

RAADSINFORMATIEBRIEF

15R.00454



15R.00454



Van : college van burgemeester en wethouders
Datum : 17 november 2015
Portefeuillehouder(s) : wethouder Koster
Portefeuille(s) : Welzijn
Contactpersoon : C.P.G. Kraan
Tel.nr. : 06 8333 8358
E-mailadres : kraan.c@woerden.nl

Onderwerp:

Minima Effect Rapportage gemeente Woerden; onderzoek Nibud.

Kennisnemen van:

Het onderzoek Minima Effect Rapportage - uitgevoerd door het Nibud - laat de effecten zien van landelijke en lokale inkomensondersteunende maatregelen op de financiële positie van huishoudens met een laag inkomen. Daarnaast is voor Woerden onderzocht wanneer er een armoedeval optreedt als betrokkenen (meer) betaald werk gaan verrichten. In deze RIB wordt zichtbaar tot welke – beleidsmatige - constatering dit leidt in relatie tot het beleidsterrein Participatie, Werk en Inkomen (PWI).

Het onderzoek is mede uitgevoerd in relatie met de motie "Werken moet Lonen" die door de raad is aangenomen. De strekking van deze motie is dat werken met behoud van uitkering slechts mogelijk is als aan betrokken inwoner een 'substantiële' premie wordt verstrekt. Het verstrekken van een premie kan er toe leiden dat bij het aanvaarden van betaald werk een armoedeval optreedt.

Inleiding:

Globaal onderzoek door beleidsambtenaren in 2013 (gemeente Woerden) en 2014 (Ferm Werk) liet zien dat in die jaren voor alle types huishoudens in de bijstand in Woerden een Armoedeval aanwezig was. De armoedeval houdt in dat het voor een inwoner financieel niet loont om – meer – aan het werk te gaan, omdat de inkomensstijging onvoldoende is om het verlies aan inkomensondersteunende regelingen - waar lage inkomens recht op hebben - te compenseren. Vanuit het terrein Werk en Inkomen en gelet op de intentie van de bijstandswet- de bijstand is een tijdelijk vangnet - is dit een ongewenst effect. Deze val was in 2013 en 2014 het grootst voor een alleenstaande ouder met een bijstandsuitkering, omdat deze een vrij hoge toeslag op de bijstandsuitkering ontving. Daarnaast droeg de declaratieregeling maatschappelijke ondersteuning voor veel huishoudens bij aan deze val.

Deze armoedeval werd ook op landelijk niveau geconstateerd, waarna een versobering van de wetgeving heeft plaatsgevonden. Binnen de Participatiewet (voorheen de Wet werk en bijstand) zijn per 1 januari 2015 vier maatregelen van kracht geworden:

1. De alleenstaande oudertoeslag op de bijstandsuitkering voor alleenstaande ouders is afgeschaft. Compensatie heeft voor een deel plaatsgevonden via het kindgebonden budget.
2. De kostendelersnorm is ingevoerd. Dit betekent dat als een bepaald huishouden meerdere (bijstands)uitkeringen ontvangt, er gekort wordt op de uitkering.
3. De langdurigheidstoeslag is omgezet in een individuele inkomensstoelag waarbij een bepaalde inspanningsverplichting geldt.
4. De categoriaal bijzondere bijstand chronisch zieken, gehandicapten en ouderen mag niet meer verstrekt worden. Het Rijk wil dat inwoners alleen een bijdrage ontvangen als er daadwerkelijk meerkosten gemaakt worden.

Na deze versoberingen leefde beleidsmatig de vraag: is de armoedeval nog steeds aanwezig, voor welke huishoudentypes, in welke mate en waar wordt deze door veroorzaakt? Zo ja, wat gaan wij hier beleidsmatig mee doen? Licht dit binnen onze invloedssfeer? Zo nee, is het huidige pakket aan inkomensondersteunende maatregelen voldoende om de inwoners een bepaald bestaansminimum te bieden? Daarom heeft de gemeente Woerden het NIBUD onderzoek uit laten voeren naar de financiële positie van huishoudens met een laag inkomen in relatie tot de armoedeval in Woerden.

Deze RIB informeert u over de uitkomsten van het onderzoek dat het Nibud heeft uitgevoerd om deze vragen te beantwoorden. Het algemene doel van een Minima Effect Rapportage (MER) is inzicht te geven in de koopkracht van de armste groepen in de gemeente. Het onderzoek heeft betrekking op alle soorten inkomens: inkomen uit loondienst, de inkomsten van ZZP-ers en ondernemers, inkomen uit AOW met een klein aanvullend pensioen en heeft ook betrekking op inkomen vanuit de Participatiewet, de bijstand. Speciaal voor gemeenten past het Nibud een methode toe, waarmee inzichtelijk gemaakt wordt wat de effecten zijn van het landelijke en lokale inkomensondersteunende beleid op de inkomenspositie van huishoudens. Voor Woerden heeft het Nibud ook onderzocht wanneer er een armoedeval optreedt. Het NIBUD gaat er bij haar berekeningen van uit dat elk huishouden maximaal gebruik maakt van alle inkomensondersteunende regelingen.

Het Nibud heeft voor Woerden de volgende huishoudtypes onderzocht:

1. Een alleenstaande onder de AOW-gerechtigde leeftijd
2. Een alleenstaande van de AOW-gerechtigde leeftijd
3. Een eenoudergezin met jonge kinderen (3 en 5 jaar)
4. Een eenoudergezin met twee oudere kinderen (14 en 16 jaar)
5. Een echtpaar zonder kinderen
6. Een echtpaar met twee oudere kinderen (14 en 16 jaar)

Voor elk van deze zes huishoudens werden berekeningen gemaakt bij de volgende inkomens: netto minimum inkomen (bijstand of AOW), 110% van het netto minimum inkomen, 120% van het netto minimum inkomen, 130% van het netto minimum inkomen.

Daarnaast werden nog twee huishoudtypes onderzocht met een zorgvraag:

7. Een alleenstaande onder de AOW-gerechtigde leeftijd met een hoge zorgvraag
8. Een alleenstaande boven de AOW-gerechtigde leeftijd met een hoge zorgvraag.

Voor deze twee huishoudtypes werden berekeningen gemaakt bij de volgende inkomens: netto minimum inkomen (bijstand of AOW), 110% van het netto minimum inkomen, 130% van het netto minimum inkomen, 131% van het netto minimum inkomen.

De informatie in deze RIB in relatie tot het terrein Werk en Inkomen beperkt zich tot de vijf huishoudtypes waar het perspectief van de armoedeval interessant voor is. Dit betekent dat huishoudtype 2 (alleenstaande AOW-gerechtigde leeftijd) buiten beschouwing wordt gelaten. Temeer omdat uit dit onderzoek blijkt dat er geen aanvullend minimabeleid voor deze groep nodig is. De resultaten van het Nibud ten aanzien van de huishoudtypes met een hoge zorgvraag zijn verwerkt in de RIB Financiële ondersteuning chronisch zieken en gehandicapten (15R.00424).

Leeswijzer:

Bij het lezen van het rapport is het van belang om te weten:

- Het Nibud maakt bij haar berekeningen gebruik van standaard begrotingen waaruit de inkomsten en uitgaven van groepen van huishoudens af te lezen valt. In werkelijkheid zal de financiële situatie van elk individueel huishouden er anders uitzien. De begroting van een bepaald type huishouden laat dus niet zien in hoeverre een individueel huishouden een sluitende begroting heeft. Wel wordt duidelijk in hoeverre een groep huishoudens een sluitende begroting heeft (rapport, pagina 13). De methode is wetenschappelijk onderbouwd en doet betrouwbare uitspraken (rapport, pagina 5).
- Voor het in kaart brengen van de uitgaven gebruikt het Nibud een **basispakket** (noodzakelijke kosten) en een **restpakket** (algemeen geaccepteerd minimum aan sociale participatie en overige bestedingen). Als een begroting onder aan de streep (rapport, bijlage 1) een negatief bedrag laat zien, betekent dit niet dat dit type huishoudens schulden maakt, maar dat zij het zich niet kunnen veroorloven om aan bepaalde zaken - mee - te doen.
- Het Nibud gaat er van uit dat de inwoners daadwerkelijk gebruik maken van alle vormen van landelijke en lokale inkomensondersteuning die beschikbaar zijn (rapport, pagina 16 en 36). Dit

is niet altijd het geval. In 2014 kende de declaratieregeling maatschappelijke participatie een bereik van 25% (bronnen: Ferm Werk / Tympaan instituut).

Kernboodschap:

Het onderzoek levert de volgende constatering op:

- De koopkracht van een echtpaar met kinderen in de tienerleeftijd is onvoldoende om de basisuitgaven van te kunnen betalen. Dit maakt dit type huishouden financieel het meest kwetsbaar.
- De koopkracht van 15 van de 20 onderzochte huishoudens is onvoldoende om volgens de normen van het Nibud "voldoende" (basisuitgaven en maatschappelijke participatie) van te kunnen leven.
- In acht situaties treedt een armoedeval op; dus - meer - werken loont niet.
- Daar waar de armoedeval om een groot bedrag gaat - € 74 per maand verslechtering van de inkomenspositie - ligt de oorzaak vooral in landelijk beleid, omdat de belastingtoeslagen sterker afnemen dan het inkomen stijgt.
- In de overige zeven situaties varieert de armoedeval tussen de € 9 en € 29 per maand, meestal veroorzaakt door de afname van vergoedingen binnen de lokale declaratieregeling.

(Tabel 1, pagina 27 in het rapport geeft de (inkomens)cijfers bij deze uitgelichte constatering).

Gezien deze uitkomsten ziet het college geen noodzaak om het armoedebelief grootscheeps aan te passen. Vanuit de inkomensplaatjes is versobering van het Armoedebelief niet wenselijk. Vanuit het perspectief van de Armoedeval is verruiming van het Armoedebelief niet wenselijk. Wel gaat het college:

1. Meer bekendheid geven aan het bestaan van de minimaregelingen.
2. Bij Ferm Werk het verzoek neerleggen om de vergoedingen voor kinderen af te laten hangen van hun leeftijd; tieners kosten nu eenmaal veel meer geld dan jongere kinderen.

Participatie, Werk en Inkomen in relatie tot de motie "werk moet lonen".

Een aantal van de bovenstaande constatering op zijn ook van toepassing op inwoners die hun inkomen vanuit de Participatiewet, de bijstand, ontvangen. De regelingen die hierin kunnen sturen zijn belegd bij Ferm Werk. Daarom zullen de uitkomsten en constatering op met de andere in Ferm Werk deelnemende gemeenten gedeeld worden. Via het Dagelijks Bestuur van Ferm Werk kan vervolgens aan Ferm Werk de opdracht gegeven worden om deze inzichten te gebruiken om het beleid ten aanzien van partiële uitstroom en inkomensondersteuning vorm te geven dan wel aan te passen.

Analyse van de oorzaken van de armoedeval levert hiervoor de volgende input op:

- Voor een alleenstaande en een alleenstaande ouder met jonge kinderen met een bijstandsuitkering wegen de extra kosten voor woon-werkverkeer respectievelijk voor de kinderopvang niet op tegen de inkomensstijging.
- Voor twee types huishoudens (een alleenstaande met twee oudere kinderen of een echtpaar met twee oudere kinderen) met een inkomen boven bijstandsniveau wordt de armoedeval voornamelijk veroorzaakt door de afname van landelijke toeslagen.
- In vier gevallen veroorzaakt de afbouw of het vervallen van de declaratieregeling de armoedeval.
- In drie gevallen van de hier boven al genoemde gevallen draagt ook de afbouw of het vervallen van de declaratieregeling bij aan de armoedeval.
- Het wegvallen van de premiebijdrage vanuit het Armoedebelief voor de collectieve verzekering voor minima bij een inkomen boven de 110% van de bijstandsnorm draagt bij aan de armoedeval of heeft een negatieve invloed op de "inkomenswinst" van huishoudens als zij - meer - gaan werken.

Beleidsmatige constatering op vanuit PWI zijn:

- Bij elke huishoudtype komt het bij één of meerdere inkomensgroepen voor dat - meer partiële - uitstroom uit de bijstand leidt tot een verslechtering van de inkomenspositie. Hierdoor ontstaat er een spanning tussen het lange termijn doel - volledig uit de bijstand met daarbij een betere inkomenspositie - en het korte termijn effect - verslechtering van de inkomenspositie omdat het aantal gewerkte uren en dus de inkomensstijging nog niet groot genoeg is. Het optreden van dit effect is onwenselijk, omdat het mogelijk de motivatie om te streven naar - meer - betaald werk verkleint. Zelfs als dit niet het geval is - de inwoner neemt de armoedeval voor lief, juist omdat deze zo graag aan het werk wil - is het wenselijk dat deze er beter van wordt. Werk zou immers

moeten lonen. Hoe dit effect voorkomen kan worden, zal worden betrokken bij het ontwerpen van lokale regelingen op het gebied van Participatie, Werk en Inkomen. De vraag hierbij is er of lokaal gecorrigeerd moet worden voor landelijke beleid (de vermindering van de toeslagen). In ieder geval geeft dit onderzoek inzicht in hoe groot de compensatie zou moeten zijn om – meer – werken op de korte termijn ook lonend te maken.

- Bovenstaande constatering beschrijft de problematiek in algemene zin. De kans dat de armoedeval optreedt, neemt echter toe als de motie "Werken moet lonen" wordt uitgevoerd. De motie bepaalt dat een substantiële premie moet worden verstrekt als inwoners werk verrichten met behoud van uitkering. Toelichting: op basis van de motie gaat een persoon met behoud van uitkering met daarbij een substantiële premie aan het werk. In deze situatie bestaat het inkomen uit de bijstandsuitkering (normaliter 70% van het Wettelijk Minimum Loon), de premie op basis van de motie en ontvangt deze persoon bedragen op basis van toeslagen, bijzondere bijstand, declaratieregeling, etc. Als deze persoon daarna doorstroomt naar werk waarvoor hij regulier loon (veelal het Wettelijk Minimum Loon) ontvangt, dan bestaat het inkomen uit dit salaris en ontvangt hij lagere toeslagen en minder of zelf geen bedragen meer vanuit de bijzondere bijstand, declaratieregeling etc. Het inkomensvoordeel bij de overstap naar betaald werk kan daardoor klein zijn en in sommige gevallen zelfs negatief zijn.
Om deze reden (en ook vanwege de mogelijke verdringingseffecten op de arbeidsmarkt) is in het bestuur van Ferm Werk besloten vooralsnog geen gebruik te maken van het instrument participatieplaats (werken met behoud van uitkering voor een periode van langer dan een half jaar). In het kader van het beleid Participatie, Werk & Inkomen 2016/2017 wordt dit besluit heroverwogen. Daarbij is de vraag aan de orde welke premie verstrekt kan worden zonder dat sprake is van een (forse) armoedeval. We gaan er vanuit dat het toepassen van het instrument participatieplaats sowieso individueel maatwerk moet betreffen.
- Een verhoging van de tegemoetkoming kosten kinderopvang voor alleenstaande ouders die vanuit een bijstandsuitkering aan het werk gaan, kan de armoedeval verkleinen. Dit is beleid dat via de aanpassing van beleidsregels gerealiseerd kan worden.
- Hoewel de declaratieregeling in een aantal gevallen de oorzaak is van of bijdraagt aan de armoedeval is het raadzaam hier niet op in te grijpen. Immers: onder aan de streep beschikken 15 van de 20 onderzochte inkomensniveaus ondanks de declaratieregeling nog steeds over onvoldoende inkomen om volgens de norm van het Nibud sociaal te kunnen participeren. De enige aanpassing die zinvol lijkt is om – conform de aanbeveling van het Nibud – om het bedrag dat aan schoolkosten vergoed wordt, afhankelijk te maken van de leeftijd van het kind waarbij een ouder kind een hoger bedrag en een jonger kind juist een lager bedrag vergoed krijgt. Dit kan via de aanpassing van beleidsregels gerealiseerd worden.

Relatie met de Nota Indicatoren Sociaal Domein:

De aanpassingen in het beleid moeten bijdragen aan twee van de concrete doelstellingen zoals genoemd in de Nota Indicatoren Sociaal Domein (15R.00267). Namelijk een percentuele toename in de periode 2015-2018 van:

- Het aantal inwoners dat inkomen verwerft uit arbeid.
- Het aantal huishoudens met problemen op het gebied van werk en inkomen dat meer participeert.

Vervolg:

Er zal meer aandacht besteed worden aan de communicatie van de bestaande minimaregelingen. Daarnaast zullen de uitkomsten worden gedeeld met de andere in Ferm Werk deelnemende gemeenten. Via het Dagelijks Bestuur van Ferm Werk kan vervolgens aan Ferm Werk de opdracht gegeven worden om deze inzichten te gebruiken om het beleid ten aanzien van partiële uitstroom en inkomensondersteuning vorm te geven dan wel aan te passen.

Bijlagen:

1. Minima Effect Rapportage Woerden van het Nibud d.d. 30 juni 2015 (15.016336).

De secretaris

drs. M.H.J. van Kruisbergen



De burgemeester

V.J.H. Molenboer

