

Kengetallen voor een efficiënt

Hoogte gemeentel

De taken en bevoegdheden van gemeenten op het gebied van het armoedebeleid zijn de laatste tijd sterk uitgebreid. Hiermee zijn de financiële risico's en de verantwoordelijkheden ten opzichte van de sociaal zwakkeren evenredig toegenomen. Voor individuele gemeenten blijkt het echter moeilijk de benodigde informatie te verzamelen om de budgettaire gevolgen te berekenen: 'Hoeveel minima hebben wij eigenlijk in onze gemeente?' Dit artikel laat zien hoe enkele cruciale kengetallen kunnen worden bepaald.

Sinds het begin van de jaren '90, en vooral na het verschijnen van de *Armoedenota* in 1995, staat de binnenlandse armoede weer hoog op de politieke agenda. Bij het bestrijden van armoede is door de rijksoverheid een grote rol toebedacht aan de gemeenten. De rijksoverheid heeft de mogelijkheden om op dit terrein lokaal beleid te voeren aanzienlijk verruimd; gemeenten hebben dan ook een eigen armoedebeleid ontwikkeld.

Er komt nogal wat op de gemeenten af, de laatste tijd. Uitvoeringsproblemen dreigen alle aandacht op te slokken. Toch kan het goed zijn nu en dan eens achterom te kijken naar de effecten van het gevoerde beleid. Voor de meeste gemeenten is het echter moeilijk of tijdrovend te achterhalen hoeveel 'armen' of minima er binnen hun grenzen wonen, laat staan hoe het gemeentebestuur de koopkracht van deze groepen beïnvloedt. Dit betekent ook dat de financiële gevolgen van nieuwe beleidsmaatregelen moeilijk zijn te overzien.

In opdracht van de VNG ontwikkelde COELO een handleiding voor gemeenten bij het aanpakken van deze problemen.¹ Hierin worden aan de hand van praktische voorbeelden enkele strategische kengetallen gepresenteerd. Met behulp van een bijgeleverde diskette kunnen snel en gemakkelijk actuele ramingen worden gemaakt. De bedoeling is dat gemeenten met deze handleiding op eenvoudige wijze hun armoedebe-

leid cijfermatig kunnen onderbouwen, zonder zich zelf door de rijstebrijberg van statistieken en onderzoeksrapporten op dit terrein heen te hoeven eten. De handleiding heeft een open structuur: uitgangspunt is de toepasbaarheid in alle soorten gemeenten.

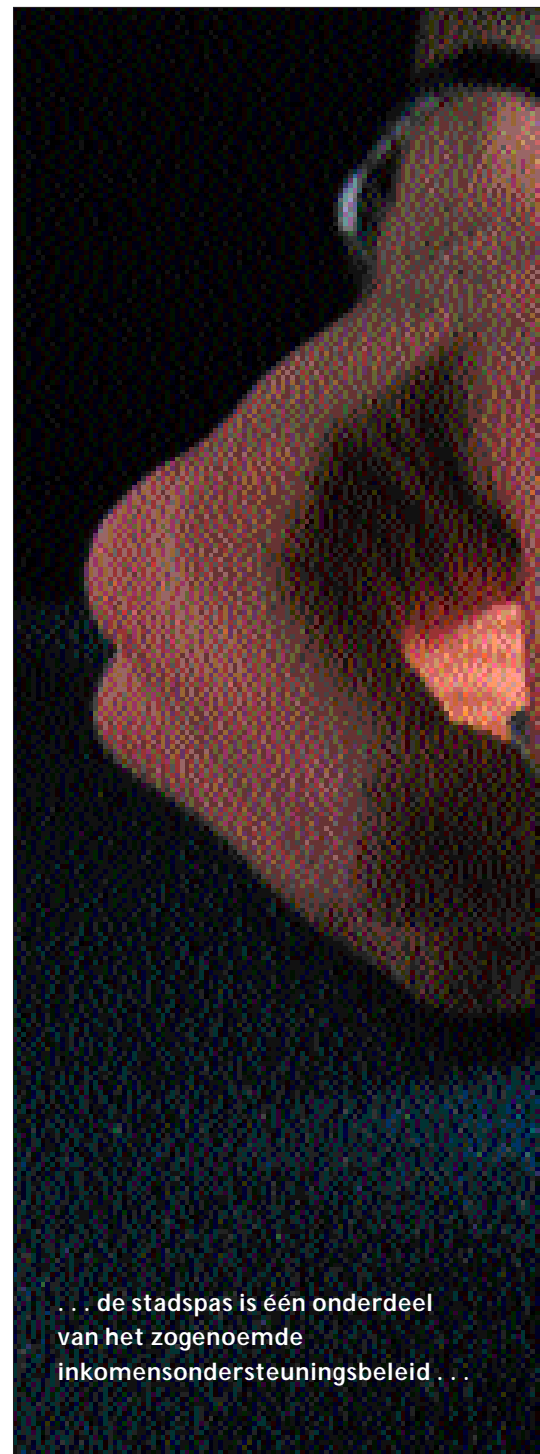
Ken uw doelgroep

Armoedebeleid is een verzamelnaam voor tal van maatregelen, die gemeenten hebben dat zij hoofdzakelijk zijn gericht op mensen met lage inkomens. Het bekendst is het minimabeleid, ook wel inkomensondersteuningsbeleid genoemd. Dit beleid bestaat uit:

- de bijzondere bijstand;
- kwijtschelding van lokale belastingen;
- minimafondsen, stadspassen en aanverwante voorzieningen.

Minimabeleid is vooral bedoeld om de koopkracht van mensen met de laagste inkomens te ondersteunen. Naast het minimabeleid, is er binnen het armoedebeleid aandacht voor onder meer het aanpakken van problematische schulden, het vinden van werk en sociale activering.

Bij armoedebeleid wordt vaak alleen gedacht aan inkomensondersteuning, weliswaar in verschillende vormen. Dit is echter maar één kant van de medaille. De gemeente heeft via haar lokale belastingen en heffingen ook aanzienlijke invloed op het besteedbare in-



... de stadspas is één onderdeel van het zogenoemde inkomensondersteuningsbeleid ...

gemeentelijk armoedebeleid

ijke lasten belangrijk voor totaalbeeld



komen van de minima. Voor minimumhuishoudens is het saldo van baten en lasten van belang.

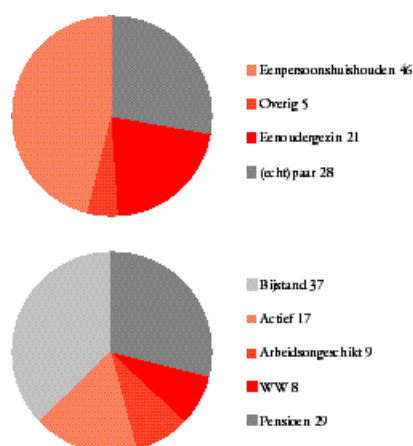
Het is om verschillende redenen van belang te weten hoe groot de doelgroep is van het armoedebeleid binnen een gemeente, en hoe deze groep is samengesteld. In de eerste plaats kan dit aantal worden vergeleken met het aantal gebruikers van de op deze groep gerichte voorzieningen. Hierdoor wordt het niet-gebruik van deze regelingen zichtbaar. Tegenaan van het vaak hoge niet-gebruik is belangrijk: mensen die het minst maatschappelijk redzaam zijn, vallen vaak het eerst uit de boot. Als gemeenten scherp voor ogen hebben wat de omvang van de doelgroep is, kunnen de kosten worden geraamd van voorgenomen nieuw beleid, zoals bijvoorbeeld een verruiming van het kwijtscheldingsbeleid. Bovendien kan de invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima worden bepaald.

Minima in Nederland

Wie zijn nu eigenlijk die minima? Uit landelijke CBS-cijfers blijkt dat bijna de helft van alle minimumhuishoudens² bestaat uit éénpersoonshuishoudens (grafiek 1); ruim een kwart bestaat uit (echt)paren en een vijfde uit éénoudergezinnen. Wat de inkomensbron betreft, zijn de bijstandontvangers het talrijkst (37%). Hierna komen de pensioenontvangers (29%), de arbeidsongeschikten (9%) en de ontvangers van een WW-uitkering (8%).

Opvallend is dat maar liefst 17% van de minima economisch actief is. De zelfstandigen nemen binnen de groep actieven de helft voor hun rekening. Hierbij dient overigens te worden opgemerkt dat zelfstandigen van jaar tot jaar, veel meer dan werknemers, te maken hebben met fluctu-

Grafiek 1 Minima in Nederland 1995



Bron: CBS; eigen berekeningen.

erende inkomsten, en soms zelfs met een fiscaal nul-inkomen.

Gemeenten bakenen de doelgroep van hun armoedebeleid op verschillende manieren af. Het beleid kan gericht zijn op de groep met een inkomen rond het sociale minimum (de 'minima') of op groepen met een iets hoger inkomen, bijvoorbeeld 10 of 15% boven de bijstandsnorm. In de handleiding worden daarom verschillende afbakeningen gehanteerd.

Belangrijk is dat bij een hogere inkomensgrens niet alleen de omvang van de doelgroep verandert maar ook de samenstelling. Uit landelijke cijfers blijkt dat bij het verhogen van de gehanteerde inkomensgrens vooral het aandeel van de pensioenontvangers dat tot de doelgroep behoort toeneemt. Bij een grens van 125% behoort één op de drie pensioenontvangers tot de doelgroep van het armoedebeleid. Bij een inkomensgrens van 105% is dit één op de acht (zie tabel 1).

De definitie van armoede bepaalt dus in belangrijke mate de samenstelling van de doelgroep, de manier waarop verschilt echter per gemeente. Met de diskette bij de COELO-handleiding kan dit voor elke gemeente eenvoudig worden berekend.

Rekenmodel

Landelijk is bekend hoeveel huishoudens van een minimuminkomen moe-

ten rondkomen. Op gemeenteniveau ligt dit anders. Gemeenten kunnen onderling sterk verschillen, en de situatie in een bepaalde gemeente kan sterk afwijken van het gemiddelde landelijke beeld. Daarom kunnen landelijke cijfers niet direct worden vertaald naar gemeenteniveau.

Sinds kort publiceert het CBS echter gegevens over het aantal huishoudens met een 'laag inkomen'³ per gemeente. Op basis van deze gegevens kan het aantal minimumhuishoudens redelijk nauwkeurig worden geschat.

De bepaling van het aantal minima in een afzonderlijke gemeente gebeurt in drie stappen:

- 1 Er wordt uitgegaan van zo recent mogelijke CBS-gegevens over het aantal huishoudens met een laag inkomen in de gemeente. Het meest recente jaar waarvoor deze cijfers beschikbaar zijn is 1994.
- 2 Per sociaal-economische categorie (bijstandsonvangers, arbeidsongeschikten enz.) wordt de verhouding vastgesteld tussen het aantal huishoudens met een minimuminkomen en het aantal huishoudens met een laag inkomen. Dit (landelijke) kengetal wordt toegepast op de gemeentelijke gegevens over laag inkomen. Dit levert een schatting op van het aantal minimumhuishoudens in de gemeente, uitgesplitst naar sociaal-economische groep, voor 1994.
- 3 Op basis van de toe- of afname van de omvang van de verschillende sociaal-economische groepen in de gemeente wordt het actuele aantal minimumhuishoudens geraamd. De diskette bij de handleiding be-

vat een model waarmee deze schatting gemakkelijk kan worden uitgevoerd. Er hoeft dus niet zelf te worden gerekend.

Evaluatie beleid

Het vaststellen van de omvang van de doelgroep van het minimabeleid is een noodzakelijke voorwaarde voor een evaluatie van het bestaande beleid. Voor de evaluatie wordt in het navolgende een eenvoudig schema gepresenteerd, dat desgewenst kan worden uitgebreid of aan de lokale situatie aangepast. Eerst wordt het minimabeleid in strikte zin doorgelicht. Vervolgens wordt de gemeentelijke lastendruk berekend. Het saldo van de gemeentelijke lastendruk voor minima en de uitgaven aan het feitelijk minimabeleid laat tenslotte zien hoe het gemeentebeleid de koopkracht van de minima beïnvloedt.

Uitgaven aan minimabeleid

In het bovenste deel van het evaluatieschema ('baten') staan enkele kengetallen die betrekking hebben op het minimabeleid van een gemeente (zie tabel 2). De uitgaven aan de verschillende instrumenten van het minimabeleid zijn bekend (eerste kolom van het schema). Deze bedragen zeggen echter meer als zij worden gerelateerd aan de doelgroep, in dit geval de minima. Als de omvang van deze doelgroep is berekend (met de diskette), zijn de uitgaven per (doelgroep)huishouden eenvoudig vast te stellen (tweede kolom).

Het aantal ontvangers per regeling

Tabel 1 Percentage huishoudens met een inkomen onder ...% van het sociaal minimum, 1995

	105%	110%	115%	120%	125%
Zelfstandigen	13	14	15	16	17
Werknemers	2	2	3	4	5
Bijstandsonvangers	91	93	95	97	97
WW-ontvangers	29	35	39	43	48
Arbeidsongeschikten	21	27	32	36	41
Pensioenontvangers	12	17	22	28	32
Totaal	11	13	16	18	20

Bron: CBS; eigen berekeningen.

Tabel 2 Evaluatieschema gemeentelijk minimabeleid

	Uitgaven/ontvangsten		Aantal ontvangers	Gemiddeld bedrag	Bereikte minima (%)
	totaal	per minimum- huishouden			
<i>Baten</i>					
Minimafonds	---	---	---	---	---
Kwijtschelding	---	---	---	---	---
Bijzondere bijstand	---	---	---	---	---
Totaal	---	---	---	---	---
<i>Lasten</i>					
OZB	---	---			
Afvalstoffenheffing	---	---			
Rioolrecht	---	---			
Totaal	---	---			
<i>Saldo</i>	---	---			

is bekend (derde kolom). Het is verder interessant om uit te rekenen wat het gemiddelde bedrag is dat per ontvanger wordt verkregen (vierde kolom). Hieruit blijkt in hoeverre het voor de burger 'loont' om de gang naar de gemeente te maken. Dit kan per regeling aanzienlijk verschillen.

Uit het aantal ontvangers per regeling en de omvang van de doelgroep kan worden afgeleid wat de dekking is van de verschillende voorzieningen: welk percentage van de doelgroep wordt daadwerkelijk bereikt (vijfde kolom)? Ook dit kan per voorziening verschillen. Soms is dit het gevolg van beperkingen in de regelgeving. Zo komt niet iedereen met een minimuminkomen in aanmerking voor kwijtschelding.

Om het zogenoemde niet-gebruik per beleidsinstrument te berekenen, zijn dus meer gegevens nodig. Binnen het bestek van dit artikel is het niet mogelijk hierop nader in te gaan.

De gemeentelijke inkomsten uit heffingen en belastingen

Het is misleidend uitsluitend naar de uitgavenkant van het armoedebeleid te kijken. Lage uitgaven aan kwijtscheldingsbeleid kunnen immers het gevolg zijn van lage lokale lasten. Worden deze lasten buiten beschouwing gelaten, dan zou ten onrechte kunnen worden gesuggereerd dat minima slechter af zijn dan in een gemeente met hogere uitgaven aan kwijtschelding. Het is dus belangrijk om het totaalbeeld voor ogen

te houden. Omdat niet alle gemeentelijke belastingen voor iedereen relevant zijn, worden alleen de woonlasten meegerekend. Dit zijn OZB, rioolrecht en afvalstoffenheffing of reinigingsrecht (zie tabel 2).

Rioolrecht en afvalstoffenheffing zijn vaak vaste bedragen per huishouden. Soms hangt het bedrag af van de grootte van het huishouden, of de hoeveelheid verbruikt water of aangeboden afval. Of minima meer of minder water gebruiken of afval produceren dan de gemiddelde burger is niet bekend; het ligt voor de hand om uit te gaan van het gemiddelde bedrag per huishouden in de gemeente.

Bij de OZB is eigenlijk alleen de gebruikersheffing relevant; slechts een zeer klein deel van de minima is eigenaar-bewoner. Het gemiddelde bedrag per minimumhuishouden kan worden geraamd door uit te gaan van de gemiddelde economische waarde waarvoor kwijtschelding van OZB is verleend. Is dit niet bekend, dan kan het gemiddelde kwijtgescholden bedrag aan OZB worden gehanteerd.⁴

Door nu de gemiddelde bedragen per minimumhuishouden te vermenigvuldigen met de omvang van de doelgroep, wordt duidelijk hoeveel zij samen bijdragen aan de gemeentekas.

Profijt van de gemeentelijke overheid

Nu bekend is wat minimumhuishou-

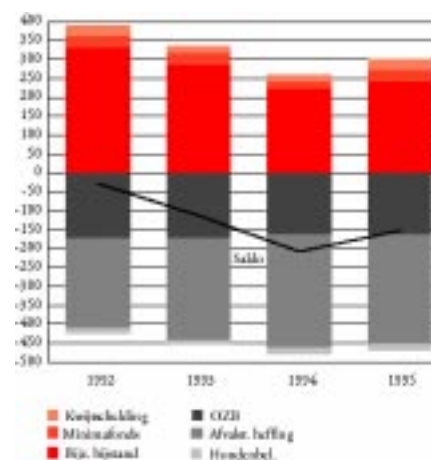
dens aan gemeentelijke belastingen en heffingen betalen en wat zij in het kader van het minimabeleid van de gemeente ontvangen, kan worden berekend of zij per saldo beter of slechter worden van hun (financiële) relatie met de gemeente (onderste regel tabel 2).

Behalve van het minimabeleid profiteren minima natuurlijk – net als andere burgers – ook van het gemeentelijke beleid op tal van andere gebieden. Het is dus zeker geen wet van Meden en Perzen dat het financiële saldo boven nul moet liggen. Toch is dit saldo een goed hulpmiddel om de uitgaven voor het minimabeleid in perspectief te zien.

Wordt het saldo van gemeentelijke baten en lasten voor een reeks van jaren berekend, dan kan in één oogopslag worden beoordeeld hoe de netto gemeentelijke lastendruk zich voor huishoudens met een minimuminkomen ontwikkelt.

Als voorbeeld kan grafiek 2 dienen, die betrekking heeft op de gemeente Groningen. De onderste helft van de afbeelding geeft voor minimumhuishoudens de lastenkant weer; dit zijn de gemeentelijke belastingen en heffingen. Het gedeelte boven de nullijn laat zien wat de inkomsten zijn uit het ge-

Grafiek 2 Baten en lasten van gemeentelijk beleid voor een minimum-huishouden in de gemeente Groningen



Bron: M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid*, COELO, Groningen, 1996.

meentelijke minimabeleid. Het verschil tussen baten en lasten (het saldo) is met een lijn weergegeven. Duidelijk is te zien dat het saldo in 1992 nog dicht bij nul lag, maar dat daarna een verslechtering intrad. In 1995 trad weer een lichte verbetering op.

Nieuw beleid

Na een globale analyse van het gemeentelijke minimabeleid als geheel kan het zinvol zijn om wat dieper in te gaan op afzonderlijke regelingen. In de handleiding komen achtereenvolgens aan de orde het lokale kwijtscheldingsbeleid, het schuldenbeleid en de categoriale inkomensondersteuning. Hier komen vragen aan de orde als: welk deel van de rechthebbenden maakt gebruik van de gemeentelijke kwijtscheldingeregeling? Wat zijn de financiële gevolgen van een uitbreiding van het kwijtscheldingsbeleid of van een categoriale regeling?

Noten

- 1 *Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid*, VNG-uitgeverij, Den Haag, 1997. Voor meer informatie zie www.eco.rug.nl/coelo.
- 2 Het CBS bakent deze groep af als huishoudens met een inkomen tot 105% van het sociaal minimum.
- 3 De grens waaronder een inkomen door het CBS als 'laag' wordt geclassificeerd hangt af van het type huishouden (immers, hoe meer mensen, hoe meer geld nodig is om rond te komen). Bovendien wordt deze grens jaarlijks aangepast aan de prijsontwikkeling. De bedoeling is om zo met de lage-inkomensgrens een constant welvaartsniveau te definiëren. De lage-inkomensgrens ligt een paar honderd gulden per maand boven het sociaal minimum, afhankelijk van het huishoudens-type.
- 4 Als altijd de volledige aanslag is kwijtgescholden, komt dit op hetzelfde neer. In de praktijk wordt echter ook vaak slechts een deel van de aanslag kwijtgescholden, omdat de betalingscapaciteit daarvoor toereikend is.

**DR. M.A. ALLERS en
DRS. F.J. SIJTSMA**

Respectievelijk Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen en Wetenschapswinkel voor Economie, Rijksuniversiteit Groningen