

In de val



Een onderzoek naar de armoedeval van Almelose Wwb-cliënten

Rekenkamercommissie Almelo
Mei 2011

In de val

Een onderzoek naar de armoedeval

van Almelose Wwb-cliënten

Rekenkamercommissie Almelo (RCA)

Mei 2011

Postadres:
Gemeente Almelo
Rekenkamercommissie
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Bezoekadres:
Stadhuisplein 1
7607 EK Almelo

telefoon: **(0546) 54 17 65**
e-mail: **rekenkamer@almelo.nl**
internet: **www.almelo.nl**

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport "In de val. Een onderzoek naar de armoedeval van Almelose Wwb-cliënten" van de Rekenkamercommissie Almelo (RCA). Op 7 december 2010 heeft de RCA al een tussenstand van dit onderzoek aan de gemeenteraad gepresenteerd.

Omdat dit onderzoek is bedoeld om inzicht te bieden in het onderwerp armoedeval, heeft de gebruikelijke procedure van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor voor dit rapport op een iets ander wijze plaats gevonden dan gebruikelijk. De afdeling Sociale en Economische Zaken (SEZ) is in de gelegenheid gesteld haar commentaar op het rapport te geven en het rapport is eveneens voorgelegd aan verantwoordelijk portefeuillehouder, mevrouw J.M.M. Kuik-Verweg.

Namens de RCA,

W.J. Oosterveld-Sanders

voorzitter

Inhoudsopgave

	Pagina
Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
Overzicht van tabellen, figuren en grafieken	6
1. Aanleiding voor en samenvatting van het onderzoek	7
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek: Wet werk en bijstand	7
1.2 Samenvatting van het onderzoek	8
2. Constateringen en conclusies	12
3. De onderzoeksopzet	13
3.1 Vooronderzoek: focus op de armoedeval van Wwb-cliënten	13
3.2 Definitie armoedeval	14
3.3 Doel- en probleemstelling	15
3.4 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden	15
3.5 Opbouw van dit rapport	16
4. Beleid en uitvoering op het gebied van inkomensondersteuning	17
4.1 Beleidskaders	17
4.2 Inkomensondersteunende regelingen	18
4.3 Gebruik van de regelingen	19
5. Wwb-cliënten nader gekarakteriseerd	21
6. Kwantificering van de armoedeval	25
6.1 Aandeel lokale regelingen aan inkomen	25
6.2 Uitgangspunten bij de berekening van de koopkracht	26
6.3 Berekening armoedeval alleenstaande ouders	27
6.4 Berekening armoedeval alleenstaanden	28
6.5 Berekening armoedeval (echt)paren met kinderen	29
6.6 Berekening armoedeval (echt)paren zonder kinderen	30
6.7 Inkomensverlies bij werkaanvaarding	31
Bijlagen:	
1. Inkomensondersteunende regelingen	32
2. Opbouw (maximaal)inkomen uitkeringsgerechtigden per huishoudtype	33
3. Gehanteerde uitgangspunten	34
4. Zes scenario's van koopkrachtberekeningen per huishoudtype	35
5. Lokaal minimabeleid op nul	38
6. Inkomensverlies bij werkaanvaarding	43
7. Geraadpleegde documenten	46

Overzicht van tabellen, figuren en grafieken

Pagina

Tabellen:

1.1:	Lokale inkomensondersteunende regelingen: bedrag per maand (in €) en aandeel in totale koopkracht naar huishoudtype met bijstandsuitkering	9
1.2:	Armoedeval per type huishouden (in %)	9
4.1:	Bereik van regelingen in Almelo (peildatum 2008, in %)	19
5.1:	Wwb-cliënten naar type huishouden (in aantallen en %)	21
5.2:	Wwb-cliënten naar type huishouden en geslacht (in aantallen)	21
5.3:	Wwb-cliënten naar type huishouden en nationaliteit (in aantallen en %)	22
5.4:	Wwb-cliënten naar type huishouden en leeftijd (in aantallen)	22
5.5:	Wwb-cliënten naar type huishouden en uitkeringsduur (in aantallen)	22
5.6:	Wwb-cliënten naar type huishouden en opleidingsniveau (in aantallen)	23
5.7:	Alleenstaande Wwb-cliënten, naar leeftijd (40-55 jaar), uitkeringsduur (langer dan drie jaar) en opleidingsniveau (BO of lager) (in aantallen en % van totaal aantal alleenstaande Wwb-cliënten)	23
5.8:	Gebruik lokale inkomensondersteunende voorzieningen	23
B.1:	Inkomensonderdelen op jaarbasis naar huishoudtype (in €)	33
B.2:	Berekening koopkracht alleenstaande ouder (in €, per 1 juli 2010)	35
B.3:	Berekening koopkracht alleenstaande (in €, per 1 juli 2010)	36
B.4:	Berekening koopkracht paar met kinderen (in €, per 1 juli 2010)	36
B.5:	Berekening koopkracht paar zonder kinderen (in €, per 1 juli 2010)	37
B.6:	Koopkracht alleenstaande ouder met en zonder lokaal minimabeleid	38
B.7:	Koopkracht alleenstaande met en zonder lokaal minimabeleid	39
B.8:	Koopkracht paar met kinderen met en zonder lokaal minimabeleid	40
B.9:	Koopkracht paar zonder kinderen met en zonder lokaal minimabeleid	41
B.10:	Overzicht drempelbedragen per regeling	43
B.11:	Ontwikkeling koopkracht door afname inkomensondersteunende regelingen	44
B.12:	Koopkrachtverbetering minimumloon t.o.v. bijstand	45

Figuren:

6.1:	Koopkracht naar inkomensbron, per huishoudtype (Almelo, 2010)	25
------	---	----

Grafieken:

1.1:	Bruto inkomen met 10% koopkrachtverbetering t.o.v. bijstandsniveau (in% van het wettelijk minimumloon)	10
1.2:	Toename koopkracht naar huishoudtype (in %)	11
6.1:	Koopkracht alleenstaande ouder in Almelo in 2010 (in € per jaar)	28
6.2:	Koopkracht alleenstaande in Almelo in 2010 (in € per jaar)	29
6.3:	Koopkracht (echt)paar met kinderen in Almelo in 2010 (in € per jaar)	30
6.4:	Koopkracht (echt)paar zonder kinderen in Almelo in 2010 (in € per jaar)	31
B.1:	Opbouw inkomen bijstandsgerechtigden naar huishoudtype (in%)	33
B.2:	Koopkracht alleenstaande ouder in Almelo in 2010 (in € per jaar)	38
B.3:	Koopkracht alleenstaande in Almelo in 2010 (in € per jaar)	39
B.4:	Koopkracht paar met kinderen in Almelo in 2010 (in € per jaar)	40
B.5:	Koopkracht paar zonder kinderen in Almelo in 2010 (in € per jaar)	41
B.5:	Vergelijking 10% koopkrachtverbetering t.o.v. bijstandsniveau in het geval van wel en geen lokaal armoedebelaid	42

1 Aanleiding voor en samenvatting van het onderzoek

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek: Wet werk en bijstand

De overheid heeft een grondwettelijk vastgelegde zorgplicht voor de bevordering van voldoende werkgelegenheid en voor de bestaanszekerheid van de bevolking. De Wet werk en bijstand (hierna: Wwb) – in werking getreden op 1 januari 2004 – is één van de maatregelen waarmee de overheid aan deze zorgplicht voldoet, naast bijvoorbeeld het actieplan Jeugdwerkloosheid en het nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

De Wwb gaat uit van het vertrekpunt dat van iedere uitkeringsgerechtigde mag worden verwacht dat hij / zij zich inspant om economische zelfstandigheid te bereiken. Pas als mensen niet in staat zijn in hun eigen inkomen te voorzien kunnen zij aanspraak maken op een bijstandsuitkering van de gemeente. De Wwb stelt dus heel duidelijk werk boven inkomen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wwb. Het doel van de Wwb is mensen sneller aan het werk helpen, en om dat doel te bereiken hebben gemeenten meer vrijheid gekregen om een op de lokale situatie toegespitst re-integratiebeleid te voeren. Deze grotere beleidsvrijheid gaat hand in hand met een grote financiële verantwoordelijkheid: tegenover minder regels van het rijk en meer eigen autonomie staan een eigen financiële verantwoordelijkheid en (daarmee) het belang van het beperken van de instroom naar een uitkering en het bevorderen van de uitstroom naar betaald werk. Voor beide onderdelen zijn aparte budgetten gecreëerd: een budget voor re-integratieactiviteiten (het werkdeel of W-deel) en een budget voor het verstrekken van inkomensvoorzieningen (het inkomensdeel of I-deel). Omdat gemeenten beleidsmatig en financieel verantwoordelijk zijn voor de Wwb lopen zij aanzienlijke risico's, vooral in financieel opzicht.

In haar onderzoeksprogramma 2008-2009 vermeldde de Rekenkamercommissie Almelo (hierna: RCA) dat zij voornemens was een onderzoek uit te voeren naar de (uitvoering van de) Wet werk en bijstand. Op dat moment had de gemeente Almelo ongeveer vijf jaar ervaring opgedaan met de uitvoering van de Wwb. Deze ervaring en de hiervoor al genoemde grote maatschappelijke en financiële belangen rechtvaardigden de keuze voor dit onderzoeksonderwerp.

1.2 Samenvatting van het onderzoek

In dit onderzoek staat de armoedeval van Wwb-cliënten centraal. Met dit onderzoek wil de RCA de gemeenteraad van Almelo inzicht verschaffen in de omvang van de armoedeval van Wwb-cliënten in Almelo en een antwoord geven op de vraag in welke mate inkomensondersteunende regelingen van de gemeente Almelo bijdragen aan de armoedeval van Wwb-cliënten. De belangrijkste bevindingen worden op deze plek samengevat; voor meer uitgebreide en gespecificeerde gegevens verwijzen wij u naar de hoofdstukken die hierna worden genoemd.

Voor het verschijnsel "armoedeval" is in de literatuur geen eenduidige definitie gegeven. Met armoedeval wordt bedoeld op een situatie waarin iemand niet of nauwelijks in staat is het netto inkomen te verbeteren als gevolg van het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen. In het onderzoek wordt aangesloten bij de in de literatuur gangbare opvatting dat een Wwb-cliënt in de armoedeval zit als hij door het aanvaarden van een (betaalde) baan zijn netto besteedbaar inkomen niet met ten minste 10% kan verbeteren.

Bovenlokale en lokale inkomensondersteunende regelingen

In hoofdstuk 4 zijn de bovenlokale en lokale inkomensondersteunende regelingen waarvan mensen met een bijstandsuitkering (onder voorwaarden) gebruik kunnen maken kort beschreven. Als belangrijkste bovenlokale regelingen zijn geïdentificeerd:

- huurtoeslag;
- zorgtoeslag;
- kindgebonden budget;
- kwijschelding van waterschapslasten.

Deze regelingen vormen 18 tot 24% van het totale inkomen van een bijstandsgerechtigde (afhankelijk van de huishoudensamenstelling).

De belangrijkste inkomensondersteunende regelingen van de gemeente Almelo zijn de volgende:

- bijzondere bijstand
- maatschappelijke participatie;
- kwijschelding gemeentelijke belastingen / heffingen;
- langdurigheidstoeslag.

Geconstateerd wordt dat in de gemeente Almelo niet iedereen die recht heeft op (lokale) inkomensvoorzieningen ook van de voorzieningen gebruik maakt. Het gebruik van de lokale regelingen (peildatum 2008) is het hoogst bij de kwijschelding van gemeentelijke belastingen (63%), gevolgd door de langdurigheidstoeslag (47%) en bij de bijzondere bijstand (31%) is het gebruik het laagst. Het gebruik dan wel niet-gebruik van regelingen beïnvloedt de omvang van de armoedeval.

Wwb-cliënten

In hoofdstuk 5 is het bestand aan Wwb-ers, zoals dat was samengesteld op 1 januari 2011, getypeerd aan de hand van een aantal kenmerken. Op 1 januari 2011 ontvingen 1.938 mensen een bijstandsuitkering. Meer dan helft daarvan (57%) betreft alleenstaanden. Iets meer dan de helft (53%) van alle Wwb-cliënten zit langer dan 3 jaar in de bijstand. Verder valt op dat 71% van alle mensen met een bijstandsuitkering een opleiding heeft op basisschoolniveau of lager.

Invloed van lokale regelingen op inkomen van bijstandsgerechtigden

In hoofdstuk 6 is allereerst gekeken naar het aandeel van de lokale inkomensondersteunende regelingen in het totale inkomen van een bijstandsontvanger. Dit aandeel verschilt per type huishouden: de hoogte van het bedrag aan lokale voorzieningen hangt af van de vraag of bijstandsgerechtigden wel of geen kinderen hebben, en al dan niet alleenstaand zijn. De regelingen van de gemeente Almelo blijken

voor zo'n 7% tot 9% invloed te hebben op het inkomen van bijstandsgerechtigden. In tabel 1.1 worden de bedragen en het aandeel in de totale koopkracht van de lokale regelingen gespecificeerd.

Tabel 1.1: Lokale inkomensondersteunende regelingen: bedrag per maand (in €) en aandeel in totale koopkracht naar huishoudtype met bijstandsuitkering

Huishoudtype met bijstandsuitkering	Bedrag per maand o.g.v. lokale inkomensondersteunende regelingen (zie bijlage 4)	In % van de totale koopkracht in een uitkeringssituatie (zie figuur 6.1)
Alleenstaande ouder	€ 143	8,3%
Alleenstaande	€ 97	7,9%
Paar met kinderen	€ 168	8,7%
Paar zonder kinderen	€ 126	7,2%

Breekpunt armoedeval

In hoofdstuk 6 is met behulp van het simulatieprogramma Lokosim voor vier huishoudtypen (alleenstaande ouders, alleenstaanden, paren met kinderen, en paren zonder kinderen) berekend hoe groot de armoedeval is. Bij de berekeningen van de koopkracht is telkens uitgegaan van een maximaal recht op en gebruik van (lokale en bovenlokale) inkomensondersteunende regelingen dan wel het gemiddeld bedrag per type huishouden in de gemeente Almelo. Het niet-gebruik van regelingen (dat, zoals in hoofdstuk 4 bleek, binnen de gemeente Almelo varieert per regeling van 37% tot 69%) is bij alle berekeningen derhalve buiten beschouwing gelaten.

De gemeente Almelo hanteert 115% van het sociaal minimum als grens waarbinnen nog enkele lokale inkomensondersteunende voorzieningen verstrekt worden¹. Boven deze grens vervallen de lokale inkomensvoorzieningen en kunnen huishoudens bij een (geringe) loonsverbetering in koopkracht terugvallen. Voor de vier huishoudentypen blijkt dit zogenaamde breekpunt van de armoedeval verschillend te liggen. Voor paren zonder kinderen ligt dit breekpunt op 110% van het wettelijk minimumloon, en voor paren met kinderen net onder het minimumloon. Bij alleenstaande ouders en alleenstaanden ligt het breekpunt beduidend lager (88% resp. 83%) dan het wettelijk minimumloon. Hierdoor wordt werkaanvaarding op het niveau van het minimumloon voor deze twee huishoudentypes financieel interessant. Zie voor meer informatie tabel 1.2.

Tabel 1.2: Armoedeval per type huishouden (in %)

Type huishouden	Bijstandsniveau (als % bruto wettelijk minimumloon *)	Bandbreedte armoedeval (als % bruto wettelijk minimumloon)
Alleenstaande ouder	80%	88 - 100%
Alleenstaande	71%	83 - 95%
Paar met kinderen	90%	99 - 125%
Paar zonder kinderen	90%	110 - 143%

* Het brutoloon, in een percentage van het bruto wettelijk minimumloon, komt netto overeen met de bijstandsnorm.

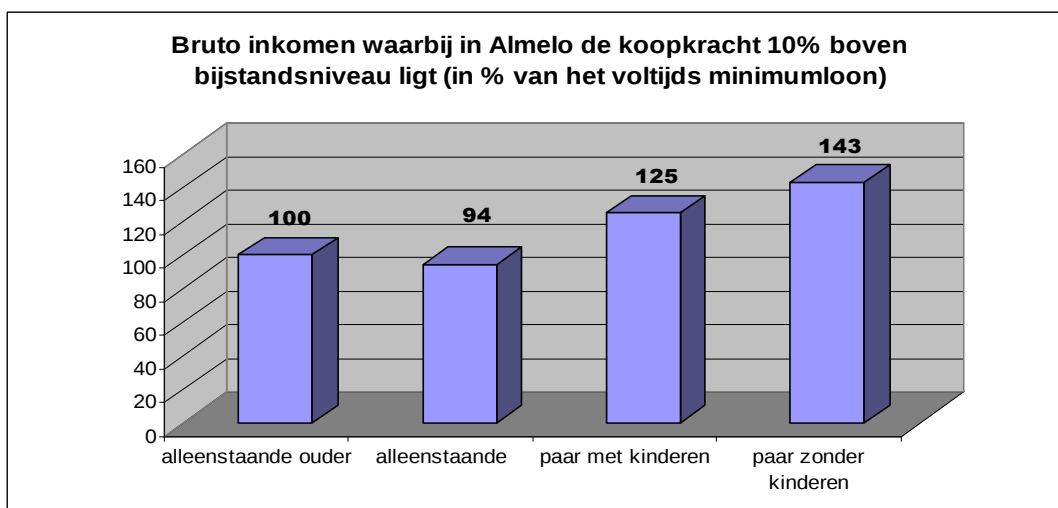
¹ Voor de bijzondere bijstand wordt een systeem met draagkrachtpercentages op het inkomen boven de drempelbedragen van € 1.100 en € 2.300 per maand gehanteerd. Dit betekent voor een alleenstaande dat er tot een inkomen van ongeveer 120% van het sociaal minimum, nog voor een deel recht op bijzondere bijstand kan bestaan.

Gevolgen werkaanvaarding

Het uitgangspunt in dit onderzoek is dat een financiële prikkel in de vorm van een netto koopkrachtverbetering van ten minste 10% nodig is om de stap van uitkering naar werk te zetten. Deze norm van 10% is gekozen omdat het aanvaarden van werk kosten en andere inconvenianten met zich meebrengt die gecompenseerd dienen te worden. Uit hoofdstuk 6 blijkt dat vooral paren vast zitten in de armoedeval en dat alleenstaanden veel eerder (financieel) profijt van een reguliere baan hebben dan paren. Daar waar een alleenstaande door parttime aan het werk te gaan al boven de armoedeval kan uitstijgen, dient één van de partners van een paar al snel fulltime aan de slag te moeten, waarbij ook nog eens een substantieel hoger loon verdiend moet worden dan wat als minimum is vastgesteld.

Werken loont dus het meest voor alleenstaanden. Zij gaan er op vooruit als zij een baan kunnen vinden die zes procent onder het minimumloon betaalt. Bij alleenstaande ouders (eenoudergezinnen) loont werkaanvaarding als het loon rond het minimumloon zit. Deeltijdwerk bij een laag loon is financieel dus niet aantrekkelijk voor alleenstaande ouders. Voor paren zonder kinderen is een loon van 143% van het minimumloon nodig om de koopkracht tien procent boven het bijstandsniveau uit te tillen. Paren met kinderen moeten 125% van het minimumloon verdienen om 10% koopkrachtverbetering te realiseren ten opzicht van de uitkeringssituatie. Zie ook grafiek 1.1.

Grafiek 1.1: *Bruto inkomen met 10% koopkrachtverbetering t.o.v. bijstandsniveau (in% van het wettelijk minimumloon)*

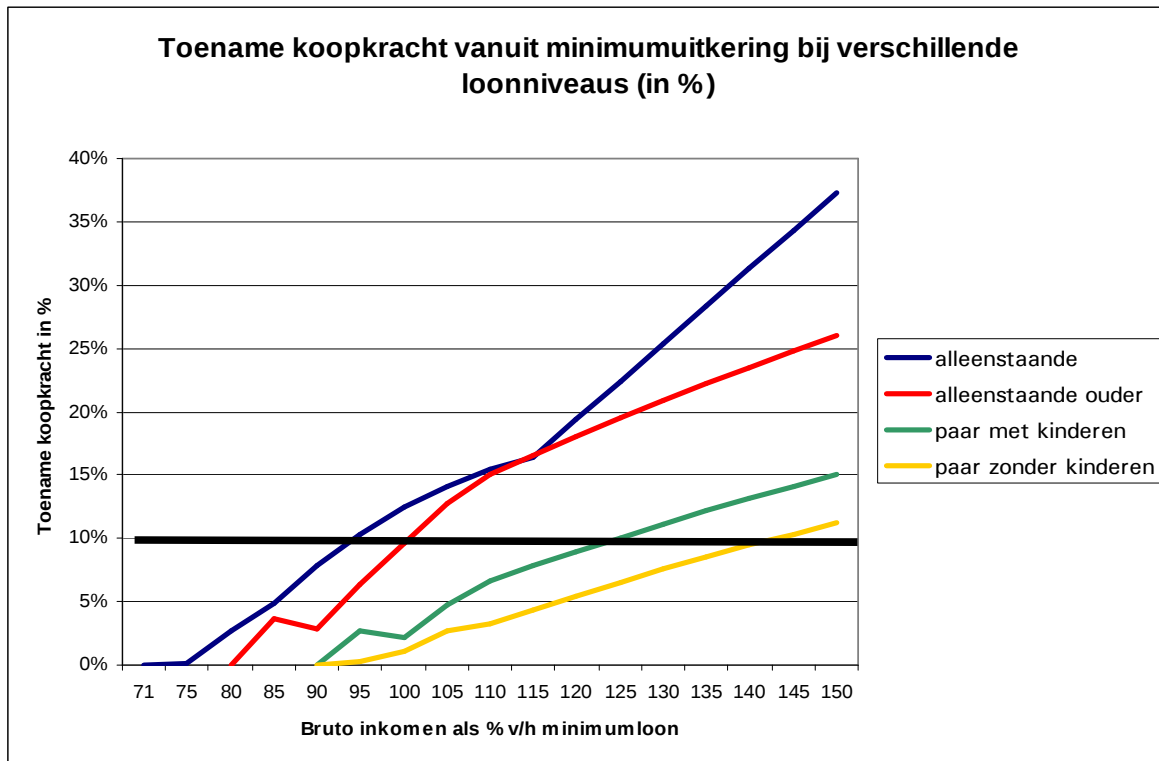


De grote verschillen tussen de onderscheiden huishoudtypen worden veroorzaakt door verschillende variabelen. De uitkering voor alleenstaanden en in minder mate de uitkering voor eenoudergezinnen betreft slechts een deel van het minimumloon ten opzichte de uitkeringen van paren, waardoor de financiële prikkel om werk te aanvaarden groter is. Voor deze laatste groepen geldt dat de uitkering gelijk is gesteld aan 90% van het minimumloon en wordt het voorkomen van armoedeval moeilijker. Een ander aspect betreft het in één keer verdwijnen in plaats van een geleidelijke afbouw van een aantal gemeentelijke voorzieningen, zoals de langdurigheidstoeslag en de kwijschelding van gemeentelijke belastingen, wanneer men uit de bijstand uitstroomt. Dit in tegenstelling tot de huurtoeslag en zorgtoeslag die langzaam worden afgebouwd bij het toenemen van inkomen (zie ook Bijlage 6).

Onze bevindingen worden nogmaals samengevat in onderstaande grafiek. Deze figuur laat de koopkrachtstijging vanuit een minimumuitkering zien voor alleenstaanden, alleenstaande ouders, paren met kinderen en paren zonder kinderen. De figuur laat

duidelijk zien dat alleenstaanden het minst in de armoedeval verstrikt zitten. De blauwe lijn vertoont de grootste stijging. Ze hebben dus bij een inkomensverbetering minder te verliezen. Uit deze figuur is te zien dat de armoedeval het meest problematisch is voor paren zonder kinderen. Om er tien procent in koopkracht op vooruit te gaan ten opzichte van hun uitkeringssituatie moeten zij een baan vinden die maar liefst 43 procent boven het minimumloon betaalt.

Grafiek 1.2: Toename koopkracht naar huishoudtype (in %)



2 Constateringen en conclusies

De doelstelling van dit onderzoek is om de gemeenteraad van de gemeente Almelo inzicht te verschaffen in de omvang van de armoedeval van Wwb-cliënten in Almelo. Op grond van de rapportage heeft de RCA onderstaande constateringen gedaan en conclusies getrokken.

1. Het grootste deel in de groep Wwb-cliënten bestaat uit alleenstaanden (57%), gevolgd door alleenstaande ouders (22%) en paren met en zonder kinderen (21%). Meer dan 53% van alle Wwb-cliënten heeft langer dan 3 jaar een uitkering.
2. De bovenlokale regelingen hebben een aanmerkelijk grotere invloed op het netto inkomen en daarmee op de armoedeval dan de lokale regelingen. Dit geldt met name voor de huurtoeslag en voor het kindgebonden budget voor paren met kinderen en alleenstaande ouders.
3. De armoedeval wordt versterkt doordat een aantal lokale regelingen in één keer verdwijnen en niet een geleidelijke afbouw hebben, zoals de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Deze laatste worden geleidelijk afgebouwd bij het toenemen van het inkomen.
4. Bij (echt)paren is de armoedeval het grootst; om niet in de armoedeval terecht te komen dient een paar met kinderen minimaal een bruto inkomen te verwerven meer dan 125% van het (voltijds)minimumloon en een paar zonder kinderen zelfs van meer dan 143%. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat een uitkering op bijstandsniveau, aangevuld met bovenlokale en lokale regelingen voor een paar hoger ligt dan voor een alleenstaande. De invloed van lokale inkomensondersteunende regelingen op de koopkracht is het grootst bij paren met en zonder kinderen. De koopkrachtverbetering door werkaanvaarding wordt door de afbouw van de lokale inkomensondersteunende regelingen grotendeels teniet gedaan.
5. De armoedeval is voor alleenstaanden het laagst; bij een bruto inkomen tegen 100% van het (voltijds)minimumloon is er al geen sprake meer van een armoedeval.
6. In de gemeente Almelo maakt niet iedereen die recht heeft op (lokale) inkomensregelingen hiervan gebruik. Het gebruik dan wel niet-gebruik van regelingen beïnvloedt de omvang van de armoedeval.
7. De RCA heeft bij de berekeningen in dit rapport gebruik gemaakt van het programma Lokosim. Het programma is door de RCA samen met de afdeling Sociale en Economische Zaken (SEZ) aangeschaft voor een periode van twee jaar (2010-2011).

3 De onderzoeksofzet

3.1 Vooronderzoek: focus op de armoedeval van Wwb-cliënten

In hoofdstuk 1.1., de aanleiding voor het onderzoek, is aangegeven dat met de uitvoering van de Wet werk en bijstand grote maatschappelijke en financiële belangen zijn gemoeid en dat voor de RCA dat een aanleiding is geweest om een onderzoek naar de Wet werk en bijstand te starten.

In het voorjaar van 2009 is de RCA gestart met een vooronderzoek om de focus van het eigenlijke onderzoek naar de Wwb te bepalen. In deze fase heeft de RCA een aantal gesprekken gevoerd met sleutelpersonen uit de ambtelijke organisatie en een eerste inventarisatie gemaakt van beschikbare (kwantitatieve en kwalitatieve) gegevens over de Wwb, over de uitvoering van deze wet, en over onderwerpen die direct of meer zijdelings raken aan de uitvoering van de Wwb.

Op basis van dit vooronderzoek concludeerde de RCA dat veel onderzoek is en wordt gedaan naar de effectiviteit en efficiency van het re-integratiebeleid (het W-deel) en dat daarover, ook binnen de gemeente Almelo, al veel informatie en kennis aanwezig is. Zowel landelijk als ook in Almelo is echter minder (onderzoeks- en beleidsmatige) aandacht (geweest) voor de effectiviteit van de inkomensvoorzieningen (het I-deel).

Een tweede conclusie uit het vooronderzoek was dat er verschillende lokale en bovenlokale regelingen bestaan voor mensen met een bijstandsuitkering, en dat onbekend is of (en zo ja, in hoeverre) deze inkomensondersteunende regelingen doorwerken op de mate waarin mensen vanuit de bijstand uitstromen naar werk. Inkomensondersteunende regelingen zijn in de regel inkomensafhankelijk: het recht op een tegemoetkoming op grond van een dergelijke regeling neemt af naarmate het inkomen toeneemt. Als mensen vanuit een uitkeringssituatie gaan werken leggen belastingen en premies beslag op een deel van het (bruto)inkomen en vermindert het recht op inkomensondersteunende regelingen deels of zelfs geheel. Resultaat kan dan zijn dat van de bruto inkomensverbetering netto weinig of niets overblijft. Dit verschijnsel wordt getypeerd als de armoedeval. Een relevante vraag is vervolgens of het bestaan van deze armoedeval mensen met een bijstandsuitkering ervan weerhoudt te gaan werken.

Tijdens het vooronderzoek bleek dat inzicht in de armoedeval van Wwb-cliënten in Almelo bij zowel de ambtelijke organisatie als de gemeenteraad ontbrak. Ook is onbekend in welke mate de lokale (gemeentelijke) regelingen bijdragen aan de hoogte van de armoedeval. De RCA heeft daarom op basis van het vooronderzoek besloten de focus van haar onderzoek naar de Wwb te leggen op de armoedeval van Wwb-cliënten.

Uit het vooronderzoek bleek tevens dat de armoedeval een belemmering kan vormen om werk te aanvaarden, maar dat ook andere (niet-financiële) factoren een rol kunnen spelen bij deze afweging. De RCA heeft reeds een start gemaakt met een vervolgonderzoek waarin de vraag centraal staat hoe en in welke mate de armoedeval de aanvaarding van werk door Wwb-cliënten nu daadwerkelijk beïnvloedt. De eerste bevindingen van dit vervolgonderzoek zijn aan de gemeenteraad van Almelo gepresenteerd op 7 december 2010.

Het onderhavige onderzoeksrapport behandelt de vraagstelling van dit vervolgonderzoek niet. Het rapport geeft inzicht in de omvang van het verschijnsel armoedeval en wordt nu aan de gemeenteraad van Almelo aangeboden omdat de raad zeer binnenkort moet beslissen over belangrijke bezuinigingsvoorstellen. De RCA hoopt dat dit rapport de raad kan ondersteunen bij deze besluitvorming.

3.2 Definitie armoedeval

Hoewel het verschijnsel "armoedeval" in de literatuur niet altijd op dezelfde wijze wordt gedefinieerd, hebben de gehanteerde definities met elkaar gemeen dat bedoeld wordt op een situatie waarin iemand niet of nauwelijks in staat is het netto inkomen te verbeteren als gevolg van het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen. Door de aanvaarding van een baan kan de inkomensverbetering zodanig zijn dat het recht op subsidies en regelingen vervalt, waardoor het inkomenseffect grotendeels of geheel wegvalt. Door dit effect zijn mensen niet of slechts in geringe mate in staat hun maatschappelijke situatie te verbeteren.

De geringe inkomensvooruitgang, en in sommige gevallen zelfs een inkomens-achteruitgang, werkt niet motiverend om vanuit een uitkering uit te stromen naar werk of – voor werkenden – een beter betaalde baan te zoeken. In verband hiermee wordt soms ook een brede definitie van de armoedeval gehanteerd, namelijk het **gebrek aan financiële prikkels om te participeren op de arbeidsmarkt**. Het woord "val" wordt dan gebruikt in de betekenis van fuik, dat wil zeggen "gevangenzitten".

Er worden vier soorten armoedevallen onderscheiden (zie bijvoorbeeld Taner & Hendrix 2007):

- Werkloosheidsval: de armoedeval die optreedt bij het aanvaarden van werk vanuit een uitkeringsituatie.
- Herintredersval: de armoedeval die optreedt bij het aanvaarden van werk vanuit een situatie zonder eigen inkomsten (doordat de totale inkomsten van het huishouden niet evenredig stijgen).
- Deeltijdval: de armoedeval die optreedt bij het uitbreiden van het aantal gewerkte uren.
- Doorstroomval: de armoedeval die optreedt bij het doorstromen naar een nieuwe baan vanuit een bestaande baan.

Omdat in dit onderzoek de armoedeval van Wwb-cliënten centraal staat is alleen de eerste soort armoedeval, de werkloosheidsval, relevant. De lezer dient zich echter te realiseren dat ook anderen dan bijstandsgerechtigden te maken kunnen krijgen met een armoedeval als ze, vanuit een situatie met een (zeer) laag inkomen, weer dan wel meer gaan werken.

Iemand die vanuit een bijstandssituatie uitstroomt naar werk krijgt te maken met zogenaamde verwervingskosten die met deze baan samenhangen. Belangrijke voorbeelden van verwervingskosten zijn kosten voor kleding en vervoer. Daarnaast heeft het aanvaarden van een baan vanuit een uitkeringsituatie tot gevolg dat iemand niet meer de baas is over zijn eigen tijd en dat een arbeidsinspanning wordt vereist. Voor deze zogenaamde inconveniënten (ongemakken) wordt een compensatie verwacht. De verwachting is dat bij de beslissing om een (betaalde) baan te aanvaarden financiële overwegingen een rol spelen. Dat betekent dat iemand een baan pas aanvaardt als daar een voldoende grote netto inkomensverbetering tegenover staat waarmee bovengenoemde kosten kunnen worden gecompenseerd.

Hiervoor is al aangegeven dat ook andere (niet-financiële) factoren een rol kunnen spelen bij deze afweging en dat de RCA in haar vervolgonderzoek deze factoren nader zal onderzoeken. Het onderzoek waarover hier wordt gerapporteerd richt zich op het inzichtelijk maken van de armoedeval van Wwb-cliënten en neemt uitsluitend de financiële factoren in beschouwing.

Het loon waarvoor men bereid is vanuit een uitkering uit te stromen naar betaald werk wordt in de literatuur het reserveringsloon genoemd. De hoogte van het reserveringsloon hangt onder meer af van de hoogte van de verwervingskosten die met de betreffende baan gepaard gaan, de persoonlijke voorkeuren van mensen (waardoor

de één de aan werk verbonden inconveniënten hoger inschat dan de ander), de mate van voldoening van het werk en de aantrekkelijkheid van de baan (hoe minder aantrekkelijk de baan, hoe hoger het loon moet zijn wil men bereid zijn deze baan te aanvaarden). Uit onderzoek (Allers 1999) blijkt dat een 10% netto inkomensstijging een conservatieve (voorzichtige) veronderstelling is van het reserveringsloon. Deze 10% norm wordt in veel onderzoek naar de armoedeval gehanteerd en gaat ervan uit dat het "opgeven" van een bijstandsuitkering financieel pas interessant is bij een netto inkomensstijging van 10% of meer. Dat betekent derhalve dat:

Een Wwb-cliënt in de armoedeval zit als hij door het aanvaarden van een (betaalde) baan zijn netto besteedbaar inkomen niet met ten minste 10% kan verbeteren.

De RCA heeft besloten in dit onderzoek aan te sluiten bij deze norm van 10% koopkrachtstijging.

3.3 Doel- en probleemstelling

Zoals hiervoor is vermeld ontbreekt op dit moment een goed beeld van de armoedeval van Wwb-cliënten in Almelo. Dit onderzoek naar de armoedeval heeft daarom de volgende **doelstelling**:

De gemeenteraad van Almelo inzicht verschaffen in de omvang van de armoedeval van Wwb-cliënten in Almelo.

De **probleemstelling**, de centrale vraag die beantwoord dient te worden om bovenstaande doelstelling te realiseren, is als volgt geformuleerd:

In welke mate dragen inkomensondersteunende regelingen van de gemeente Almelo bij aan de armoedeval van Wwb-cliënten?

Om de probleemstelling te beantwoorden moet een aantal meer specifieke vragen worden beantwoord. Deze onderzoeksvragen worden in de volgende paragraaf besproken. Daarin wordt tevens besproken met behulp van welke onderzoeksmethoden de vragen zijn beantwoord.

3.4 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

De volgende onderzoeksvragen dragen bij aan de beantwoording van de in de vorige paragraaf vermelde probleemstelling:

1. Welke landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen waarvan (alle of onderscheiden groepen) Wwb-cliënten gebruik kunnen maken bestaan er in 2010 in Almelo?
2. Welke huishoudtypen kunnen binnen de groep Wwb-cliënten worden onderscheiden, hoe lang zitten de cliënten al in de Wwb en wat is de omvang van deze huishoudtypen in Almelo in 2010?
3. Hoe verloopt de armoedeval voor de onderscheiden huishoudtypen en waar zit het kritieke omslagpunt waarbij het netto besteedbaar inkomen met 10% toeneemt als een Wwb-cliënt uitstroomt naar werk?
4. Wat is de invloed van de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen van de gemeente Almelo op de armoedeval?

Voor de volledigheid dient te worden opgemerkt dat dit onderzoek is beperkt tot Wwb-cliënten in de leeftijdscategorie van 27 tot 65 jaar. Jongeren tot 27 jaar vallen onder de Wet Investeren in Jongeren (WIJ), als voorliggende voorziening voor de Wwb. Daarnaast is voor mensen ouder dan 65 jaar de uitstroom naar werk niet meer aan de orde.

Om onderzoeksvraag 1 te beantwoorden is gebruik gemaakt van zowel bovenlokale als lokale schriftelijke documentatie, die onder meer op websites van de betrokken instanties is te vinden, alsmede (met name voor informatie over lokale regelingen) informatie uit nota's, kadernotities en verordeningen.

Het cijfermatig materiaal dat voor beantwoording van onderzoeksvraag 2 nodig is is aangeleverd door de ambtelijke organisatie van de gemeente Almelo.

Om onderzoeksvragen 3 en 4 te beantwoorden is gebruik gemaakt van het simulatieprogramma Lokosim, een computerprogramma dat Lokale KOopkrachtveranderingen SIMuleert. Lokosim is door de RCA en de Afdeling Sociaal-Economische Zaken van de gemeente Almelo gezamenlijk aangeschaft voor een periode van 2 jaar. In hoofdstuk 6 zal het programma nader worden toegelicht.

3.5 Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 4 wordt onderzoeksvraag 1 behandeld. In dit hoofdstuk worden allereerst de beleidskaders geschetst, zowel wat de uitvoering van de Wwb betreft als het beleid van de gemeente Almelo op het gebied van inkomensondersteuning. Dit laatste komt min of meer overeen met het door de gemeente Almelo ontwikkelde armoedebelaid. We gaan in op het Armoedepact en de armoedemonitor waarmee het armoedebelaid vanaf 2008 (tweejaarlijks) wordt gemonitored. Vervolgens worden de bovenlokale en lokale inkomensondersteunende regelingen kort beschreven. Meer gedetailleerde informatie over deze regelingen vindt u in bijlage 1. Hoofdstuk 4 wordt afgesloten met informatie over het gebruik van de inkomensondersteunende regelingen. Niet iedereen die recht heeft op een tegemoetkoming op basis van een bepaalde regeling blijkt daar gebruik van te maken. Deze paragraaf gaat ook kort in op de belangrijkste oorzaken en redenen van niet-gebruik.

In hoofdstuk 5 staat onderzoeksvraag 2 centraal. In dit hoofdstuk worden gegevens over het bestand van Wwb-cliënten gepresenteerd. Het huidige Wwb-bestand (peildatum 1 januari 2011) wordt aan de hand van een aantal kenmerken (huishoudtype, geslacht, nationaliteit, leeftijd, opleidingsniveau, uitkeringsduur) gekarakteriseerd.

In hoofdstuk 6 wordt met behulp van het computerprogramma Lokosim de armoedeval voor vier onderscheiden huishoudtypen gepresenteerd. In grafieken wordt weergegeven hoe het netto-inkomen en daarmee de koopkracht zich ontwikkelt als iemand vanuit de bijstand uitstroomt naar betaald werk. Aangegeven wordt bij welk inkomensniveau (uitgedrukt als percentage van het wettelijk minimumloon) de koopkracht met 10% toeneemt ten opzichte van bijstandssituatie. In de bijlagen 2 t/m 6 wordt meer gedetailleerde informatie over de armoedeval gepresenteerd.

Het bijlagenboek ten slotte bevat, naast de hiervoor al genoemde bijlagen, ook een overzicht van de door de RCA geraadpleegde documenten.

4 Beleid en uitvoering op het gebied van inkomensondersteuning

4.1 Beleidskaders

Algemeen

Het rijk is verantwoordelijk voor het inkomensbeleid in Nederland en het vaststellen van de hoogte van het sociale minimum. Gemeenten hebben een aanvullende taak, te weten (financiële) ondersteuning bieden aan mensen met een laag inkomen en het bevorderen van maatschappelijke participatie. Het rijksbeleid is vastgelegd in de op 1 januari 2004 in werking getreden Wet werk en bijstand.

Beleidsplan Wet werk en bijstand

Na de invoering van de Wwb zijn in Almelo de kaders voor de uitvoering van de Wwb vastgelegd in het actieplan Arbeidsmarktoffensief. Ook is in 2004 Convince, het arbeidsbemiddelingsbureau van de gemeente Almelo voor mensen met een Wwb-uitkering, opgericht. Convince is inmiddels opgegaan in Fusion dat als gemeentelijk onderdeel verantwoordelijk is voor het bieden van faciliteiten aan mensen met een bijstandsuitkering om werk en maatschappelijke participatie mogelijk te maken.

Als vervolg op het actieplan Arbeidsmarktoffensief heeft de gemeenteraad van Almelo op 9 september 2008 het Beleidsplan Wet werk en bijstand 2008-2011 vastgesteld. In dit beleidsplan wordt ingezet op een afname van het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering en het zoveel mogelijk activeren van de doelgroep naar de arbeidsmarkt. Het beleidsplan is vertaald in de Verordening werk en bijstand (door de raad vastgesteld op 16 december 2008) met nadere regels over de uitvoering van de Wwb.

De Wwb wordt beschouwd als onderdeel van het participatiebeleid, met als missie "Iedereen doet mee!". Binnen het participatiebeleid heeft arbeidsparticipatie de hoogste prioriteit. Voor de groep die geen werk zal krijgen is maatschappelijke participatie van belang.

Om de maatschappelijke participatie te bevorderen heeft de gemeenteraad van Almelo op 1 november 2005 de Verordening maatschappelijke participatie vastgesteld. Op grond van deze verordening komen onder meer Wwb-cliënten in aanmerking voor een bijdrage in de kosten voor maatschappelijke activiteiten en identiteitsbewijzen. Op 21 december 2010 hebben burgemeester en wethouders van Almelo voor het jaar 2011 een Beleidsregel Verordening maatschappelijke participatie vastgesteld. In deze beleidsregel is onder andere bepaald dat ouders voor vergoeding van sport- en culturele activiteiten van kinderen tussen 4 en 18 jaar een beroep kunnen doen op het (in 2010 opgerichte) Stichting Jeugdfonds Almelo. Dit Jeugdfonds geldt als voorliggende voorziening voor de Verordening maatschappelijke participatie.

Collegeakkoord 2010-2014

Het college heeft in het collegeakkoord 2010-2014 "Het verschil maken" de politieke afspraken op hoofdlijnen vastgelegd voor de jaren 2010-2014. Het collegeakkoord geeft prioriteit aan het behalen van de sociale en fysieke agenda van het Masterplan Almelo 2004. Onderkend wordt dat Almelo in vergelijking met andere gemeenten een grote groep inwoners heeft met een laag inkomen en een gemiddeld laag opleidingsniveau.

"De sociale agenda bestaat uit het bieden van kansen aan iedereen, huidige én nieuwe bewoners. Kansen om mee te doen en de eigen omstandigheden te verbeteren. Zelfredzaamheid op eigen kracht staat daarbij voorop, met ondersteuning daar waar nodig." (Bron: Collegeakkoord 2010-2014, pagina 13)

Gestreefd wordt naar een sociale balans waarbij sociale stijging mogelijk wordt gemaakt voor mensen in achterstandssituaties. Sociale stijging betekent dat alle inwoners van Almelo vooruit kunnen komen en met succes de sociale ladder kunnen beklimmen. In het gemeentelijke sociale beleid ligt de focus bij de jeugd, en het tegengaan van overerving van armoede. Daarnaast staat maatschappelijke participatie van alle inwoners centraal en faciliteert de gemeente deze participatie.

Armoedepact

Voor de uitvoering van de sociale agenda wordt verbinding gezocht met partners in de stad. Het Almeloze Armoedepact, dat in 2009 met een vijftiental partners is gesloten (en in 2010 is uitgebreid met nog eens vier partners), beoogt de betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven bij het armoedebelief in Almelo te stimuleren. Partijen die het Armoedepact ondertekenen hebben de intentie om gezamenlijk een impuls te geven aan de voorkoming en bestrijding van armoede in Almelo langs de pijlers "Kennen en gekend worden", "Liever voorkomen dan genezen", "Aanval op de uitval", "Op eigen benen staan" en "Aanboren van maatschappelijke betrokkenheid". Het Armoedepact voorziet in een Actieprogramma met een brede verzameling van initiatieven.

Armoedemonitor

Voor de monitoring van het armoedebelief maakt de gemeente gebruik van een Armoedemonitor. De Armoedemonitor geeft inzicht in het aantal huishoudens met een inkomen tot 115% van het geldende sociale minimum en de mate van het (niet-) gebruik van bestaande inkomensondersteunende en participatiebevorderende regelingen. Met de Armoedemonitor wordt beoogd de regelingen ter bestrijding van armoede zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften van de verschillende doelgroepen. In mei 2009 is een eerste Armoedemonitor gereed gekomen over 2008. In 2011 wordt een nieuwe Armoedemonitor uitgebracht.

Uit de Armoedemonitor Almelo 2008 blijkt dat van de minimahuishoudens met een inkomensgrens van 115% van het sociaal minimum:

- 31% een Wwb-uitkering als inkomensbron heeft;
- 36% een AOW-uitkering heeft;
- 33% inkomen uit een andere bron heeft (WW-uitkering, arbeidsongeschiktheids-uitkering of laag betaalde arbeid).

Deze cijfers geven aan dat van alle minima bijna 70% niet in de bijstand zit maar een andersoortige uitkering ontvangt of laag betaald werk heeft (deze laatste groep wordt ook wel aangeduid als de werkende armen). Voor de volledigheid wijst de RCA er nogmaals op dat dit onderzoek zich uitsluitend richt op (de armoedeval van) personen met een bijstandsuitkering.

4.2 Inkomensondersteunende regelingen

Bovenlokale regelingen

Wwb-cliënten kunnen via de Belastingdienst onder voorwaarden toeslagen en (heffings)kortingen ontvangen. Hiermee wordt een bijdrage geleverd in huurkosten (huurtoeslag), kosten voor een zorgverzekering (zorgtoeslag), kosten van kinderen (kindgebonden budget) en kinderopvang. Naast kinderbijslag, die bestemd is voor kosten van opvoeding van kinderen tot 18 jaar, kan voor studerenden vanaf 18 jaar een tegemoetkoming in onderwijsbijdrage, schoolkosten en studiefinanciering worden verkregen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (voorheen de Informatie Beheer Groep). Bovenlokaal is verder van belang dat het Waterschap Regge en Dinkel onder voorwaarden de waterschapsbelasting kwijtscheldt.

Lokale regelingen

Op grond van de Verordening werk en bijstand en de Verordening maatschappelijke participatie kunnen Wwb-cliënten in aanmerking komen voor inkomensondersteunende regelingen. Daarnaast kunnen Wwb-cliënten in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. Voor bijzondere bijstand heeft het college in 2009 haar (uitvoerings)beleid vastgelegd in beleidsregels voor bijzondere bijstand.

Wwb-cliënten die al drie jaar of langer een inkomen op bijstandsniveau hebben kunnen een beroep doen op de Verordening Langdurigheidstoeslag en een langdurigheidstoeslag aanvragen. Wwb-cliënten kunnen daarnaast in aanmerking komen voor een collectieve zorgverzekering en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen².

Voor een overzicht van de belangrijkste actuele bovenlokale en lokale regelingen verwijzen wij u naar bijlage 1. In deze bijlage zijn de belangrijkste bovenlokale en lokale inkomensondersteunende regelingen beschreven, inclusief de van toepassing zijnde (inkomens- en/of vermogens-)criteria om van de regelingen gebruik te kunnen maken.

4.3 Gebruik van de regelingen

De Armoedemonitor Almelo 2008 geeft duidelijkheid over het bereik van inkomensondersteunende en participatiebevorderende regelingen voor de betreffende doelgroep. Om het bereik te bepalen is onderzocht hoeveel van de mensen die recht hebben op een bepaalde voorziening er daadwerkelijk gebruik van maken. Uit de gegevens blijkt dat een aanzienlijk deel van de doelgroep geen gebruik maakt van de betreffende voorziening. Bij de ene voorziening is het bereik groter (en daarmee het niet-gebruik lager) dan bij een andere voorziening. Tabel 4.1 geeft hierover gedetailleerde informatie.

Tabel 4.1: Bereik van regelingen in Almelo (peildatum 2008, in %)

Soort voorziening	Bereik
Bijzondere bijstand (op huishoudniveau)	31,1
Maatschappelijke participatie	41,2
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	63,3
Langdurigheidstoeslag	47,5

Voor het bereik van de lokale regelingen is van belang dat uit landelijk onderzoek blijkt dat de kenmerken van niet-aanvragers van inkomensvoorzieningen niet eenduidig zijn. Wel blijken er vier hoofdmotieven te zijn voor niet-gebruik van inkomensvoorzieningen (Wildeboer Schut & Hoff 2007):

- Beperkte kennis van inkomensvoorzieningen;
- Geen verondersteld recht op inkomensvoorziening;
- Geen subjectieve behoefte aan inkomensvoorziening;
- Te hoge transactiekosten voor het aanvragen van een inkomensvoorziening.

Wildeboer Schut en Hoff concluderen dat het niet-gebruik van regelingen samenhangt met het feit dat regelingen inkomens- en/of vermogensafhankelijk zijn met aanverwante administratieve lasten, en dat het initiatief voor het gebruik van regelingen bij de cliënt ligt.

² Per 1 januari 2011 is de gemeente Almelo gestopt met de regeling van de collectieve ziektekostenverzekering voor Wwb-cliënten.

Wwb-cliënten kunnen, via de website van de gemeente Almelo, gebruik maken van de site www.berekenuwrecht.nl om na te gaan op welke regelingen zij recht hebben. Tot 1 januari 2011 was er in Almelo een formulierenbrigade actief om Wwb-cliënten bij de aanvraag van regelingen te helpen.

Geconstateerd wordt dat in de gemeente Almelo niet iedereen die recht heeft op lokale inkomensvoorzieningen ook van de voorzieningen gebruik maakt. Het gebruik is het hoogst bij de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen (63%), gevolgd door de langdurigheidstoeslag (47%) en bij de bijzondere bijstand (31%) is het gebruik het minst.

5 Wwb-cliënten nader gekarakteriseerd

De RCA heeft ten behoeve van haar onderzoek naar de armoedeval van Wwb-cliënten cijfermateriaal verzameld (uit de database van de afdeling Sociale en Economische Zaken van de gemeente Almelo) over het Wwb-bestand. In dit hoofdstuk wordt deze informatie in tabelvorm aan u gepresenteerd. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op huishoudtype of huishoudensamenstelling, geslacht, nationaliteit, leeftijd, uitkeringsduur en opleidingsniveau. De peildatum van deze cijfers is 1 januari 2011.

Type huishouden

Op 1 januari 2011 kende de gemeente Almelo 1.938 Wwb-cliënten. Iets meer dan de helft van alle Wwb-cliënten (57%) is alleenstaand. Alleenstaande ouders maken net geen kwart (22%) van het bestand uit. In de gegevens is geen onderscheid gemaakt tussen paren mét en paren zonder kinderen (het simulatieprogramma Lokosim, waarvan de resultaten in het volgend hoofdstuk worden gepresenteerd, maakt dit onderscheid wel). In totaal betreft ongeveer 1 op elke vijf Wwb-huishoudens (21%) een paar. In tabel 5.1 vindt u gedetailleerde informatie.

Tabel 5.1: Wwb-cliënten naar type huishouden (in aantallen en %)

Type huishouden	Aantal	%
Alleenstaande	1.107	57
Alleenstaande ouder	419	22
Paar met/zonder kinderen	412	21
Totaal	1.938	100

Geslacht

De groep alleenstaanden is bijna gelijk verdeeld over mannen en vrouwen (48% resp. 52%). De groep alleenstaande ouders bestaat voor het overgrote deel (92%) uit alleenstaande moeders. Zie ook tabel 5.2.

Tabel 5.2: Wwb-cliënten naar type huishouden en geslacht (in aantallen)

Type huishouden	Man	Vrouw	Totaal
Alleenstaande	529	578	1.107
Alleenstaande ouder	35	384	419
Paar met/zonder kinderen			412
Totaal			1.938

Nationaliteit

Het aantal niet-Nederlandse Wwb-ers bedraagt 14% van het totale bestand. Relatief gezien komen niet-Nederlandse uitkeringsgerechtigden het meeste voor bij de paren: van alle paren met een bijstandsuitkering is 19% van niet-Nederlandse afkomst. Voor meer informatie verwijzen wij naar tabel 5.3 (de in de tabel opgenomen percentages zijn horizontaal, dus per huishoudtype, berekend).

Tabel 5.3: Wwb-cliënten naar type huishouden en nationaliteit (in aantallen en %)

Type huishouden	Nederlands		Niet-Nederlands		Totaal	
	Aantal	In %	Aantal	In %	Aantal	In %
Alleenstaande	956	86	151	14	1.107	100
Alleenstaande ouder	376	90	43	10	419	100
Paar met/zonder kinderen	332	81	80	19	412	100
Totaal	1.664	86%	274	14%	1.938	100

Leeftijd

Het cijfermateriaal maakt het mogelijk drie leeftijdsgroepen te onderscheiden. Relatief de meeste Wwb-cliënten zijn tussen de 40 en 55 jaar (44%), gevolgd door de groep 27-40 jaar (32%). Het aandeel ouderen (55-65 jaar) bedraagt 24% van het totale bestand. Zie tabel 5.4 voor meer gedetailleerde informatie.

Tabel 5.4: Wwb-cliënten naar type huishouden en leeftijd (in aantallen)

Type huishouden	27-40 jaar	40-55 jaar	55-65 jaar	Totaal
Alleenstaande	290	479	338	1.107
Alleenstaande ouder	239	174	6	419
Paar met/zonder kinderen	85	201	126	412
Totaal	614	854	470	1.938

Uitkeringsduur

Iets meer dan de helft van alle Wwb-ers (53%) heeft langer dan drie jaar een bijstandsuitkering. De groep die vrij recent is ingestroomd in de bijstand (korter dan 1 jaar) en de groep die 1 tot 3 jaar een bijstandsuitkering ontvangt is bijna even groot en betreft bijna een kwart (23%) van het totale bestand. In tabel 5.5 wordt deze informatie naar type huishouden nog nader gespecificeerd.

Tabel 5.5: Wwb-cliënten naar type huishouden en uitkeringsduur (in aantallen)

Type huishouden	tot 1 jaar	1 tot 3 jaar	langer dan 3 jaar	Totaal
Alleenstaande	263	248	596	1.107
Alleenstaande ouder	98	105	216	419
Paar met/zonder kinderen	91	94	227	412
Totaal	452	447	1.039	1.938

Opleidingsniveau

Het aantal Wwb-cliënten met een opleiding op basisschoolniveau of lager bedraagt 70%. Het aandeel mensen met een bijstandsuitkering en een opleiding op minimaal MBO-niveau bedraagt 13%. 327 personen of 17% heeft een opleiding op LBO-niveau. Zie ook tabel 5.6

Tabel 5.6: Wwb-cliënten naar type huishouden en opleidingsniveau (in aantallen)

Type huishouden	BO of minder	LBO	MBO	HBO/ Academisch	Totaal
Alleenstaande	783	179	113	32	1.107
Alleenstaande ouder	272	94	44	9	419
Paar met/zonder kinderen	310	54	36	12	412
Totaal	1.365	327	193	53	1.938

Wat opvalt in bovenstaande tabellen is het grote aandeel alleenstaanden in het Wwb-bestand (57%) in vergelijking met alleenstaande ouders (22%) en paren (21%). Daarnaast blijkt binnen de groep alleenstaanden de groep tussen 40 en 55 jaar groter te zijn dan de andere twee onderscheiden leeftijdsgroepen. Het percentage alleenstaanden dat langer dan drie jaar een Wwb-uitkering heeft bedraagt 54% (van alle alleenstaande Wwb-cliënten), en het percentage alleenstaanden met een opleiding op het niveau van basisonderwijs of lager bedraagt 71%. Zie ook tabel 5.7.

Tabel 5.7: Alleenstaande Wwb-cliënten, naar leeftijd (40-55 jaar), uitkeringsduur (langer dan drie jaar) en opleidingsniveau (BO of lager) (in aantallen en % van totaal aantal alleenstaande Wwb-cliënten)

Kenmerk	Aspect	Waarvan aantal alleenstaanden	In % van totaal alleenstaanden
Leeftijd	40 – 55 jaar	479	43%
Uitkeringsduur	langer dan 3 jaar een uitkering	596	54%
Opleidingsniveau	basisonderwijs of minder	783	71%

Uit een nadere analyse van de beschikbare gegevens (hier niet getoond) blijkt dat de groep alleenstaanden die aan alle drie hiervoor genoemde kenmerken voldoet 105 personen groot is. Hieruit blijkt dat het Wwb-bestand een zeer divers samengestelde groep betreft.

Gebruik lokale inkomensondersteunende regelingen

Ten slotte is het gebruik dat Wwb-cliënten maken van een aantal voorzieningen nader gespecificeerd. Zie tabel 5.8 voor deze informatie.

Tabel 5.8: Gebruik lokale inkomensondersteunende voorzieningen

Type voorziening	Alleenstaande	Alleenstaande ouder	Paar met/zonder kinderen	Totaal
Langdurigheidstoeslag	525	177	219	921
Bijzondere bijstand	568	254	221	1.043
Maatschappelijke participatie (meervoudig gebruik is mogelijk)	820	759	568	2.147

Op 1 januari 2011 ontvingen 1.938 mensen een bijstandsuitkering. Meer dan helft daarvan (57%) betreft alleenstaanden. Iets meer dan de helft (53%) van alle Wwb-cliënten zit langer dan 3 jaar in de bijstand. Verder valt op dat 71% van alle mensen met een bijstandsuitkering een opleiding heeft op basisschoolniveau of lager.

6 Kwantificering van de armoedeval

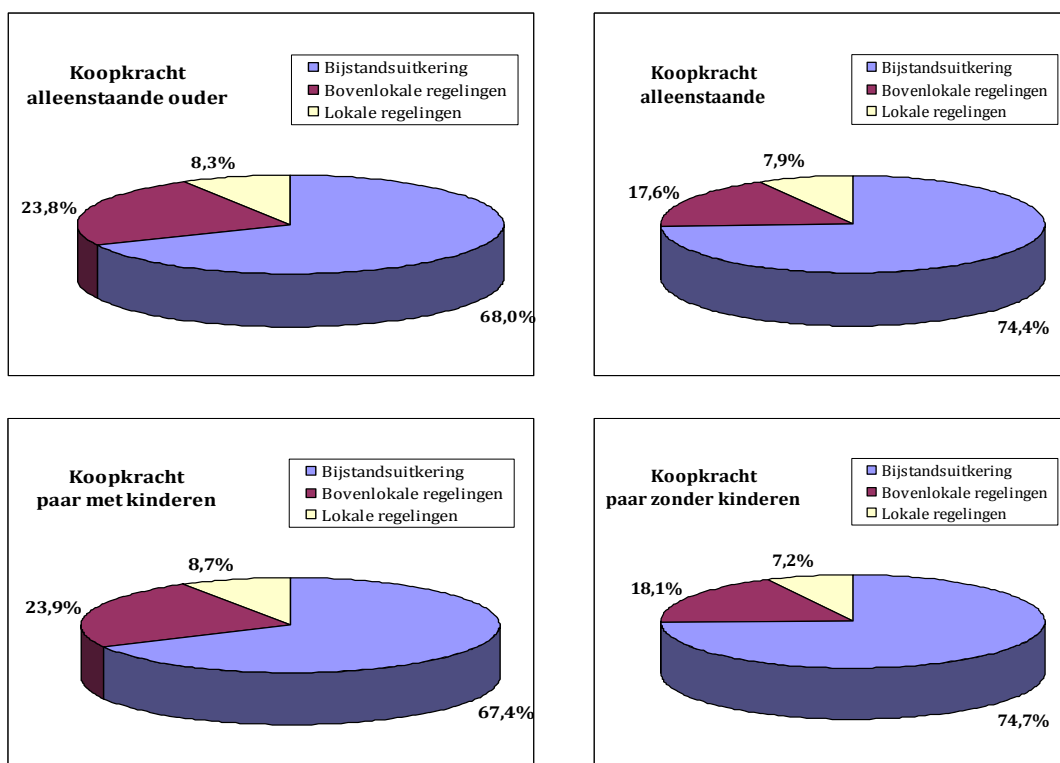
6.1 Aandeel lokale regelingen aan inkomen

In dit hoofdstuk worden de (financiële) gevolgen van werkaanvaarding voor het netto-inkomen in beeld gebracht voor de volgende vier huishoudtypen:

- alleenstaanden;
- alleenstaande ouders;
- (echt)paren zonder kinderen;
- (echt)paren met kinderen.

Slechts een deel van de inkomensondersteunende regelingen is op lokaal niveau te bepalen. In figuur 6.1 is de maximale koopkracht weergegeven voor de vier huishoudtypen in de gemeente Almelo (situatie 2010). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen inkomen uit de bijstandsuitkering, inkomen uit bovenlokale regelingen, en inkomen uit lokale regelingen. Uit de figuur blijkt dat de lokale inkomensondersteunende regelingen voor 7% tot bijna 9% bijdragen aan het totale inkomen van de onderscheiden huishoudtypen. De bovenlokale regelingen dragen voor 18% tot 24% bij aan het totale inkomen; hiervan is de huurtoeslag de belangrijkste. Er is in deze (en alle volgende) berekeningen vanuit gegaan dat indien een huishouden recht heeft op een bepaalde tegemoetkoming er maximaal gebruik van wordt gemaakt.

Figuur 6.1: Koopkracht naar inkomensbron, per huishoudtype (Almelo, 2010)



Het gebruik van lokale regelingen is bij paren met kinderen en alleenstaande ouders als aandeel in hun totale inkomen relatief het grootst. Het is met name de bijzondere bijstand en de regeling van de maatschappelijke participatie die in het voordeel van huishoudens met kinderen uitvallen.

Ook het aandeel van bovenlokale regelingen in het totale inkomen is voor huishoudens met kinderen relatief het grootst: voor zowel alleenstaande ouders als paren met kinderen wordt het totale inkomen voor bijna 24% gevormd door de bijdragen die deze huishoudens ontvangen uit bovenlokale regelingen. Dat is aanmerkelijk meer dan bij alleenstaanden en paren zonder kinderen (in beide gevallen afgerond 18%). Het verschil wordt veroorzaakt door het kindgebonden budget dat € 1.774 op jaarbasis bedraagt.

Voor meer gedetailleerde informatie verwijzen wij u naar bijlage 2 waar per type huishouden grafisch is weergegeven hoe de opbouw van het inkomen per inkomensondersteunende regeling is.

Het aandeel van de lokale inkomensondersteunende regelingen in het totale inkomen van een bijstandsontvanger verschilt per type huishouden: de hoogte van het bedrag aan lokale voorzieningen hangt af van de vraag of bijstandsgerechtigden wel of geen kinderen hebben, en al dan niet alleenstaand zijn. De regelingen van de gemeente Almelo blijken voor zo'n 7% tot 9% invloed te hebben op het inkomen van bijstandsgerechtigden.

6.2 Uitgangspunten bij de berekening van de koopkracht

In dit hoofdstuk laten we per huishoudtype voor diverse (bruto) inkomensniveaus zien hoe hoog het netto-inkomen is, op welke inkomensondersteuning recht bestaat en wat de resulterende koopkracht is. Bij de berekeningen is gebruik gemaakt van cijfers die betrekking hebben op het jaar 2010.

Berekeningen

Voor de vier huishoudtypen zijn in de volgende paragrafen de volgende koopkrachtberekeningen uitgevoerd:

1. het uitgangspunt is steeds een minimumuitkering / het bijstandsniveau per type huishouden;
2. het gemeentelijk armoedebeleid is gebaseerd op 115% van een minimumuitkering / bijstandsniveau;
3. het zogenaamde "breekpunt van de armoedeval": de hoogte van de koopkracht waarbij de koopkracht een daling gaat vertonen en waarbij geen aanspraken meer gedaan kunnen worden op gemeentelijke inkomensondersteuning;
4. de koopkracht bij werkaanvaarding op basis van 100% van het wettelijk minimumloon;
5. de koopkracht bij werkaanvaarding op basis van 110% van het wettelijk minimumloon;
6. en tenslotte het inkomen waarbij de koopkracht 10% hoger ligt dan in de uitkeringssituatie. Om redenen zoals in hoofdstuk 1 zijn vermeld gaan we ervan uit dat een koopkrachtwinst van 10% de stap naar werk (financieel) aantrekkelijk maakt.

Naast bovenstaande berekeningen wordt in de bijlagen 4 en 5 nog aanvullende informatie gepresenteerd. In bijlage 4 zijn de bovenstaande zes scenario's voor koopkrachtberekeningen per type huishouden in tabelvorm weergegeven. De tabellen en grafieken die in bijlage 5 worden gepresenteerd hebben betrekking op de situatie dat de lokale inkomensondersteunende regelingen niet van kracht zijn. Voor de in deze bijlagen gepresenteerde overzichten geldt dat de bovenlokale regelingen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en de kwijschelding door het waterschap) tot één bedrag zijn teruggebracht. Ditzelfde geldt ook voor de lokale regelingen: bijzondere

bijstand, maatschappelijke participatie, langdurigheidstoeslag, en kwijtschelding gemeentelijke heffingen zijn herleid tot één bedrag.

Lokosim

Het simulatieprogramma Lokosim is ontwikkeld door het Coelo (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) van de Rijksuniversiteit Groningen. Met behulp van dit programma kunnen voor uiteenlopende inkomensniveaus, van minimum tot modaal en voor vier huishoudtypen (alleenstaande ouders, alleenstaanden, paren met kinderen, paren zonder kinderen) het recht op uitkeringen en tegemoetkomingen op grond van inkomensafhankelijke regelingen worden berekend. De berekening van het netto-inkomen en de resulterende koopkracht kan met behulp van Lokosim in figuren en tabellen worden weergegeven. Lokosim kan ook worden gebruikt om te berekenen hoe de koopkracht van bijstandsgerechtigden zich ontwikkelt als het lokale armoedebeleid wordt gewijzigd.

Netto-inkomen

Bij de berekening van het netto-inkomen wordt rekening gehouden met zowel de bovenlokale als de lokaal geldende regelingen. In de verschillende inkomens zijn alle tegemoetkomingen en toeslagen, waarop een huishouden recht heeft, voor het maximale bedrag meegenomen. Bij de berekening van de bijzondere bijstand is uitgegaan van een schatting per huishoudtype.

In bijlage 3 worden de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij het opstellen van de rekenvoorbeelden toegelicht.

Bijstandsnormen

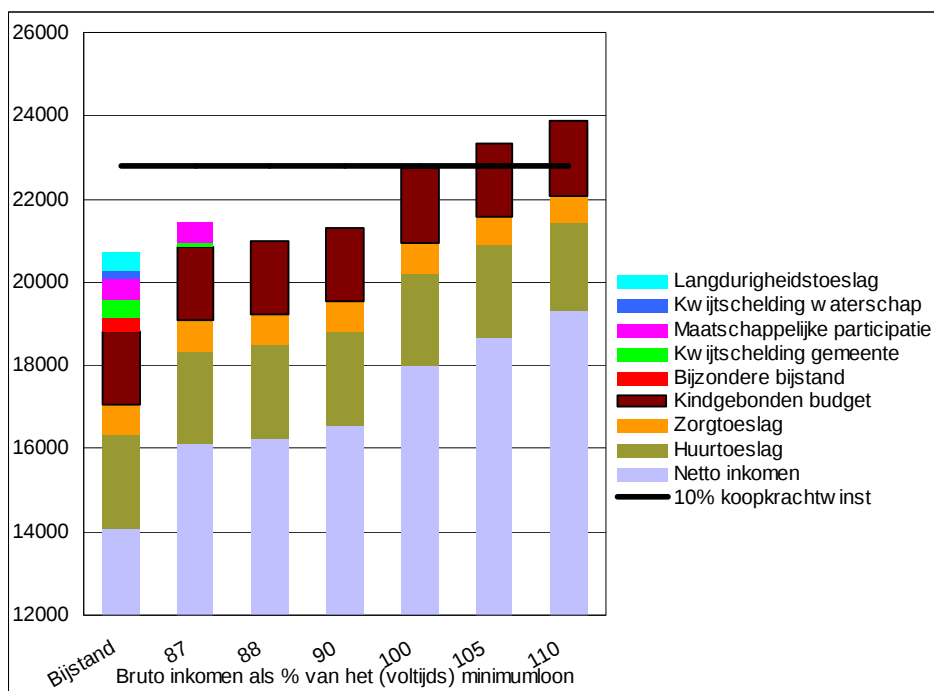
De bijstandsnormen voor alleenstaanden, paren en alleenstaande ouders zijn netto-bedragen zoals deze gelden per 1 juli 2010. Wij zijn uitgegaan van een maximale gemeentelijke toeslag voor alleenstaanden en alleenstaande ouders. De norm voor alleenstaanden komt hiermee op 70% en die voor alleenstaande ouders op 90% van de bijstandsnorm voor paren. De kinderbijslag is in alle berekeningen buiten beschouwing gelaten omdat het te ontvangen bedrag inkomensafhankelijk is.

6.3 Berekening armoedeval alleenstaande ouders

In de koopkrachtplaatjes in deze en de volgende drie paragrafen geeft de vetgedrukte, horizontale zwarte lijn in de grafiek het netto-inkomen van een 10% koopkrachtverbetering weer ten opzichte van de situatie dat men een bijstandsuitkering ontvangt. Aanvaarden van werk is pas (financieel) aantrekkelijk als de koopkracht de vetgedrukte horizontale lijn ten minste evenaart.

In grafiek 6.1 is te zien dat dit omslagpunt voor een alleenstaande ouder ligt op 100% van het minimumloon. In de grafiek is verder duidelijk te zien dat bij een inkomen op 88% van het minimumloon de koopkracht van een alleenstaande ouder vermindert. Tussen beide grenzen (88% - 100% van het wettelijk minimumloon) zit een alleenstaande ouder derhalve in de armoedeval.

Grafiek 6.1: Koopkracht alleenstaande ouder in Almelo in 2010 (in € per jaar)



De bijstandsuitkering van een alleenstaande ouder is gelijk aan 80% van het wettelijk minimumloon, waarbij aan lokale regelingen gemiddeld € 143 op maandbasis wordt verstrekt. Iemand met een (deeltijd)baan met een loon van 80% van het wettelijk minimumloon heeft netto dus hetzelfde inkomen als een bijstandsonvanger.

Gegeven het huidige minimeleid van de gemeente Almelo komt een alleenstaande ouder die een netto-inkomen heeft van 87% van het wettelijk minimumloon nog in aanmerking voor lokale inkomensondersteunende regelingen. Zou een alleenstaande ouder 88% van het minimumloon verdienen dan is er sprake van een armoedeval. Het netto-inkomen uit de betaalde baan neemt dan nog wel (weliswaar in lichte mate) toe, maar het recht op lokale inkomensondersteunende regelingen (in dit geval maatschappelijke participatie en kwijtschelding van gemeentelijke heffingen) vervalt. Er treedt netto een achteruitgang in koopkracht op, namelijk zo'n € 34 op maandbasis.

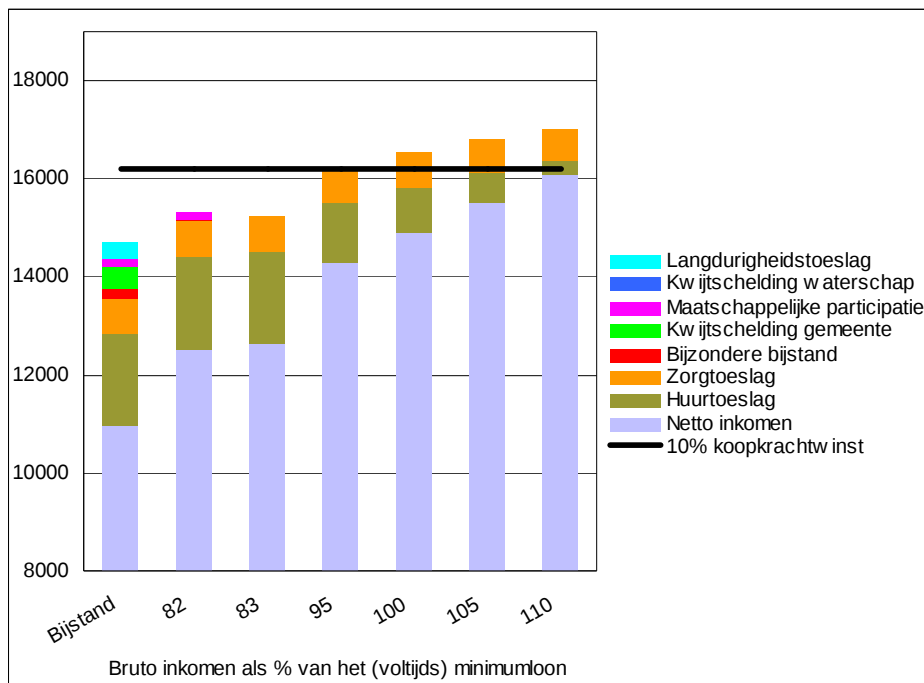
Een alleenstaande ouder dient een fulltime baan te hebben tegen een salaris van 100% van het minimumloon om 10% koopkrachtverbetering ten opzichte van de bijstandsnorm te realiseren. Een alleenstaande ouder zit in de armoedeval bij een baan waarmee tussen 88% en 100% van het minimumloon wordt verdiend.

6.4 Berekening armoedeval alleenstaanden

De koopkracht van een alleenstaande bijstandsonvanger is net zo hoog als die van iemand die werkt tegen 71% van het minimumloon (deeltijdwerk dus). Tot aan de 83% van het minimumloon komt een alleenstaande nog in aanmerking voor lokale inkomensondersteuning. Daarboven niet en treedt een inkomensdaling op. Deze armoedeval houdt aan tot 95% van het minimumloon, aangezien een alleenstaande bijstandsonvanger 10% koopkrachtverbetering realiseert bij betaald werk waarmee hij 95% van het minimumloon verdient. Noemenswaardige verbeteringen in de koopkracht

treden op door tegen 100% en 110% van het minimumloon te gaan werken. In grafiek 6.2 wordt een en ander weergegeven.

Grafiek 6.2: *Koopkracht alleenstaande in Almelo in 2010 (in € per jaar)*

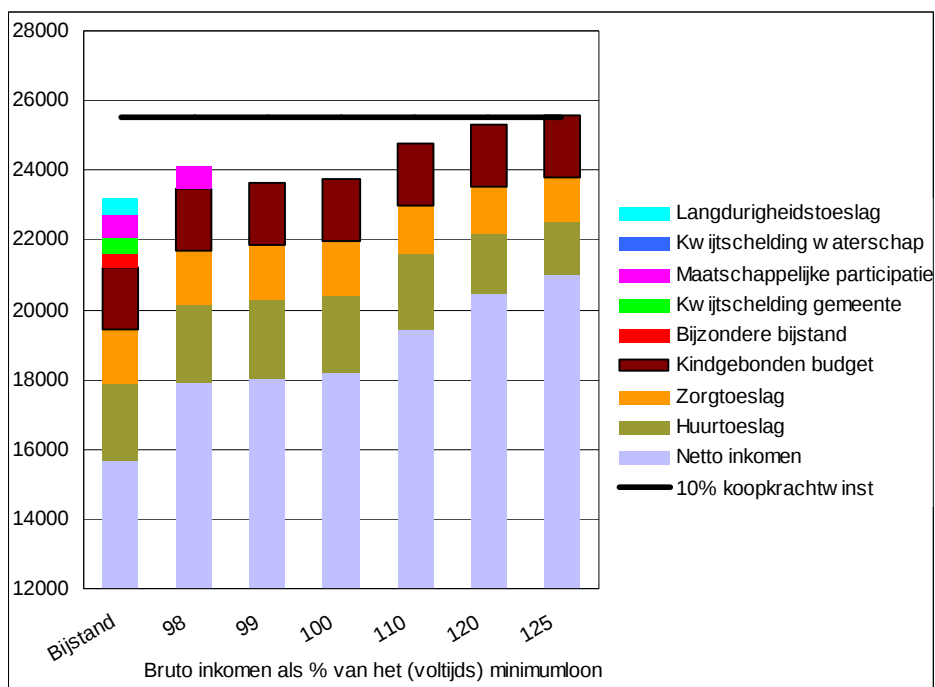


Een alleenstaande realiseert 10% koopkrachtverbetering ten opzichte van de bijstandsnorm bij een baan waarmee 95% van het minimumloon wordt verdiend. Een alleenstaande zit in de armoedeval bij een baan waarmee tussen 83 en 95% van het minimumloon wordt verdiend.

6.5 Berekening armoedeval (echt)paren met kinderen

Een paar ontvangt een hogere bijstandsuitkering dan een alleenstaande, en heeft daardoor in financieel opzicht meer te verliezen door werkaanvaarding. In onze berekeningen zijn we er daarnaast vanuit gegaan dat bijzondere bijstand voor paren met kinderen hoger is (zie bijlage 3). Een baan met een loon van 90% van het minimumloon levert netto hetzelfde op als een uitkering. Als het inkomen boven de bijstandsnorm komt stijgt ook de koopkracht, maar doordat men voor steeds minder inkomensondersteunende regelingen in aanmerking komt, is de koopkrachtstijging minimaal. Pas bij een loon van 99% van het minimumloon is elk recht op gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen vervallen, en resulteert een hoger loon ook in een duidelijk hogere koopkracht. Uit grafiek 6.3 blijkt dat voor 10% koopkrachtwinst een fulltime baan is vereist van één van de partners tegen tenminste 125% van het minimumloon. Met een baan waarmee tussen 99% en 125% van het minimumloon wordt verdiend zit een paar met kinderen in de armoedeval.

Grafiek 6.3: *Koopkracht (echt)paar met kinderen in Almelo in 2010 (in € per jaar)*

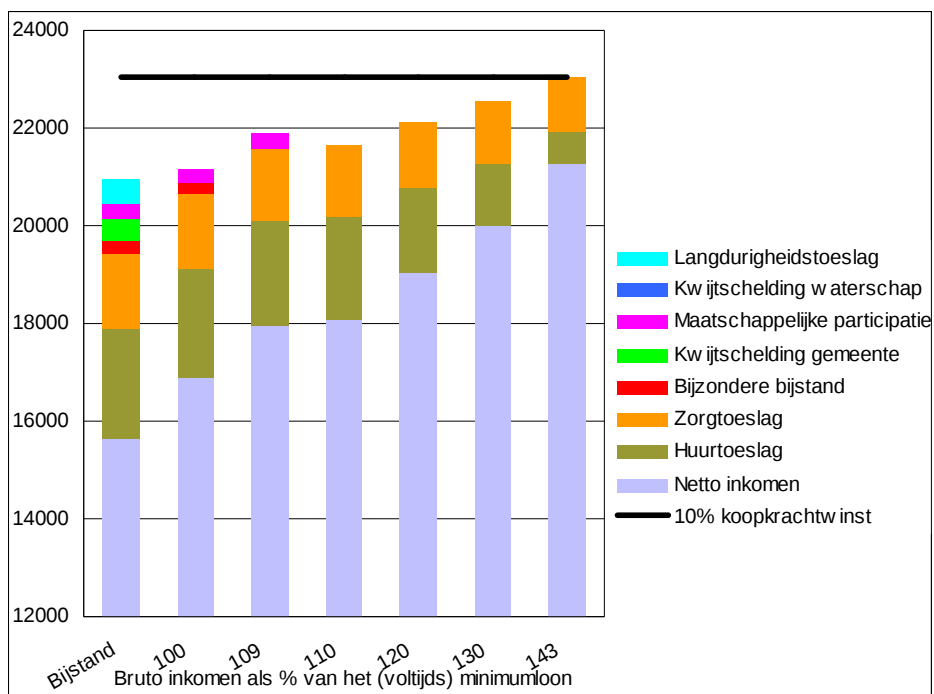


Wil een paar met kinderen een 10% koopkrachtverbetering realiseren dan dient één van de partners een fulltime baan te hebben tegen 125% van het minimumloon. De armoedeval doet zich voor een paar met kinderen voor bij een baan (van één van de partners) waarmee 99 tot 125% van het minimumloon wordt verdiend.

6.6 Berekening armoedeval (echt)paren zonder kinderen

Net als bij een paar met kinderen ontvangt een paar zonder kinderen een hogere bijstandsuitkering dan een alleenstaande. Een baan met een loon van 90% van het minimumloon levert netto hetzelfde op als een uitkering. Pas bij een loon van 109% van het minimumloon is elk recht op gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen vervallen. Voor 10% koopkrachtwinst is een loon nodig van maar liefst 143% van het wettelijk minimumloon. Dit betekent dat een paar zonder kinderen in de armoedeval zit indien een loon wordt verdiend dat tussen 110% en 143% van het minimumloon ligt. Zie ook grafiek 6.4

Grafiek 6.4: Koopkracht (echt)paar zonder kinderen in Almelo in 2010 (in € per jaar)



Een paar zonder kinderen realiseert 10% koopkrachtverbetering ten opzichte van de bijstandsnorm bij een baan waarmee 143% van het minimumloon wordt verdiend. Bij een loon tussen 110 en 143% van het minimumloon wordt een paar zonder kinderen met de armoedeval geconfronteerd.

6.7 Inkomensverlies bij werkaanvaarding

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat bij een toename van het inkomen bij werkaanvaarding een (voormalig) bijstandsgerechtigde te maken krijgt met afnemende mogelijkheden gebruik te maken van inkomensondersteunende regelingen. Er is dan sprake van verlies en vermindering van delen van het inkomen bij aanvaarding van werk.

De diverse regelingen kennen elk verschillende drempels en inkomensgrenzen. Daarnaast kan het recht op een regeling op uiteenlopende wijze worden afgebouwd: soms drastisch indien een bepaalde drempel wordt overschreden, bij andere regelingen gaat de afname op een geleidelijke wijze. In Bijlage 6 wordt het inkomensverlies bij werkaanvaarding voor de vier huishoudtypen toegelicht.

Bijlage 1: Inkomensondersteunende regelingen

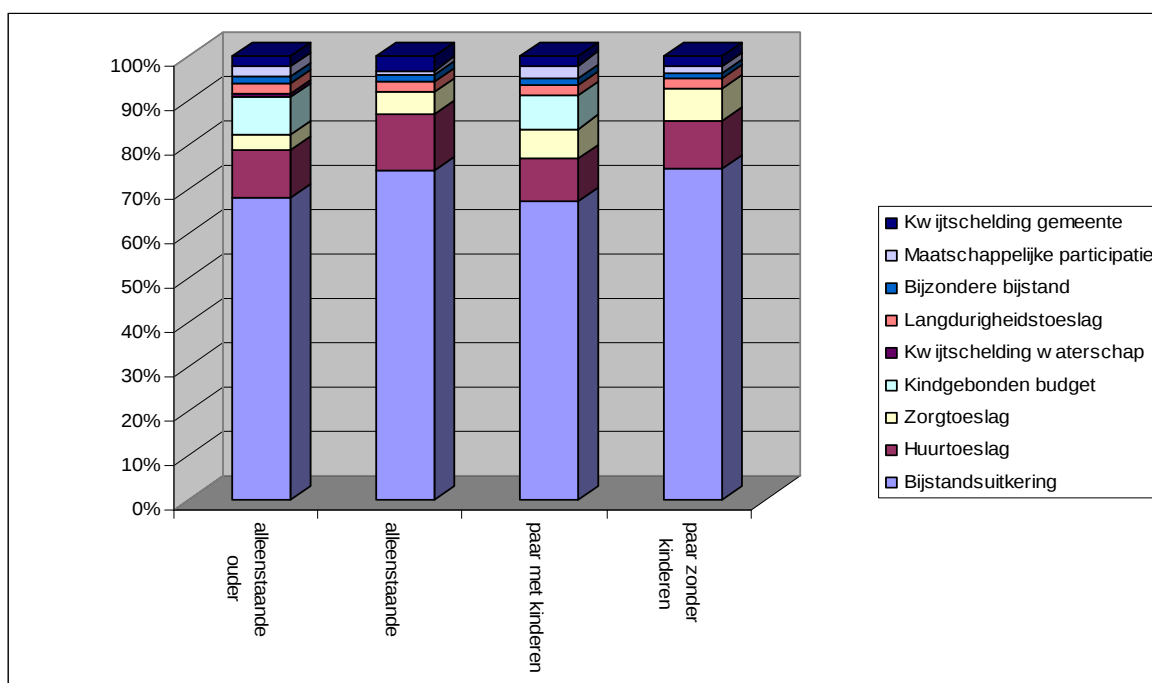
Inkomens- ondersteunende regeling	Door	Omschrijving	Inkomenscriterium van toepassing?	Vermogens- criterium van toepassing?
Huurtoeslag	Belastingdienst	Bijdrage in huurkosten, afhankelijk van huurprijs woning	Ja	Ja
Zorgtoeslag	Belastingdienst	Bijdrage in kosten voor zorgverzekering	Ja	Nee
Kindgebonden budget	Belastingdienst	Bijdrage in de kosten voor kinderen tot 18 jaar, afhankelijk van aantal kinderen	Ja	Nee
Kwijtschelding waterschapslasten	Waterschap Regge en Dinkel	Kwijtschelding van zuiverings-, verontreinigings-en/of ingezetenenheffing	Inkomen (samen met partner) ≤ 95% sociaal minimum	Ja
Bijzondere bijstand	Gemeente Almelo	Eenmalige bijdrage voor noodzakelijke kosten voor o.a. begrafenis en crematie, doorbetaling vaste lasten bij kortdurend verblijf in detentie, reiskosten schoolgaande kinderen tot 18 jaar en leges	Boven een inkomen van € 1.100 per maand een eigen bijdrage van 35% en boven een inkomen van € 2.300 per maand een eigen van bijdrage van 100%	Nee
Maatschappelijke participatie	Gemeente Almelo	Bijdrage (75%) in de kosten voor sport, culturele en sociaal-culturele activiteiten, identiteitsbewijzen, internet, schoolreisjes, zwemlessen, krantenabonnement met een maximum van € 150 per gezinslid per jaar	Inkomen < 115% sociaal minimum	Nee
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen	Gemeente Almelo	Kwijtschelding van OZB, basistarief afvalstoffenheffing, rioolheffing en hondenbelasting (alleen eerste hond)	Inkomen ≤ 100% sociaal minimum	Ja
Langdurigheidstoeslag	Gemeente Almelo	Toeslag bij langdurig inkomen op sociaal minimum	Inkomen gedurende 3 jaar < 101% sociaal minimum	Ja

Voor meer specifieke actuele informatie over de inkomensondersteunende regelingen zie www.toeslagen.nl, www.almelo.nl en www.wrd.nl.

Bijlage 2: Opbouw (maximaal) inkomen uitkeringsgerechtigden per huishoudtype

Onderstaande grafiek laat zien hoe het inkomen per type huishouden in een bijstandsuitkeringssituatie is opgebouwd uit de verschillende inkomensondersteunende bovenlokale en lokale regelingen. De inkomensonderdelen worden gepresenteerd als percentage van het totale inkomen. Bij de berekeningen van het totale inkomen is uitgegaan van een maximaal recht op en gebruik van (lokale en bovenlokale) inkomensondersteunende regelingen dan wel het gemiddeld bedrag per type huishouden in de gemeente Almelo.

Grafiek B.1: Opbouw inkomen bijstandsgerechtigden naar huishoudtype (in%)



Uitgedrukt in absolute bedragen ziet het inkomen voor de vier huishoud typen er op jaarbasis als volgt uit:

Tabel B.1: Inkomensonderdelen op jaarbasis naar huishoudtype (in €)

Inkomensonderdelen (op jaarbasis in €)	alleenstaande ouder	Alleenstaande	paar met kinderen	paar zonder kinderen
Bijstandsuitkering	14.087	10.957	15.652	15.652
Huurtoeslag	2.240	1.866	2.240	2.240
Zorgtoeslag	732	732	1.542	1.542
Kindgebonden budget	1.774	0	1.774	0
Kwijtschelding waterschap	181	0	0	0
Langdurigheidstoeslag	447	350	500	500
Bijzondere bijstand	300	200	400	250
Maatschap. Participatie	500	150	650	300
Kwijtschelding gemeente	466	466	466	466
Totaal inkomen	20.727	14.721	23.225	20.951

Bijlage 3: Gehanteerde uitgangspunten

De berekeningen in dit onderzoek van de inkomens van de vier huishoudtypes zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. Bij de berekeningen van de inkomens is rekening gehouden met geldende belastingregelingen (onder andere premies en arbeidskorting) voor het jaar 2010.
2. In de uitgevoerde berekeningen is er vanuit gegaan dat elk persoon/huishouden gebruik maakt van de maximale ondersteuning. De mate van niet-gebruik van inkomensondersteunde regelingen is buiten beschouwing gelaten.
3. Bij de berekening van het besteedbaar inkomen voor een bijstandsgerechtigde is aangenomen dat deze een langdurigheidstoelage ontvangt (dit is het geval als iemand een inkomen gedurende 3 jaar beneden 101% van het bijstandsniveau heeft).
4. Voor de berekening van de huurtoeslag is uitgegaan van een kale huurprijs per maand van € 367 voor eenpersoonshuishoudens en € 409 voor meerpersoonshuishoudens. Het ministerie VROM publiceert jaarlijkse een overzicht van gemiddelde huurniveaus per gemeente van ontvangers van huurtoeslag.
5. Bij alleenstaande ouders en bij paren met kinderen is uitgegaan van twee kinderen, van wie de jongste tien jaar oud is en de oudste dertien jaar.
6. Bij de berekening van de bijzondere bijstand is uitgegaan van een schatting op jaarbasis van het gemiddelde per type huishouden; voor een alleenstaande ouder € 300, voor een alleenstaande € 200, voor een paar met kinderen € 400 en voor een paar zonder kinderen € 250.

Bijlage 4: Zes scenario's van koopkracht-berekeningen per huishoudtype

Voor de berekeningen van de koopkracht voor de vier huishoudtypen geldt dat de berekende koopkracht in onderstaande overzichten op maandbasis is uitgedrukt. Uitkeringen en inkomsten uit werk zijn inclusief vakantietoeslag en net als de inkomensondersteunende regelingen uitgedrukt in maandelijkse bedragen. De inkomensondersteunende regelingen zijn gegroepeerd naar bovenlokale en lokale regelingen.

Van elk type huishouden zijn 6 berekeningen van de koopkracht uitgevoerd:

1. gebaseerd op de koopkracht op bijstandsniveau voor het desbetreffende huishoudtype;
2. gebaseerd op de uitgangspunten van het gemeentelijk armoedebeleid, zijnde 115% van het sociaal minimum/bijstandsniveau voor het desbetreffende huishoudtype;
3. de koopkracht bij het zogenaamde "breekpunt van de armoedeval": de hoogte van de koopkracht waarbij de koopkracht een daling vertoont en waarbij geen aanspraken meer gedaan kan worden op gemeentelijke inkomensondersteuning;
4. de koopkracht bij werkaanvaarding op basis van 100% van het wettelijk minimumloon;
5. de koopkracht bij werkaanvaarding op basis van 110% van het wettelijk minimumloon;
6. bij welk inkomen de koopkracht 10% hoger ligt dan in de uitkeringssituatie, waarbij het aanvaarden van werk aantrekkelijk is.

In de overzichten komt het brutoloon (als % van het wettelijk minimumloon) netto overeen met de bijstandsnorm (1^e regel kolom 1). Voorts is het brutoloon in de overige kolommen uitgedrukt in een percentage van het wettelijk minimumloon.

Tabel B.2: Berekening koopkracht alleenstaande ouder (in €, per 1 juli 2010)

Op maandbasis	1 Bijstands-niveau	2 Minima-beleid 115% bijstand	3 "Breekpunt" armoedeval	4 Minimum-loon	5 110% minimum-loon	6 10% koopkracht verbetering
Brutoloon in % v/h minimumloon	80%	87%	88%	100%	110%	100%
Netto inkomen, incl vak.toeslag	1.174	1.342	1.355	1.499	1.610	1.499
Bovenlokale regelingen	411	395	395	395	378	395
Lokale regelingen	143	50	0	0	0	0
Totale koopkracht	1.727	1.787	1.750	1.894	1.988	1.894
Toename t.o.v. bijstand (1)		60	23	167	261	167

De armoedeval voor een alleenstaande ouder treedt op bij 88% van het inkomen op basis van het minimumloon. Een achteruitgang van € 37 per maand. Pas bij een inkomen van 100% van het minimumloon wordt het aantrekkelijk om 10% in koopkracht (€ 167 op maandbasis) te verbeteren.

Tabel B.3: Berekening koopkracht alleenstaande (in €, per 1 juli 2010)

Op maandbasis	1 Bijstands- niveau	2 Minima- beleid 115% bijstand	3 "Breekpunt" armoedeval	4 Minimum- loon	5 110% minimum- loon	6 10% koopkracht verbetering
Brutoloon in % v/h minimumloon	71%	82%	83%	100%	110%	94%
Netto inkomen, incl vak.toeslag	913	1.043	1.055	1.242	1.340	1.181
Bovenlokale regelingen	216	216	216	138	77	168
Lokale regelingen	97	16	0	0	0	0
Totale koopkracht	1.227	1.275	1.271	1.380	1.417	1.348
Toename t.o.v. bijstand (1)		49	44	153	190	121

De armoedeval voor een alleenstaande treedt op bij 83% van het inkomen op basis van het minimumloon. Een achteruitgang van € 5 per maand. Pas bij een inkomen van 94% van het minimumloon wordt het aantrekkelijk om 10% in koopkracht (€ 121 op maandbasis) te verbeteren.

Tabel B.4: Berekening koopkracht paar met kinderen (in €, per 1 juli 2010)

Op maandbasis	1 Bijstands- niveau	2 Minima- beleid 115% bijstand	3 "Breekpunt" armoedeval	4 Minimum- loon	5 110% minimum- loon	6 10% koopkracht verbetering
Brutoloon in % v/h minimumloon	90%	98%	99%	100%	110%	125%
Netto inkomen, incl vak.toeslag	1.304	1.493	1.505	1.515	1.619	1.748
Bovenlokale regelingen	463	463	463	463	446	382
Lokale regelingen	168	54	0	0	0	0
Totale koopkracht	1.935	2.010	1.968	1.978	2.065	2.130
Toename t.o.v. bijstand (1)		75	32	43	129	195

De armoedeval voor een paar met kinderen treedt op bij 99% van het inkomen op basis van het minimumloon. Een achteruitgang van € 43 per maand. Pas bij een inkomen van 125% van het minimumloon wordt het aantrekkelijk om 10% in koopkracht (€ 195 op maandbasis) te verbeteren.

Tabel B.5: Berekening koopkracht paar zonder kinderen (in €, per 1 juli 2010)

Op maandbasis	1 Bijstands- niveau	2 Minima- beleid 115% bijstand	3 "Breekpunt" armoedeval	4 Minimum- loon	5 110% minimum- loon	6 10% koopkracht verbetering
Brutoloon in % v/h minimumloon	90%	109%	110%	100%	110%	143%
Netto inkomen, incl vak.toeslag	1.304	1.497	1.506	1.408	1.506	1.771
Bovenlokale regelingen	315	302	298	315	298	149
Lokale regelingen	126	25	0	42	0	0
Totale koopkracht	1.746	1.824	1.803	1.764	1.803	1.920
Toename t.o.v. bijstand (1)		78	58	18	58	174

De armoedeval voor een paar zonder kinderen treedt op bij 110% van het inkomen op basis van het minimumloon. Een achteruitgang van € 30 per maand. Pas bij een inkomen van 143% van het minimumloon wordt het aantrekkelijk om 10% in koopkracht (€ 174 op maandbasis) te verbeteren.

Bijlage 5: Lokaal minimabeleid op nul

Indien het lokaal beleid van inkomensondersteunende regelingen niet van kracht zou zijn ("op nul" zou worden gezet) heeft dat uiteraard invloed op het besteedbaar inkomen van elke type huishouden³.

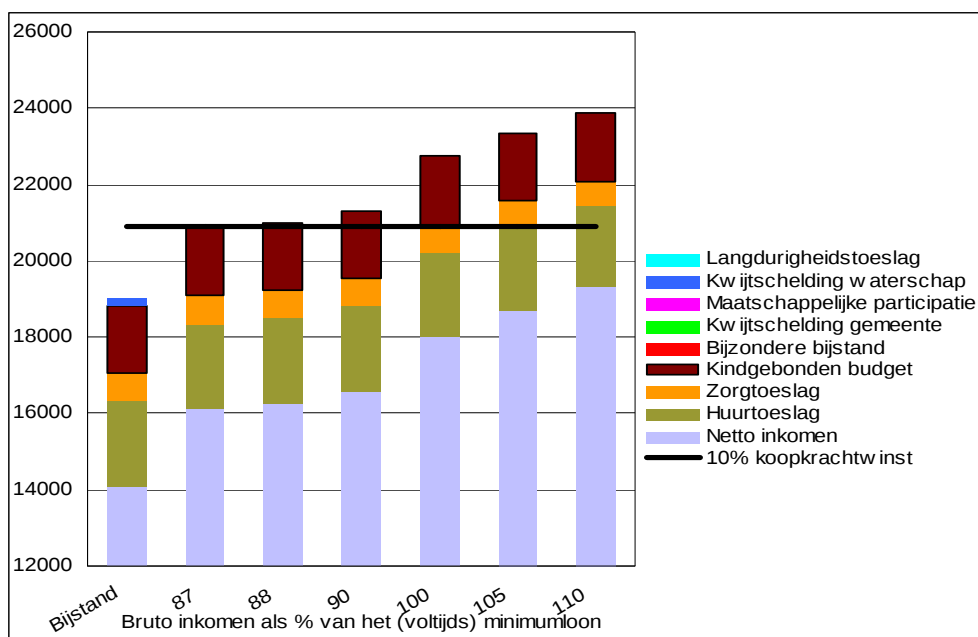
Voor een alleenstaande ouder zou dat betekenen dat hij op maandbasis €143 minder te besteden heeft.

Tabel B.6: *Koopkracht alleenstaande ouder met en zonder lokaal minimabeleid*

Op maandbasis	Bijstands-niveau	In%	Lokaal minimabeleid op 0	In%
Bijstand als % v/h minimumloon	80%			
Netto inkomen, incl. vakantietoelage	1.174	68%	1.174	74%
Bovenlokale regelingen	411	24%	411	26%
Lokale regelingen	143	8%	0	0%
Totale koopkracht	1.727	100%	1.585	100%
Afname			-143	-8,3%

Indien een alleenstaande ouder meer dan 80% van het minimumloon gaat verdienen neemt ook de koopkracht trapsgewijs toe. De afbouw van zorg- en huurtoeslag gaat immers heel geleidelijk. Een alleenstaande ouder verbetert zijn koopkracht met 10% bij een inkomen van 87% van het minimumloon. (In de situatie mét lokale regelingen wordt dit bereikt bij 100% van het minimumloon). Zie ook onderstaande grafiek.

Grafiek B.2: *Koopkracht alleenstaande ouder in Almelo in 2010 (in € per jaar)*



³ Voor de berekeningen van de koopkracht voor de vier huishoudtypen geldt dat de berekende koopkracht in de overzichten op maandbasis is uitgedrukt. Uitkeringen en inkomsten uit werk zijn inclusief vakantietoelage en net als de inkomensondersteunende voorzieningen uitgedrukt in maandelijkse bedragen. De inkomensondersteunende regelingen zijn gegroepeerd naar bovenlokale en lokale regelingen.

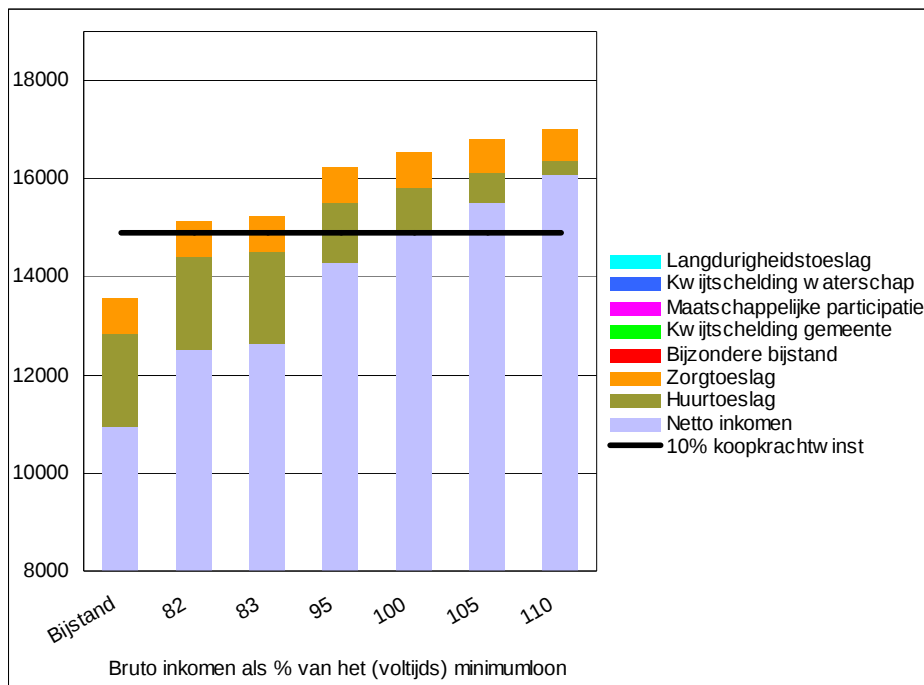
Voor een alleenstaande betekent het niet van kracht worden van het lokale minimabeleid dat hij op maandbasis €97 minder ontvangt. Zie tabel B.7.

Tabel B.7: *Koopkracht alleenstaande met en zonder lokaal minimabeleid*

Op maandbasis	Bijstands-niveau	In%	Lokaal minimabeleid op 0	In%
Bijstand als % v/h minimumloon	71%			
Netto inkomen, incl. vakantietoeslag	913	74%	913	81%
Bovenlokale regelingen	216	18%	216	19%
Lokale regelingen	97	8%	0	0%
Totale koopkracht	1.227	100%	1.130	100%
Afname			-97	-7,9%

Het besteedbaar inkomen neemt bij werkaanvaarding waarmee meer dan 71% van het minimumloon wordt verdiend trapsgewijs toe. De 10% koopkrachtverbetering wordt bereikt bij 81% van het minimumloon (in de situatie mét lokale regelingen wordt dit gerealiseerd bij 94% van het minimumloon).

Grafiek B.3: *Koopkracht alleenstaande in Almelo in 2010 (in € per jaar)*



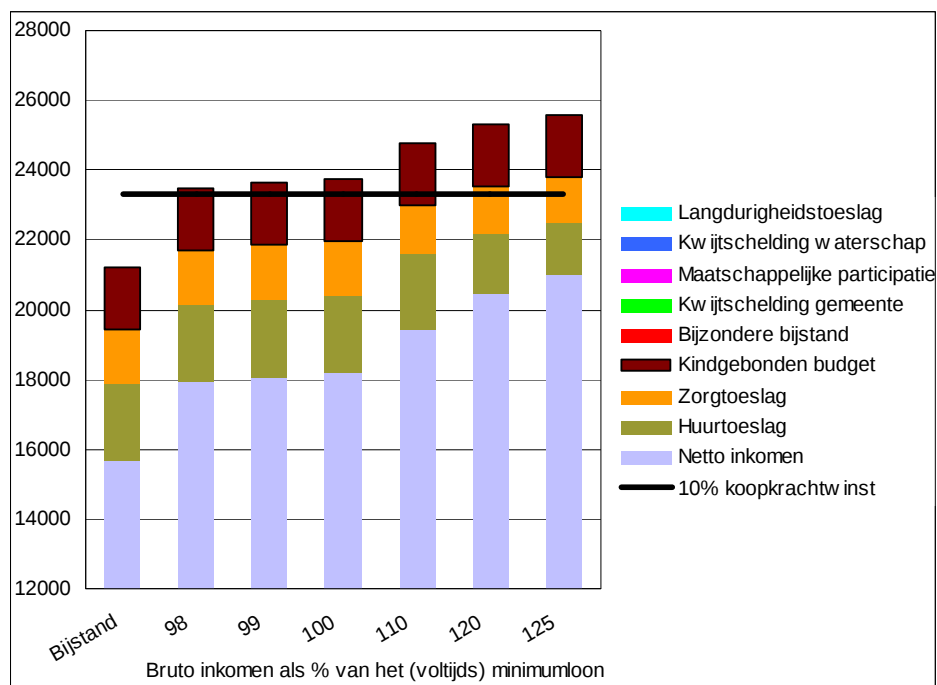
Voor paren met kinderen betekent een lokaal minimabeleid op "0" dat het paar op maandbasis €168 minder aan lokale tegemoetkomingen ontvangt. Zie tabel B.8.

Tabel B.8: *Koopkracht paar met kinderen met en zonder lokaal minimabeleid*

Op maandbasis	Bijstands-niveau	In%	Lokaal minimabeleid op 0	In%
Bijstand als % v/h minimumloon	90%			
Netto inkomen, incl. vakantietoeslag	1.304	67%	1.304	74%
Bovenlokale regelingen	463	25%	463	26%
Lokale regelingen	168	9%	0	0%
Totale koopkracht	1.935	100%	1.767	100%
Afname			-168	-8,7%

Paren met kinderen realiseren een 10% koopkrachtverbetering bij een baan waarmee 97% van het minimumloon wordt verdiend. (In de situatie mét lokale regelingen was dit bij 125% van het wettelijk minimumloon.) Zie grafiek B.4.

Grafiek B.4: *Koopkracht paar met kinderen in Almelo in 2010 (in € per jaar)*



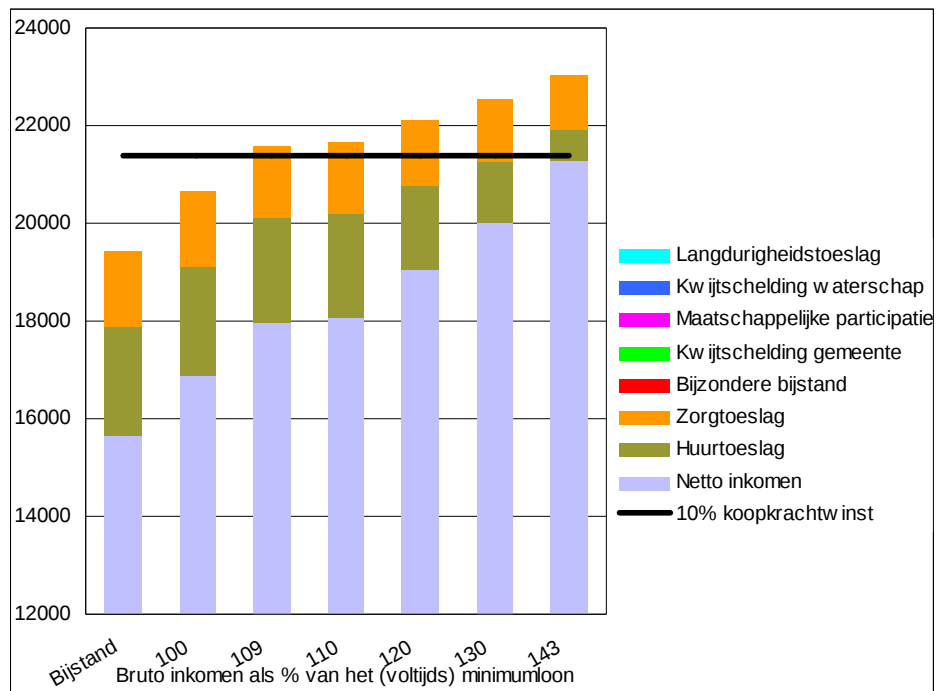
Voor een paar zonder kinderen zou stopzetten van het lokale minimabeleid betekenen dat het paar op maandbasis €126 minder zou ontvangen.

Tabel B.9: *Koopkracht paar zonder kinderen met en zonder lokaal minimabeleid*

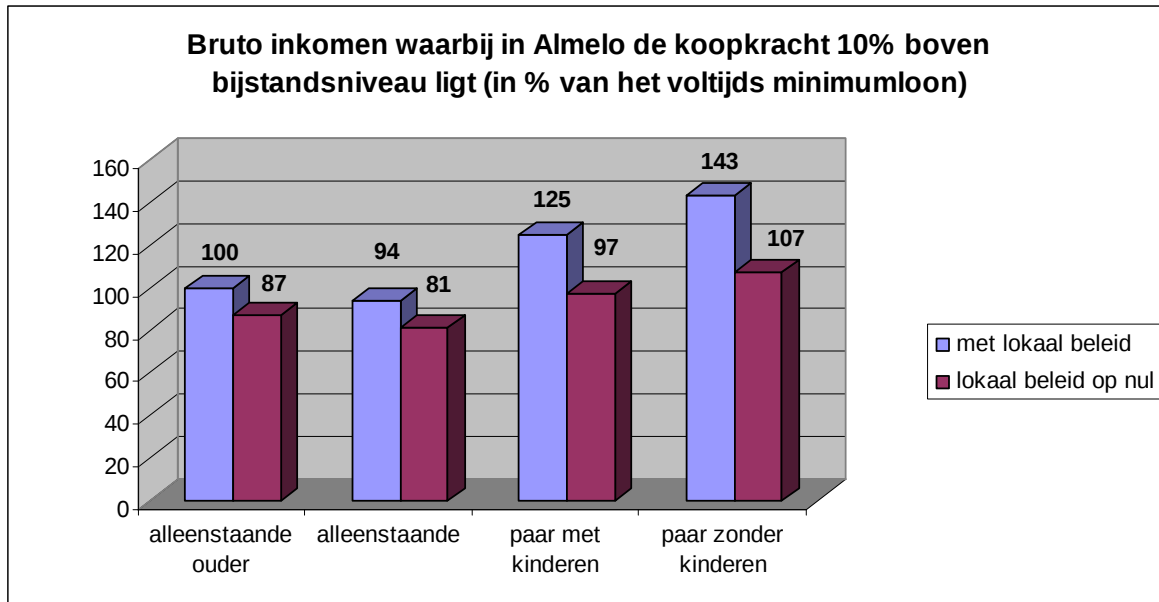
Op maandbasis	Bijstands-niveau	In%	Lokaal minimabeleid op 0	In%
Bijstand als % v/h minimumloon	90%			
Netto inkomen, incl. vakantietoeslag	1.304	75%	1.304	81%
Bovenlokale regelingen	315	18%	315	19%
Lokale regelingen	126	7%	0	0%
Totale koopkracht	1.746	100%	1.620	100%
Afname			-126	-7,2%

Het besteedbaar inkomen neemt bij werkaanvaarding tegen meer dan 90% van het minimumloon trapsgewijs toe. De 10% koopkrachtverbetering realiseren paren zonder kinderen bij 107% van het minimumloon. (In de situatie mét lokale regelingen wordt dit bereikt bij 143% van het minimumloon). Zie ook grafiek B.5

Grafiek B.5: *Koopkracht paar zonder kinderen in Almelo in 2010 (in € per jaar)*



Grafiek B.5: Vergelijking 10% koopkrachtverbetering t.o.v. bijstandsniveau in het geval van wel en geen lokaal armoedebeleid



In het geval dat het lokale armoedebeleid niet van kracht zou zijn ligt voor met name paren met en zonder kinderen de financiële prikkel van 10% koopkrachtverbetering bij werkaanvaarding ten opzichte van de uitkeringssituatie op een aanmerkelijk lager niveau in vergelijking met de situatie dat er wel sprake is van allerlei lokale inkomensondersteunende regelingen. Voor paren zou in dit geval werkaanvaarding op het niveau van het minimumloon een aantrekkelijke koopkrachtverbetering opleveren.

Bijlage 6: Inkomensverlies bij werkaanvaarding

Bij een toename van het inkomen bij aanvaarding van werk krijgt men te maken met afnemende mogelijkheden om gebruik te maken van inkomensondersteunende regelingen. Er is dan sprake van verlies en vermindering van delen van het inkomen bij aanvaarding van werk.

De diverse regelingen kennen elk verschillende drempels en inkomensgrenzen. In onderstaande tabel zijn deze drempels en inkomensgrenzen in beeld gebracht. Wat opvalt, is dat er geen eenheid of samenhang aanwezig is in de verschillende regelingen.

Omdat er geen samenhang tussen de verschillende regelingen bestaat treedt met name bij een toename van het inkomen het voorval op dat de diverse regelingen bij verschillende inkomensniveaus worden afgebouwd. Soms drastisch als men een bepaalde drempel overschrijdt en bij sommige regelingen gaat de afname op een geleidelijke wijze.

Tabel B.10: Overzicht drempelbedragen per regeling

	Toeslag/regeling	Drempel/(maximale) inkomensgrens (2010)
1.	Huurtoeslag	Eenpersoons tot maximaal € 21.450 (p.j.) Meerpersoons tot maximaal € 29.125 (p.j.) Geleidelijke afbouw
2.	Zorgtoeslag	Eenpersoons tot maximaal € 33.473 (p.j.) Meerpersoons maximaal tot € 50.000 (p.j.) Geleidelijke afbouw vanaf minimumloon
3.	Kindgebonden budget	Tot maximaal € 28.143 (p.j.) daarna geleidelijke afbouw
4.	Kwijtschelding waterschap	Kwijtschelding tot 95% bijstand
5.	Langdurigheidstoeslag	Na 3 jaar bijstand tot 101% bijstand
6.	Bijzondere bijstand	Boven € 1.100 (p.m.) eigen bijdrage 35% boven € 2.300 (p.m.) eigen bijdrage 100%
7.	Maatschappelijke participatie	Tot 115% sociaal minimum
8.	Kwijtschelding gemeente	100% bijstand

(p.m. = per maand, p.j. = per jaar)

Het eerste dat in gevaar komt wanneer iemand gaat werken, is de kwijtschelding van waterschapslasten (4) en gemeentelijke heffingen (8). Bij een inkomen dat netto maar weinig hoger ligt dan een minimumuitkering vervalt het recht op kwijtschelding.

Zodra het inkomen meer dan 100% van het minimumloon bedraagt wordt de zorgtoeslag (2) geleidelijk afgebouwd.

Vanaf 101% van het minimumloon vervallen echter de rechten op langdurigheidstoeslag (5). Een bijdrage voor de bijzondere bijstand (6) werkt in het voordeel van alleenstaanden (120% van de uitkering), terwijl een eigen bijdrage voor paren al ligt op 84% van de uitkering. Vanaf 115% van het sociaal minimum kan geen beroep worden gedaan op de regeling van de maatschappelijke participatie (7).

Vanaf 108% van het minimumloon voor meerpersoonshuishoudens wordt ook de huurtoeslag (1) gekort. Voor alleenstaanden ligt de grens lager. In onze berekeningen ligt de grens voor alleenstaanden al vanaf 85% van het minimumloon. De koopkracht neemt bij een stijgend inkomen maar weinig toe, omdat huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget (3) allemaal nog in het afbraaktraject zitten.

De afbouw van lokale en bovenlokale inkomensondersteunende regelingen kun je het beste als volgt in beeld brengen.

Leesvoorbeeld:

Als een alleenstaande ouder gaat werken tegen 120% van het minimumloon, ligt het netto loon 6.353 euro hoger dan in de bijstand. Van dit bedrag blijft slechts 59% over (3.744 euro), doordat 11% wordt afgeroomd door landelijke toeslagen, 3% door lagere kwijtschelding van het waterschap en 27% door lokale inkomensondersteuning.

Tabel B.11: Ontwikkeling koopkracht door afname inkomensondersteunende regelingen

	Inkomen		in % afgeroomd door:				Resteert:	
	Bruto loon (% wml)	Extra netto inkomen	Landelijke toeslagen	Water-schap	Langdurigheids-toeslag	Overige lokale toeslagen	%	In euro
Alleen- staande ouder	100	3.901	0%	5%	11%	32%	52%	2.002
	110	5.230	4%	3%	9%	24%	60%	3.128
	120	6.353	11%	3%	7%	20%	59%	3.744
	130	7.463	17%	2%	6%	17%	58%	4.321
	140	8.586	21%	2%	5%	15%	57%	4.873
	150	9.708	25%	2%	5%	13%	55%	5.393
Alleen- staande	80	1.279	0%	0%	27%	41%	31%	400
	90	2.682	14%	0%	13%	30%	43%	1.151
	100	3.948	24%	0%	9%	21%	47%	1.837
	110	5.124	33%	0%	7%	16%	45%	2.284
	120	6.090	34%	0%	6%	13%	47%	2.862
	130	7.060	31%	0%	5%	12%	53%	3.737
Paar met kinderen	100	2.533	0%	0%	20%	60%	20%	511
	110	3.779	6%	0%	13%	40%	41%	1.554
	120	4.808	15%	0%	10%	32%	43%	2.081
	130	5.849	21%	0%	9%	26%	44%	2.583
	140	6.889	26%	0%	7%	22%	44%	3.053
	150	7.930	31%	0%	6%	19%	44%	3.491
Paar zonder kinderen	100	1.239	0%	0%	40%	42%	18%	219
	110	2.416	9%	0%	21%	42%	29%	690
	120	3.376	21%	0%	15%	30%	34%	1.149
	130	4.346	29%	0%	12%	23%	36%	1.581
	140	5.317	34%	0%	9%	19%	37%	1.981
	150	6.287	39%	0%	8%	16%	37%	2.349

Met name de geringe toename in koopkracht bij paren met en zonder kinderen valt op. Bij 100% van het minimumloon slechts 20% koopkracht toename.

In onderstaande tabel is de koopkrachtverbetering van het minimumloon ten opzichte van de bijstandssituatie in beeld gebracht.

Voor de vorige en volgende tabel geldt dat van het netto inkomen verschillende vaste lasten (zorg, huur, lokale woonlasten) worden afgetrokken en diverse uitkeringen erbij worden geteld om zodoende besteedbaar inkomen van een huishouden te benaderen.

Tabel B.12: *Koopkrachtverbetering minimumloon t.o.v. bijstand*

Koopkrachtberekening <i>Bedragen in € en op jaarbasis</i>	Alleenstaande ouder		Alleenstaande		Paar met kinderen		Paar zonder kinderen	
	<i>Bijstand</i>	<i>Minimum- loon</i>	<i>Bijstand</i>	<i>Minimum- loon</i>	<i>Bijstand</i>	<i>Minimum- loon</i>	<i>Bijstand</i>	<i>Minimum- loon</i>
Netto inkomen	14.087	17.988	10.957	14.905	15.652	18.185	15.652	16.892
Premie zorgverzekering	-1.137	-1.137	-1.137	-1.137	-2.274	-2.274	-2.274	-2.274
Zorgtoeslag	732	727	732	727	1.542	1.537	1.542	1.537
<i>Netto zorg</i>	<i>-405</i>	<i>-410</i>	<i>-405</i>	<i>-410</i>	<i>-732</i>	<i>-737</i>	<i>-732</i>	<i>-737</i>
Kindgebonden budget	1.774	1.774	0	0	1.774	1.774	0	0
Kinderbijslag	2.061	2.061	0	0	2.061	2.061	0	0
Huur	-4.907	-4.907	-4.409	-4.409	-4.907	-4.907	-4.907	-4.907
Huurtoeslag	2.240	2.240	1.866	927	2.240	2.240	2.240	2.240
<i>Netto huur</i>	<i>-2.667</i>	<i>-2.667</i>	<i>-2.543</i>	<i>-3.482</i>	<i>-2.667</i>	<i>-2.667</i>	<i>-2.667</i>	<i>-2.667</i>
Waterschapsheffingen	-181	-181	-90	-90	-181	-181	-181	-181
Kwijtschelding waterschap	181	0	0	0	0	0	0	0
<i>Netto waterschapslasten</i>	<i>0</i>	<i>-181</i>	<i>-90</i>	<i>-90</i>	<i>-181</i>	<i>-181</i>	<i>-181</i>	<i>-181</i>
Lokale woonlasten	-466	-466	-466	-466	-466	-466	-466	-466
Kwijtschelding gemeente	466	0	466	0	466	0	466	0
<i>Netto lokale woonlasten</i>	<i>0</i>	<i>-466</i>	<i>0</i>	<i>-466</i>	<i>0</i>	<i>-466</i>	<i>0</i>	<i>-466</i>
Bijzondere bijstand	300	0	200	0	400	0	250	200
Langdurigheidstoeslag	447	0	350	0	500	0	500	0
Maatschappelijke participatie	500	0	150	0	650	0	300	300
Netto besteedbaar	16.097	18.099	8.619	10.456	17.457	17.969	13.122	13.341
Koopkrachtverbetering		2.002		1.837		511		219
Toename netto inkomen t.o.v. bijstand		3.901		3.948		2.533		1.239
Toename netto besteedbaar t.o.v. bijstand		2.002		1.837		511		219
Toename besteedbaar t.o.v. inkomen in %		52%		47%		20%		18%

Bijlage 7: Geraadpleegde documenten

- Allers, M. 1999. *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*. Groningen: COELO
- Allers, M. 2002. *Armoedebelief en armoedeval in Heerlen*. Groningen: COELO
- Allers, M. en F. de Kam. 2010. "De armoedeval. Een kwaal van de verzorgingsstaat". *Sociaal Bestek*: 2/2010
- CAB. 2008. *Armoedeval? Een onderzoek naar de aanwezigheid van armoedeval in de gemeente Stadskanaal*. Groningen
- Gemeente Almelo. 2008. *Armoedemonitor Almelo 2008, Een onderzoek naar de doelgroep en het beleid voor armoede in de gemeente Almelo*, Almelo: Gemeente Almelo, teamonderdeel onderzoek en statistiek
- Gemeente Almelo. 2008. *Beleidsplan Wet werk en bijstand 2008-2011*, Almelo: Gemeente Almelo, afdeling Sociale en Economische Zaken
- Gemeente Almelo. 2009. *Armoedepact Almelo. Van kwetsbaar naar weerbaar!*
- Gemeente Almelo. 2010. *Collegeakkoord 2010-2014, Het verschil maken*
- Taner, B. & P. Hendrix. 2007. *De armoedeval. Een nieuwe kijk op een oud probleem*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Wildeboer Schut, J.M. & S. Hoff. 2007. *Geld op de plank. Niet gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau