

Een kwaal van de verzorgingsstaat:

De armoedeval

Maarten Allers en Flip de Kam

Wanneer mensen met een uitkering aan het werk gaan, verwachten zij daar financieel iets aan over te houden. Dat valt nog wel eens tegen. Door het gestegen inkomen vermindert hun aanspraak op zorgtoeslag, huurtoeslag en andere vormen van door de overheid verstrekte inkomenssteun. Deze kortingen maken de keus voor werk financieel minder aantrekkelijk. Ze drukken de betrokken uitkeringsontvangers in de armoedeval.

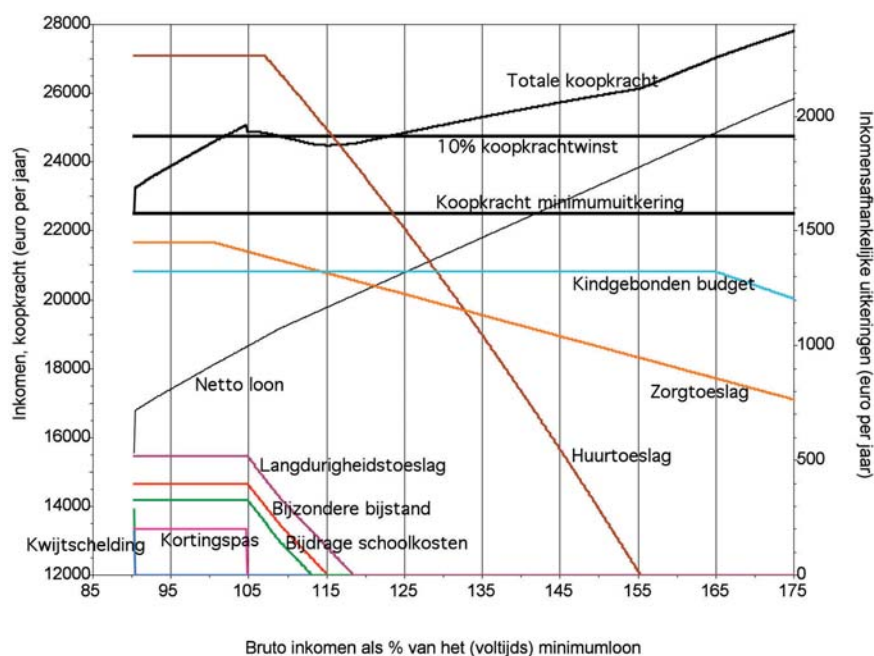
Werkenden met een laag inkomen hebben met een vergelijkbaar probleem te maken. Het loont voor lager betaalde werknemers soms nauwelijks om extra uren te draaien of over te stappen naar een beter gehonoreerde baan. De armoedeval geeft dus twee soorten ongewenste prikkels: uitkeringsontvangers verliezen de moed een baan te aanvaarden (*uitstroomval*), lager betaalden zien netto weinig terug van een positieverbetering op de arbeidsmarkt (*doorstroomval*). Sinds de budgettering van de bijstand kost de uitstroomval gemeenten geld. Er is dus spanning ontstaan tussen de doeleinden van het lokale armoedebeleid en die van het re-integratiebeleid. Politici willen de armoedeval met allerlei maatregelen te lijf gaan. In dit artikel laten wij echter zien dat de armoedeval onverbrekelijk samenhangt met het voeren van armoedebeleid. Het gaat bij de val om een ongeneeslijke kwaal van de verzorgingsstaat. Wel zijn er mogelijkheden om de armoedeval minder diep te maken.

Doorstroomval Als voorbeeld van de doorstroomval nemen we een werknemer met een belastbaar jaarsalaris van € 27.000, die door overwerk, promotie, het volgen van een op-

leiding of het veranderen van baan € 5.000 meer kan gaan verdienen. Het gaat om een kostwinner met twee jonge kinderen, die maandelijks € 490 aan huur betaalt. Deze modale werknemer gaat € 2.244 meer aan inkomensheffing betalen, en verliest bovendien recht op € 1.608 aan huurtoeslag, € 240 aan zorgtoeslag en € 240 aan kindgebonden budget.

Het verlies door de inkomensheffing en de korting op drie inkomensafhankelijke toeslagen bedraagt al met al € 4.332. Netto blijft dus maar € 664 over. Anders gezegd: de totale (marginale) belastingdruk bedraagt 87 procent. De schatkist incasseert immers € 4.332 van de bruto loonstijging van € 5.000. Vergelijk die 87 procent met het toptarief van de inkomstenbelasting (52 procent) dat van toepassing is op wat bemiddelde inkomensstrekkers méér verdienen dan € 55.000 per jaar.

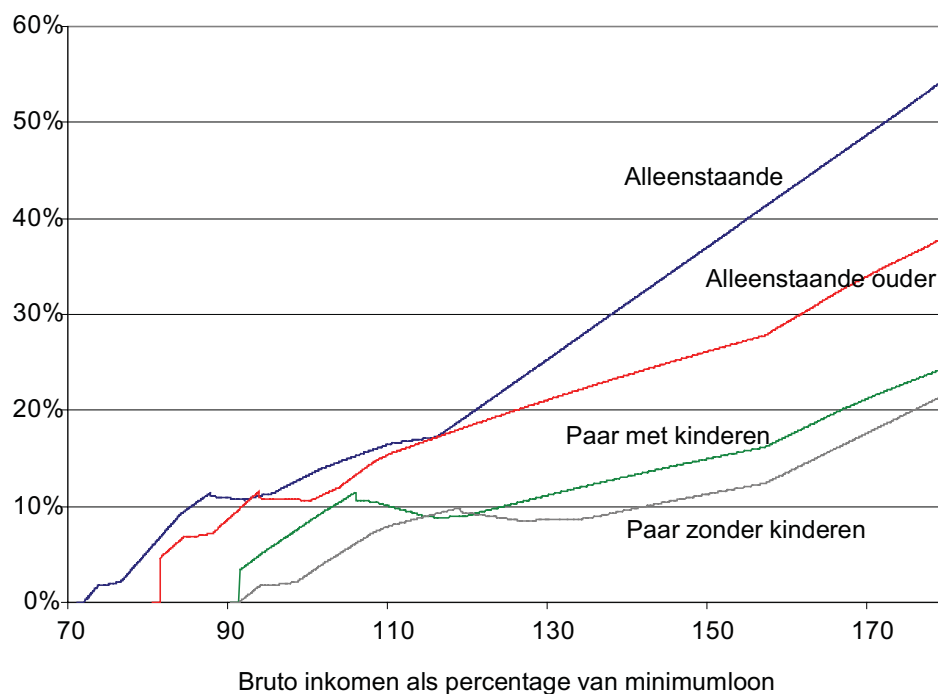
Inkomensverlies Bij de doorstroomval uit het bovenstaande voorbeeld is alleen rekening gehouden met landelijke inkomensafhankelijke regelingen. Mensen met een betrekkelijk laag loon, of mensen die gaan werken vanuit een uitkering, verliezen daarnaast hun recht op tal van gemeentelijke



Figuur 1 Armoedeval voor paar met kinderen

regelingen. Hun inkomensverlies door de samenloop van landelijke en gemeentelijke regelingen kan in kaart worden gebracht met het rekenprogramma Lokosim. Dit door het COELO van de Rijksuniversiteit Groningen ontwikkelde programma houdt voor gemeenten, die daarom hebben gevraagd, omvang en samenstelling van de lokale armoedeval bij. Figuur 1, met Lokosim gemaakt, illustreert de armoedeval voor een paar met kinderen.¹ Om de armoedeval te markeren zijn twee horizontale lijnen getekend. De onderste lijn representeert de koopkracht die hoort bij een minimumuitkering; de bovenste lijn een 10 procent hogere koopkracht. Ons uitgangspunt is dat een baan die minder dan 10 procent extra koopkracht oplevert voor een uitkeringsontvanger financieel niet interessant is. Aanvaarden van werk is dus pas aantrekkelijk als de koopkracht de bovenste horizontale lijn ten minste evenaart.² Een paar met kinderen ontvangt een minimumuitkering die bruto gelijk is aan 90 procent van het minimumloon. Wanneer één van beiden een baan aanneemt tegen 90 procent van het minimumloon (dus in deeltijd), dan stijgt desondanks de koopkracht, doordat nu recht ontstaat op de fiscale arbeidskorting. De dikke zwarte lijn in de figuur toont de totale koopkracht bij steeds hogere niveaus van het brutoloon. De totale koopkracht is gelijk aan het saldo van het meestjigende nettoloon (de diagonale lijn) en de dalende aanspraak op zorgtoeslag, huurtoeslag, bijzondere bijstand, kwijtschelding, enzovoort; dit zijn de aflopende lijnen.

Het eerste dat in gevaar komt wanneer iemand gaat werken, is de kwijtschelding van gemeentelijke en waterschapslasten. Bij een inkomen dat netto maar weinig hoger ligt dan een minimumuitkering vervalt het recht op kwijtschelding. Dat scheelt gauw een paar honderd euro per jaar (in de figuur staan de inkomensafhankelijke regelingen op de rechters). Zodra het inkomen meer dan 100 procent van het minimumloon bedraagt wordt de zorgtoeslag afgebouwd. Zoals de figuur laat zien, gebeurt dit zeer geleidelijk. Neemt het inkomen verder toe, dan komt er een moment, bij ongeveer 104 procent van het minimumloon, dat de koopkracht even 10 procent boven het uitkeringsniveau uitkomt. Vanaf 105 procent van het minimumloon vervallen echter de rechten op een kortingspas, een bijdrage in de schoolkosten, bijzondere bijstand en langdurigheidstoeslag. De koopkrachtwinst duikt daardoor weer onder de 10 procent. Vanaf 108 procent van het minimumloon wordt ook de huurtoeslag gekort. Het is tussen 105 en 115 procent van het minimumloon financieel volstrekt niet interessant om meer uren te gaan werken! Pas bij een inkomen dat ten minste 25 procent boven het minimumloon ligt, is de koopkrachtwinst ten opzichte van de uitkerings situatie weer tien procent of hoger. Maar ook dan neemt de koopkracht bij een stijgend inkomen maar weinig toe, omdat huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget allemaal nog in het afbraaktraject zitten.



Figuur 2 Toename koopkracht vanuit minimumuitkering bij verschillende loonniveaus (%)

Vanzelfsprekend verschillen de inkomensafhankelijke regelingen per gemeente. Ook de armoedeval verschilt daarom van gemeente tot gemeente. Figuur 1 ziet er in elke gemeente anders uit. De huishoudensvorm is medebepalend voor de ernst van de armoedeval. Figuur 2 laat de koopkrachtstijging vanuit een minimumuitkering zien voor alleenstaanden, paren met kinderen (deze lijn is hetzelfde als de koopkrachtlijn in figuur 1), paren zonder kinderen en alleenstaande ouders. Figuur 2 laat duidelijk zien dat alleenstaanden het minst in de armoedeval verstrikt zitten. Dat komt doordat er voor hen minder inkomensafhankelijke regelingen bestaan. Ze hebben dus bij een inkomensverbetering minder te verliezen. De armoedeval is het meest problematisch voor paren zonder kinderen. Om er tien procent op vooruit te gaan, moeten zij een baan vinden die maar liefst 43 procent boven het minimumloon betaalt. Merk op dat voor paren, met of zonder kinderen, een inkomen van ten minste 70 procent boven het minimumloon nodig is om er in koopkracht 20 procent op vooruit te gaan.

Er zijn natuurlijk altijd uitkeringsontvangers die zo graag willen werken, dat de hoogte van het (netto)loon er voor hen niet toe doet. Toch zullen veel anderen ten minste compensatie willen ontvangen voor de kosten die aan het aanvaarden van werk zijn verbonden (reiskosten, kleding) en voor het feit dat zij - afhankelijk van de voorwaarden in hun

arbeidscontract - wekelijks tussen 30 en 45 uren vrije tijd 'inleveren'. Voor hen loont werken vaak niet. Deze uitkomst is ongewenst. Vandaar dat in het verleden regelmatig voorstellen zijn gelanceerd om de armoedeval aan te pakken. Dit kan op drie manieren, te weten door:

1. inkomensondersteunende regelingen te herstructureren;
2. uitkeringen te verlagen; of
3. meer selectieve inkomenssteun te geven, in combinatie met de invoering van bonussen voor werkenden.

• Inkomensafhankelijke regelingen

Een beleidswijziging die in allerlei varianten terugkomt en op het eerste gezicht effectief lijkt, is het verhogen van de inkomensgrens van waaraf inkomensafhankelijke voorzieningen worden afgebroken (het punt vanaf waar de lijn van een inkomensafhankelijke regeling in figuur 1 begint te dalen, schuift dan naar rechts). Aan zo'n verhoging van de inkomensgrens kleven twee bezwaren. Ten eerste nemen de kosten van de betrokken regeling snel toe. Veel bestaande rechthebbenden profiteren immers wanneer de inkomensgrens opschuift. Bovendien komen meer mensen voor de regeling in aanmerking. Dat veroorzaakt ook het tweede probleem. De armoedeval verschuift naar de iets hogere loonniveaus: dezelfde inkomenssterugval vindt nu (iets) hoger op in het loongebouw plaats. Werkenden die op dit moment geen recht hebben op

inkomensafhankelijke voorzieningen, kunnen dan eveneens in de armoedeval terecht komen.

Om de armoedeval aan te pakken wordt ook wel geopperd de aanspraak op financiële ondersteuning meer geleidelijk te laten teruglopen. De aflopende lijnen in figuur 1 dalen dan minder snel. Inderdaad houden rechthebbenden hierdoor van een bruto-loonsverhoging netto meer over. Maar ook hier zijn dezelfde twee bezwaren te noemen. Een meer geleidelijke afbraak van inkomenssteun betekent voor de overheid een omvangrijk budgettaire verlies, zowel doordat bestaande rechthebbenden meer financiële steun gaan ontvangen, als doordat een nieuwe groep rechthebbenden ontstaat – huishoudens die nu nog te veel verdienen om voor steun in aanmerking te komen. Bovendien krijgt een grotere groep huishoudens te maken met het ontmoedigende effect van inkomensafhankelijke regelingen, zij het dat de korting na een verhoging van het brutoloon wat lager uitvalt.

• Uitkeringen verlagen

Een simpele manier om de armoedeval aan te pakken is uiteraard het afschaffen of versoberen van bestaande inkomensafhankelijke regelingen. Dit heeft als nadeel dat ook mensen zonder perspectief op werk – zoals senioren en blijvend arbeidsongeschikte werknemers – worden getroffen. Daarom wordt wel voorgesteld inkomensafhankelijke regelingen te vervangen door ‘generiek’ inkomensbeleid. Dit bestaat bijvoorbeeld uit het verhogen van het minimumniveau van alle sociale uitkeringen en van de nettolonen onderin het loongebouw, bij een gelijktijdige overeenkomstige verlaging van de zorgtoeslag. Voor de minima maakt dit geen verschil, mensen die meer inkomen hebben gaan er door deze operatie per saldo op achteruit, aangezien de korting op de zorgtoeslag niet wordt goedge maakt door een hogere (bovenminimale) uitkering of bruto-arbeidsbeloning.

Een andere vorm van generiek inkomensbeleid probeert werken financieel aantrekkelijker te maken dan het ontvangen van een uitkering. Met het oog hierop is bij de belastingherziening van 2001 de *arbeidskorting* ingevoerd. Zij kost handenvol geld, want aanvankelijk profiteerden alle economisch actieven van deze maatregel, ook de grote groep met een redelijk inkomen, die deze prikkel niet nodig heeft om aan de slag te gaan. Vanaf 2009 wordt de arbeidskorting voor actieven met een inkomen hoger dan € 42.500 met 1,25 procent gekort, zij het vooralsnog met ten hoogste € 56. Deze ingreep beperkt de budgettaire ‘verspilling’ enigszins. Als

consequentie bedraagt de marginale druk van de inkomensheffing in het loontraject tussen € 42.500 en € 44.420 geen 42 procent, maar 43,25 procent. Dit volgt uit de ijzeren logica van elke maatregel ten gunste van het grondvlak van de inkomenspiramide, die vanaf een bepaald inkomensniveau stapsgewijs wordt teruggenomen. Om de doorstroom op de arbeidsmarkt niet te veel te hinderen, past bij dit type maatregelen terughoudendheid.

• Selectieve inkomenssteun, werkbonus

Rest een laatste optie om de armoedeval te verkleinen. Inkomensondersteunende regelingen kunnen, meer dan nu het geval is, worden gericht op de armen zonder arbeidsmarktperspectief. Hoewel een strikte scheiding tussen uitkeringsontvangers met en zonder kansen op de arbeidsmarkt niet mogelijk is (denk aan de perikelen bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering), is het wel mogelijk deelgroepen af te bakenen die hun inkomenssteun behouden, bijvoorbeeld de groep van de ouderen.³ Omdat de overige uitkeringsontvangers hun aanspraak op financiële steun verliezen, neemt voor hen de druk toe om uit te stromen naar de arbeidsmarkt. Dit beleid valt te combineren met andere maatregelen, zoals neergelegd in de Wet Investeren in Jongeren. Wordt voor deze benadering gekozen, dan moet voor lief worden genomen dat van het etiket ‘geen arbeidsmarktperspectief’ hoogstwaarschijnlijk een zekere aanzuigende werking zal uitgaan.

Aan de andere kant valt invoering van niet-verstorende financiële prikkels te overwegen. Als het wenselijk wordt geacht dat iemand, die vanuit een uitkeringssituatie gaat werken, er in koopkracht ten minste x procent op vooruit gaat, zou de gemeente een daartoe strekkende garantie kunnen afgeven. Om de doorstroom op de arbeidsmarkt niet te hinderen, moet zo’n koopkrachtgarantie een tijdelijk karakter hebben. Om te voorkomen dat de extra koopkracht meteen wordt afgeroomd door de inkomensheffing en kortingen op inkomensafhankelijke toeslagen, zou de gemeentelijke bonusuitkering belastingvrij moeten zijn en buiten aanmerking moeten blijven bij de inkomensstoets van inkomensafhankelijke regelingen. Het voordeel van zo’n koopkrachtgarantie is, dat de beschikbare collectieve middelen zeer gericht voor uitstroom naar de arbeidsmarkt worden ingezet. Het geld komt alleen terecht bij personen die daadwerkelijk aan de slag zijn gegaan. In al zijn eenvoud valt een koopkrachtgarantie voor iedereen uit de doelgroep goed te begrijpen. Dit vergemakkelijkt de communicatie naar de doelgroep, die



Ouderen behoren tot de af te bakenen doelgroepen die inkomensteun behouden

essentieel is voor het slagen van een dergelijke maatregel. Een nadeel is dat personen, die ook zonder koopkrachtgarantie wel zouden uitstromen, eveneens een beroep op deze regeling kunnen doen.

Illusie Hoewel mogelijkheden bestaan om de armoedeval te verkleinen, blijft volledige eliminatie ervan een illusie, ten minste zolang de overheid armoedebeleid blijft voeren. Politici en hun ambtelijke staven zouden de discussie ook eens op de fundamentele achterliggende keuzen moeten richten. Wat is belangrijker: bestrijding van armoede, of het dempen van de armoedeval? Wie kiezen voor armoedebestrijding, moeten over die armoedeval misschien niet zo moeilijk doen (en andersom). Wie de armoedeval willen aanpakken, moeten de bestaande inkomensondersteunende regelingen kritisch tegen het licht houden. Overzichten als figuur 1 – aangepast aan de lokale situatie – zijn daarbij onontbeerlijk. Daarbij moeten beleidsmakers zich afvragen of werkaanvaarding door uitkeringsontvangers of juist doorstroom van werkenden met een laag inkomen prioriteit moet hebben. Wie kool en geit wil sparen, valt tussen wal en schip. ■

Dr. M.A. Allers is directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof. dr. C.A. de Kam werkt bij de Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

1. Figuur 1 geeft de situatie in een bestaande, niet met name genoemde gemeente in de tweede helft van 2009. Uitgegaan is van de gemiddelde huur voor huishoudens met een minimuminkomen. In Lokosim zijn omstandigheden als de huur, maar ook bijvoorbeeld de inkomensgrenzen van de lokale regelingen, eenvoudig zelf te wijzigen. Daardoor kan de armoedeval bij verschillende omstandigheden worden bekeken, en kunnen de gevolgen van voorgenomen beleidswijzigingen van tevoren worden geanalyseerd.
2. Uit onderzoek blijkt dat het niet mogelijk is precies aan te geven bij welke koopkrachttoename een uitkeringsontvanger de stap naar betaald werk zal zetten. De 10 procent-lijnen zijn louter indicatief bedoeld.
3. Waarbij valt te bedenken dat 8 procent van de 65-plussers op dit moment nog in enigerlei vorm actief is als werknemer of zelfstandige (bron: CBS). Ook zitten ouderen met hun inkomen tegenwoordig minder vaak onder de armoedegrens dan anderen (bron: CBS).