

Armoedebeleid en armoedeval

in Soest

dr. M.A. Allers

Rapport 00-2
Maart 2000
ISBN 90 76276 09 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 8

- 2.1. Definitie 8
- 2.2. Operationalisering 8
- 2.3. Bij welke groepen kan een armoedeval optreden? 9

3. Onderzoek 11

- 3.1. Uitgangspunten 11
- 3.2. Onderzochte regelingen 11
- 3.3. Niet-gemeentelijke regelingen 11
 - Netto inkomen 11
 - Huursubsidie 12
 - Kwijtschelding verontreinigingsheffing 12
 - Kwijtschelding ingezetenenheffing 12
- 3.4. Gemeentelijke regelingen 13
 - Kwijtschelding 13
 - Minimafonds 13
 - Bijzondere bijstand 13
 - Woonkostentoeslag 14
 - Kinderopvang 14

4. Kwantificering armoedeval 15

- 4.1. Zonder gemeentelijke regelingen 15
 - Uitgangspunten 15
 - Werk aanvaarden 15
- 4.2. Met gemeentelijke regelingen 17
 - Alleenstaanden 17
 - Paar zonder kinderen 19
 - Paar met kinderen 20
 - Alleenstaande ouders 21
 - In de val 23

5. Gevolgen herziening belastingstelsel 24

6. Gevolgen invoering nieuwe gemeentelijke regelingen analyseren 26

- 6.1. Algemeen 26
- 6.2. Verhogen inkomensgrens minimafonds 26
- 6.3. Verhogen kwijtscheldingsnorm 26

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 31

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 in opdracht van burgemeester en wethouders van de gemeente Soest. Dank is verschuldigd aan mw. G.E. Houtlosser-Worrell van deze gemeente voor het aanleveren van gegevens.

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. Het Regeerakkoord van het tweede paarse kabinet kondigt maatregelen aan om de armoedeval-problematiek te verkleinen. De Belastingherziening 2001 geeft hier invulling aan.² Ook op het internationale vlak staan inkomensafhankelijke regelingen ter discussie.³

Het uitstroombesleid 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. In de zomer van 1999 is de interdepartementale Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR) ingesteld, die met aanbevelingen moet komen die leiden tot

¹ Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, VUGA, Den Haag, 1997.

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

³ *Benefit systems and work incentives*, OECD, Paris, 1998.

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. Het rapport van de werkgroep wordt in maart 2000 verwacht.

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 Soest. 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

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 minimebeleid en armoedeval*, en *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, beide COELO, Groningen, 1999. 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)).

armoedeval-aspecten. Hoofdstuk 7 geeft een beknopt overzicht van mogelijke oplossingsrichtingen voor de armoedeval-problematiek. Tot slot worden enkele conclusies getrokken.

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 het netto inkomen 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 Soest. 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 Soest wordt voor begin 1999 geraamd op 1650. 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 ongeveer 1100. Uiteraard is de armoedevalproblematiek niet voor alle huishoudens relevant.

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).

Pensioenontvangers treden zelden toe tot de arbeidsmarkt.¹³ 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 700 huishoudens in Soest. Dat is een niet-verwaarloosbaar aantal.

Tabel 1 Huishoudens met een inkomen rond het minimum in Soest, 1999

Hoofd huishouden	Huishoudens met inkomen tot 105% van de bijstandsnorm	Huishoudens met inkomen tot 115% van de bijstandsnorm
Zelfstandige	130	150
Werknemer	230	330
Bijstands- of werkloosheidsuitkering	300	340
Arbeidsongeschikt	170	240
Pensioenontvanger	260	500
Overig	30	90
Totaal	1110	1650

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

¹³ 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 eerste 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
- Minimafonds
- Bijzondere bijstand
- Subsidie kinderopvang
- Woonkostentoeslag

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.¹⁴ De kinderbijslag blijft geheel buiten beschouwing: het te ontvangen bedrag is zelf inkomensonafhankelijk, en speelt geen rol bij de inkomensstoets van andere regelingen.

¹⁴ 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 inkomen¹⁵ 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 611 voor 100%, daarboven voor 75%. Ligt de huur hoger dan f 874 (één of twee personen) of f 937 (drie of meer personen) dan kan het meerdere voor 50% worden gesubsidieerd mits de bewoner aan enkele voorwaarden voldoet. Bij een huur boven f 1107 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 normhuur van f 660 voor alleenstaanden en f 700 voor meerpersoonshuishoudens.¹⁶ Bij de berekening zijn wij er van uitgegaan dat er geen vermogen aanwezig is dat een belemmering vormt voor het ontvangen van huursubsidie.¹⁷

KWIJTSCHELDING VERONTREINIGINGSHEFFING

Het waterschap Vallei en Eem int krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) f 297 van meerpersoonshuishoudens en f 99 van alleenwonenden. Kwijtschelding is mogelijk als het netto-bestedbare inkomen (het netto inkomen verminderd met enkele kostenposten)¹⁸ verminderd met de relevante bijstandsnorm lager is dan de belastingaanslag (100%-norm).¹⁹ 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. Soest valt in het waterschap Vallei en Eem. Het tarief bedraagt f 21 per jaar.

¹⁵ Het belastbare inkomen in het voorafgaande jaar. Inkomensstijgingen werken dus vertraagd door in het recht op huursubsidie. Hiervan wordt in dit rapport verder geabstraheerd.

¹⁶ Volgens de Huursubsidie-CD van het Ministerie van VROM (juni 1999) was de gemiddelde normhuur voor alleenwonenden in Soest in de laagste inkomensgroep in 1998 f 658. Voor meerpersoonshuishoudens was dit f 696.

¹⁷ Zie voor details omtrent deze regeling bijvoorbeeld Nibud, *Budgethandboek 1999*.

¹⁸ We gaan hier uit van twee kostenposten: de nominale ziekenfondspremie (f 37 per volwassene; Anova) en de huur, verminderd met eventuele huursubsidie of woonkostentoeslag (exclusief huishoudenssamenstellingsafhankelijke toeslagen), voor zover deze de normhuur overstijgt.

¹⁹ Voor details over kwijtschelding zie M. Allers en S. Schrantee, *Gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid en armoedeval*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie, 2000.

Kwijtschelding is mogelijk onder dezelfde voorwaarden als bij de verontreinigingsheffing (zie hierboven).

3.4. Gemeentelijke regelingen

KWIJTSCHELDING

Kwijtschelding is mogelijk voor OZB, rioolrecht en afvalstoffenheffing. Uitgaande van een gemiddelde woningwaarde van f 120.000²⁰ en een tarief van f 6,42 (gebruikersheffing woningen) bedraagt de OZB-aanslag f 154. De afvalstoffenheffing bedraagt f 435 en het rioolrecht f 144. Kwijtschelding is mogelijk onder dezelfde voorwaarden als bij de verontreinigingsheffing (zie aldaar). De gemeente hanteert net als het waterschap de 100%-norm.

MINIMAFONDS

Het minimafonds is bedoeld om mensen met een langdurig laag inkomen tegemoet te komen bij de kosten van deelname aan sociale en culturele activiteiten. Huishoudens die ten minste één jaar een minimuminkomen hebben komen in aanmerking voor een bijdrage van f 175 per persoon per jaar. Zodra het inkomen de bijstandsnorm overtreft vervalt recht op een bijdrage uit het minimafonds.

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 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 doorgaans 25% als eigen bijdrage gerekend.

In 1999 ontvingen 356 huishoudens bijzondere bijstand. Gemiddeld werd f 1900 uitgekeerd. Voor alleenstaanden die bijzondere bijstand ontvangen gaan we uit van een bedrag van f 1800 per jaar, en voor meerpersoonshuishoudens van f 2350 per jaar.²¹ 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.

²⁰ De gemiddelde woningwaarde in de gemeente Soest bedraagt circa f 200.000 (bron: CBS). We gaan er echter van uit dat huishoudens met een laag inkomen goedkoper wonen.

²¹ Deze verhouding is gebaseerd op de aanname dat 80% van de ontvangers van bijzondere bijstand alleenstaand is, een verhouding die geldt onder ontvangers van periodieke bijstand in Soest.

WOONKOSTENTOESLAG

Wie (bijvoorbeeld tijdelijk) niet voor huursubsidie in aanmerking komt kan bij de gemeente een woonkostentoeslag aanvragen. De inkomensgrenzen en uitkeringsbedragen zijn gelijk aan die van de huursubsidie. Voor de eenvoud gaan wij er daarom van uit dat de voorbeeldhuishoudens allen huursubsidie ontvangen. De woonkostentoeslag laten we verder buiten beschouwing.

KINDEROPVANG

Alleenstaande ouders die gaan werken zullen soms kinderopvang nodig hebben. Het tarief hiervoor is inkomensafhankelijk. De gemeente vergoedt deze kosten tot een inkomen dat f 304 (netto per maand) boven de bijstandsnorm ligt. Bij een hoger inkomen geldt het gewone tarief. Per 1 januari 2000 is echter 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

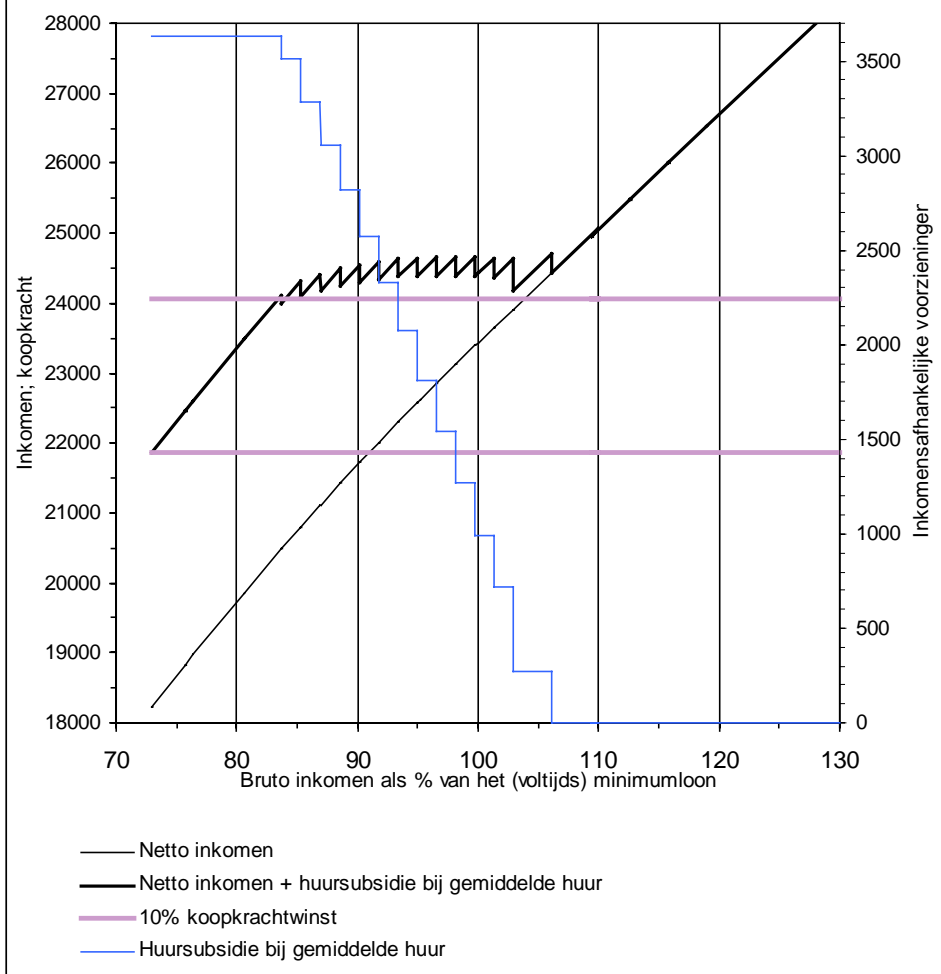
Huur	f 660 (alleenstaande) of f 700 (meerpersoonshuishouden)
Nominale premie ZFW	f 37 per volwassene per maand (Anova)
wvo-heffing meerpersoonshuishouden	f 297 (Vallei en Eem)
Ingezetenenheffing	f 21 (Vallei en Eem)
Woningwaarde	f 120.000
Rioolrecht	f 144
Afvalstoffenheffing	f 435
OZB-tarief gebruiker	f 6,42
Uitkering minimafonds	f 175 per persoon per jaar
Kinderen (waar van toepassing)	twee
Kwijtscheldingsnormen	Gemeente 100%, waterschap 100%
Bijzondere bijstand (waar van toepassing)	Alleenstaanden f 1800, meerpersoonshuishoudens f 2350.

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 17.000 per jaar. Een ieder heeft ten minste recht op dit inkomensniveau, dat (voor een alleenstaande) bruto overeenkomt met 73% van het wettelijk minimumloon. Iemand met een (deeltijd)baan met een loon van 73% 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

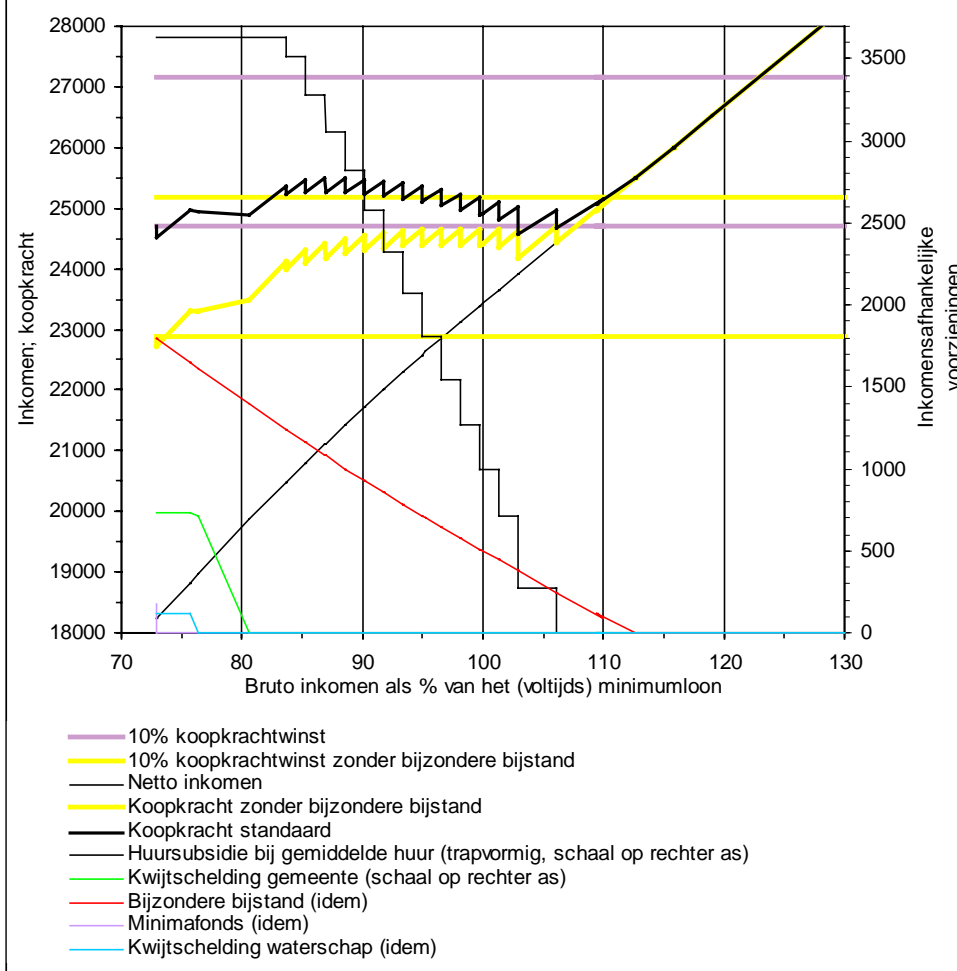


Als het inkomen stijgt blijft de *huursubsidie* aanvankelijk gelijk, om dan met sprongetjes te dalen Dit is de trapvormige blauwe lijn in figuur 1 (schaal op rechter as). Het bruto minimumloon bij een voltijd baan bedraagt ruim f 31.000. De huursubsidie is bij dat inkomensniveau al grotendeels afgebouwd.²²

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 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

²² Bij een huur van f 660, het gemiddelde in Soest voor alleenstaanden uit de laagste inkomenscategorie van de huursubsidie.

Figuur 2 Armoedeval alleenstaanden: met gemeentelijke regelingen



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 106% van het minimumloon bij fulltime werk. Daarna neemt de koopkracht wel toe met het bruto inkomen.

4.2. Met gemeentelijke regelingen

ALLEENSTAANDEN

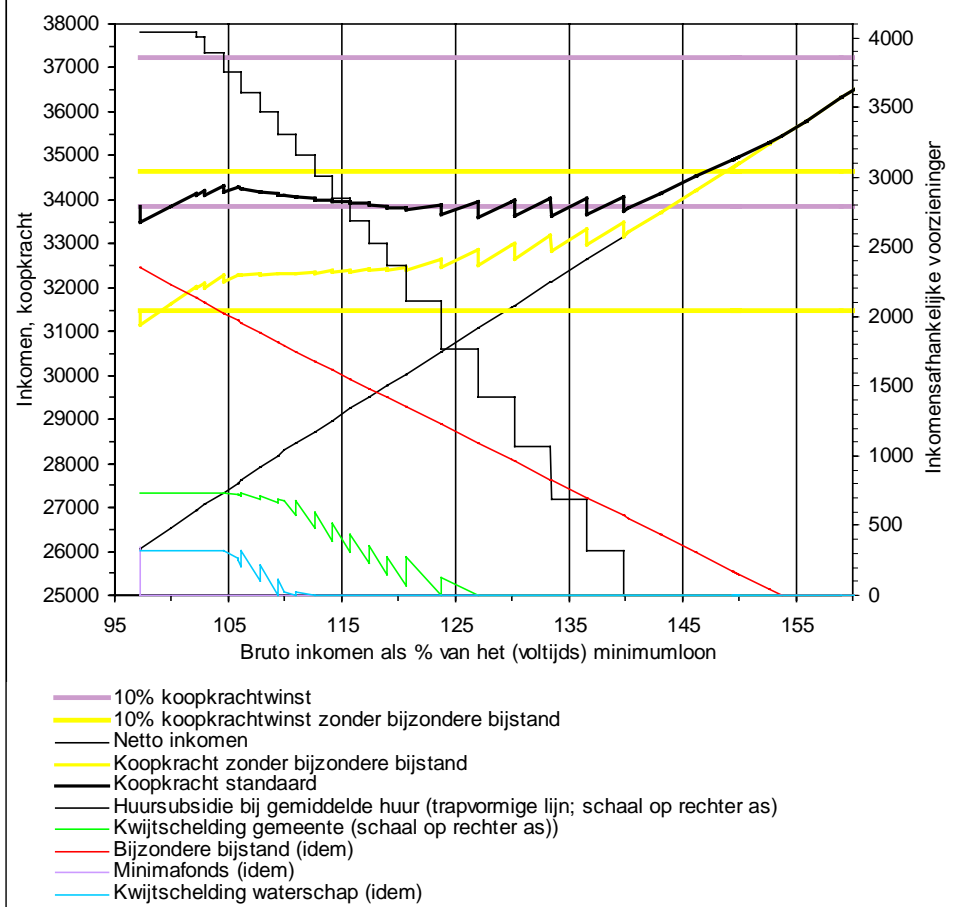
De alleenstaande uit ons rekenvoorbeeld verliest door tegen het minimumloon te gaan werken al zijn aanspraken op gemeentelijke inkomensondersteuning. Dit is aanschouwelijk gemaakt in figuur 2, waarin bij elk inkomensniveau is aangegeven welke rechten er bestaan op welke regelingen. De bijdrage uit het *minimafonds* vervalt het eerst: zodra het inkomen boven de bijstandsnorm komt

is er geen recht meer op een bijdrage voor bijvoorbeeld de kosten van zwembadbezoek of bibliotheek. Het bedrag aan *bijzondere bijstand* loopt eveneens terug doordat bij een inkomen boven de bijstandsnorm een eigen bijdrage wordt gevraagd. De *kwijtschelding* vervalt vanaf een inkomen van 76% van het minimumloon; bij een inkomen van 81% wordt ook geen gedeeltelijke kwijtschelding meer verleend (groene lijn(gemeente) en blauwe lijn (waterschap)). Vanaf 84% van het minimumloon daalt de huursubsidie (trapvormige, blauwe lijn). Bij 106% 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. Zodra het loon boven de bijstandsnorm uitkomt vervalt het recht op een bijdrage uit het minimafonds: de koopkracht daalt hierdoor iets, en komt onder die van de uitkeringssituatie terecht. Bij een toenemend loon neemt de koopkracht daarna toe, tot het punt waarop de kwijtschelding afgebouwd wordt (76% van het minimumloon), waarna de koopkracht weer licht terugloopt. Vanaf 81% van het minimumloon loopt de koopkracht weer wat op, tot bij 84% van het minimumloon de huursubsidie begint af te lopen. Tot een loon van 106% van het minimumloon neemt de koopkracht door het verval aan rechten op inkomensafhankelijke regelingen nauwelijks toe. Pas daarna levert meer loon ook een merkbaar hogere koopkracht op. Pas bij een inkomen van 123% 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.

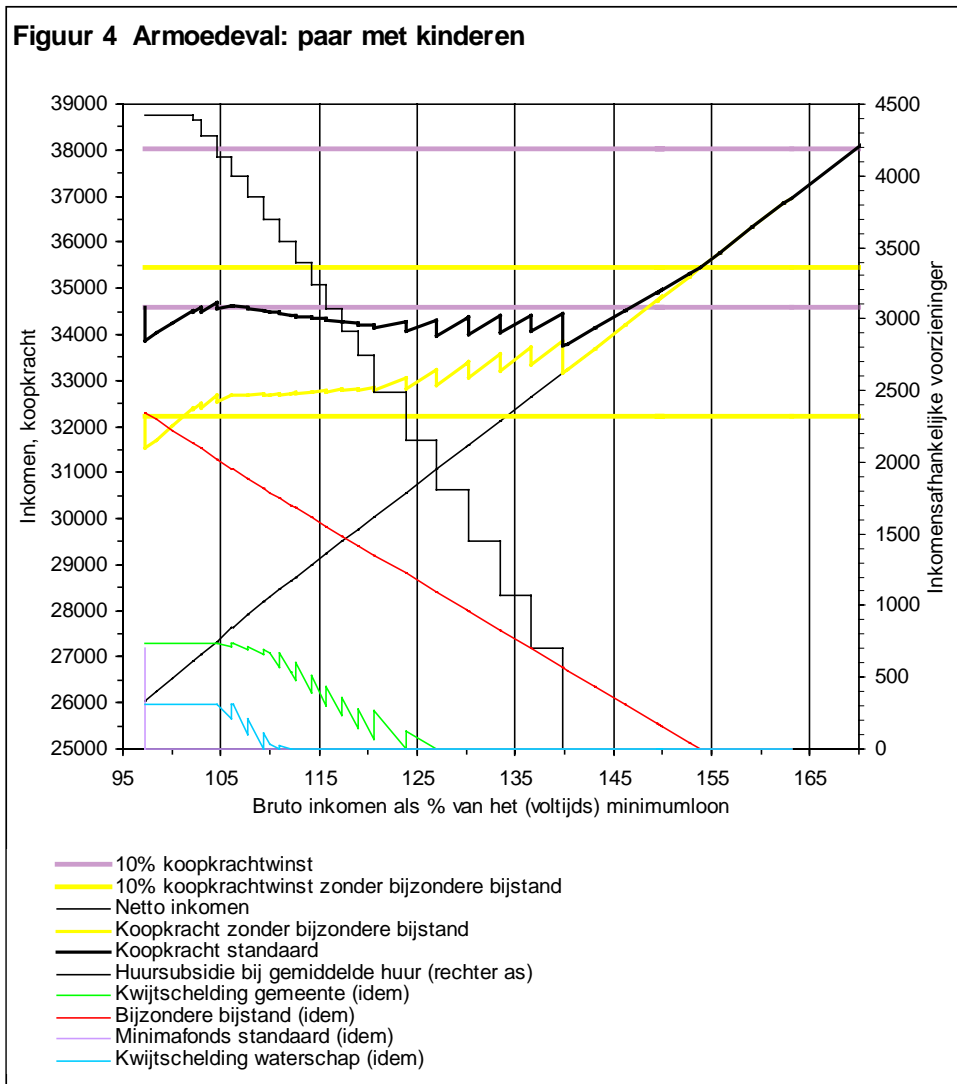
Figuur 3 Armoedeval, paar zonder kinderen



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 levert netto hetzelfde op als een uitkering. Zodra het inkomen boven de bijstandsnorm komt vervalt het recht op een bijdrage uit het minimafonds. De koopkracht loopt hierdoor terug tot iets onder uitkeringsniveau. Bij een hoger loon neemt de koopkracht vervolgens iets toe, tot het loon een kleine 105% van het minimumloon bedraagt. Hierna daalt de koopkracht weer tot uitkeringsniveau, doordat de rechten op huursubsidie, kwijtschelding en bijzondere bijstand geleidelijk eroderen. Pas vanaf een loon van 140% van het minimumloon loopt de koopkracht op tot boven uitkeringsniveau. Voor 10% koopkrachtwinst is een loon nodig van maar liefst 165% van het wettelijk minimumloon (valt buiten de figuur). Ontvangt men geen bijzondere bijstand, dan is nog altijd een loon van 149% van het minimumloon nodig (gele lijnen).

Figuur 4 Armoedeval: paar met kinderen

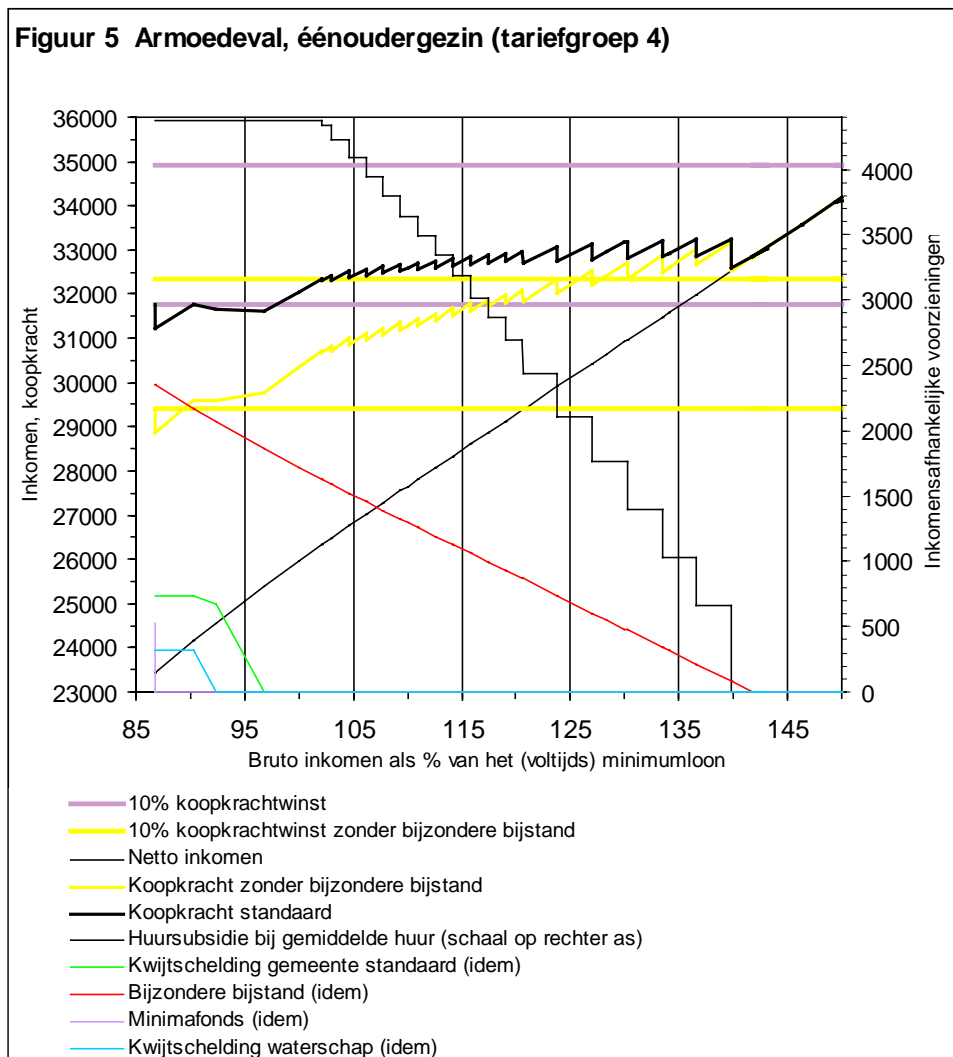


Het zaagtandverloop van de lijnen die de kwijtschelding weergeven wordt veroorzaakt door het aflopen van de huursubsidie. De inkomenstoets voor kwijtschelding houdt onder meer rekening met netto woonlasten (na aftrek van huursubsidie). Daalt de huursubsidie, dan kan het recht op kwijtschelding hierdoor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

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.

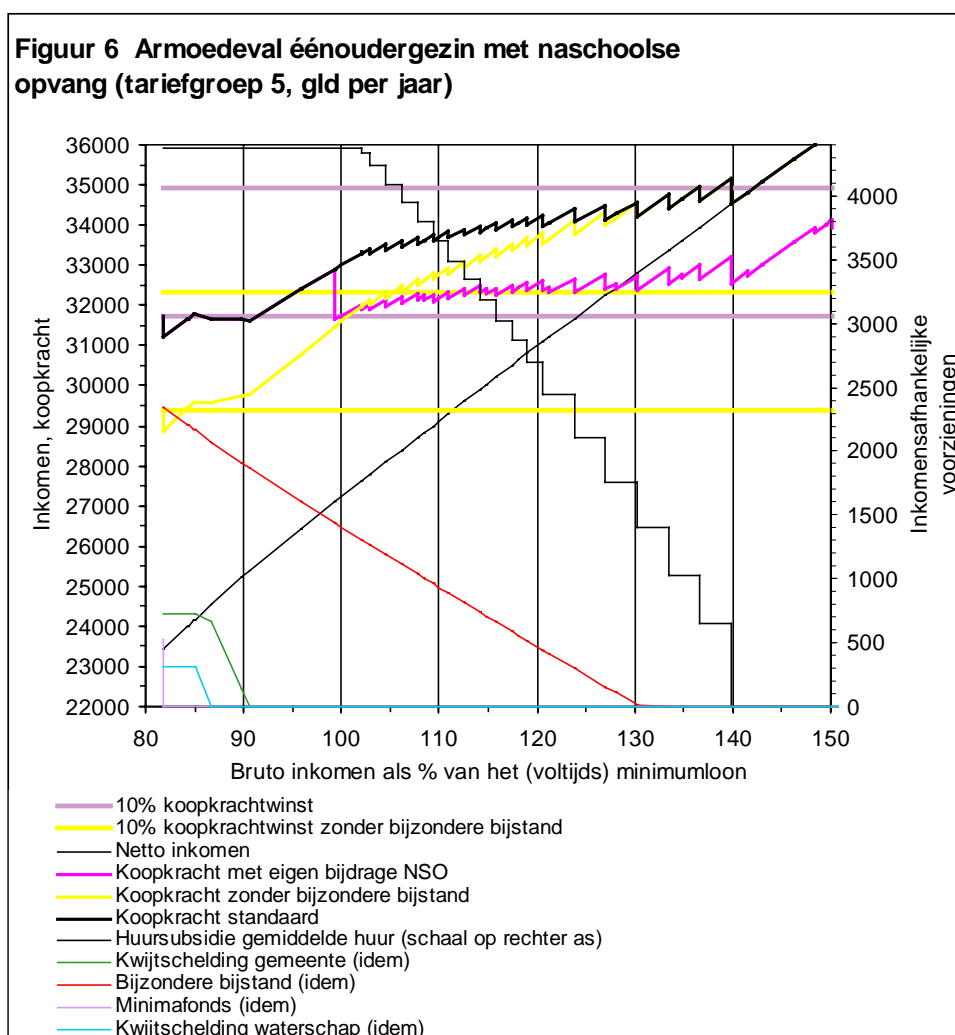
Figuur 5 Armoedeval, éénoudergezin (tariefgroep 4)



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 vervalt het recht op een uitkering uit het minimafonds geheel. Ook de bijzondere bijstand vermindert doordat een eigen bijdrage wordt gevraagd, die oploopt met het inkomen. Al snel vervalt tevens het recht op kwijtschelding (tussen 90 en 97% van het minimumloon), zodat de koopkracht niet boven minimumniveau uitkomt. Bedraagt het inkomen 102% van het minimumloon, dan begint het afbouwtraject van de huursubsidie. Doordat ook de bijzondere bijstand hier nog steeds minder wordt, neemt de koopkracht tussen 104 en 140% van het minimumloon nauwelijks toe. Bij 140% van het minimumloon is het

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



recht op huursubsidie vervallen, en kan de koopkracht wel noemenswaardig toenemen bij een hoger loon. Pas bij een loon van circa 55% 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 124% 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 40% boven het minimumloon (zonder bijzondere bijstand is dit 104%). Is wel kinderopvang nodig, dan wordt de situatie (nog) minder rooskleurig. Wij zijn er van uit gegaan dat de gemeente gratis kinderopvang aanbiedt tot een inkomen van dat maandelijks netto f 304 boven de bijstandsnorm ligt. Daarna geldt het normale (inkomensafhankelijke) tarief.²³ De roze lijn in figuur 6 laat zien wat dit

²³ De belastingaftrek is in de lijn 'koopkracht met eigen bijdrage NSO' verdisconteerd.

betekent: de koopkracht valt bij dit inkomensniveau (ongeveer minimumloon) terug tot bijstandsniveau. Daarna neemt de koopkracht langzaam toe, omdat huursubsidie en bijzondere bijstand langzaam teruglopen. Gaan werken vanuit een uitkeringssituatie is nu lonend bij een loon van circa 157% van het minimumloon. Is voor meer dan één kind opvang nodig, dan is het beeld nog wat ongunstiger.

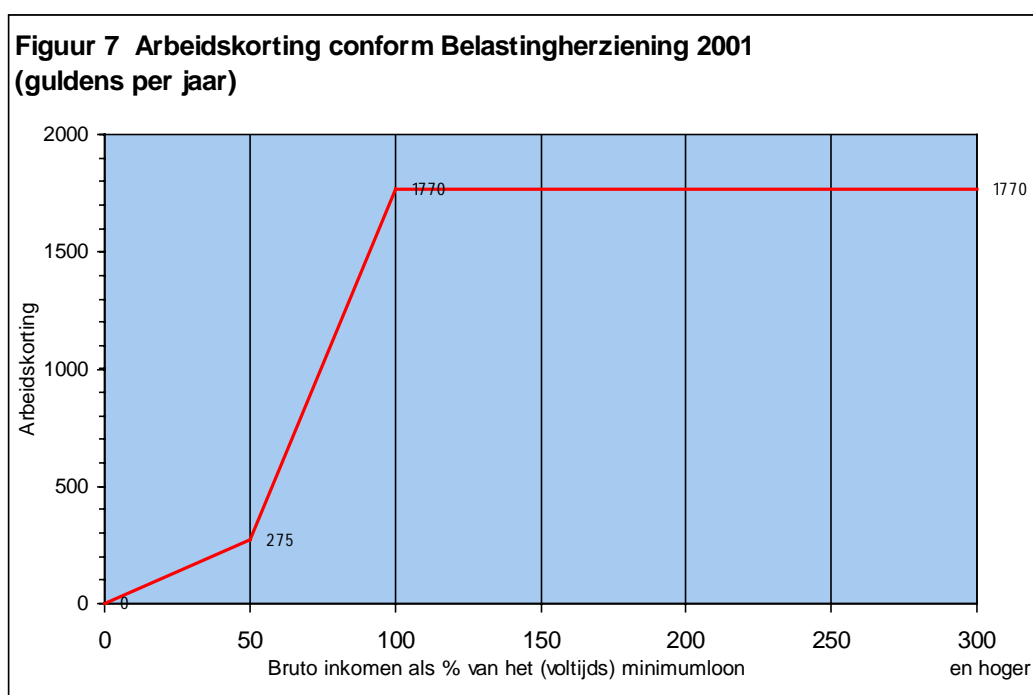
IN DE VAL

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 *alleenstaande ouders* 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 met oudere kinderen (tariefgroep 4) een loon van 125% van het minimumloon nodig voor 10% koopkrachtwinst; alleenstaande ouders met kinderen onder de 12 hebben echter genoeg aan een loon van 104% van het minimum. *Alleenstaanden* kunnen aan de uitkering ontsnappen als ze een baan vinden die ten minste 23% boven het (voltijds) minimumloon betaalt (zonder bijzondere bijstand is een loon van 11% boven het minimumloon genoeg). Voor (*echt*)*paren* loont werken pas bij een baan van meer dan 160% van het minimumloon (zonder bijzondere bijstand: circa 150% van het minimumloon)

5. Gevolgen herziening belastingstelsel

Met ingang van 2001 wordt de systematiek van de loon- en inkomstenbelasting fundamenteel gewijzigd.²⁴ 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.



²⁴ Zie *Wet inkomstenbelasting 2001*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26727, nr. 120 en 121. Het is mogelijk dat het plan op onderdelen nog zal worden aangepast. Wij gaan uit van de stand van zaken op 2 februari 2000, waarop het laatstgenoemde kamerstuk is gedateerd.

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 bijstandsnorm voor paren).²⁵ Werken wordt hiermee duidelijk aantrekkelijker. Omdat het belastbaar inkomen 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 gemeenten of Rijk de regelingen zullen aanpassen. Aanpassing van de kwijtscheldingsregeling is overigens iets dat door het Rijk zou moeten worden aangepakt; voor een individuele gemeente is het niet mogelijk de kwijtscheldingsnorm te verhogen tot boven de 100%. De interdepartementale Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR) studeert op het moment waarop dit wordt opgeschreven (eind februari 2000) nog op de mogelijkheden. Overigens is het de bedoeling de inkomenstoets van inkomensafhankelijke regelingen in de toekomst geheel op het belastbaar inkomen te betrekken. Dan zou dit probleem zijn opgelost. Wanneer dit zal gebeuren is echter nog onduidelijk.

²⁵ 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.

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.

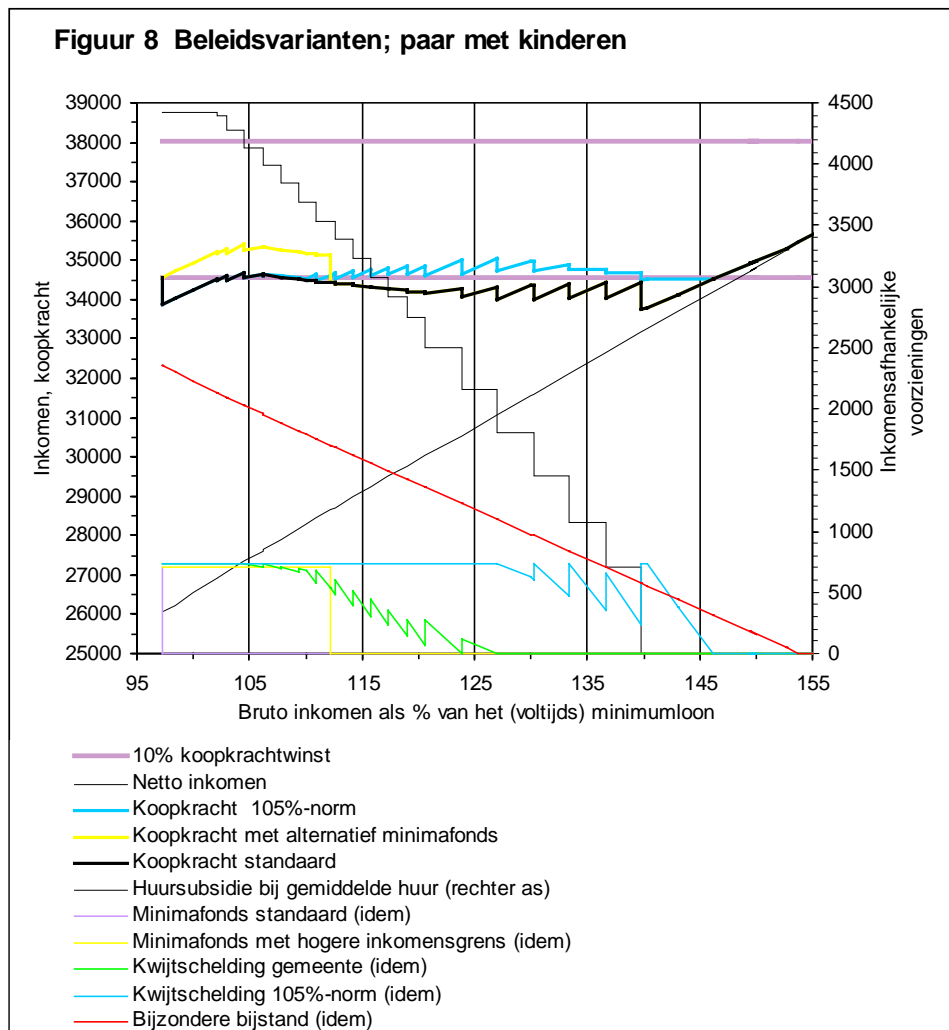
6.2. Verhogen inkomensgrens minimafonds

Het recht op een uitkering uit het minimafonds vervalt zodra het inkomen boven de bijstandsnorm uitkomt. Wie gaat werken verliest dus onherroepelijk de mogelijkheid op deze voorziening een beroep te doen. Gemeenten die iets aan de armoedeval willen doen kiezen vaak voor het verhogen van inkomensgrenzen van inkomensafhankelijke regelingen, met de gedachte dat werkenden dan wel voor deze voorzieningen in aanmerking komen, zodat de koopkrachtwinst van werkaanvaarding toeneemt. Figuur 8 laat voor een paar met kinderen zien wat er gebeurt als de inkomensgrens van het minimafonds op 110% van de bijstandsnorm wordt vastgesteld (tegen 100% nu). De gele lijnen geven die nieuwe situatie weer. De koopkracht ligt nu bij lage loonniveaus inderdaad hoger. Het nadeel is dat bij een loonsverhoging de koopkracht weer kan dalen, als de nieuwe inkomensgrens wordt bereikt. Parttimers zullen zich wel twee keer bedenken meer uren te gaan werken.

Bovendien komt door deze beleidswijziging het loon waarbij een koopkrachtwinst van 10% wordt gerealiseerd niet omlaag. De koopkrachttoename door tijdelijk behoud van recht op uitkering uit het minimafonds is hiervoor te gering. De armoedeval is dus niet aangepakt. Deze conclusie geldt ook voor andere huishoudenstypen (figuur 8 betreft paren met kinderen).

6.3. Verhogen kwijtscheldingsnorm

Een 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.²⁶ Dan kunnen de rijksregels worden omzeild.

De blauwe lijnen in figuur 8 laten zien wat de gevolgen zouden zijn. 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

²⁶ Zie M.A. Allers, E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Atlas van de lokale lasten 1999*, COELO, Groningen, 1999.

verhogen. De koopkrachteffecten daarvan vallen in het niet bij de afbraak van de huursubsidie.²⁷

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 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.

²⁷ Zie ook M. Allers en S. Schranter, *Gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid en armoedeval*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2000, §6.2.

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.²⁸

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, 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 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.

²⁸ 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 nooit door te gaan werken 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) 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 die gebruik maken van de bijzondere bijstand gaan er door werkaanvaarding pas 10% in koopkracht op vooruit bij een loon van 123% van het minimumloon; voor paren (bij meer dan 160% van het minimumloon) en alleenstaanden met kinderen (140-150%) 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 Soest wat boven het landelijke gemiddelde liggen, is de armoedevalproblematiek in Soest 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 kwijtschelding hierin een belangrijke rol. Voor met name gezinnen met kinderen is ook het minimafonds een factor van belang.

8.2. Beleid op middellange termijn

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat pogingen de armoedevalproblematiek 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 Soest – 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.

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 kwijscheldingsbeleid*, 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 kwijscheldingsbeleid 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*.

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