

Profijt van de gemeentelijke overheid

**De invloed van het gemeentebeleid
op de koopkracht van de minima
in Groningen**

Dr. M.A. Allers

Profijt van de gemeentelijke overheid

**De invloed van het gemeentebeleid
op de koopkracht van de minima
in Groningen**

Dr. M.A. Allers

mei 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
Inleiding	1
Huishoudens met een minimuminkomen	2
Gemeentelijke lasten	3
Groningen	3
Vergelijking met enkele andere gemeenten	4
Gemeentelijk minimabeleid	5
Kwijtscheldingsbeleid	5
Bijzondere bijstand	6
Minimafonds	7
Overzicht minimabeleid	7
Vergelijking met enkele andere gemeenten	9
Invloed gemeentebeleid op koopkracht	11
Baten en lasten voor minimumhuishoudens	11
Baten en lasten voor verschillende groepen	12
Geen kwijtschelding	13
Wel kwijtschelding	15
Conclusies en beleidsimplicaties	16
Conclusies	16
Beleidsimplicaties	16
Bijlage	
Schatting van het aantal huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum	18

Voorwoord

Dit onderzoek is in opdracht van B en W van Groningen uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). De gebruikte gegevens zijn voor een groot deel afkomstig van de Dienst Informatie en Administratie (A.J. Hageman, afdeling belastingen) en de Dienst SoZaWe (A. Klein Rouweler en A. Veenkamp, bureau onderzoek, en F. Veenstra, FEZ). De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust geheel bij de auteur.

Inleiding

Het beleid van de gemeente Groningen is er op gericht de koopkracht van de sociale minima zoveel mogelijk te ontzien, door de gemeentelijke lasten te matigen en waar mogelijk kwijtschelding te verlenen van OZB en hondenbelasting. Toch betalen ook de minima mee aan de gemeentelijke belastingen en heffingen.

Daarnaast wordt een beleid gevoerd dat is gericht op het bevorderen van maatschappelijke participatie en het tegengaan van armoede. Hierbij wordt gebruik gemaakt van verschillende instrumenten, zoals de bijzondere bijstand en het minimafonds.

Het doel van dit onderzoek is na te gaan wat de gezamenlijke uitwerking is van deze beleidslijnen op de koopkracht van huishoudens met een inkomen op of rond het sociale minimum. Wat is per saldo de invloed van het (financiële) gemeentebestuur op de inkomenspositie van de minima? Gekeken wordt naar de situatie sinds 1992.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de omvang van de groep huishoudens op het sociaal minimum geschat. Dan wordt achtereenvolgens nagegaan hoeveel deze groep aan gemeentelijke belastingen en heffingen betaalt, en hoeveel zij profiteert van het gemeentelijke minimabeleid. Dan worden deze baten en lasten tegen elkaar afgewogen. Het rapport wordt afgesloten met de conclusies en een bijlage.

Huishoudens met een minimuminkomen

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal huishoudens met een inkomen rond het sociale minimum in de jaren 1992-1995. Het gaat hier nadrukkelijk om een raming, aangezien exacte cijfers niet beschikbaar zijn. De bijlage bij dit rapport laat zien waarop deze raming is gebaseerd.

Het aantal minimumhuishoudens is in de beschouwde periode vrijwel constant gebleven. Het gaat in totaal om een kleine 20.000 huishoudens, waarvan ruim 60% een bijstandsuitkering ontvangt. Studenten zijn buiten beschouwing gelaten, omdat hun lage inkomen veelal een tijdelijke zaak is, en omdat er voor hen tal van speciale voorzieningen zijn op sociaal-cultureel en sportgebied.

Tabel 1 Huishoudens met een inkomen tot maximaal 5% boven het sociaal minimum in de gemeente Groningen, 1992-1995 (ramingen)

	1992	1993	1994	1995
Bijstand	12443	12237	12322	11845
65+	2438	2427	2400	2394
WW	619	760	968	850
AAW/WAO	1469	1436	1384	1415
Banenpool	435	549	674	812
Jwg	117	143	230	272
Zelfstandigen, overige werknemers	1656	1656	1656	1656
Totaal	19178	19208	19635	19244

Bronnen: zie bijlage.

Gemeentelijke lasten

Groningen

Tabel 2 geeft een overzicht van de gemeentelijke lasten voor huurders¹ in de jaren 1992-1996. Voor de OZB is uitgegaan van een economische waarde van f75.000 in de periode 1992-1995, en van f100.000 in 1996. De waarde voor 1992-1995 is de afgeronde gemiddelde economische waarde waarvoor in die jaren kwijtschelding van OZB is verleend. De waarde voor 1996 is geschat op basis van voorlopige gegevens betreffende de hertaxatie.²

Ongeveer een op de tien huishoudens heeft een of meer honden. In tabel 2 staat het *gemiddelde* bedrag aan hondenbelasting gerekend over *alle* huishoudens, ook de niet-hondenbezitters. Dat is dus ongeveer 10% van de gemiddelde aanslag voor hondenbelasting.

Tabel 2 Gemeentelijke lasten voor minima, 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Lasten per huishouden (f)</i>					
OGB/OZB (gebruikersdeel)	151.50	158.00	158.00	160.50	205.60
Afvalstoffenheffing	222.12	264.60	291.24	291.24	339.00
Hondenbelasting	11.24	10.00	9.61	10.07	10.33 ^a
Totaal	384.86	432.60	458.85	461.81	554.93
Toename (%)		12	6	1	20
<i>Totaal betaald door minima (f1000)</i>					
OGB/OZB (gebruikersdeel)	2905	3035	3102	3089	b
Afvalstoffenheffing	4260	5082	5718	5605	b
Hondenbelasting	215	192	189	194	b
Totaal	7381	8308	9009	8887	b

a Raming op basis van tariefstijging.

b Niet beschikbaar (vergelijk tabel 1).

Bron: A.J. Hageman (DIA); tabel 1.

De gemiddelde huurder betaalt in 1996 ruim f550 aan gemeentelijke lasten. Dat is 20% meer dan vorig jaar. Dat komt vooral door de sterke toename van de afvalstoffenheffing. Ook de gemiddelde OZB-aanslag nam fors toe, als gevolg van de hertaxatie van de economische waarde. In voorgaande jaren was de

¹ Het aandeel eigen-woningbezitters onder de minima is verwaarloosbaar klein (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. 83).

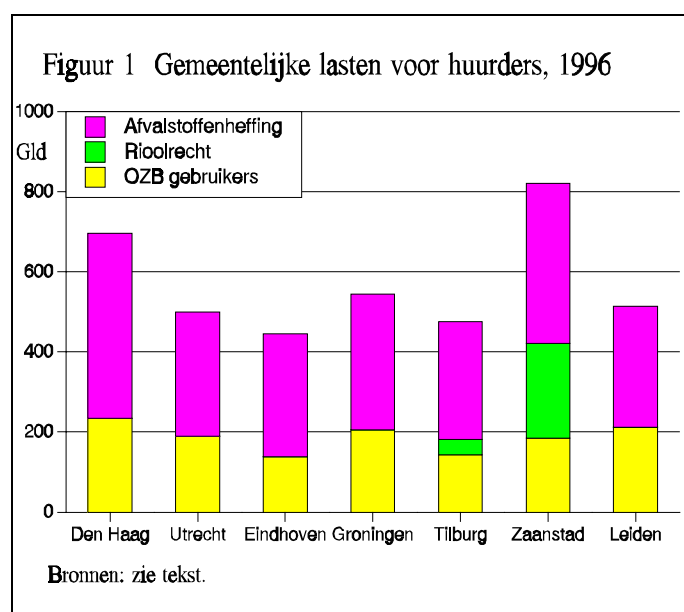
² Zie M.A. Allers, *Financiële gevolgen van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, COELO, Groningen, 1996, noot 43.

lastendrukstijging geringer.

Door het totaalbedrag voor een gemiddeld huishouden te vermenigvuldigen met het aantal minimumhuishoudens wordt het totale bedrag verkregen dat de minima aan gemeentelijke belastingen betalen. Dat varieerde in de beschouwde periode van f7 tot f9 miljoen.

Vergelijking met enkele andere gemeenten

Figuur 1 vergelijkt de gemeentelijke lastendruk voor huurders in 1996 in zeven grote gemeenten.³ Door de grote tariefstijging dit jaar is Groningen voor huurders enigszins aan de dure kant. Alleen Den Haag en Zaanstad zijn duurder.



De afvalstoffenheffing vormt in de beschouwde gemeenten de zwaarste last. Rioolrecht betalen huurders alleen in Tilburg en Zaanstad.⁴ Mede daarom is Zaanstad veruit het duurst.

³ Deze gemeenten zijn gekozen omdat er voor hen ook gegevens over het minimale bedrag beschikbaar zijn (vergelijk figuur 2). De gegevens zijn gebaseerd op het *Belastingoverzicht 1996 grote gemeenten*, ESBL, Rotterdam. Voor de OZB is uitgegaan van een economische waarde in 1995 van f100.000. Voor gemeenten die andere peiljaren hanteren is de waarde geïndexeerd aan de hand van de gegevens van de Waarderingskamer (bron: Tweede Kamer, 1995-1996, 24 552 (7), blz. 25). Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat in Groningen de herwaardering in het kader van de Wet WOZ al achter de rug is, en in de meeste andere gemeenten nog niet. De werkelijke waardeverandering zal in veel gemeenten wellicht groter blijken dan aanvankelijk werd verwacht. Voor de Afvalstoffenheffing is uitgegaan van een tweepersoonshuishouden. De hondenbelasting is buiten beschouwing gelaten, omdat niet bekend is voor welk deel van de huurders dit relevant is; bovendien gaat het (gemiddeld) om kleine bedragen.

⁴ Bij een gemiddeld waterverbruik. Zie NIBUD, *Budgethandboek 1996*, Den Haag, blz. 120.

Gemeentelijk minimabeleid

Alleen uitkeringen om niet zijn bij het onderzoek betrokken; leningen blijven buiten beschouwing. Het minimabeleid bestaat dan uit het kwijtscheldingsbeleid, de bijzondere bijstand en het minimafonds (dit jaar omgezet in Stadspas).

Kwijtscheldingsbeleid

De onderste regel van tabel 3 laat zien dat er in 1993 aanmerkelijk minder belasting werd kwijtgescholden dan in het jaar ervoor. Daarna blijft het totaalbedrag even gelijk, om in 1995 weer toe te nemen tot f630.000. Meer dan 90% van het kwijtgescholden bedrag betreft de onroerende-zaakbelasting (OZB); de rest is hondenbelasting. Voor andere (gemeentelijke) belastingen is kwijtschelding niet mogelijk.

Het aantal kwijtscheldingen voor de *OZB* daalt sterk van 1992 op 1993. Dat is te wijten aan de invoering van de 90%-norm in dat jaar. In 1992 werd nog een andere systematiek gehanteerd. Het gevolg was dat de betalingscapaciteit door de nieuwe berekeningsmethode in veel gevallen toenam, zodat in 13% minder gevallen kwijtschelding kon worden verleend.

In 1994 daalt het aantal kwijtscheldingen nog licht, om in 1995 flink toe te nemen als gevolg van de invoering van de 95%-norm (en het daaraan gekoppelde beleid om meer bekendheid te geven aan de mogelijkheid van kwijtschelding). Het gemiddelde bedrag dat wordt kwijtgescholden ligt vrij constant op f157. Dit correspondeert met een woning met een economische waarde van ongeveer f75.000. Het aantal kwijtscheldingen van *hondenbelasting* fluctueert van jaar op jaar zonder duidelijke trend. Het gaat om zo'n 700 gevallen per jaar. Het kwijtgescholden bedrag stijgt licht door het geleidelijk oplopende tarief (60% van de aanslag voor één hond wordt kwijtgescholden).

Tabel 3 Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
<i>OZB</i>				
Aantal kwijtscheldingen	2862	2482	2447	3700
Totaalbedrag (f1000)	450	390	385	575
Gemiddeld bedrag (f)	157	157	157	155
<i>Hondenbelasting</i>				
Aantal kwijtscheldingen	743	645	785	755
Totaalbedrag (f1000)	51	44	54	53
Gemiddeld bedrag (f)	68	68	68	71
Totaal kwijtgescholden (f1000)	501	434	439	628

Bron: A.J. Hageman (DIA).

Bijzondere bijstand

De bijzondere bijstand is in de loop van 1992 naar de gemeenten gedecentraliseerd. Het betreft verstrekkingen aan huishoudens met een laag inkomen, voor het doen van noodzakelijke uitgaven die zij niet zelf kunnen bekostigen, en waarvoor ook geen andere voorzieningen bestaan.

Tabel 4 Uitgaven en volume bijzondere bijstand, 1992-1995 (f1000)

	1992	1993	1994	1995
<i>Uitgaven volgens facetcode-indeling (voorbeelden)</i>				
Directe levensbehoeften (kleding, maaltijden)	1016	1182	1074	1037
Voorzieningen huishouden (gezinshulp)	202	216	110	105
Woning (inrichting, woonkostentoeslag)	176	187	210	548
Opvang (pension, crisiscentrum)	976	1110	1222	421
Sociale participatie (telefoon, vervoer)	891	632	167	140
Financiële transacties (rente)	233	527	126	153
Uitstroombevordering (scholing, reiskosten)	1493	817	678	769
Medische kosten (bril, dieet)	786	630	573	1020
Overig	192	105	80	142
Totaal uitgaven	5965	5406	4240	4335
Aantal verstrekkingen	25042	22853	17059	16465
Aantal ontvangers	5227	4731	4425	4344
Verstrekkingen per ontvanger (gem.)	4,8	4,8	3,9	3,8
Bedrag per verstrekking (gem.)	238	237	249	263
Bedrag per ontvanger (gem.)	1141	1143	958	998
Correctie overheveling van/naar bijz. bijstand	0	0	0	400
Gecorrigeerd totaal	5965	5406	4240	4735

Bron: A. Veenkamp en A. Klein Rouweler, bureau onderzoek SoZaWe; correctie bijzondere bijstand: zie tekst.

Tabel 4 laat de ontwikkeling van de uitgaven aan bijzondere bijstand zien voor de jaren 1992-1995. De uitgaven zijn uitgesplitst naar voorzieningssoort volgens de facetcode-indeling van het CBS. In de periode 1992-1994 daalden de uitgaven aan bijzondere bijstand. De daling in 1993 is te wijten aan een daling van het aantal personen dat van deze regeling gebruik maakte; zij die wel bijzondere bijstand ontvingen kregen gemiddeld evenveel verstrekkingen en een even groot bedrag als in het voorgaande jaar. De daling in 1994 komt voort uit een daling van zowel het aantal personen als het gemiddelde aantal verstrekkingen en het bedrag per persoon. In 1995 daalde het aantal ontvangers van bijzondere bijstand verder, maar door een toename van het gemiddeld uitgekeerde bedrag stegen de totale uitgaven toch weer enigszins.

In 1995 is een bedrag van f850.000 aan het budget van de bijzondere bijstand

onttrokken in verband met de invoering van de WVG.⁵ Dit bedrag bleef echter in principe voor de doelgroep beschikbaar. Voor een intertemporele uitgavenvergelijking moeten de uitgaven aan bijzondere bijstand hiervoor worden gecorrigeerd. Hetzelfde, maar dan omgekeerd, geldt voor de overheveling van inkomensondersteunende voorzieningen AAW naar de bijzondere bijstand (f200.000) en de compensatie voor de verhoging van de eigen bijdrage voor gezinsverzorging en psychotherapie (f250.000), allebei ook in 1995. Per saldo moeten de uitgaven aan bijzondere bijstand in 1995 met f400.000 worden verhoogd om ze vergelijkbaar te maken met voorgaande jaren. Zie de onderste twee regels van tabel 4.

Minimafonds

Het minimafonds is bedoeld om de maatschappelijke participatie te bevorderen door een deel van de kosten te vergoeden van bijvoorbeeld toegangsgelden voor zwembaden en ijsbanen, lidmaatschappen van sportverenigingen en de openbare bibliotheek, en diverse cursussen.

In totaal wordt er per jaar ongeveer een half miljoen gulden via het minimafonds verstrekt aan zo'n 5000 gezinnen, die gemiddeld twee keer per jaar een kleine f50 ontvangen (tabel 5).

Tabel 5 Minimafonds, 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
Uitgekeerd (f1000)	523	443	435	546
Aantal verstrekkingen	a	a	9.313	11.688
Aantal ontvangers	a	a	4.752	5.442
Verstrekkingen per ontvanger (gem.)	a	a	2,0	2,1
Bedrag per verstrekking	a	a	47	47
Bedrag per ontvanger	a	a	92	100

a Niet beschikbaar.

Bron: A. Veenkamp en A. Klein Rouweler (Bureau onderzoek SoZaWe).

Overzicht minimabeleid

Tabel 6 geeft een overzicht van de uitgaven aan de verschillende instrumenten van het minimabeleid in de jaren 1992-1995. Deze uitgaven zijn teruggelopen van bijna zeven miljoen tot ruim vijf miljoen gulden per jaar. Het gemiddelde bedrag per minimumhuishouden liep terug van f364 tot f286.

⁵ Bron: F. Veenstra, SoZaWe/FEZ.

Tabel 6 Uitgaven minimabeleid, 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
<i>Totale uitgaven (f1000)</i>				
Kwijtschelding	501	434	439	628
Bijzondere bijstand	5965	5406	4240	4335
Minimafonds	523	443	435	546
Totaal	6989	6283	5114	5509
<i>Gemiddeld bedrag per minimumhuishouden (f)</i>				
Kwijtschelding	26	23	22	33
Bijzondere bijstand	311	281	216	225
Minimafonds	27	23	22	28
Totaal	364	327	260	286

Bronnen: zie tekst.

Tabel 7 Cliënten van één of meer instrumenten van het minimabeleid, 1992-1995 (huishoudens; totalen ook als percentage van alle minimumhuishoudens)

	1992	1993	1994	1995		
Kwijtschelding OGB/OZB	2862	2482	2447	3700		
Kwijtschelding Hondenbelasting	743	645	785	755		
Bijzondere bijstand	5227	4731	4425	4344		
Minimafonds	a	a	4752	5442		
Zowel bijz.bijst.als min.fonds	a	a	3113	3737		
Totaal -ten minste ^b	a	a	6064	31%	6049	31%
-ten hoogste ^c	a	a	8511	43%	9749	51%

a Niet beschikbaar.

b Uitgaande van de veronderstelling dat huishoudens waaraan kwijtschelding is verleend ook profiteren van de bijzondere bijstand en/of het minimafonds.

c Uitgaande van de veronderstelling dat huishoudens waaraan kwijtschelding is verleend *geen* gebruik maken van de bijzondere bijstand of het minimafonds. Verder wordt er van uitgegaan dat kwijtschelding van hondenbelasting samengaat met kwijtschelding van OZB.

Bronnen: A.J. Hageman (DIA) en A. Veenkamp en A. Klein Rouweler (Bureau onderzoek SoZaWe); tabel 1.

Tabel 7 laat zien hoeveel huishoudens van de verschillende soorten minimabeleid gebruik maakten. Het minimafonds bereikt de meeste huishoudens: 5.400 in 1995. Op de tweede plaats komt de bijzondere bijstand, waarvan het aantal cliënten is teruggelopen van 5.200 tot 4.300. Interessant is dat de meeste huishoudens die bijzondere bijstand ontvangen ook een uitkering uit het minimafonds ontvangen (86%). Omgekeerd ontvangt 69% van de huishoudens die gebruik maken van het minimafonds ook bijzondere bijstand. De samenloop met het kwijtscheldingsbeleid

is helaas niet bekend. Het aantal huishoudens dat kwijtschelding is verleend van de OZB is toegenomen van 2.860 tot 3.700. In 1996 zal dit vermoedelijk nog aanzienlijk hoger liggen, doordat de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid (in 1995) vertraagd bij de doelgroep bekend raakt, en door een actievere opstelling van de gemeente.

Het totaal aantal huishoudens dat van het gemeentelijke minimabeleid profiteert ligt tussen de zes- en de tienduizend (1995); dat is 30 à 50% van alle minimumhuishoudens.

Vergelijking met enkele andere gemeenten

Om een indruk te geven van de positie die Groningen inneemt wat betreft uitgaven aan minimabeleid wordt in tabel 8 een vergelijking gepresenteerd met zes andere grote gemeenten. De cijfers hebben betrekking op 1994.

Het absolute bedrag dat Groningen in 1994 uitgaf aan minimabeleid (f5,1 mln) doet alleen onder voor dat van de echt grote steden (Den Haag en Utrecht); in steden van ongeveer gelijke omvang (Eindhoven en Tilburg) is het beduidend lager. Gemeten per inwoner geeft alleen Den Haag (f48) meer uit dan Groningen (f30). Omdat het aandeel van bijstandsontvangers in de gehele bevolking (een indicatie voor het aandeel van de minima) in Groningen het hoogst is (8,8%), blijft het bedrag per bijstandsontvanger enigszins achter (f340). Al met al slaat Groningen geen slecht figuur.

Tabel 8 Uitgaven aan minimabeleid^a in zeven grote gemeenten, 1994

	Inwoners (1000)	% Inwoners in bijstand ^b	Uitgaven (f mln)	Uitgaven per inw.	Uitgaven p.bijstandontv.
Den Haag	445	6.5	21,3	48	736
Utrecht	234	7.1	6,8	29	409
Eindhoven	196	5.2	3,0	15	296
Groningen	170	8.8	5,1	30	340
Tilburg	163	5.8	2,9	18	304
Zaanstad	133	2.2	3,1	23	1033
Leiden	115	4.4	2,4	21	480
Gemiddeld ^c	208	5.7	6,4	26	514

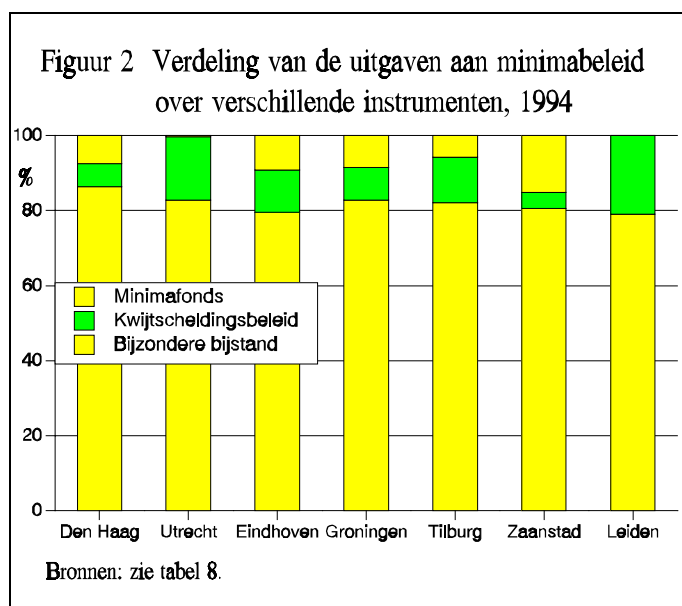
a Bijzondere bijstand, kwijtscheldingsbeleid en minimafonds.

b ABW, Rww, BZ, IOAW, IOAZ.

c Ongewogen.

Bron: Groningen: zie elders in dit rapport; andere gemeenten: L. Kroon, *Minimabelangen gemeentelijk gewogen*, FNV/SoZaWe Rotterdam, 1995.

Figuur 2 laat zien dat de bijzondere bijstand in de grote gemeenten verreweg de belangrijkste component is van het minimabeleid, goed voor 80-86% van de uitgaven. Het aandeel van het kwijtscheldingsbeleid varieert van 4% (Zaanstad) tot



21% (Leiden). Leiden kent daarentegen geen minimafonds, terwijl Zaanstad 15% van de uitgaven voor minimabeleid via zo'n fonds laat lopen. Utrecht heeft een heel klein minimafonds (niet zichtbaar in de figuur). Groningen neemt wat betreft de verdeling van de middelen over de drie instrumenten een middenpositie in.

Opvallend is overigens dat in andere gemeenten naast OZB doorgaans ook afvalstoffenheffing en rioolrecht voor kwijtschelding in aanmerking komen⁶ (tabel 9). In Groningen is dat niet het geval.

Wel valt in Groningen de hondenbelasting onder het kwijtscheldingsregime, terwijl dat in andere gemeenten minder vaak voorkomt. De 95%-norm voor de kosten van bestaan die Groningen hanteert bij het kwijtscheldingsbeleid is ook in andere gemeenten gebruikelijk: in 1996 geldt deze norm in 82% van de gemeenten (14% zit op 90%, de rest op 80% of 92,5%).⁷ Dit blijkt uit het onlangs afgesloten evaluatie-onderzoek naar de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid.⁸

Tabel 9 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.

⁶ Soms voor slechts een deel van de aanslag.

⁷ Gebaseerd op gegevens betreffende 457 gemeenten.

⁸ Zie 'bron' onder tabel 9.

Invloed gemeentebelied op koopkracht

Baten en lasten voor minimumhuishoudens

Nu bekend is wat minimumhuishoudens 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.

Tabel 10 laat zien hoeveel de minimumhuishoudens samen aan gemeentelijke belastingen en heffingen betalen, en hoeveel zij ontvangen via het minimabeleid. In 1995 betaalden de minima samen ongeveer f8,9 miljoen aan belastingen, en ontvingen zij f5,5 miljoen uit het minimabeleid. Per saldo droegen zij dus f3,4 miljoen af aan de gemeentekas. Per huishouden is dit f230.

Tabel 10 Saldo van uitwerking belastingheffing en minimabeleid op de koopkracht van minimumhuishoudens, 1992-1995 (f1000)

	1992	1993	1994	1995
<i>Belastingen en heffingen</i>				
OZB (gebruikersdeel)	2905	3035	3102	3089
Afvalstoffenheffing	4260	5082	5718	5605
Hondenbelasting	215	192	189	194
Totaal	7381	8308	9009	8887
<i>Minimabeleid</i>				
Kwijtschelding	501	434	439	628
Bijzondere bijstand	5965	5406	4240	4335
Minimafonds	523	443	435	546
Totaal	6989	6283	5114	5509
Saldo	-392	-2026	-3896	-3378

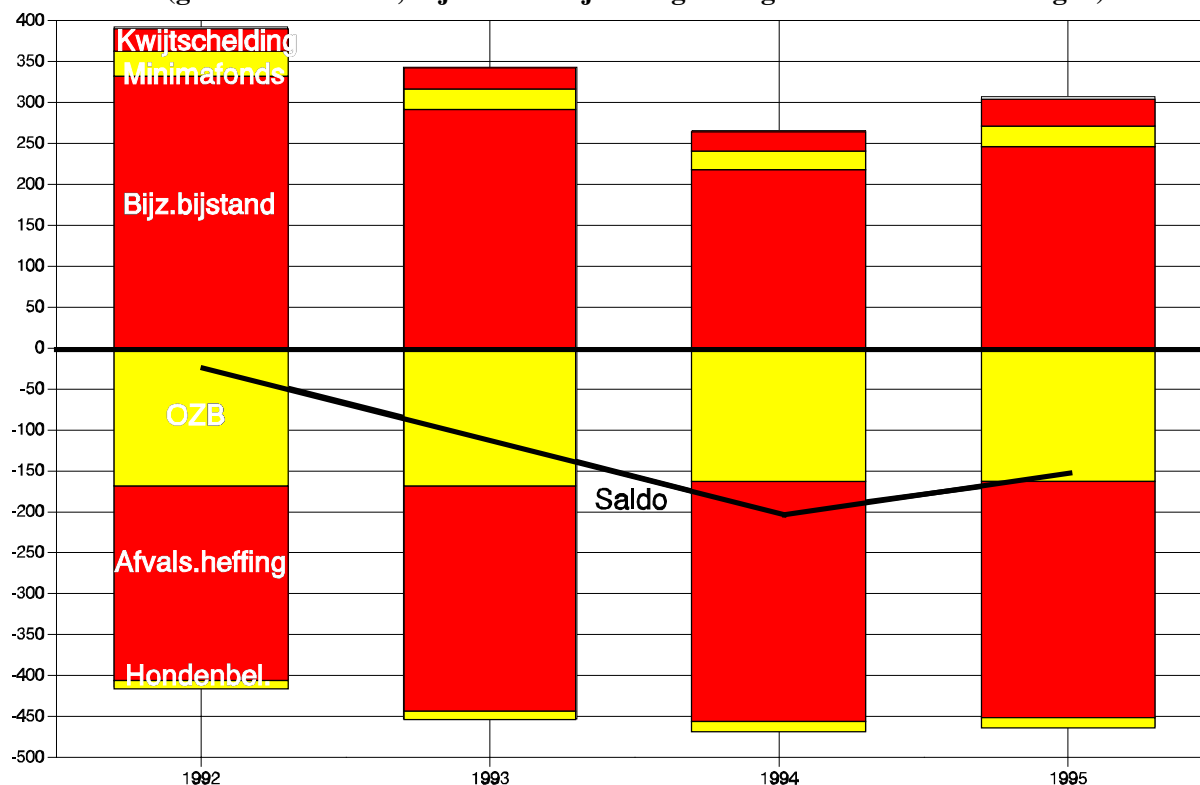
Bronnen: zie tekst.

Om de ontwikkeling in de loop der tijd te kunnen beoordelen moeten de cijfers eerst vergelijkbaar worden gemaakt. Daartoe zijn ze uitgedrukt in constante guldens (van 1995), en is de bijzondere bijstand gecorrigeerd voor overhevelingen (zie tabel 4). Figuur 3 geeft de financiële lasten en baten van het gemeentebelied voor een gemiddeld minimumhuishouden. De onderste helft van deze figuur 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 gemeentelijke minimabeleid. Het verschil tussen baten en lasten (het saldo) is met een lijn weergegeven.

De 'baten' zijn in 1993 en 1994 geleidelijk teruggelopen, om in 1995 weer toe te nemen. Deze variaties komen voornamelijk voor rekening van de bijzondere bijstand. Minimafonds en kwijtscheldingsbeleid zijn kwantitatief minder belangrijk. De 'lasten' zijn in 1993 en 1994 langzaam gestegen en in 1995 iets (gemiddeld f6)

gedaald. Per saldo droegen minimahuishoudens in 1992 gemiddeld f22 bij aan de gemeentelijke schatkist. Dit steeg fors tot f111 in 1993 en f202 in 1994. In 1995 lag het saldo weer op f155. De vooruitzichten voor 1996 zijn echter niet gunstig, want de gemiddelde belastingdruk stijgt voor minima met 20% tot f555 (tabel 2). Daar staat tegenover dat er waarschijnlijk een groter bedrag wordt kwijtgescholden dan vorig jaar, maar dit weegt daar niet tegenop.⁹

Figuur 3 Financiële baten en lasten van gemeentelijk beleid voor een gemiddeld minimum-huishouden (gulden van 1995; bijzondere bijstand gecorrigeerd voor overhevelingen)



Bronnen: zie tekst.

Baten en lasten voor verschillende groepen

Figuur 3 geeft het *gemiddelde* beeld; individuele gevallen wijken daar soms ver van af. Het is onmogelijk om voor alle denkbare gevallen een berekening te maken. Om toch een indruk te geven van de mogelijkheden tonen de volgende figuren de baten en lasten voor de huishoudens die gebruik maken van één of meer van de verschillende instrumenten van het minimebeleid. Wegens de naar verhouding kleine groep belanghebbenden blijft de kwijtschelding van de hondenbelasting hierbij buiten beschouwing.

Overigens wordt de situatie voor de grootste groep niet afgebeeld. Dit zijn de

⁹ De toename is voor het grootste deel te wijten aan de hogere afvalstoffenheffing; deze heffing kan niet worden kwijtgescholden. Bovendien maken lang niet alle rechthebbenden van de kwijtscheldingsregeling (voor OZB en hondenbelasting) gebruik.

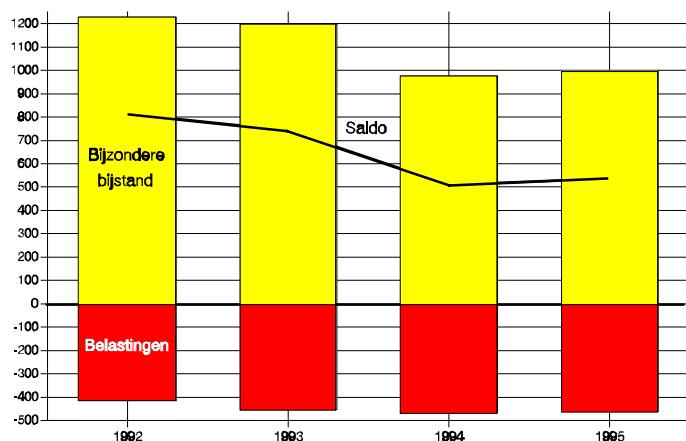
huishoudens die van geen van de hier behandelde regelingen gebruik maken. Dit zijn er minimaal 9.500 in 1995 (49% van de minimumhuishoudens).¹⁰ Voor hen is het saldo vanzelfsprekend negatief en gelijk aan het bedrag aan gemeentelijke lasten, de onderste helft van onderstaande figuren.

Geen kwijtschelding

De onderstaande figuren tonen de financiële baten en lasten van huishoudens aan wie geen kwijtschelding van OZB is verleend.

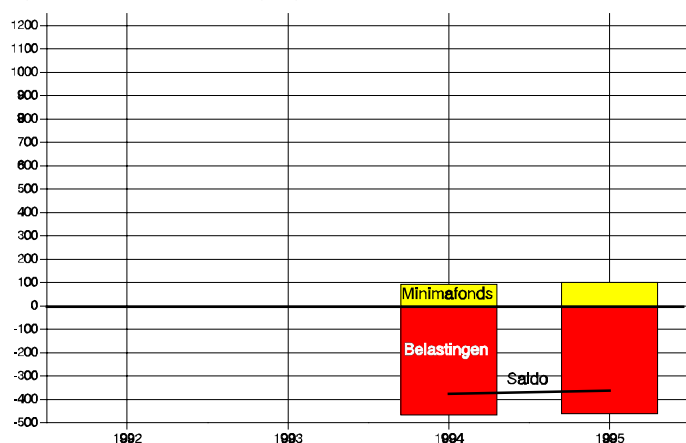
¹⁰ Zie tabel 7.

Figuur 4 Saldo van baten en lasten voor de gemiddelde ontvanger van bijzondere bijstand (geen kwijtschelding; guldens van 1995)



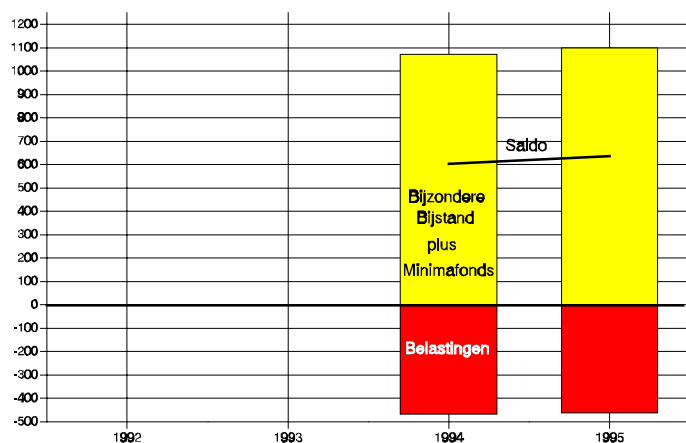
Voor huishoudens die wel bijzondere bijstand ontvangen maar geen uitkering uit het minimafonds (1312 in 1994 en 607 in 1995) is de financiële relatie met de gemeente per saldo positief, hoewel de netto baten zijn teruggelopen van gemiddeld f800 in 1992 tot ruim f500 in 1994/95. Die daling komt grotendeels voor rekening van de lagere uitgaven aan bijzondere bijstand, hoewel ook de belastingdruk toenam.

Figuur 5 Saldo van baten en lasten voor de gemiddelde ontvanger van een minimafonds-uitkering (geen kwijtschelding; guldens van 1995)



Voor de ongeveer 1700 huishoudens die wel een uitkering uit het minimafonds ontvingen maar geen bijzondere bijstand is het saldo met de gemeentelijke belastingen in de 1994 en 1995 gemiddeld zo'n f360 negatief. Voor eerdere jaren zijn helaas geen cijfers beschikbaar.

Figuur 6 Saldo van baten en lasten voor de gemiddelde ontvanger van bijzondere bijstand en een uitkering uit het minimafonds (geen kwijtschelding; guldens van 1995)

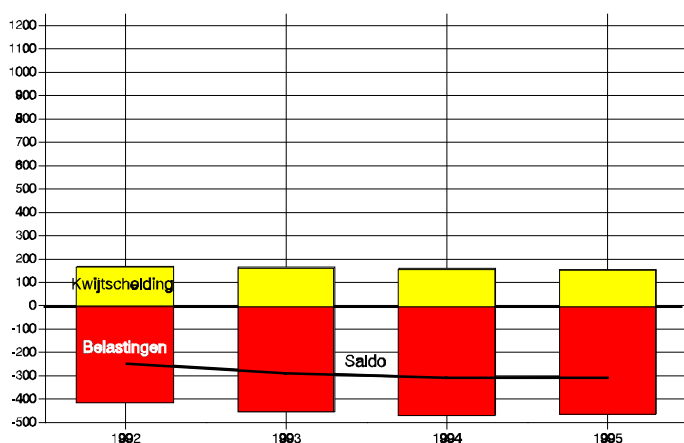


De meeste ontvangers van bijzondere bijstand maakten ook gebruik van het minimafonds (3100 in 1994 en 3700 in 1995). Deze groep ontving meer dan twee keer zoveel van de gemeente als aan gemeentelijke lasten werd betaald. Het saldo nam vorig jaar ook nog toe.

Wel kwijtschelding

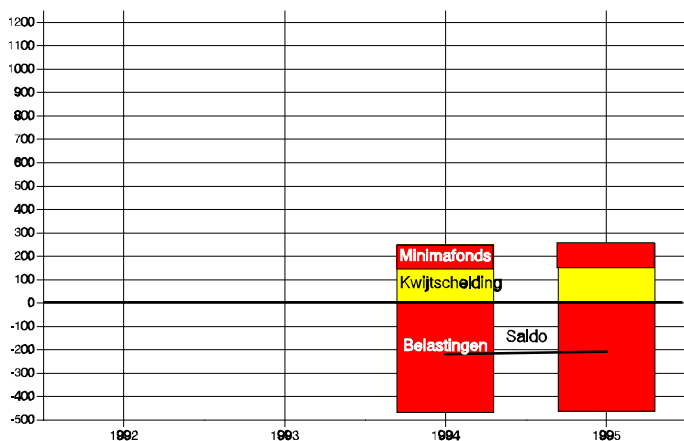
Het aantal huishoudens dat kwijtschelding van de OZB is verleend steeg van 2.869 in 1992 tot 3.700 in 1995. Hoeveel hiervan ook bijzondere bijstand en/of een uitkering uit het minimafonds ontvingen is niet bekend.

Figuur 7 Saldo van baten en lasten voor het gemiddelde huishouden dat kwijtschelding van OZB is verleend (geen bijzondere bijstand of minimafonds; guldens van 1995)



Huishoudens die alleen van het kwijtscheldingsbeleid (OZB) profiteerden betaalden per saldo aan de gemeente. Dat komt omdat voor de afvalstoffenheffing geen kwijtschelding mogelijk is. Het saldo is in de beschouwde periode vrij constant.

Figuur 8 Saldo van baten en lasten voor het gemiddelde huishouden dat profiteert van OZB-kwijtschelding en minimafonds (geen bijzondere bijstand, guldens van 1995)



Profiteert een huishouden naast kwijtschelding van OZB ook van het minimafonds, dan is het saldo nog steeds negatief, en wordt gemiddeld zo'n f200 aan de gemeentekas afgedragen.

De conclusie is dus dat alleen ontvangers van bijzondere bijstand (gemiddeld) financieel profijt hebben van de overheid. Kwijtschelding en minimafonds wegen niet op tegen de gemeentelijke lasten.

Conclusies en beleidsimplicaties

Conclusies

Als voor huishoudens met een inkomen rond het sociale minimum de gemeentelijke belastingen en heffingen tegenover de uitgaven in het kader van het gemeentelijke minimabeleid worden geplaatst, dan resteert gemiddeld een negatief saldo. Minima betalen dus meer aan gemeentelijke belastingen en heffingen dan zij ontvangen via het gemeentelijke minimabeleid. Sinds 1992 is dit saldo negatiever geworden (in constante guldens), terwijl in 1995 licht herstel optrad. De verslechtering van dit saldo is in de eerste plaats te wijten aan de afname van de uitgaven aan bijzondere bijstand, die het gevolg is van het voortdurend dalende aantal ontvangers. Verder nam de gemeentelijke belastingdruk geleidelijk toe.

De verschillen tussen de minimahuishoudens zijn groot. Huishoudens die een uitkering via de bijzondere bijstand ontvangen profiteren per saldo van hun financiële relatie met de gemeente (in 1995 ter waarde van gemiddeld ruim f500). Bij samenloop met kwijtschelding en/of minimafonds kan dit profijt nog hoger zijn. Huishoudens die alleen van het minimafonds en/of het kwijtscheldingsbeleid gebruik maken, betalen per saldo aan de gemeente. Dat geldt natuurlijk ook voor de minima die in het geheel geen gebruik maakt van de regelingen in het kader van het minimabeleid. Dit is de grootste groep (50-70% van de minimumhuishoudens).

Overigens is in dit onderzoek alleen de *financiële* relatie van de burger met de gemeente onderzocht. Minima profiteren natuurlijk ook van het niet-financiële gemeentebeleid.

Wanneer het Groningse minimabeleid wordt vergeleken met dat van gemeenten van vergelijkbare omvang, dan blijken de Groningse minima een bevoorrechte positie in te nemen. Zowel het absolute bedrag dat aan minimabeleid wordt uitgegeven als het gemiddelde bedrag per inwoner is in Groningen naar verhouding hoog. Daar staat tegenover dat de gemeentelijke (huurders)lasten in Groningen in vergelijking met gemeenten van soortgelijke omvang wat aan de hoge kant zijn.

Beleidsimplicaties

Zoals gezegd profiteren minima van vele soorten gemeentelijk beleid naast het specifieke minimabeleid. Het is dus niet zo dat het saldo van financiële baten en lasten voor deze groep per se boven nul dient te liggen. Zou men echter besluiten dat minimumhuishoudens financieel meer door de gemeente moeten worden gesteund, dan zijn daar verschillende mogelijkheden voor.

Allereerst kunnen natuurlijk de gemeentelijke belastingen en heffingen zo laag mogelijk worden gehouden. Een dergelijke maatregel komt echter ook niet-minima ten goede, en is dus geen efficiënt middel om het gestelde doel te bereiken. Bovendien is de ruimte voor belastingverlichting beperkt.

Meer gerichte maatregelen grijpen aan op het al bestaande gemeentelijke minimabeleid. Veruit de grootste component is de *bijzondere bijstand*. Van deze regeling maken echter steeds minder mensen gebruik, waardoor de uitgaven dalen. Het zou nuttig zijn na te gaan waardoor deze teruggang wordt veroorzaakt.

De bijzondere bijstand kent een aantal praktische beperkingen. Zo is het alleen mogelijk om bijzondere bijstand te verlenen voor specifieke kosten. Bovendien is de aanvraagprocedure door de verplichte individuele toetsing niet erg klantvriendelijk. Het niet-gebruik is hoog. In de Armoedenota¹¹ is aangekondigd dat gemeenten meer vrijheid zullen krijgen bij de verstrekking van bijzondere bijstand. Zogenaemde categoriale verstrekking (aan groepen die onder soortgelijke omstandigheden verkeren) zal onder voorwaarden worden toegestaan, zodat individuele toetsing niet altijd meer nodig is. De voorwaarde dat deze bijstand betrekking heeft op specifieke kosten zal echter gehandhaafd blijven. Hoe de praktijk er uit zal zien is nog niet te zeggen. De nieuwe circulaire gemeentelijk minimabeleid, waarin een en ander zal worden uitgewerkt, is nog niet beschikbaar.

De vervanging van het *minimafonds* door een Stadspas zal wellicht tot een groter bereik en een intensiever gebruik van dit instrument leiden. Als instrument van het inkomensbeleid blijft het waarschijnlijk wel een secundaire rol spelen, omdat het om bescheiden vergoedingen voor een beperkt aantal kostensoorten gaat. Het primaire doel is ook het bevorderen van participatie, niet het vergroten van de koopkracht. Mocht echter het commerciële gebruik van de Stadspas een grote vlucht gaan nemen, dan kan de betekenis voor de koopkracht toenemen.

Via uitbreiding van het *kwijtscheldingsbeleid* zouden de vaste lasten van de minima kunnen worden verminderd. Uit armoedeonderzoek blijkt dat juist de vaste lasten naar verhouding een steeds groter probleem vormen. Dit kan door meer heffingen onder het kwijtscheldingsbeleid te brengen, door de norm te verhogen naar 100% (als het kabinet dit zoals verwacht gaat toestaan per 1-1-1997) of door het niet-gebruik terug te dringen.¹² Het voordeel van dit instrument is dat een verhoging van de gemeentelijke lasten, die de financiële positie van de minima zou verslechteren, door een ruime kwijtscheldingsmogelijkheid automatisch tot meer 'uitgaven' aan minimabeleid leidt, zodat het koopkrachteffect per saldo beperkt blijft. Anders gezegd, een toename van de 'lasten' voor minima (de onderste helft in de figuren 3-8), leidt vanzelf tot een toename van de 'baten' (de bovenste helft van de figuren), zodat het saldo maar weinig daalt. Er is dus niet elke keer dat de lasten stijgen een afzonderlijke maatregel nodig om de koopkracht van de minima te beschermen.

Het feit dat een ruim kwijtscheldingsbeleid fungeert als automatische koopkrachtstabilisator maakt het voor het gestelde doel wellicht het meest geschikt. Wel moet worden bedacht dat minima met een bescheiden spaarpotje al niet meer voor kwijtschelding in aanmerking (mogen) komen. Er blijven dus ook andere instrumenten voor het minimabeleid nodig.

¹¹ *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*, Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, 24 515, nr. 2, 24 november 1995.

¹² De financiële consequenties van deze opties worden doorgerekend in M.A. Allers, *Financiële gevolgen van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, COELO, Groningen, 1996.

Bijlage

Schatting van het aantal huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum

Het aantal huishoudens met een minimuminkomen in de gemeente Groningen is niet precies bekend. Met behulp van landelijke cijfers kan wel een schatting worden gemaakt.

Tabel B1 geeft per relevante sociaal-economische categorie de aantallen in de gemeente Groningen in de jaren 1992-1995. Het betreft echter soms huishoudens (bijstand) en soms personen. Deze cijfers moeten dus worden gecorrigeerd voor tweeverdieners, zodat we aantallen huishoudens krijgen. Vervolgens moeten uit elke groep de minima worden geselecteerd. De omrekeningsfactoren voor beide bewerkingen zijn gebaseerd op CBS-cijfers over 1992.¹³ Meer recente cijfers zijn nu nog niet beschikbaar.¹⁴ Zie tabel B2. Huishoudens met een inkomen tot maximaal 5% boven het relevante sociale minimum worden door het CBS tot de minima gerekend.

Tabel B1 Sociaal-economische categorieën in de gemeente Groningen (stand per ultimo)

	1992	1993	1994	1995
Bijstand	15170	14919	15022	14441
65+	22946	22840	22588	22534
WW ^a	3241	3975	5067	4447
AAW/WAO	8440	8250	7952	8130
Banenpool	544	686	843	1015
Jwg	292	358	574	679
Zelfst., ov.werknemers ^b	60900	60900	60900	60900
Totaal	111533	111928	112946	112146

a Jaargemiddelden.

b Jaargemiddelde over 1991-1993.

Bronnen: Bijstand: Bureau onderzoek SoZaWe; 65+: gemeentelijke bevolkingsadministratie; WW en AAW/WAO: CBS en CTSV (1995); Banenpool en Jwg: Stichting Weerwerk; zelfstandigen en overige werknemers: CBS.

Uit tabel B3 blijkt dat het aantal minimumhuishoudens sinds 1992 vrij constant is geweest: net boven de 19.000. De verschillen tussen de jaarcijfers zijn gezien het gebrekkige statistische bronmateriaal niet significant. Het aantal economisch actieven is voor alle jaren op 60.900 gesteld, het jaargemiddelde 1991-1993.

¹³ W. Bos, 'Inkomens rond minimum en modaal, 1992', *Sociaal-economische maandstatistiek*, CBS, oktober 1995.

¹⁴ Deze worden in juli 1996 verwacht, en hebben betrekking op 1993.

Recentere cijfers zijn er nog niet. Omdat economisch actieven in de gemeente slechts 8,5% van de minima uitmaken is dit geen groot probleem. Ook als het aantal actieven met een jaarlijkse groeivoet wordt verhoogd neemt het aantal minimumhuishoudens niet noemenswaardig toe in de beschouwde periode.¹⁵ Om het geheel niet nodeloos te compliceren zien wij daar dan ook van af.

Tabel B2 Omrekeningsfactoren

	Tweeverdienerscorrectie	Aandeel minima
Bijstand	95.9	85.5
65+	69.0	15.4
WW	76.4	25.0
AAW/WAO	89.7	19.4
Banenpool	80.0	100.0
Jwg	40.0	100.0
Zelfst., ov. werknemers	80.0	3.4

Bron: Bos, *op.cit.*, 1995. Voor tweeverdienerscorrectie 65+ en aandeel minima WW zie echter M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, COELO, Groningen, 1996, respectievelijk voetnoot 13 en 17. Verder is verondersteld dat van de Jwg-ers de helft nog thuis woont. Aandeel minima Banenpool en Jwg: veronderstelling.

Tabel B3 Huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum in de gemeente Groningen, 1992-1995 (ramingen)

	1992	1993	1994	1995
Bijstand	12443	12237	12322	11845
65+	2438	2427	2400	2394
WW	619	760	968	850
AAW/WAO	1469	1436	1384	1415
Banenpool	435	549	674	812
Jwg	117	143	230	272
Zelfst., ov.werknemers	1656	1656	1656	1656
Totaal	19178	19208	19635	19244

Bronnen: tabel B1 en tabel B2.

¹⁵ Het aantal arbeidsplaatsen in de gemeente Groningen (waarvan een aanzienlijk deel door inwoners van andere gemeenten wordt bezet) was in de beschouwde periode vrij constant: 82.361 (1992), 82.337 (1993), 81.769 (1994) en 83.071 (1995) (Bron: Kamers van Koophandel en Fabrieken in de drie noordelijke provincies, *Statistisch jaarboek voor het Noorden*, diverse jaren).