

Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen

dr. M.A. Allers

Rapport 99-2
November 1999
ISBN 90 76276 06 4

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
<i>Definitie</i>	7
<i>Operationalisering</i>	7
<i>Bij welke groepen kan een armoedeval optreden?</i>	8
3. Onderzoek	10
<i>Uitgangspunten</i>	10
<i>Onderzochte regelingen</i>	10
<i>Niet-gemeentelijke regelingen</i>	11
Netto inkomen.....	11
Huursubsidie.....	11
Kwijtschelding verontreinigingsheffing.....	12
Kwijtschelding ingezetenenheffing.....	12
<i>Gemeentelijke regelingen</i>	12
Kwijtschelding.....	12
Rotterdam pas.....	12
Bijzondere bijstand.....	13
Reductiefonds.....	13
Subsidie kinderopvang alleenstaande ouders.....	13
Woonkostentoeslag.....	14
4. Kwantificering armoedeval	15
<i>Zonder gemeentelijke regelingen</i>	15
Uitgangspunten.....	15
Werk aanvaarden.....	15
Inkomensafhankelijke regelingen.....	17
Uitwerking voor een eenpersoonshuishouden.....	17
<i>Met gemeentelijke regelingen</i>	19
Per regeling.....	19
Per huishoudenstype.....	21
In de val.....	25
Uitstroompremie.....	25
5. Gevolgen herziening belastingstelsel	27
<i>Algemeen</i>	27
<i>Heffingskorting voor werkenden</i>	27
<i>Verlaging van de tarieven</i>	28

<i>Samenloop met andere regelingen</i>	28
6. Gevolgen invoering nieuwe gemeentelijke regelingen analyseren	29
<i>Algemeen</i>	29
<i>Alternatieve draagkrachtberekening bijzondere bijstand</i>	29
7. Oplossingsrichtingen	32
Verschil tussen loon en uitkering vergroten.....	32
Verlies aan rechten op inkomensafhankelijke voorzieningen beperken.....	32
Aan werk verbonden kosten verlagen.....	33
Niet-materiële factoren beïnvloeden.....	33
8. Conclusies en aanbevelingen	34
<i>Conclusies</i>	34
<i>Beleid op middellange termijn</i>	34
<i>Aanbevelingen voor de korte termijn</i>	35
Bijlage Armoedeval bij kosten voor kinderopvang	36

0. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Dienst Welzijn van de gemeente Vlaardingen. Dank is verschuldigd aan mw. K.J.H. van Waasbergen van deze dienst voor het aanleveren van gegevens, en aan prof.dr. C.G.M. Sterks en drs. S. Schrantee (COELO) voor hun hulp bij 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. 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

Hoewel het rapport van de commissie-Derksen enkele rekenvoorbeelden geeft, ontbreekt een volledige en actuele kwantificering van de armoedeval-problematiek doordat gemeentelijke regelingen niet zijn meegenomen. Doordat deze regelingen van gemeente tot gemeente verschillen is dat voor een landelijk overzicht ook alleen maar mogelijk door bedragen te hanteren waarvan kan worden aangenomen dat ze globaal genomen een juist beeld geven.⁴ Zeer recent

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.

⁴ Voor een rekenvoorbeeld met gemeentelijke regelingen zie S. van Wijnbergen, 'Fiscaliteit, onderwijs en inactiviteit', in: H.P. Huizinga (red.), *Belastingherziening in het fin de siècle*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Lemma, Utrecht, 1998, blz. 43-66 of Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, *Sociale Nota 2000*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26802 (2), bijlage 16.

zijn rapporten verschenen waarin de armoedeval in specifieke gemeenten wordt gekwantificeerd.⁵

Doel van dit onderzoek is de armoedeval te kwantificeren voor de gemeente Vlaardingen. 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 armoedevalaspecten. Hoofdstuk 7 geeft een beknopt overzicht van mogelijke oplossingsrichtingen voor de armoedeval-problematiek. Tot slot worden enkele conclusies getrokken.

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*, COELO, Groningen, 1999. Het laatstgenoemde rapport is tevens verschenen in : M.A. Allers en A. Veenkamp, *In de val. Armoedeval en koopkrachtontwikkeling*, COELO en Bureau Onderzoek SoZaWe, 1999, en is beschikbaar op GemNet (web.coelo.gemnet.nl) en internet (www.coelo.nl).

2. Armoedeval

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.

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 onconvenianten: men is niet meer de baas over zijn eigen tijd, en er wordt een arbeidsinspanning verwacht. Hiervoor wil men gecompenseerd worden. Ten slotte zal een 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.⁶ Het loon waarvoor men bereid is een dergelijke stap te zetten wordt het *reserveringsloon* genoemd. De hoogte hiervan verschilt tussen huishoudens, afhankelijk van hun situatie en persoonlijke voorkeuren. Zo zal de een de aan werk verbonden onconvenianten hoger inschatten dan de ander. Dit hangt mede af van de voldoening die het werk met zich meebrengt.

Voor een alleenverdiener is de vergoeding die nodig is om verwervingskosten en onconvenianten te compenseren wel geschat op 9-18% van de bijstandsnorm.⁷ De hoogte van het reserveringsloon varieert afhankelijk van het onderzoek waaraan

⁶ Of ten minste het uitzicht op een dergelijke verbetering.

⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, blz. 160.

men geloof hecht van 105 tot 149% van het sociale minimum (netto).⁸ Recent onderzoek benadrukt dat de hoogte van het reserveringsloon mede afhangt van de aantrekkelijkheid van de aangeboden baan. Werklozen met een uitkering tot het sociale minimum vragen gemiddeld f 600 netto extra per maand voor een voor hen aantrekkelijke baan, f 740 extra voor een schoonmaakbaan en f 920 voor de voor hen minst aantrekkelijke baan (1995).⁹

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.

Bij welke groepen kan een armoedeval optreden?

Tabel 1 geeft een overzicht van het geschatte aantal huishoudens met een minimuminkomen in de gemeente Vlaardingen. 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.¹⁰ Van deze zogeheten minimaschijf is inmiddels een update gemaakt op basis van onlangs beschikbaar gekomen CBS-gegevens.¹¹ Het gaat hierbij nadrukkelijk om een schattingsmethode: exacte cijfers zijn niet te geven. Voor een verantwoording wordt verwezen naar de genoemde publicatie.

⁸ 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.

⁹ Paul de Beer, *Het onderste kwart*, Rijswijk: SCP, 1996, blz. 206.

¹⁰ Bijlage bij M.A. Allers en F.J. Sijtsma, *Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid*, VNG-Uitgeverij, 1997.

¹¹ Het rekenmodel is vanaf eind 1999 toegankelijk via www.coelo.nl (internnet) of web.coelo.gemnet.nl (gemnet).

Het aantal huishoudens met een inkomen tot 105% van de bijstandsnorm wordt voor begin 1999 geraamd op 3100. Uiteraard is de armoedevalproblematiek niet voor alle minimumhuishoudens relevant. Een deel heeft al een baan of is zelfstandige. Pensioenontvangers treden zelden toe tot de arbeidsmarkt.¹² Het gaat ons hier om de werklozen en om een (onbekend) deel van de arbeidsongeschikten dat weer of deels beschikbaar is voor de arbeidsmarkt.

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.¹³ Een ruwe indicatie van de omvang van de groep waarvoor de armoedeval relevant is, komt uit op zo'n 1000 huishoudens in Vlaardingen. Dat is een niet-verwaarloosbaar aantal.

Tabel 1 Huishoudens met een minimuminkomen in de gemeente Vlaardingen, 1999

Hoofd huishouden	Armoedeval relevant	Aantal
Zelfstandige	-	224
Werknemer	-	341
Bijstands- of werkloosheidsuitkering	+++	1235
Arbeidsongeschikt	+-	180
Pensioenontvanger	-	1062
Overig	?	81
Totaal		3124

Bron: COELO-raming

¹² Naast AOW-ers – de grote meerderheid – gaat het hier tevens om ontvangers van een nabestaandenpensioen.

¹³ Voor wat betreft ontvangers van een bijstandsuitkering beschikt de gemeentelijke administratie uiteraard wel over de nodige cijfers. Voor ontvangers van een werkloosheidsuitkering ligt dit echter moeilijker.

3. Onderzoek

Uitgangspunten

Onderzocht wordt allereerst wat de netto inkomensgevolgen zijn van het accepteren van een baan vanuit een (minimum)uitkeringssituatie. We onderscheiden drie mogelijkheden: een baan tegen het wettelijke minimumloon, een baan met een inkomen dat hier 10% boven ligt en een baan met een inkomen dat hier 30% boven ligt. Dit lijkt een realistisch bereik voor iemand met een minimumuitkering.¹⁴ Bij de berekeningen is gebruik gemaakt van cijfers die betrekking hebben op (de tweede helft van) 1999.

In de rekenvoorbeelden gaan we uit van voltijdbanen. Uiteraard is ook werken in deeltijd mogelijk.¹⁵ Gesubsidieerde banen bijvoorbeeld zijn vaak deeltijdbanen. Dit levert echter geen principieel ander beeld op. Het is vergelijkbaar met een voltijdbaan met een lager salaris. Om de rekenvoorbeelden niet onnodig te compliceren beperken wij ons tot de drie genoemde mogelijkheden. In figuren zullen echter ook de tussenliggende inkomenstrajecten worden belicht. We onderscheiden vier huishoudenstypen: alleenstaanden, (echt)paren zonder kinderen, paren met kinderen en alleenstaande ouders.

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
- Rotterdampas
- Bijzondere bijstand
- Reductiefonds
- Subsidie kinderopvang alleenstaande ouders
- Woonkostentoeslag

¹⁴ Zie bijvoorbeeld I. Librechts en F. Moors, *Werken voor de val? Een onderzoek naar armoedebeleid en armoedeval in Rotterdam*, Gemeente Rotterdam, 1999, blz. 26.

¹⁵ Ook is het soms mogelijk naast de uitkering wat bij te verdienen. Voor een aanzienlijk deel van de bijstandsontvangers (onder andere alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 en personen van 57,5 jaar en ouder) geldt de centrale vrijlating: inkomsten mogen gedeeltelijk worden behouden. Voor alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar en alleenstaanden vanaf 50 jaar geldt een gemeentelijke premie die financieel gelijk is aan de centrale vrijlating. (Dit laatste wordt binnenkort gewijzigd: personen die een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van arbeidsplicht hebben op grond van sociale of medische redenen zullen in aanmerking komen voor de vrijlating.)

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

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 inkomensonafhankelijk, en speelt geen rol bij de inkomstenstoets van andere regelingen.

HUURSUBSIDIE

Afhankelijk van het belastbare inkomen¹⁷ geldt een normhuur. Deze wordt men geacht zelf te betalen. Voor zover de huur hoger ligt 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 580.¹⁸

Bij de berekening zijn wij er van uitgegaan dat er geen vermogen aanwezig is dat een belemmering vormt voor het ontvangen van huursubsidie.¹⁹

¹⁶ Microtax kan worden gedownload van www.cpb.nl. Wij hebben dit programma (1999, stand CEP 2000) licht aangepast (kolommen ingevoegd voor tariefgroepen 4 en 5).

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 Vlaardingen in de laagste inkomensgroep in 1998 f 579. Voor meerpersoonshuishoudens was dit f 578.

¹⁹ Zie voor details omtrent deze regeling bijvoorbeeld Nibud, *Budgethandboek 1999*.

KWIJTSCHELDING VERONTREINIGINGSHEFFING

Het waterschap Delfland int krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) f 280 van meerpersoonshuishoudens en f 93 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 (90%-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. Vlaardingen valt in het waterschap Delfland. Het tarief bedraagt f 46 per jaar. Kwijtschelding is mogelijk onder dezelfde voorwaarden als bij de verontreinigingsheffing (zie hierboven).

Gemeentelijke regelingen

KWIJTSCHELDING

Kwijtschelding is mogelijk voor de OZB en de afvalstoffenheffing. Uitgaande van een gemiddelde woningwaarde van f 100.000²² en een tarief van f 9,74 (gebruikersheffing woningen) bedraagt de OZB-aanslag f 195. De afvalstoffenheffing bedraagt voor alleenwonenden f 360 en voor meerpersoonshuishoudens f 427. Kwijtschelding is mogelijk onder dezelfde voorwaarden als bij de verontreinigingsheffing (zie aldaar). De gemeente hanteert echter de 100%-norm.

ROTTERDAMPAS

De Rotterdampas is een algemene reductiepas die door elke inwoner kan worden aangeschaft. De kortingen hebben betrekking op voorzieningen op het gebied van sport, educatie, vorming en recreatie. De normale prijs voor een Rotterdampas is f 120. Alleenstaanden met een netto maandinkomen tot f 1650, alleenstaande ouders met een inkomen tot f 2100 en paren met een inkomen tot f 2300 kunnen de pas voor f 10 aanschaffen. Zij krijgen dus f 110 subsidie.

²⁰ We gaan hier uit van twee kostenposten: de nominale ziekenfondspremie (f 31,95 per volwassene) 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.A. Allers en F.J. Sijtsma, *Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid*, Den Haag: VNG-uitgeverij, 1997, blz. 57-65.

²² De gemiddelde woningwaarde in de gemeente Vlaardingen bedroeg in 1997 f 136.00 (bron: CBS). We gaan ervan uit dat huishoudens met een laag inkomen iets goedkoper wonen.

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. Is het inkomen hoger dan wordt de eerste f 1800 extra op jaarbasis buiten beschouwing gelaten. Van het inkomen dat hierboven ligt wordt het verschil tussen de maximale huursubsidie (gegeven de huur) en de feitelijke (van het inkomen afhankelijke) huursubsidie afgetrokken. Van het overige wordt 35% als eigen bijdrage gerekend.

Van 1/1/99 tot 13/9/99 werd f 910.000 uitgekeerd aan periodieke (f 272.000) en incidentele (f 638.000) bijzondere bijstand. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgekeerde bedragen per ontvangend huishouden. Het is mogelijk zowel incidentele als periodieke bijzondere bijstand te ontvangen. Hoe groot de overlap is, is niet bekend. Op basis van de gemiddelde bedragen in de tabel en de totale uitgekeerde bedragen is af te leiden dat het aantal ontvangers van periodieke bijzondere bijstand ongeveer 1000 bedraagt, en dat van incidentele bijzondere bijstand iets meer. Het totale aantal minimumhuishoudens ligt iets boven de 3000 (tabel 1). We berekenen de armoedeval voor twee situaties: huishoudens die geen bijzondere bijstand ontvangen en huishoudens die zowel incidentele als periodieke bijzondere bijstand ontvangen.

Tabel 2 Gemiddelde bedragen bijzondere bijstand per ontvanger, 1999 (gulden).

	Periodiek	Incidenteel
Alleenstaande	340	840
Alleenstaande ouder	580	660
(Echt)paar	340	660
Anders	380	230

Extrapolatie op basis van verstrekte bedragen tot 13 september.

REDUCTIEFONDS

Een vergoeding uit het reductiefonds is mogelijk voor kosten van bepaalde sportieve, sociale of creatieve bezigheden. Deze vergoeding bedraagt maximaal f 150 per jaar per gezinslid. Ouders met kinderen die basis- of voortgezet onderwijs volgen kunnen een tegemoetkoming krijgen in de studiekosten van f 200 per kind per jaar. Als een inkomen boven bijstandsniveau wordt genoten, wordt een draagkrachtberekening toegepast die gelijk is aan die voor de bijzondere bijstand.

SUBSIDIE KINDEROPVANG ALLEENSTAANDE OUDERS

Om de uitstroom te bevorderen kunnen alleenstaande bijstandsontvangers gratis gebruik maken van kinderopvang als zij een opleiding gaan doen of een baan aanvaarden. Er geldt wel een inkomenstoets: het recht op gratis kinderopvang

vervalt bij een inkomen vanaf 130% van het minimum. In de bijlage van dit rapport is te zien welke gevolgen dit heeft.

WOONKOSTENTOESLAG

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

4. Kwantificering armoedeval

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 580
Nominale premie ZFW	f 31,95 (Zorgverzekeraar DSW)
WVO-heffing meerpersoonshuishouden	f 280 (Delfland)
Ingezetenenheffing	f 46 (Delfland)
Woningwaarde	f 100.000
Afvalstoffenheffing éénpersoons	f 360
Afvalstoffenheffing meerpersoons	f 427
OZB-tarief gebruiker	f 9,74
Subsidie Rotterdam	f 110
Kinderen (waar van toepassing)	twee
Reductiefonds	f 150 per persoon plus f 200 per kind (schoolfonds)
Kwijtscheldingsnormen	Gemeente 100%, waterschap 90%
Bijzondere bijstand (waar van toepassing)	Alleenstaanden f 1175, alleenstaande ouders f 1234 en (echt)paren f 1007.

WERK AANVAARDEN

Tabel 4 geeft voor verschillende huishoudensvormen een overzicht van de inkomensgevolgen van het accepteren van een baan vanuit een uitkeringssituatie op minimumniveau. De invloed van gemeentelijke regelingen is hier nog niet meegenomen.

Een alleenstaande met een uitkering van 70% van de bijstandsnorm gaat er op jaarbasis f 4996 op vooruit door een voltijd baan tegen het minimumloon te accepteren. Dit is een verbetering van 28%. Voor een alleenstaande ouder met een uitkering van 90% van de bijstandsnorm hangt het af van de leeftijd van het jongste kind: is deze nog geen 12 dan geldt namelijk tariefgroep 5, met een hogere belastingvrije som. Gaan werken tegen het minimumloon levert in dit geval 21% meer nettoloon op. Alleenstaande ouders zonder kinderen onder de 12 zitten in tariefgroep 4, en kunnen er 10% op vooruitgaan door een baan op

Tabel 4 Inkomensgevolgen van werkaanvaarding: zonder gemeentelijke regelingen

	RIJKSREGELINGEN						RIJK EN WATERSCHAP					
	Netto inkomen	Toename	Toename in %	Huursubsidie	Totaal Rijk	Toename	Toename in %	Kwijtschelding wvo	Kwijtschelding Ingezetenen-heffing	Totaal inc waterschap	Toename	Toename in %
Alleenstaande												
Bijstandsnorm	17783			2820	20603			0	0	20603		
Baan minimum	22778	4996	28	732	23510	2908	14	0	0	23510	2908	14
Baan 110% minimum	24423	6640	37	0	24423	3820	19	0	0	24423	3820	19
Baan 130% minimum	27712	9929	56	0	27712	7109	35	0	0	27712	7109	35
Paar zonder kinderen												
Bijstandsnorm	25404			2868	28272			0	0	28272		
Baan minimum	25845	441	2	2868	28713	441	2	0	0	28713	441	2
Baan 110% minimum	27528	2124	8	2292	29820	1548	5	0	0	29820	1548	5
Baan 130% minimum	30817	5413	21	252	31069	2797	10	0	0	31069	2797	10
Paar met kinderen												
Bijstandsnorm	25404			3252	28656			0	0	28656		
Baan minimum	25845	441	2	3252	29097	441	2	0	0	29097	441	2
Baan 110% minimum	27528	2124	8	2676	30204	1548	5	0	0	30204	1548	5
Baan 130% minimum	30817	5413	21	636	31543	2797	10	0	0	31543	2797	10
Eenoudergezin 2k, T4												
Bijstandsnorm	22864			3204	26068			0	0	26068		
Baan minimum	25246	2382	10	3204	28450	2382	9	0	0	28450	2382	9
Baan 110% minimum	26907	4043	18	2628	29535	3467	13	0	0	29535	3467	13
Baan 130% minimum	30196	7332	32	588	30784	4716	18	0	0	30784	4716	18
Eenoudergezin 2k, T5												
Bijstandsnorm	22864			3204	26068			0	0	26068		
Baan minimum	27643	4779	21	3204	30847	4779	18	0	0	30847	4779	18
Baan 110% minimum	29326	6462	28	2628	31954	5886	23	0	0	31954	5886	23
Baan 130% minimum	32679	9816	43	588	33267	7200	28	0	0	33267	7200	28

2k: twee kinderen

T4: tariefgroep 4: alleenstaande ouder zonder kinderen onder de 12

T5: tariefgroep 5: alleenstaande ouder met kinderen onder de 12

minimumloonniveau te accepteren. Een echtpaar waarvan één van beiden voor het minimumloon gaat werken gaat er slechts 2% op vooruit. Dat een (echt)paar er ook op vooruitgaat als één van beiden tegen het minimumloon gaat werken komt door de afwijkende fiscale behandeling van loon en uitkering (aftrek verwervingskosten). Door een baan te vinden die beter betaald is uiteraard een grotere netto inkomensverbetering mogelijk. Zo levert de acceptatie van een baan met een beloning van 30% boven het minimumloon een alleenstaande bijstandsontvanger een netto verbetering op van 56%. Voor paren is dit 21% en voor alleenstaande ouders 32% of 43% (tariefgroep 5).

INKOMENSAFHANKELIJKE REGELINGEN

Een hoger inkomen kan echter ten koste gaan van de ontvangen *huursubsidie*. De alleenstaande bijstandsontvanger uit de tabel gaat er na huursubsidie niet 28% op vooruit door tegen het minimumloon te gaan werken, maar slechts 14%. Een paar waarvan een van beiden een baan vindt tegen 130% van het minimumloon gaat er maar 10% op vooruit als rekening wordt gehouden met de lagere huursubsidie. De laatste kolommen van tabel 4 laten zien dat de *kwijtscheldingsregeling van het waterschap Delfland* nauwelijks bijdraagt aan de armoedeval, omdat als gevolg van de (strengere) 90%-norm huishoudens met een inkomen op het minimum slechts voor kwijtschelding in aanmerking komen als zij uitzonderlijk hoge vaste lasten hebben.

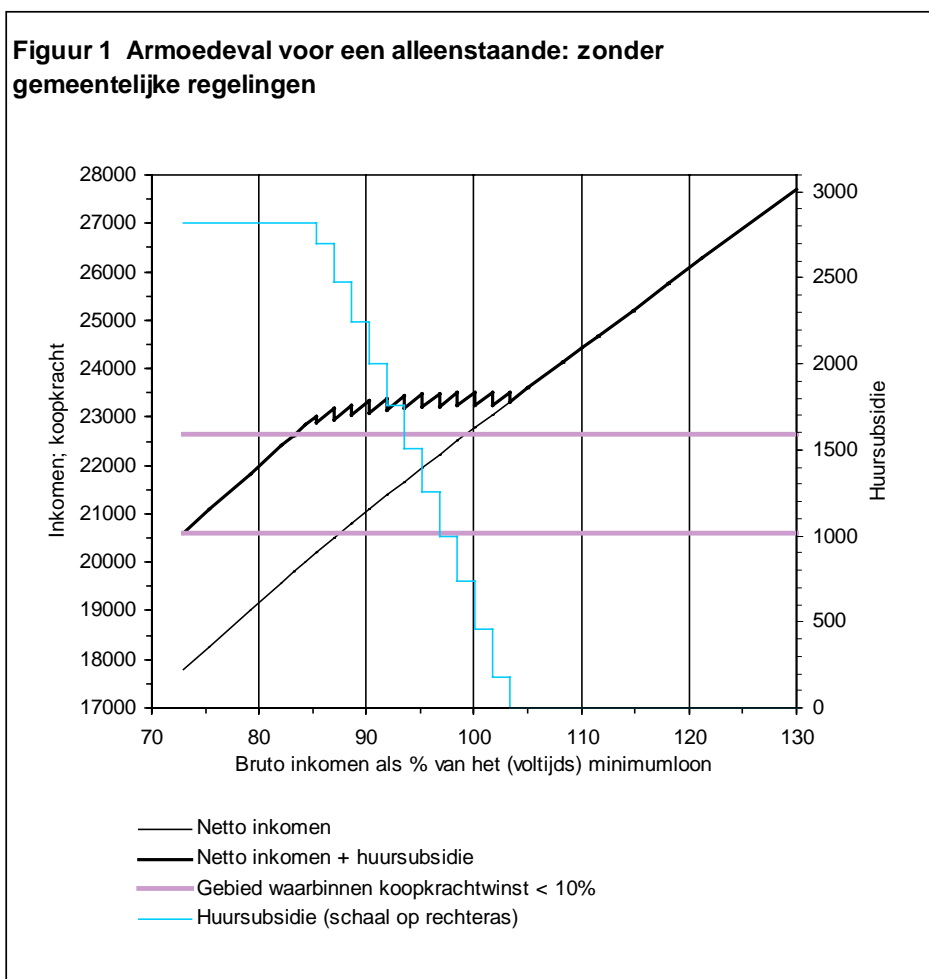
Uitgaande van de veronderstelling dat er een netto inkomensverbetering van ten minste 10% voor nodig is om uitkeringsontvangers te bewegen een betaalde baan te accepteren (zie hoofdstuk 2) kunnen we concluderen dat (echt)paren in de bijstand stevig klem zitten in de armoedeval. Pas een baan die zo'n 30% boven het minimumloon betaald levert netto 10% extra inkomen op. Voor alleenstaanden en alleenstaande ouders is de financiële prikkel om werk te aanvaarden duidelijk groter. Dit komt doordat zij een lagere bijstandsuitkering ontvangen, terwijl het minimumloon niet afhangt van de huishoudensomvang.

UITWERKING VOOR EEN EENPERSOONSHUISHOUDEN

Om meer inzicht te krijgen in de armoedeval voor een éénpersoonshuishouden (de grootste groep onder de minimumhuishoudens) is een en ander in figuur 1 in beeld gebracht. Deze figuur geeft bij elk inkomensniveau de bijbehorende 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 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

Figuur 1 Armoedeval voor een alleenstaande: zonder gemeentelijke regelingen



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*. 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 30.000. De huursubsidie is bij dat inkomensniveau praktisch geheel afgebouwd.²³ 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 83% van het minimumloon. Duidelijk is te zien dat het besteedbare inkomen vervolgens – afgezien van een zaagtandprofiel – nauwelijks toeneemt

²³ Bij een huur van f 580, het gemiddelde in Vlaardingen voor alleenstaanden uit de laagste inkomenscategorie van de huursubsidie.

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 afgebouwd. Dit is hier het geval bij een inkomen van 103% van het minimumloon bij fulltime werk. Daarna neemt de koopkracht wel toe met het bruto inkomen.

Met gemeentelijke regelingen

PER REGELING

Tabel 5 geeft een beeld van de invloed van gemeentelijke regelingen op de netto inkomensverbetering die behaald wordt met het accepteren van een betaalde baan. Alleenstaanden met of zonder kinderen raken hun recht op *kwijtschelding* kwijt zodra ze gaan werken. In ons rekenvoorbeeld kost ze dit f 555 (alleenwonenden) of f 622 (meerpersoonshuishoudens) op jaarbasis. Paren houden recht op kwijtschelding als ze tegen het minimumloon gaan werken, maar bij een hoger inkomen komt hier al snel een eind aan. Iets soortgelijks geldt voor de subsidie op de aanschaf van een *Rotterdampas* (f 110).

De *bijzondere bijstand* is voor velen de meest aantrekkelijke gemeentelijke inkomensondersteunende regeling. Omdat het nogal verschil maakt of een huishouden wel of niet bijzondere bijstand ontvangt zijn twee varianten doorgerekend: één waarin per huishoudentype het gemiddelde verstrekte bedrag aan bijzondere bijstand is gehanteerd (tabellen 5 en 6)²⁴ en één zonder bijzondere bijstand (tabel 7). Doordat bij de berekening van de draagkracht rekening wordt gehouden met verlies aan huursubsidie,²⁵ verliezen alleenstaanden die gaan werken niet meteen hun recht op bijzondere bijstand (tabel 5). Bij een inkomen boven het minimumloon kunnen zij nog wel van de bijzondere bijstand gebruik maken, maar moeten ze als snel een eigen bijdrage betalen. Verdienen ze 30% meer dan het minimumloon, dan is hun recht doorgaans geheel vervallen. Paren zijn naar verhouding beter af: bij een loon van 130% van het minimum is hun eigen bijdrage nog zeer beperkt.

Voor het *reductiefonds* geldt iets soortgelijks. De draagkracht wordt daar op dezelfde wijze berekend als bij de bijzondere bijstand.

²⁴ Respectievelijk f 1175 voor alleenstaanden, f 1234 voor alleenstaande ouders en f 1007 voor (echt)paren (zie hoofdstuk 3).

²⁵ Hetzelfde geldt voor eventuele andere bijzondere kosten, waarvoor bijstand zou zijn verleend als een inkomen op bijstandsniveau zou worden genoten (bijvoorbeeld eigen bijdrage ziektekosten of studiefinanciering). Kosten waarvoor een vergoeding uit het reductiefonds mogelijk is vallen hier niet onder.

**Tabel 5 Inkomensgevolgen van werkaanvaarding: met gemeentelijke regelingen
Variant 1: met bijzondere bijstand**

	Netto zonder Gemeente	Kwijtschelding	Reductiefonds	Bijzondere Bijstand	Rotterdam pas	Totaal gemeente	Totaal generaal	Toename	Toename in %
Alleenstaande									
Bijstandsnorm	20603	555	150	1175	110	1990	22593		
Baan minimum	23510	0	0	787	0	787	24298	1705	8
Baan 110% minimum	24423	0	0	468	0	468	24891	2298	10
Baan 130% minimum	27712	0	0	0	0	0	27712	5119	23
Paar zonder kinderen									
Bijstandsnorm	28272	622	300	1007	110	2039	30311		
Baan minimum	28713	622	300	1007	110	2039	30752	441	1
Baan 110% minimum	29820	196	300	1007	110	1613	31433	1122	4
Baan 130% minimum	31069	0	0	658	0	658	31727	1416	5
Paar met kinderen									
Bijstandsnorm	28656	622	1000	1007	110	2739	31395		
Baan minimum	29097	622	1000	1007	110	2739	31836	441	1
Baan 110% minimum	30204	196	1000	1007	110	2313	32517	1122	4
Baan 130% minimum	31453	0	651	658	0	1309	32762	1367	4
Eenoudergezin 2k T4									
Bijstandsnorm	26068	622	850	1234	110	2816	28884		
Baan minimum	28450	0	646	1030	0	1676	30126	1243	4
Baan 110% minimum	29535	0	267	651	0	917	30452	1568	5
Baan 130% minimum	30784	0	0	213	0	213	30997	2113	7
Eenoudergezin 2k T5									
Bijstandsnorm	26068	622	850	1234	110	2816	28884		
Baan minimum	30847	0	0	191	0	191	31038	2154	7
Baan 110% minimum	31954	0	0	0	0	0	31954	3070	11
Baan 130% minimum	33267	0	0	0	0	0	33267	4384	15

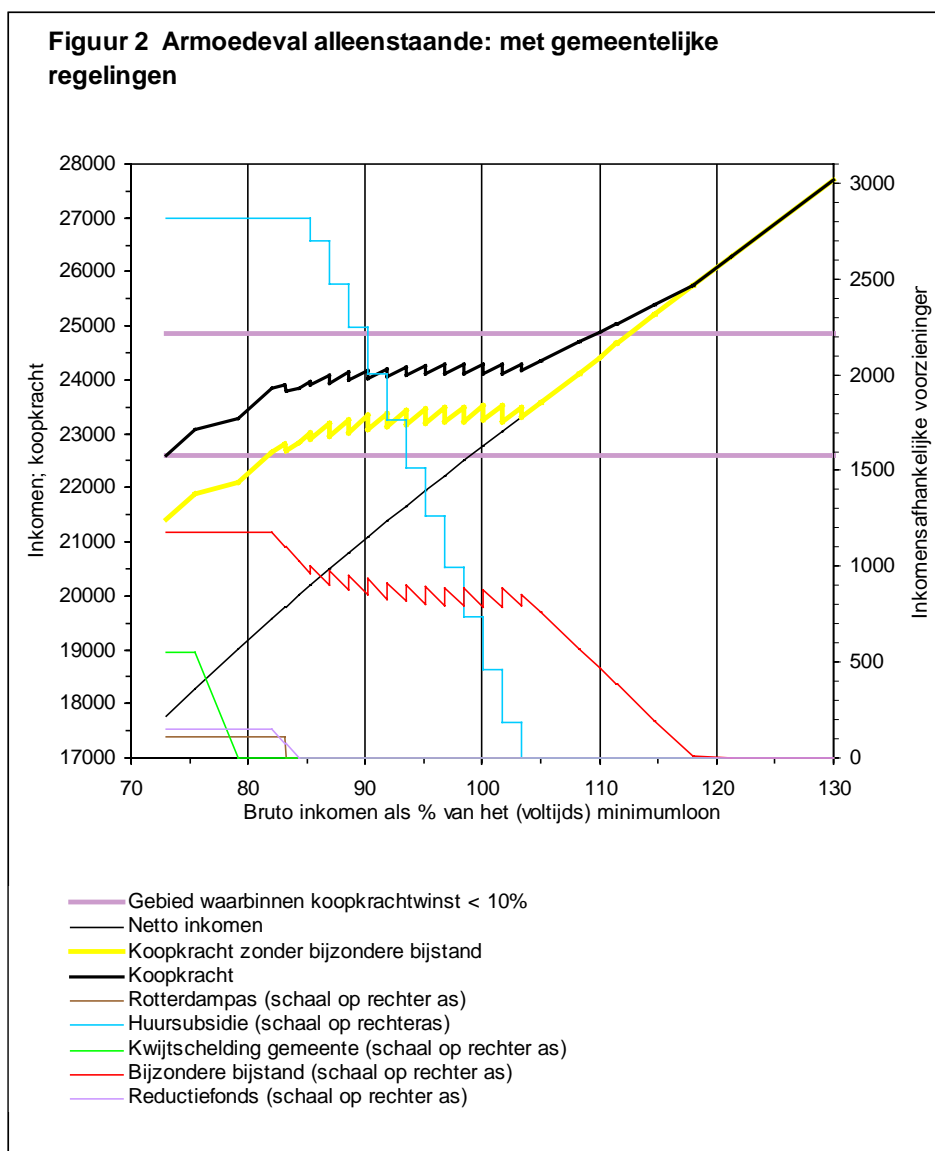
2k: twee kinderen

T4: tariefgroep 4: alleenstaande ouder zonder kinderen onder de 12

T5: tariefgroep 5: alleenstaande ouder met kinderen onder de 12

PER HUISHOUDENTYPE

De *alleenstaande* uit ons rekenvoorbeeld verliest door tegen het minimumloon te gaan werken nagenoeg 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 *kwijtschelding* vervalt het eerst. Bij een inkomen van meer dan 75% van het minimumloon is er geen recht meer op volledige kwijtschelding, terwijl bij een inkomen van 79% ook geen gedeeltelijke kwijtschelding meer wordt verleend (groene lijn). Bij een inkomen boven 82% van het minimumloon begint het bedrag aan *bijzondere bijstand* (rode lijn) en *reductiefonds* (paars) te verminderen. De draagkracht is inmiddels zo hoog dat een eigen bijdrage wordt



verlangd. Bedraagt het inkomen 83% van het minimumloon dan vervalt ook de korting op de Rotterdampas (bruin, linksonder in de figuur). Vanaf 85% van het minimumloon daalt de huursubsidie (trapvormige, blauwe lijn). Doordat de eigen bijdrage voor de bijzondere bijstand hiermee rekening houdt vertoont de bijzondere bijstand-lijn vanaf dit punt een zaagtandverloop.

Uitgangspunt is nu het meest linkse punt op de dikke zwarte lijn. Dit geeft de koopkracht aan van een bijstandsontvanger, inclusief gemeentelijke regelingen. We gaan er van uit dat er bijzondere bijstand wordt ontvangen. Gaan werken tegen het minimumloon levert netto nu niet 14 procent meer op, zoals zonder gemeentelijke regelingen, maar slechts 8% extra. Dit ligt nog binnen de 10%-zone (dikke paarse lijnen). Van het extra netto inkomen van f 4996 per jaar wordt 42% afgeroomd door het verminderde recht op huursubsidie, en 24% door het verlies van gemeentelijke inkomensondersteuning (tabel 6). Slechts 34% van de f 5062 resteert als netto inkomensverbetering: f 1705.

Pas bij een inkomen van 110% 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. Werken tegen 130% van het minimumloon levert 23% extra koopkracht op. Voor alleenstaanden die geen bijzondere bijstand ontvangen loont werken meer (gele lijn); zij hebben immers minder te verliezen. Een baan op minimumloonniveau brengt netto 10% meer in het laatje; een baan tegen 110% van het minimumloon 14% en een baan tegen 130% van het minimum 29%. (tabel 7).

Voor *alleenstaande ouders zonder kinderen onder de 12* (tariefgroep 4) is het perspectief evenmin aantrekkelijk. Voor wie bijzondere bijstand ontvangt levert een baan tegen minimumloon 4% meer koopkracht op. Zoals tabel 6 laat zien gaat van de netto inkomensstijging van f 2382 48% naar de gemeente (geen kwijtschelding of goedkoop Rotterdampas meer, eigen bijdrage voor de bijzondere bijstand en het reductiefonds). Een baan met een inkomen van 10% boven het minimumloon betekent een koopkrachtverbetering van 5% (47% van de inkomensstijging wordt afgeroomd door de gemeente) en een baan tegen 130% van het minimum een verbetering van 7% (35% wordt door de gemeente afgeroomd). Zonder bijzondere bijstand loont werken meer: respectievelijk 5, 8 en 11% bij een baan tegen 100, 110 en 130% van het minimumloon (tabel 7).

Tabel 6 Waar blijft de netto inkomensverbetering na aanvaarding van een baan?
Variant 1: met bijzondere bijstand

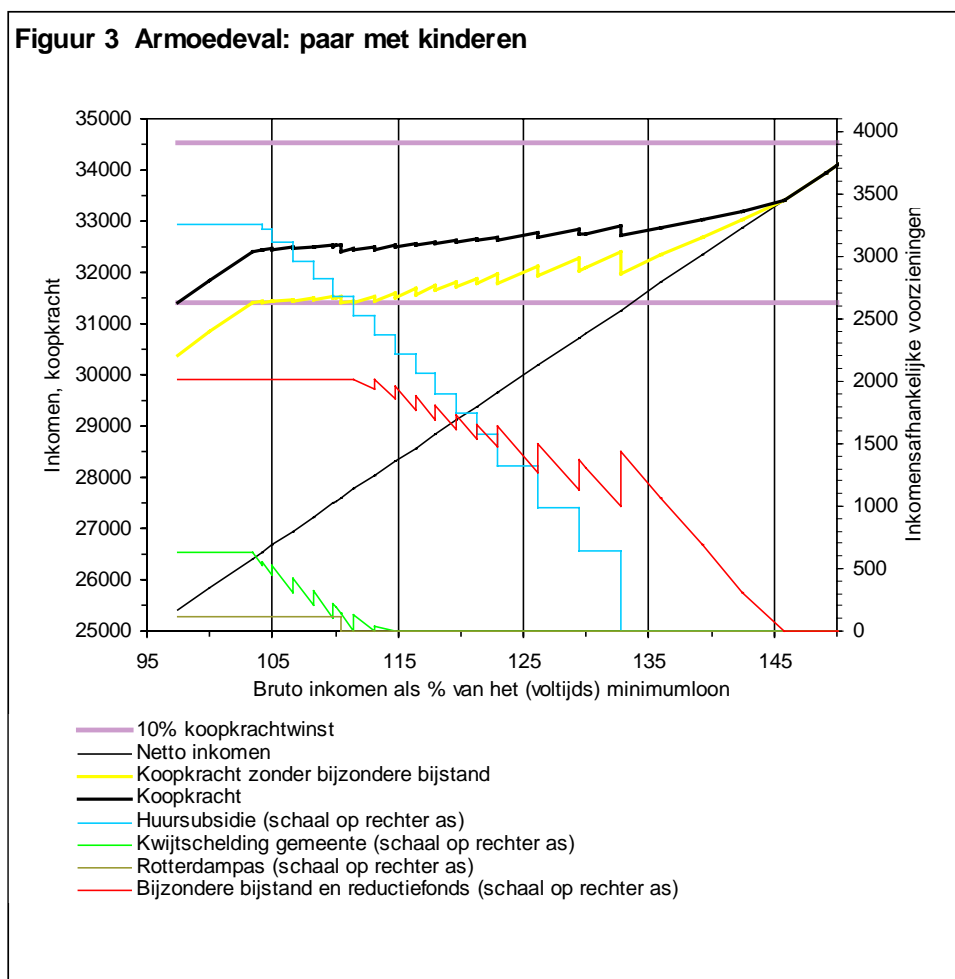
	Extra netto inkomen	% AFGEROOMD DOOR:			RESTEERT:	
		Huur- subsidie	Waterschap	Gemeente	%	Gld
Alleenstaande						
Bijstandsnorm						
Baan minimum	4996	42	0	24	34	1705
Baan 110% minimum	6640	42	0	23	35	2298
Baan 130% minimum	9929	28	0	20	52	5119
Paar zonder kinderen						
Bijstandsnorm						
Baan minimum	441	0	0	0	100	441
Baan 110% minimum	2124	27	0	20	53	1122
Baan 130% minimum	5413	48	0	26	26	1416
Paar met kinderen						
Bijstandsnorm						
Baan minimum	441	0	0	0	100	441
Baan 110% minimum	2124	27	0	20	53	1122
Baan 130% minimum	5413	48	0	26	25	1367
Eenoudergezin 2k T4						
Bijstandsnorm						
Baan minimum	2382	0	0	48	52	1243
Baan 110% minimum	4043	14		47	39	1568
Baan 130% minimum	7332	36	0	35	29	2113
Eenoudergezin 2k T5						
Bijstandsnorm						
Baan minimum	4779	0	0	55	45	2154
Baan 110% minimum	6462	9	0	44	48	3070
Baan 130% minimum	9816	27	0	29	45	4384

2k: twee kinderen

T4: tariefgroep 4: alleenstaande ouder zonder kinderen onder de 12

T5: tariefgroep 5: alleenstaande ouder met kinderen onder de 12

Figuur 3 Armoedeval: paar met kinderen



Voor *alleenstaande ouders met kinderen onder de 12* (tariefgroep 5) loont werken wat meer. Een baan tegen 100, 110 respectievelijk 130% van het minimumloon levert uiteindelijk een koopkrachtverbetering op van 7, 11 en 15% (tabel 5). Zonder bijzondere bijstand is de koopkrachtverbetering zelfs 12, 16 respectievelijk 20% (tabel 7).

Paren in de bijstand hadden zonder gemeentelijke regelingen al de kleinste prikkel om te gaan werken. Dat wordt nog erger als de gemeente wel in de analyse wordt betrokken. Dit is goed te zien in figuur 3. Vooral de bijzondere bijstand en het reductiefonds spelen hierbij een rol.²⁶ Zelfs werken tegen een loon dat 30% boven het minimum ligt levert uiteindelijk maar 4 of 5% méér op. Bij een baan op minimumniveau is dit 1%. Voor een koopkrachtwinst van 10% is een loon van maar liefst 153% van het minimumloon nodig; dit punt valt net buiten figuur 3.

²⁶ Deze zijn in de figuur samengenomen omdat de afzonderlijke lijnen niet zichtbaar zouden zijn. Dat komt doordat in dit voorbeeld de bedragen voor deze regelingen vrijwel gelijk zijn (zie ook tabel 2).

Het maakt financieel bovendien nauwelijks uit of men werkt voor 105 of 135% van het minimumloon: de koopkracht blijft in dit traject vrijwel gelijk (figuur 3). Dit moedigt deeltijdwerkers niet aan meer uren te gaan werken: ook een aspect van de armoedeval.

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 (*echt*)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 een loon van 146% van het minimumloon nodig voor 10% koopkrachtwinst. *Alleenstaanden* kunnen wel aan de uitkering ontsnappen als ze een baan vinden die ten minste 10% boven het (voltijds) minimumloon betaalt (zonder bijzondere bijstand is een loon op minimumniveau genoeg). Voor *alleenstaande ouders met kinderen onder de 12* (tariefgroep 5) loont werken bij een baan van bijna 110% van het minimumloon (zonder bijzondere bijstand: 100% van het minimumloon); met oudere kinderen zelfs niet bij een loon van ruim 30% boven het minimum (zonder bijzondere bijstand wel).

UITSTROOMPREMIE

Bijstandsontvangers die voor ten minste zes maanden gaan werken en geen beroep meer doen op een uitkering komen in Vlaardingen in aanmerking voor een eenmalige uitstroompremie van f 1776.²⁷ Dit is in verhouding tot het uitkeringsniveau een aanzienlijk bedrag: 10% voor een alleenstaande, en respectievelijk 8 en 7% voor een éénuoudergezin en een paar. Hoe groot de invloed is van een dergelijke premie op de uitstroomkans hangt af van de mate waarin uitkeringsontvangers naar de toekomst kijken. Voor wie alleen naar de korte termijn kijkt maakt een forse premie de stap naar werk ongetwijfeld aantrekkelijker. Voor wie zich bedenkt dat de premie eenmalig is, en het verlies aan rechten op inkomensafhankelijke voorzieningen permanent, geldt dit in mindere mate.

²⁷ Met ingang van 2000 f 1000 na drie maanden werken.

**Tabel 7 Inkomensgevolgen van werkaanvaarding: met gemeentelijke regelingen.
Variant 2: zonder bijzondere bijstand**

	Totaal gemeente	Totaal generaal	Toename	<i>Toename in %</i>	Extra netto inkomen	% AFGEROOMD DOOR:			RESTEERT:	
						Huur- subsidie	Waterschap	Gemeente	%	Gld
Alleenstaande										
Bijstandsnorm	815	21418								
Baan minimum	0	23510	2093	10	4996	42	0	16	42	2093
Baan 110% minimum	0	24423	3005	14	6640	42	0	12	45	3005
Baan 130% minimum	0	27712	6294	29	9929	28	0	8	63	6294
Paar zonder kinderen										
Bijstandsnorm	1032	29304								
Baan minimum	1032	29745	441	2	441	0	0	0	100	441
Baan 110% minimum	606	30426	1122	4	2124	27	0	20	53	1122
Baan 130% minimum	0	31069	1765	6	5413	48	0	19	33	1765
Paar met kinderen										
Bijstandsnorm	1732	30388								
Baan minimum	1732	30829	441	1	441	0	0	0	100	441
Baan 110% minimum	1306	31510	1122	4	2124	27	0	20	53	1122
Baan 130% minimum	651	32104	1716	6	5413	48	0	20	32	1716
Eenoudergezin 2k T4										
Bijstandsnorm	1582	27650								
Baan minimum	646	29096	1447	5	2382	0	0	39	61	1447
Baan 110% minimum	267	29801	2152	8	4043	14	0	33	53	2152
Baan 130% minimum	0	30784	3134	11	7332	36	0	22	43	3134
Eenoudergezin 2k T5										
Bijstandsnorm	1582	27650								
Baan minimum	0	30847	3197	12	4779	0	0	33	67	3197
Baan 110% minimum	0	31954	4304	16	6462	9	0	24	67	4304
Baan 130% minimum	0	33267	5618	20	9816	27	0	16	57	5618

2k: twee kinderen

T4: tariefgroep 4: alleenstaande ouder zonder kinderen onder de 12

T5: tariefgroep 5: alleenstaande ouder met kinderen onder de 12

5. Gevolgen herziening belastingstelsel

Algemeen

In het Regeerakkoord is afgesproken dat het belastingstelsel in het jaar 2001 zal worden herzien.²⁸ Vermindering van de armoedeval-problematiek is een van de doelstellingen hierbij. De belastingplannen bouwen voort op de nota *Belastingen in de 21e eeuw* uit 1997.²⁹

Hoe het nieuwe stelsel er precies uit gaat zien is nog niet bekend. In het Wetsvoorstel *Belastingherziening 2001* staan twee veranderingen die relevant zijn voor de armoedeval.³⁰

Heffingskorting voor werkenden

De belastingvrije som zal worden afgeschaft. Doordat de huidige voetoverheveling daarmee verdwijnt zal het voor niet-werkende partners van werkenden financieel meer lonen om ook te gaan werken. Nu is het zo dat de belastingvrije som van de niet-werkende aan de werkende partner kan worden overgedragen, zodat het niet altijd loont om er een klein (deeltijd)baantje bij te nemen. Hierdoor kunnen paren hun inkomenssituatie gemakkelijker verbeteren. Om arbeid aantrekkelijker te maken komt er een heffingskorting voor werkenden. Het gaat om een korting van maximaal f 1535 op de belastingaanslag van werkende personen.³¹ Hier staat tegenover dat het arbeidskostenforfait wordt verlaagd van 12% naar 4% met een maximum van f 1262. Het gevolg is dat de stap van bijstand naar een baan tegen het minimumloon jaarlijks zo'n f 800 meer gaat opleveren. Laagbetaalden gaan er op vooruit doordat de huidige belastingvrije som meer waard is naarmate men in een hoger belastingtarief valt, terwijl een heffingskorting voor alle werkenden evenveel oplevert. Of f 800 voldoende is om de armoedeval-problematiek te verminderen is overigens de vraag (zie tabel 5 of figuren 2 en 3).

²⁸ Tweede Kamer, *Kabinetsformatie 1998*, vergaderjaar 1997-1998, nr. 26024 (10), bijlage 1.

²⁹ Tweede Kamer, *Belastingen in de 21e eeuw, een verkenning*, vergaderjaar 1997-1998, nr. 25810 (2).

³⁰ Wet Inkomstenbelasting 2001, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26727 (1-2).

³¹ Recht op de arbeidskorting begint bij een arbeidsinkomen van 50% van het wettelijk minimumloon, en is zo vormgegeven dat het maximum wordt bereikt bij het minimumloon.

Verlaging van de tarieven

In ruil voor een verbreding van de grondslag worden de belastingtarieven verlaagd. Bij een lager tarief blijft er netto meer over, waardoor de armoedeval een minder groot probleem wordt.

Ook hier is de precieze invulling nog ongewis. Volgens het wetsvoorstel zal de eerste schijf – ongeveer tot het niveau van het sociaal minimum – een tarief kennen van 32,9%. Het tarief voor de tweede schijf wordt dan 36,85%. Het tarief voor de eerste schijf (tot f 15.000) bedraagt nu (1999) 35,75%, dat voor de tweede schijf (tot f 33.175) 37,05%.

Samenloop met andere regelingen

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

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

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

De gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen kennen daarentegen inkomensgrenzen die op het *netto* inkomen zijn gebaseerd. Bij ongewijzigd beleid zal de netto inkomensverbetering onder het nieuwe belastingsysteem dus deels worden afgeroomd door de lagere overheden.

6. Gevolgen invoering nieuwe gemeentelijke regelingen analyseren

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 figuur 2 of 3 kan worden gezien wat de gevolgen zijn voor de armoedeval-problematiek. Hieronder laten we zien hoe dit werkt.

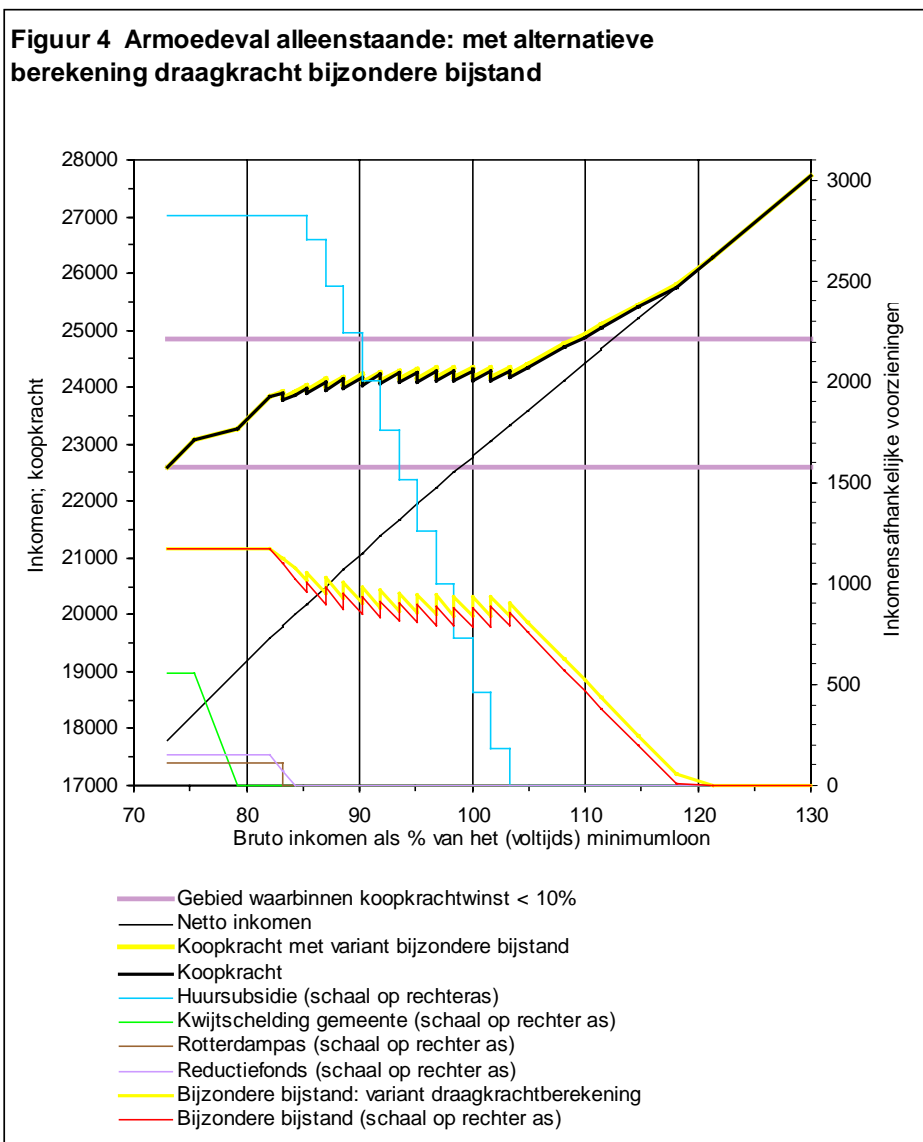
Alternatieve draagkrachtberekening bijzondere bijstand

Als voorbeeld dient een mogelijke beleidswijziging op het gebied van de bijzondere bijstand en het reductiefonds. Nu is het bij deze regelingen zo dat pas sprake is van draagkracht, en dus van een eigen bijdrage, als het netto inkomen op jaarbasis na aftrek van f 1800 en van het verschil tussen de maximale huursubsidie – gegeven de huur – en de feitelijke huursubsidie – die van het inkomen afhangt – boven de relevante bijstandsnorm uitkomt. In feite compenseert de gemeente dus deels het verlies aan huursubsidie bij een inkomensstijging.³² Het is denkbaar om op soortgelijke wijze bij de bijzondere bijstand rekening te houden met de verminderde dekking van kosten uit het reductiefonds. In de draagkrachtberekening wordt dan het verschil tussen de maximale en de feitelijke uitkering uit het reductiefonds meegenomen. Om een indruk te geven van de gevolgen voor de armoedeval zijn in figuren 4 en 5 (gebaseerd op figuren 2 en 3) voor twee huishoudentypen de effecten op de koopkracht weergegeven.

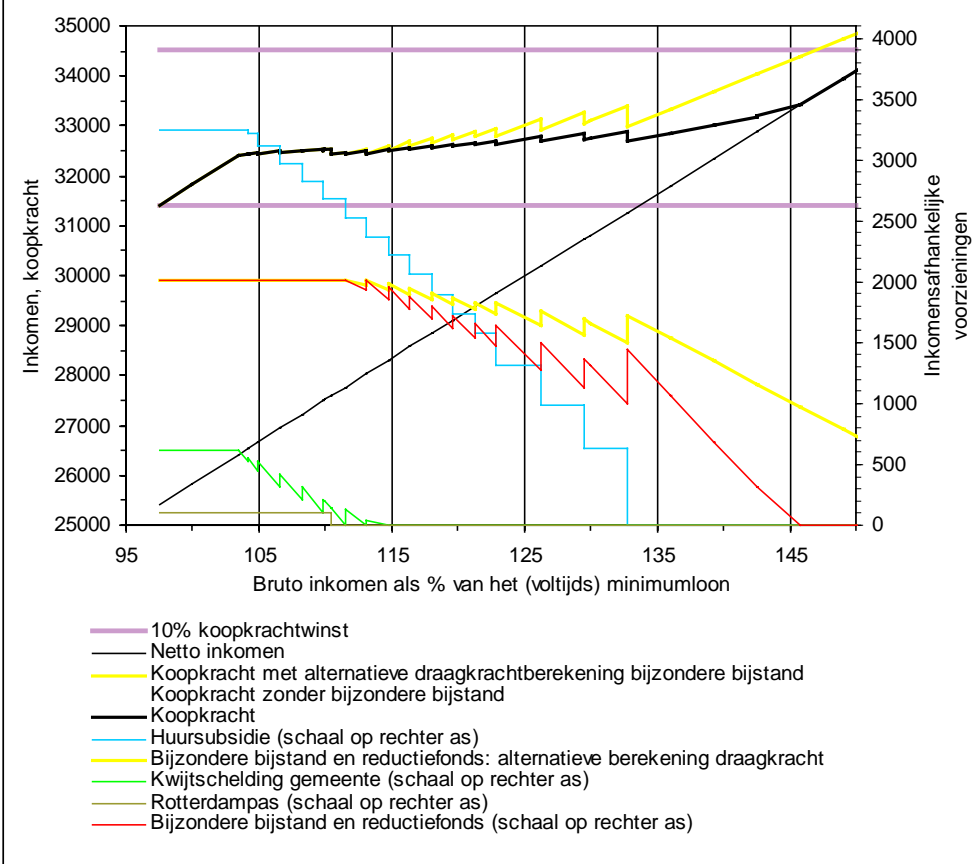
De gele lijnen hebben betrekking op de alternatieve draagkrachtberekening. Het verschil met de bestaande situatie is dat de terugval van de bijzondere bijstand kleiner is, omdat het verlies aan uitkeringen uit het reductiefonds nu in de draagkracht is verdisconteerd. Voor een alleenstaande maakt dit vrij weinig uit, omdat het reductiefonds naar verhouding weinig uitkeert (f 150). Voor een paar met kinderen (maximale uitkering reductiefonds f 1000) is het verschil aanzienlijk. Pas bij een inkomen boven 160% van het minimumloon kan in deze situatie geen beroep meer worden gedaan op de bijzondere bijstand.

³² De eigen bijdrage is 35% van de draagkracht. Wie voor bijzondere bijstand in aanmerking komt wordt dus voor 65% gecompenseerd voor verlies aan huursubsidie.

Een oplossing voor de armoedeval is hiermee echter niet gevonden. Voor alleenstaanden verandert er weinig, en voor paren (en éénundergezinnen, niet in de figuren te zien) blijft een fors bruto inkomen nodig om een uitkeringsontvanger voldoende koopkrachtwinst in het vooruitzicht te stellen om de stap naar werk te maken. De koopkracht van uitkeringsontvangers is met gemeentelijke regelingen al zo hoog dat een verbetering door middel van werk moeilijk is.



Figuur 5 Armoedeval paar met kinderen: met alternatieve berekening draagkracht bijzondere bijstand



7. Oplossingsrichtingen

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.

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. 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.
- in tijd: niet automatisch verstrekken, maar steeds weer laten aanvragen, of tijdelijk verstrekken.
- in hoeveelheid: anticumulatieregeling.
- in doelgroep: personen met arbeidsmarktperspectief uitsluiten (financieel prikkelen van hen die kunnen werken, de rest met rust laten). Dit is praktisch wellicht 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.
- 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.
- uitstroompremie. Vlaardingen kent op dit moment al een eenmalige uitstroompremie. Het is denkbaar deze meer geleidelijk in de tijd af te bouwen.
- meer inkomsten uit deeltijdwerk (tijdelijk) vrijlaten om mensen aan werk te laten wennen.

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 zodra het inkomen 130% van het minimumloon bedraagt, en wordt een inkomensafhankelijke bijdrage verlangd.

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.

8. Conclusies en aanbevelingen

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.

Alleen alleenstaande ouders met kinderen onder de 12 zitten *niet* in de armoedeval, tenminste zolang zij gebruik kunnen maken van gratis kinderopvang, een recht dat vervalt vanaf een inkomen van 30% boven het minimumloon. Op basis van enkele reële uitgangspunten kan worden berekend dat het aanvaarden van een baan tegen het minimumloon in andere gevallen financieel niet lonend is. Voor alleenstaanden met kinderen boven de 12 is al gauw een salaris van ruim 130% van het minimumloon nodig om werkaanvaarding lonend te maken. Voor (echt)paren is zelfs een baan met een loon van 30% boven het minimum financieel nauwelijks aantrekkelijk.

Hoewel de huursubsidie de grootste 'boosdoener' is, spelen ook gemeentelijke regelingen een significante rol. Niet zelden wordt 20-40% van de netto inkomensverbetering als gevolg van werkaanvaarding teniet gedaan door verlies van gemeentelijke voorzieningen. Wegens het grote financiële belang spelen vooral de bijzondere bijstand, de kwijtschelding en de bijdrage uit het reductiefonds hierin een belangrijke rol. Ook het recht op subsidie op de Rotterdam pas vervalt snel bij een inkomensverbetering, maar bij deze regeling gaat het om een kleiner bedrag.

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. Dit leidt tot het dilemma tussen het gericht helpen van die groepen die er het meest behoefte aan hebben, of het breder spreiden van de beschikbare financiële middelen. Voor zover de rijksregelgeving dit toelaat³³ kan het recht op gemeentelijke voorzieningen bij inkomensverbetering meer geleidelijk worden afgebouwd. Bij een gelijkblijvend budget voor het armoedebeleid zal dit echter ten koste gaan van de financiële positie van hen die in de uitkeringssituatie blijven steken. De gemeente staat hier voor een principiële keus: kiezen we voor het financieel dragelijk maken van de huidige situatie van uitkeringsontvangers, of mikken we op het stimuleren van de uitstroom door de armoedeval te verkleinen.

³³ Dit sluit de kwijtscheldingsregeling uit. Oprekking van de 100%-norm is vooralsnog niet aan de orde.

Bovendien is het zo dat als inkomensgrenzen worden opgeschoven, ook werkenden die nu geen recht hebben op een bepaalde voorziening daarvoor in aanmerking gaan komen. Daardoor wordt het voor hen minder lonend naar een hoger loon te streven, doordat zij die rechten dan weer verliezen.

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 figuur 2 of 3, zoals in hoofdstuk 6 is gedaan. 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.

Bijlage Armoedeval bij kosten voor kinderopvang

Wie niet in aanmerking komt voor de subsidie voor kinderopvang voor alleenstaande ouders (inkomen van 130% van het minimumloon of hoger, zie hoofdstuk 3) zal bij werkaanvaarding soms kosten moeten maken voor kinderopvang. In deze bijlage geven we een indruk van de gevolgen voor de keus al dan niet te gaan werken.

Een alleenstaande ouder zal bij werkaanvaarding niet altijd naschoolse opvang nodig hebben. Mocht dit toch nodig zijn (bijvoorbeeld voor één kind) dan is te berekenen hoeveel gaan werken financieel oplevert. Het tarief voor naschoolse opvang is inkomensafhankelijk. Bij een inkomen van 130% van het minimumloon betaalt men f 205 per maand (tariefgroep 4) of f 233 (tariefgroep 5).³⁴ Tabel 8 laat zien dat het in deze situatie geld kan kosten om 30% of meer boven het minimumloon gaan verdienen.

Subsidie voor kinderopvang voor alleenstaande ouders is dus essentieel voor het uitstroombesluit voor alleenstaande ouders.

**Tabel 8 Inkomensgevolgen van werkaanvaarding
Variant met naschoolse opvang voor 1 kind van alleenstaande ouder**

	Netto zonder gemeente	Kwijtschelding OZB	Reductiefonds	Bijzondere Bijstand	Rotterdam pas	Naschoolse Opvang	Totaal gemeente	Toename	Totaal generaal	Toename	Toename in %
Eenoudergezin 2k T4											
Bijstandsnorm	26068	622	850	1234	110	0	2816		28884		
Baan minimum	28450	0	646	1030	0	0	1676	-1140	30126	1243	4
Baan 110% minimum	29535	0	267	651	0	0	917	-1899	30452	1568	5
Baan 130% minimum	30784	0	0	213	0	-2460	-2247	-5063	28537	-347	-1
Eenoudergezin 2k T5											
Bijstandsnorm	26068	622	850	1234	110	0	2816		28884		
Baan minimum	30847	0	0	191	0	0	191	-2625	31038	2154	8
Baan 110% minimum	31954	0	0	0	0	0	0	-2816	31954	3070	11
Baan 130% minimum	33267	0	0	0	0	-2796	-2796	-5612	30471	1588	6

³⁴ Eén kind, vijf dagen per week opvang.

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.

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.

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

Gemnet: **web.coelo.gemnet.nl**

Internet: **www.coelo.nl**