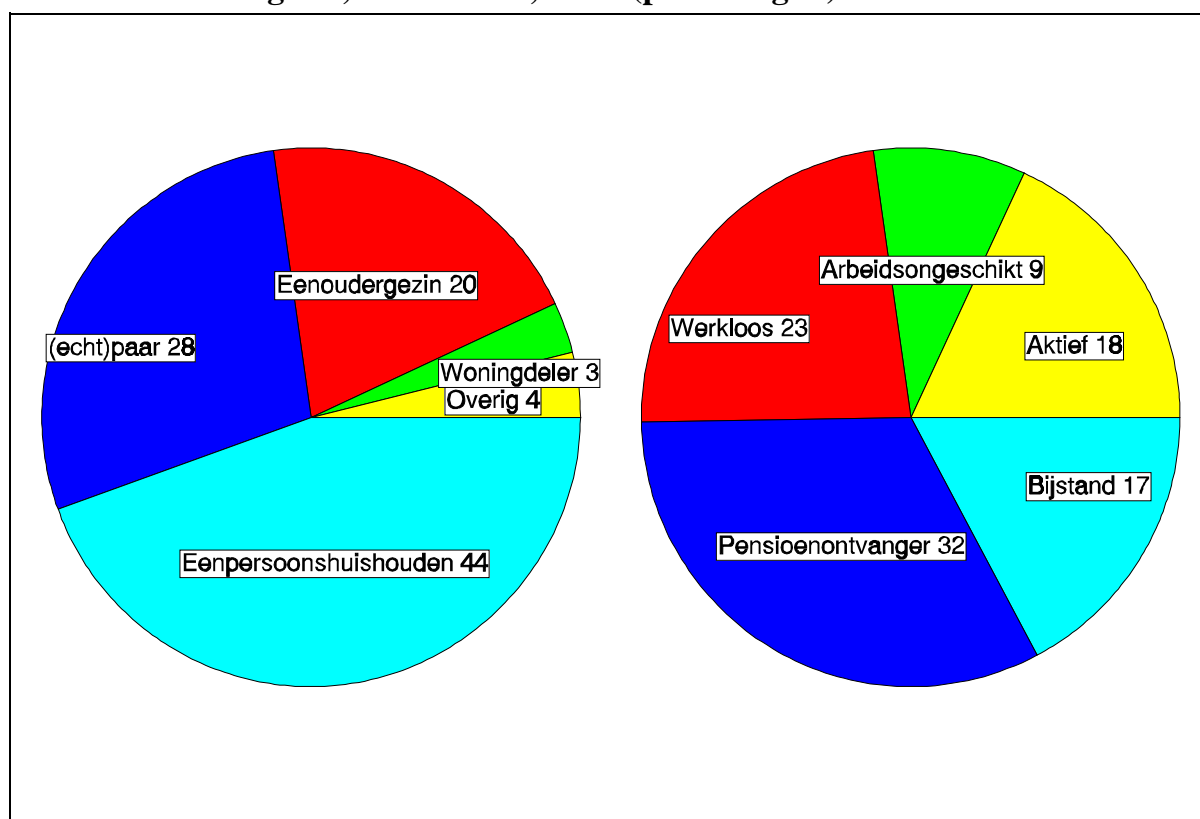
In figuur B1 is te zien dat (landelijk) slechts een minderheid van de huishoudens met een minimuminkomen een uitkering via de gemeente krijgt (bijstand plus een deel van de werklozen (Rww)). Een belangrijke groep vormen de *pensioenontvangers* (landelijk goed voor een derde van de minimumhuishoudens). Hieronder vallen

³² Inclusief ontvangers van een RWW, BZ, IOAW- of IOAZ-uitkering. Exclusief bijstandsontvangers ouder dan 65 jaar; dit om dubbeltelling te voorkomen.

³³ Bron: W. Bos, 'Inkomens rond minimum en modaal, 1992', *Sociaal-economische maandstatistiek*, CBS, oktober 1995, tabel 3.6.3.

zowel 65-plussers als AWW-ontvangers (weduwen en weduwnaars).

Figuur B1 Minimuminkomens^a uitgesplitst naar huishoudenstype en sociaal-economische categorie,^b Nederland, 1992 (percentages^c)



a Huishoudens met een inkomen tot maximaal 5% boven het relevante netto sociaal minimum. Het inkomen van meewerkende partners is meegerekend, dat van inwonende kinderen niet. Alleen personen met een volledig jaarinkomen zijn meegenomen; ontvangers van studiefinanciering zijn niet opgenomen en deeltijdwerkers slechts ten dele.

b Indeling aan de hand van het grootste inkomensbestanddeel van het hoofd van het huishouden.

c Door afronding tellen de percentages niet precies op tot honderd.

Bron: W. Bos, 'Inkomens rond minimum en modaal, 1992', *Sociaal-economische maandstatistiek*, CBS, oktober 1995.

Bekend is dat het aantal *65-plussers* in de gemeente Delfzijl 4.466 bedraagt (1-1-1996). Als we voor de vertaling van het aantal personen naar het aantal huishoudens, en voor het aandeel minimuminkomens hierin, kunnen uitgaan van landelijke CBS-cijfers, betekent dit voor Delfzijl dat 475 65+huishoudens van een minimuminkomen moeten rondkomen.³⁴

³⁴ In 1992, het meest recente jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn, telde het CBS 1.302.000 hoofden van huishoudens van 65 jaar en ouder. Hiervan waren 587.000 gehuwd of samenwonend. Er van uitgaande dat de partners ook 65 jaar of ouder zijn betekent dit dat 1.889.000 personen van 65 jaar en ouder 1.302.000 huishoudens vormen: het aantal huishoudens is 69% van het aantal personen. In Delfzijl komen we dus op 3.082 65+huishoudens. Hiervan is 15,4% aangewezen op

Eind 1993 telde de gemeente 430 ontvangers van een *AWW-uitkering*.³⁵ De hoogte van deze uitkering is gekoppeld aan het minimumloon. De AWW kent echter geen inkomenstoets. Dat betekent dat het inkomen van AWW-ontvangers aanzienlijk boven het sociale minimum kan liggen. Waarschijnlijk is dit bij de overgrote meerderheid het geval.³⁶ Gezien het kleine aantal dat overblijft worden AWW-ontvangers hier verder buiten beschouwing gelaten. Dat lijkt geen groot bezwaar, te meer omdat de AWW per 1 juli 1996 is vervangen door de Algemene Nabestaandenwet (ANW), waardoor op termijn veel minder nabestaanden voor een uitkering in aanmerking zullen komen.

Een andere belangrijke groep wordt gevormd door *ontvangers van een WW- of een AAW/WAO-uitkering*. Bij het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV, de vroegere Svr) is het aantal *WW-ers* in de gemeente Delfzijl bekend. Het betreft 900 personen in het eerste halfjaar van 1995.³⁷ Dit zijn naar schatting 584 huishoudens.³⁸ Wij gaan er van uit dat ruim een kwart hiervan op minimumniveau zit; voor de gemeente betekent dit 146 minima.³⁹

Volgens het CTSV bedraagt het aantal *arbeidsongeschikten* in de gemeente 1.840.⁴⁰ Volgens een soortgelijke redenering komt dat neer op 320 minimumhuishoudens.

Een laatste grote groep in figuur B1 wordt gevormd door *economisch actieven*. Landelijk zijn economisch actieven goed voor 18% van de huishoudens op of rond het sociaal minimum. Ruim de helft hiervan (57%) is zelfstandige, de rest werknemer.⁴¹ De werkzame beroepsbevolking van de gemeente bedraagt ongeveer 9.900

een minimuminkomen: 475. Bron: W. Bos, 'Inkomens rond minimum en modaal, 1992', *Sociaal-economische maandstatistiek*, CBS, oktober 1995, tabel 3.6.1.

³⁵ CBS, *Regionale gegevens over Arbeid, Onderwijs en Sociale Zekerheid 1994*, Voorburg/Heerlen, 1995, blz. 126.

³⁶ Volgens Bos, *op. cit.*, heeft 14% van de pensioenontvangers (AOW, AWW) een inkomen op of rond het sociaal minimum. Voor 65-plussers ligt dit percentage op ruim 15.

³⁷ Bron: CTSV, *Regionale ontwikkeling uitkeringen werkloosheidswet 1995*, Zoetermeer, 1996.

³⁸ Bron: Bos, *op.cit.*

³⁹ Landelijk zijn er in 1996 367.000 WW-ontvangers en 262.000 Rww-ontvangers; samen dus 629.000 werklozen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1996*, Den Haag, 1995, bijlage 10). Hiervan ontvangt 57% een minimuminkomen (Bos, *op.cit.*, tabel 3.6.3.). Ervan uitgaande dat Rww-ontvangers allemaal tot de minima kunnen worden gerekend, betekent dit dat een kleine 100.000 WW-ers tot de minima behoren: dit is ruim een kwart van het totale aantal WW-ers.

⁴⁰ Oktober 1995. Bron: fax CTSV d.d. 2 april 1996.

⁴¹ Bron: Bos, *op.cit.*, tabel 3.6.3.

personen.⁴² Landelijk ontvangt 3,4% van de economisch actieven een inkomen rond het sociaal minimum.⁴³ Voor Delfzijl zou dit (na correctie voor tweeverdieners) ongeveer 273 actieven met een minimuminkomen betekenen.

Van de werknemers op minimumniveau is verder het aantal *banenpoolers* en het aantal *JWG-ers* in de gemeente bekend: respectievelijk 64 en 130.⁴⁴ Van JWG-ers veronderstellen we dat de helft geen zelfstandige huishouding voert, zodat hiervan half zoveel huishoudens overblijven als bij banenpoolers en overige werknemers.⁴⁵

Tabel B1 Benadering van het aantal huishoudens met een inkomen op of rond^a het sociale minimum in de gemeente Delfzijl

Categorie	Aantal	% huish.	Huishoudens	% minima	Minimum huish.	% van totaal
Bijstand, IOAW, IOAZ	1.344	96	1.289	86	1.102	45
65-plussers	4.466	69	3.082	15	475	19
WW-ontvangers	900	76	684	25	171	7
AAW/WAO-ontvangers	1.840	90	1.650	19	320	13
Banenpoolers	64	80	51	100	51	2
JWG-ers	130	40	52	100	52	2
Zelfst., ov. werknemers	9.900	80	7.920	3,4	269	11
Totaal	18.644		14.729		2.440	100

a Tot ongeveer 5% boven de relevante bijstandsnorm. Zie noot bij figuur B1.

Bronnen: zie tekst.

Uit tabel B1 blijkt dat er in Delfzijl naar schatting ruim 2.400 huishoudens zijn met een inkomen rond het sociale minimum. Dat is ongeveer 17% van alle huishoudens (Nederland: 12%). Bijna de helft daarvan bestaat uit bijstandstrekkers; een vijfde bestaat uit bejaarden.

⁴² CBS, *Beroepsbevolking en werkloosheid per gemeente 1991/1993*, Voorburg/Heerlen, 1995, blz. 14. Personen die tenminste 12 uur per week werken.

⁴³ Bos, *op.cit.*, tabel 3.6.3.

⁴⁴ In 1995. Bron: telefonische opgave gemeente Delfzijl d.d. 23-4-1996. Banenpoolers en JWG-ers worden in de gebruikte CBS-statistieken tot de werknemers gerekend, maar wij nemen ze hier nog eens apart mee omdat de gebruikte gegevens over het aantal werknemers enkele jaren oud zijn. Het aantal deelnemers aan banenpool en JWG is met name de afgelopen jaren gegroeid.

⁴⁵ Van de JWG-ers woont een aanzienlijk deel nog thuis.

Bijlage 2 Huishoudens zonder vermogen

Van de huishoudens met een minimuminkomen zal slechts een deel voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in aanmerking komen: er mag immers geen vermogen van betekenis aanwezig zijn.

De vermogenstoets die bij het kwijtscheldingsbeleid moet worden gehanteerd is aanmerkelijk scherper dan die van de algemene bijstand.⁴⁶ Dat betekent dat een deel van de huishoudens die wat hun inkomen betreft voor kwijtschelding in aanmerking komen toch buiten de boot zullen vallen, *hoeveel het kwijtscheldingsbeleid ook wordt verruimd*. Over de vermogenspositie van Delfzijlse huishoudens met een minimuminkomen zijn helaas geen gegevens beschikbaar. We zullen dus af moeten gaan op de (schaarse) landelijke gegevens.

De meest recente cijfers hebben betrekking op de periode 1994/1995, en zijn gebaseerd op een schriftelijke enquête met een respons van 424 huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum.⁴⁷ In 43% van de gevallen was spaargeld aanwezig⁴⁸ (ten minste f500); het gemiddelde tegoed bedroeg f10.360. Van de bijstandstrekkers (ABW/Rww) had 35% spaargeld, van de arbeidsongeschikten (WAO/AAW) 45% en van de pensioenontvangers (AOW/AWW) 55%. Deze steekproef was echter niet geheel representatief; vermoedelijk waren de meer spaarzame groepen (ouderen) oververtegenwoordigd.

Uit een meer representatieve enquête onder ruim 2.500 cliënten van de sociale diensten (ABW, Rww en IOAW) van 96 verschillende gemeenten in 1990 bleek 15% over spaargeld te beschikken.⁴⁹ Gemiddeld hadden zij f3.500 gespaard. Bezit van aandelen, obligaties e.d. blijkt vrijwel niet voor te komen. Nog geen 2% beschikt over vermogen in de vorm van onroerend goed. Worden alle vermogensbestanddelen samengenomen, dan beschikt 17% van de huishoudens over vermogen.

Het tweede, meest betrouwbare onderzoek komt dus op een half zo hoog percentage bijstandstrekkers met spaargeld. Op dit onderzoek baseren we ons voor de bijstandstrekkers in de gemeente Delfzijl. Voor arbeidsongeschikten en pensioenontvangers baseren we ons noodgedwongen op het eerstgenoemde onderzoek, maar we halveren

⁴⁶ Het vrij te laten vermogen bedraagt voor bijstandstrekkers f18.600 voor gezinnen en f9.300 voor alleenstaanden. Voor eigenaar/bewoners geldt een extra vrijstelling voor de vermogenswaarde van het huis van f15.000 en van het meerdere de helft. De totale vermogensvrijstelling is begrensd tot f78.600 voor gezinnen en f69.300 voor alleenstaanden. Bron: Het Financieele Dagblad, 1 maart 1996.

⁴⁷ L. Kroon, *De werkelijkheid is anders 1995. Een onderzoek naar de inkomenspositie en woonlasten van huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum*, Dienst SoZaWe gemeente Rotterdam en FNV-Secretariaat Uitkeringsgerechtigden en Ouderen, 1995, blz. 31-33.

⁴⁸ Van alle Nederlandse huishoudens heeft 84% een spaartegoed (Kroon, *op.cit.*).

⁴⁹ G.J. Schep en Y.B. Bommeljé, *Een kwestie van geld. Over de financiële positie van cliënten van de sociale dienst*, VUGA, Den Haag, 1994, blz. 80-83.

de percentages. Verondersteld wordt dat banenpoolers en JWG-ers even vaak over vermogen beschikken als cliënten van de sociale dienst, en dat WW-ontvangers even vaak vermogen hebben als arbeidsongeschikten. Voor zelfstandigen en werknemers houden we een percentage van 50 aan.⁵⁰ Zie tabel B2. Afgezien wordt van vermogen in de vorm van auto's (boven de f3.000), inboedels (idem) en dergelijke.

Tabel B2 Minimumhuishoudens die niet over vermogen beschikken

	Minimum-huishoudens	% vermogen-bezitters	Minimumhuishoudens zonder vermogen
Bijstandstrekkers	1102	17	915
65-plussers	475	28	342
WW-ontvangers	171	23	130
AAW/WAO-ontvangers	320	23	246
Banenpoolers	51	17	42
JWG-ers	52	17	43
Zelfst., overige werkn.	269	50	135
Totaal	2440		1853

Bronnen: zie tekst en tabel B1.

Om voor kwijtschelding in aanmerking te komen is elk vermogen in principe al te groot. Voor 65-plussers geldt wel een vrijstelling van f5.000, maar uit het geciteerde onderzoek blijkt dat het gespaarde bedrag bij ouderen hier doorgaans boven ligt. We gaan er daarom van uit dat geen enkel huishouden met vermogen voor kwijtschelding in aanmerking komt. Tabel B1, die een overzicht geeft van het aantal huishoudens met een inkomen op minimumniveau, kan nu dus voor vermogen worden gecorrigeerd om de doelgroep van het kwijtscheldingsbeleid te benaderen. Zie tabel B2. Van de 2.440 huishoudens in tabel B1 blijven er 1.853 over zonder vermogen. Bijstandstrekkers vormen nu de helft van deze groep.

⁵⁰ Halverwege het aandeel spaarders in de gehele populatie (84%) en het deel van de cliënten van de sociale dienst dat over vermogen beschikt (17%).

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.

Bovenstaande rapporten kunnen worden besteld door overmaking van f25 per exemplaar op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.