

Armoedebeleid en armoedeval in Alphen aan den Rijn

dr. M.A. Allers

Rapport 00-5
Augustus 2000
ISBN 90 76276 12 9

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

Internet: www.coelo.nl
Gemnet: web.coelo.gemnet.nl

Inhoudsopgave

- 0. Voorwoord 4**
- 1. Inleiding 5**
- 2. Armoedeval 7**
 - 2.1. Definitie 7
 - 2.2. Operationalisering 7
 - 2.3. Bij welke groepen kan een armoedeval optreden? 8
- 3. Onderzoek 10**
 - 3.1. Uitgangspunten 10
 - 3.2. Onderzochte regelingen 10
 - 3.3. Niet-gemeentelijke regelingen 10
 - Netto inkomen 10
 - Huursubsidie 11
 - Kwijtschelding verontreinigingsheffing 11
 - Kwijtschelding ingezetenenheffing 11
 - 3.4. Gemeentelijke regelingen 12
 - Kwijtschelding 12
 - Declaratiefonds 12
 - Bijzondere bijstand 12
 - Schoolfonds 13
 - Aanvullende ziektekostenverzekering 13
 - Koudetoeslag 13
 - Fonds duurzame gebruiksgoederen 13
 - Kinderopvang 14
- 4. Kwantificering armoedeval 15**
 - 4.1. Zonder gemeentelijke regelingen 15
 - Uitgangspunten 15
 - Werk aanvaarden 15
 - 4.2. Met gemeentelijke regelingen 18
 - Alleenstaanden 18
 - Paar zonder kinderen 19
 - Paar met kinderen 21
 - Alleenstaande ouders 22
 - In de val 24
- 5. Gevolgen herziening belastingstelsel 25**
- 6. Gevolgen invoering nieuwe gemeentelijke regelingen analyseren 27**
 - 6.1. Algemeen 27
 - 6.2. Verhogen kwijtscheldingsnorm 27
- 7. Oplossingsrichtingen 29**
 - 7.1. Algemeen 29
 - 7.2. Oplossingsrichtingen 29
 - Vershil tussen loon en uitkering vergroten 29
 - Verlies aan rechten op inkomensafhankelijke voorzieningen beperken 29
 - Aan werk verbonden kosten verlagen 30
 - Niet-materiële factoren beïnvloeden 30
 - Conclusie 30
- 8. Conclusies en aanbevelingen 32**
 - 8.1. Conclusies 32
 - 8.2. Beleid op middellange termijn 32
 - 8.3. Aanbevelingen voor de korte termijn 33

0. Voorwoord

Dit onderzoek is verricht in opdracht van de gemeente Alphen aan den Rijn. Dank is verschuldigd aan drs. D. Brouwer van deze gemeente voor het aanleveren van gegevens, en aan drs. S. Schrantee en prof. dr. C.G.M. Sterks (beide COELO) voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteur.

1. Inleiding

Huishoudens 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 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.¹ Conclusie was dat de nadelen van inkomensafhankelijke regelingen de voordelen overheersen, en dat meer nadruk op generiek beleid gewenst is. Ook op het internationale vlak staan inkomensafhankelijke regelingen ter discussie.²

Het uitstroombesluit heeft beleidsmatig een hoge prioriteit, zowel op rijksniveau als bij gemeenten. Door de aangetrokken economie is de werkloosheid sterk gedaald; het aantal uitkeringsontvangers blijft echter hoog. Voor een belangrijk deel ligt dit aan het verschil tussen de capaciteiten van uitkeringsontvangers en de vraag van werkgevers. Daarnaast is het zo dat het aanvaarden van werk niet voor alle uitkeringsontvangers financieel aantrekkelijk is. In het Regeerakkoord van het tweede Paarse kabinet is afgesproken hier verbetering in te brengen. Vermindering van de armoedeval-problematiek is ook een van de doelstellingen van de herziening van het belastingstelsel in het jaar 2001.³ Inmiddels is het rapport verschenen van de interdepartementale Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR), met aanbevelingen die moeten leiden tot een vermindering van de armoedeval als gevolg van inkomensafhankelijke regelingen. Het gaat hierbij zowel om regelingen die vallen onder verantwoordelijkheid van het rijk als om gemeentelijke regelingen.

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 Wet Inkomstenbelasting 2001, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26727 (1-2).

Hoewel het rapport van de commissie-Derksen enkele rekenvoorbeelden geeft, ontbrak tot voor kort een volledige en actuele kwantificering van de armoedevalproblematiek 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.⁴ Recent zijn rapporten verschenen waarin de armoedeval in specifieke gemeenten wordt gekwantificeerd.⁵ Op een symposium in Leeuwarden zijn diverse oplossingsrichtingen ter discussie gesteld.⁶

Doel van dit onderzoek is de armoedeval te kwantificeren voor de gemeente Alphen aan den Rijn. Alleen door de bedragen boven water te halen kan worden nagegaan hoe groot de rol is van gemeentelijke voorzieningen. De nadruk zal liggen op de overstap van uitkering naar betaald werk.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de armoedeval gedefinieerd en geoperationaliseerd (hoofdstuk 2), en wordt nagegaan hoe groot de groep huishoudens is waarvoor de problematiek relevant is. Vervolgens wordt aangegeven hoe het onderzoek is opgezet en welke inkomensafhankelijke voorzieningen zijn meegenomen (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 geeft aan de hand van tabellen en figuren een kwantitatief beeld van de gevolgen van het aanvaarden van betaald werk voor het besteedbare inkomen. Hoofdstuk 5 behandelt – voor zover relevant – de gevolgen van de komende herziening van het belastingstelsel, en hoofdstuk 6 laat zien hoe beleidsvoornemens op het terrein van de inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden getoetst op armoedeval-aspecten. Hoofdstuk 7 geeft een beknopt overzicht van mogelijke oplossingsrichtingen voor de armoedeval-problematiek. Tot slot worden enkele conclusies getrokken.

⁴ Zie M. Allers en S. Schrantee, *Gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid en armoedeval*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2000.

⁵ Gemeente Leeuwarden, *Onderzoek naar de armoedeval in de gemeente Leeuwarden*, z.j. (1999); I. Librechts en F. Moors, *Werken voor de val? Een onderzoek naar armoedebeleid en armoedeval in Rotterdam*, Gemeente Rotterdam, 1999; M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval* (1999), *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen* (1999) en *Armoedebeleid en armoedeval in Soest*, (2000) COELO, Groningen. Laatstgenoemde COELO-rapporten zijn beschikbaar op GemNet (web.coelo.gemnet.nl) en internet (www.coelo.nl).

⁶ Zie M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGBO, bundel bij het gelijknamige symposium te Leeuwarden, 20 maart 2000 (beschikbaar op GemNet (web.coelo.gemnet.nl) en internet (www.coelo.nl)).

2. Armoedeval

2.1. Definitie

Door het bestaan van inkomensafhankelijke regelingen is het voor huishoudens met een laag inkomen vaak moeilijk hun inkomenssituatie te verbeteren. Van een bruto inkomensverbetering blijft netto soms maar weinig over, doordat belastingen en premies beslag leggen op een deel van het bruto inkomen, en doordat het recht op inkomensondersteunende regelingen vermindert of verdwijnt. Deze situatie – het niet of nauwelijks in staat zijn de koopkracht te verbeteren als gevolg van het bestaan van inkomensafhankelijke regelingen – wordt *armoedeval* genoemd. De armoedeval bemoeilijkt de overgang van uitkeringsafhankelijkheid naar werk, en ontmoedigt het streven naar een hoger inkomen van werkenden. Beide effecten zijn ongewenst. In dit rapport ligt de nadruk op de uitstroom uit een uitkeringssituatie.

2.2. Operationalisering

Of een huishouden in een bepaalde situatie in een armoedeval zit hangt af van verschillende factoren. 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 inconveniënten: 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 verbetering van het besteedbaar inkomen worden gewenst. Dit alles betekent dat een baan pas wordt aanvaard als daar een voldoende grote netto inkomensverbetering tegenover staat.⁷ 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 inconveniënten 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 inconveniënten te compenseren wel geschat op 9-18% van de bijstandsnorm.⁸ De hoogte van het reserveringsloon varieert afhankelijk van het onderzoek waaraan men geloof hecht van 105 tot 149% van het sociale minimum (netto).⁹ Recent

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.

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).¹⁰

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. 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 bovenstaande 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 doorgroeimogelijkheden doorgaans beperkt.

Naast financiële overwegingen spelen natuurlijk diverse andere factoren een rol bij de beslissing om al dan niet een betaalde baan te accepteren. Die vallen buiten het kader van dit onderzoek. We gaan er hier van uit dat een uitkeringsontvanger in de armoedeval zit als hij door betaald werk te accepteren zijn netto inkomen niet met ten minste 10% kan verbeteren.

2.3. Bij welke groepen kan een armoedeval optreden?

Tabel 1 geeft een overzicht van het geschatte aantal huishoudens met een inkomen rond het minimum in de gemeente Alphen aan den Rijn. Hiervoor is gebruik gemaakt van een eerder door COELO ontwikkelde schattingsmethode waarmee het aantal minimumhuishoudens in een gemeente, en de samenstelling van deze groep naar inkomstenbron, kan worden geschat.¹¹ Van deze zogeheten minimaschijf is inmiddels een update gemaakt op basis van onlangs beschikbaar gekomen CBS-gegevens.¹² Het gaat hierbij nadrukkelijk om een schattingsmethode: exacte cijfers zijn niet te geven. Voor een verantwoording wordt verwezen naar de genoemde publicatie.

Het aantal huishoudens met een inkomen tot 115% van de bijstandsnorm in Alphen aan den Rijn wordt voor begin 1999 geraamd op 2570.¹³ Dit is de groep die over het algemeen voor een of meer inkomensafhankelijke regelingen in aanmerking komt. Het aantal huishoudens met een minimuminkomen ligt op

¹⁰ Paul de Beer, *Het onderste kwart*, Rijswijk: SCP, 1996, blz. 206.

¹¹ Bijlage bij M.A. Allers en F.J. Sijtsma, *Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid*, VNG-Uitgeverij, 1997.

¹² Het rekenmodel is toegankelijk via www.coelo.nl (internnet) of web.coelo.gemnet.nl (gemnet).

¹³ De SEO schatte het aantal huishoudens met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm voor 1996 op 2.400. Zie M. Minkman et al., *Armoede in Alphen aan den Rijn*, SEO, Amsterdam, 1997.

ongeveer 1680.¹⁴ Uiteraard is de armoedevalproblematiek niet voor alle huishoudens relevant. Pensioenontvangers treden zelden toe tot de arbeidsmarkt.¹⁵ Het gaat ons hier om de werklozen en om een (onbekend) deel van de arbeidsongeschikten dat weer of deels beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, en om de werkenden met een laag inkomen.

Niet alle werklozen staan klaar om de arbeidsmarkt te betreden. Voor werklozen met een leeftijd boven de 57,5 geldt vanaf 1 mei 1999 weliswaar geen algehele vrijstelling van arbeidsverplichtingen meer, maar deze groep hoeft niet actief naar werk te zoeken. Alleenstaande ouders met een kind onder de 5 hoeven geen baan te aanvaarden. Hoe groot deze groepen zijn is moeilijk na te gaan. Een ruwe indicatie van de omvang van de groep waarvoor de armoedeval relevant is, komt uit op zo'n 1000 huishoudens in Alphen aan den Rijn, waarvan de helft bestaat uit economisch-actieven. Dat is een niet-verwaarloosbaar aantal.

Tabel 1 Huishoudens met een inkomen rond het minimum in Alphen aan den Rijn, 1999

Hoofd huishouden	Huishoudens met inkomen tot 105% van de bijstandsnorm	Huishoudens met inkomen tot 115% van de bijstandsnorm
Zelfstandige	230	265
Werknemer	315	450
Bijstands- of werkloosheidsuitkering	425	490
Arbeidsongeschikt	125	185
Pensioenontvanger	525	1000
Overig	55	180
<i>Totaal</i>	<i>1680</i>	<i>2570</i>

Bron: COELO-raming. Door afronding tellen de getallen niet geheel op tot de totalen.

¹⁴ Huishoudens met een inkomen tot 105% van de relevante bijstandsnorm.

¹⁵ Naast AOW-ers – de grote meerderheid – gaat het hier tevens om ontvangers van een nabestaandenpensioen.

3. Onderzoek

3.1. Uitgangspunten

Onderzocht wordt allereerst wat de netto inkomensgevolgen zijn van het accepteren van een baan vanuit een (minimum)uitkeringssituatie. We onderscheiden vier huishoudenstypen: alleenstaanden, paren met en zonder kinderen en alleenstaande ouders. Bij de berekeningen is gebruik gemaakt van cijfers die betrekking hebben op (de tweede helft van) 2000.

3.2. Onderzochte regelingen

Op basis van de criteria relevantie en algemene geldigheid is een inventarisatie gemaakt van de gemeentelijke regelingen. De volgende regelingen zijn onderzocht:

- Kwijtschelding gemeentelijke belastingen
- Declaratiefonds
- Bijzondere bijstand
- Schoolfonds
- Aanvullende ziektekostenverzekering
- Koudetoeslag
- Fonds duurzame gebruiksgoederen
- Subsidie kinderopvang

Op bovengemeentelijk niveau worden loon- en inkomstenbelasting, premies voor de sociale verzekeringen, huursubsidie en kwijtschelding van verontreinigingsheffing en ingezetenenheffing (waterschap) meegenomen.

3.3. Niet-gemeentelijke regelingen

NETTO INKOMEN

De bijstandsnormen voor alleenstaanden, paren en alleenstaande ouders zijn netto bedragen. 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 netto inkomens van werknemers zijn berekend met behulp van een variant op *Microtax* van het Centraal Planbureau.¹⁶ De kinderbijslag blijft geheel buiten beschouwing: het te ontvangen bedrag is zelf inkomensafhankelijk, en speelt geen rol bij de inkomstenstoets van andere regelingen.

¹⁶ Microtax kan worden gedownload van www.cpb.nl. Wij hebben dit programma (2000, stand MEV 2000) enigszins aangepast en geactualiseerd.

HUURSUBSIDIE

Afhankelijk van het belastbare inkomen¹⁷ geldt een normhuur. Deze wordt men geacht zelf te betalen. Voor zover de huur hoger ligt dan de normhuur wordt die desgevraagd gesubsidieerd: tot aan een huur van f 634 voor 100%, daarboven voor 75%. Ligt de huur hoger dan f 908 (één of twee personen) of f 973 (drie of meer personen) dan kan het meerdere voor 50% worden gesubsidieerd mits de bewoner aan enkele voorwaarden voldoet. Bij een huur boven f 1149 wordt geen subsidie verstrekt. Komt men voor subsidie in aanmerking, dan wordt tevens een toeslag verstrekt waarvan de hoogte afhankelijk is van de huishoudenssamenstelling.

In onze rekenvoorbeelden gaan wij uit van een rekenhuur van f 680 voor alleenstaanden en f 730 voor meerpersoonshuishoudens.¹⁸ Bij de berekening zijn wij er van uitgegaan dat er geen vermogen aanwezig is dat een belemmering vormt voor het ontvangen van huursubsidie.¹⁹

KWIJTSCHELDING VERONTREINIGINGSHEFFING

Het waterschap Rijnland int krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) in Alphen f 270 van meerpersoonshuishoudens en f 90 van alleenwonenden. Kwijtschelding is mogelijk als het netto-bestedbare inkomen (het netto inkomen verminderd met enkele kostenposten)²⁰ verminderd met de relevante bijstandsnorm lager is dan de belastingaanslag (100%-norm).²¹ Bij de berekening zijn wij er ook hier van uitgegaan dat er geen vermogen aanwezig is.

KWIJTSCHELDING INGEZETENENHEFFING

Elk huishouden dat binnen het beheersgebied van een waterschap valt wordt aangeslagen voor de ingezetenenheffing. Dit is een vast bedrag per huishouden. Alphen aan den Rijn valt – behalve in Rijnland - deels in het waterschap De Oude Rijnstromen (benoorden de Oude Rijn) en deels in Wilck en Wiericke (het

¹⁷ Het belastbare inkomen in het voorafgaande jaar. Inkomensstijgingen werken dus vertraagd door in het recht op huursubsidie. Hiervan wordt in dit rapport verder geabstraheerd.

¹⁸ Volgens de Huursubsidie-CD van het Ministerie van VROM (juni 1999) was de gemiddelde normhuur voor alleenwonenden in Alphen aan den Rijn in de laagste inkomensgroep in 1998 f 671. Voor meerpersoonshuishoudens was dit f 724.

¹⁹ Zie voor details omtrent deze regeling bijvoorbeeld Nibud, *Budgethandboek 2000*.

²⁰ We gaan hier uit van twee kostenposten: de nominale ziekenfondspremie (f 28,75 per volwassene; Zorg en Zekerheid) en de huur, verminderd met eventuele huursubsidie of woonkostentoeslag (exclusief huishoudenssamenstellingsafhankelijke toeslagen), voor zover deze de normhuur overstijgt.

²¹ Voor details over kwijtschelding zie M. Allers en S. Schranter, *Gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid en armoedeval*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie, 2000.

zuiden).²² Het tarief bedraagt f 74 in De Oude Rijnstromen en f 47 in Wilck en Wiericke (per jaar). Rijnland heft hiernaast in de gehele gemeente een ingezetenenheffing van f 28. Kwijtschelding is mogelijk onder dezelfde voorwaarden als bij de verontreinigingsheffing (zie hierboven).

De Oude Rijnstromen hanteert de 90%-norm; Rijnland en Wilck en Wiericke kennen de 100%-norm.

Om het effect van kwijtschelding door waterschappen zichtbaar te maken kiezen we bij de berekeningen in het kader van de armoedeval voor een woning ten zuiden van de Oude Rijn, dus in waterschap Wilck en Wiericke. Aangezien De Oude Rijnstromen de 90%-norm hanteert, komt bijna niemand bij dat waterschap voor kwijtschelding in aanmerking.

3.4. Gemeentelijke regelingen

KWIJTSCHELDING

Kwijtschelding is mogelijk voor OZB, rioolrecht en afvalstoffenheffing. Uitgaande van een gemiddelde woningwaarde van f 120.000²³ en een tarief van f 7,63 (gebruikersheffing woningen) bedraagt de OZB-aanslag f 183. De afvalstoffenheffing bedraagt f 329 voor éénpersoonshuishoudens en f 428 voor meerpersoonshuishoudens.²⁴ Huurders betalen geen rioolrecht. Kwijtschelding is mogelijk onder dezelfde voorwaarden als bij de verontreinigingsheffing (zie aldaar). De gemeente hanteert de 100%-norm.

DECLARATIEFONDS

Het declaratiefonds is bedoeld om mensen met een langdurig laag inkomen tegemoet te komen bij de kosten van deelname aan sociale en culturele activiteiten. Huishoudens met een inkomen tot 125% van de relevante bijstandsnorm komen in aanmerking voor een bijdrage van ten hoogste f 150 per volwassene en f 93,75 per kind per jaar. Voldoet men al twee of drie jaar aan de inkomensvoorwaarde, dan zijn deze bedragen f 156,25 respectievelijk f 125,25; bij meer dan drie jaar f 187,50 en f 156,25. Zodra het inkomen de 125% van de bijstandsnorm overtreft vervalt recht op een bijdrage uit het declaratiefonds.

Voor de armoedevalberekeningen gaan wij uit van f 150 per volwassene en f 90 per kind per jaar.

BIJZONDERE BIJSTAND

Wie onontkoombare kosten moet maken die niet uit het beschikbare inkomen kunnen worden gedekt en waarvoor geen andere voorziening is kan een beroep

²² Zie de *Atlas van de lokale lasten 2000*, COELO, Groningen, blz. 96.

²³ De gemiddelde woningwaarde in de gemeente Alphen aan den Rijn bedraagt circa f 174.000 (bron: CBS). We gaan er echter van uit dat huishoudens met een laag inkomen goedkoper wonen.

²⁴ Bron tarieven: digitale COELO-Atlas, www.coelo.nl.

doen op de bijzondere bijstand. Bij een inkomen tot de relevante bijstandsnorm kunnen de kosten geheel worden vergoed. Van het inkomen dat hierboven ligt wordt een eigen bijdrage berekend. Deze bedraagt 10% van het inkomen tussen de relevante bijstandsnorm en een bedrag dat daar f 207 (op maandbasis) boven ligt; 35% van het inkomen tussen de bijstandsnorm plus f 207 en de bijstandsnorm plus f 414, en 50% van het meerdere inkomen. Ontvangt een huishouden geen volledige huursubsidie (gegeven de huur) omdat het inkomen daarvoor te hoog is, dan wordt de niet-ontvangen huursubsidie voor de draagkrachtberekening van het inkomen afgetrokken.

In 1999 ontvingen 1000 huishoudens bijzondere bijstand. Gemiddeld werd f 1300 uitgekeerd. Voor alleenstaanden die bijzondere bijstand ontvangen gaan we in dit rapport verder uit van een bedrag van f 1200 per jaar, en voor meerpersoonshuishoudens van f 1500 per jaar. Er zijn natuurlijk ook huishoudens die geen bijzondere bijstand ontvangen. Omdat de verschillen groot zijn berekenen we de armoedeval voor twee situaties: huishoudens die wel en huishoudens die geen bijzondere bijstand ontvangen.

SCHOOLFONDS

Ouders van kinderen in het basis- en het voortgezet onderwijs kunnen tot een inkomen van 125% van de relevante bijstandsnorm bijkomende studiekosten declareren tot maximaal f 150 per kind in het basisonderwijs, en tot maximaal f 500 per kind in het voortgezet onderwijs (per jaar). Voor de berekeningen in dit rapport gaan wij uit van gedeclareerde kosten van f 100 per kind op de basisschool en f 300 per kind op het voortgezet onderwijs per jaar.

AANVULLENDE ZIEKTEKOSTENVERZEKERING

Huishoudens met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm kunnen een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering afsluiten tegen f 12 per volwassene per maand; de gemeente betaalt de rest (f 12,50).

KOUDETOESLAG

Huishoudens met een inkomen tot 110% van de relevante bijstandsnorm kunnen na een extreem koude winter in aanmerking komen voor een koudetoeslag. De hoogte van een dergelijke toeslag bedraagt het gemiddelde bedrag dat de energierekening in het voorbije stookseizoen hoger ligt, indien dit meer is dan f 25. Per huishouden wordt ten hoogste f 150 uitgekeerd.

Wegens het incidentele en onvoorspelbare karakter van deze regeling is besloten deze niet mee te nemen in de armoedeval-berekeningen. Het lijkt niet erg waarschijnlijk dat mogelijk verlies van recht op een koudetoeslag mensen ervan zal weerhouden (meer) te gaan werken.

FONDS DUURZAME GEBRUIKSGOEDEREN

Huishoudens die al ten minste drie jaar een minimuminkomen hebben kunnen voor vervanging van huisraad een beroep doen op het fonds duurzame gebruiksgoederen. Op declaratiebasis kan ten hoogste f 1500 worden verkregen.

Omdat niet iedereen met een laag inkomen voor dit fonds in aanmerking komt, blijft het buiten de berekeningen in dit rapport. Het is echter wel denkbaar dat iemand die weet dat hij binnenkort voor een dergelijke uitkering in aanmerking gaat komen (wegens drie jaar laag inkomen), dit mee zal wegen bij een eventuele overweging werk te aanvaarden.

KINDEROPVANG

Alleenstaande ouders met een uitkering die gaan werken zullen soms kinderopvang nodig hebben. Het tarief hiervoor is inkomensafhankelijk. De gemeente Alphen aan den Rijn vergoedt deze kosten voor één jaar tot een inkomen dat 30% boven het minimumloon ligt. Bij een hoger inkomen geldt het gewone inkomensafhankelijke tarief, dat in Alphen net iets lager ligt dan in de adviestabel van het ministerie van VWS.

Per 1 januari 2000 is de drempel verlaagd waarboven kosten voor kinderopvang voor de inkomstenbelasting kunnen worden afgetrokken.

4. Kwantificering armoedeval

4.1. Zonder gemeentelijke regelingen

UITGANGSPUNTEN

Tabel 3 geeft een samenvatting van de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij het opstellen van de rekenvoorbeelden.

Tabel 3 Uitgangspunten voor de rekenvoorbeelden

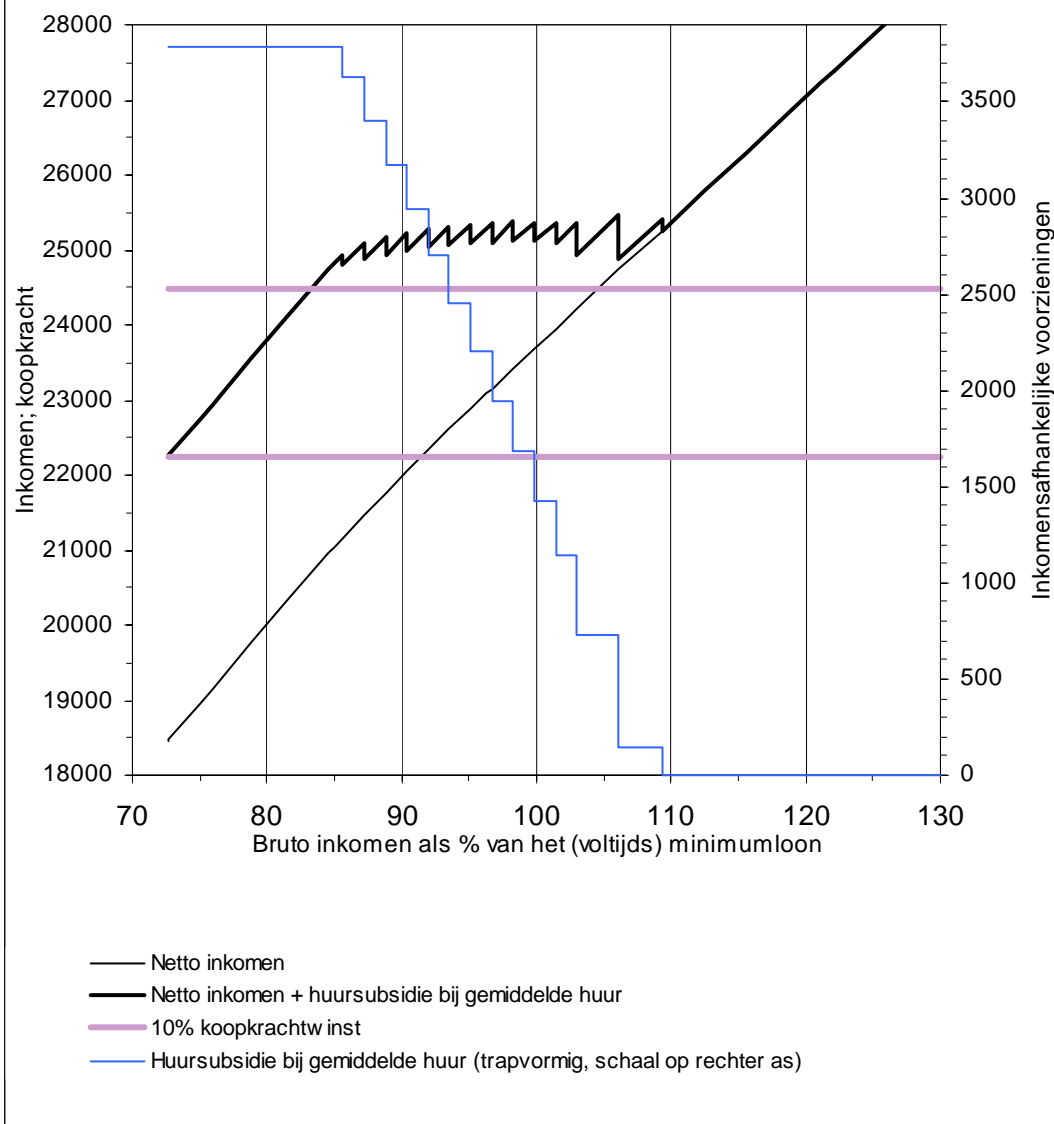
Huur	f 680 (alleenstaande) of f 730 (meerpersoonshuishouden)
Nominale premie ZFW	f 28,75 per volwassene per maand (Zorg en Zekerheid)
WVO-heffing meerpersoonshuishouden	f 270 (Rijnland)
Ingezetenenheffing	f 75 (Wilck en Wiericke en Rijnland)
Woningwaarde	f 120.000
Rioolrecht	f 0
Afvalstoffenheffing	éénpersoonshuishouden f 329, meerpersoonshuish. f 428
OZB-tarief gebruiker	f 7,63
Uitkering declaratiefonds	f 150 per volwassene en f 90 per kind per jaar
Uitkering schoolfonds	f 100 per kind op de basisschool, f 300 per kind in voortgezet onderwijs
Aanvullende ziektekostenverzekering	Tot 110% van de bijstandsnorm f 12,50 per volwassene per maand korting
Kinderen (waar van toepassing)	twee
Kwijtscheldingsnormen	Gemeente 100%, waterschap 100%
Bijzondere bijstand (waar van toepassing)	Alleenstaanden f 1200, meerpersoonshuishoudens f 1500.

WERK AANVAARDEN

Om meer inzicht te krijgen in de armoedeval geeft figuur 1 voor een éénpersoonshuishouden (de grootste groep onder de minimumhuishoudens) bij elk bruto inkomensniveau de bijbehorende netto inkomens- en koopkrachtniveaus.

De figuur begint aan de linkerkant bij een netto inkomen op bijstandsniveau. Dit bedraagt ruim f 18.000 per jaar. Een ieder heeft ten minste recht op dit inkomensniveau, dat (voor een alleenstaande) bruto overeenkomt met 72% van het wettelijk minimumloon. Iemand met een (deeltijd)baan met een loon van 72% van het wettelijke minimumloon heeft netto dus hetzelfde inkomen als een bijstandsontvanger. Als deze persoon meer uren gaat werken, of een loonsverhoging krijgt, neemt het netto inkomen toe, maar minder snel dan het bruto inkomen. Het verschil tussen netto en bruto loon is de zogeheten *wig*.

Figuur 1 Armoedeval voor alleenstaanden: zonder gemeentelijke regelingen

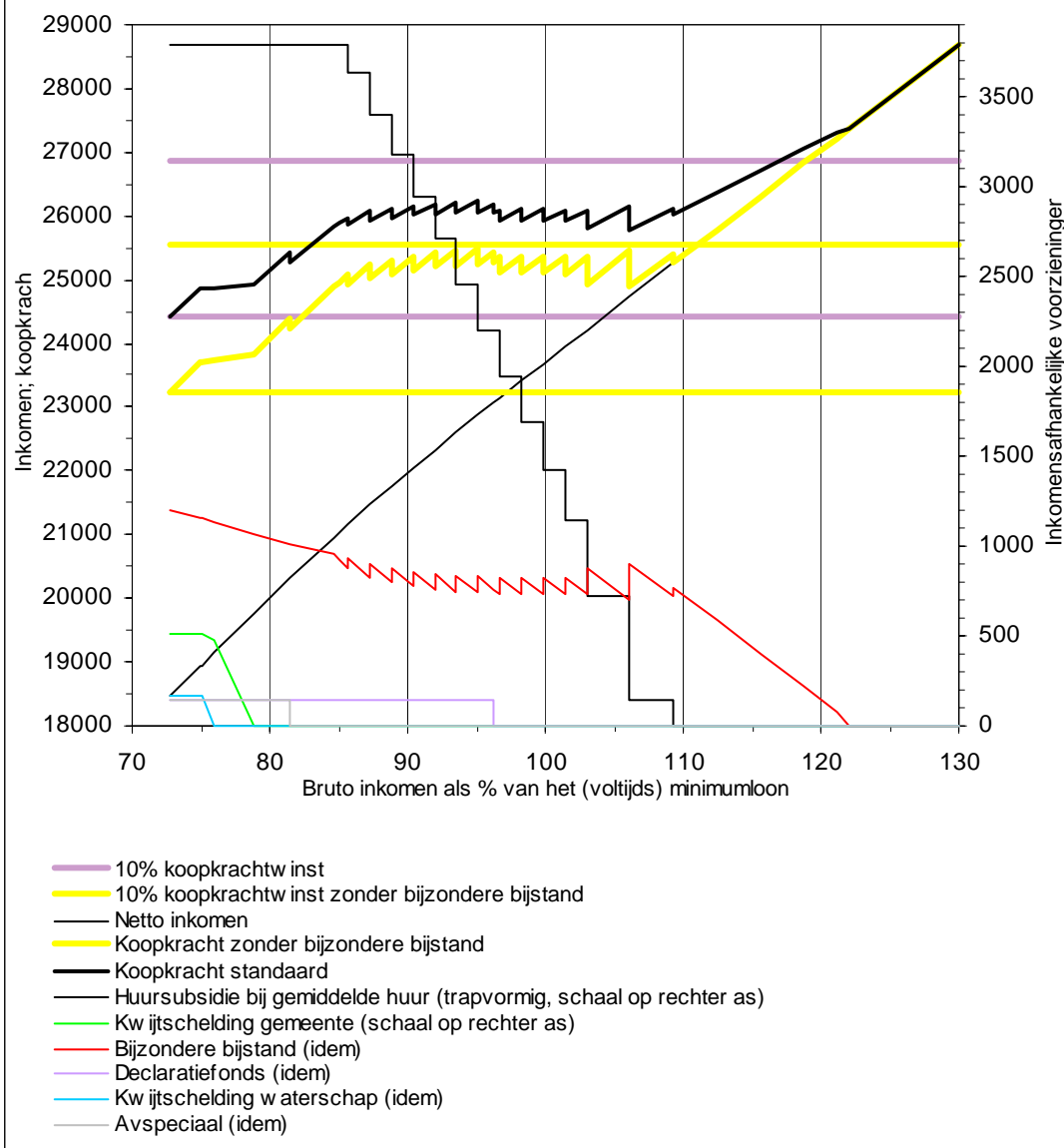


Als het inkomen stijgt blijft de *huursubsidie* aanvankelijk gelijk, om dan met sprongetjes te dalen Dit is de trapvormige blauwe lijn in figuur 1 (schaal op rechter as). Het bruto minimumloon bij een voltijd baan bedraagt circa f 32.000. De huursubsidie is bij dat inkomensniveau al grotendeels afgebouwd.²⁵

De vette zwarte lijn in de figuur geeft het netto inkomen plus de huursubsidie weer (schaal op linker as). Dit is wat de alleenstaande uit dit voorbeeld te besteden heeft. Het meest linkse punt op deze lijn geeft de situatie weer voor een

²⁵ Bij een huur van f 680, het gemiddelde in Alphen aan den Rijn voor alleenstaanden uit de laagste inkomenscategorie van de huursubsidie.

Figuur 2 Armoedeval alleenstaanden: met gemeentelijke regelingen



alleenstaande bijstandsontvanger. Om 10% in koopkracht te winnen moet deze uit het gebied tussen de dikke paarse lijnen zien te ‘ontsnappen’. Dit lukt al met een baan van 84% van het minimumloon. Duidelijk is te zien dat het besteedbare inkomen vervolgens – afgezien van een zaagtandprofiel – nauwelijks toeneemt met het bruto loon, omdat elke loonstijging door een bijna even grote daling van de huursubsidie wordt gecompenseerd. Het heeft in deze situatie dus financieel gezien geen zin meer uren te gaan werken. Dit gaat zo door totdat de huursubsidie geheel is afgebroken. Dit is hier het geval bij een inkomen van 109% van het minimumloon bij fulltime werk. Daarna neemt de koopkracht wel toe met het bruto inkomen.

4.2. Met gemeentelijke regelingen

ALLEENSTAANDEN

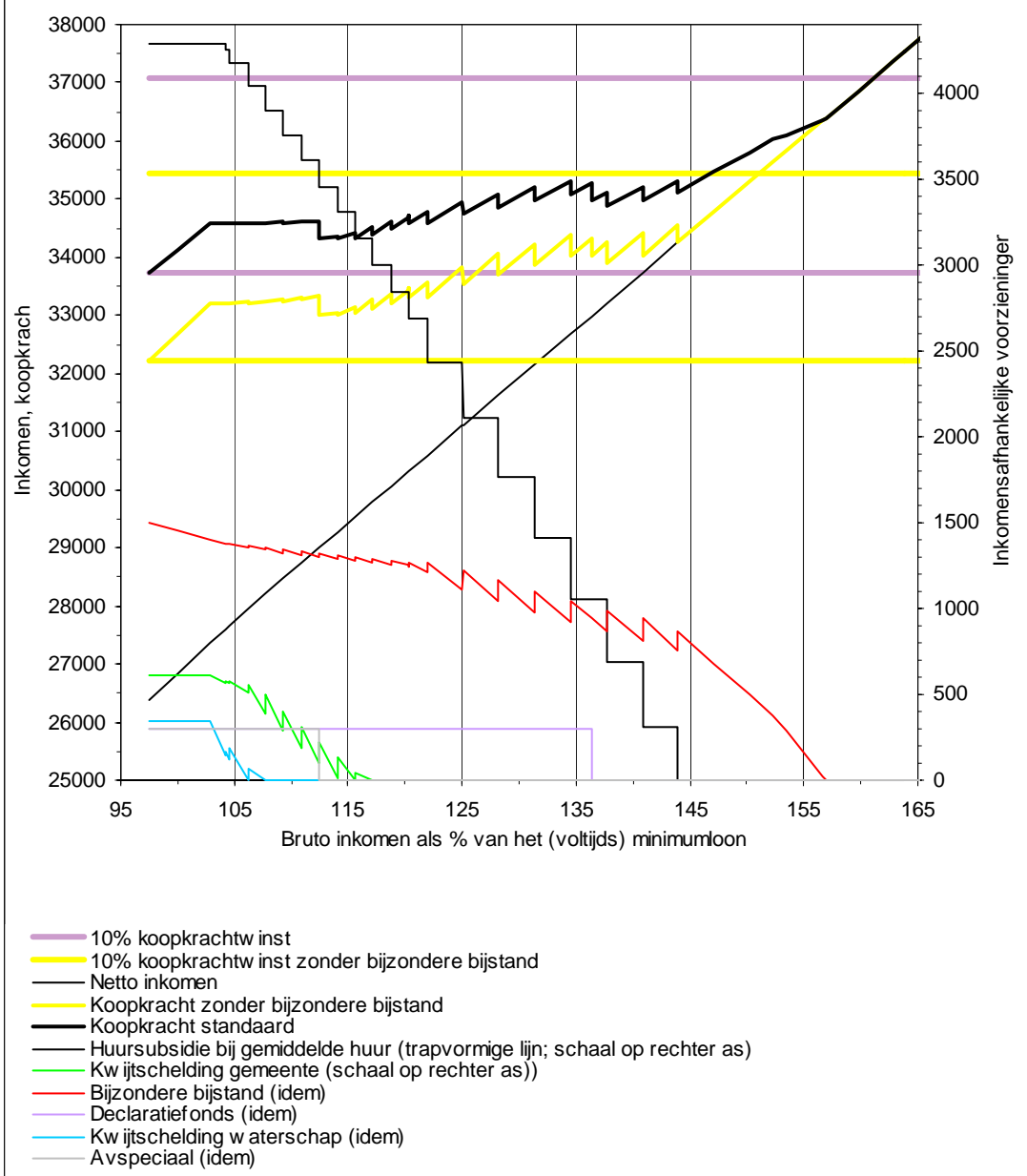
De alleenstaande uit ons rekenvoorbeeld verliest door tegen het minimumloon te gaan werken al zijn aanspraken op gemeentelijke inkomensondersteuning. Dit is aanschouwelijk gemaakt in figuur 2, waarin bij elk inkomensniveau is aangegeven welke rechten er bestaan op welke regelingen. De mogelijkheid van *kwijtschelding* van lokale lasten vervalt het eerst (groene lijn (gemeente) en blauwe lijn (waterschap)): zodra het inkomen op 75% van het minimumloon zit, daalt het kwijtscheldingsbedrag snel naar nul. Het bedrag aan *bijzondere bijstand* (rode lijn) loopt eveneens terug doordat bij een inkomen boven de bijstandsnorm een eigen bijdrage wordt gevraagd. Vanaf 86% van het minimumloon daalt de huursubsidie (trapvormige, blauwe lijn). Bij 109% van het minimumloon is het recht op huursubsidie geheel vervallen.

Uitgangspunt is nu weer het meest linkse punt op de dikke zwarte lijn. Dit geeft de koopkracht aan van een bijstandsontvanger, inclusief gemeentelijke regelingen. We gaan er nu eerst van uit dat er bijzondere bijstand wordt ontvangen. Bij een toenemend loon neemt de koopkracht daarna toe, ondanks de eigen bijdrage voor de bijzondere bijstand, tot het punt waarop de kwijtschelding afgebouwd wordt (75% van het minimumloon). Daarna blijft de koopkracht even gelijk, om vervolgens weer te stijgen. Bereikt men een inkomen van 82% van het (voltijds) minimumloon, dan vervalt het recht op een korting op de aanvullende ziektekostenverzekering (AV-speciaal). In de koopkrachtlijn is op dit punt een (overigens zeer kleine) terugval te bespeuren. De koopkracht loopt hierna weer op, tot bij 86% van het minimumloon de huursubsidie begint af te lopen. Tot een loon van 109% van het minimumloon neemt de koopkracht door het verval aan rechten op inkomensafhankelijke regelingen nauwelijks toe.²⁶ Meer gaan verdienen (door bijvoorbeeld volledig in plaats van in deeltijd te gaan werken) levert in dit loontraject dus niets op! Pas daarna levert meer loon ook een merkbaar hogere koopkracht op. Pas bij een inkomen van 117% van het minimumloon kan de alleenstaande uit dit voorbeeld ontsnappen uit het gebied tussen de paarse lijnen, en gaat hij of zij er in koopkracht 10% op vooruit.

Voor alleenstaanden die geen bijzondere bijstand ontvangen loont werken meer (gele lijnen); zij hebben immers minder te verliezen. Gaan werken tegen 111% van het minimumloon levert dan 10% meer koopkracht op.

²⁶ Doordat de inkomensstoets van de bijzondere bijstand rekening houdt met het verval aan huursubsidierechten, vertoont de rode lijn in het afbouwtraject van de huursubsidie een zaagtandverloop.

Figuur 3 Armoedeval, paar zonder kinderen



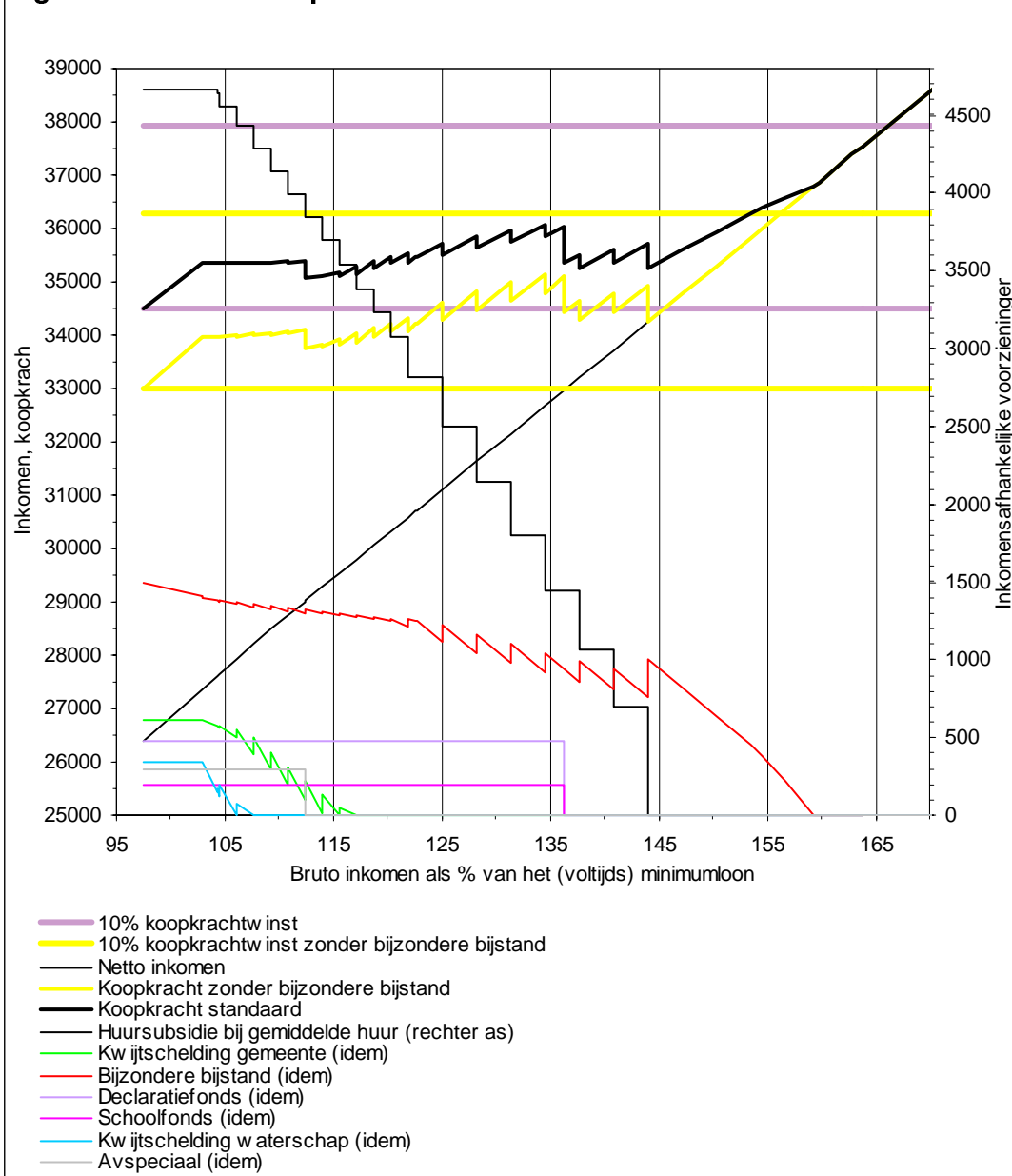
PAAR ZONDER KINDEREN

Een paar ontvangt een hogere bijstandsuitkering dan een alleenstaande, en heeft daardoor meer te verliezen door werkaanvaarding. Ook gaan we er van uit dat de bijzondere bijstand hoger is (zie tabel 3). Een baan met een loon van 97% van het minimumloon (WML) levert netto hetzelfde op als een uitkering. Als het inkomen boven de bijstandsnorm komt stijgt ook de koopkracht, tot het punt waarop volledige kwijtschelding van lokale lasten niet meer mogelijk is (103% WML). De koopkracht blijft vanaf hier gelijk, tot bij 112% WML de korting op de premie

voor de aanvullende ziektekostenverzekering vervalt: de koopkracht daalt hier zelfs. Bij een hoger loon neemt de koopkracht vervolgens iets toe, maar doordat de huursubsidie en de bijzondere bijstand dalen, en het recht op een uitkering uit het declaratiefonds vervalt (136% WML), gaat het om kleine bedragen. Pas bij een loon van 157% van het minimumloon is elk recht op inkomensafhankelijke regelingen vervallen, en betekent een hoger loon een duidelijk hogere koopkracht. Voor 10% koopkrachtwinst is een loon nodig van maar liefst 161% van het wettelijk minimumloon. Ontvangt men geen bijzondere bijstand, dan is nog altijd een loon van 151% van het minimumloon nodig (gele lijnen).

Het zaagtandverloop van de lijnen die de kwijtschelding en de bijzondere bijstand weergeven wordt veroorzaakt door het aflopen van de huursubsidie. De inkomenstoets voor kwijtschelding houdt onder meer rekening met netto woonlasten (na aftrek van huursubsidie). Daalt de huursubsidie, dan kan het recht op kwijtschelding hierdoor toenemen.

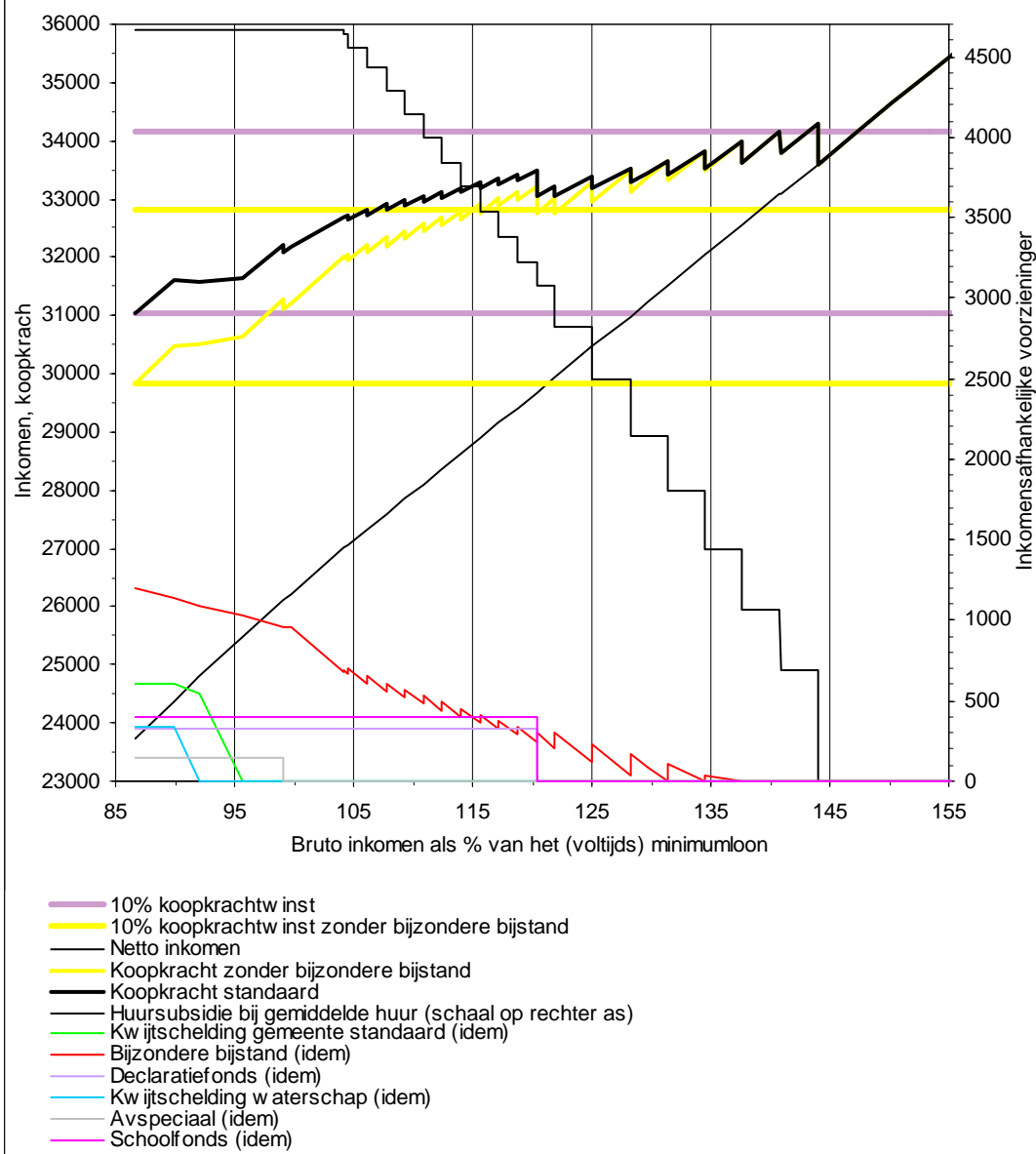
Figuur 4 Armoedeval: paar met kinderen



PAAR MET KINDEREN

De situatie voor paren met kinderen is grotendeels vergelijkbaar met die voor paren zonder kinderen, zij het dat paren met kinderen meer huursubsidie ontvangen, en dus meer te verliezen hebben (zie figuur 4). Gaan werken loont voor hen (nog) minder dan voor paren zonder kinderen.

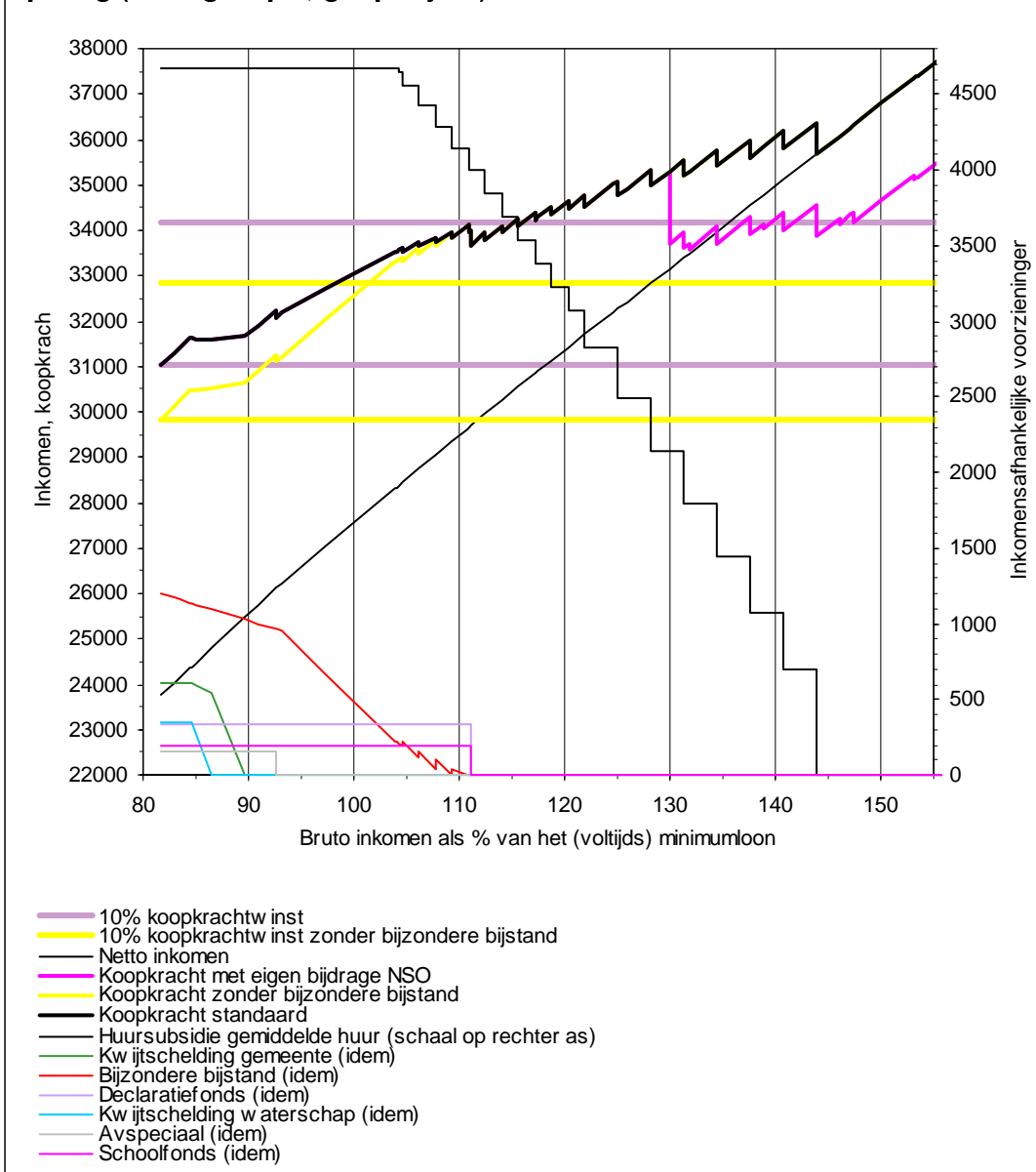
Figuur 5 Armoedeval, éénoudergezin (tariefgroep 4)



ALLEENSTAANDE OUDERS

Wat een alleenstaande ouder netto overhoudt van het bruto loon hangt mede af van de leeftijd van de kinderen: met kinderen onder de 12 geldt een hogere belastingvrije som (tariefgroep 5). Wij kijken eerst naar huishoudens met oudere kinderen (tariefgroep 4). Werken tegen 87% van het minimumloon (deeltijd) levert netto hetzelfde op als een minimumuitkering (figuur 5). Bij een iets hoger loon (90% WML) vervalt het recht op volledige kwijtschelding van lokale lasten. De koopkracht neemt pas weer toe vanaf 96% WML, wanneer het recht op kwijtschelding volledig is verdwenen. Ook de bijzondere bijstand vermindert doordat een eigen bijdrage wordt gevraagd, die oploopt met het inkomen. De

Figuur 6 Armoedeval éénoudergezin met naschoolse opvang (tariefgroep 5, gld per jaar)



korting op de premie voor de aanvullende ziektekostenverzekering (AV-speciaal) vervalt bij 99% WML, schoolfonds en declaratiefonds lopen tot 121% WML. Bedraagt het inkomen 104% van het minimumloon, dan begint het afbouwtraject van de huursubsidie. Pas bij een loon van circa 47% boven het minimumloon komt de koopkrachtstijging boven de 10% uit. Doet men geen beroep op de bijzondere bijstand, dan loont werken bij een loon van 115% van het minimumloon (gele lijnen).

Alleenstaande ouders met één of meer kinderen onder de 12 vallen onder tariefgroep 5 en hebben een hogere belastingvrije som. Dat is te zien in figuur 6. Van het bruto inkomen blijft nu netto aanzienlijk meer over. Zonder kinderopvang is werkaanvaarding financieel interessant bij een loon van zo'n

15% boven het minimumloon (zonder bijzondere bijstand is dit 102%). Is wel kinderopvang nodig, dan wordt de situatie minder rooskleurig. Wij zijn er van uit gegaan dat de gemeente gratis kinderopvang aanbiedt tot een inkomen dat 30% boven het minimumloon ligt. Daarna geldt het normale (inkomensafhankelijke) tarief.²⁷ De roze lijn in figuur 6 laat zien wat dit betekent: de koopkracht valt bij dit inkomensniveau terug tot minder dan 10% boven bijstandsniveau. Pas tegen 150% WML komt men weer boven dat niveau.

Is voor meer dan één kind opvang nodig, dan is het beeld wat ongunstiger dan hier geschetst.

IN DE VAL

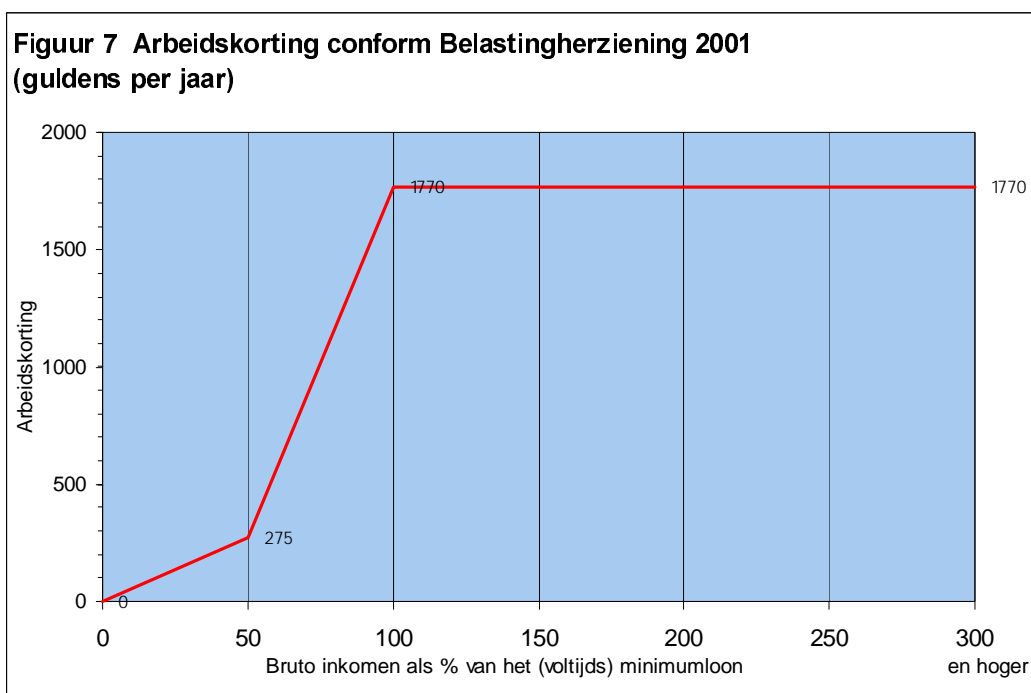
Uitgaande van de in hoofdstuk 2 geopperde veronderstelling dat er een financiële prikkel in de vorm van een netto koopkrachtverbetering van ten minste 10% nodig is om de stap van uitkering naar werk te zetten, zitten *paren* muurvast in de armoedeval. Met bijzondere bijstand blijft zelfs van een loon van 50% boven het minimumloon netto geen 10% extra koopkracht over. Zonder bijzondere bijstand is de situatie nauwelijks beter. Voor alleenstaande ouders loont werk iets meer. Met oudere kinderen (tariefgroep 4) is een loon van circa 145% van het minimumloon nodig voor 10% koopkrachtwinst; alleenstaande ouders met kinderen onder de 12 hebben echter genoeg aan een loon van 115% van het minimum. Ten minste, zolang de eigen bijdrage voor de kinderopvang geen roet in het eten strooit. *Alleenstaanden* kunnen aan de uitkering ontsnappen als ze een baan vinden die ten minste 17% boven het (voltijds) minimumloon betaalt (zonder bijzondere bijstand is een loon van 11% boven het minimumloon genoeg).

²⁷ De belastingaftrek is in de lijn 'koopkracht met eigen bijdrage NSO' verdisconteerd.

5. Gevolgen herziening belastingstelsel

Met ingang van 2001 wordt de systematiek van de loon- en inkomstenbelasting fundamenteel gewijzigd.²⁸ Dit is niet zonder gevolgen voor de armoedevalproblematiek. Een expliciete doelstelling van de stelselherziening is het verminderen van deze problematiek door het verschil tussen uitkering en netto loon te vergroten. Dit gebeurt door de introductie van een arbeidskorting: een korting op de belastingaanslag waarvoor alleen economisch actieven (zelfstandigen en werknemers) in aanmerking komen.

De huidige belastingvrije som wordt afgeschaft. Hiervoor in de plaats komt een heffingskorting: een korting op de te betalen belasting, in plaats van op de belastbare som. Economisch actieven krijgen naast de algemene heffingskorting een arbeidskorting. Bij een inkomen tot 50% van het minimumloon bedraagt deze korting 1,811% van het inkomen; in dit inkomenstraject loopt de korting op van nul tot f275. Bij een hoger inkomen bedraagt de arbeidskorting 9,840% van het inkomen, tot een maximum van f1770. Figuur 7 laat zien wat de bedoeling



is.

Door de introductie van de arbeidskorting neemt het verschil tussen het netto minimumloon (waar de arbeidskorting verhoudingsgewijs het grootste effect sorteert) en de bijstandsnorm toe met ongeveer f1100 per jaar (circa 4% van de

²⁸ Zie *Wet inkomstenbelasting 2001*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26727, nr. 120 en 121.

bijstandsnorm voor paren).²⁹ Werken wordt hiermee duidelijk aantrekkelijker. Omdat het belastbaar inkomen³⁰ door deze maatregel niet toeneemt, heeft de arbeidskorting geen gevolgen voor het recht op huursubsidie. Gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen kennen echter een op het netto inkomen gebaseerde toets. Dit betekent dat het positieve effect van de arbeidskorting kan worden tenietgedaan doordat rechten op bijvoorbeeld kwijtschelding en bijzondere bijstand verminderen. In hoeverre dit ook werkelijk zal gebeuren hangt af van de vraag of de toetsbedragen van deze regelingen zullen worden aangepast. Het kabinet is dit wel van plan, maar een voorstel hieromtrent is nog niet ingediend.³¹

Overigens is het de bedoeling de inkomenstoets van inkomensafhankelijke regelingen in de toekomst geheel op het verzamelinkomen te betrekken. Dan zou dit probleem zijn opgelost. Wanneer dit zal gebeuren is echter nog onduidelijk.

²⁹ De toename is niet gelijk aan de arbeidskorting, omdat tegelijkertijd andere wijzigingen optreden, zoals een versoering van het arbeidskostenforfait. Zie *Wet inkomstenbelasting 2001*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26727, nr. 17, blz. 219.

³⁰ Met ingang van 2001 verliest dit begrip zijn betekenis. Vanaf die datum zal het verzamelinkomen de basis vormen voor de inkomenstoets van veel inkomensafhankelijke regelingen. Wel zal worden gecorrigeerd voor het feit dat het verzamelinkomen hoger ligt dan het belastbare inkomen, door verlies van aftrekposten. Zie *Aanpassingswet Wet inkomstenbelasting 2001*, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27184 (3).

³¹ Zie *Aanpassingswet Wet inkomstenbelasting 2001*, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27184 (3), blz. 5.

6. Gevolgen invoering nieuwe gemeentelijke regelingen analyseren

6.1. Algemeen

De gevolgen van een additionele inkomensondersteunende regeling voor de armoedeval-problematiek zijn in hun algemeenheid niet te voorspellen. Alles hangt af van de precieze vormgeving. Een nieuw inkomensafhankelijk beleidsinstrument dat los staat van andere regelingen zal de armoedeval in veel gevallen verergeren. Het is echter ook mogelijk de mate van inkomensafhankelijkheid van een bestaande regeling te verminderen, en zo de armoedeval te verkleinen. Door de effecten van een mogelijke nieuwe regeling in te tekenen in figuren uit hoofdstuk 4 kan worden gezien wat de gevolgen zijn voor de armoedeval-problematiek. Hieronder laten we zien hoe dit werkt.

6.2. Verhogen kwijtscheldingsnorm

Een mogelijk alternatief is het verhogen van de kwijtscheldingsnorm. Dit is overigens iets waartoe gemeenten formeel pas kunnen besluiten als het Rijk de geldende regels zou veranderen. Er zijn echter gemeenten die officieel geen kwijtschelding meer verlenen, maar onder de vlag van het armoedebeleid iets soortgelijks doen.³² Dan kunnen de rijksregels worden omzeild.

De blauwe lijnen in figuur 8 laten zien wat de gevolgen zouden zijn van introductie van de 105%-norm. Recht op kwijtschelding is nu tot een hoger inkomen mogelijk. Net als bij de hiervoor besproken optie wordt de armoedeval hierdoor niet aangepakt. Het loon waarbij werkaanvaarding een koopkrachtwinst van 10% oplevert verandert niet. Dat geldt niet alleen voor paren met kinderen (figuur 8), maar ook voor andere huishoudenstypen.

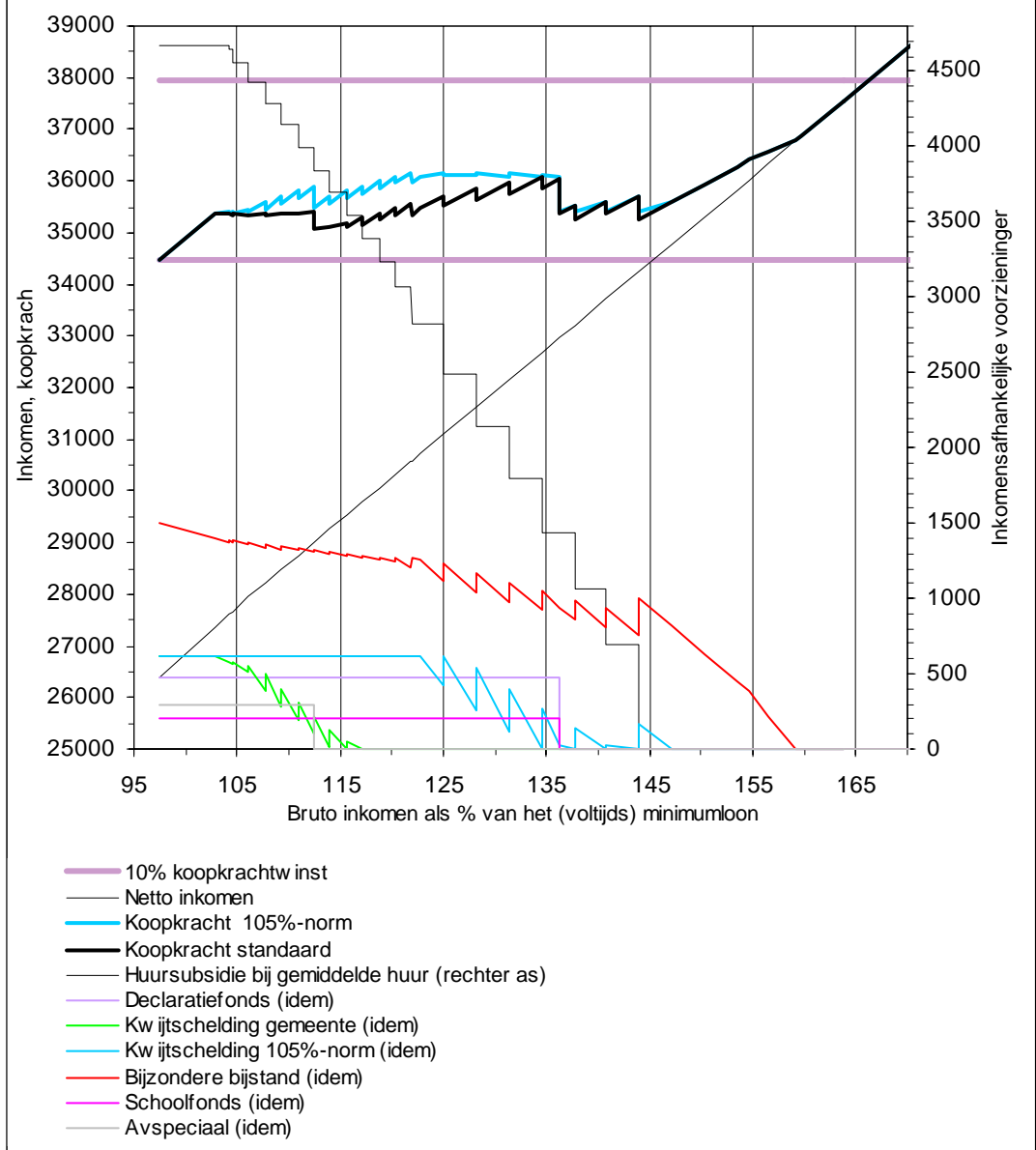
Doordat de huursubsidie de grootste bijdrage levert aan de armoedeval, en doordat het daarbij om grote geldbedragen gaat, is het voor gemeenten meestal niet zinvol de inkomensgrenzen van hun inkomensafhankelijke regelingen te verhogen. De koopkrachteffecten daarvan vallen in het niet bij de afbraak van de huursubsidie.³³

Zou het een gemeente wel lukken om de koopkracht van laagbetaalden substantieel te verbeteren, dan doemt een ander, meer principieel probleem op: ook een verruimd kwijtscheldingsbeleid houdt eens op. Daarna komen we weer op de oude koopkrachtlijn terecht. Bij het inkomen waar de verruimde regeling wordt afgebouwd vlakkt de koopkrachtlijn af: het wordt minder aantrekkelijk naar

³² Zie M.A. Allers, S. Schrantee en C.G.M. Sterks, *Atlas van de lokale lasten 2000*, COELO, Groningen, 2000.

³³ Zie ook M. Allers en S. Schrantee, *Gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid en armoedeval*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2000, §6.2.

Figuur 8 Beleidsvariant: uitbreiding kwijtschelding (paar met kinderen)



een hoger inkomen te streven. Het probleem wordt dus verplaatst. Stimulering van de uitstroom gaat dan ten koste van de doorstroom op de arbeidsmarkt. Het kan toch niet de bedoeling zijn mensen aan het werk te helpen, om ze vervolgens gevangen te houden onderin het loongebouw.

7. Oplossingsrichtingen

7.1. Algemeen

Hoewel dit onderzoek primair gericht is op het in kaart brengen van de bestaande armoedeval, is het wellicht goed ook enkele woorden te wijden aan mogelijke oplossingen voor dit probleem.

Voorop staat dat er geen gemakkelijke oplossing is voor de armoedevalproblematiek. Elke regeling die inkomensafhankelijk is kent per definitie een punt waar rechten verminderen, zodat inkomenswinst (deels) teniet wordt gedaan. Voorzieningen die niet inkomensafhankelijk zijn komen daarentegen ook terecht bij mensen die het niet nodig hebben, en zijn daardoor erg duur.

Hieronder volgt een beknopt overzicht van oplossingsrichtingen die in principe denkbaar zijn. Aan elk hiervan kleven echter ook nadelen. Het te voeren beleid hangt uiteindelijk af van een politieke afweging van voor- en nadelen.³⁴

7.2. Oplossingsrichtingen

VERSCHIL TUSSEN LOON EN UITKERING VERGROTEN

In theorie is het denkbaar het minimumloon te verhogen of het sociaal minimum te verlagen. Werken loont dan meer. Het eerste ligt buiten bereik van de gemeente (en zou de vraag naar arbeid negatief beïnvloeden), het tweede is via het toeslagenbeleid deels mogelijk. Het grote nadeel is dat ook minima zonder arbeidsmarktperspectief (bijvoorbeeld ouderen en gehandicapten) erdoor worden getroffen. Bestrijding van de armoedeval gaat zo ten koste van het armoedebeleid. Langdurig rondkomen van minder dan het huidige sociale minimum is zeer problematisch. Illustratief hiervoor is de sterk toegenomen mate waarin gemeenten via lokaal beleid het sociaal minimum de laatste jaren in feite juist hebben menen te moeten verhogen.

VERLIES AAN RECHTEN OP INKOMENSAFHANKELIJKE VOORZIENINGEN BEPERKEN

Als iemand die gaat werken niet meteen het recht op gemeentelijke voorzieningen verliest is het zetten van die stap wellicht minder moeilijk. Dit kan op twee manieren.

a Push: beperken bestaande inkomensafhankelijke regelingen, zodat er minder te verliezen valt:

- in geld: geringere bedragen. Ook minima zonder arbeidsmarktperspectief worden hierdoor getroffen.

³⁴ Voor een uitgebreid overzicht van oplossingsrichtingen en hun voor- en nadelen zie M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGBO, bundel bij het gelijknamige symposium te Leeuwarden, 20 maart 2000 (onder meer beschikbaar via www.coelo.nl en web.coelo.gemnet.nl).

- in tijd: niet automatisch verstrekken, maar steeds weer laten aanvragen, of tijdelijk verstrekken. Voor groepen zonder arbeidsmarktperspectief (zoals ouderen) is dit onnodig belastend. Ook liggen de uitvoeringskosten hoger.
- in hoeveelheid: anticumulatieregeling. Ook dit treft huishoudens die door te gaan werken nooit uit de armoede zullen kunnen ontsnappen.
- in doelgroep: personen met arbeidsmarktperspectief uitsluiten (financieel prikkelen van hen die kunnen werken, de rest met rust laten). Dit is praktisch echter niet goed uitvoerbaar (zie wao).

b Pull: uitbreiden van de rechten van werkenden:

- Langzamer afbouwen rechten: bij hoger inkomen beginnen met afbouwen, of meer geleidelijk afbouwen. Dit trekt meer mensen (werkenden die nu net geen maar dan wel recht hebben op inkomensafhankelijke regelingen) in de armoedeval, en kost meer geld, waardoor de spoeling voor anderen dunner wordt. Voor gemeenten zou dit ook erg duur zijn: wil dit zin hebben, dan moet de erosie van de huursubsidie (deels) teniet worden gedaan. Gezien de grote bedragen waarom het hier gaat is dit voor een afzonderlijke gemeente niet goed te behappen (zie hoofdstuk 6).
- tijdelijk behoud rechten bij werkaanvaarding. Iets dergelijks bestaat in feite al bij de huursubsidie, waar voor het bepalen van de rechten het inkomen in het voorgaande jaar bepalend is. Ook zou van het bestaande recht na werkaanvaarding een jaarlijks aflopend percentage kunnen worden gecontinueerd.
- koopkrachtgarantie: iedereen die gaat werken gaat er het eerste jaar ten minste x% op vooruit. Gaat dit niet vanzelf dan past de gemeente het verschil bij.

AAN WERK VERBONDEN KOSTEN VERLAGEN

- (tijdelijke) reiskostenvergoeding (het bestaande forfait vervalt grotendeels in nieuwe belastingstelsel dat in 2001 moet worden ingevoerd).
- (tijdelijke) tegemoetkoming kinderopvang. Nu vervalt de gratis kinderopvang al zodra het inkomen ongeveer het minimumloon bedraagt, en wordt daarna een inkomensafhankelijke bijdrage verlangd. De koopkracht zakt hierdoor in één keer weer tot uitkeringsniveau (figuur 6).

NIET-MATERIËLE FACTOREN BEÏNVLOEDEN

Hoewel in principe de verplichting bestaat te werken als dit kan, is dit in de praktijk geen automatisme. De druk tot uitstroom kan worden vergroot door mensen actief (bijvoorbeeld door huisbezoek) aan te zetten tot sollicitatie of scholing. Dit is erg arbeidsintensief en wellicht onnodig belastend voor mensen zonder reëel arbeidsmarktperspectief.

CONCLUSIE

Er is geen gemakkelijke oplossing voor de armoedeval. Vermindering van de armoedeval gaat ten koste van de koopkracht van huishoudens die niet meer aan

het werk zullen komen. Bevordering van de uitstroom uit de uitkering gaat vaak samen met het belemmeren van de doorstroom op de arbeidsmarkt. Er moeten dus pijnlijke keuzen worden gemaakt, impliciet of expliciet.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Conclusies

Uit dit rapport blijkt dat de armoedeval een reëel probleem is. Als we er van uitgaan dat een uitkeringsontvanger de stap naar werk pas maakt als daar een netto koopkrachtverbetering van ten minste 10% tegenover staat, zitten bijna alle huishoudens met een minimumuitkering in de armoedeval.

Op basis van enkele reële uitgangspunten kan worden berekend dat het aanvaarden van een baan tegen het minimumloon in veel gevallen financieel niet lonend is. Alleenstaanden uit Alphen die gebruik maken van de bijzondere bijstand gaan er door werkaanvaarding pas 10% in koopkracht op vooruit bij een loon van 117% van het minimumloon; voor paren (bij meer dan 160% van het minimumloon) en alleenstaanden met kinderen (circa 145%) is de armoedeval nog knellender. Voor huishoudens die geen gebruik maken van de bijzondere bijstand is werkaanvaarding minder onaantrekkelijk.

Een baan die minder koopkrachtwinst oplevert dan 10% is voor een uitkeringsontvanger financieel niet aantrekkelijk, gezien het feit dat werk ook kosten met zich meebrengt. Natuurlijk zijn er naast geld meer redenen om te gaan werken. In een samenleving waar consumptie een grote rol speelt is geld echter wel degelijk een factor van belang. Door werk onvoldoende te belonen wordt een negatief signaal afgegeven, dat tevens doorwerkt in de mate waarin werkenden zich gerespecteerd voelen (naast geld een belangrijke reden om te gaan werken).

Naast het bruto-netto traject levert de huursubsidie de grootste bijdrage aan de armoedeval. Doordat het gemiddelde huurniveau (en dus de huursubsidiebedragen) in Alphen aan den Rijn wat boven het landelijke gemiddelde liggen, is de armoedeval-problematiek in Alphen nog wat nijpender dan in de meeste andere gemeenten. Hoewel de huursubsidie de grootste 'boosdoener' is, spelen ook gemeentelijke regelingen een significante rol. Wegens het grote financiële belang spelen vooral de bijzondere bijstand en de kwijschelding hierin een belangrijke rol.

8.2. Beleid op middellange termijn

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat pogingen de armoedeval-problematiek te lijf te gaan onvermijdelijk op dilemma's stuiten. In de praktijk blijken gemeenten die een armoedevalbeleid voeren vaak te kiezen voor het verschuiven van de inkomensgrens waarbij rechten worden verminderd. Voor zover de rijksregeling dit toelaat kan het recht op gemeentelijke voorzieningen bij inkomensverbetering meer geleidelijk worden afgebouwd. Dit biedt meestal echter geen soelaas. Om werk wel aantrekkelijk te maken moet immers worden opgebokst tegen het verval van de huursubsidie. Omdat het daarbij – zeker in Alphen aan den Rijn – om grote bedragen gaat, lijkt het niet goed mogelijk de gemeentelijke regelingen voldoende uit te breiden. Zo dit al mogelijk is, leidt het

tevens tot een verplaatsing van het probleem. Bij een hoger loonniveau vervallen de rechten op inkomensafhankelijke regelingen immers alsnog, zodat het voor werkenden niet lonend is naar een hoger inkomen te streven, bijvoorbeeld door meer uren te gaan werken of door een opleiding te gaan volgen. Het kan niet de bedoeling zijn uitkeringsontvangers aan het werk te helpen om ze vervolgens onderin het loongebouw op te sluiten.

Wat wel mogelijk lijkt is het stimuleren van werkaanvaarding door een tijdelijke koopkrachtgarantie af te geven. Bijvoorbeeld: de gemeente garandeert u dat u er na werkaanvaarding in het eerste (of de eerste twee) jaar ten minste $x\%$ in koopkracht op vooruit gaat. Zo nodig past de gemeente het verschil bij. Door het tijdelijke karakter van deze regeling wordt de doorstroom op de arbeidsmarkt (het streven naar een hoger inkomen) niet belemmerd. Doordat alleen uitkeringsontvangers die daadwerkelijk uitstromen van deze regeling profiteren is het mogelijk aantrekkelijke bedragen te bieden zonder op hoge kosten te komen. Bovendien is het een eenvoudig concept, dat voor iedereen goed te voorzien is. In hoeverre een tijdelijke garantie mensen in de praktijk over de streep kan trekken zal de praktijk moeten uitwijzen. De hoogte van x kan in de loop van de tijd desgewenst worden aangepast. Om te voorkomen dat de in het kader van een koopkrachtgarantie uitgekeerde gelden een rol gaan spelen bij de inkomensstoets van andere inkomensafhankelijke regelingen, en om een netto-uitkering mogelijk te maken, is afstemming met Den Haag echter noodzakelijk.

8.3. Aanbevelingen voor de korte termijn

Om verergering van de problematiek te voorkomen verdient het 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 de figuren uit hoofdstuk 4. Van maatregelen die op het eerste gezicht gunstig zouden moeten uitwerken kan na intekening in deze figuren blijken dat zij niet of averechts werken. Door de veelheid en ingewikkeldheid van regelingen die op elkaar inwerken zijn de uiteindelijke effecten van beleidsvoorstellen nu eenmaal niet zomaar te doorgronden. *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.

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 Drs. A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *De Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet of Gemnet (zie hieronder), of besteld door overmaking van f 30 per exemplaar op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.

Andere COELO-uitgave:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Met SGBO:

M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGBO, bundel bij het gelijknamige symposium te Leeuwarden, 20 maart 2000.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar op Gemnet en Internet:

Gemnet: web.coelo.gemnet.nl

Internet: www.coelo.nl