

# Terugdringen armoedeval plaatst gemeenten voor dilemma

**H**uishoudens met een laag inkomen worden in Nederland financieel bijgestaan door middel van tal van inkomensafhankelijke regelingen. Deze regelingen zijn dikwijls gericht op specifieke bestedingsdoelen (huisvesting, onderwijs), maar hebben tevens een functie in het algemene inkomensbeleid. Door inkomensondersteunende regelingen inkomensafhankelijk te maken, wordt voorkomen dat huishoudens die het niet nodig hebben toch van dergelijke regelingen profiteren, waardoor de betaalbaarheid ernstig op de proef zou worden gesteld. De keerzijde is echter dat huishoudens die hun inkomen zien toenemen het recht verliezen op bijvoorbeeld huursubsidie, en daardoor per saldo nauwelijks koopkracht winnen. Dit motiveert niet tot inspanningen om op eigen kracht aan de armoede te ontsnappen. Dit is de zogeheten *armoedeval-problematiek*.

De armoedeval staat al enkele jaren in de belangstelling. In 1997 rapporteerde de interdepartementale Commissie-Derksen over deze problematiek.<sup>1</sup> Conclusie was dat de nadelen van inkomensafhankelijke regelingen de voordelen overheersen, en dat meer nadruk op generiek beleid gewenst is. Het Regeerakkoord van het tweede paarse kabinet kondigt maatregelen aan om de armoedeval-problematiek te verkleinen. Ook op het internationale vlak staan inkomensafhankelijke regelingen ter discussie.<sup>2</sup> Ondanks al deze belangstelling is er in de praktijk weinig veranderd. Het probleem is nog altijd levensgroot. Juist gemeenten, die een steeds grotere (ook financiële) verantwoordelijkheid krijgen bij het uitstroombesluit, zouden er goed aan doen de armoedeval scherp in het

Het aandeel van gemeentelijke regelingen in de armoedeval is aanzienlijk. De gemeente Groningen liet onlangs precies uitzoeken hoe erg het is met de lokale armoedeval, en welke rol de verschillende regelingen hierbij spelen. Andere gemeenten kunnen wellicht hun voordeel doen met de voor Groningen ontwikkelde analyse.

**DR. M.A. ALLERS**

Werkzaam bij het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen

oog te houden. Probleem hierbij is de schaarste aan de benodigde gegevens.

Hoewel het rapport van de Commissie-Derksen enkele rekenvoorbeelden geeft, ontbreekt een volledige en actuele kwantificering van de armoedeval-problematiek doordat gemeentelijke regelingen niet zijn meegenomen. Doordat deze regelingen van gemeente tot gemeente verschillen, is dat voor een landelijk overzicht ook alleen maar mogelijk door bedragen te hanteren waarvan kan worden aangenomen dat ze globaal genomen een juist beeld geven.<sup>3</sup> In opdracht van de gemeente Groningen kwantificeerde COELO onlangs de lokale armoedeval, dus inclusief inkomensondersteunende regelingen van gemeente, waterschap en provincie.<sup>4</sup> Alleen door de bedragen boven water te halen, kan immers worden nagegaan hoe groot de rol is van de verschillende gemeentelijke voorzieningen. En alleen als dit bekend is, kan het beleid op dit terrein worden geëvalueerd.

Dit artikel laat zien dat het aandeel van gemeentelijke regelingen in de armoedeval aanzienlijk is. Verder wordt ingegaan op de manier waarop de armoedeval voor Groningen in beeld is gebracht, zodat andere gemeenten desgewenst een soortgelijke analyse kunnen maken. Ten slotte wordt het dilemma geschetst dat elke gemeente die de armoedeval te lijf wil op zijn weg vindt.

## Hoe erg is het?

Eerst maar wat cijfers. Een alleenstaande bijstandsontvanger<sup>5</sup> die gaat werken tegen het (voltijds) minimumloon gaat er in netto inkomen 29% op vooruit. Hierdoor vervalt het recht op huursubsidie volledig.<sup>6</sup> Per saldo gaat de koopkracht hierdoor geen 29% maar 16% vooruit. Het recht op kwijtschelding van de verontreinigingsheffing (WVO) en de OZB vervalt echter eveneens, net als het recht op een goedkope Stadspas (kortingsregeling). Tot slot kan nauwelijks nog gebruik worden gemaakt van de bijzondere bijstand. Van de 29% inkomensstijging door werkaanvaarding blijft in Groningen uiteindelijk maar een koopkrachtverbetering over van 9%. Bij het aanvaarden van een beter betaalde baan neemt de koopkracht meer toe: 17% bij een loon van 10% boven het minimum en 33% bij een baan van 30% boven het minimum.

Doordat alleenstaanden een lage bijstandsuitkering krijgen, loont werken voor hen meer dan voor alleenstaande ouders of (echt)paren (tabel 1). Een paar met kinderen gaat er in koopkracht welgeteld 2% op vooruit als een van beiden gaat werken tegen het minimumloon. Bij een loon van

30% boven het minimum is de koopkrachtstijging nog maar 5%. Dit is ongeveer honderd gulden per maand. Alleenstaande ouders met twee kinderen onder de 12 gaan er 11% op vooruit als zij een baan accepteren tegen 130% van het minimumloon.

Tabel 2 laat zien waar de netto inkomensverbetering wordt 'afgeroomd'. Van de ruim f 5.000 die een alleenstaande bijstandsontvanger er jaarlijks op vooruitgaat door te gaan werken tegen het minimumloon verdwijnt 39% doordat het recht op huursubsidie vervalt. Verlies van het recht op kwijtschelding van regionale heffingen en verminderd profijt van gemeentelijke voorzieningen kosten de nieuwbakken werknemer in Groningen respectievelijk 2% en 21% van de inkomensverbetering. Van het hogere nettoloan blijft maar 38% over, een kleine f 2000

per jaar. Ook bij andere huishoudensvormen is de gemeentelijke bijdrage aan de armoedeval aanzienlijk.

### Is dit erg?

Betaald werk levert dus niet altijd veel op. Weerhoudt dit uitkeringsontvangers om te gaan werken? Dat hangt van verschillende factoren af. Iemand die overweegt een baan te accepteren, zal in het algemeen verlangen dat de daarmee samenhangende verwervingskosten worden vergoed. Wie gaat werken, krijgt immers te maken met kosten voor bijvoorbeeld kleding of vervoer. Daarnaast resulteert het aanvaarden van werk in onconvenianten: men is niet meer de baas over zijn eigen tijd, en er wordt een arbeidsinspanning verwacht. Hiervoor wil men gecompenseerd worden. Ten slotte zal een verbe-

tering van het besteedbaar inkomen worden gewenst. Dit alles betekent dat een baan pas wordt aanvaard als daar een voldoende grote netto inkomensverbetering tegenover staat.<sup>7</sup> Het loon waarvoor men bereid is een dergelijke stap te zetten wordt het *reserveringsloon* genoemd. De hoogte hiervan verschilt tussen huishoudens, afhankelijk van hun situatie en persoonlijke voorkeuren. Zo zal de een de aan werk verbonden onconvenianten hoger inschatten dan de ander. Dit hangt mede af van de voldoening die het werk met zich meebrengt.

Voor een alleenverdiener is de vergoeding die nodig is om verwervingskosten en onconvenianten te compenseren wel geschat op 9-18% van de bijstandsnorm.<sup>8</sup> De hoogte van het reserveringsloon varieert afhankelijk van het onderzoek waaraan men geloof hecht van 105 tot 149% van het sociale minimum (netto).<sup>9</sup> Recent onderzoek benadrukt dat de hoogte van het reserveringsloon mede afhangt van de aantrekkelijkheid van de aangeboden baan. Werklozen met een uitkering tot het sociale minimum vragen gemiddeld f 600 netto extra per maand voor een voor hen aantrekkelijke baan, f 740 extra voor een schoonmaakbaan en f 920 voor de voor hen minst aantrekkelijke baan (1995).<sup>10</sup>

Het probleem met dit soort onderzoek, dat op enquêtes is gebaseerd, is dat hetgeen mensen antwoorden op vrijblijvende vragen nogal kan afwijken van het in werkelijkheid vertoonde gedrag. Naast financiële overwegingen spelen bovendien diverse andere factoren een rol bij de beslissing om al dan niet een betaalde baan te accepteren. Het is dan ook niet mogelijk om precies vast te stellen bij welke netto inkomensverbetering de stap van uitkering naar werk zal worden gezet. Het lijkt gezien de vorenstaande getallen echter veilig te veronderstellen dat het opgeven van een uitkering op minimumniveau financieel pas interessant is bij een netto inkomensstijging van ten minste 10%. Dit geldt te meer doordat aantrekkelijke banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt verhoudingsgewijs schaars zijn, en de door-groei mogelijkheden doorgaans beperkt.

Uitgaande van de vuistregel dat een uitkeringsontvanger in de armoedeval zit als hij door betaald werk te ac-

**Tabel 1** Koopkrachtverbetering bij het aanvaarden van een betaalde baan voor bijstandsontvangers in de gem. Groningen, 1999 in procenten

	<i>Minimumloon</i>	<i>110% van minimumloon</i>	<i>130% van minimumloon</i>
Alleenstaande	9	17	33
Paar zonder kinderen	2	4	7
Paar met kinderen	2	3	5
Alleenstaande ouder met twee kinderen boven de 12	6	9	11
Alleenstaande ouder met twee kinderen onder de 12	13	16	21

**Tabel 2** Waar blijft de netto inkomensverbetering na aanvaarding van een baan tegen het minimumloon? *percentages inkomensstijging, gem. Groningen*

	<i>Lagere huursubsidie</i>	<i>Minder kwijtschelding provincie en waterschap</i>	<i>Minder profijt van gemeentelijke regelingen</i>	<i>Resterende koopkrachtverbetering</i>
Alleenstaande	39	2	21	38
Paar zonder kinderen	0	0	5	95
Paar met kinderen	0	0	10	90
Alleenstaande ouder met twee kinderen boven de 12	0	11	19	70
Alleenstaande ouder met twee kinderen onder de 12	0	6	23	71

cepteren zijn netto inkomen niet met ten minste 10% kan verbeteren, moeten we constateren dat paren in Groningen stevig in de armoedeval zitten: zelfs een baan met een inkomen van 30% boven het minimum kan hen niet verleiden. Alleenstaande ouders met oudere kinderen verlangen een loon van meer dan 10% boven het minimum, en alleenstaanden een loon dat boven het wettelijk minimum ligt.

## Analyse

Vorenstaande cijfers gelden voor de gemeente Groningen. Om het mogelijk te maken ook voor andere gemeenten een dergelijke analyse te maken, en om een helderder beeld te schetsen van de achterliggende mechanismen, laten we hier aan de hand van een concreet voorbeeld zien hoe de armoedeval werkt.

Figuur 1 brengt de armoedeval voor een éénpersoonshuishouden (de grootste groep onder de bijstandsonvangers) in beeld. Bij een toenemend brutoloon – we bewegen ons in de figuur van links naar rechts – neemt het netto inkomen geleidelijk toe, maar minder snel dan het bruto inkomen. Het verschil tussen beide lijnen geeft de wig weer. Het netto inkomen maakt een sprongetje bij het aanvaarden van een (deeltijd)baan tegen hetzelfde bruto inkomen (de lijn gaat eerst een stukje recht omhoog), omdat looninkomen fiscaal iets vriendelijker wordt behandeld.

Bij een toenemend bruto inkomen blijft de huursubsidie aanvankelijk gelijk, om dan met sprongetjes te dalen. Dit is de trapvormige lijn in figuur 1 (schaal op rechter as). Het bruto minimumloon bij een voltijd baan bedraagt ruim f30.000. De huursubsidie is bij dat inkomensniveau al geheel afgebouwd.

De kwijtschelding van verontreinigingsheffing is niet ingetekend, omdat het (voor éénpersoonshuishoudens) om zo'n klein bedrag gaat dat het nauwelijks zichtbaar zou zijn.

De vette lijn in de figuur geeft het netto inkomen plus de huursubsidie weer (schaal op linker as). Het linker cirkeltje op deze lijn geeft de situatie weer voor een alleenstaande bijstandsonvanger; om 10% in koopkracht te winnen moet deze uit het grijze gebied

zien te 'ontsnappen'. Aanvaarden van een baan met hetzelfde brutoloon (deeltijd) levert iets meer inkomen op: de lijn gaat een stukje recht omhoog. Duidelijk is te zien dat het besteedbare inkomen vervolgens – afgezien van een zaagtandprofiel – nauwelijks toeneemt met het bruto loon, totdat de huursubsidie geheel is afgebouwd. Dit is het geval bij een inkomen dat nog onder het minimumloon ligt (het middelste cirkeltje). Daarna neemt het netto inkomen geleidelijk toe met het bruto inkomen. Het meest rechtse cirkeltje geeft de situatie weer bij 110% minimumloon. 130% van het minimumloon is niet ingetekend; dit punt ligt in het verlengde van de vette lijn bij

een brutoloon van een kleine f40.000.

Tot zover geldt de analyse voor alle gemeenten. Door nu gegevens over de gemeentelijke voorzieningen toe te voegen, kan de plaatselijke armoedeval worden bepaald. Wie daadwerkelijk op een soortgelijke manier voor een bepaalde gemeente de armoedeval in beeld wil brengen, vindt in het genoemde COELO-rapport (gratis op GemNet en Internet)<sup>11</sup> de benodigde details; hier volstaan we met de grote lijn. In figuur 2 is dit gedaan voor Groningen. Uitgangspunt is nu niet het meest linkse cirkeltje, zoals in figuur 1, maar het kruisje daarboven. Dit geeft de koopkracht van een alleenstaande

bijstandsontvanger aan inclusief gemeentelijke regelingen. Gaan werken tegen het minimumloon levert netto nu niet 16 procent meer op, zoals zonder gemeentelijke regelingen, maar slechts 9% extra. In de figuur komen we dan terecht bij het middelste kruisje. Dit ligt nog binnen de 'grijze zone'; de koopkracht stijgt met minder dan 10%, zodat het aanvaardbaar van een baan weinig aantrekkelijk is. Bij een brutoloon van 10% boven het minimum zijn de gemeentelijke regelingen zo goed als weggevallen: het meest rechtse kruisje valt samen met het cirkeltje dat de situatie zonder gemeentelijke voorzieningen weergeeft.

Als de plaatselijke armoedeval eenmaal in beeld is gebracht, is het ook mogelijk om voorgesteld nieuw beleid vooraf te toetsen op de gevolgen voor de armoedeval. Een nieuwe regeling die de armoedeval verergert, zou alleen moeten worden ingevoerd als daar voldoende grote voordelen tegenover staan.

## Ontwikkelingen

In het Regeerakkoord is afgesproken dat het belastingstelsel in het jaar 2001 zal worden herzien.<sup>12</sup> Vermindering van de armoedeval-problematiek is een van de doelstellingen hierbij. De belastingplannen bouwen voort op de nota *Belastingen in de 21e eeuw uit 1997*.<sup>13</sup> Hoe het nieuwe stelsel er precies uit gaat zien is nog niet bekend. In het Regeerakkoord staan twee veranderingen die relevant zijn voor de armoedeval.

In de eerste plaats zal de belastingvrije som worden afgeschaft. Doordat de huidige voetoverheveling daarmee verdwijnt, zal het voor niet-werkende partners van werkenden financieel meer lonen om ook te gaan werken. Nu is het zo dat de belastingvrije som van de niet-werkende aan de werkende partner kan worden overgedragen, zodat het niet altijd loont om er een klein (deeltijd)baantje bij te nemen. Met het verdwijnen van de voetoverheveling kunnen paren hun inkomenssituatie gemakkelijker verbeteren.

Om arbeid aantrekkelijker te maken, komt er een heffingskorting voor werkenden. Hier staat tegenover dat het arbeidskostenforfait wordt verlaagd. Het gevolg is dat de stap van bijstand

naar een baan tegen het minimumloon jaarlijks zo'n f 800 meer gaat opleveren. Laagbetaalden gaan er op vooruit doordat de huidige belastingvrije som meer waard is naarmate men in een hoger belastingtarief valt, terwijl een heffingskorting voor alle werkenden evenveel oplevert. Of f 800 voldoende is om de armoedeval-problematiek te verminderen is overigens de vraag. In ruil voor een verbreding van de grondslag worden verder de belastingtarieven verlaagd. Bij een lager tarief blijft er netto meer over, waardoor de armoedeval een minder groot probleem wordt.

Als de hiervoor geschetste plannen doorgaan zal het netto inkomen na acceptatie van een baan hoger zijn dan nu. Het belastingtarief ligt enkele procentpunten lager dan nu, en er komt een heffingskorting. Wat precies het gevolg is voor het besteedbaar inkomen hangt er onder meer van af of en hoe de inkomensafhankelijke voorzieningen eveneens wordt aangepast.

Te verwachten valt dat de zaak zo zal worden ingekleed dat de bijstandsnorm niet verandert. Door tariefverlaging zou – via de netto-nettokoppeling – de bijstandsnorm normaal gesproken hoger komen te liggen. Het is echter mogelijk hiervoor te compenseren.

Het huursubsidiebedrag is afhankelijk van het belastbare inkomen. Dit neemt niet toe als de belastingvrije som wordt vervangen door een heffingskorting, en evenmin als de tarieven worden verlaagd. Een hoger netto inkomen wordt dus niet door de (huidige) huursubsidiewet ongedaan gemaakt.

De kwijtscheldingsregelingen van provincie en waterschappen en de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen kennen daarentegen inkomensgrenzen die op het netto inkomen zijn gebaseerd. Bij ongewijzigd beleid zal de netto inkomensverbetering onder het nieuwe belastingstelsel dus deels worden afgeroomd door de lagere overheden. Dit is duidelijk iets om in de gaten te houden.

## Wat te doen?

Eventuele pogingen de armoedeval aan te pakken, leiden onvermijdelijk tot het dilemma tussen het gericht helpen

van die groepen die er het meest behoefte aan hebben, of het breder spreiden van de beschikbare financiële middelen. Voor zover de rijksregelgeving dit toelaat<sup>14</sup>, kan het recht op gemeentelijke voorzieningen bij inkomensverbetering meer geleidelijk worden afgebouwd, zodat de armoedeval-problematiek vermindert. Een voorbeeld hiervan is het in Utrecht bestaande woonlastenfonds, dat de afbouw van de huursubsidie verschuift naar een (iets) hoger inkomensniveau. Bij een gelijkblijvend budget voor het armoedebeleid zal dit echter ten koste gaan van de financiële positie van hen die in de uitkerings situatie blijven steken. De gemeente staat hier voor een principiële keus: kiezen we voor het financieel dragelijk maken van de huidige situatie van uitkeringsontvangers, of mikken we op het stimuleren van de uitstroom door de armoedeval te verkleinen.

Vergroting van het budget voor het armoedebeleid zou wel ruimte kunnen geven om inkomensafhankelijke voorzieningen meer geleidelijk af te bouwen zonder bestaande rechten aan te tasten, maar hiermee moet voorzichtig worden omgegaan. Als de conjunctuur omslaat – iets dat onvermijdelijk is – zal het beroep op dergelijke regelingen toenemen, terwijl de gemeentelijke inkomsten onder druk komen te staan. De gemeente kan zo gemakkelijk in de tang komen te zitten. Doordat van alle inkomensondersteunende regelingen de huursubsidie (een rijksregeling) en de bijzondere bijstand (door gemeenten uitgevoerd, maar door het Rijk opgelegd) de grootste bijdragen leveren aan de armoedeval, zijn de mogelijkheden voor gemeenten om de armoedeval te lijf te gaan overigens beperkt. Het is dus essentieel dat ook het Rijk zijn steentje bijdraagt.

Om verergering van de problematiek te voorkomen, verdient het in elk geval aanbeveling om eventuele nieuwe inkomensafhankelijke regelingen vooraf te toetsen op hun uitwerking op de armoedeval. Hetzelfde geldt voor aanpassing van bestaande voorzieningen. Dit kan vrij eenvoudig door de effecten in te tekenen in figuur 2. Invoering van nieuwe regelingen die de armoedeval versterken zou alleen moeten plaatsvinden als daar voldoende



grote voordelen tegenover staan.

Verder lijkt het aan te bevelen om – zodra meer details bekend zijn – na te gaan wat precies de gevolgen zullen zijn van het nieuwe belastingstelsel dat in 2001 moet ingaan. Dit om te voorkomen dat de bestaande gemeentelijke regelingen onbedoeld restrictiever worden.

#### Noten

- 1 Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, VUGA, Den Haag, 1997.
- 2 *Benefit systems and work incentives*, OECD, Paris, 1998.
- 3 Voor een rekenvoorbeeld met gemeentelijke regelingen zie S. van Wijnbergen, 'Fiscaliteit, onderwijs en inactiviteit', in: H.P. Huizinga (red.), *Belastingherziening in het fin de siècle*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Lemma, Utrecht, 1998, blz. 43-66.
- 4 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimaleleid en armoedeval*, COELO, Groningen, 1999. Tevens verschenen in: M.A. Allers en A. Veenkamp, *In de val. Armoedeval en koopkrachtontwikkeling*, COELO en Bureau Onderzoek SoZaWe, 1999. De volledige tekst van het rapport is gratis beschikbaar op GemNet (web.coelo.gemnet.nl) en internet (www.coelo.nl). Papieren versies zijn te bestellen bij Lies Baars, tel. 050 3633745.
- 5 Om concrete berekeningen te maken moeten enkele aannamen worden gemaakt. Deze zijn: bijstandsuitkering voor alleenstaanden 70% van de bijstandsnorm, huur f 500 per maand, nominale ziekenfondspremie f 31,95, WVO-heffing meerpersoonshuishouden f 276 (provincie Groningen), ingezetenenheffing f 65 (waterschap Noorderzijlvest), woningwaarde f 100.000, OZB-tarief gebruiker f 9,70 (gemeente Groningen), kwijtscheldingsnormen: gemeente en provincie 100%, waterschap 95%, declarabele kosten bijzondere bijstand alleenstaanden f 796, éénoudergezinnen f 1191 en (echt)paren f 1491 (gemiddelden gemeente Groningen).
- 6 Doordat de huursubsidieregeling uitgaat van het inkomen van het voorafgaande jaar is dit niet meteen merkbaar.
- 7 Of ten minste het uitzicht op een dergelijke verbetering.
- 8 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, blz. 160.
- 9 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, bijlage 17. Zie voor een literatuuroverzicht ook *De onderste baan boven*, Rapport van de Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, Den Haag: vuga, 1994, blz. 11.
- 10 Paul de Beer, *Het onderste kwart*, Rijswijk: SCP, 1996, blz. 206.
- 11 Zie noot 4.
- 12 Tweede Kamer, *Kabinetformatie 1998, vergaderjaar 1997-1998*, nr. 26024 (10), bijlage 1.
- 13 Tweede Kamer, *Belastingen in de 21e eeuw, een verkenning, vergaderjaar 1997-1998*, nr. 25810 (2).
- 14 Dit sluit de kwijtscheldingsregeling in principe uit. Oprekking van de 100%-norm is niet aan de orde. Wel is het zo dat steeds meer gemeenten kwijtschelding vervangen door een soortgelijke regeling die onder het minimaleleid valt. De strenge rijksnormen voor kwijtschelding gelden dan niet. Zie de *Atlas van de lokale lasten 1999, coelo, Groningen*, blz. 77.