

Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?

dr. M.A. Allers (COELO)
drs. J. den Heeten (SGBO)

Rapport opgesteld door COELO en SGBO in opdracht van de gemeente Leeuwarden ten behoeve van het gelijknamige symposium op 20 maart 2000 in Schouwburg De Harmonie te Leeuwarden.

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Postbus 800

9700 AV Groningen

www.coelo.nl

web.coelo.gemnet.nl

SGBO

Onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

www.sgbo.gemnet.nl

web.sgbo.gemnet.nl

© COELO/SGBO 2000

ISBN 90 76276 08 0

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoudsopgave

0. Voorwoord 4

1. Inleiding 5

2. De armoedeval 8

- 2.1. Wat is de armoedeval? 8
- 2.2. Wie zitten er in de armoedeval? 8
- 2.3. Reserveringsloon 11
- 2.4. De onderkant van de arbeidsmarkt 12
- 2.5. Inkomensafhankelijke regelingen 13
- 2.6. Cumulatie van regelingen 18
- 2.7. Belastingherziening 2001 28
- 2.8. Samenvatting en conclusie 29

3. Op zoek naar oplossingsrichtingen 30

- 3.1. Eerder voorgestelde oplossingen 30
- 3.2. Bestaand armoedevalbeleid bij gemeenten 36
- 3.3. Ideeën van deskundigen 38
- 3.4. Nader uit te werken ideeën 42

4. Werk laten lonen 44

- 4.1. Inleiding 44
- 4.2. Het verhogen van de inkomensgrens 44
- 4.3. Rechten meer geleidelijk afbouwen 46
- 4.4. Alternatief voor inkomensstoets 47
- 4.5. Afschaffen of beperken van inkomensafhankelijke regelingen 48
- 4.6. Arbeidskorting of EITC 50
- 4.7. Koopkrachtgarantie of uitstroompremie 51
- 4.8. Aanpassen huursubsidie 52
- 4.9. Samenvatting en conclusie 53

5. Niet-financiële oplossingsrichtingen 55

- 5.1. Inleiding 55
- 5.2. Beperken doelgroep 55
- 5.3. Motivatie 58
- 5.4. Een individuele benadering 60
- 5.5. Subsidiëren voorzieningen 64
- 5.6. Tegengaan scheefwonen 68
- 5.7. Voorkomen extra kosten van een ziektekostenverzekering 71
- 5.8. Slot 72

6. Samenvatting en conclusies 74

- 6.1. Onderzoek 74
- 6.2. Het probleem 74
- 6.3. Mogelijkheden om werk meer te laten lonen 75
- 6.4. Andere mogelijkheden om de armoedeval te bestrijden 76
- 6.5. Conclusies 77

Literatuur 81

Bijlage: lijst van geraadpleegde experts 83

0. Voorwoord

Dit onderzoek is in opdracht van de gemeente Leeuwarden uitgevoerd door COELO en SGBO. De resultaten worden gepresenteerd op de conferentie *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, op 20 maart 2000 in Leeuwarden.

De hoofdstukken 1, 2, en 4 en §3.2 zijn het werk van COELO, de hoofdstukken 3 (exclusief §3.2) en 5 zijn geschreven door SGBO. Hoofdstuk 6 is een gemeenschappelijk product. Het COELO-gedeelte van dit rapport komt voor rekening van Maarten Allers. Aan het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit deel is hiernaast bijgedragen door Sandra Schrantee en Michiel ten Hoopen. Job den Heeten is verantwoordelijk voor de onderdelen van SGBO. Daarnaast leverden Josée Driessen en Martijn Schut schriftelijke bijdragen. Layout en eindredactie waren in handen van COELO.

Wij danken de deskundigen die bijdragen hebben geleverd aan het opsporen van oplossingsrichtingen (zie bijlage). Verder is dank verschuldigd aan Henk van Andel, Koen Caminada, Freeke Mulder en Cees Sterks voor het kritisch doorlezen en van commentaar voorzien van (delen van) eerdere versies van dit rapport.

Vanuit de opdrachtgever is het onderzoek begeleid door Gina Frans en Oebele Herder. Zij hebben door hun discussiebijdragen en hun commentaar op een eerdere versie van dit rapport een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit werk.

De eindverantwoordelijkheid voor inhoud en onverhoopte onvolkomenheden van dit rapport ligt bij de auteurs.

1. Inleiding

HET PROBLEEM

Wie vanuit een uitkeringssituatie een betaalde baan aanvaardt ziet zijn inkomen doorgaans stijgen. Dit kan tot gevolg hebben dat men niet meer (of nog slechts in beperkte mate) in aanmerking komt voor inkomensondersteunende voorzieningen. Het gaat hierbij om landelijke voorzieningen als huursubsidie, maar ook om het gemeentelijke armoedebeleid. Door de inkomensstoets die aan dergelijke regelingen is verbonden, verliezen uitkeringsontvangers die gaan werken al snel hun rechten op dit terrein. Dit verkleint de koopkrachttoename door werkaanvaarding, en maakt de keus voor werk minder aantrekkelijk. Dit probleem staat bekend als de armoedeval. Ook wie al werkt kan er door het dreigende verlies aan rechten op inkomensafhankelijke regelingen van worden weerhouden naar een hoger inkomen te streven, bijvoorbeeld door meer uren te gaan werken.

De armoedeval staat al enkele jaren in de belangstelling. Zo verscheen in 1986 het rapport van de interdepartementale commissie inkomensprijzen, waarin wordt geconcludeerd dat de marginale druk van inkomensafhankelijke regelingen hoog is. In 1997 rapporteerde de interdepartementale commissie Derksen over deze problematiek.¹ Conclusie was dat de nadelen van inkomensafhankelijke regelingen de voordelen overheersen, en dat meer nadruk op generiek beleid gewenst is. Ook op het internationale vlak staan inkomensafhankelijke regelingen ter discussie.²

Het uitstroombesluit heeft beleidsmatig een hoge prioriteit, zowel op rijksniveau als bij gemeenten. Door de aangetrokken economie is de werkloosheid sterk gedaald; het aantal uitkeringsontvangers blijft echter hoog. Voor een belangrijk deel ligt dit aan het verschil tussen de capaciteiten van uitkeringsontvangers en de vraag van werkgevers. Daarnaast is het zo dat het aanvaarden van werk niet voor alle uitkeringsontvangers financieel aantrekkelijk is. In het Regeerakkoord van het tweede Paarse kabinet is afgesproken hier verbetering in te brengen. Vermindering van de armoedeval-problematiek is ook een van de doelstellingen van de herziening van het belastingstelsel in het jaar 2001. In de zomer van 1999 is de interdepartementale Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR) ingesteld, die met aanbevelingen moet komen die leiden tot een vermindering van de armoedeval als gevolg van inkomensafhankelijke regelingen. Het gaat hierbij zowel om regelingen die vallen onder verantwoordelijkheid van het rijk als om gemeentelijke regelingen. 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 armoedeval-problematiek doordat gemeentelijke regelingen niet waren meegenomen. In deze leemte is recentelijk voorzien door onderzoeken uitgevoerd door onder meer de gemeente Leeuwarden en door COELO.³

¹ Zie Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (1997).

² Zie OECD (1998).

³ Gemeente Leeuwarden (1999); Librechts en Moors (1999), Allers (1999a en 1999b) en Allers en Schrantee (2000). De drie laatstgenoemde rapporten zijn beschikbaar op GemNet (web.coelo.gemnet.nl) en internet (www.coelo.nl).

Uit deze studies bleek dat de armoedeval een ernstig probleem vormt, en dat gemeentelijke voorzieningen hierbij – naast rijksregelingen - een belangrijke rol spelen. Ook is duidelijk dat een oplossing voor de gesignaleerde problematiek niet eenvoudig te vinden is, aangezien de armoedeval juist voortkomt uit voorzieningen die in het leven zijn geroepen om de levensomstandigheden van de mensen met de laagste inkomens te verbeteren.

AANLEIDING EN DOEL ONDERZOEK

Gezien de taaierheid van de materie, en het feit dat er verschillende overheidslagen bij zijn betrokken, bestaat het gevaar dat de recent opgedane kennis over de werking van de armoedeval op lokaal niveau niet zal leiden tot verbetering van de situatie. De gemeente Leeuwarden besloot in het voorjaar van 1999 de handschoen op te pakken en actief te zoeken naar middelen om de armoedeval te verkleinen. Hiervoor heeft de gemeente COELO en SGBO in de arm genomen.

Het doel van dit onderzoek is het inventariseren van mogelijke oplossingsrichtingen, zowel wat betreft het rijksbeleid als het gemeentelijke beleid. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt een symposium georganiseerd, waar de gevonden oplossingsrichtingen worden gepresenteerd. Doel is de discussie op dit terrein vlot te trekken en te concretiseren, zodat de volgende fase hopelijk niet meer uit woorden, maar uit daden zal bestaan.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke oplossingsrichtingen ter beperking van de armoedeval zijn denkbaar en realiseerbaar en hoe kunnen deze onder de aandacht van beleidsmakers op gemeentelijk en rijksniveau worden gebracht? De oplossingsrichtingen dienen betrekking te hebben op zowel rijksbeleid als gemeentelijk beleid, en een operationeel karakter te hebben

WERKWIJZE

Het onderzoek bestaat uit drie fasen: de inventarisatiefase, de ideeënfase en de uitwerkingsfase.

Het doel van de inventarisatiefase is de stand van zaken in kaart te brengen. Nagegaan is welke initiatieven gemeenten momenteel nemen op het terrein van de armoedeval. Hiertoe zijn beleidsnota's van een kleine tweehonderd gemeenten bestudeerd.

Voor het nagaan van mogelijke oplossingsrichtingen is gebruik gemaakt van de zogeheten Delphi-methode. De Delphi-methode (vernoemd naar het Griekse mythologische orakel) is een vorm van gestructureerd raadplegen van een brede groep deskundigen. Hiertoe zijn deskundigen uitgenodigd deel te nemen aan een expert meeting, op basis van een kort paper over de resultaten van fase 1, aangevuld met keuzemogelijkheden en dilemma's ten aanzien van armoedebestrijding, arbeidsparticipatie en armoedeval. Deze notitie is in haar geheel voorgelegd aan een aantal deskundigen. Van de bijeenkomst is een verslag gemaakt. Dit schriftelijke verslag is voor een slot-consultatie voorgelegd aan de deelnemers.

Veelbelovende en vaak genoemde ideeën zijn ten slotte nader uitgewerkt. Zo veel als mogelijk is zijn de consequenties van eventuele invoering in kaart gebracht. Het heeft weinig zin met vrijblijvende ideeën te komen: het moet duidelijk worden in hoeverre de genoemde oplossingen kunnen werken, en wat de prijs is die daarvoor moet worden betaald.

OPZET RAPPORT

Dit rapport is als volgt opgezet. Na deze inleiding brengt hoofdstuk 2 de armoedeval in kaart. Wat is de armoedeval precies, hoeveel huishoudens hebben ermee te maken, hoe cumuleren inkomensafhankelijke regelingen en hoeveel gaat iemand die werk tegen een bepaald loon aanvaardt er nu eigenlijk op vooruit? Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de oplossingsrichtingen die door politieke partijen en maatschappelijke organisaties zijn ingebracht, het bestaande gemeentelijke beleid op dit terrein en de resultaten van de deskundigenraadpleging. De oplossingsrichtingen worden in twee delen uitgewerkt. Hoofdstuk 4 gaat na in hoeverre het mogelijk is de koopkrachttoename door werkaanvaarding te vergroten. Is het effectief te sleutelen aan bestaande inkomensafhankelijke regelingen? Zijn er nieuwe constructies te bedenken? Hoofdstuk 5 kijkt daarentegen naar andere manieren om werkaanvaarding te stimuleren. Kan er iets worden gedaan met de motivatie van uitkeringsontvangers, of zou het bereik van inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden beperkt tot mensen zonder arbeidsmarkt-perspectief? Hoofdstuk 6 bevat de conclusies.

2. De armoedeval

In dit hoofdstuk staat wat de armoedeval is en hoe groot de groepen zijn die er last van kunnen hebben. Vervolgens wordt de cumulatie van de verschillende inkomensafhankelijke regelingen in kaart gebracht, zodat duidelijk wordt hoeveel iemand die gaat werken erop vooruitgaat.

2.1. Wat is de armoedeval?

Wie er in inkomen op vooruitgaat, loopt het risico niet meer in aanmerking te komen voor inkomensafhankelijke regelingen. Mensen die zich hierdoor laten weerhouden naar een hoger inkomen te streven, hetzij door werk te aanvaarden (uitkeringsontvangers), hetzij door meer uren te gaan werken (parttimers), hetzij door naar een hoger loon te streven (bijvoorbeeld door een opleiding te volgen), zitten in de *armoedeval*.⁴ Dit maakt het moeilijk om aan armoede te ontsnappen. Het is het principe van de gouden kooi, zij het dat het gezien de geringe koopkracht van de betrokkenen wat overdreven is over goud te spreken.

Wie vanuit een uitkering een betaalde baan aanvaardt ziet zijn inkomen doorgaans stijgen. Dit gaat vaak gepaard met het verlies aan rechten op inkomensondersteunende voorzieningen. Dit verkleint de koopkrachttoename door werkaanvaarding, en maakt de keus voor werk minder aantrekkelijk. Dit probleem staat bekend als de *werkloosheidsval*, een speciaal geval van de armoedeval.

2.2. Wie zitten er in de armoedeval?

Om het belang van de armoedeval in te kunnen schatten is het zinvol na te gaan hoeveel huishoudens met deze problematiek te maken kunnen krijgen. Het gaat hier om ontvangers van een uitkering die in principe beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, en om werkenden met een laag inkomen. Tot welk inkomen huishoudens in aanmerking komen voor inkomensafhankelijke regelingen hangt onder meer af van de gemeente en de huishoudenssamenstelling. We kijken hier met name naar huishoudens met een inkomen tot zo'n 115% van het sociaal minimum.

HUISHOUDENS MET EEN INKOMEN ROND HET SOCIALE MINIMUM

Nederland telde in 1997 935.000 huishoudens met een inkomen tot maximaal 115% van het sociaal minimum (tabel 2.1; recentere cijfers zijn niet beschikbaar). Meer dan de helft hiervan bestaat uit éénpersoonshuishoudens. Hiernaast hadden 277.000 huishoudens een inkomen tussen 115% en 125% van het sociaal minimum, die in sommige gevallen ook nog voor enkele lokale inkomensafhankelijke regelingen in aanmerking komen.

Van de 935.000 huishoudens met een inkomen tot 115% van het sociale minimum hebben 208.000 huishoudens (22%) een hoofd dat actief is als zelfstandige (78.000) of als

⁴ Sommigen hanteren een andere definitie van armoedeval, zie bijvoorbeeld Van Leeuwen (1999).

werknemer (130.000).⁵ Bij economisch actieven speelt niet de afweging tussen al dan niet gaan werken, maar mogelijk wel de afweging tussen al dan niet meer uren gaan werken of op een andere manier naar een hoger inkomen streven. Voor deze groepen is de armoedeval dus wel degelijk relevant. Zelfstandigen met een laag inkomen zullen echter vaak over enig vermogen beschikken en dus niet voor veel inkomensafhankelijke regelingen in aanmerking komen. Ook bestaat een deel van deze groep uit fiscaal-geïnspireerde nulinkomens die voor ons doel niet relevant zijn.

Van de 318.000 huishoudens met een inkomen tot 115% van het minimum waarvan het hoofd pensioen ontvangt zullen er niet veel meer tot de arbeidsmarkt toetreden. Hetzelfde geldt – hoewel in mindere mate – voor de 81.000 minimumhuishoudens waarvan het hoofd arbeidsongeschikt is.⁶

Tabel 2.1 Huishoudens met een inkomen rond en net boven het sociaal minimum, 1997 (duizenden)

Inkomen als % van het minimum	tot		tot		tot	
	105%	idem	115%	idem	125%	idem
Actief	158	24%	208	22%	277	23%
<i>Zelfstandige</i>	68	10%	78	8%	90	8%
<i>Werknemer</i>	90	14%	130	14%	187	16%
Niet-actief	502	76%	721	77%	907	76%
<i>Bijstands- of werkloosheidsuitkering</i>	267	40%	307	33%	332	28%
<i>Arbeidsongeschiktheidsuitkering</i>	56	8%	81	9%	102	9%
<i>Pensioen</i>	167	25%	318	34%	457	38%
<i>Overig niet-actief</i>	12	2%	15	2%	16	1%
Restgroep	5	1%	6	1%	7	1%
Totaal	665	100%	935	100%	1191	100%
Eénpersoonshuishoudens	357	54%	504	54%	628	53%
Eénoudergezinnen	116	17%	142	15%	158	13%
(Echt)paren met kinderen	77	12%	102	11%	130	11%
(Echt)paren zonder kinderen	107	16%	173	19%	251	21%
Overig	10	2%	15	2%	24	2%
Totaal	665	100%	935	100%	1191	100%

Bron: CBS, *Inkomensstatistiek*.

De groep waarvoor de armoedeval het meest relevant is, huishoudens met een inkomen tot 115% van het minimum waarvan het hoofd een bijstands- of werkloosheidsuitkering heeft, omvat 307.000 huishoudens. Een precieze onderverdeling naar huishoudenstype is niet te geven, maar een benadering is mogelijk door uit te gaan van een dergelijke onderverdeling

⁵ Het aantal werknemers is inclusief I/D-banen, WIW en WSW.

⁶ Welk deel van de ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering weer beschikbaar is voor de arbeidsmarkt is niet bekend. Halverwege 1999 was 27% van de ontvangers van een WAO-, WAZ- of WAJONG-uitkering gedeeltelijk arbeidsongeschikt (bron: LISV). Deze groep is dus in principe beschikbaar voor deeltijdwerk.

voor de groep huishoudens met een ‘laag inkomen’.⁷ Eénpersoonshuishoudens (44% van het totaal) en éénoudergezinnen (31%) komen bij ontvangers van een bijstands- of werkloosheidsuitkering het meest voor. Alleenstaande bijstandsontvangers met kinderen onder de vijf hoeven niet actief naar werk te zoeken. Hoe groot deze groep is, is niet precies te zeggen.⁸

Tabel 2.2 Werklozen met een laag inkomen onderverdeeld naar huishoudenstype, 1997 (%).

Eénpersoonshuishoudens	44
Eénoudergezinnen	31
(Echt)paren met kinderen	14
(Echt)paren zonder kinderen	9
Overig	2
<i>Totaal</i>	<i>100</i>

Bron: CBS, Inkomensstatistiek.

MINIMA EN ARMOEDEVAL

De genoemde aantallen van 307.000 huishoudens waarvan het hoofd een bijstands- of werkloosheidsuitkering ontvangt en 130.000 met een werknemer aan het hoofd geven slechts een ruwe indicatie van de omvang van het werkelijke probleem, omdat de partner van het hoofd van de huishouding buiten beschouwing blijft, terwijl daarnaast alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf (die geen sollicitatieplicht hebben) wel zijn meegenomen. Het is bijvoorbeeld niet denkbeeldig dat de partner van een arbeidsongeschikte met een minimumuitkering zou kunnen overwegen om tot de arbeidsmarkt toe te treden als dat aantrekkelijk genoeg is. De beschikbare gegevens laten een nadere uitsplitsing van de groep minima met een bijstands- of werkloosheidsuitkering echter niet toe. Ondanks de genoemde imperfecties vormt de omvang van deze groep een nuttige indicator voor de hoeveelheid huishoudens die in de armoedeval terecht kunnen komen. Wel moet worden bedacht dat ongeveer 30% van de minimumhuishoudens over enig vermogen beschikt en dus in principe niet voor bijvoorbeeld kwijtschelding in aanmerking komt.⁹

⁷ De grens waaronder een inkomen door het CBS als ‘laag’ wordt geclassificeerd hangt af van het type huishouden (immers, hoe meer mensen, hoe meer geld nodig is om rond te komen). Bovendien wordt deze grens jaarlijks aangepast aan de prijsontwikkeling. De bedoeling is om zo met de lage-inkomensgrens een constant welvaartsniveau te definiëren. De lage-inkomensgrens ligt een paar honderd gulden per maand boven het sociaal minimum, afhankelijk van het huishoudenstype (zie CBS 1999, blz. 5). Niet te verwarren met het begrip ‘laag inkomen’ zoals dat wordt gehanteerd bij de verdeelmaatstaf ‘inkomestrekking met een laag inkomen’ in de Financiële Verhoudingswet. Dat zijn namelijk de huishoudens met een inkomen tussen de 10 en 40% van de nationale inkomensverdeling.

⁸ Eind 1998 ontvingen 31.000 alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 een bijstandsuitkering (8% van het totale aantal bijstandsuitkeringen; bron: CBS, *Statistiek van de Algemene Bijstand 1998*). Dit aantal is echter niet direct te relateren aan de aantallen huishoudens in tabel 4.1, omdat uitkeringen niet in een één-op-één relatie staan tot huishoudens, en omdat uit CBS-cijfers blijkt dat een deel van de huishoudens met een bijstandsuitkering een boven-minimaal inkomen heeft.

⁹ Bron: Allers en Schrantee (2000, blz. 29).

DE RISICOGROEP OP GEMEENTENIVEAU

Omdat armoede regionaal gezien ongelijk is verdeeld, kan het zijn dat de situatie in afzonderlijke gemeenten afwijkt van het landelijke beeld. Als voorbeeld geven we een overzicht van de minimapopulatie in de gemeenten Leeuwarden. Het gaat om een raming: de precieze cijfers zijn niet beschikbaar.¹⁰ Zie tabel 2.3.

De risicogroep wat betreft armoedeval bestaat in Leeuwarden uit circa 1200 werknemers (waarvoor een extra arbeidsinspanning weinig lonend is) en 3200 werklozen. Verder zal een onbekend deel van de arbeidsongeschikten wellicht weer kunnen werken. Op een totaal van zo'n 38.000 huishoudens zijn dit aanzienlijke aantallen. Hoeveel huishoudens daadwerkelijk in de armoedeval zitten hangt onder meer af van het gebruik dat van de beschikbare inkomensafhankelijke regelingen wordt gemaakt.

Tabel 2.3 Aantal huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum in Leeuwarden (raming voor 1999)

Inkomen als % van het minimum:	tot 105%	tot 115%	tot 125%	langdurig tot 105%
Zelfstandigen	291	333	385	34
Werknemers	846	1223	1759	56
Bijstands- of werkloosheidsuitkering	2841	3267	3533	1170
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	437	632	795	164
Pensioen	1086	2258	3245	703
Restgroep	73	235	268	16
<i>Totaal</i>	<i>5673</i>	<i>7948</i>	<i>9984</i>	<i>2144</i>

Langdurig: vier jaar of langer.

Bron: berekend met behulp van de COELO-minimasite (www.coelo.nl; web.coelo.gemnet.nl)

CONCLUSIE

Nederland kende in 1997 935.000 huishoudens met een inkomen tot 115% van de bijstandsnorm. Dit is de groep waarvan een groot deel voor een of meer inkomensafhankelijke regelingen in aanmerking komt. Van deze groep is meer dan de helft alleenstaand. Voor de armoedeval zijn echter met name de huishoudens relevant waarvan het hoofd een bijstands- of werkloosheidsuitkering ontvangt. Dit zijn er 307.000, waarvan grofweg 45% uit alleenstaanden bestaat, 30% uit éénundergezinnen, 15% uit paren met kinderen en 10% uit paren zonder kinderen. Verder zijn er 130.000 huishoudens met een inkomen tot 115% van het sociaal minimum waarvan het hoofd een betaalde baan heeft. Voor deze groep kan de armoedeval het streven naar een hoger inkomen, door bijvoorbeeld meer uren te gaan werken, ontmoedigen. Omdat armoede ongelijk over het land is verdeeld kan de risicogroep in de ene gemeente naar verhouding veel groter zijn dan in de andere.

2.3. Reserveringsloon

In hoeverre weerhoudt verlies aan kwijtscheldingsmogelijkheden uitkeringsontvangers om te gaan werken? Dat hangt van verschillende factoren af. Iemand die overweegt een baan te accepteren zal in het algemeen verlangen dat de daarmee samenhangende verwervingskosten worden vergoed. Wie gaat werken krijgt immers te maken met kosten

¹⁰ Het gebruikte - door COELO ontwikkelde - ramingsmodel voor de minimapopulatie van afzonderlijke gemeenten is gratis beschikbaar via internet (www.coelo.nl) of Gemnet (web.coelo.gemnet.nl). Het gaat hier om een update van de diskette behorende bij Allers en Sijsma (1997).

voor bijvoorbeeld kleding of vervoer. Daarnaast resulteert het aanvaarden van werk in inconvenïenten: men is niet meer de baas over zijn eigen tijd, en er wordt een arbeidsinspanning verwacht. Hiervoor wil men gecompenseerd worden. Tenslotte 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. 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 inconvenïenten 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 inconvenïenten te compenseren wel geschat op 9-18% van de bijstandsnorm.¹¹ De hoogte van het reserveringsloon varieert afhankelijk van het onderzoek waaraan men geloof hecht van 105 tot 149% van het sociale minimum (netto).¹² 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).¹³

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 of zij er door betaald werk te accepteren niet ten minste 10% in koopkracht op vooruit kan gaan.

2.4. De onderkant van de arbeidsmarkt

Het is weinig zinvol na te gaan wat een werkloze aan koopkracht zou winnen door tegen bijvoorbeeld x% van het wettelijk minimumloon (WML) te gaan werken, als in de praktijk banen met een dergelijk loon niet of nauwelijks zouden voorkomen. Daarom geven wij hier een beknopt beeld van de onderste CAO-schalen en het aantal banen rond het minimumloon. Het minimumloon legt een bodem in de arbeidsmarkt. Veel werknemers vallen echter onder een CAO. Uit een analyse van veruit de meeste CAO's blijkt dat (in 1998) de laagste

¹¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1992, blz. 160).

¹² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1992, bijlage 17). Zie voor een literatuuroverzicht ook Commissie Laagste segment arbeidsmarkt (1994, blz. 11) en Allers en Schrantee (2000, §5.3).

¹³ De Beer (1996, blz. 206).

loonschaal gemiddeld 111% van het WML bedraagt.¹⁴ Dit varieert van 104% in de ‘overige dienstverlening’ tot 134% in de bouw. Hiernaast heeft ongeveer één op de drie CAO’s zogeheten aanloop- of doelgroepschalen voor respectievelijk werknemers die (nog) onvoldoende geschoold zijn of behoren tot achterstandsgroepen (jongeren, vrouwen, minderheden). Deze schalen beginnen gemiddeld op 100% (aanloopschalen) respectievelijk 102% (doelgroepschalen) van het WML.

Of dergelijk loonniveaus relevant zijn hangt er van af of de onderste CAO-schalen ook daadwerkelijk worden benut. Tabel 2.4 geeft een overzicht van het aantal banen op en net boven het minimumloon (inclusief gesubsidieerde banen).¹⁵ Het gaat om honderdduizenden banen, waarvan een groot deel uit deeltijd- en flexibele contracten bestaat. We concluderen dat voor een analyse van de armoedeval banen op en net boven het WML wel degelijk relevant zijn, net als (jaar)inkomens onder het WML (bij deeltijdwerk).

Tabel 2.4 Aantal banen op en net boven het minimumloon, december 1997 (x 1000).

	WML	t/m 105% WML	t/m 110% WML
Voltijd	95	134	178
Deeltijd	113	156	206
Flexibel	102	132	167
Totaal	309	422	551

WML betekent wettelijk minimumloon.

Bron: CBS, Sociaal-economische maandstatistiek 1999/2, blz. 35.

2.5. Inkomensafhankelijke regelingen

Voordat we de armoedeval in kaart brengen introduceren we de relevante inkomensafhankelijke regelingen. De belangrijkste hiervan is de huursubsidie. Van elke regeling laten we zien waar recht op bestaat bij welk inkomen, en hoe dit bijdraagt aan de koopkracht. We gaan hierbij uit van de situatie in de eerste helft van 2000. Eerst wordt echter aangegeven welke inkomensafhankelijke regelingen buiten beschouwing blijven.

BUITEN BESCHOUWING

Niet alle inkomensafhankelijke regelingen zijn voor ons onderzoek relevant. De *Tegemoetkoming Studiekosten* (TS) bijvoorbeeld laten we in dit rapport verder buiten beschouwing. Het recht op een dergelijke tegemoetkoming vervalt pas bij een belastbaar inkomen van ruim f52.000; dit is 175% van het WML.¹⁶ Tot deze grens is de TS niet inkomensafhankelijk. Bij een dergelijk inkomen bestaat al lang geen recht meer op huursubsidie of gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen, zodat cumulatie van regelingen geen rol speelt. Ook is een dergelijk inkomensniveau voor veel werklozen onrealistisch hoog.

Ook buiten beschouwing blijft de *Wet Studiefinanciering* (WSF). Bij een (echt)paar met studerende kinderen wordt pas bij een belastbaar inkomen van f52.524 (175% WML) gekort

¹⁴ Arbeidsinspectie (1999, blz. 13-14).

¹⁵ Minimumloon op uurbasis. Bij deeltijd ligt het feitelijke inkomen dus onder het WML op jaarbasis. Het is echter mogelijk dat iemand meerdere deeltijdbanen tegelijk heeft.

¹⁶ Het peiljaar ligt drie jaar voor het studiejaar. Bron: NIBUD (1999).

op de (aanvullende) studiebeurs.¹⁷ Voor alleenstaande ouders gebeurt dit echter al bij een inkomen van f33.765 (115% WML). De belangrijkste reden om de WSF hier verder toch buiten beschouwing te laten is het feit dat het peiljaar drie jaar voor het studiejaar ligt. Alleen werklozen met een erg vooruitziende blik zullen hun arbeidsmarktgedrag mede door het mogelijke verlies aan WSF laten leiden. Verder treft de korting op de studiebeurs in de eerste plaats de studerende kinderen en niet de ouders waarvan het arbeidsmarktgedrag hier relevant is. Indien ouders niet bijspringen ontvangen studenten een volledige beurs. Bij alleenstaanden, de grootste groep onder de huishoudens die voor kwijtschelding in aanmerking komen, en bij paren zonder kinderen, speelt de WSF vanzelfsprekend geen rol. Een andere landelijke regeling die buiten beschouwing blijft is de *eigen bijdrage voor de thuiszorg*. Hoewel deze eigen bijdrage reeds op een laag inkomensniveau inkomensafhankelijk is, is thuiszorg slechts voor een miniem deel van de werklozen relevant. Thuiszorg komt voornamelijk voor bij ouderen. Ook de *kwijtschelding van rijksbelastingen* blijft buiten beschouwing. In tegenstelling tot bijna alle gemeenten hanteert het Rijk de strenge 90%-norm, waardoor het aantal gevallen van kwijtschelding zeer beperkt blijft (in 1998 slechts bij 3000 aanslagen).¹⁸

HUURSUBSIDIE

Figuur 2.1 laat zien hoe hoog het netto inkomen is van een alleenstaande bij verschillende bruto inkomensniveaus (rechte lijn, schaal op linker as; stand eerste helft 2000). De lijnen in deze figuur beginnen aan de linkerkant bij een bruto inkomen dat netto overeenkomt met de bijstandsnorm (voor een alleenstaande is deze norm doorgaans 70% van de bijstandsnorm voor paren, ofwel circa f18.000 netto). Het wettelijk minimumloon (WML) bedraagt ruim f31.000 (bruto). Hoeveel er netto overblijft van een bepaald bruto inkomen hangt af van de tariefgroep.¹⁹ Bij elke tariefgroep hoort een andere belastingvrije som. De tariefgroep hangt af van het huishoudenstype.

Ook is te zien hoe hoog de *huursubsidie* is waarop bij de verschillende inkomens recht bestaat (trapvormig aflopende lijn, schaal op rechter as). Dit bedrag hangt af van de huur en het inkomen: hoe hoger de huur (tot een bepaalde grens) en hoe lager het inkomen, hoe hoger de huursubsidie. In de figuur zijn daarom twee huurniveaus weergegeven.²⁰ Vanaf een bepaald inkomen begint de huursubsidie trapsgewijs te verminderen, tot deze uiteindelijk tot nul is afgebouwd.

Als we netto inkomen en huursubsidie samen nemen (vette lijnen), is te zien dat de koopkracht niet of nauwelijks toeneemt bij een bruto inkomensstijging in het traject waarin de huursubsidie wordt afgebouwd. Afgezien van een zaagtandverloop wordt elke inkomensstijging teniet gedaan door een daling van de huursubsidie. Dit gaat door zolang er recht bestaat op huursubsidie.

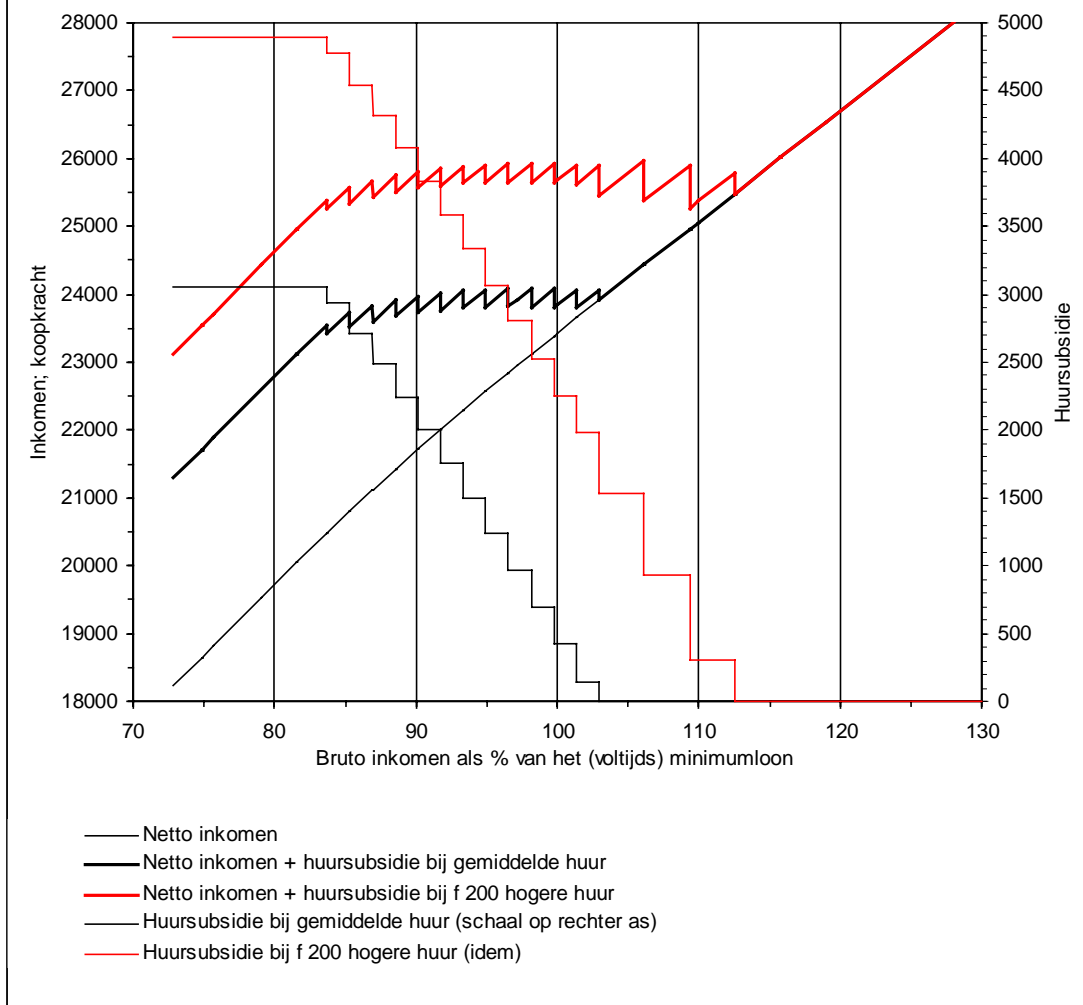
¹⁷ Zie vorige voetnoot.

¹⁸ Belastingdienst (1999, blz. 65).

¹⁹ Uiteraard spelen ook aftrekposten een rol. Die laten we hier buiten beschouwing (forfaitaire bedragen worden wel meegenomen).

²⁰ De zwarte lijn is gebaseerd op een (reken)huur van f600. Dit was in 1997/1998 voor alleenstaanden in de laagste inkomenscategorie het landelijke gemiddelde (VROM 1999b).

Figuur 2.1 Netto inkomen en huursubsidie bij verschillende bruto loonniveaus, alleenstaande (gld per jaar)



GEMEENTELIJKE- EN WATERSCHAPSREGELINGEN

Gemeenten en waterschappen hebben een aanzienlijke vrijheid bij het bepalen van de vormgeving van hun inkomensafhankelijke regelingen. Dit maakt het moeilijk een landelijk geldend overzicht te maken.

Wat betreft budgettair beslag is de *bijzondere bijstand* de belangrijkste lokale inkomensafhankelijke voorziening. Wie onontkoombare kosten moet maken die niet uit het beschikbare inkomen kunnen worden gedekt en waarvoor geen andere voorziening bestaat kan een beroep doen op deze regeling. Het gaat hier om een breed scala van uitgaven, van brillen en medische kosten tot wasmachines. Gemeenten mogen sinds 1997 ook categoriaal bijzondere bijstand verlenen, dat wil zeggen aan groepen die aan van te voren vastgestelde voorwaarden voldoen. Naast de bijzondere bijstand kennen veel gemeenten een *declaratiefonds*, waaruit bijvoorbeeld de ouderbijdrage voor school of cursusgeld wordt vergoed. Deze regeling kent doorgaans een soortgelijke draagkrachtregeling als de bijzondere bijstand. Voor de eenvoud maken wij verder geen onderscheid tussen bijzondere

bijstand en declaratiefonds, en behandelen wij deze regelingen als één, onder de naam bijzondere bijstand.

Hoewel alle gemeenten verplicht zijn bijzondere bijstand te verlenen, verschilt de mate waarin deze regeling wordt gebruikt. Ook de voorwaarden en inkomensgrenzen verschillen tussen gemeenten. Hoeveel een huishouden aan bijzondere bijstand ontvangt hangt dus af van de gemeente en de specifieke omstandigheden. In 1998 werd in totaal f511 mln uitgekeerd,²¹ ofwel gemiddeld f550 per huishouden met een inkomen tot 115% van de bijstandsnorm. Niet al deze huishoudens ontvangen echter bijzondere bijstand. Ook is een deel van de bijzondere bijstand voor ons onderwerp niet relevant (bijvoorbeeld aanvullende bijstand voor personen jonger dan 21 jaar). Voor de navolgende figuren gaan wij uit van een bedrag van f700 per jaar voor alleenstaanden en f900 voor meerpersoonshuishoudens die wel gebruik maken van de bijzondere bijstand. Verder veronderstellen wij een inkomensgrens van f2400 boven de relevante bijstandsnorm tot waar een lage eigen bijdrage (5% van het netto inkomen boven deze grens) wordt gevraagd.²² Boven die inkomensgrens is de eigen bijdrage hoger; we gaan hier uit van 25%. De eigen bijdrage wordt in mindering gebracht op het te ontvangen bedrag. Figuur 2.2 geeft het verloop van het recht op bijzondere bijstand van een paar zonder kinderen bij toenemend inkomen (rode lijn).

Veel gemeenten kennen verder nog een *kortingspas*. Een kortingspas is doorgaans voor alle inwoners te koop, terwijl de prijs onder een bepaalde (soms huishoudensafhankelijke) inkomensgrens aanzienlijk lager ligt dan daarboven. Kortingen hebben doorgaans betrekking op voorzieningen op het gebied van sport, recreatie, vorming en educatie. Ook doen winkels soms mee. Net als bij de bijzondere bijstand ontbreken gegevens over de bedragen die met kortingspassen zijn gemoeid. We gaan hier uit van een korting van f100 bij een inkomen dat niet hoger is dan 10% boven de relevante bijstandsnorm.²³ De paarse lijn linksonder in figuur 2.2 laat dit zien.²⁴

Verder is in de meeste gemeenten en waterschappen *kwijschelding* mogelijk van lokale belastingen. De voorwaarden hiervoor zijn strak omschreven in de *Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990*. Kort gezegd komt het erop neer dat geen vermogen aanwezig mag zijn, en dat het inkomen minus enkele vaste lasten en een bedrag dat nodig is om in leven te blijven niet boven de bijstandsnorm komt.²⁵ Welk bedrag hiermee bij gemeenten is gemoeid hangt mede af van de gekozen woningwaarde, die immers van invloed is op de

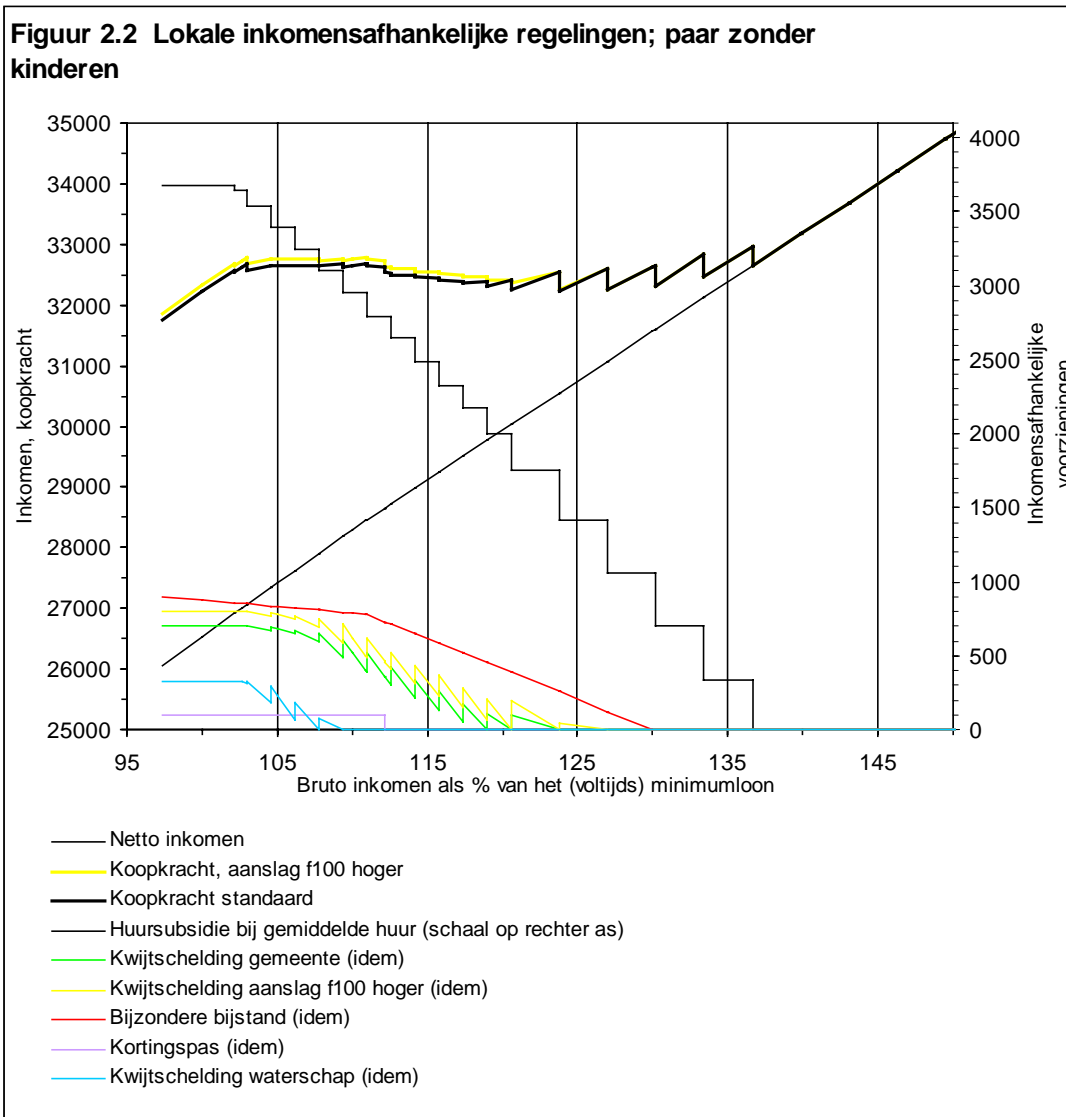
²¹ CBS, *Financiële jaarstatistiek bijzondere bijstand*.

²² In sommige gemeenten wordt bij de draagkrachtbepaling overigens rekening gehouden met ontvangsten uit hoofde van andere inkomensafhankelijke voorzieningen. Zo wordt bijvoorbeeld in Vlaardingen het verschil tussen de maximale huursubsidie (gegeven de huur) en de feitelijke huursubsidie (die lager kan zijn als gevolg van de inkomstenstoets) van iemand die bijzondere bijstand aanvraagt van de draagkracht afgetrokken (zie Allers, 1999b). Verlies aan rechten op de ene voorziening kan zo (gedeeltelijk) worden gecompenseerd door een hogere uitkering krachtens een andere voorziening. Ook Leeuwarden kent een dergelijk systeem (zie § 3.1).

²³ Zie Den Heeten *et al.* (2000, blz. 14).

²⁴ Voor de duidelijkheid wordt er op gewezen dat op de horizontale as van de figuren percentages van het bruto minimumloon staan, die niet moeten worden verward met percentages van de bijstandsnorm. Zo bedraagt in figuur 2.2 (die betrekking heeft op paren) bij een bruto inkomen van ruim 112% van het minimumloon het netto inkomen 110% van de bijstandsnorm.

²⁵ Voor details zie Allers en Schrantee (2000, hoofdstuk 2).



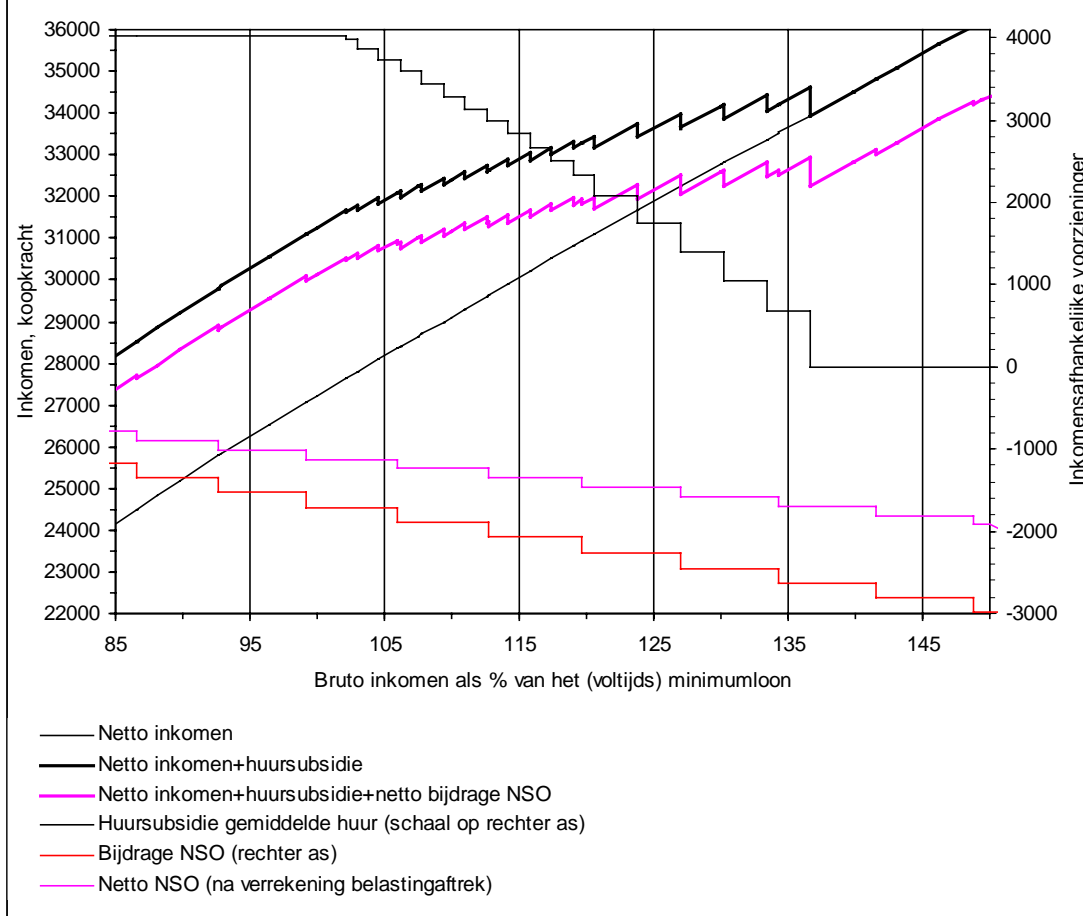
hoogte van de OZB-aanslag. We gaan hier uit van een kwijtscheldbare belastingaanslag van *f*600 voor alleenstaanden en *f*700 voor meerpersoonshuishoudens.²⁶

De groene (gemeente) en de blauwe (waterschap) lijn in figuur 2.2 laten zien dat na een bepaald inkomensniveau geen volledige kwijtschelding meer mogelijk is; welk deel van de aanslag nog wordt kwijtgescholden hangt onder meer af van de vaste lasten, waaronder de netto huur (huur minus huursubsidie).²⁷ Dit verklaart het zaagtandverloop van de kwijtscheldingslijn: als de huursubsidie afneemt, neemt het bedrag waarvoor kwijtschelding mogelijk is toe. In de figuur is ook te zien dat een kwijtscheldbaar bedrag dat *f*100 hoger ligt betrekkelijk weinig aan het beeld verandert (gele lijnen). De koopkracht ligt slechts

²⁶ Voor een verantwoording zie Allers en Schrantee (2000, blz. 58). De kwijtscheldbare belastingaanslag bestaat uit de aanslagen rioolrecht, reinigingsheffing en OZB voor zover voor deze belastingen kwijtschelding mogelijk is. Sommige gemeenten schelden bijvoorbeeld hooguit een deel van een belastingaanslag kwijt.

²⁷ Uitgangspunten: kwijtscheldingsnorm 100%, in principe volledige kwijtschelding mogelijk van *f*700 (gemeente) en *f*325 (waterschap). Nominale premie ZFW *f*34 per volwassene per maand (van belang voor bepaling vaste lasten). Zie tabel 2.5.

Figuur 2.3 Koopkracht éénoudergezin met ouderbijdrage naschoolse opvang (NSO) (tariefgroep 5, gld per jaar)



marginaal hoger. De invloed van de woningwaarde is dus beperkt. We tillen dan ook niet zwaar aan het feit dat deze enigszins arbitrair moest worden vastgesteld.

Alleenstaande ouders die gaan werken zullen vaak *kinderopvang* nodig hebben. Hiervoor is een maandelijkse inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd, die deels weer fiscaal aftrekbaar is. Het Ministerie van VWS publiceert jaarlijks een adviestabel met ouderbijdragen. Gemeenten zijn echter vrij hiervan af te wijken. Figuur 2.3 geeft een indruk van het effect van de ouderbijdrage kinderopvang op de armoedeval voor een alleenstaande ouder die voor één kind naschoolse opvang (NSO) nodig heeft. Veel gemeenten kennen echter een subsidieregeling voor kinderopvang voor uitkeringsontvangers die gaan werken. Tot een bepaald inkomen (bijvoorbeeld 130% van het WML) is dan geen bijdrage voor kinderopvang verschuldigd. In het navolgende gaan wij er van uit dat alleen een alleenstaande ouder die gaat werken kinderopvang nodig heeft, en dat de gemeente dit tot een loon van 130% van het minimumloon volledig subsidieert. Bij een hoger inkomen geldt de adviestabel van het ministerie van VWS.

2.6. Cumulatie van regelingen

Omdat het effect van inkomensafhankelijke regelingen vaak afhangt van de huishoudenssamenstelling wordt de cumulatie in beeld gebracht voor vier verschillende

huishoudenstypen: alleenstaanden, paren met en zonder kinderen en éénoudergezinnen. In tabel 2.1 en tabel 2.2 is aangegeven hoeveel deze huishoudenstypen voorkomen in de doelgroep. Tabel 2.5 vat de uitgangspunten samen die de basis vormen van de berekeningen. Waar zinvol zal hiervan worden afgeweken om te laten zien in welke mate de uitkomsten van deze vooronderstellingen afhankelijk zijn (gevoeligheidsanalyse). In de berekeningen gaan we uit van de situatie in de eerste helft van 2000.

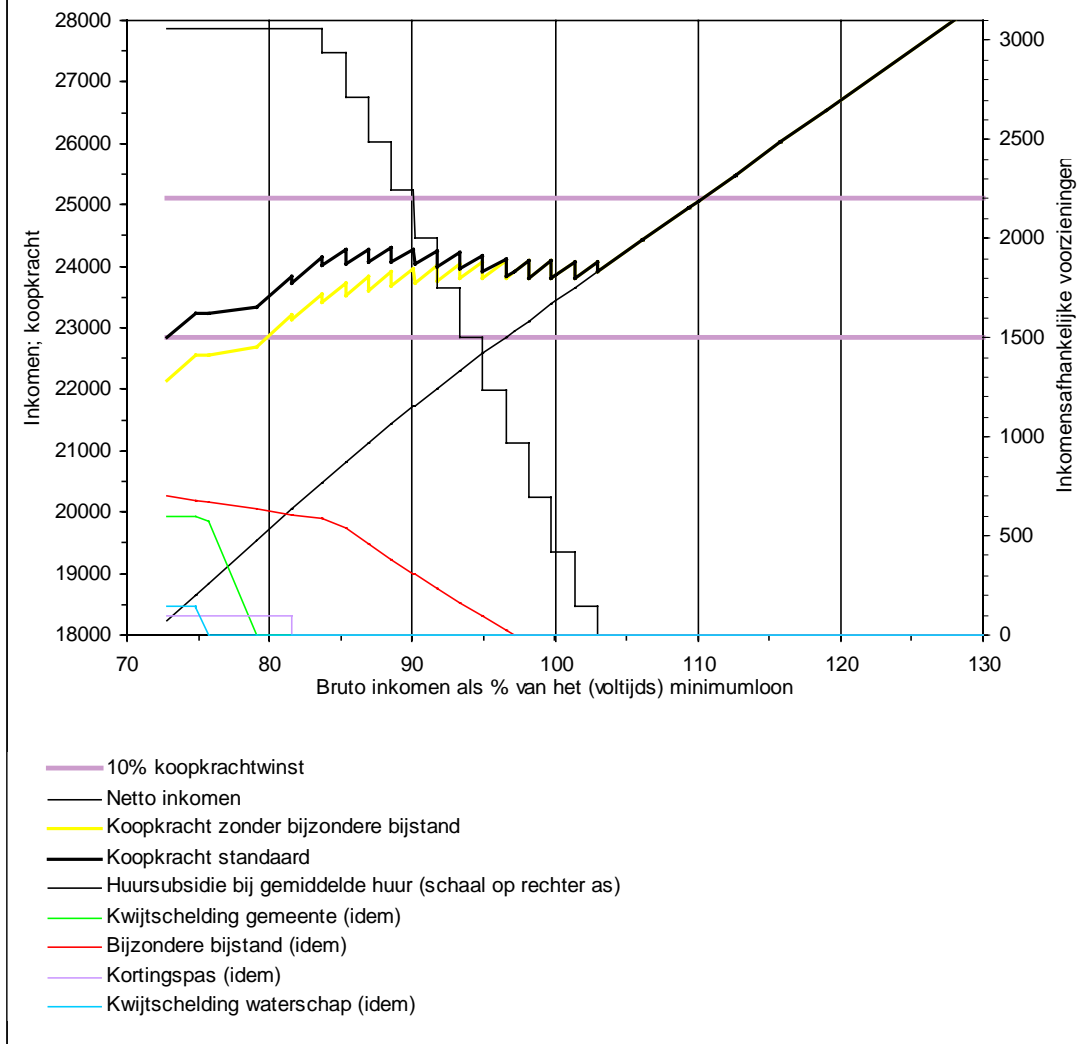
Tabel 2.5 Standaard-uitgangspunten bij de berekeningen omtrent de armoedeval.

Rekenhuur alleenstaande	f600
Rekenhuur meerpersoonshuishouden	f660
Nominale ziekenfondspremie (per volwassene per maand)	f34
Tarief WVO meerpersoonshuishouden	f275
Tarief ingezetenenheffing	f50
Kwijtscheldingsnorm waterschap	100%
Kwijtscheldingsnorm gemeente	100%
Kwijtscheldbare aanslag gemeente meerpersoonshuishouden	f700
Kwijtscheldbare aanslag gemeente éénpersoonshuishouden	f600
Declareerbare kosten bijzondere bijstand meerpersoonshh.	f900
Declareerbare kosten bijzondere bijstand éénpersoonshh.	f700
Inkomensgrens bijzondere bijstand	f2400
Eigen bijdrage bijz. bijstand tot inkomensgrens	5%
Eigen bijdrage bijz. bijstand boven inkomensgrens	25%
Korting op kortingspas	f100
Inkomensgrens kortingspas	110% bijstandsnorm

ALLEENSTAANDEN

Figuur 2.4 illustreert de armoedeval voor alleenstaanden. De dikke zwarte lijn geeft voor verschillende bruto loonniveaus de totale koopkracht weer: netto inkomen plus huursubsidie, bijzondere bijstand, kwijtschelding en kortingspas. Om een indicatie te geven van de armoedeval zijn twee dikke horizontale lijnen ingetekend. De onderste geeft de koopkracht aan die hoort bij een minimumuitkering; de bovenste een 10% hogere koopkracht. We gaan er van uit dat een baan die minder dan 10% extra oplevert voor een uitkeringsontvanger niet interessant is. Om het aanvaarden van werk aantrekkelijk te maken moet de koopkracht de bovenste horizontale lijn ten minste evenaren. In §2.3 bleek dat het niet mogelijk is precies aan te geven bij welke koopkrachttoename een uitkeringsontvanger de stap naar betaald werk zal zetten. De 10%-lijnen zijn dan ook uitsluitend indicatief bedoeld.

Figuur 2.4 Armoedeval alleenstaanden



De figuur begint aan de linkerkant bij een bruto loon van 73% van het wettelijk minimumloon (WML), hetgeen netto overeenkomt met de bijstandsnorm voor alleenstaanden. Dit is het uitgangspunt voor een uitkeringsontvanger met een minimuminkomen. De dikke zwarte lijn geeft aan hoe hoog de koopkracht is bij een baan tot 130% van het WML. Hogere inkomensniveaus zijn voor een analyse van de armoedeval voor alleenstaanden minder relevant omdat dan geen recht meer bestaat op (gemeentelijke) inkomensafhankelijke regelingen.

Zou een alleenstaande met een minimumuitkering gaan werken tegen 73% WML (dus in deeltijd), dan blijft de koopkracht even hoog als in de uitkeringsituatie. Bij een hoger bruto loon neemt het netto loon toe, maar verdwijnt al snel het recht op kwijtschelding (tussen 75% en 79% WML), zodat de koopkrachttoename beperkt blijft.²⁸ Ook het recht op bijzondere bijstand vermindert. Vanaf een loon van 84% WML begint de huursubsidie trapsgewijs te dalen. Elke inkomensverbetering wordt hierdoor teniet gedaan, totdat (bij een

²⁸ We zijn er hier van uitgegaan dat eerst kwijtschelding bij het waterschap wordt aangevraagd, en dan bij de gemeente. In de praktijk kan dit ook andersom plaatsvinden.

loon van 103% WML) het recht op huursubsidie is verdwenen. Het is in dit traject dus niet financieel interessant meer uren te gaan werken: de koopkracht zou dan zelfs kunnen afnemen. Vanaf een inkomen van 103% WML leidt een inkomenstoename tot een duidelijk hogere koopkracht. Het recht op inkomensafhankelijke voorzieningen is immers geheel afgebouwd. Bij een loon van 110% WML is de koopkracht 10% hoger dan in de uitkeringssituatie.

Box 2.1. Het lezen van armoedeval-figuren

Om de armoedeval in beeld te brengen, en om de gevolgen van allerlei beleidsopties weer te geven (hoofdstuk 4), maken we gebruik van figuren waarin de relevante inkomensafhankelijke regelingen en de totale koopkracht voor verschillende loonniveaus zijn ingetekend. Omdat er zoveel lijnen tegelijk door deze figuren lopen lijken ze op het eerste gezicht wellicht wat ingewikkeld. En dat zijn ze ook. Dat moet wel, omdat het geheel van regelingen dat ze beschrijven nu eenmaal ingewikkeld is. Toch is het de moeite waard hier even goed naar te kijken.

In de figuren lopen twee soorten lijnen: lijnen die inkomensafhankelijke regelingen weergeven (dun) en lijnen die inkomens- en koopkrachtniveaus weergeven (dik). Bij de inkomensafhankelijke regelingen gaat het om honderden of duizenden guldens per jaar; de schaal staat op de rechter as. Bij inkomens- en koopkrachtniveaus gaat het om tienduizenden guldens per jaar: hier staat de schaal op de linker as.

Uitgangspunt is steeds de situatie van een ontvanger van een minimumuitkering. Het meest linkse punt van elke lijn geeft voor die situatie aan hoeveel recht bestaat op inkomensafhankelijke regelingen, hoe hoog het netto inkomen is, en hoe hoog de koopkracht is – het netto inkomen plus inkomensafhankelijke regelingen. Dit laatste is waar het uiteindelijk om gaat: de koopkrachtlijn geeft als het ware het financiële carriërepad aan van iemand die werk aanvaardt, en er elke dag één gulden in loon op vooruit gaat. Het (bruto) loon hebben we voor het gemak uitgedrukt in een percentage van het wettelijk minimumloon (horizontale as). Al naar gelang de inkomensafhankelijke regelingen worden afgebouwd naar mate het inkomen stijgt, neemt de koopkracht wel of niet toe: de lijn stijgt of blijft horizontaal. De twee horizontale paarse lijnen geven aan waar de koopkrachtstijging minder dan 10% bedraagt. We gaan er voor het gemak van uit dat werkaanvaarding aantrekkelijk wordt als de koopkracht ten minste 10% toeneemt. Dat gebeurt waar in de figuur de dikke zwarte koopkrachtlijn de bovenste paarse lijn snijdt.

De gele lijn in figuur 2.4 geeft de koopkracht weer zonder bijzondere bijstand. Dit geeft een indruk van de bijdrage van de bijzondere bijstand aan de armoedeval. Zonder bijzondere bijstand zouden de horizontale lijnen, waarbinnen de koopkrachtwinst kleiner is dan 10%, lager liggen, en is werken tegen 106% van het WML al aantrekkelijk.²⁹ Gaan werken vanuit een uitkeringssituatie wordt door bijzondere bijstand dus minder aantrekkelijk.³⁰

In het voorgaande is gebleken dat de gemaakte veronderstelling omtrent de hoogte van het kwijtscheldbare bedrag beperkt van invloed is op de uitkomsten van de analyse (figuur 2.2),

²⁹ De onderste horizontale lijn zou dan ter hoogte van het meest linkse punt van de gele lijn liggen en de bovenste op een niveau 10% hierboven. Een koopkrachtwinst van 10% wordt dan bij een lager bruto loon bereikt.

³⁰ De bijzondere bijstand verschilt van andere inkomensafhankelijke regelingen doordat – afgezien van categoriale regelingen – een vergoeding wordt gegeven voor specifieke kosten. Niet iedereen met een laag inkomen maakt dergelijke kosten.

terwijl de hoogte van de huur van groot belang is (figuur 2.1). We hebben daarom twee varianten gemaakt: een met een lagere en een met een hogere huur.³¹ Tabel 2.6 vat voor deze varianten samen bij welk loon een 10% koopkrachtwinst wordt gerealiseerd. Bij een lage huur is de huursubsidie lager, en de armoedeval kleiner. In plaats van een inkomen van 111% WML heeft een alleenstaande nu aan een inkomen van 102% WML voldoende voor een koopkrachttoename van 10% (tabel 2.6). Bij een hoge huur geldt het omgekeerde, en is een loon van 119% WML nodig voor 10% koopkrachtwinst.

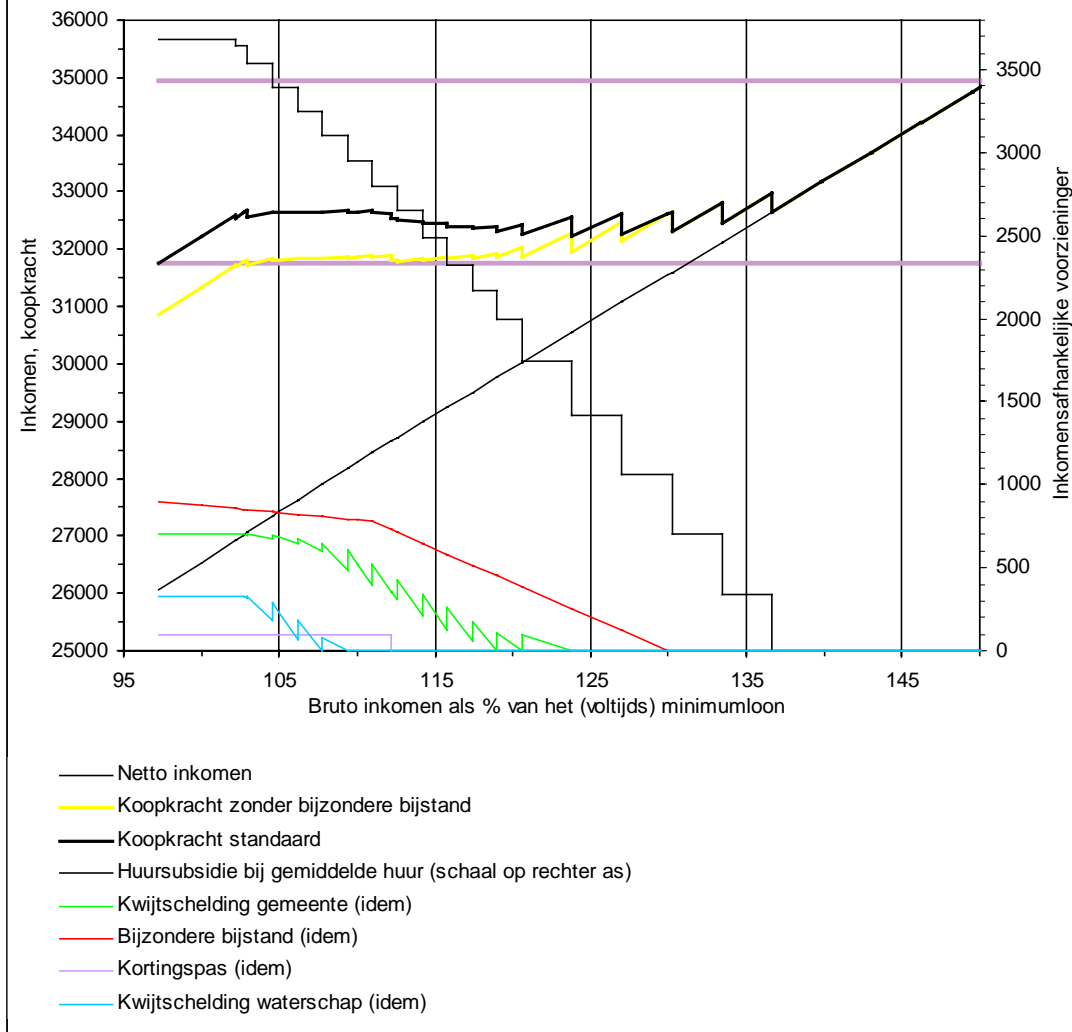
Tabel 2.6 Bruto loon waarbij de koopkrachtwinst ten opzichte van een minimumuitkering 10% bedraagt, bij verschillende huurniveaus (% WML; eerste helft 2000)

	Lage huur	Standaardhuur	Hoge huur
Alleenstaande	102	111	119
Paar zonder kinderen	145	151	162
Paar met kinderen	147	153	165
Eénoudergezin T4	133	136	140
Eénoudergezin T5	106	107	109

Lage huur: alleenstaande *f*500, meerpersoonshuishouden *f*570; standaard: alleenstaande *f*600, meerpersoonshuishouden *f*660; hoge huur: alleenstaande *f*740, meerpersoonshuishouden *f*850. T4 betekent tariefgroep 4 (geen kinderen onder de 12); T5 tariefgroep 5 (kinderen onder de 12).

³¹ Lage huur: alleenstaande *f*500, meerpersoonshuishouden *f*570; hoge huur: alleenstaande *f*740, meerpersoonshuishouden *f*850. Standaard gaan we uit van *f*600 voor een alleenstaande en *f*700 voor een meerpersoonshuishouden. Dit zijn de gemiddelde niveaus in respectievelijk de gemeente met de laagste, de hoogste en de gemiddelde rekenhuur voor de laagste inkomensklasse van Nederland in 1998 (bron: VROM 1999b).

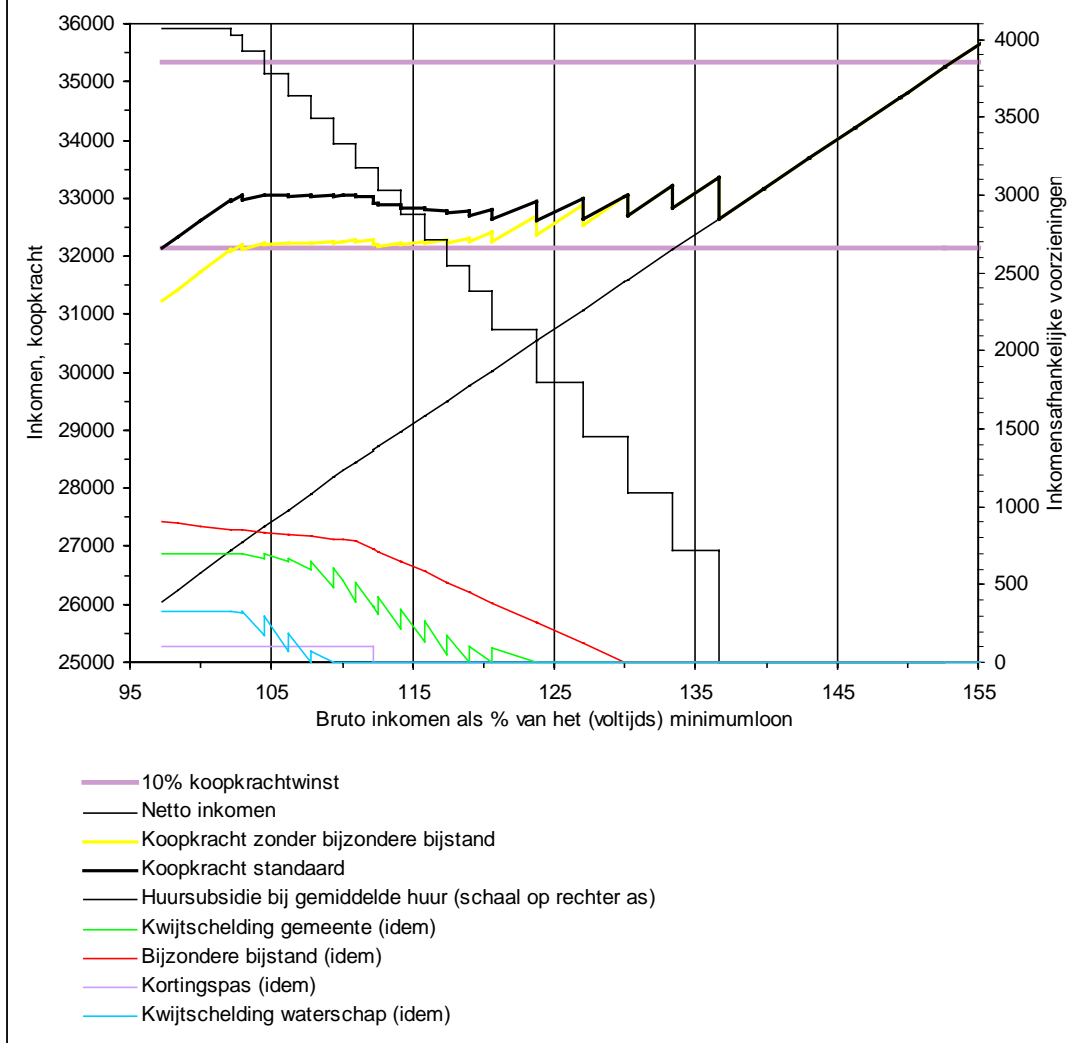
Figuur 2.5 Armoedeval, paar zonder kinderen



PAREN ZONDER KINDEREN

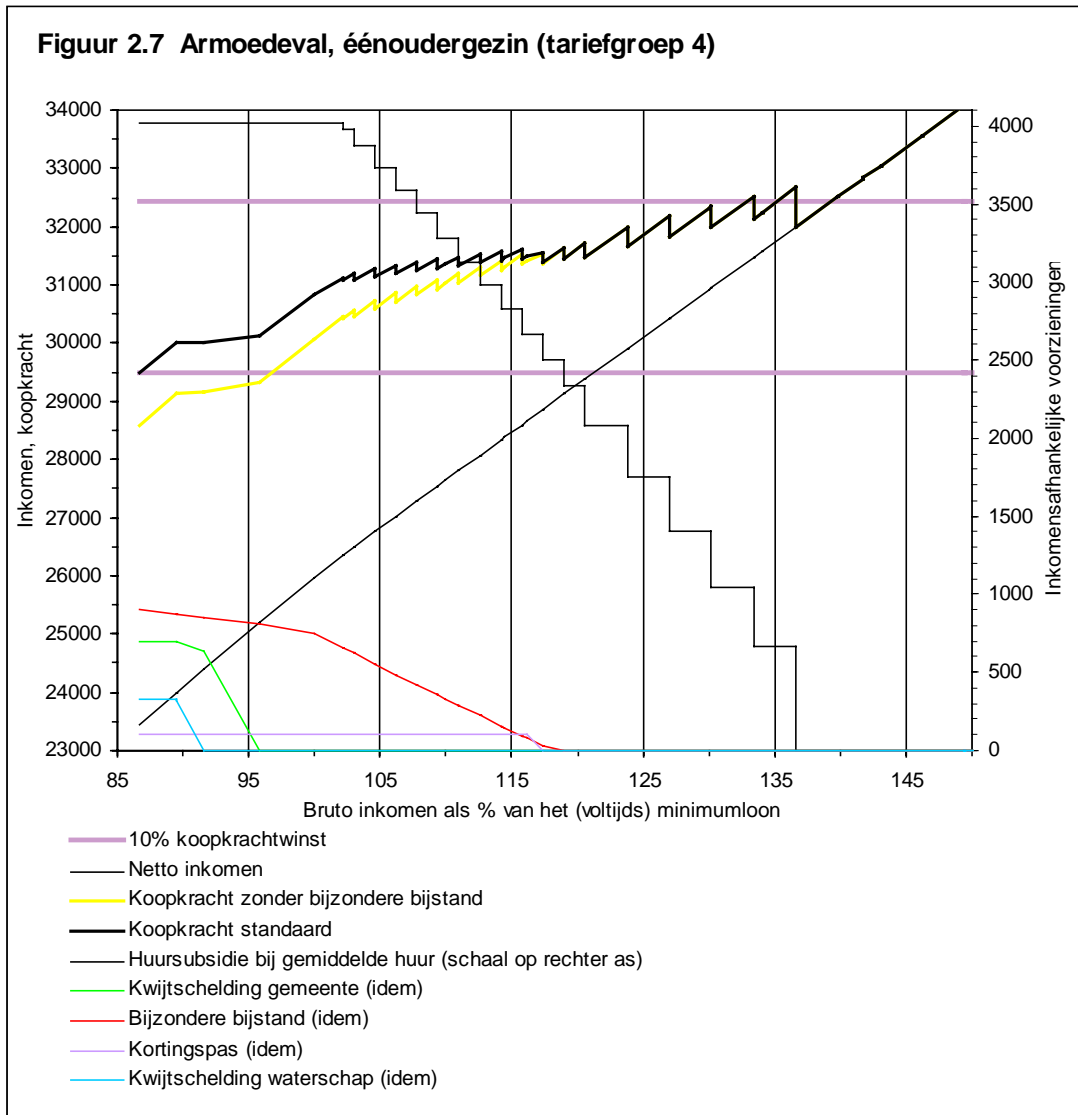
Figuur 2.5 schetst de armoedeval voor paren zonder kinderen. Het grote verschil met alleenstaanden is de geringere afstand tussen uitkering en netto minimumloon (de bijstandsnorm voor alleenstaanden bedraagt 70% van het netto minimumloon, die voor paren 100%). Gaan werken vanuit een minimumuitkering tegen 97% WML (dus in deeltijd) levert eenzelfde koopkracht op als de uitkeringssituatie. Bij een hoger bruto loon neemt het netto loon toe, maar vermindert al snel het recht op kwijtschelding (vanaf 103% WML) en huursubsidie (vanaf 102% WML). De koopkracht blijft vanaf dit laatste punt tot een loonniveau van 135% WML vrijwel geheel constant. Ook het recht op bijzondere bijstand wordt in dit traject afgebouwd. *Het is bij een inkomen tussen 102% en 135% van het minimumloon dus financieel volstrekt niet interessant meer uren te gaan werken.* Vanaf 137% WML is ook het recht op huursubsidie vervallen, en leidt meer loon tot een duidelijk hogere koopkracht. Pas bij een loon van 151% WML is de koopkracht 10% hoger dan in de uitkeringssituatie. In de lage-huur variant is dit zo bij 145% WML, en in de hoge-huur variant bij 162% WML (zie tabel 2.6).

Figuur 2.6 Armoedeval: paar met kinderen



PAREN MET KINDEREN

Paren met kinderen ontvangen meer huursubsidie, waardoor zij meer te verliezen hebben als zij gaan werken (figuur 2.6). Verder is de situatie grotendeels vergelijkbaar met die voor paren zonder kinderen. Voor een 10%-koopkrachtverbetering vanuit een minimumuitkering is een baan met een loon van 153% WML nodig (lage-huur variant: 147%; hoge-huur variant: 165%).

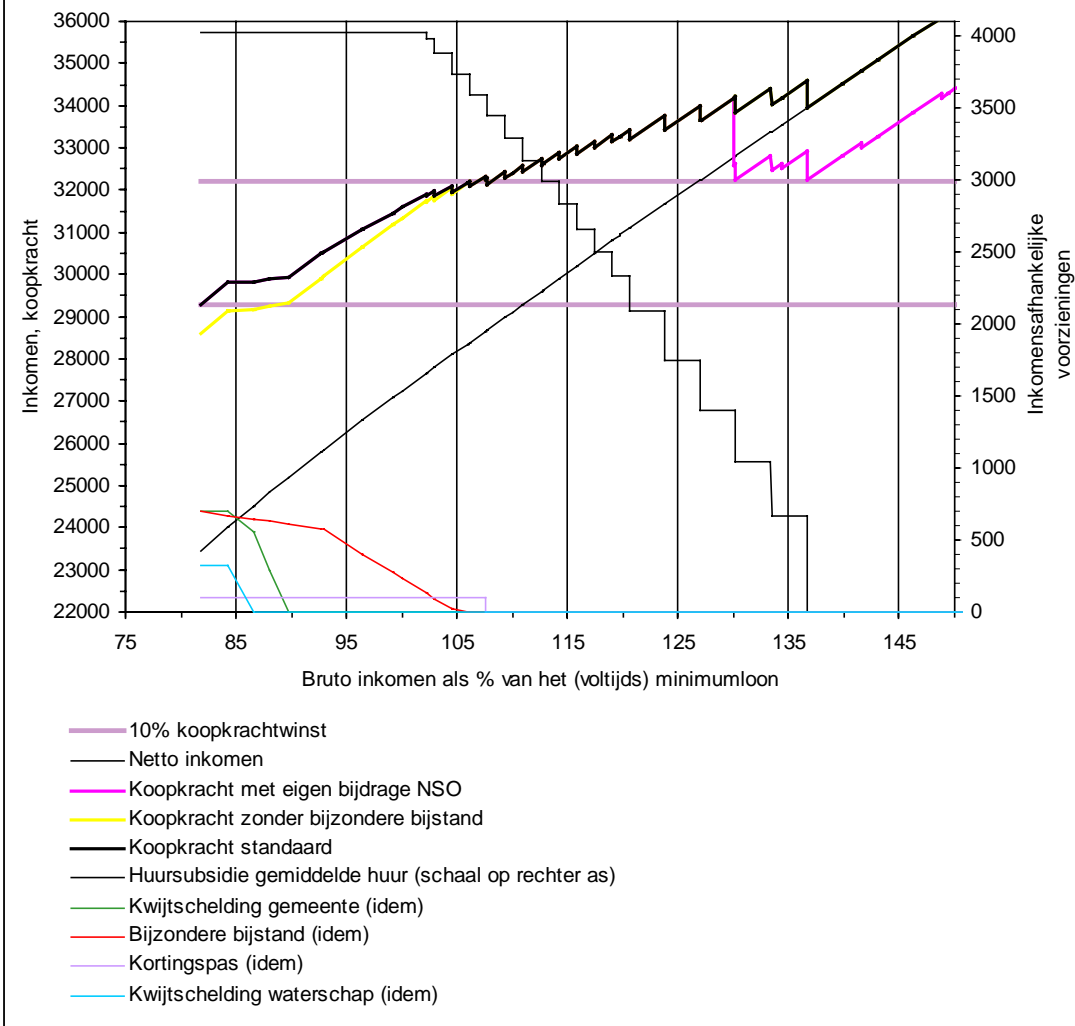


EÉNOUDERGEZINNEN

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), omdat alleenstaanden met oudere kinderen in het algemeen sneller tot de arbeidsmarkt zullen toetreden.

Werken tegen 87% van het minimumloon (deeltijd) levert netto hetzelfde op als een minimumuitkering. Bij een iets hoger loon vervalt al snel het recht op kwijtschelding (tussen 89 en 96% WML), zodat de koopkrachtwinst beperkt blijft. Bedraagt het inkomen 102% WML, dan begint het afbouwtraject van de huursubsidie. Doordat ook de bijzondere bijstand hier steeds minder wordt, neemt de koopkracht tussen 104 en 125% WML nauwelijks toe. Bij 137% WML is het recht op huursubsidie vervallen, en kan de koopkracht wel noemenswaardig toenemen bij een hoger loon. Pas bij een loon van circa 36% boven het minimumloon komt de koopkrachtstijging boven de 10% uit (lage-huur variant: 133%; hoge-huur variant: 140%).

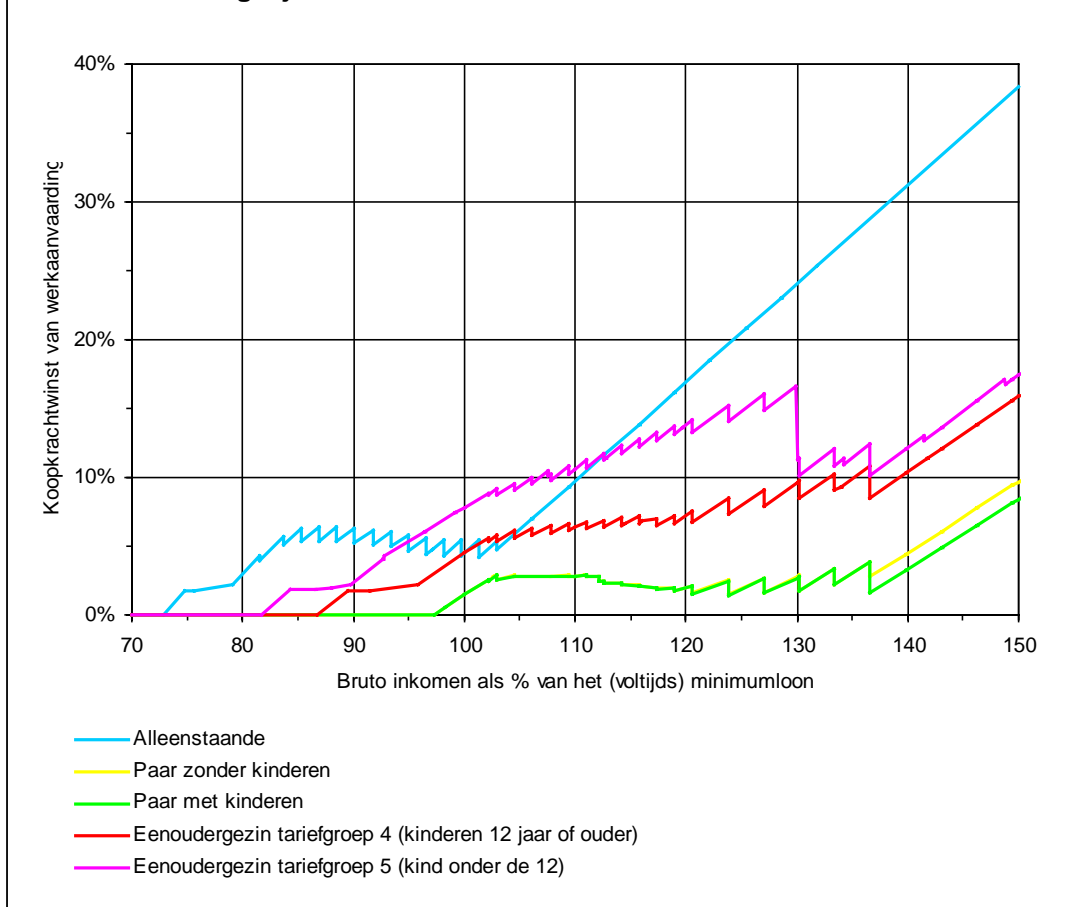
Figuur 2.8 Armoedeval éénoudergezin met naschoolse opvang (tariefgroep 5, gld per jaar)



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 2.8. Van het bruto inkomen blijft nu netto aanzienlijk meer over. Zoveel meer zelfs dat gaan werken vanuit een uitkeringssituatie al snel lonend is (bij een loon van 107% van het minimumloon; lage-huur variant: 106%; hoge-huur variant: 109%). Wij zijn er van uit gegaan dat de gemeente gratis kinderopvang aanbiedt tot een inkomen van 130% van het minimumloon. Daarna geldt het normale (inkomensafhankelijke) tarief.³² De roze lijn in figuur 2.8 laat zien wat dit betekent: bij een loon van 130% WML valt de koopkracht sterk terug. Toch is de koopkracht in deze situatie nog altijd 10% hoger dan met een minimumuitkering. Is voor meer dan één kind opvang nodig, dan is het beeld wat ongunstiger.

³² Gebaseerd op de adviestabel van het ministerie van vws. De belastingaftrek is in de roze lijn verdisconteerd.

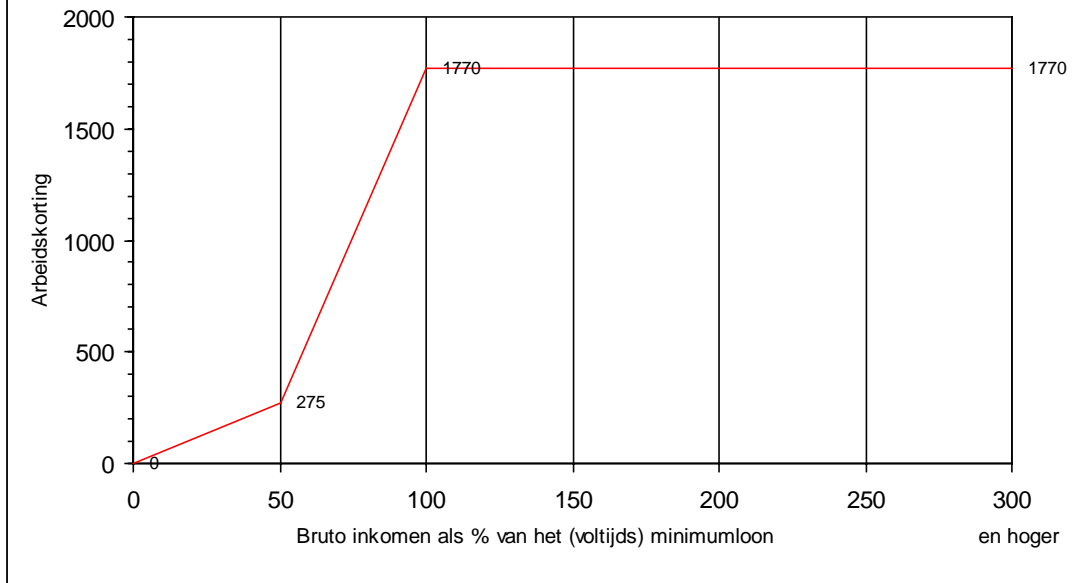
Figuur 2.9 Procentuele koopkrachttoename vanuit minimumuitkering bij verschillende bruto-loonniveaus



CONCLUSIE

Figuur 2.9 vat voor de verschillende huishoudentypen het koopkrachtverloop samen. Zo wordt duidelijk dat werkaanvaarding voor éénoudergezinnen met jonge kinderen het snelst loont, gesteld dat de gemeente de kosten van kinderopvang voor haar rekening neemt. Doordat dit bij een bepaald inkomensniveau weer ophoudt (in de figuur bij 130% WML) valt de koopkracht flink terug, maar net niet zoveel dat de koopkrachtwinst minder dan 10% wordt. Voor alleenstaande uitkeringsontvangers is werk aantrekkelijk als het loon 10% boven het minimumloon ligt. Voor alleenstaande ouders met oudere kinderen moet dit minstens 30% zijn, terwijl werkaanvaarding voor paren zelfs bij een loon van 50% boven het minimumloon financieel niet interessant is.

Figuur 2.10 Arbeidskorting conform Belastingherziening 2001 (gulden per jaar)



2.7. Belastingherziening 2001

Met ingang van 2001 wordt de systematiek van de loon- en inkomstenbelasting fundamenteel gewijzigd.³³ Dit is niet zonder gevolgen voor de armoedeval-problematiek. 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 2.10 laat zien wat de bedoeling is.

Door de introductie van de arbeidskorting neemt het verschil tussen het netto minimumloon (waar de arbeidskorting verhoudingsgewijs het grootste effect sorteert) en de bijstandsnorm toe met ongeveer f1100 per jaar (circa 4% van de bijstandsnorm voor paren).³⁴ Werken wordt hiermee duidelijk aantrekkelijker. Omdat het belastbaar inkomen door deze

³³ 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.

³⁴ De toename is niet gelijk aan de arbeidskorting, omdat tegelijkertijd andere wijzigingen optreden, zoals een versobering van het arbeidskostenforfait. Zie *Wet inkomstenbelasting 2001*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26727, nr. 17, blz. 219.

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.³⁵ Overigens is het de bedoeling de inkomensstoets 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.

2.8. Samenvatting en conclusie

Enkele honderdduizenden huishoudens met een laag inkomen bevinden zich in een positie waarin het financieel niet of nauwelijks lonend is een baan te aanvaarden of meer uren te gaan werken. Voor paren en alleenstaande ouders met kinderen boven de 12 jaar geldt dit het sterkst. Ironisch genoeg loont werken het snelst voor alleenstaande ouders met jonge kinderen, de groep waarvan een groot deel geen werk hoeft te aanvaarden. Voorwaarde is dan wel dat de gemeente de kosten van kinderopvang voor haar rekening neemt. Met ingang van 2001 wordt het verschil tussen uitkering en netto loon groter. De koopkrachtgevolgen van deze maatregel hangen ervan af in hoeverre daardoor rechten op gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen verloren zullen gaan.

³⁵ Een tipje van de sluier wordt opgelicht in de *Nota naar aanleiding van het verslag, Wet Inkomstenbelasting 2001*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26727 (7), blz. 434-435.

3. Op zoek naar oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk gaan wij na welke oplossingsrichtingen denkbaar zijn voor het probleem van de armoedeval. Welke voorstellen zijn reeds gedaan, welk beleid voeren gemeenten, en wat kunnen deskundigen hier nog aan toevoegen?

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven wat de aard van de problematiek van de armoedeval is en wat de omvang van de groep is die met de gevolgen van de armoedeval in aanraking zou kunnen komen. Gezien de omvang van het probleem is het niet verwonderlijk dat in het verleden al verschillende pogingen zijn ondernomen om de gevolgen van de armoedeval te beperken. In dit hoofdstuk geven wij een overzicht van de oplossingen die reeds naar voren zijn gebracht door politici, vakbeweging of andere onderzoekers. Een aantal beleidsvoorstellen zijn door gemeenten verder uitgewerkt en worden in enkele gevallen ook al in de praktijk toegepast. Ook aan deze oplossingen besteden wij aandacht.

Zoals uit onze beschrijving zal blijken is van een aantal ideeën inmiddels vastgesteld dat ze geen wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan het beperken van de effecten van de armoedeval. Om die reden heeft SGBO samen met COELO een deskundigenbijeenkomst georganiseerd met het doel nieuwe oplossingsrichtingen op te sporen, en de effectiviteit van de verschillende voorstellen te bespreken. Een aantal van deze oplossingen worden in volgende hoofdstukken verder uitgewerkt.

3.1. Eerder voorgestelde oplossingen

In deze paragraaf geven we een beknopt overzicht van oplossingen die eerder al door verschillende maatschappelijke organisaties en personen zijn genoemd. In veel gevallen is vastgesteld dat de bijdrage aan de oplossing van de armoedevalproblematiek gering is of dat de neveneffecten van de oplossing zo groot zijn dat de oplossing moet worden afgewezen.

VERHOOGING INKOMENSGRENZEN INKOMENSAFHANKELIJKE REGELINGEN

Als werkaanvaarding voor uitkeringsontvangers onaantrekkelijk is door het dreigende verlies aan inkomensafhankelijke voorzieningen, dan ligt het voor de hand voor te stellen dergelijke rechten tot een hoger inkomensniveau uit te breiden. Een voorbeeld van een dergelijk voorstel is de motie Noorman-Den Uyl/Schimmel over het lokale kwijscheldingsbeleid. Is het inkomen zo hoog dat er na aftrek van vaste lasten en kosten van levensonderhoud voldoende overblijft om belasting van te betalen, dan is van het meerdere (de draagkracht) thans 80% opeisbaar voor het voldoen van belastingschulden. In een motie stellen de kamerleden Noorman-Den Uyl en Schimmel voor dit percentage te verlagen tot 25%. Het inkomen tot waar volledige kwijschelding mogelijk is, zou door deze maatregel niet veranderen. Het inkomenstraject waarbij recht bestaat op gedeeltelijke kwijschelding neemt echter sterk toe. De gevolgen hiervan bespreken we in §4.3.

MEER GELEIDELIJK LATEN AFLOPEN VAN INKOMENSAFHANKELIJKE REGELINGEN

In een motie stelt kamerlid De Hoop Scheffer voor het afbouwtraject van de gemeentelijke kwijtschelding zodanig te wijzigen, dat een glijdende schaal ontstaat tussen het punt waarop betalingscapaciteit ontstaat en 130% van het minimumloon. De bestaande systematiek wordt hiermee losgelaten: zodra draagkracht ontstaat, wordt geen rekening meer gehouden met vaste lasten, maar loopt het kwijt te schelden bedrag lineair terug tot nul bij een bruto loon van 130% van het minimumloon. In bijna alle gevallen zou dit betekenen, dat tot een hoger inkomen (gedeeltelijke) kwijtschelding mogelijk is. Het effect op de armoedeval is beschreven in §4.3.

COMPENSATIE VAN HET VERLIES VAN INKOMENSAFHANKELIJKE BIJDAGEN

De gemeente Goes heeft recentelijk een maatregel ingevoerd om de gevolgen van de armoedeval gedeeltelijk en tijdelijk te compenseren. Na uitstroom wordt de som van inkomen uit arbeid en inkomensondersteunende subsidies (incl. huursubsidie) waar men dan nog recht op heeft vergeleken met de som van de bijstandsuitkering en subsidies die men daarvoor ontving. Als het nieuwe inkomen minder bedraagt dan het oude, compenseert de gemeente dit verschil gedurende twee jaar na uitstroom via categoriale bijstandsverlening. Uitstroom is in Goes onderdeel van het trajectplan. In een 'exit-gesprek' wordt men gewezen op de regelingen waarop men nog steeds of juist *geen* recht meer heeft. De compensatie van het verlies aan inkomsten leidt ertoe dat de armoedeval tijdelijk niet optreedt. Na twee jaar zal de armoedeval alsnog optreden. De veronderstelling is echter dat de gevolgen hiervan minder dramatisch zijn, omdat men ervan uitgaat, dat in die twee jaar tevens het loon is gegroeid.

DRAAGKRACHTBEREKENING IN RELATIE TOT DE ARMOEDEVAL

Deze oplossing beperkt zich tot een kleine groep personen, namelijk niet-bijstandsgerechtigden die bijzondere bijstand aanvragen. Als men een inkomen heeft dat iets hoger is dan het minimum, heeft men verminderd recht op bijvoorbeeld huursubsidie, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en bijzondere bijstand. Er bestaat geen onderlinge verbinding, waardoor er sprake kan zijn van een cumulatief effect. In de gemeente Leeuwarden wordt al sinds lange tijd bij de draagkrachtberekening van de bijzondere bijstand bij de berekening van de draagkracht rekening met een verminderd recht op huursubsidie ten gevolge van een bovenminimaal inkomen. Ook andere gemeenten doen dit, bijvoorbeeld Vlaardingen en Den Haag. Het effect is vergelijkbaar met een verhoging van de inkomensgrens voor de bijzondere bijstand: men komt gedurende een langer inkomenstraject in aanmerking voor inkomensondersteuning, maar de armoedeval komt onvermijdelijk.

NEGATIEVE INKOMSTENBELASTING

Een oplossingsrichting die vereist dat het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel en het belastingstelsel danig geherstructureerd worden, is de invoering van de negatieve inkomstenbelasting (NIB), zoals die in het verleden wel door Friedrich Hayek en Milton Friedman is bepleit. De negatieve inkomstenbelasting betekent een vaste aftrek in de inkomstenbelasting, die aan alle werkenden *en* werkzoekenden ten goede komt, onafhankelijk van hun inkomen, burgerlijke staat of vermogen. Bij een laag inkomen krijgt men het vaste bedrag uitgekeerd. Werkzoekenden raken geheel verlost van de armoedeval.

Zij raken immers hun NIB niet kwijt als zij een baan vinden. Dit betekent dat de werkzoekende onbeperkt kan bijverdienen. Deze bijverdiensten worden dus niet - zoals nu het geval is - verrekend met de uitkering van de sociale dienst. De armoedeval wordt echter alleen dan helemaal opgeheven wanneer ook alle inkomensafhankelijke regelingen worden afgeschaft.

Tegen zo'n belastingkorting bestaan in Nederland veel bezwaren, zo is in de al lang voortslepende discussies over het enigszins met de NIB vergelijkbare 'basisinkomen' duidelijk geworden. De invoering van de NIB is een kostbare aangelegenheid, omdat ook (alle) werkenden ongeacht hun inkomen de belastingaftrek krijgen. Vanuit het oogpunt van de betaalbaarheid en de activerende werking, wordt vaak voorgesteld om de NIB van een bescheiden niveau te laten zijn. Volgens anderen is een laag basisinkomen echter onrechtvaardig. Een stelsel van inkomensafhankelijke regelingen om deze onrechtvaardigheid tegen te gaan, zal de armoedeval echter weer herintroduceren en bovendien de 'eenvoud' van het systeem weer bedreigen.

MOEDER-CAO

Dit idee is eerder bepleit door de Moederbond. In de bijeenkomst met de cliëntenraad van Leeuwarden is dit voorstel opnieuw naar voren gebracht. Het idee komt in grote lijnen overeen met het basisinkomen, alleen is dat in dit voorstel uitsluitend bestemd voor vrouwen met zorgtaken. Bovendien is het inkomensniveau aanzienlijk hoger dan dat wat in de discussie over het basisinkomen genoemd wordt, omdat de gedachte is dat de moederzorg betaald dient te worden conform de inkomens in de gezinsverzorging. Als we deze moeders beschouwen als 'werkenden' is de armoedeval-problematiek voor deze groep opgelost. Als we van deze moeders (blijven) verwachten dat ze (andere) betaalde arbeid zouden moeten aanvaarden, dan wordt de armoedeval-problematiek juist groter.

INKOMENSAFHANKELIJKE ARBEIDSAFTREK (EARNED INCOME TAX CREDIT, EITC)

Door linkse partijen en de vakbeweging wordt een inkomensafhankelijke arbeidsaftrek als een goed instrument gezien voor het tegengaan van de armoedeval. Deze arbeidsaftrek zou vooral gericht moeten zijn op alle lagere inkomens, dus vooral ook op werknemers met een deeltijdbaan. Werklozen komen niet in aanmerking voor de EITC. Voordeel van dit voorstel is dat de EITC vooral ten goede komt aan degenen die nu het meeste hebben te leiden onder de armoedeval, namelijk in het traject van uitkering tot werk. Een echte oplossing voor de armoedeval is het niet, want werknemers op de grens van de EITC worden alsnog geconfronteerd worden met een armoedeval. Nadeel is bovendien dat er veel kosten aan verbonden zijn.

VERHOGING MINIMUMLOON

De FNV is van mening dat inkomensafhankelijke regelingen deels omgezet moeten worden in een algemene verhoging van het minimumloon. Een verhoging van het minimumloon betekent dat - als gevolg van de koppeling - ook de uitkeringen omhoog gaan. De noodzaak voor een aantal inkomensafhankelijke regelingen vervalt daarmee. Afschaffing ervan draagt bij aan de vermindering van de armoedeval. Nadeel is dat de kosten voor de uitvoering van dit plan erg hoog zijn en er een opwaartse druk op andere lonen van uit gaat. Arbeid wordt duurder en daardoor voor werkgevers minder aantrekkelijk. Zo neemt weliswaar de prikkel tot het verrichten van arbeid toe, maar daar staat een verminderde vraag naar arbeid tegenover.

HARMONISEREN INKOMENSBEGRIJF

Door te werken met één inkomensbegrip (belastbaar inkomen) wordt de inzichtelijkheid voor burgers en beleidsmakers vergroot. Hiervoor pleitte de interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (1997). Nadeel is dat dit inkomensbegrip pas beschikbaar is als de aanslag is vastgesteld, hetgeen met enige vertraging gepaard gaat.

LASTENMAXIMERING

De gemeenteraadsfractie van het CDA in Leeuwarden stelt in navolging van de Tweede-Kamerfractie voor om bepaalde kosten, die de eigen draagkracht te boven gaan, te subsidiëren.³⁶ Onder de maximering van lasten van het huishouden vallen de kosten van wonen, inclusief lokale lasten, kinderen en zorg. De maximering houdt in dat niet meer dan een tevoren vastgesteld percentage van het belastbaar inkomen aan dergelijke kostenposten hoeft te worden besteed: het meerdere wordt gesubsidieerd.

Voorgesteld wordt dat een meerpersoonshuishouden niet meer dan 15% van het belastbaar inkomen aan huur hoeft te betalen. Van een inkomensverbetering wordt dan dus niet meer dan 15% afgeroomd door hogere huurlasten. Nu is het zo dat de huursubsidie in het traject waarin deze subsidie wordt afgebouwd elke inkomensverbetering geheel opsoupeert. Voor zorg is de norm, dat niet meer dan 10% van het belastbaar inkomen van een huishouden wordt betaald aan premies ZFW en eigen bijdrage AWBZ. Voor huishoudens met kinderen zouden kostennormen moeten komen voor onder meer kinderopvang en studiekosten.

Het CDA-voorstel lost de armoedeval niet op. Ook een vast percentage roomt immers een deel van elke inkomensstroom af. Ondoordacht lijkt voorts dat ook huishoudens met hoge inkomens in aanmerking komen voor deze vorm van inkomensondersteuning. Juist bij deze inkomens zal een groot deel van de subsidies terecht komen. Het is de vraag of de overheid bereid is ook de woonlasten (en andere lasten) van modale inkomens te gaan subsidiëren als deze boven de woonlastenquote uitkomen. Het ligt daarom voor de hand om in een dergelijk systeem een plafond aan te brengen in de te subsidiëren kosten. De armoedeval treedt dan weer versterkt op de voorgrond zodra dit plafond is bereikt.

AFSCHAFFING VAN INKOMENSAFHANKELIJKE REGELINGEN

Elke gemeente geeft haar eigen armoedebeleid vorm en bedenkt allerlei creatieve vormen van categoriale bijstandsverstrekking. Om de diversiteit aan gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen te beschrijven, wordt door sommigen de metafoor van de kerstboom gebruikt. Andere overheidslagen laten zich op dit terrein evenmin onbetuigd. Door deze kerstboom af te schaffen en eventueel te vervangen door één landelijke regeling, is, zo wordt wel gesuggereerd, een helderder aanpak van de armoede- en armoedevalproblematiek mogelijk. Hoe deze ene regeling er dan precies moet uitzien blijft meestal in het vage. Recentelijk werd het afschaffen van inkomensafhankelijke regelingen, in het bijzonder de huursubsidie, bepleit door VVD-leider Dijkstal. De vraag is dan echter hoe armoede dan wel moet worden bestreden.

VERLENGING VAN DE WERKINGSKRACHT VAN INKOMENSAFHANKELIJKE REGELINGEN

Onder meer door de cliëntenraad van de gemeente Leeuwarden wordt de volgende oplossing voorgesteld. Door het recht op inkomensafhankelijke regelingen enige tijd voort

³⁶ Zie CDA (1998) en CDA (1999).

te laten duren na inkomensstijging, wordt de armoedeval tijdelijk verzwakt, waardoor de aantrekkelijkheid om te gaan werken in ieder geval op de korte termijn wordt verstrekt. De armoedeval wordt hiermee dus in de tijd verplaatst. De veronderstelling is, dat in de periode van de verlenging rechthebbenden de kans hebben om een hoger loon te verwerven, waardoor de armoedeval na het aflopen van de verlengde termijn minder ernstig is.

ECONOMISCHE INDIVIDUALISERING

Sommigen zien een oplossing in het vergroten van de mogelijkheden om twee inkomens binnen één huishouden te ontvangen.³⁷ Door het splitsen van het uitkeringrecht heeft werkaanvaarding van de ene partner in dit voorstel geen gevolgen voor de uitkering van de ander. De vraag is of dit een effectieve (en rechtvaardige) maatregel is. De maatregel werkt alleen voor echtparen en niet voor andere huishoudens. Bovendien heeft het als ongewenst neveneffect dat er een mogelijk aanzuigende werking vanuit gaat op het uitkeringsstelsel. Het wordt dan immers interessant om formeel als ‘paar’ geregistreerd te staan. In deze vorm komt het neer op een basisinkomen, waaraan zoals we zagen nogal wat nadelen kleven. Ook wordt wel gepleit voor het vergroten van de mogelijkheid dat beide partners gebruik kunnen maken van de WIW. Nadeel hiervan is dat er dan meer WIW -banen nodig zullen zijn.

TEGENGAAN NIET-GEBRUIK DOOR WERKENDEN

Tegengaan van niet-gebruik door werkenden zou in de eerste plaats kunnen worden bereikt door betere voorlichting aan deze groep. In de tweede plaats zouden de klantvriendelijke procedures met betrekking tot gemeentelijke regelingen (de verkorte aanvraagprocedure voor de categoriale bijzondere bijstand en de automatische kwijtschelding van belastingen), die nu uitsluitend zijn gericht op bijstandsgerechtigden en ouderen, kunnen worden uitgebreid tot werkenden met een laag inkomen. Daarmee wordt het optreden van de armoedeval als gevolg van de differentiatie in niet-gebruik ingeperkt. Nadeel is dat de regeling moeilijk te verwezenlijken is, omdat bij de gemeente geen bestand beschikbaar is met gegevens van werkenden met een laag inkomen.

De ‘balansuitkering’ in Rotterdam wordt soms genoemd als oplossing voor het probleem van de armoedeval. In de balansuitkering heeft Rotterdam diverse subsidieregelingen voor minima geïntegreerd. Reden voor deze integratie was de onbekendheid onder minima met (een deel van) de subsidies en daardoor een forse onderbenutting ervan. De balansuitkering is een eenmalige of periodieke uitkering, die kan worden verkregen als er bijzondere lasten zijn, die in verhouding tot het inkomen te hoog zijn. De sociale dienst heeft een normbedrag vastgesteld waarover verschillende categorieën huishoudens moeten kunnen beschikken.

De balansuitkering wordt gefinancierd door zoveel mogelijk subsidieregelingen bijeen te brengen. Daartoe behoren onder andere de kwijtscheldingsregelingen, het woonlastenfonds, vergoedingen voor bepaalde studiekosten en een deel van de bijzondere bijstand. De regelingen blijven apart te onderscheiden en voorzien van hun eigen normen en voorschriften, zodat het afleggen van verantwoording aan het Rijk mogelijk blijft. De uitkering wordt niet categoriaal uitgekeerd, maar op basis van een berekening van het individuele inkomen en de individuele woonlasten. Men probeert de aanvragen van subsidies zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen; als iemand bijvoorbeeld individuele

³⁷ Dit wordt onder meer gesteld door Libregts en Moors (1999).

huursubsidie aanvraagt, kan de behandelend ambtenaar middels de centrale inkomensroets meteen nagaan of iemand ook voor andere regelingen in aanmerking komt.

Voorwaarde voor het ontvangen van de uitkering is de medewerking aan bijvoorbeeld schuldsanering, zoeken naar een goedkopere woning of terugdringing van energieverbruik.

Een positief effect van de balansuitkering is een grotere benutting van de diverse subsidies door werkenden met een laag inkomen. Onderschatting van rechten op subsidies na werkaanvaarding draagt bij aan de armoedeval. Verder heeft de balansuitkering geen invloed op de armoedeval; de regelingen die in de balansuitkering zijn geïntegreerd, zijn namelijk nog steeds inkomensafhankelijk. Hoe meer men bijverdient, hoe kleiner de bijdragen die men ontvangt. Voor zover een balansuitkering het niet-gebruik onder uitkeringsontvangers verkleint – vaak een expliciet beleidsdoel - neemt de armoedeval-problematiek juist toe! Per saldo zou een balansuitkering dus wel eens averechts op de armoedeval kunnen inwerken.

3.2. Bestaand armoedevalbeleid bij gemeenten

Om het gevaar te vermijden opnieuw het wiel uit te gaan vinden is nagegaan of sommige gemeenten al effectieve maatregelen tegen de armoedeval hebben genomen. Hiertoe zijn de relevante beleidsnota's van een kleine tweehonderd gemeenten bestudeerd: de beleidsnota's die zijn verzameld in het kader van de *Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid*³⁸ en nota's van gemeenten die geen kwijtscheldingsbeleid kennen maar alternatieve regelingen kennen. De gedachte is dat deze groep, die immers creatief met de regelgeving omgaat, ook op het gebied van de armoedeval wel eens met ideeën kan zijn gekomen.

GEMEENTEN MET KWIJTSCHELDINGSBELEID

Voor dit overzicht zijn in totaal 182 beleidsnota's bestudeerd. De armoedeval wordt in 51 van de 182 gemeenten gesignaleerd; 30 gemeenten noemen regelingen ter vermindering van de armoedeval. Het meest toegepast worden uitstroompremies en een aangepast draagkrachtsysteem. Twee gemeenten kennen een glijdende schaal. Drie gemeenten proberen via een toeslag uit de bijzondere bijstand tegemoet te komen aan de armoedeval. Om het verlies aan huursubsidierechten te compenseren bij een inkomensverbetering wordt in verschillende gemeenten aan alleenstaanden onder de 65 jaar tot een loonniveau van 115% van het minimumloon nog subsidie verleend. De gemeente Zeewolde vergoedt vervoerskosten aan alleenstaande buitenshuis werkende ouders. De hoogte van de bijdrage is gerelateerd aan de verhouding tussen de hoogte van de reiskosten en het besteedbare inkomen. In de gemeente Den Helder bestaat de mogelijkheid dat reiskosten worden vergoed indien men reiskosten maakt in verband met werkaanvaarding. De gemeente Achtkarspelen stelt dat een meer individuele aanpak is geboden om een oplossing te vinden voor het vraagstuk van de armoedeval. In de gemeente Rotterdam heeft men geprobeerd bepaalde doelgroepen samen te stellen waarvoor de armoedeval geen probleem vormt. Het gaat hier om groepen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt zoals blijvers in de bijstand (drie jaar of langer uitkeringsafhankelijk) met kinderen, gehandicapten, bijstandontvangers met problematische schulden en ouderen (50- en 65 plussers). De laatst genoemde maatregel in de tabel is het woonbeleid. Hieronder wordt verstaan verhuiskostenvergoeding, woningtoewijzingsbeleid en het woonlastenfonds. Met het woningtoewijzingsbeleid wordt in de gemeente Zoetermeer geprobeerd te bevorderen dat nieuwe huurders een woning kunnen betrekken die past bij hun inkomen. Zo blijft de huursubsidie beperkt, en dus de armoedeval. Om zittende huurders te stimuleren goedkoper te gaan wonen kunnen ze gebruik maken van een verhuiskostensubsidie, die ook in Tilburg bestaat.

Niet alle maatregelen die worden ingevoerd (mede) om de armoedeval te bestrijden zijn effectief. Zo verruimde Maastricht ter vermindering van de armoedeval het kwijtscheldingsbeleid door de kwijtscheldingsnorm te verhogen van 95% naar 100%. Hierdoor wordt het probleem echter vergroot in plaats van verkleind (zie §4.2).

GEMEENTEN MET ALTERNATIEVEN VOOR KWIJTSCHELDING

Dertien gemeenten (1999) kennen een alternatief minimabeleid. Zij verlenen formeel geen kwijtschelding, maar doen iets soortgelijks onder de vlag van het armoedebeleid. Hierdoor

³⁸ Keuker *et al.* (1999).

hebben zij niet te maken met de (strengere) rijksregels op het gebied van de kwijtschelding.³⁹ Wij bestudeerden twaalf beleidsnota's van dergelijke gemeenten. Het bleek niet mogelijk de beleidsnota's van de dertiende gemeente te bemachtigen. Vijf van deze gemeenten liggen in de provincie Groningen. De overige gemeenten liggen met name in de provincie Gelderland en Noord-Holland. Hieronder wordt kort beschreven hoe het minimabeleid er in deze gemeenten uit ziet.

In een groot deel van deze gemeenten wordt in plaats van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen een vergoeding of tegemoetkoming gegeven voor de kosten van gemeentelijke belastingen. In alle twaalf gemeenten geldt dat in ieder geval voor de OZB en de afvalstoffenheffing. Sommige gemeenten voegen daar nog rioolrecht en hondenbelasting aan toe. Naast een tegemoetkoming in de kosten van gemeentelijke belastingen bestaan er in deze gemeenten ook nog andere tegemoetkomingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een vergoeding voor studiekosten, een eenmalige uitkering voor duurzame goederen, een bijdrage voor maatschappelijke participatie, reiskostenvergoeding en een verhuiskosten-subsidie.

Om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming moet men aan een inkomenstoets voldoen. Deze inkomenstoets verschilt per gemeente. Het inkomen tot waar een tegemoetkoming wordt verleend varieert van 100% tot 115% van de bijstandsnorm; dit ligt dus wat hoger dan bij kwijtschelding. Personen met een inkomen boven deze grens komen niet meer in aanmerking voor een tegemoetkoming. Om aan dit 'valbijlprincipe' enigszins tegemoet te komen hebben verschillende gemeenten een glijdende schaal ingevoerd. In principe komt dit er op neer dat de vergoedingen langzaam worden afgebouwd. Van de 12 gemeenten kennen 7 een glijdende schaal.

In slechts twee van de dertien gemeenten wordt de armoedeval expliciet genoemd en wordt er rekening mee gehouden. Het gaat hier om de gemeente Duiven en Bergen NH. In de gemeente Duiven wordt als oplossing voorgesteld om geen draagkracht te berekenen over de eerste f 200, - boven de bijstandsnorm. Verder wordt in dit kader het voorstel gedaan om uitstromers naar arbeid een felicitatiebrief te sturen waarin wordt gewezen op rechten en mogelijkheden bij een laag salaris. In de gemeente Bergen NH heeft men geprobeerd om aan het armoedeval probleem tegemoet te komen door een glijdende schaal in te voeren. In de gemeente Haren en Appingedam wordt wel genoemd dat het minimabeleid zo zou moeten worden gevoerd dat de prikkel aanwezig blijft om zelf (via werk) voor het inkomen zorg te dragen. Deze prikkel zou afwezig kunnen zijn als het minimuminkomen inclusief bijdragen op basis van het minimabeleid en inclusief huursubsidie hoger is dan het inkomen dat iemand met werk kan verdienen. Om deze prikkel te behouden wordt in deze gemeenten gewerkt met een actief sanctiebeleid.

CONCLUSIE

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat het gemeentelijke minimabeleid doorgaans primair is gericht op inkomensondersteuning. Slechts een enkele keer wordt rekening gehouden met de armoedeval en wordt het bevorderen van uitstroom naar een baan meegenomen in de besluitvorming. Over de effectiviteit van maatregelen ter bestrijding van de armoedeval bestaan de nodige misverstanden; sommige hebben een averechts effect.

³⁹ Allers *et al.* (1999, blz. 76-77).

3.3. Ideeën van deskundigen

In de discussiebijeenkomst (zie bijlage voor de lijst van deelnemers) zijn verschillende oplossingsrichtingen naar voren gebracht en bediscussieerd. Vervolgens zijn met nog enkele andere wetenschappers aanvullende gesprekken gevoerd en heeft een bespreking plaatsgevonden met de cliëntenraad van de sector sociale zaken, gemeente Leeuwarden over een aantal van de ideeën uit de discussiebijeenkomst.

Op deze plaats presenteren wij ze als verschillende mogelijke oplossingsrichtingen die verder verkend kunnen worden. Daarbij valt in de eerste plaats te bezien of zij inderdaad een bijdrage leveren aan het verminderen van de armoedeval (effectiviteit). In de tweede plaats zal aangegeven worden wat de consequenties zijn, opdat de voorstellen beoordeeld kunnen worden op de (politieke) haalbaarheid (wenselijkheid). Die politieke keuzen hebben betrekking op de vraag wat men een aanvaardbaar minimum vindt en in welke mate inkomensondersteunende maatregelen nodig zijn.

Eerst bespreken we oplossingen die werkaanvaarding financieel meer lonen moeten maken, waarbij gepoogd is de genoemde ideeën te rangschikken naar mate van overeenkomst met de huidige praktijk. Daarna bespreken we enkele alternatieven voor het via inkomensafhankelijke regelingen bereiken van maatschappelijke doelen.

OPLOSSINGEN DIE WERKAANVAARDING FINANCIËEL LONENDER MAKEN

Uitbreiden werkingsfeer

Door het uitbreiden van de werkingsfeer van de regelingen tot een hoger inkomensniveau wordt het effect van het optreden van de werkloosheidsval gereduceerd. De marginale druk neemt af. Wel komt op een hoger inkomensniveau alsnog een armoedeval tot stand. Tijdens de bijeenkomst is gesuggereerd de grens dan te leggen bij de zogeheten SPAK-grens. De SPAK is de specifieke afdrachtkorting voor werkgevers die een werknemer in dienst nemen tot een loonniveau van 150% van het wettelijk minimumloon. Met name vanuit belangenorganisaties van cliënten wordt gepleit voor deze oplossingsrichting.

Het aanpassen van regelingen: wijziging systematiek kwijtschelding

Sommige deskundigen pleitten tijdens de bijeenkomst voor het ongedaan maken van de huidige kwijtscheldingsmogelijkheid voor gemeenten. Gemeenten doorkruisen namelijk teveel het rijksbeleid. In plaats daarvan zou de invoering van een andere maatregel kunnen worden overwogen, namelijk een belastingvrije voet voor de OZB tot een bepaalde woningwaarde. Daarmee verandert voor een belangrijk deel van degenen die nu kwijtschelding ontvangen niets; ook in de toekomstige situatie betalen zij geen lokale lasten.⁴⁰ Het voordeel is met name gelegen in het afschaffen van de inkomensafhankelijkheid. Daardoor treedt de armoedeval niet op bij inkomensvoortgang (wel bij verhuizing). Alleen in gemeenten die uitzonderlijk hoge tarieven opleggen, zou nog kwijtschelding verleend kunnen worden.

Een variant op deze oplossingsrichting is het onderbrengen van de lokale lasten in de heffing van de loon- en inkomstenbelasting. Hiervan zal uiteindelijk ook een uniformerende werking van de tarieven kunnen uitgaan (die door sommige deelnemers aan de bijeenkomst bepleit wordt of onvermijdelijk wordt geacht en door anderen onwenselijk). Neveneffect

⁴⁰ Ten minste, als ook reinigingsheffing en rioolrecht pas vanaf een bepaalde woningwaarde worden geheven.

van deze oplossing is dat deze ingrijpt in de financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten en grote politieke gevolgen kan hebben.

Het nadeel is gelegen in de verdelingseffecten die het gevolg zijn van deze oplossing. Door cliëntenorganisaties wordt deze oplossingsmogelijkheid daarom negatief beoordeeld. Vanwege het scheefwonen zou een belangrijk deel van de doelgroep die nu op basis van het inkomen kwijtschelding krijgt als gevolg van dit voorstel geen kwijtschelding meer krijgen en er op achteruit gaan. Omgekeerd profiteren in dit voorstel ook huishoudens met een hoog inkomen die in een woning met een lage waarde wonen van de vrijstelling. De oplossing is dus niet efficiënt.

Het integreren van regelingen

De armoedeval wordt versterkt doordat de effecten van meerdere regelingen cumuleren. Deze cumulatie ontstaat doordat een aantal regelingen door grote groepen mensen gebruikt worden, zoals de huursubsidie en kwijtschelding. Regelingen die heel doelgroepspecifiek zijn, leiden in veel mindere mate tot dit effect. De eigen bijdrage voor de thuiszorg zal bijvoorbeeld niet of nauwelijks voorkomen in combinatie met een tegemoetkoming op basis van de wet tegemoetkoming studiekosten (WTS), waardoor geen cumulatie ontstaat. Door zoveel mogelijk regelingen samen te voegen, wordt voorkomen dat cumulatie optreedt. Door de deskundigen wordt hierbij met name verwezen naar eerdere aanbevelingen van de commissie Derksen.⁴¹

Het fiscaliseren van beleid

Door het fiscaliseren van inkomensafhankelijk beleid wordt naar de mening van deskundigen het optreden van 'inkomenssprongen' voorkomen. Het belastingstelsel heeft immers een glijdende schaal. Niettemin blijft de kans op het optreden van de armoedeval bestaan vanwege het handhaven van het inkomensafhankelijke karakter. Deze oplossing impliceert voorts een uniformering van het inkomensbegrip, waar de commissie Derksen eerder voor pleitte. Indien ook de gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen worden gefiscaliseerd (waarmee de beleidsvrijheid bij gemeenten wordt weggenomen) ontstaat tevens een uniformering van beleid, waar de Leeuwardense cliëntenraad voorstander van is.

Het stoppen met gemeentelijk inkomensondersteunend beleid

De meest radicale oplossing voor het probleem van de armoedeval is het stoppen met inkomensafhankelijke maatregelen. Er moeten er in ieder geval niet nog meer bijkomen. In dat geval moet gezocht worden naar een alternatief voor het bereiken van de doelstellingen van het armoedebeleid, namelijk dat mensen ongeacht hun inkomen kunnen deelnemen aan een aantal belangrijk geachte maatschappelijke activiteiten (variërend van wonen tot recreëren). Welke alternatieven dat zouden kunnen zijn bleef tijdens de deskundigen-bijeenkomst onduidelijk.

Inkomensgarantie

Op dit moment zijn premies mogelijk voor het verrichten van deeltijdwerk en het volgen van scholing. Gemeenten kunnen naast de wettelijk voorgeschreven groepen specifieke groepen aanwijzen waarvoor dit geldt. Deze premies kunnen er toe leiden dat mensen met

⁴¹ Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (1997).

een uitkering en een deeltijdbaan meer verdienen dan mensen die in de gesubsidieerde arbeid werkzaam zijn. Ook uitstroom wordt met een premie beloond. Enkele deskundigen stellen dat voor mensen die verplicht zijn tot het zoeken van arbeid een premie niet op z'n plaats is.

Vanuit deze laatste optiek komt de vraag naar voren of premies niet op een andere manier in te zetten zijn om te zorgen dat degenen die wel werk aanvaarden er ook daadwerkelijk op vooruitgaan. Nu zitten er in het verloop van de 'inkomensplaatjes' zaagtanden: het inkomen neemt niet in een vloeiende lijn toe, maar in bepaalde gevallen resulteert een toename in het bruto-inkomen in een achteruitgang in koopkracht ('tandjes'). Door als gemeente (of uitkeringsinstantie) te garanderen dat mensen er altijd op vooruit gaan in inkomen wordt in ieder geval een vloeiende lijn bewerkstelligd. Daarmee, zo wordt gesteld, doen gemeenten dat wat zij kunnen; zij nemen hun verantwoordelijkheid voor het oplossen van een deel van de armoedeval. In combinatie met de inkomensgarantie zou de gemeente ook kunnen bewerkstelligen dat de ziektekostenverzekering van uitstromers goed geregeld is. Daaraan besteden wij hieronder afzonderlijk aandacht.

De garantie zou voor een bepaalde periode moeten gelden, bijvoorbeeld twee jaar. Daarna is de hoop dat mensen doordat zij 'promotie' maken of door periodieke loonsverhoging op eigen kracht de armoedeval kunnen overwinnen. Tegelijkertijd wordt gewezen op het vóórkomen van cyclische armoede: er is een groep die perioden van werk afwisselt met perioden van uitkeringsafhankelijkheid.⁴² Overigens vereist dit een individuele benadering (bijvoorbeeld in de vorm van bijzondere bijstand), die slechts voor een deel geautomatiseerd zal kunnen worden toegekend. Tegelijkertijd kan bekeken worden of de uitstroomer wellicht recht heeft op regelingen waar hij nu nog geen gebruik van maakt.

Om te voorkomen dat door de toeslag een grote aflossingscapaciteit ontstaat, waardoor uitstromers met schulden ook van de toeslag weer een deel kwijt raken, zou de toeslag niet moeten worden aangemerkt als fiscaal inkomen. Hiermee wordt tevens voorkomen dat het recht op huursubsidie wordt aangetast.

Het probleem dat de koopkracht niet snel genoeg stijgt om het reserveringsloon te bereiken is volgens geraadpleegde deskundigen een probleem dat buiten het bereik van de gemeentelijke overheid ligt. De inkomensgarantie strekt zich in bovenstaand voorstel dus niet uit tot het opheffen van het inkomen tot aan het reserveringsloon.

NIET-FINANCIËLE OPLOSSINGSRICHTINGEN

Het subsidiëren van voorzieningen

Door voorzieningen te subsidiëren in plaats van personen treedt geen armoedeval op, terwijl toch het gebruik van voorzieningen, wat vaak de bedoeling is van gemeentelijke maatregelen, gestimuleerd kan worden. Hierbij moet voor lief worden genomen dat ook andere meer koopkrachtige gebruikers van deze voorzieningen profiteren van de korting. Toch kan de gemeente nog wel enigszins 'richten'; zij kan er bijvoorbeeld voor kiezen sportverenigingen in bepaalde wijken te stimuleren, of voorzieningen waarvan door onderzoek bekend is dat deze vooral populair zijn onder mensen met een laag inkomen, of waarvan naar hun aard verwacht kan worden dat vooral uitkeringsgerechtigden er gebruik van zullen maken. De uitvoering zou wel eens goedkoper kunnen zijn voor de gemeente dan het individueel moeten bepalen of mensen al dan niet in aanmerking komen voor een bepaalde vorm van inkomensondersteuning.

⁴² Zie SCP/CBS (1999).

Symboliek en motivatie

Een groot deel van de huidige uitkeringsgerechtigden kán op dit moment niet werken, zoals blijkt uit het hoge percentage cliënten dat is ingedeeld in fase-4. Niettemin wíl een groot deel van de uitkeringsgerechtigden wel werken. In gesprekken met sociale dienstmedewerkers zegt een groot deel van de cliënten graag te willen werken. Motieven liggen dan in de sfeer van ‘af van gedoe met sociale dienst’, ‘de waarde van werken’ e.d.

In de *perceptie* van een deel van de mensen loont het echter niet om te gaan werken. De onder het vorige kopje genoemde inkomensgarantie is daarom niet alleen in absolute zin een goede maatregel, maar ook de boodschap die er van uit gaat is positief.

Voor degenen die al wel zijn gaan werken is de inkomensvoortgang vaak niet in overeenstemming met de financiële verwachtingen die men verbindt aan het hebben van een baan. Als het uitgavenpatroon wel is aangepast aan deze verwachtingen ontstaat een financieel probleem. Aan het hebben van werk zijn bovendien ook kosten verbonden die niet in alle gevallen volledig worden gedekt door het arbeidskostenforfait of door de inkomensvoortgang. Bij elkaar genomen kan dit tot effect hebben dat de motivatie om (bijv. tijdelijk) werk te behouden afneemt.

Aldus zijn er vier verschillende groepen te onderscheiden:

	Gaat er op vooruit	Gaat er op achteruit	Denkt er op achteruit te gaan
Wel werk gevonden	Geen probleem	Financieel probleem	-
Geen werk gevonden	-	Financieel probleem	Motivering probleem

In aanvulling op financiële maatregelen worden voor alle groepen dus ook andersoortige, motiverende maatregelen bepleit.

Garantie op ziekenfondsverzekering

Voor een deel van de uitkeringsgerechtigden geldt dat zij na werkaanvaarding geen recht meer hebben op verzekering via het ziekenfonds. Het gaat met name om personen die worden aangemerkt als freelancer (nul-contracten e.d.). Voor een deel is hierin voorzien doordat kleine ondernemers met ingang van 1-1-2000 onder de werkingssfeer van de Ziekenfondswet zijn gebracht. Volgens deelnemers aan de deskundigenbijeenkomst leidt het gebrek aan een goede en goedkope verzekering mede tot het opgeven van de (toch al onregelmatige of onzekere) werkzaamheden. Het betreft hier dus een specifieke vorm van de armoedeval. De oplossing die deskundigen suggereren komt neer op een bredere volksverzekering dan de huidige ziekenfondswet.

Fiatteringsbeleid

Via een meer stringente toepassing van de zogeheten fiatteringsmaatregel in de toewijzing van huisvesting, kan het ‘scheefwonen’ worden bestreden. Daarmee wordt beroep op de huursubsidie teruggedrongen en indirect ook de mate waarin de armoedeval kan optreden. Doordat er ongeveer evenveel mensen te duur wonen als dat er te goedkoop wonen is het probleem in theorie oplosbaar. Daarmee zou minder behoefte zijn aan huursubsidie en zou deze regeling minder bijdragen aan de armoedeval.

Specifieke doelgroepaanpak

De voornaamste kritiek op de huidige gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen betreft het brede karakter ervan, waardoor de armoedeval kan optreden voor een aanzienlijk deel van de doelgroep van dergelijke maatregelen (zie hoofdstuk 2). Door het beperken van

de inkomensondersteunende voorzieningen tot diegenen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben kunnen de effecten van de armoedeval aanzienlijk worden ingeperkt. Randvoorwaarde is dat degenen die het meest afhankelijk zijn van ondersteuning van de overheid een bestaansvoorziening wordt geboden. Door het beperken van de doelgroep komen middelen vrij die op andere onderdelen van het armoedebeleid (in het bijzonder participatie) ingezet zouden kunnen worden.

De problematische rol van niet-gebruik

Het niet-gebruik van voorzieningen lijkt, op basis van verschillende onderzoeken, het hoogst onder personen die niet tot de vaste cliënten van de sociale dienst behoren. In de inkomensscenario's zoals die grafisch weergegeven zijn in hoofdstuk 2 wordt het voorzieningengebruik vast verondersteld. In werkelijkheid is dit niet het geval. Dit betekent, dat werkenden met een laag inkomen ook *onnodig* over een laag inkomen beschikken, en dat het verschil met de koopkracht in de uitkerings situatie nog kleiner is dan de figuren in hoofdstuk 2 laten zien. Het bestrijden van niet-gebruik onder niet-uitkeringsgerechtigden levert op zichzelf dus al een bijdrage aan het terugbrengen van de in de praktijk ervaren inkomensachteruitgang. Daarentegen vormt - logischerwijs - het gebruik van inkomensafhankelijke voorzieningen onder uitkeringsgerechtigden juist een bron van de armoedeval. Niet-gebruik onder bijstandsgerechtigden is dus vanuit het oogpunt van de armoedeval geen probleem. Mede vanwege het probleem van het niet-gebruik was de commissie Derksen van mening dat de inkomensafhankelijkheid van het geheel van regelingen zoveel mogelijk beperkt diende te worden.⁴³

3.4. Nader uit te werken ideeën

De bovenstaande oplossingsrichtingen bieden niet allemaal evenveel aanknopingspunten voor verdere uitwerking. Van sommige is reeds vastgesteld dat ze niet of nauwelijks effectief zijn; andere staan op dit moment zover af van de politieke realiteit dat verdere uitwerking vruchteloos is.

De uit te werken oplossingsrichtingen zijn opnieuw in twee rubrieken onder te verdelen:

1. Ideeën die de koopkrachtwinst van werkaanvaarding vergroten;
2. Niet-financiële maatregelen. Deze hebben een meer kwalitatief karakter en voor zover er berekeningen worden gemaakt hebben deze betrekking op macroniveau.

WERKEN FINANCIËEL MEER LONEND MAKEN

- Verhogen inkomensgrenzen.
- Afvlakken koopkrachtdaling; glijdende schaal.
- Vervangen inkomensstoets door bijvoorbeeld toets op waarde woning (kwijschelding).
- Arbeidskorting of EITC.
- Afschaffen, beperken of integreren van regelingen.
- Uitstroompremie of koopkrachtgarantie.
- Beperken huursubsidie.

⁴³ Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (1997).

NIET-FINANCIËLE MAATREGELN

- Beperken doelgroep tot personen zonder arbeidsmarktperspectief.
- Verbeteren van de motivatie om te werken.
- Individuele begeleiding naar werk.
- Subsidiëren voorzieningen in plaats van huishoudens.
- Scheefwonen aanpakken.
- Garantie op ziekenfondsverzekering.

In hoofdstuk 4 besteden wij aandacht aan de maatregelen die werken meer lonend moeten maken. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de niet-financiële maatregelen.

4. Werk laten lonen

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe de koopkrachttoename door werkaanvaarding kan worden vergroot. In hoeverre is het effectief te sleutelen aan inkomensafhankelijke regelingen?

4.1. Inleiding

Voorstellen voor het aanpakken van de armoedeval-problematiek richten zich vaak op het aanpassen van de (inkomens)voorwaarden van de bestaande inkomensafhankelijke regelingen. In dit hoofdstuk gaan wij na of dit een begaanbare weg is. Ook kijken we of op een andere manier de financiële prikkel om te gaan werken kan worden vergroot.

We onderzoeken de volgende mogelijkheden:

- het verschuiven van de inkomensgrens vanaf waar rechten op inkomensafhankelijke regelingen vervallen of verminderen
- het meer geleidelijk laten vervallen van rechten bij een toenemend inkomen
- het vervangen van een inkomenstoets door een alternatieve toets
- het afschaffen of integreren van inkomensafhankelijke regelingen, of het beperken van het gebruik
- het introduceren van een EITC of een arbeidskorting
- het bieden van een koopkrachtgarantie of uitstroompremie
- het aanpakken van de huursubsidie

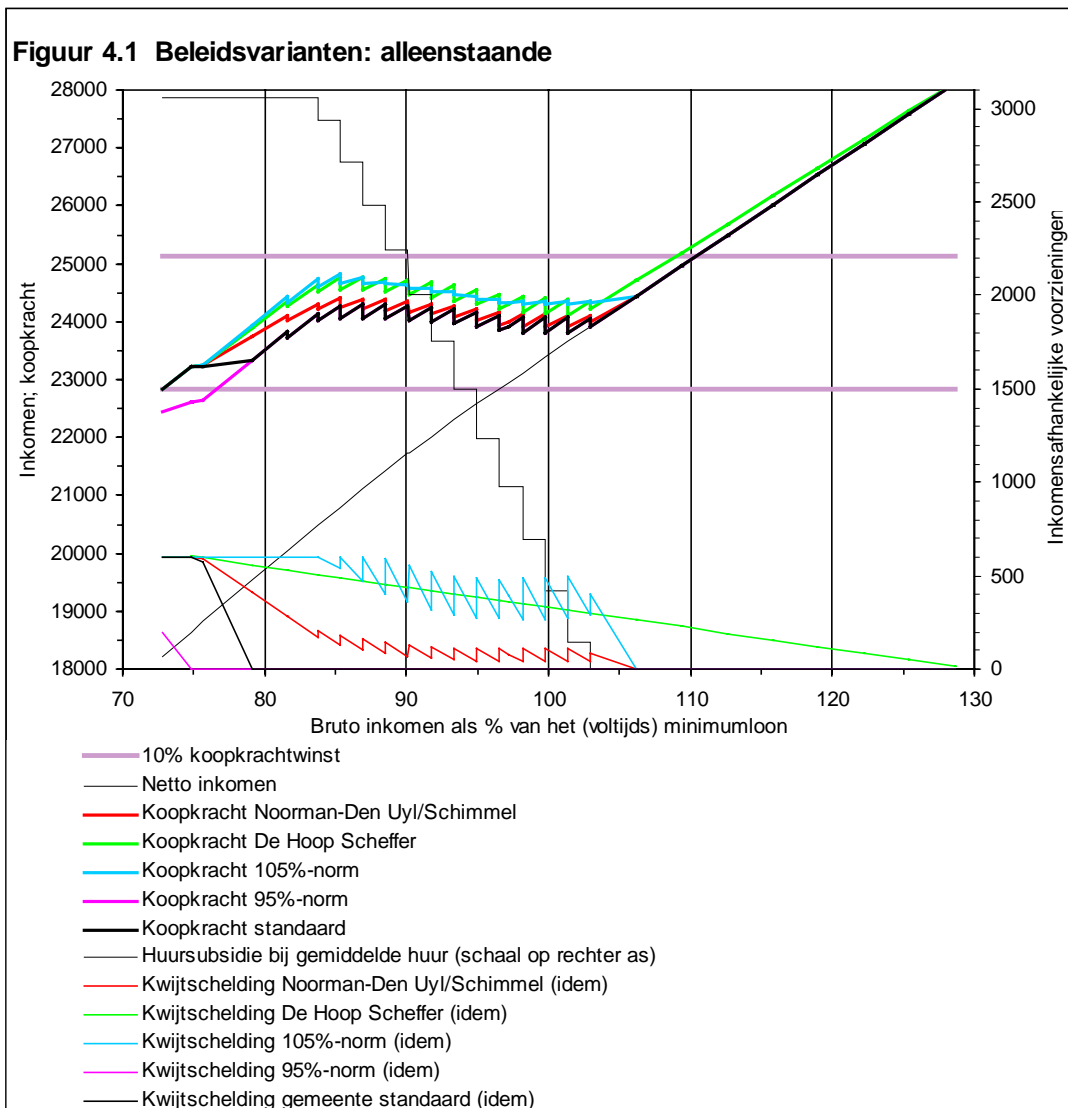
De eerste drie punten hebben betrekking op afzonderlijke inkomensafhankelijke regelingen. We behandelen deze mogelijkheden aan de hand van het voorbeeld van de kwijtschelding, omdat op dit terrein de meest concrete voorstellen zijn gedaan. De analyse geldt echter voor ongeacht welke regeling. We gaan even voorbij aan de thans geldende wettelijke voorschriften, en kijken of een andere vormgeving minder nadelig uitpakt op de motivatie om aan het werk te gaan.

4.2. Het verhogen van de inkomensgrens

De gedachte hierachter is simpel: als iemand die gaat werken het recht verliest op een inkomensafhankelijke voorziening, dan moeten we ervoor zorgen dat de inkomensgrens zo ver wordt opgeschoven dat dit recht blijft bestaan. Kijken we als voorbeeld naar de kwijtschelding, dan betekent dit het verhogen van de kwijtscheldingnorm.

De hoogte van de kwijtscheldingsnorm bepaalt tot welk inkomen – gegeven de vaste lasten – kwijtschelding kan worden verleend. Thans mogen gemeenten (en waterschappen) deze norm ten hoogste op 100% bepalen. Dat betekent dat 100% van de relevante bijstandsnorm nodig geacht wordt om in leven te blijven, zodat pas belasting kan worden betaald bij een inkomen dat hoger is. Tot 1995 was de kwijtscheldingnorm maximaal 90%, en in 1995 en 1996 95%. De meeste gemeenten en veel waterschappen hanteren nu inderdaad de 100%-norm.⁴⁴ Het is denkbaar het kwijtscheldingsbeleid (nog) verder te verruimen door

⁴⁴ Bron: Allers *et al.* (1999).

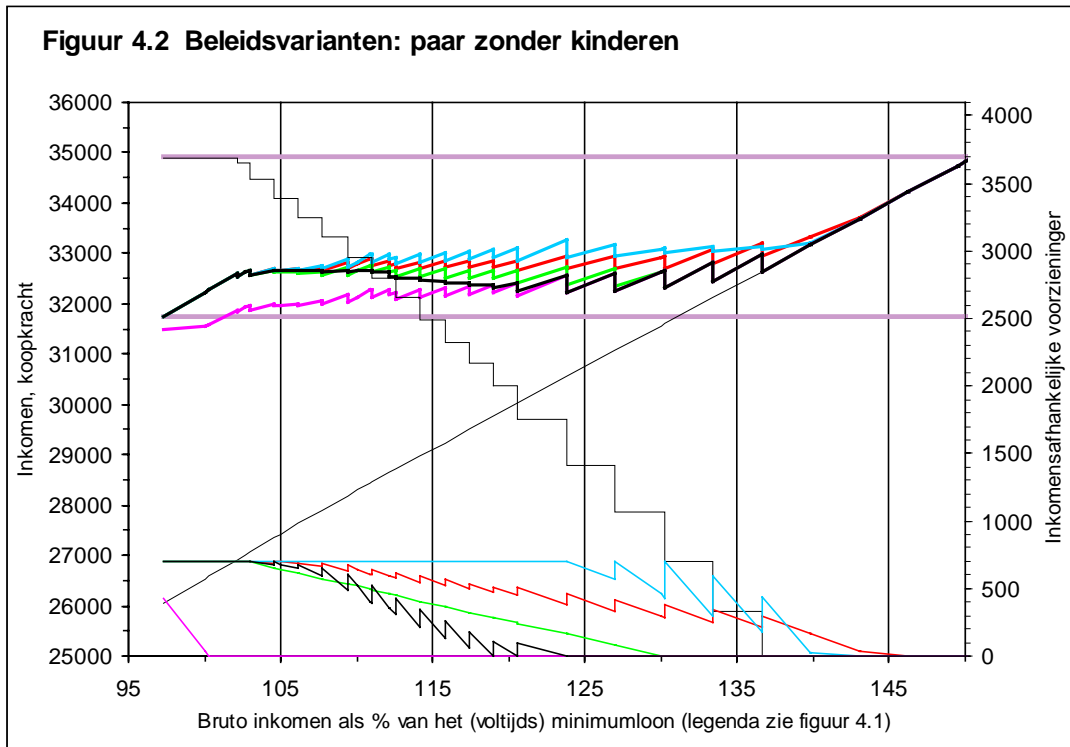


verhoging van de maximaal toegelaten norm tot bijvoorbeeld 105%. Hierdoor verliezen uitkeringsontvangers die gaan werken minder snel recht op kwijtschelding. De blauwe lijnen in de figuren 4.1 tot en met 4.4 laten zien wat hiervan de gevolgen zouden zijn (zie box 2.1 in hoofdstuk 2 voor uitleg over het lezen van deze figuren).

Duidelijk is dat het gaat om een forse uitbreiding van het aantal rechthebbenden. Zowel het inkomen tot waar volledige kwijtschelding mogelijk is, als het inkomen tot waar gedeeltelijke kwijtschelding mogelijk is, neemt toe. Afhankelijk van de situatie kan tot een inkomen van 45% boven het minimumloon nog worden kwijtgescholden. Dit betekent dat met dit alternatief een aanzienlijk budgettair beslag is gemoeid.

Opvallend is dat nu voor geen van de onderscheiden huishoudentypen al bij een lager inkomen een koopkrachtwinst van 10% ten opzichte van de uitkeringssituatie wordt bereikt.⁴⁵ Overigens zal blijken dat dit geldt voor alle hier behandelde beleidsopties die het kwijtscheldingsbeleid verruimen. Dat komt doordat de koopkrachttoename als gevolg van de verhoging van de kwijtscheldingsnorm beperkt blijft tot het inkomenstraject waarin de

⁴⁵ Ook niet als van een hogere of lagere huurvariant wordt uitgegaan (zie tabel 2.6, hoofdstuk 2).



huursubsidie wordt afgebouwd. Kwijtschelding en huursubsidie worden dus in hetzelfde inkomensgebied afgebouwd. In dit inkomenstraject loopt de koopkracht bij toenemend bruto loon nauwelijks op, of zelfs wat terug, doordat elke loonstijging een lagere huursubsidie en minder kwijtschelding tot gevolg heeft.

4.3. Rechten meer geleidelijk afbouwen

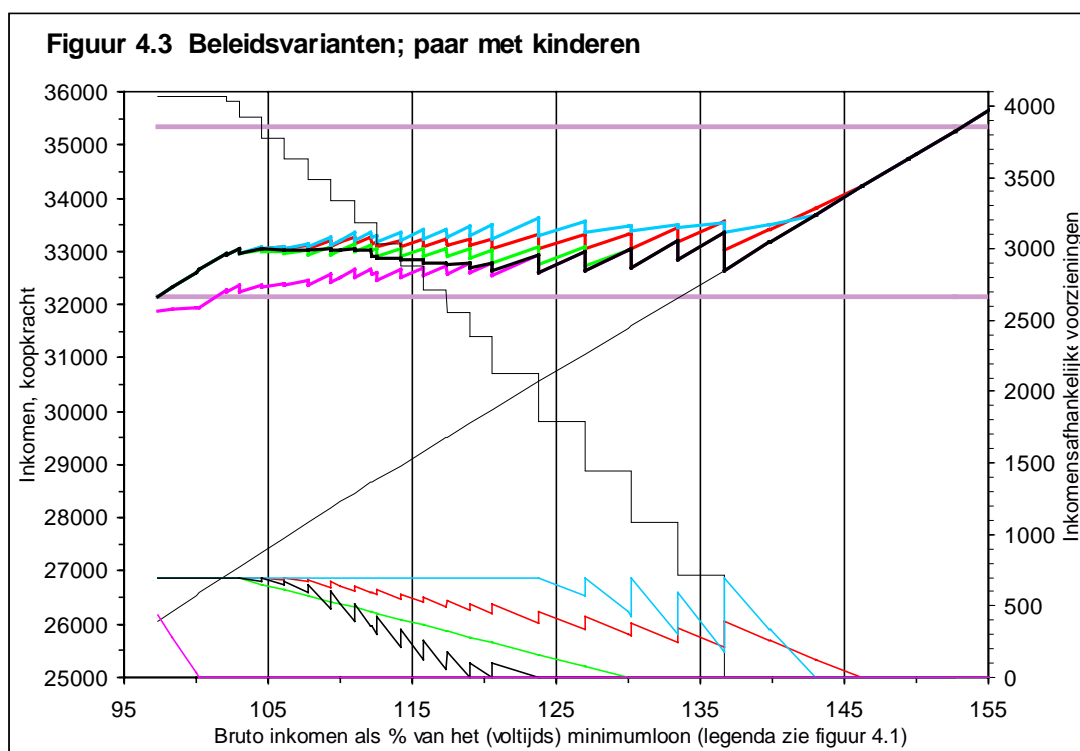
MOTIE NOORMAN-DEN UYL EN SCHIMMEL

In plaats van het opschuiven van de inkomensgrens is het ook denkbaar de rechten na het passeren van deze grens meer geleidelijk te laten vervallen. Bij de kwijtschelding zou dit kunnen door het opeisingspercentage te verlagen.

Is het inkomen zo hoog dat er na aftrek van vaste lasten en kosten van levensonderhoud voldoende overblijft om belasting van te betalen, dan is nu van het meerdere (de draagkracht) 80% opeisbaar voor het voldoen van belastingschulden. In een motie stellen de kamerleden Noorman-Den Uyl en Schimmel voor dit percentage te verlagen tot 25.⁴⁶ De rode lijnen in de figuren laten de gevolgen hiervan zien.

Het inkomen tot waar volledige kwijtschelding mogelijk is zou door deze maatregel niet veranderen. Het inkomenstraject waarbij recht bestaat op gedeeltelijke kwijtschelding neemt echter sterk toe. Van een verminderen van de armoedeval-problematiek is echter ook hier geen sprake: het loon waarbij de koopkracht 10% hoger ligt dan in de uitkeringssituatie ligt nog even hoog.

⁴⁶ Motie van 10 december 1998 (TK, 1998-1999, 26200 XV, nr. 30).



MOTIE DE HOOP SCHEFFER

Een andere mogelijkheid voor een meer geleidelijke afname van rechten op inkomensafhankelijke regelingen is voorgesteld door het CDA. In een motie stelt kamerlid De Hoop Scheffer voor het afbouwtraject van de gemeentelijke kwijtschelding zodanig te wijzigen dat een glijdende schaal ontstaat tussen het punt waarop betalingscapaciteit ontstaat en 130% van het minimumloon (groene lijnen).⁴⁷ De bestaande kwijtscheldingssystematiek wordt hiermee losgelaten: zodra draagkracht ontstaat wordt geen rekening meer gehouden met vaste lasten, maar loopt het kwijt te schelden bedrag lineair terug tot nul bij een bruto loon van 130% van het minimumloon.

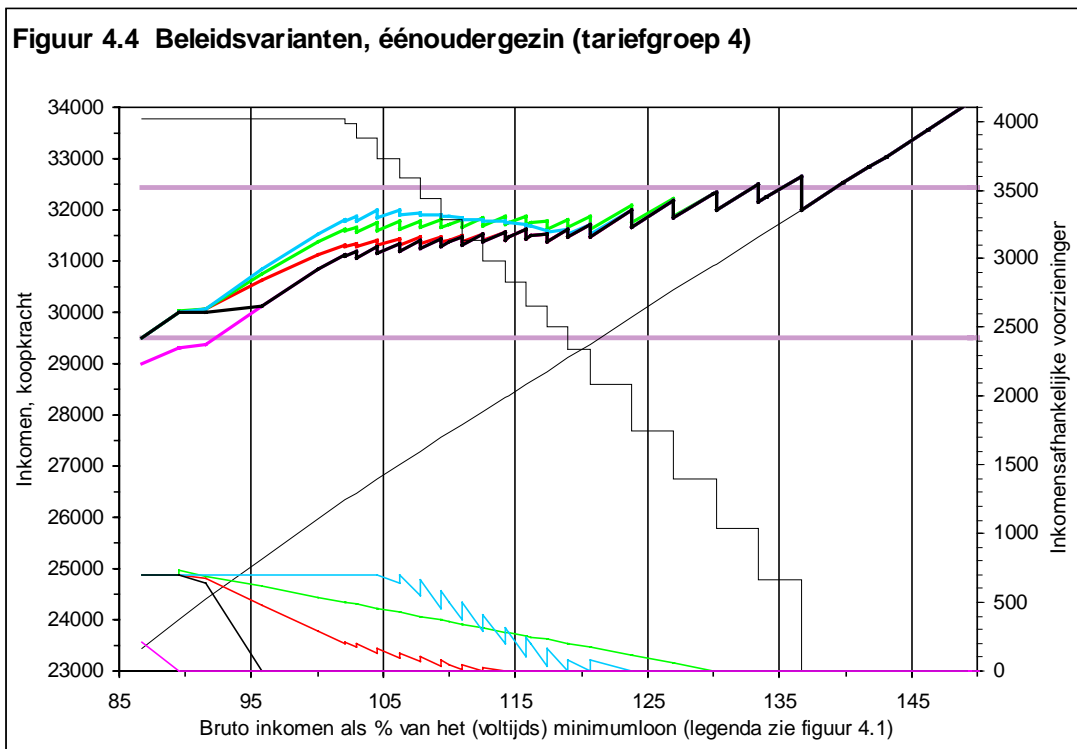
In bijna alle gevallen zou dit betekenen dat tot een hoger inkomen (gedeeltelijke) kwijtschelding mogelijk is. Wat betreft de doeltreffendheid bij de verkleining van de armoedeval geldt ook hier dat het loon dat nodig is om een uitkeringsontvanger een koopkrachtwinst van 10% in het vooruitzicht te stellen niet daalt.

4.4. Alternatief voor inkomenstoets

De armoedeval is het gevolg van de inkomenstoets die aan veel inkomensondersteunende regelingen is verbonden. Zonder inkomenstoets zou het geld echter mede terecht komen bij mensen die het niet nodig hebben, waardoor de effectiviteit van het inkomensbeleid ernstig zou worden ondergraven.

Wellicht zou in plaats van inkomen een andere toetsingsgrootte kunnen worden gevonden: één die wel met het inkomen samenhangt, maar die niet (meteen) toeneemt bij werkaanvaarding. Bij de kwijtschelding ligt de waarde van de woning voor de hand. Zo zou

⁴⁷ Motie van op 23 september 1999 (TK.1999-2000, 26800, nr. 6).



bijvoorbeeld elke gemeente de vrijheid kunnen krijgen een woningwaarde vast te stellen waaronder automatisch kwijtschelding wordt verleend. Werkaanvaarding zou dan geen gevolgen hebben voor het recht op kwijtschelding, zolang de kersverse werknemer niet naar een duurdere woning verkast.

Een dergelijke aanpak heeft echter belangrijke nadelen. In de eerst plaats verwatert natuurlijk het verband tussen inkomensondersteuning en de noodzaak daartoe, die immers wordt bepaald door het inkomen en niet door de woningwaarde. Dit betekent dat de beschikbare gelden voor inkomensondersteuning minder gericht wordt ingezet, en voor een groter deel terecht komen bij mensen die het niet echt nodig hebben. Verder zou een dergelijke maatregel de woningmarkt verstoren, en de gewenste doorstroming belemmeren. Immers, wie met zijn woning net onder de kritische grens zit zal niet graag naar een duurdere woning verhuizen. ‘Scheefwoners’ zijn dan helemaal niet meer in beweging te krijgen.

4.5. Afschaffen of beperken van inkomensafhankelijke regelingen

AFSCHAFFEN VOORZIENINGEN

Eigenlijk is deze variant impliciet al aan de orde geweest in hoofdstuk 2. De figuren 2.4-2.8 laten zien bij welk loonniveau een (minimum)uitkeringsontvanger een koopkrachtwinst van 10% kan realiseren door te gaan werken, als wel of geen beroep wordt gedaan op de bijzondere bijstand. Afschaffen van de bijzondere bijstand zou leiden tot een daling van het benodigde bruto-loonniveau met ten minste vijf procentpunten.⁴⁸

⁴⁸ Voor een alleenstaanden daalt dit met 5%-punt, voor een paar zonder kinderen met 7%-punt voor een paar met kinderen met 6-punt %, voor een alleenstaande ouder in tariefgroep 4 met 19%-punt en voor een alleenstaande ouder in tariefgroep 5 met 6%-punt.

Zonder bijzondere bijstand of bijvoorbeeld gemeentelijke kwijtschelding is de uitgangspositie – de koopkracht van een uitkeringsontvanger – minder gunstig, en een situatie met een baan dus relatief gunstiger. Ook kan het voor deeltijdwerkers aantrekkelijker worden meer uren te gaan werken.

De nadelen van deze optie zijn evident: ook huishoudens die niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt worden financieel getroffen. Voorstanders van het afschaffen van inkomensafhankelijke regelingen pleiten daarom soms voor vervanging door generieke maatregelen.⁴⁹ Zo zouden inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden afgeschaft, terwijl tegelijkertijd de bijstandsnorm en het (netto) loon voor laagbetaalden worden verhoogd.

Deze aanpak heeft twee belangrijke nadelen. Het eerste nadeel is dat huishoudens die nu gebruik maken van inkomensafhankelijke regelingen er in koopkracht flink op achteruit zullen gaan, tenzij er (veel) meer geld beschikbaar komt. Omdat bij generiek beleid de beschikbare gelden over meer huishoudens worden verdeeld, komt er minder terecht bij huishoudens die nu bijvoorbeeld huursubsidie en bijzondere bijstand ontvangen. Wie vindt dat deze huishoudens thans terecht inkomensondersteuning ontvangen, zal hier moeite mee hebben. Rond het minimum zit weinig rek om een inkomensachteruitgang op te vangen. Het tweede, meer fundamentele, nadeel is dat een verhoging van het netto loon voor laagbetaalden tot gevolg heeft dat bij een wat hoger loon een afbouwtraject nodig is. Het is nu eenmaal niet goed mogelijk *alle* netto inkomens meer dan marginaal te laten toenemen. Dit betekent dat het minder lonend wordt naar een hoger inkomen te streven. Stimulering van de uitstroom gaat zo ten koste van de doorstroom.

ANTICUMULATIE

In plaats van het algehele afschaffen van bijvoorbeeld de bijzondere bijstand zou kunnen worden bepaald dat alleen huishoudens die geen gebruik maken van een of meer andere inkomensafhankelijke voorzieningen voor bijzondere bijstand in aanmerking kunnen komen (anticumulatiebeding). Zo zouden huishoudens die gebruik maken van de kwijtscheldingregeling kunnen worden uitgesloten.

Een nadeel van dit alternatief is dat het er voor de belanghebbenden niet overzichtelijker op wordt. Zij moeten immers kunnen inschatten op welke regeling zij het best een beroep kunnen doen. Dit vergt een behoorlijk groot inzicht in de materie, iets dat maar weinigen hebben. Ook voor gemeenten kan dit moeilijkheden opleveren. Zo zijn gemeenten verplicht bijzondere bijstand te verlenen als de omstandigheden dit vereisen. Wat moet een gemeente doen als iemand die reeds kwijtschelding heeft ontvangen vervolgens bijzondere bijstand aanvraagt?

VERLAGING UITGEKEERDE BEDRAGEN

Voor wie minder te verliezen heeft is de stap naar werk financieel aantrekkelijker. Door bijvoorbeeld te kwijtscheldingsnorm te verlagen tot 95% wordt het aantal rechthebbenden fors verminderd. De voorbeeldhuishoudens in figuren 4.1 tot en met 4.4 komen dan bij een inkomen op de bijstandsnorm slechts voor gedeeltelijke kwijtschelding in aanmerking. Bij werkaanvaarding zal in praktisch alle gevallen het recht op kwijtschelding volledig

⁴⁹ Bijvoorbeeld W. Derksen, *Armoede is individueel probleem*, NRC-Handelsblad, 8 februari 2000. Naar verluid wil ook minister De Vries deze kant op; zie R. Timmer, *De Vries heeft de tijd en het tij mee voor zijn plan*, Het Financieele Dagblad, 19 februari 2000.

vervallen. Doordat ook in de uitkeringssituatie doorgaans al geen recht bestond op volledige kwijtschelding hebben werkwilligen minder te verliezen, waardoor de stap naar werk aantrekkelijker wordt. Het effect van een verlaging van de kwijtscheldingsnorm zou dus vergelijkbaar zijn met het effect van het afschaffen van kwijtschelding, zij het dat de gevolgen iets minder groot zijn.

NIET CATEGORIAAL MAAR INDIVIDUEEL

Sinds 1997 mogen gemeenten aan groepen inkomensondersteuning verlenen.⁵⁰ Van deze mogelijkheid wordt veel gebruik gemaakt. Zo is het nu bijvoorbeeld mogelijk alleenstaande ouders met een laag inkomen een bepaald bedrag toe te kennen, zonder bij elke aanvrager na te gaan of er kosten zijn die voor vergoeding in aanmerking komen. Dit laatste was tot 1997 wel vereist. De grote voordelen van de nieuwe systematiek zijn de veel eenvoudiger en goedkopere uitvoering, en de grotere klantvriendelijkheid, resulterend in een kleiner niet-gebruik. Het nadeel is echter dat ook huishoudens zonder hoge kosten in principe voor ondersteuning in aanmerking kunnen komen, als zij binnen de door de gemeente geformuleerde doelgroep vallen.

Wil men het bereik van inkomensafhankelijke regelingen verkleinen om de armoedevalproblematiek te beperken, dan zou dit gestalte kunnen krijgen door het afschaffen van categoriale regelingen, en een terugkeer naar de individuele toetsing. De nadelen hiervan zijn duidelijk, maar dit is wel een van de weinige manieren waarop inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden beperkt zonder huishoudens die daar het meeste behoefte aan hebben te treffen.

4.6. Arbeidskorting of EITC

Met ingang van 2001 wordt het verschil tussen uitkering en netto loon groter door de introductie van een arbeidskorting (zie §2.7). Doordat iedereen met een (arbeids)inkomen van ten minste het minimumloon voor de maximale arbeidskorting in aanmerking komt is dit wel een erg dure maatregel om het verschil tussen loon en uitkering met minder dan honderd gulden per maand te vergroten (jaarlijkse kosten circa f8 mrd).⁵¹ Een alternatief zou een EITC, *earned income tax credit*, kunnen zijn, waarvoor onder meer GroenLinks en SP hebben gepleit.⁵² Een dergelijke regeling, die in de Verenigde Staten bestaat, is grofweg hetzelfde als een arbeidskorting, maar dan één die vanaf een bepaald inkomensniveau geleidelijk afneemt tot nul. Hierdoor zou de regeling aanmerkelijk goedkoper kunnen, of het verschil tussen loon en uitkering zou verder kunnen worden vergroot. Het kabinet wijst een EITC echter af, omdat het dan minder aantrekkelijk zou worden om naar een hoger inkomen te streven.⁵³ De arbeidskorting zou dan immers afnemen. Dit argument lijkt echter bij hogere inkomensniveaus moeilijk vol te houden. Voor iemand die meer dan een ton

⁵⁰ Hieraan zijn wel enkele voorwaarden verbonden. Zie Allers en Sijsma (1997, §2.3.3).

⁵¹ Bron: *Wet Inkomstenbelasting 2001, Memorie van toelichting*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26727 (3), blz. 57.

⁵² Voor een overzicht van de discussie over de EITC wordt verwezen naar het themanummer van ESB over dit onderwerp van 3 april 1998.

⁵³ *Wet Inkomstenbelasting 2001. Nota naar aanleiding van het verslag*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26727 (7), blz. 49.

verdient maakt een kleine honderd gulden per maand beduidend minder verschil dan voor iemand met een laag inkomen. De negatieve arbeidsmarktgevolgen van een geleidelijke vermindering van de arbeidskorting konden wel eens meevallen.⁵⁴

Een aandachtspunt bij zowel arbeidskorting als EITC is dat een hoger netto loon het recht op gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen in gevaar kan brengen (§2.7).

4.7. Koopkrachtgarantie of uitstroompremie

In plaats van het aanpassen van bestaande inkomensafhankelijke regelingen in de hoop dat dat voor werkwilligen gunstig uitpakt, is het ook mogelijk om het probleem van de andere kant te benaderen. Als het wenselijk wordt geacht dat iemand die gaat werken er in koopkracht ten minste $x\%$ op vooruit gaat, zou de gemeente een daartoe strekkende garantie kunnen afgeven.⁵⁵ Bijvoorbeeld: wij garanderen iedereen die vanuit een minimumuitkering gaat werken een koopkrachttoename in het eerste jaar van 10%. Iemand die denkt er minder op vooruit te zijn gegaan kan zich bij de gemeente melden. Die bekijkt vervolgens of dit inderdaad zo is, en of wel van alle beschikbare voorzieningen gebruik wordt gemaakt. Zo nodig wordt het verschil bijgepast. Om de doorstroom op de arbeidsmarkt niet te hinderen moet een koopkrachtgarantie een tijdelijk karakter hebben. Om te voorkomen dat de extra koopkracht meteen wordt afgeroomd door bijvoorbeeld inkomstenbelasting of huursubsidie zou een uitkering in dit kader onbelast dienen te zijn, vergelijkbaar met een onkostenvergoeding. Dit vereist afstemming met het ministerie van Financiën. Ook zou een dergelijke uitkering niet moeten worden meegenomen in de inkomstenstoets van andere inkomensafhankelijke regelingen.

Het voordeel van een koopkrachtgarantie is dat de beschikbare gelden zeer gericht voor uitstroom worden ingezet. Bij uitbreiding van een bestaande inkomensafhankelijke regeling vloeit een groot deel van het extra geld naar personen die niet gaan werken. In zijn eenvoud is een koopkrachtgarantie voor iedereen goed te begrijpen. Het effect op de koopkracht is glashelder, iets dat niet geldt voor een uitbreiding van bijvoorbeeld het kwijtscheldingsbeleid. Dit vergemakkelijkt de communicatie naar de doelgroep, die essentieel is voor het slagen van een dergelijke maatregel.

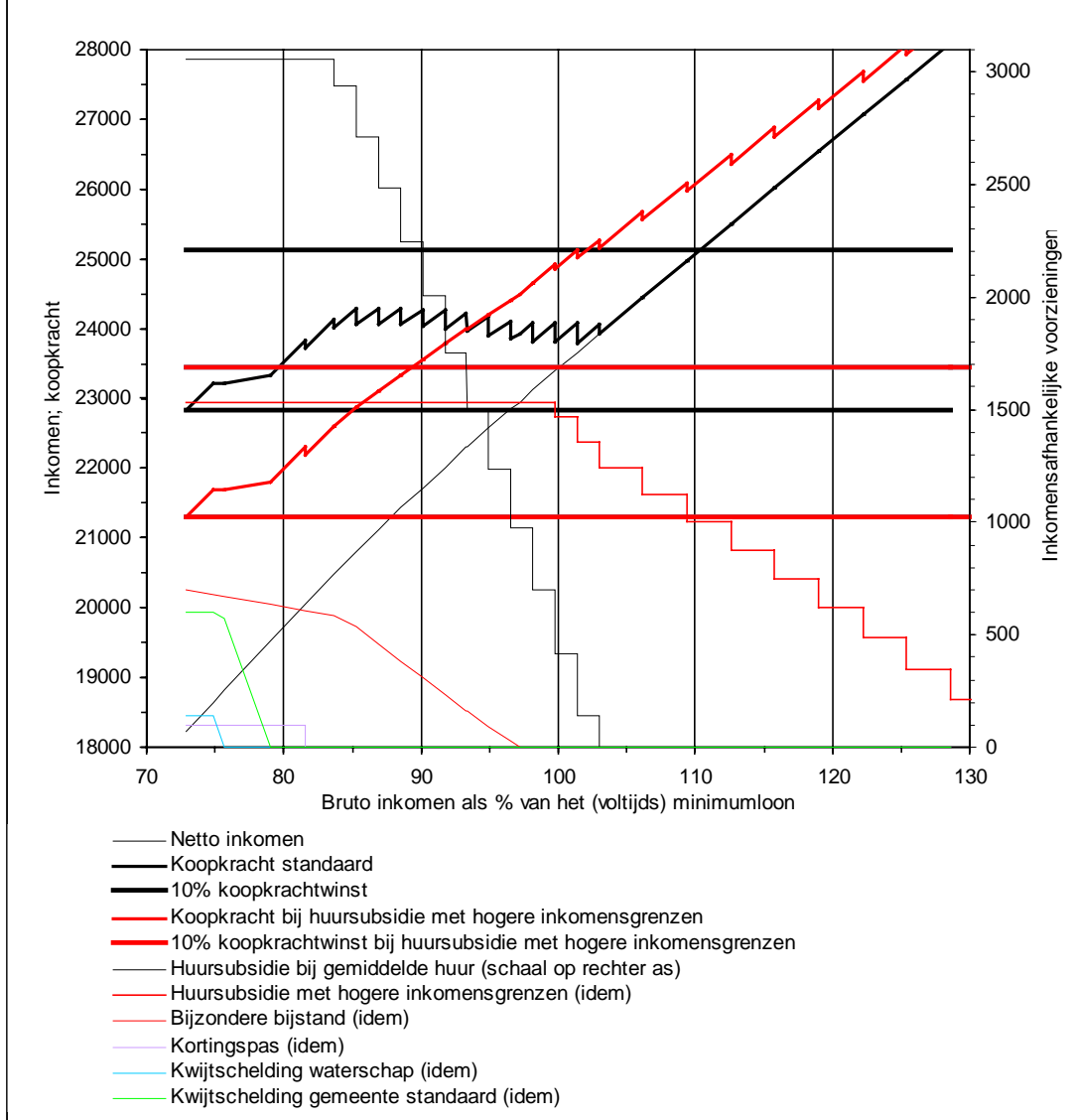
Een nadeel is dat ook personen die ook zonder koopkrachtgarantie wel zouden uitstromen een beroep op deze regeling kunnen doen. Ook is van tevoren moeilijk in te schatten wat het budgettaire beslag van deze regeling zou zijn. Ten slotte bevordert een koopkrachtgarantie alleen de uitstroom, niet de doorstroom. Werkenden met een laag inkomen, vaak deeltijdwerkers, worden niet gestimuleerd meer uren te gaan werken of naar een hoger loon te streven.

Een koopkrachtgarantie komt in grote lijnen op hetzelfde neer als een uitstroompremie, iets dat al langer wordt toegepast. Het grote verschil is dat het bij een uitstroompremie om een vast bedrag gaat, zodat niet duidelijk is hoeveel een aspirant-werkende er met zo'n premie procentueel op vooruit gaat. Dit maakt het lastig te bepalen hoe hoog de premie moet zijn. Een koopkrachtgarantie specificeert precies hoeveel de koopkrachtwinst zal zijn, en is daardoor meer gericht (geen premie waar de koopkracht toch al voldoende toeneemt) en duidelijker (koopkracht neemt ten minste $x\%$ toe). Wel is de uitvoering bewerklijker.

⁵⁴ De Amerikaanse ervaring met de EITC wordt beschreven in Van Oers *et al.* (1999).

⁵⁵ Goes kent sinds kort een koopkrachtgarantie: gedurende twee jaar wordt gegarandeerd dat de koopkracht niet lager wordt dan de koopkracht in de uitkeringssituatie (zie §3.3). De waarde van x is dus nul.

Figuur 4.5 Beleidsvariant: huursubsidie met hogere inkomengrenzen (alleenstaande)



4.8. Aanpassen huursubsidie

In hoofdstuk 2 is gebleken dat de huursubsidie van alle inkomensafhankelijke regelingen (buiten het bruto-netto traject) de grootste bijdrage levert aan de armoedeval. Hoe zou deze regeling kunnen worden aangepast om de armoedeval-problematiek te verkleinen?

Net als bij bijvoorbeeld kwijtschelding is het denkbaar de inkomengrenzen te verhogen, zodat bij een hoger inkomen nog recht op huursubsidie blijft bestaan. Dit is echter een uitermate kostbare maatregel, gegeven de bedragen die in de huursubsidie omgaan. Dit betekent dat een uitbreiding van de huursubsidie naar hogere inkomensniveaus onvermijdelijk met een verlaging van de uitgekeerde bedragen zal gaan gepaard. Hierdoor wordt de aanpassing des te effectiever, aangezien de koopkracht in de uitgangssituatie (de uitkering) hierdoor afneemt.

Figuur 4.5 geeft hiervan een indruk voor alleenstaanden, de grootste groep onder de ontvangers van een minimumuitkering. De gegevens ontbreken om, met budgetneutraliteit als uitgangspunt, precies na te gaan hoeveel de huursubsidiebedragen omlaag moeten bij een bepaalde verhoging van de inkomensgrenzen. Als voorbeeld hebben we het subsidiebedrag in de laagste inkomensklasse gehalveerd, waarna de subsidie in evenveel (maar kleinere) stapjes als onder de bestaande regeling naar nul wordt afgebouwd, te beginnen op het minimumloon.

Het effect van deze (nogal drastische) maatregel op de armoedeval is groot. Loonde het voor een alleenstaande onder de huidige huursubsidieregeling pas bij een loon van 111% van het minimumloon om de stap naar werk te zetten (zwarte lijnen in figuur 4.5), bij de aangepaste huursubsidie (rode lijnen) loont dit al bij een loon van 90% van het minimumloon (deeltijdwerk). Werkt men eenmaal, dan werkt een loonsverhoging of een vergroting van het aantal gewerkte uren onder de aangepaste huursubsidieregeling tot een goed merkbare koopkrachtverbetering. Waar de huursubsidie wordt afgebouwd gebeurt dit in kleine stapjes, terwijl onder de bestaande regeling in het afbouwtraject van de huursubsidie elke inkomensverbetering wordt afgeroomd.

De keerzijden van een dergelijke aanpassing van de huursubsidie moeten echter niet uit het oog worden verloren. Huishoudens die nu wegens een te hoog inkomen net niet voor huursubsidie in aanmerking zouden komen, komen dit onder de aangepaste regeling wel. Deze groep krijgt bij een loonsverhoging te maken met een afbouw van de huursubsidie. Omdat dit met kleine stapjes gaat zijn de gevolgen hiervan wellicht niet zo groot. Belangrijker is dat de koopkracht van minima met huursubsidie door deze maatregel sterk zou teruglopen; in dit voorbeeld met f1500 per jaar voor alleenstaanden. Dit koopkrachteffect kan niet generiek worden gerepareerd, omdat dan het heilzame effect op de armoedeval weer verdwijnt. Politici zullen dus een zeer krachtige reflex in die richting moeten trachten te onderdrukken wil deze maatregel zin hebben. Voor minima zonder arbeidsmarktperspectief zijn de druiven zuur, tenzij tegelijkertijd een aparte, alleen op deze groep gerichte, woonlastensubsidie zou kunnen worden geïntroduceerd. In §5.2 wordt nagegaan in hoeverre het mogelijk is de groep zonder arbeidsmarktperspectief apart te behandelen.

4.9. Samenvatting en conclusie

SLEUTELN AAN BESTAANDE REGELINGEN

In dit hoofdstuk is nagegaan of en hoe bestaande inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden aangepast om werkaanvaarding voor uitkeringsontvangers lonender te maken, en of er alternatieven denkbaar zijn om hetzelfde te bereiken. Het blijkt voor gemeenten in het algemeen geen zin te hebben de inkomensgrenzen van hun voorzieningen te verhogen, of de rechten op inkomensafhankelijke regelingen meer geleidelijk te laten aflopen. Doordat de huursubsidie elke inkomensverbetering afroemt, zet bijvoorbeeld een wat hogere kwijtschelding door de gemeente geen zoden aan de dijk. Anders gezegd: het loonniveau dat een uitkeringsontvanger een koopkrachtwinst van 10% oplevert komt hierdoor niet of nauwelijks lager te liggen. Dit wordt natuurlijk anders als een gemeente bereid (en in staat) zou zijn enorme bedragen te spenderen aan het uitbreiden van de bestaande voorzieningen. Gevolg is dan dat bij een wat hoger inkomen de koopkracht weer even hard daalt, hetgeen niet bevorderlijk is voor de doorstroom op de arbeidsmarkt.

Ook het vervangen van de inkomenstoets door een andere toets lijkt niet haalbaar. Waar al een alternatieve toetsingsgrootte kan worden gevonden (woningwaarde bij kwijtschelding) zijn hieraan belangrijke nadelen verbonden.

Wat wel een verkleining van de armoedeval tot gevolg zou hebben is een gehele of gedeeltelijke afschaffing van inkomensafhankelijke regelingen. Dit ligt voor de hand, aangezien deze regelingen de armoedeval veroorzaken. Dit heeft echter grote koopkrachtgevolgen, die niet geheel kunnen worden opgevangen door bijvoorbeeld de bijstandsnorm en het netto minimumloon te verhogen. Dit laatste zou het probleem bovendien verplaatsen naar een hoger loonniveau, omdat nu eenmaal niet zomaar alle netto lonen kunnen worden verhoogd.⁵⁶ Wat ook kan is het anders verdelen van de beschikbare gelden. Zo is het mogelijk de huursubsidiebedragen voor de laagste inkomensklassen te verlagen, en tegelijkertijd de gehanteerde inkomensgrenzen te verhogen. Dit kan zeer effectief zijn, maar tast de koopkracht van de minima gevoelig aan – daardoor werkt het ook zo goed. Als er een manier kan worden gevonden om de koopkracht *uitsluitend voor minima zonder arbeidsmarktperspectief* te repareren, dan zou dit een interessante optie zijn. In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat dit niet eenvoudig is (§5.2).

AANVULLENDE REGELINGEN

Een alternatief dat volgend jaar in praktijk wordt gebracht is de arbeidskorting. Hierdoor zal het voor uitkeringsontvangers financieel meer gaan lonen werk te aanvaarden. Een zelfde effect was tegen lagere kosten te bereiken geweest met een EITC, een arbeidskorting die bij hogere inkomensniveaus tot nul wordt afgebouwd. Een EITC is echter door het kabinet afgewezen omdat daardoor bij hogere inkomens (in het traject waarin de EITC wordt afgebouwd) de prikkel om naar een hoger inkomen te streven wordt verminderd.

De meest bruikbare mogelijkheid om op korte termijn de armoedeval verder te verkleinen is de koopkrachtgarantie. In plaats van het sleutelen aan bestaande regelingen, waarvan de precieze gevolgen niet altijd duidelijk zijn te overzien, kan een gemeente garanderen dat iedereen die vanuit een minimumuitkering gaat werken er (bijvoorbeeld het eerste jaar) ten minste $x\%$ in koopkracht op vooruitgaat. De waarde van x kan in de loop der tijd worden aangepast, op basis van de geboekte resultaten. Voorwaarde is wel dat uitkeringen die in dit verband worden gedaan onbelast blijven en niet worden meegerekend bij de inkomenstoets van andere inkomensafhankelijke regelingen. Een dergelijke maatregel is door zijn eenvoud goed te communiceren, en komt alleen ten goede aan uitkeringsontvangers die daadwerkelijk uitstromen. Nadeel is dat ook personen die toch wel aan het werk waren gegaan ervan kunnen profiteren, en dat de kosten – zowel de uit te keren bedragen als de uitvoeringskosten - vooraf moeilijk zijn in te schatten. Wellicht zouden enkele gemeenten met een koopkrachtgarantie kunnen gaan experimenteren.

⁵⁶ Dit is alleen mogelijk door de totale overheidsuitgaven te verlagen.

5. Niet-financiële oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of er naast het vergroten van het financiële voordeel van werkaanvaarding andere mogelijkheden zijn om de problematiek van de armoedeval te verminderen.

5.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn maatregelen besproken die bedoeld zijn om werken financieel meer lonen te maken. In dit hoofdstuk gaan we in op maatregelen van niet-financiële aard. Deze maatregelen zijn reeds kort beschreven in hoofdstuk 3. Het gaat om de volgende ideeën:

- beperken doelgroep
- motivatie
- individuele begeleiding naar werk
- subsidiëren voorzieningen
- tegengaan scheefwonen
- verzekering tegen ziektekosten

5.2. Beperken doelgroep

De voornaamste kritiek op de huidige gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen betreft het brede karakter ervan, waardoor de armoedeval kan optreden voor een aanzienlijk deel van de populatie (zie hoofdstuk 2). Door het beperken van de inkomensondersteunde groepen tot diegenen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben kunnen de effecten van de armoedeval aanzienlijk worden ingeperkt. Randvoorwaarde is dat degenen die het meest afhankelijk zijn van ondersteuning door de overheid bestaanszekerheid wordt geboden. Door het beperken van de doelgroep komen middelen vrij die op andere onderdelen van het armoedebeleid (in het bijzonder de participatie) ingezet zouden kunnen worden. In deze paragraaf gaan wij in op de volgende twee vragen:

- a. Op welke manier kan voldaan worden aan de wens de doelgroep te beperken (met inachtneming van de gestelde randvoorwaarde)
- b. Welke middelen komen vrij door deze beperking?

AFBAKENING

Omwille van het beperken van de armoedeval zou het gemeentelijk inkomensondersteunend beleid beperkt kunnen worden tot groepen zónder arbeidsmarktperspectief en mét een problematische inkomenspositie. Uit de literatuur komen de volgende groepen naar voren met een problematische inkomenssituatie:⁵⁷

- (eenouder-)gezinnen met (opgroeiende) kinderen;
- huishoudens die langdurig van het sociaal minimum moeten rondkomen;
- huishoudens met hoge woonlasten;

⁵⁷ Bijvoorbeeld Schep *et al.* (1994) en Oude Engberink (1987).

- personen met een chronische ziekte of handicap.

Daarnaast worden ouderen vaak genoemd als doelgroep van het armoedebeleid, met name op grond van de langdurige afhankelijkheid van een laag inkomen (als er geen aanvullend pensioen is) en het gebrek aan mogelijkheid om het inkomen te doen stijgen door werkaanvaarding. Voor ouderen zijn inmiddels fiscale maatregelen getroffen die tot een inkomensverbetering hebben geleid die de bijdrage van het gemeentelijk inkomensondersteunend beleid overtreft.

Box 5.1. Rotterdam

De gemeente Rotterdam concentreert het armoedebeleid rondom vier doelgroepen:⁵⁸

- Ouderen met AOW zonder aanvullende pensioenvoorziening;
- Een- of tweoudergezinnen die langer dan drie jaar een bijstandsuitkering hebben (blijvers);
- Bijstandsontvangers met problematische schulden;
- Minima met hoge vaste lasten als gevolg van hoge woonlasten, ziekte of handicap.

De gemeente Rotterdam beargumenteert dat deze groepen geen of weinig last hebben van de armoedeval omdat zij weinig perspectief op de arbeidsmarkt meer hebben. Voor degenen voor wie dat nog wel zo is (het criterium hoge woonlasten hangt bijvoorbeeld niet samen met de kansen op werk) stelt zij dat ‘deelname aan arbeid, mede door de premiëring, aantrekkelijker [blijft]. Betaald werk geeft immers maatschappelijk aanzien, zelfrespect en perspectief op een financieel betere positie op de lange termijn.’ (p. 39). Overigens maken de vier door de gemeente Rotterdam onderscheiden doelgroepen nog altijd een substantieel deel uit van de huidige populatie waarop het armoedebeleid zich richt. De eerste groep omvat 20.000 huishoudens. De tweede en derde door Rotterdam genoemde groep bijvoorbeeld vormen 40% resp. 30% van de bijstandspopulatie. De omvang van de vierde groep is onbekend.

Aan de omschrijving van de gemeente Rotterdam kleven nogal wat bezwaren. Het beperken van de werkingssfeer van inkomensondersteunende maatregelen tot bijstandsgerechtigden is bijvoorbeeld wettelijk niet toegestaan (*contra legem*). In plaats van inkomensondersteunende maatregelen die gericht zijn op bepaalde doelgroepen zou natuurlijk volstaan kunnen worden met het toekennen van individuele bijzondere bijstand. Dat gemeenten dat niet doen, heeft te maken met twee zaken: ten eerste kunnen de uitvoeringskosten lager worden gehouden als op grond van objectieve kenmerken een voorziening kan worden verstrekt en niet de individuele omstandigheden hoeven te worden getoetst. Een tweede reden dat gemeenten inkomensondersteunende maatregelen gericht op specifieke doelgroepen in het leven hebben geroepen, is dat door de bevriezing van de uitkeringen in de jaren tachtig voor bepaalde groepen aanzienlijke inkomensachterstanden zijn ontstaan, waardoor gemeenten werden geconfronteerd met een toenemend beroep op bijzondere bijstand.

Van geen van de genoemde groepen kan zondermeer worden vastgesteld dat de afstand tot de arbeidsmarkt zo groot is dat kans op werk vrijwel is uitgesloten. Ook voor personen met een chronische ziekte of handicap geldt dat ‘afschrijven’ niet gewenst is. Recentelijk wordt van o.a. gemeenten juist een extra inspanning gevraagd om deze groep richting arbeid te

⁵⁸ Zie Gemeente Rotterdam (z.j.).

begeleiden (wet Rea). Een afbakening op grond van inkomensbron (bijvoorbeeld WAO of AOW) is thans ook niet toegestaan.⁵⁹

Box 5.2. Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden verleent sinds oktober 1999 categoriale bijzondere bijstand in de kosten van duurzame gebruiksgoederen aan huishoudens die langdurig (langer dan 3 jaar) op een minimuminkomen zijn aangewezen. De verstrekking heeft betrekking op vervangingsuitgaven voor een limitatief aantal duurzame gebruiksgoederen. Jaarlijks wordt een bijdrage van fl. 400 verleend aan huishoudens zonder kinderen. Huishoudens met kinderen ontvangen fl. 500. Het bereik onder huishoudens met een bijstandsuitkering wordt ingeschat op 60%, terwijl verwacht wordt dan van de huishoudens met een ander minimuminkomen 15% zich bij de gemeente zal melden.

Wij komen tot de conclusie dat alleen voor eenoudergezinnen met kinderen onder de 5 jaar geldt dat aan beide voorwaarden is voldaan. Zij zijn op grond van de wet vrijgesteld van de arbeidsverplichting en behoren tot een van de groepen met een problematische inkomenssituatie. Voor de overige risicogroepen zou geen categoriale regeling meer getroffen moeten worden. Aan hen zou - net als voor andere huishoudens met een laag inkomen geldt - uitsluitend op basis van de individuele omstandigheden bijzondere bijstand verleend kunnen worden.

BESPARING EN GEVOLGEN

Het beperken van categoriale verstrekkingen tot eenoudergezinnen met kinderen onder de vijf jaar heeft tot gevolg dat de uitvoeringskosten voor het verstrekken van individuele bijzondere bijstand aan anderen toe kunnen nemen.

De programmakosten nemen af, doordat alleen geld wordt uitgegeven aan personen van wie is vastgesteld dat zij het echt nodig hebben; bij categoriale regelingen lekt een deel van het geld weg naar huishoudens voor wie inkomensondersteuning niet strikt noodzakelijk is.

Afgaande op de monitor gemeentelijk armoedebeleid betreffen de potentiële besparingen op de (categoriale) regelingen in totaal ongeveer 67 miljoen gulden.⁶⁰ Het gaat om:

- Fonds regeling duurzame gebruiksgoederen (vaak gericht op huishoudens die gedurende tenminste 3 jaar aangewezen zijn geweest op het sociaal minimum of net daarboven): fl. 6,5 mln.
- Declaratiefonds maatschappelijke participatie, kortingpassen e.d.: fl. 43 mln.
- Woonlastenfonds: fl. 2,2 mln.
- Categoriale bijzondere bijstand: fl. 15 mln.

Doordat in enige (onbekende) mate substitutie plaats vindt van een algemene, categoriale regeling naar een individuele toepassing, en omdat de gevolgen voor de uitvoeringskosten moeilijk zijn in te schatten, is het lastig om precies vast te stellen wat de eventuele macro-besparingen zouden zijn van het beperken van categoriale verstrekkingen tot eenoudergezinnen met kinderen onder de vijf jaar.

Met dit voorstel wordt voor een aantal groepen de armoedeval verminderd. De invloed van (het afschaffen) van categoriale regelingen op de armoedeval is echter gering. In de

⁵⁹ Circulaire B2/UK/99/2613 van het ministerie van SZW.

⁶⁰ Keuker *et al.* (1999).

standaarduitgangspunten die aan de berekeningen in hoofdstuk 2 ten grondslag liggen is een bedrag van bijzondere bijstand opgenomen dat tussen de 700 en 900 gulden per jaar ligt. Slechts een *deel* hiervan betreft de categoriale regelingen.

Daar staat tegenover dat gemeenten dergelijke regelingen juist hebben getroffen om de koopkracht van degenen die (langdurig) op het sociaal minimum zijn aangewezen aan te vullen, nadat dit lange tijd was achtergebleven. Voorstanders van het afschaffen van deze regelingen stellen dus impliciet dat het sociaal minimum toereikend is.

5.3. Motivatie

Inmiddels is de armoedeval een gevelegd begrip geworden. Mensen met een uitkering hebben vaak het *idee* dat werken niet loont. Dat idee is gebaseerd op uitspraken van politici, ervaringen van mensen in de sociale omgeving en berichten in de krant. Niet voor iedereen geldt echter dat werken niet loont. In §3.3 werd daartoe onderstaand schema gepresenteerd.

	Gaat er op vooruit	Gaat er op achteruit	Denkt er op achteruit te gaan
Wel werk gevonden	Geen probleem	Financieel probleem	-
Geen werk gevonden	-	Financieel probleem	Symbolisch probleem

In de oplossingsrichting die in deze paragraaf aan de orde is, wordt de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt. Een idee daarachter is dat zodra de motivatie van de cliënt goed is en de financiële voordelen van werk duidelijk inzichtelijk zijn gemaakt (transparantie), de cliënt vanzelf aan het werk zal geraken. Diegenen waarvoor wel sprake is van een financieel probleem kunnen worden gewezen op andere voordelen die aan arbeid zijn verbonden. Wellicht kan zo worden voorkomen dat zij (opnieuw) afhankelijk blijven (worden) van een uitkering. Voor de verschillende groepen zijn dus verschillende motiveringsstrategieën denkbaar.

GEEN WERK GEVONDEN – SYMBOLISCH PROBLEEM

Het idee dat de motivatie de doorslag geeft is gebaseerd op de premisse dat er geen andere belemmeringen zijn. Een dergelijke aanpak zou dus vooral kunnen werken bij werkzoekenden die in fase 1 of 2 zijn ingedeeld (en dus een goede kans maken op de arbeidsmarkt). Sociale diensten of CWI's zouden aan de hand van een rekenprogramma op dezelfde wijze als wij in dit rapport hebben gedaan voor verschillende huishoudenstypen (hoofdstuk 2) een diagram kunnen maken gebaseerd op de individuele situatie van de werkzoekende. Daarmee kan overtuigend worden aangegeven of er een probleem is.

NOG GEEN WERK GEVONDEN – FINANCIËEL PROBLEEM

De fase 4-cliënten (personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) die willen werken nemen voor een deel zelfs een inkomensachteruitgang voor lief. In Tilburg bleek dat 17% van degenen die een gesubsidieerde baan hadden aanvaard er vervolgens in inkomen op achteruit gaan door verlies van inkomensafhankelijke regelingen en doordat men geen tijd meer heeft om iets extra's bij te verdienen.⁶¹ Men accepteert het inkomensverlies echter om

⁶¹ Verheijen *et al.* (1999).

‘verlost’ te zijn van de controle van de sociale dienst.⁶² Positieve aspecten van werk zijn het verdwijnen van de controle door sociale dienst, aanzien, zelfrespect, sociale contacten met collega’s, kansen op verdere inkomensverbetering door promotie en mogelijkheden tot legaal bijverdienen (ook door de eventuele partner) zonder korting.

Een reeds bestaande positieve instelling kan worden versterkt door de nadruk te leggen op de capaciteiten waarover de persoon beschikt. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het Onbenutte Kwaliteiten project in Rotterdam. Een verdere ondersteuning van de motivatie van cliënten zou kunnen worden bereikt door cliënten die ‘succesvol’ zijn uitgestroomd naar bijvoorbeeld een WIW-baan te betrekken bij de voorlichting aan cliënten; een concreet voorbeeld werkt vaak beter dan de ‘peptalk’ van een ambtenaar.

WERK GEVONDEN – FINANCIËEL PROBLEEM

Als de lage-inkomenssituatie na werkaanvaarding langdurig aanhoudt, dan ervaart de werknemer dit als een probleem en neemt de kans op uitval toe; men stopt met werken. Alhoewel niet systematisch onderzocht, wordt dit regelmatig gesignaleerd door met name organisaties die de WIW uitvoeren. Een financiële aanvulling zou voor deze groep kunnen helpen. Hier kan niet mee worden volstaan. Een beleid waarbij de ex-cliënt gedurende enige tijd wordt gecoacht is noodzakelijk. De eerste jaren na werkaanvaarding zijn cruciaal. In deze periode moeten stimulering en motivering en eventuele extra opleiding worden ingezet om verdere doorstroming op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Dit kan worden gecombineerd met aanvullende inkomensondersteuning (garantie van netto-inkomensvoortgang).

Het behouden van contact met de uitgestroomde cliënten is van doorslaggevend belang. Op dit moment is het voor sociale diensten al problematisch om uitvoering te geven aan de zogenoemde beëindigingsonderzoeken. In de meeste gevallen worden deze administratief afgehandeld. Door echter al tijdens de periode van bijstandsverlening het contact tussen sociale dienst en cliënt te intensiveren (evt. door anderen dan de controlerend ambtenaar) en duidelijk te maken dat de zorg van de gemeente niet ophoudt op het moment van uitstroom wordt een vertrouwensrelatie opgebouwd tussen cliënt en ambtenaar. Er ontstaat een wezenlijk andere verhouding dan thans het geval is. Juist voor degenen die moeite hebben om zich op de arbeidsmarkt te handhaven, zal het een prettige gedachte zijn een beroep te kunnen doen op deskundige ondersteuning.

CONCLUSIE

De combinatie van individuele motivatie en een garantie van inkomensvoortgang (§4.7) biedt een bijdrage aan de oplossing van de armoedeval, zonder direct in te grijpen in het inkomen. In de redenering die aan deze oplossing ten grondslag ligt wordt de cliënt grotendeels verantwoordelijk gehouden voor zijn eigen situatie en bestaat de taak van de gemeente er vooral uit die situatie inzichtelijk te maken, waarna de cliënt zelf dient te handelen. Voor cliënten die nog een uitkering hebben is dit voornamelijk het inzichtelijk maken van het al dan niet optreden van de armoedeval in hun individuele situatie.⁶³ Voorts

⁶² Ook in Libregts en Moors (1999) komt een dergelijke argumentatie voor. De constatering is overigens gebaseerd op degenen die wel zijn uitgestroomd; in hoeverre de armoedeval een rol speelt in de overwegingen van personen die nog niet zijn uitgestroomd blijkt niet uit de genoemde onderzoeken.

⁶³ De vraag is of die verantwoordelijkheid inderdaad aan cliënten kan worden toegerekend. Bovendien werkt dit middel natuurlijk alleen positief uit als er inderdaad zicht is op een reële koopkrachtverbetering.

kan geweest worden op de andere positieve aspecten die verbonden zijn aan werkaanvaarding. Na uitstroom kan coachen de ex-cliënt gemotiveerd houden met name als deze er in besteedbaar inkomen niet veel op vooruit gaat.

5.4. Een individuele benadering

Een deel van de cliënten van de sociale dienst kán op dit moment niet werken. De armoedeval lijkt voor deze groep minder relevant dan andere problemen. Moeten we onze visie op het probleem ‘armoedeval’ (deels) bijstellen? Voor deze groep – veelal ingedeeld in fase 4 - is een andere benadering nodig.

- a. Voor hoeveel uitkeringsgerechtigden geldt dat zij zo ver van de arbeidsmarkt afstaan dat de armoedeval een irrelevant probleem is?
- b. Op grond van welke kenmerken kan deze groep nader worden onderverdeeld?
- c. Kunnen de huidige middelen meer gericht worden ingezet door een individuele benadering?
- d. Is deze individuele benadering uitvoerbaar?
- e. Welke kosten zijn aan de uitvoering verbonden?

OMVANG FASE 4

Uitkeringsgerechtigden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt worden ingedeeld in fase 4. Van het zogeheten ‘zittend werkzoekendenbestand’ van de arbeidsbureaus (langer dan één jaar ingeschreven als werkzoekende) is ultimo 1998 47% ingedeeld in deze fase.⁶⁴ Het gaat om 160.000 personen. Van de nieuwe instroom was 9% ingedeeld in fase 4. Hier ging het om 57.000 personen. Bij de interpretatie van deze cijfers moeten we er rekening mee houden dat degenen aan wie ontheffing van de arbeidsmarktverplichting is verleend niet staan ingeschreven bij het arbeidsbureau. Het percentage cliënten van de sociale diensten in Nederland dat niet direct op de arbeidsmarkt gericht is, is logischerwijs dus nog hoger dan het percentage dat geldt voor het zittend werkzoekendenbestand. Landelijke cijfers ontbreken.⁶⁵ In Leeuwarden waren op 1 maart 2000 2.519 cliënten ingedeeld in fase 4, wat overeenkomt met 57% van alle cliënten.

KENMERKEN

In verschillende onderzoeken zijn de belemmeringen van langdurig werklozen beschreven.⁶⁶ Daaruit blijkt dat veel fase 4-cliënten meervoudige problemen ondervinden en dat een algemene aanpak van deze doelgroep niet effectief is. Combinaties van schulden, medische en psychosociale problemen worden genoemd. Onder allochtonen is de problematiek groter dan onder autochtonen. Fase 4-cliënten zijn relatief ouder zijn dan recenter ingestroomde cliënten, er behoren veel eenoudergezinnen toe en het opleidingsniveau is laag. De aard van de problemen en de duur van de werkloosheid

⁶⁴ Bron: Arbeidsvoorziening Nederland.

⁶⁵ Het Centraal Bureau voor de Statistiek verzamelt gegevens over de fase-indeling van bijstandsgerechtigden sinds 1998, maar vanwege de op dit moment gebrekkige kwaliteit van de gegevens (niet alle gemeenten kunnen de gegevens aanleveren en er lijken verschillen te zijn in de wijze van fasering tussen gemeenten) publiceert het CBS deze niet.

⁶⁶ Post en Bakker (2000); specifiek voor jongeren Angenent en Den Heeten (1998).

kunnen echter niet zonder meer gerelateerd worden aan deze objectieve kenmerken. Opleiding alleen is geen goede voorspeller van de kansen op de arbeidsmarkt; steeds vaker spelen bij de blijvers in de bijstand meerdere en andersoortige problemen. Deze vereisen een andere aanpak dan bemiddeling naar de arbeidsmarkt via een traject van opleiding en scholing.

Voor een belangrijk deel van de groep is reactivering nog steeds mogelijk, maar is (begeleiding naar) betaald werk niet direct aan de orde. Dat betekent niet dat deze groep economisch afgeschreven wordt, maar juist dat de individuele mogelijkheden en beperkingen erkend worden. *Grosso modo* zou voor deze groep een benadering die meer gericht is op zorg (waaronder sociale activering) kunnen worden gevolgd. De fase-indeling kan daarmee een aangrijpingspunt zijn voor een nieuw gemeentelijk armoedebeleid. In een dergelijk beleid is geen plaats meer voor brede categoriale regelingen, maar moet meer maatwerk worden geleverd.

INDIVIDUELE BENADERING

In tegenstelling tot §5.2 gaat het hier niet om een afbakening louter op basis van objectieve kenmerken, zoals gezinssamenstelling of leeftijd, maar om de afstand tot de arbeidsmarkt en het perspectief weer actief te worden. Uitgangspunt is dat de gecombineerde inzet van inkomensondersteunende maatregelen en arbeidsmarktmaatregelen elkaar moeten ondersteunen om de armoedeval te voorkomen. Dat betekent dat voor ieder individu nagegaan dient te worden in welke mate er een risico op het optreden van de armoedeval bestaat. In een verder te ontwikkelen werkmethode zouden met de cliënt de volgende elementen nagegaan kunnen worden:

- de kans op werk;
- het vaststellen van het hoogst haalbare doel (werk, sociale activering);
- het activerings- en of zorgtraject wat noodzakelijk is om dat doel te bereiken;
- de behoefte aan noodzakelijke inkomensondersteunende maatregelen;
- het risico op het optreden van de armoedeval.

Uit de beschreven situatie waarin in het bijzonder fase 4-cliënten verkeren, blijkt dat de meervoudige problemen waar zij mee te maken hebben een meer individuele aanpak vergen. In de meeste gemeenten is het geen praktijk op alle cliënten op maat gesneden instrumenten toe te passen. Voor sommigen is meer nodig dan nu kan worden gedaan, anderen krijgen wellicht meer hulp en financiële ondersteuning dan zij nodig hebben om op eigen kracht de bijstand te verlaten en werk te vinden. Voor de groep die niet op eigen kracht uit de problemen kan komen bestaat de behoefte om een samenhangend pakket van maatregelen en trajecten in te zetten. Dat vereist een gerichte aanpak waarbij aan de hand van individuele situatie wordt vastgesteld welke combinatie van hulpverlening, (sociale) activeringstrajecten en inkomensondersteunende maatregelen nodig zijn om de zelfredzaamheid te bevorderen. Bij een grote afstand tot de arbeidsmarkt is veel zorg op z'n plaats en uitgebreide inkomensondersteuning (zie box 5.3).

DEELTIJD

Enige aandacht willen wij nog besteden aan het verrichten van deeltijdarbeid. Juist voor fase 4-cliënten wordt dit - gelet op capaciteiten en omstandigheden - gezien als het 'hoogst haalbare' op de arbeidsmarkt. Juist daardoor kan de armoedevalproblematiek optreden.⁶⁷

⁶⁷ SGBO (2000).

Dat kan in twee gevallen. In de eerste plaats doordat de inkomsten die met deeltijdarbeid worden verworven zelden voldoende zijn om voldoende inkomensvoortgang te realiseren ten opzichte van de uitkering. In de tweede plaats geldt voor degenen die een premie ontvangen omdat zij naast de uitkering deeltijdarbeid verrichten dat de financiële prikkel om volledig uit te stromen afneemt. Zij zouden de premie verliezen en bovendien in het 'armoedevaltraject' terechtkomen. Oplossingen lijken te liggen in het afschaffen of beperken van de deeltijdpremie, bijvoorbeeld naar definitie van de doelgroep of alleen voor hele kleine deeltijdbanen.

Box 5.3. Fase 4-cliënten

Voor fase 4-cliënten worden in toenemende mate sociale activeringstrajecten ontwikkeld en aangeboden. Het zgn. experimenteerartikel in de Abw is een grote stimulans geweest bij de totstandkoming van een groot scala aan programma's met uiteenlopende doelstellingen. Onder andere Divosa, de vereniging van directeuren van sociale diensten, en bureau Radar hebben gezamenlijk een aanpak ontwikkeld voor fase 4-cliënten.⁶⁸ Deze handleiding is vooral gericht op het verbeteren van het beleidsproces bij gemeenten. Elementen uit deze aanpak zijn:

- duidelijke doelstelling / visie /uitgangspunten (bijv. "betaald werk is afgeleide doelstelling");
- veel communicatie met klanten over sociale activering (regels en individuele afspraken);
- een gereduceerde werklust voor bijstandsconsulenten;
- voor verschillende cliënten verschillende soorten plannen: rustplan, zorgplan, participatieplan, arbeidstoeleidsplan.

Het uitvoeren van deze werkwijze brengt een verhoogde inspanning voor de gemeente met zich mee. Radar becijfert de extra inzet op 14 uur per jaar per klant. Het activeringstraject zelf, dat kan bestaan uit verschillende elementen, wordt gevolgd bij verschillende 'voorzieningen'. Dit hoeft niet altijd extra kosten op te leveren voor de gemeente, zoals medische of sociaal-psychologische hulpverlening die niet voor rekening van de gemeente komt (althoewel ook hier gemeenten zijn die extra capaciteit inkopen bij AWBZ- of Ziekenfonds gefinancierde instellingen). Andere trajecten koopt de gemeente in of biedt zij zelf aan.

UITVOERBAARHEID

Volgens sommige van onze gesprekspartners zijn gemeenten op dit moment niet goed in staat tot het leveren van maatwerk. Ambtenaren treden niet echt in contact met cliënten; men speelt een rollenspel. Er vindt thans geen discussie plaats over de werkelijke wensen en mogelijkheden van de cliënt, maar er wordt – ondanks goede bedoelingen – uitgegaan van een disciplinerende benadering. De huidige aanpak is te formalistisch en gaat uit van de werking van financiële prikkels. De aard van de problemen van de fase 4-cliënten is echter dusdanig dat een volledig andere aanpak nodig is. De mate waarin gemeenten een omslag kunnen maken naar deze andere aanpak is van doorslaggevend belang. Op kleine schaal is hier al wel geëxperimenteerd en de resultaten zijn hoopgevend.

⁶⁸ Divosa (1999).

Box 5.4. Leeuwarden, Utrecht en deelgemeente Charlois

De gemeente Leeuwarden laat in de wijk Schieringen-Heechterp een project uitvoeren door bureau Maatwerk. Doelbewust is gekozen voor een wijkgerichte aanpak. Naast het aanbieden van een activeringstraject wordt ook zorg gedragen voor het realiseren van randvoorwaarden zoals kinderopvang, schuldhulpverlening en taalcursussen. Na instemming is deelname niet meer vrijblijvend. Van de 440 aangemelde cliënten zijn 125 personen bemiddeld naar gesubsidieerd werk, scholing of hulpverlenende trajecten.⁶⁹

In de gemeente Utrecht is geëxperimenteerd met een intensieve methode en deze leverde een aansprekend resultaat op.⁷⁰ Een deel van de cliënten waarvan de gemeente de hoop had opgegeven bleken toch nog naar werk te begeleiden.

In de Rotterdamse deelgemeente Charlois werden studenten van de Ichtus-Hogeschool met succes ingezet om leeftijdsgenoten te helpen bij het vinden van een passende opleiding of baan.⁷¹ De gevolgde aanpak was zeer intensief en concentreerde zich op de individuele belemmeringen die ertoe hadden geleid dat de jongeren waren vastgelopen. Voor fase 4-clieënten is dus vooral een andere manier van werken nodig die meer individu-gericht is.

KOSTEN

Om een indruk te krijgen van de orde van grootte van de kosten die met deze intensieve individuele benadering is gemoeid, maken wij een indicatieve berekening. Stel dat het inderdaad gaat om 160.000 personen en dat (uitsluitend voor sociale activering) een caseload van 60 cliënten per consulent mogelijk is,⁷² dan zou een extra inzet van ruim 2.600 medewerkers noodzakelijk zijn (nog afgezien van trajecten die elders ingekocht moeten worden). Bij gemiddelde loonkosten van 70.000 gulden per jaar zouden de uitvoeringskosten landelijk 182 miljoen gulden bedragen. Indien de aanpak alleen op de nieuwe instroom zou worden toegepast dan bedragen de kosten ongeveer 65 miljoen gulden.

Toepassing van deze aanpak zou voor een deel betaald kunnen worden uit het afschaffen van generieke uitstroom- en scholingspremies en premies voor het verrichten van deeltijdwerk. Met de premies in het kader van het incentivebeleid (uitstroom, deeltijdwerk, vrijwilligerswerk en inkomstenvergoedingen) was in 1997 een bedrag van ongeveer 75 miljoen gulden gemoeid. In totaal gaven gemeenten 226 miljoen gulden uit aan activering en arbeidstoeleiding.⁷³

CONCLUSIE

Fase 4-clieënten ondervinden zoveel belemmeringen, dat een financiële prikkel niet de belangrijkste oplossing is voor hún probleem. Andere belemmeringen wegen zwaarder. Een bijdrage aan de reïntegratie van deze groep zou veeleer gezocht moeten worden in een meer intensieve en individuele begeleiding. De kosten hiervan zijn zeer aanzienlijk.

⁶⁹ Divosa (2000)

⁷⁰ Roebroek (1999).

⁷¹ Volkskrant, *Jongeren zijn opener tegen leeftijdsgenoten*, 15 februari 2000, p. 3.

⁷² Zie Divosa (1999).

⁷³ Keuker *et al.* (1999).

5.5. Subsidiëren voorzieningen

De gedachte die in deze paragraaf wordt uitgewerkt is dat de armoedeval kan worden vermeden door inkomensafhankelijke prijzen (met inbegrip van declaratieregelingen e.d.) van voorzieningen af te schaffen en in plaats daarvan voorzieningen algemeen toegankelijk te maken (vaste prijs of gratis). We werken deze gedachtegang uit aan de hand van de volgende vragen:

- a) Hoeveel geld wordt nu uitgegeven aan inkomensafhankelijke maatregelen die gericht zijn op het vergroten van de deelname aan sociaal-culturele voorzieningen?
- b) Welke andere methoden worden toegepast om deze voorzieningen toegankelijk te maken voor huishoudens met een laag inkomen?
- c) Hoeveel geld wordt nu besteed aan deze voorzieningen (sportvoorzieningen en culturele voorzieningen)?
- d) Wie gebruiken de voorzieningen en hoe verandert dat bij afschaffing van inkomensafhankelijke prijzen en maatregelen?
- e) Hoeveel capaciteit kan gegenereerd worden met de onder a genoemde middelen?
- f) In welke mate komt deze capaciteitsuitbreiding ten goede aan mensen met een laag inkomen?

INKOMENSAFHANKELIJKE MAATREGELEN GERICHT OP HET VERGROTEN VAN DE DEELNAME AAN SOCIAAL-CULTURELE VOORZIENINGEN

Een groot deel van de Nederlandse gemeenten voert beleid gericht op de vergroting van maatschappelijke participatie van minima. Dit gebeurt meestal in de vorm van een minimapas of declaratieregeling. De precieze invulling van de pas of regeling verschilt per gemeente.

Minimapassen zijn passen waarmee korting kan worden verkregen op entree van bioscopen, attractieparken, cursussen, theaters, musea, zwembaden en bibliotheken. In sommige gemeenten is de pas (tegen een hoger tarief) ook verkrijgbaar voor personen die niet tot de doelgroep van het minimebeleid behoren.⁷⁴ Van de Nederlandse gemeenten geeft in 1999 13% een pas uit. Het precieze voordeel dat met deze pas behaald kan worden is moeilijk vast te stellen. Op basis van een vergelijking tussen de prijs van de pas voor minima en de prijs voor anderen, komt een recente schatting uit op een gemiddelde van 95 gulden per jaar.⁷⁵

Voor declaratiefondsen voor maatschappelijke participatie geldt dat in vergelijking tot de minimapassen het accent meer ligt op cursusactiviteiten en sportbeoefening en minder op theaters en attractieparken. In sommige gevallen wordt ook het abonnement op een dagblad of telefoon vergoed. Omdat naast de lidmaatschapskosten ook reiskosten, kosten voor de aanschaf van sportkleding en dergelijke gemaakt moeten worden, is het in sommige gemeenten mogelijk om naast het lidmaatschap ook andere kosten vergoed te krijgen of hebben gemeenten met het oog hierop een forfaitaire vergoeding ingesteld.⁷⁶

⁷⁴ Den Heeten en Vink (1998).

⁷⁵ Den Heeten *et al.* (2000).

⁷⁶ Den Heeten en Vink (1998).

In 1999 was een declaratieregeling voor maatschappelijke activiteiten in 69% van de gemeenten van kracht.⁷⁷ Het maximaal te declareren bedrag loopt sterk uiteen. Doordat niet in alle gemeenten dergelijke regelingen van kracht zijn, is het gemiddelde bedrag dat een eenoudergezin ontvangt in het kader van maatschappelijke participatie ruim honderd gulden per jaar.

Volgens de meest recente gegevens die beschikbaar zijn, geven de gemeenten gezamenlijk 43 miljoen gulden uit aan regelingen gericht op het vergroten van maatschappelijke participatie door minima.⁷⁸

Box 5.5. Declaratieregeling Leeuwarden

De declaratieregeling van de gemeente Leeuwarden bestaat sinds 1 januari 1999. Alle minima kunnen tot een bedrag van 100 gulden per jaar kosten declareren voor een groot aantal activiteiten. Van de doelgroep heeft in 1999 11% gebruik gemaakt van de regeling. Per 1 januari is de regeling aangevuld met een voucher-systeem. Daarmee is het mogelijk *vooraf* waardebonnen te krijgen ter waarde van 100 gulden, die recht geven op specifieke kortingen bij ondermeer bioscopen. Men kan ook gebruik blijven maken van de bestaande regeling waarbij men achteraf declareert.

ANDERE MOGELIJKHEDEN OM DEELNAME DOOR LAGE-INKOMENSGROEPEN TE BEVORDEREN

In algemene zin richt het sociaal cultureel werk zich op het vergroten van de maatschappelijke deelname van maatschappelijk zwakke groepen. Het voorzieningenaanbod varieert van bingo-avonden tot het ondersteunen van een werkgroep buurtbeheer. Kenmerkend is dat de doelgroep meer gericht wordt benaderd en dat juist die activiteiten worden georganiseerd waar de doelgroep behoefte aan heeft. Het gebruik van club- en buurthuizen is nauwelijks afhankelijk van inkomen of opleiding, in tegenstelling tot het gebruik van andere sociaal-culturele voorzieningen.

In 1996 bracht de MDW-werkgroep Eigen Betalingen een rapport uit waarin gepleit werd om voor onder meer muziekscholen geen inkomensafhankelijk tarieven te hanteren.⁷⁹ In plaats daarvan zou een *voucher*-systeem moeten worden geïntroduceerd. In 1993 werden door ruim een kwart van de scholen (28%) wel inkomensafhankelijke tarieven gehanteerd. De VNG betwijfelde of een vouchersysteem zou bereiken wat beoogd was, namelijk een groter gebruik onder lage inkomensgroepen. Om de muziekscholen toegankelijk te houden zou volgens de VNG een inkomensafhankelijke tariefstelling effectiever zijn. Geen van beide partijen heeft zijn gelijk ooit kunnen bewijzen. Duidelijk is niettemin dat het bevorderen van de toegankelijkheid van voorzieningen (in dit geval muziekscholen) voor lage inkomensgroepen gewenst is door zowel rijk als gemeenten.

In de deskundigenbijeenkomst is gesteld dat door het (extra) subsidiëren van voorzieningen in wijken met concentraties van lage-inkomensgroepen bereikt kan worden dat de toegankelijkheid van voorzieningen juist voor deze doelgroep wordt vergroot en het geld ook op de beoogde plek terecht komt. Over het effect van een dergelijk beleid zijn geen

⁷⁷ Den Heeten *et al.* (2000).

⁷⁸ Keuker *et al.* (1999).

⁷⁹ Ministerie van Justitie (1996).

studies bekend. Praktijkervaringen met een aantal voorzieningen lijken echter uit te wijzen dat het vestigen van een voorziening in een achterstandswijk niet automatisch tot gevolg heeft dat ook achterstandsgroepen gebruik maken van die voorziening. Zo zijn de gebruikers van de door Richard Krajicek gesponsorde tennisbanen die doelbewust in de Haagse achterstandswijk Valkenboskwartier zijn gelokaliseerd voor een groot deel kinderen van hoger opgeleide en welgestelde ouders uit aangrenzende wijken. Verschillen in voorkeuren en gewoonten tussen inkomensgroepen blijven factoren van doorslaggevend belang. Kinderen uit lagere inkomensgroepen maken in mindere mate gebruik van de voorziening dan op grond van de locatie zou mogen worden verwacht.

UITGAVEN AAN SOCIAAL CULTURELE VOORZIENINGEN

Op basis van de gemeentebegrotingen heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken vastgesteld wat gemeentelijke uitgaven voor kunst en ontspanning zijn (tabel 5.1).⁸⁰ Deze uitgaven overigens aanzienlijk tussen gemeenten. Onder meer is sprake van een variatie naar centrumfunctie en sociale structuur. De uitgaven voor kunst bijvoorbeeld variëren tussen de door het ministerie onderscheiden clusters van gemeenten van 8 tot 58 gulden per inwoner. Voor Nederland als geheel is dat 27 gulden per inwoner.

Tabel 5.1 Gemeentelijke uitgaven aan kunst en ontspanning, 2000

Functie	Bedrag per inwoner in gulden	Totaalbedrag in mln. gulden
Volwasseneneducatie	3	47
Openbaar bibliotheekwerk	39	615
Vormings- en ontwikkelingswerk	24	378
Sport	87	1371
Kunst	27	426
Oudheidkunde/musea	23	362
Sociaal-cultureel werk	49	772
Totaal	252	3972

Bron: Ministerie van BZK (2000).

GEBRUIK VAN VOORZIENINGEN DOOR LAGE INKOMENSGROEPEN

Uit onderzoek blijkt dat het gebruik van overheidsvoorzieningen relatief het grootste is onder de hogere inkomensgroepen.⁸¹ Dat geldt in het bijzonder voor de uitvoerende kunsten. Daardoor hebben hogere inkomensgroepen meer profijt van de overheidsinspanningen op dit terrein dan lagere inkomensgroepen. Een vijfde van alle overheidsuitgaven aan cultuur en recreatie (de indeling en definitie wijkt enigszins af van die in tabel 5.1) kwam in 1991 terecht bij de 10% rijkste huishoudens. Het gebruik door huishoudens in de 1^e decielgroep (de 10% huishoudens met de laagste inkomens) was goed voor 8% van alle uitgaven. Deze laagste decielgroep bestaat voor een belangrijk deel uit studenten, waardoor het effect enigszins vertekend wordt. In de tweede en derde decielgroep is het profijt van de overheid namelijk geringer: respectievelijk 4% en 5% van de totale overheidsuitgaven slaan neer bij huishoudens in deze inkomensgroepen. Voor een

⁸⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken (2000).

⁸¹ Pommer en Ruitenber (1994).

deel is dit effect te verklaren uit de hogere deelname aan deze activiteiten door mensen met een hogere opleiding. De relatief lage opleidingsgraad onder uitkeringsgerechtigden heeft mede tot gevolg dat uitkeringsgerechtigden in mindere mate deelnemen aan sociaal-culturele activiteiten en in mindere mate voordeel hebben van de overheidsinspanningen op dit terrein. Ook de prijs speelt echter een rol. Het verlagen van de prijs kan dus een groter gebruik onder lage-inkomensgroepen tot gevolg hebben.⁸²

Box 5.6. Apeldoorn

In een onderzoek in de gemeente Apeldoorn naar de relatie tussen inkomenspositie en voorzieningengebruik is nagegaan wat de reden is voor het minder gebruiken van een aantal voorzieningen.⁸³ Door 6 á 9 procent van alle ondervraagde huishoudens wordt als reden genoemd dat de voorziening te duur werd. Bij minima zijn deze percentages hoger: 21 tot 30 procent noemde deze reden. Het gebruik van voorzieningen blijkt bij de meeste voorzieningen samen te hangen met opleiding. De invloed van het inkomen is de belangrijkste verklaring voor de participatie op de volgende voorzieningen: lidmaatschap van 2^e en 3^e sportvereniging, personeelsvereniging en politieke partij, deelname aan creativiteitscursussen, gebruik sociaal raadslieden en Bureau Slachtofferhulp. Inkomen is (na opleiding) in minder mate ook van belang bij het gebruik van de openbare bibliotheek, lidmaatschap 1^e sportvereniging en het bezoek aan de schouwburg.

De vraag naar de relatie tussen inkomenspositie en gebruik van voorziening brengt ons ook op het vraagstuk van de kosten die voor rekening van de gebruiker komen. Als we ons beperken tot de kosten van lidmaatschap, cursusgelden of toegangsbewijzen, dan geldt het volgende. Bij muziekscholen is in 1993 vastgesteld dat 28% van de inkomsten (61 mln.) afkomstig was van les- en cursusgeld.⁸⁴ Het restant is vrijwel geheel afkomstig uit gemeentelijke subsidies.

Het SCP heeft voor verschillende onderdelen van de kwartaire sector becijferd welk aandeel particulieren leveren in de totale kosten.⁸⁵ Voor cultuur is dat ongeveer 18% en voor sport 76%. Per huishouden wordt 127 gulden aan cultuur, 129 gulden aan sociaal-culturele verenigingen (bibliotheek amateuristische kunst, jeugdverenigingen, sociaal-cultureel werk) en 206 gulden aan sportverenigingen besteed. In de hoogste inkomensklasse is dat 4 keer zo veel als in de laagste. Het totaal aan eigen bijdragen voor kwartaire dienstverlening voor Nederland als geheel bedraagt naar schatting 2,9 miljard gulden.

⁸² Prijselasticiteiten zijn van de voorzieningen waar we het hier over hebben niet bekend. Het inkomen blijkt van invloed op het gebruik van podiumkunsten, musea en in mindere mate bibliotheken. Door de sterke samenhang tussen inkomen en prijzen is het volgens Groenen *et al.* (1996, blz. 36/151) niet goed mogelijk een afzonderlijk prijseffect te bepalen. Op grond daarvan zouden er volgens deze auteurs aanwijzingen bestaan dat er bij de aanwezigheid van een inkomenseffect ook sprake is van een prijseffect. Omgekeerd geldt in ieder geval "als het publiek gevoelig is voor de prijs, speelt ook het inkomen een rol" (blz. 151).

⁸³ Europinie (1998).

⁸⁴ Ministerie van Justitie (1996).

⁸⁵ SCP (1996, blz. 59).

CAPACITEITSUITBREIDING EN GEVOLGEN

Het bedrag dat in het kader van het minimabeleid wordt uitgegeven (43 miljoen gulden) ter bevordering van de deelname aan sociaal-culturele voorzieningen is in verhouding tot de totale gemeentelijke uitgaven (3,9 miljard gulden) aan deze voorzieningen miniem. Ook in relatie tot de eigen bijdragen (prijs) die gebruikers zelf betalen is de omvang van het bedrag dat nu via kortingpassen en dergelijke wordt besteed gering. Het inzetten van de gelden uit het minimabeleid voor deze doeleinden kan dus weinig effect hebben op de omvang van het aanbod of de toegangsprijs.

Op grond van de geringe deelname van uitkeringsgerechtigden aan verschillende sociaal-culturele activiteiten (en de aanzienlijke omvang van de gemeenschapsgelden die hier mee gemoeid zijn) is een stimulans die specifiek gericht is op deze groep gerechtvaardigd. Het alternatief om prijzen voor cultuur en sport volledig af te schaffen zou naar schatting tenminste 2,9 miljard gulden kosten (zonder rekening te houden met toenemende vraag). Hiervan profiteren hogere inkomensgroepen in veel grotere mate dan lagere, omdat het gebruik en daarmee de eigen bijdragen scheef verdeeld zijn. Bovendien is niet zeker of afschaffing van de prijzen de deelname van lage inkomensgroepen aan sociaal-culturele voorzieningen bevordert. Verschillende onderzoeken die in deze paragraaf zijn behandeld wijzen op het tegendeel.

Omdat goede alternatieven lijken te ontbreken, zijn inkomensafhankelijke prijzen of declaratieregelingen/minimapassen de enige mogelijkheden om aan deze doelstelling te voldoen, zonder dat geld weglekt naar hogere inkomensgroepen. Het al dan niet gebruik maken van de door de declaratieregeling gecreëerde mogelijkheid is vervolgens een eigen verantwoordelijkheid van de rechthebbende.

CONCLUSIE

Het effect van de declaratieregelingen en minimapassen op het gebruik van sociaal-culturele voorzieningen is gering. Het volledig gratis aanbieden van sociaal-culturele voorzieningen is kostbaar, heeft ongewenste neveneffecten (in het bijzonder het feit dat met name hogere inkomensgroepen er van profiteren) en kan daarom niet bijdragen aan een oplossing.

5.6. Tegengaan scheefwonen

HUURSUBSIDIE VANAF 1997 TOT NU

Uit §2.6 blijkt dat de armoedeval voor het grootste deel wordt veroorzaakt door de huursubsidie. Als door een ander volkshuisvestingsbeleid bewerkstelligd zou kunnen worden dat minder gebruik wordt gemaakt van de huursubsidie, dan zou daarmee een bijdrage worden geleverd aan het bestrijden van de armoedeval. De uitgangspunten van het huidige beleid bieden daartoe ook aanknopingspunten.

Bij de totstandkoming van de nieuwe huursubsidiewet, die in werking is getreden in het tijdvak 1997-1998 zijn er drie pijlers geformuleerd waarop de wet berust:

- Matiging van de huurlasten voor de lagere inkomens;
- Vergroting van de doelmatigheid. Gemeente en verhuurders hebben om deze reden meer vrijheid bij de toewijzing van huurwoningen gekregen;
- Vergroting van de efficiëntie door zowel de regelgeving als de uitvoering te vereenvoudigen.

Met name de tweede pijler komt overeen met de gedachte het beroep op huursubsidie terug te dringen. Daarnaast heeft het Ministerie van VROM er veel aan gedaan om het gebruik van de huursubsidie te stimuleren (tegenaan niet-gebruik). Om verschillende redenen waren zowel het aantal aanvragen als de uitgekeerde bedragen aan huursubsidie in het tijdvak 1997-1998 hoger dan ooit. Ter vergelijking de volgende tabel:

Tabel 5.2 Kerncijfers huursubsidie

Tijdvak	1995/1996	1997/1998
Totaal aantal toekenningen	922.000	1.031.000
Gemiddelde bijdrage	f 2.384,-	f 2.843,-
Totaal door VROM uitgekeerd	f 2,2 miljard	f 2,9 miljard

Bron: Ministerie van VROM, 1998.

Van deze huishoudens behoren er 660.000 tot de laagste inkomensgroepen volgens de huursubsidietabellen. In Leeuwarden ontvingen ruim 11.000 huishoudens huursubsidie, waarvan 70% tot de minima gerekend worden⁸⁶. In de rapportage van het ministerie over 1997/1998 wordt aangegeven dat ook sprake is van een stijging van de zogenaamde uitstroom. Die is van 1995/96 tot 1997/98 bijna verdubbeld, waarschijnlijk door inkomensverbetering. Enkele maatregelen om het beroep op huursubsidie te beperken (de zgn. prestatienormering, de uitgavennormering en de verhuisnorm) blijken eveneens gewerkt te hebben.

HUURSUBSIDIE IN DE NABIJE TOEKOMST

In recente voornemens wordt gedacht aan een andere wijze van uitkeren; niet meer puur als huursubsidie, maar als een systeem met vouchers. Daarmee moet de woonconsument meer keuzevrijheid krijgen. Hij hoeft de voucher niet alleen aan huur te besteden, maar mag hem ook gebruiken voor verlichting van de woonlasten voor een koopwoning. Dit idee lijkt aan te sluiten bij het pleidooi van de Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (1997) tegen inkomensafhankelijke regelingen. Deze noemt als voorbeeld dat de 'kindertoeslag' in de huursubsidie tot gevolg heeft dat men een prikkel krijgt om te duur te gaan wonen. "Indien de toeslag niet via de huursubsidie zou worden toegekend dan had men goedkoper kunnen gaan wonen. Daarmee resteert meer ruimte voor andere bestedingen zonder dat het recht op de toeslag verdwijnt" (blz. 62). Mogelijk dat nadere uitwerking van het voucher-idee tot gevolg kan hebben dat inderdaad een bijdrage aan de armoedeval geleverd wordt.

In een in december 1999 verschenen Evaluatie laat de staatssecretaris van VROM zich door drie deskundigen adviseren.⁸⁷ Het onderwerp is het brede terrein 'wonen', waarbij ook hun ideeën over de huursubsidie aan de orde komen. Omdat zij daarbij ook uitspraken doen over het optreden van de armoedeval geven wij deze ideeën hier weer.

Bomhoff signaleert het probleem van de huursubsidie als open-einderegeling, waardoor de overheid haar kosten niet kan beheersen. Om de sociale volkshuisvestingsdoelstelling te waarborgen, zouden andere middelen moeten worden ingezet.

⁸⁶ Ministerie van VROM (1999b).

⁸⁷ Ministerie van VROM, (1999a).

Toonen oppert om de huursubsidie geleidelijk helemaal af te bouwen. Hij vindt dat het individu in de gelegenheid moet worden gesteld om maatschappelijk actief te worden en voor zichzelf te zorgen, ook op het gebied van huisvesting. Hij legt het verband met de armoedeval en zou eigenlijk alle inkomensgebonden subsidies vervangen willen zien door investeringen in gemeenschappelijke voorzieningen en collectieve gebruiksgoederen. Hierboven hebben wij echter beargumenteerd dat dit ongewisse verdelingseffecten tot gevolg heeft.

Wolfson signaleert dat de subsidiëring van het wonen impliciet al lang wordt teruggedrongen. Hij vergelijkt daartoe de huurquoten (het percentage van het netto inkomen dat wordt uitgegeven aan woninghuur) van enkele jaren met elkaar. De gemiddelde huurquote in 1970 bedroeg 7,3% tegen 21,1% in 1990 en 24,1% in 1998. Wolfson verklaart het in Nederland gevoerde sociale woonbeleid onomwonden tot een succes, afgemeten aan de bereikbaarheid van adequate woonruimte voor vrijwel iedereen. Maar als nadeel ziet ook hij de armoedeval die de huursubsidieregeling vormt voor degenen aan de onderkant van het inkomensgebouw. Een mogelijke oplossing zou zijn het vergroten van de beschikbaarheid van goedkope woonruimte; daarmee zou ook de scheefheid kunnen worden bestreden. Hij zou graag een systeem onderzocht zien, waarbij huurders binnen de doelgroep een tijdelijk contract krijgen, waarvan de prijs na afloop eventueel wordt herzien wanneer de huurder op dat moment financieel buiten de doelgroep valt. De extra inkomsten voor woningcorporaties kunnen worden ingezet voor de exploitatie van de woonomgeving en wellicht zelfs voor de bekostiging van de huursubsidie.

BESTRIJDING SCHEEFWONEN

Een mogelijke oplossing voor het terugdringen van het gebruik van de huursubsidie zonder financiële nadelen voor de ontvanger, het bestrijden van het zogeheten scheefwonen (wonen in een te dure of te goedkope woning, waardoor of veel huursubsidie nodig is, of ten onrechte gebruik wordt gemaakt van gesubsidieerde woningbouw), heeft al een hele geschiedenis. Er is met name aandacht geweest voor de goedkope scheefwoners; mensen die in verhouding tot hun inkomen in een (te) goedkope woning wonen. Het gaat om 21% van alle huurders. De groep die te duur woont is veel kleiner. Landelijk gaat het om circa 111.000 huishoudens (3,5% van de huurders)⁸⁸.

De bestrijding van de scheefheid heeft op dit moment echter weinig prioriteit. Ook in Leeuwarden heeft met het fatteringsbeleid deels verlaten. Het belangrijkste argument daarvoor, althans op dit moment, is de gewenste differentiatie in woonwijken. Wanneer goedkope woningen, die zich in de regel voornamelijk in bepaalde wijken bevinden, alleen worden bewoond door mensen met lage inkomens, wordt de bewoning te eenzijdig en bestaat de kans op gettovorming. Daarom wordt er eerder voor gekozen om scheefheid te bestrijden door herstructurering, verdichting en nieuwbouw in die wijken. Daardoor komen duurdere huur- en koopwoningen ter beschikking en krijgen huurders met hogere inkomens de kans om binnen de wijk door te stromen naar een duurdere woning.

HUURSUBSIDIE EN ARMOEDEVAL

Noch uit de huursubsidiewet zelf noch uit de rapportage uit 1997/1998 blijkt dat een beperking van het beroep op de huursubsidie met het oog op de armoedeval als beleidsdoel hoog (of überhaupt) op de agenda stond. Integendeel, er is veel meer aandacht voor

⁸⁸ Cijfers in deze alinea gebaseerd op Ministerie van VROM en CBS (1999).

maatregelen om het niet-gebruik terug te dringen. Uit de voorbereidingen op de nieuwe Nota Wonen in de 21^e eeuw blijkt dat wat dat betreft het tij enigszins aan het keren is. Niettemin moeten wij concluderen dat het bestrijden van scheefheid niet als belangrijke oplossing kan worden aangemerkt voor de armoedevalproblematiek. Vanuit leefbaarheids- en volkshuisvestingsoverwegingen wordt daarbij de gewenste bewonersdifferentiatie en het tegengaan van gettovorming genoemd. Tegen het afschaffen van de huursubsidie, dat opnieuw aan de orde is geweest in deze paragraaf, bestaan vanuit sociale overwegingen belangrijke bezwaren, omdat dit grote gevolgen heeft voor meer dan een half miljoen huishoudens met een laag inkomen.

5.7. Voorkomen extra kosten van een ziektekostenverzekering

Een toenemend aantal mensen in deze samenleving heeft geen vaste arbeidsrelatie meer. Het gaat niet alleen om zelfstandigen of om beroepsgroepen als advocaten of artsen, maar juist in toenemende mate om personen die laagbetaalde arbeid verrichten. Voor deze groep is de armoedeval veel gecompliceerder dan voor andere groepen. Meer in het bijzonder wordt daarbij de consequentie voor de ziektekostenverzekering genoemd.

Box 5.7. In of uit het ziekenfonds

Voor bijstandsgerechtigden die korter dan een maand geleden zijn uitgestroomd, gedurende een deel van de maand hebben gewerkt, in die periode meer hebben verdiend dan de bijstandsnorm (en dus voor het restant van de maand niet in aanmerking komen voor een uitkering) geldt dat zij alsnog met terugwerkende kracht voor de gehele maand verzekerd kunnen worden door de gemeente op grond van de Abw. Dit levert de cliënt dus geen extra kosten op. Deze regel dekt een groot deel van de problematiek voor cliënten die regelmatig bijverdiensten hebben maar niet structureel voldoende verdienen om langdurig los te raken van bijstandsverlening. Voor personen die gedurende een deel van de maand wél ziekenfondsverzekerd zijn en voor de andere dagen niet, geldt dat zij een particuliere verzekering af moeten sluiten.

Indien de situatie incidenteel voorkomt, kan de belanghebbende de Zfw-premie vrijwillig betalen. Deze premie bedraagt momenteel f 216,60 voor een volledige maand. Voor een gedeelte van een maand wordt de premie tijdsevenredig vastgesteld. Doet de situatie zich structureel voor, dan kan de belanghebbende zich particulier laten verzekeren. Over de dagen dat wel recht bestaat op verplichte Zfw-verzekering ontvangt hij via het ziekenfonds de particuliere premie terug.

Eventueel is bijzondere bijstand mogelijk voor de verzekeringskosten. Dat kan het geval zijn indien de inkomsten lager zijn dan de van toepassing zijnde bijstandsnorm plus de door de betrokkene verschuldigde vrijwillige ziekenfondspremie of particuliere ziektekostenverzekering. Daarbij moeten de (gemeentelijke) regels inzake bijzondere bijstandsverlening (drempelbedrag, vermogenstoets) in acht worden genomen.

Tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Ziekenfondsraad (thans College voor zorgverzekeringen) is overleg gevoerd over de kwestie. Naar de indruk van betrokkenen zijn de financiële belemmeringen rondom de ziektekostenverzekering beslecht met de bovengenoemde maatregelen⁸⁹.

⁸⁹ Indien nauwkeuriger geïdentificeerd zou kunnen worden welke groep nog steeds van een verzekering uitgesloten dreigt te blijven, zou een collectieve regeling kunnen worden getroffen (afkoopsom).

VOORLICHTING OVER DUBBELE VERZEKERING

Het aantal personen met een type arbeidsrelatie waarbij geen (voortdurend) recht op inschrijving bij het ziekenfonds bestaat is in de afgelopen jaren toegenomen. Het gaat naast om flexibele arbeidsrelaties waarbij geen vast aantal uren is overeengekomen of de werkzaamheden niet op vastgestelde dagen worden verricht (oproepkrachten) en dergelijke. Met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt is een belangrijk deel van de werknemers op dergelijke contracten werkzaam (vgl. ook tabel 2.4).

Voor deze groep geldt dat zij – als zij niet goed op de hoogte zijn van de regels – in een bijzondere armoedeval verstrikt kunnen raken. Ondanks de getroffen oplossingen (zie kader), blijft voor de verzekerden in de beschreven gevallen sprake van een financiële rompslomp. In combinatie met de onbekendheid met zowel de restitutieregel (teruggave van premie) als de mogelijkheid van bijzondere bijstandsverlening werkt dit niet-gebruik in de hand en daarmee het *de facto* ontstaan van armoedevalproblematiek. Box 5.7 geeft de verschillende situaties en de bijbehorende oplossingen weer.

Door betere voorlichting en begeleiding vanuit de sociale dienst bij uitstroom zou deze problematiek te voorkomen moeten zijn. Het is daartoe noodzakelijk dat de uitgestroomde cliënt in contact blijft met een medewerker van de sociale dienst. Daarbij kan aangesloten worden bij de in eerdere paragrafen in dit hoofdstuk beschreven werkwijzen. Meer kennis over de mate waarin deze problematiek zich voordoet is gewenst.

ZELFSTANDIGEN

Voor (kleine) zelfstandigen lijkt het probleem van de dubbele verzekering opgelost doordat zij met ingang van 1 januari 2000 verplicht zijn opgenomen in het ziekenfonds⁹⁰. Op zelfstandigen zijn echter weer andere regels van toepassing die de armoedeval juist zouden kunnen *verkleinen*.

Voor zelfstandigen (waaronder bijvoorbeeld ook freelancers) geven de zelfstandigenaftrek in combinatie met de starters- en investeringsaftrek en de mogelijkheid van onbeperkte compensatie van aanloopverliezen een behoorlijk fiscaal voordeel. Bij de omzetbelasting biedt de mogelijkheid van vooraf trek (van de door de ondernemer betaalde BTW) een financieringsvoordeel, terwijl de kleine zelfstandigenregeling in de BTW ook fiscaal aantrekkelijk is. Het vergroten van de bekendheid met deze regeling zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het beperken van de armoedeval voor zelfstandigen. De minister van SZW heeft onlangs de zelfstandigenregeling in de Abw uitgebreid, zodat starters betere begeleiding kunnen krijgen bij het opzetten van hun onderneming. Deze nieuwe regeling gaat in per 1 april 2000.

5.8. Slot

De nadere uitwerking van oplossingsrichtingen heeft een mix aan benaderingen opgeleverd. Uitgaande van verschillende ideeën en veronderstellingen over de aard van de problematiek blijkt dat er niet een oplossing is die als de beste kan worden aangemerkt. De rode draad in de verschillende oplossingen is een meer individuele benadering.

Een aantal oplossingen blijkt niet vruchtbaar. Zo heeft het bestrijden van scheefwonen vanuit volkshuisvestingsoptiek inmiddels geen prioriteit meer. Dit is zelfs tegenstrijdig met een doelstelling die tegenwoordig belangrijker wordt geacht, namelijk het bevorderen van

⁹⁰ Niettemin hebben veel zelfstandigen bezwaar aangetekend tegen deze regeling, omdat zij stellen duurder uit te zijn.

de leefbaarheid van wijken door een gemengde bevolkingsopbouw te handhaven of te bewerkstelligen. Het gratis ter beschikking stellen van voorzieningen (wij hebben ons hier beperkt tot sociaal-culturele voorzieningen) is duur terwijl het niet zeker is of dit ook het gebruik door lage-inkomensgroepen bevordert. Inkomensafhankelijke regelingen die het gebruik van sociaal-culturele voorzieningen beogen te bevorderen kunnen niet worden vervangen door gratis voorzieningen.

Als bijdrage aan de bevordering van de uitstroom is het vergroten van de motivatie een belangrijke optie. De hier beschreven werkmethode gaat uit van een individuele benadering waarin de nadruk wordt gelegd op de kansen van de persoon. Veel uitgestroomde bijstandsgerechtigden ontlenen hun motivatie niet alleen aan het extra inkomen, maar ook aan andere voordelen die aan het hebben van werk verbonden zijn. Voor het bevorderen van de uitstroom van bijstandsgerechtigden is een financiële prikkel niet altijd voldoende. Dat zou een te beperkte opvatting zijn, die bovendien de uitkeringsgerechtigde in veel gevallen in te grote mate voor de eigen situatie verantwoordelijk stelt.

Juist vanwege de samenstelling van het cliëntenbestand en de aard van de problemen is vaak een meer persoonlijke benadering noodzakelijk. Daarmee is niet alleen een aanzienlijke extra inzet van personeel gemoeid. Het vereist bovendien een andere benadering van cliënten. Deze andere benadering is ook noodzakelijk om een vertrouwensband te ontwikkelen tussen gemeente(-ambtenaar) en cliënt zodat ook uitvoering kan worden gegeven aan de gedachte om na uitstroom contact te blijven onderhouden.

Niettemin speelt geld een grote rol in de motivatie. Daarom is het in de eerste plaats van belang om aan te tonen dat men er in sommige gevallen door werkaanvaarding wel degelijk op vooruit zal gaan. Het is mogelijk om software te ontwikkelen die ambtenaren en cliënten hierbij ondersteunt.

6. Samenvatting en conclusies

6.1. Onderzoek

Veel huishoudens met een laag inkomen maken gebruik van inkomensafhankelijke regelingen als huursubsidie, bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale lasten. Gevolg is dat een inkomensstijging, bijvoorbeeld door betaald werk te vinden of meer uren te gaan werken, deels wordt tenietgedaan door verlies aan inkomensafhankelijke voorzieningen. Dit ontmoedigende effect kan tot gevolg hebben dat huishoudens in een ‘armoedeval’ terecht komen: zij kunnen zich niet door middel van eigen arbeidsinspanningen uit de armoede bevrijden. Hoewel het bestaan van de armoedeval al geruime tijd bekend is, en ondanks de lippendienst die alom wordt bewezen aan het belang van de bestrijding van dit probleem, is de armoedeval nog steeds springlevend.

Tot voor kort was niet precies bekend hoe ernstig de armoedeval precies was, en wat de bijdrage was van de verschillende inkomensafhankelijke regelingen. Recent onderzoek, onder meer door de gemeente Leeuwarden, heeft dit in kaart gebracht. De vraag is nu wat we aanmoeten met deze nieuw verworven kennis. Wat is er aan de armoedeval te doen? Om hier helderheid over te krijgen is het onderzoek verricht waarvan dit rapport verslag uitbrengt. Nagegaan is welke oplossingsrichtingen denkbaar zijn, en in hoeverre deze oplossingsrichtingen een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het probleem.

6.2. Het probleem

Hoeveel koopkrachtwinst nodig is om een baan in de ogen van een uitkeringsontvanger aantrekkelijk te maken is niet precies te zeggen. Het lijkt aannamelijk dat – mede gezien het feit dat werken kosten met zich meebrengt – een baan die een vooruitgang van minder dan 10% met zich meebrengt financieel niet aantrekkelijk is. Dat wil niet zeggen dat niemand een dergelijke baan zou aanvaarden: naast financiële factoren spelen natuurlijk andere zaken een rol. In een samenleving waarin consumptie een belangrijke rol speelt zal geld echter niet geheel onbelangrijk zijn. Een overheid die mensen aan het werk wil krijgen zou er dus goed aan doen werk financieel aantrekkelijk te maken. Dat is vaak niet het geval. Enkele honderdduizenden huishoudens met een laag inkomen bevinden zich in een positie waarin het financieel niet of nauwelijks lonend is een baan te aanvaarden of meer uren te gaan werken.

Voor paren geldt dit het sterkst: willen zij er 10% op vooruitgaan, dan moeten zij een baan vinden met een loon dat ruim 50% boven het minimumloon ligt. Voor alleenstaande ouders met kinderen boven de 12 jaar is een baan pas interessant bij een loon van zo'n 135% van het minimumloon; voor alleenstaanden is dit 110%. Ironisch genoeg loont werken het snelst voor alleenstaande ouders met jonge kinderen, de groep waarvan een groot deel geen werk hoeft te aanvaarden. Voorwaarde is dan wel dat de gemeente de kosten van kinderopvang voor haar rekening neemt.

Met ingang van 2001 wordt het verschil tussen uitkering en netto loon groter door de invoering van een arbeidskorting in het kader van de belastingherziening. De koopkrachtgevolgen van deze maatregel hangen er echter van af in hoeverre daardoor rechten op gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen verloren zullen gaan. Of werk echt meer gaat lonen moet dus worden afgewacht.

Behalve een belemmering voor werkaanvaarding (uitstroom) is de armoedeval ook een rem op het streven naar een hoger loon door werkenden (doorstroom). Wie verwacht weinig koopkrachtwinst te kunnen boeken door als parttimer meer uren te gaan werken, of door naar een hoger loon te streven, bijvoorbeeld door een opleiding te doen, zit ook in de armoedeval.

De grootste bijdrage aan de armoedeval levert (even afgezien van het bruto-netto traject) de huursubsidie: de betrokken bedragen zijn veel groter dan die van gemeentelijke regelingen, en in het inkomenstraject waarin de huursubsidie wordt afgebouwd wordt elke inkomensstijging nagenoeg volledig afgeroomd. Ook gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen spelen echter een rol. Met name bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale lasten leveren een bijdrage aan de armoedeval.

6.3. Mogelijkheden om werk meer te laten lonen

In principe zijn er verschillende mogelijkheden denkbaar om werk financieel aantrekkelijker te maken. Zo is wel voorgesteld het bereik van inkomensafhankelijke regelingen uit te breiden, zodat mensen die gaan werken er nog steeds (al is het maar gedeeltelijk) voor in aanmerking komen; om de inkomensstoets te vervangen door iets anders; om inkomensafhankelijke regelingen af te schaffen of te versoberen; of om naast de bestaande regelingen nieuwe financiële stimulansen te introduceren. Tabel 6.1 geeft een overzicht van de beleidsopties en hun belangrijkste voor- en nadelen.

Uitbreiding van inkomensafhankelijke regelingen, door verhoging van inkomensgrenzen of door rechten meer geleidelijk te laten aflopen, biedt alleen soelaas als de betrokken bedragen groot genoeg zijn om werk dat eerder niet aantrekkelijk was nu wel lonend te maken. Doordat de huursubsidie van alle inkomensafhankelijke regelingen (buiten het bruto-netto traject) de grootste bijdrage levert aan de armoedeval, heeft het weinig zin gemeentelijke regelingen uit te breiden. De afname van huursubsidierechten overheerst elke mogelijke uitbreiding van het gemeentelijke instrumentarium.

Zelfs al zou het mogelijk zijn door uitbreiding van bestaande inkomensafhankelijke regelingen werkaanvaarding aantrekkelijker te maken, dan wordt hiervoor een hoge prijs betaald. Elke inkomensafhankelijke regeling, hoe ruim ook, wordt ooit een keer afgebouwd. In het inkomenstraject waarin dit gebeurt is het streven naar een hoger loon minder aantrekkelijk. De uitstroom wordt gestimuleerd ten koste van de doorstroom op de arbeidsmarkt. Het kan niet de bedoeling zijn uitkeringsontvangers aan het werk te helpen, om ze vervolgens gevangen te houden onderin het loongebouw.

Het *vervangen van de inkomensstoets* door een ander criterium te hanteren zou moeten voorkomen dat inkomensvoortgang ten koste gaat van rechten op inkomensafhankelijke regelingen. Het probleem hierbij is dat hierdoor per definitie het verband tussen de behoefte aan inkomensondersteuning (die afhangt van het inkomen) en het recht op inkomensondersteuning verwatert. Het geld komt minder terecht bij huishoudens met een laag inkomen. Een praktisch bezwaar is dat het moeilijk is een criterium te vinden dat aan de ene kant een redelijke indicator is voor de behoefte aan inkomensondersteuning, en dat aan de andere kant niet leidt tot verlies aan rechten bij een inkomensverbetering, en tot verstoringen op bijvoorbeeld de woningmarkt.

Het *afschaffen of versoberen van inkomensafhankelijke regelingen* vermindert inderdaad de armoedeval-problematiek, doordat personen die overwegen werk te aanvaarden of meer uren te gaan werken minder te verliezen hebben. Dit leidt echter wel tot een gevoelige koopkrachtachteruitgang bij groepen zonder arbeidsmarktperspectief. Het gelijktijdig

verhogen van het sociaal minimum en de netto lonen kan niet voorkomen dat sommige huishoudens flink moeten inleveren. Doordat het geld dan over meer huishoudens wordt verdeeld wordt de spoeling bij een gelijkblijvend budget immers dunner. Erger is nog dat dit het probleem zou verplaatsen. Het meer dan marginaal verhogen van *alle* netto lonen is immers niet mogelijk. Het verhogen van de netto lonen tot aan een bepaald inkomensniveau creëert op dat punt een hogere marginale druk, en dus een rem op extra arbeidsinspanningen.

Om het bereik van inkomensafhankelijke regelingen terug te dringen zonder dat de resulterende koopkrachtachteruitgang huishoudens treft die dat niet kunnen dragen, is het denkbaar af te stappen van categoriale regelingen en terug te keren naar volledige individuele toetsing. Dat zou wel meer uitvoeringskosten met zich meebrengen, en vermoedelijk het niet-gebruik verhogen.

Nieuwe financiële stimulansen tot werkaanvaarding zijn bijvoorbeeld een arbeidskorting, een EITC of een koopkrachtgarantie. Een arbeidskorting geeft werkenden korting op de loon- en inkomstenbelasting. Hierdoor wordt werk aantrekkelijker ten opzichte van een uitkering. Probleem is dat lokale inkomensafhankelijke regelingen doorgaans een inkomenstoets kennen die op het netto inkomen is gebaseerd. Dit is op te lossen door ook hier van het belastbaar inkomen uit te gaan. In plaats van een arbeidskorting die voor iedereen geldt, en dus duur is, is het mogelijk deze korting vanaf een bepaald inkomen te verminderen. De Verenigde Staten kennen een *earned income tax credit* (EITC) die zo werkt. Een dergelijke regeling is aanzienlijk goedkoper, maar heeft als nadeel dat in het afbouwtraject van een hoger bruto inkomen netto minder overblijft. Dit is te voorkomen door een tijdelijke maatregel als een *koopkrachtgarantie* in te voeren. Een ieder die meent er na werkaanvaarding minder op vooruit te zijn gegaan dan een door de gemeente vastgesteld percentage (zeg tien procent) krijgt - als dit juist blijkt - het verschil bijgepast. Door het tijdelijk karakter (een of twee jaar) is de koopkrachtgarantie geen rem op de doorstroom naar een hoger inkomen. Bijkomend voordeel is de eenvoud, en dus de inzichtelijkheid, van de maatregel. Iedereen weet precies hoeveel een baan minimaal extra gaat opleveren. De vraag is echter in hoeverre een tijdelijke regeling in de praktijk mensen over de drempel zal helpen. Experimenten kunnen hierover – en over de benodigde hoogte en tijdsduur van de gegarandeerde koopkrachtwinst - klaarheid brengen.

6.4. Andere mogelijkheden om de armoedeval te bestrijden

Het beperken van de doelgroep van inkomensafhankelijke regelingen tot huishoudens die geen reëel arbeidsmarktperspectief hebben zou de armoedeval buitenspel kunnen zetten. Aan de hand van objectieve criteria of groepskenmerken is dit echter niet goed mogelijk. Van sommigen kan weliswaar gesteld worden dat er geen relatie meer bestaat met de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld ouderen), maar van arbeidsongeschikten en andere groepen (bijvoorbeeld fase-4) kan niet zondermeer gesteld worden dat er én sprake is van een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt én een problematische inkomenssituatie die extra inkomensondersteuning rechtvaardigt. Op basis van wettelijke criteria zou de doelgroep van gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen beperkt kunnen worden tot alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar. Deze groep heeft onder de huidige omstandigheden overigens ook het minste te lijden onder de armoedeval, dus het wegnemen van inkomensondersteunende maatregelen is bij deze groep ook minder zinvol. Het verbeteren van de motivatie van uitkeringsontvangers om te gaan werken lijkt onder meer mogelijk door de angst voor de armoedeval weg te nemen bij hen die er door te gaan

werken wel in koopkracht op vooruit zouden kunnen gaan (dit komt immers wel voor). Een eenvoudige software-applicatie zou hierbij behulpzaam kunnen zijn. Met name voor uitkeringsgerechtigden met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt zou dit middel kunnen werken, omdat zij weinig andere belemmeringen ondervinden. Voorts wordt voorgesteld in de begeleiding naar werk meer de nadruk te leggen op andere positieve aspecten van arbeid, die overigens door veel uitkeringsgerechtigden onderschreven worden. Deze motiverende aanpak moet voortgezet worden bij uitstroom naar laagbetaalde banen, om doorstroming te bevorderen en terugval te voorkomen.

Voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is alleen een financiële prikkel onvoldoende om uitstroom te bewerkstelligen. Een intensieve individuele begeleiding naar werk zou uitkeringsgerechtigden in fase 4 over de drempel van arbeidsaanvaarding moeten helpen. Net als bij de hiervoor genoemde oplossing geldt dat deze begeleiding niet ophoudt bij het moment van uitstroom. Dat vereist een verdere omslag in de werkwijze en de houding van gemeenten. Gezien hun taak bij zowel inkomensondersteuning als reïntegratie zouden gemeenten in staat moeten zijn dit te bewerkstelligen.

Door niet huishoudens maar voorzieningen te subsidiëren zouden inkomensafhankelijke regelingen in theorie overbodig kunnen worden gemaakt. Het blijkt echter niet mogelijk om de subsidiestromen zo om te leggen dat het profijt ervan terecht komt bij lage-inkomensgroepen.

Tegengaan van scheefwonen om de huursubsidie te beperken lijkt ook geen optie, omdat dit ingaat tegen de wens om het ontstaan van buurten waar alleen armen wonen te voorkomen.

Wel kan het zinvol zijn potentiële uitstromers te wijzen op de fiscale voordelen van de zelfstandigenstatus. Ook kan een betere voorlichting over ziektekostenverzekeringen wellicht voorkomen dat uitkeringsontvangers die freelance willen gaan werken op onnodig hoge kosten worden gejaagd.

6.5. Conclusies

Doordat inkomensbeleid per definitie is gericht op huishoudens met een laag inkomen, is het onvermijdelijk dat bij een hoger inkomen ooit een eind moet komen aan het recht op inkomensafhankelijke voorzieningen. Er dient daarom een afweging te worden gemaakt tussen het voeren van een *armoedebeleid* en het voeren van een *armoedevalbeleid*. Wie aan armoedebeleid doet ontkomt niet (geheel) aan de armoedeval. Nog onvoldoende wordt beseft dat armoedebeleid een herverdeling is van rijk naar arm, en dat iemand die niet meer arm (genoeg) is dus rechten verliest.

Eliminatie van de armoedeval is daarom alleen mogelijk door het armoedebeleid af te schaffen. Dit treft echter ook hen die niet kunnen werken. Er moet dus een keus worden gemaakt tussen twee kwaden. Ergens op het beleidsspectrum met aan het ene uiterste een situatie zonder inkomensafhankelijke regelingen en dus zonder armoedeval, en aan het andere uiterste een situatie met zeer royale inkomensafhankelijke regelingen en een groot armoedevalprobleem moet een punt worden gekozen (figuur 6.1). Welk punt dit wordt is het resultaat af van een *politieke* afweging. Er is geen universeel optimum; het gaat er om wat het meest belangrijk wordt gevonden. Wil men een bepaald armoedebeleid, dan moet een zekere armoedeval voor lief worden genomen.

Figuur 6.1 Beleidsspectrum

Geen armoedebeleid; geen armoedeval	<i>een tussen oplossing</i>	Zeer royaal armoedebeleid; enorme armoedeval
--	---------------------------------	---

Verder blijkt er blijkt een duidelijke *trade off* (afruil) te bestaan tussen enerzijds het stimuleren van *werkaanvaarding* (door de koopkracht van werkenden met een laag inkomen te verhogen), en anderzijds het stimuleren van *doorstroming* van werkenden met een laag inkomen, door het voor hen lonend te maken meer uren te gaan werken of een beter betaalde baan te zoeken. Maatregelen als het verhogen van het netto loon voor laagbetaalden in ruil voor het afbouwen van inkomensafhankelijke regelingen stimuleren de uitstroom, maar hinderen de doorstroom, en houden daardoor mensen arm.

Het is wel mogelijk de armoedeval-problematiek wat te verzachten, dus zonder van positie te veranderen in figuur 6.1. Dit kan bijvoorbeeld door de introductie van een koopkrachtgarantie en een intensieve individuele begeleiding van uitkeringsontvangers naar werk. Van deze maatregelen, hoe nuttig wellicht ook als flankerend beleid, moeten echter geen wonderen worden verwacht.

Dit alles vraagt om fundamentele keuzen, met name van de landelijke overheid, gezien onder meer de grote bijdrage van de huursubsidie aan de armoedeval. Wat vinden we belangrijker: bestrijding van armoede, of van de armoedeval? Wie kiest voor armoedebestrijding, moet over die armoedeval misschien niet zo moeilijk doen (en andersom). Wie de armoedeval wil aanpakken, moet zich afvragen of werkaanvaarding door uitkeringsontvangers of juist doorstroom van werkenden met een laag inkomen prioriteit moet hebben. Belangrijk is echter dat de moed wordt opgebracht om bewuste keuzen te maken. Niet kiezen is immers ook kiezen.

Tabel 6.1 Overzicht voor- en nadelen onderzochte beleidsopties

<i>Beleidsoptie</i>	<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>	<i>Zie §</i>
Verhogen inkomensgrenzen van inkomensafhankelijke voorziening	Kan banen met bepaald inkomen voor uitkeringsontvangers aantrekkelijker maken, mits de bedragen groot genoeg zijn	Maakt het voor werkenden die hierdoor ook recht krijgen op de voorziening minder aantrekkelijk meer te gaan verdienen	4.2
Rechten meer geleidelijk afbouwen bij toenemend inkomen	Zie hierboven	Zie hierboven	4.3
Alternatief voor inkomenstoets, bijvoorbeeld woningwaarde bij kwijtschelding	Recht op inkomensafhankelijke voorzieningen neemt niet af als inkomen toeneemt	Alternatieve maatstaven moeilijk te vinden; verband behoefte-inkomensondersteuning wordt zwakker; verstoringen op andere markten (bijvoorbeeld woningmarkt)	4.4
Afschaffen of versoberen inkomensafhankelijke regelingen	Werken loont meer, doordat uitkeringsontvangers minder te verliezen hebben	Grote koopkrachtdaling, ook voor huishoudens zonder arbeidsmarktperspectief	4.5
Afschaffen inkomensafhankelijke regelingen en verhogen netto loon en bijstandsnorm	Werkaanvaarding kan meer gaan lonen	Het probleem wordt verplaatst naar het loonniveau waar de maatregel die het netto loon verhoogt ophoudt te werken (belemmering doorstroom)	4.5
Niet categoriaal verstrekken maar individueel toetsen	Beperking inkomensafhankelijke regelingen (en armoedeval) zonder dat huishouden worden getroffen die dat niet kunnen dragen	Duur in de uitvoering, minder klantvriendelijk, groter niet-gebruik	4.5
Arbeidskorting	Groter verschil tussen uitkering en netto loon	Duur doordat ook hoge inkomens profiteren; hoger netto loon deels afgeroomd door inkomensstoets lokale inkomensondersteuning	4.6
EITC	Groter verschil tussen uitkering en netto loon onderin loongebouw	In afbouwtraject hogere marginale druk; hoger netto loon deels afgeroomd door inkomensstoets lokale inkomensafhankelijke regelingen	4.6
Koopkrachtgarantie	Koopkrachtwinst bij werkaanvaarding gegarandeerd; zeer gerichte maatregel	In hoeverre mensen zich door een tijdelijke garantie laten verleiden tot werk is niet bekend; arbeidsintensief	4.7
Uitstroompremie	Stimulans tot werkaanvaarding	Koopkrachtwinst van werkaanvaarding niet duidelijk	4.7
Verlagen bedragen huursubsidie in combinatie met verhogen inkomensgrenzen	Verkleint rem op werkaanvaarding	Grote inkomensgevolgen; brengt meer huishoudens in (kleinere) armoedeval	4.8

<i>Beleids optie</i>	<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>	<i>Zie §</i>
Beperken doelgroep	Minder huishoudens in de armoedeval	In de praktijk slechts ten dele mogelijk zonder nadelige gevolgen voor huishoudens zonder arbeidsmarktperspectief	5.2
Motivatie voor werkaanvaarding vergroten	Stimuleert uitstroom	Arbeidsintensief; negeert andere problemen van uitkeringsontvangers	5.3
Individuele begeleiding naar werk	Helpt mensen met grote afstand tot arbeidsmarkt	Zeer arbeidsintensief	5.4
Subsidiëren voorzieningen ipv huishoudens	Vermindert armoedeval	In de praktijk niet goed mogelijk zonder grote herverdeel-effecten; begunstigt hogere inkomens	5.5
Tegengaan scheefwonen	Minder huursubsidie nodig, hetgeen armoedeval beperkt	Beleidsmatig ongewenst; gemengde wijken hebben prioriteit; moeilijk uitvoerbaar	5.6
Meer aandacht voor mogelijkheid als zelfstandige te werken	Gunstige fiscale behandeling	Slechts voor beperkte groep mogelijk	5.7
Betere voorlichting ziektekostenverzekering	Voorkomt dubbele verzekering	Wetgeving blijft ingewikkeld	5.7

Literatuur

- Allers, M.A., *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, COELO, Groningen, 1999a.
- Allers, M.A., *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, COELO, Groningen, 1999b.
- Allers, M.A., E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Atlas van de lokale lasten 1999*, COELO, Groningen, 1999.
- Allers, M., S. Schrantee, *Gemeentelijk kwijscheldingsbeleid en armoedeval*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2000.
- Allers, M.A. en F.J. Sijtsma, *Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid. Een praktische handleiding*, VNG-uitgeverij, Den Haag, 1997.
- Andel, H.G. van, J. den Heeten en Y.B. Bommeljé, *Geld voor armoede. Onderzoek naar gemeentelijke uitgaven in het kader van het armoedebeleid*, VUGA, Den Haag, 1997.
- Angenent, F.J.A., Y.B. Bommeljé en G.J. Schep, *Van bijstand naar baan; over de positie op de arbeidsmarkt van cliënten in de ABW-sec/Rww*, VUGA, Den Haag, 1994.
- Angenent, F.J.A. en J. den Heeten, *Jongeren op afstand; een onderzoek naar jongeren die langer dan een jaar in de bijstand zitten en de inzet van het werkgelegenheidsinstrumentarium*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, reeks werkdocumenten, no. 107, 1998.
- Arbeidsinspectie, *Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 1999*, juni 1999.
- Beer, P. de, *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, SCP, Rijswijk, 1996.
- Belastingdienst, *Jaarverslag 1998*, Den Haag, 1999.
- CBS, *Regionale inkomensverdeling 1996. Huishoudens met een laag inkomen*, Voorburg/Heerlen, 1999.
- CDA-fractie gemeente Leeuwarden, *Weg armoedeval door lastenplafond; hoe overgangsregelingen weer fatsoenlijk werken*, 1999.
- CDA-fractie Tweede kamer, *De moeite waard*, 1998.
- Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, *De onderste baan boven*, Den Haag: VUGA, 1994.
- Divosa, *Handreiking sociale activering door Divosa/Radar*, Utrecht: Divosa, bestelnummer 991077, 1999.
- Divosa, 'Succesvolle aanpak langdurig werkzoekenden in Leeuwarden', *Divosa Informatiebulletin*, 2000/1/2 blz. 27.
- Europinie / van Diggele onderzoek, *Inkomenspositie en voorzieningengebruik in Apeldoorn 1998*, 1998.
- Gemeente Leeuwarden, *Onderzoek naar de armoedeval in de gemeente Leeuwarden*, z.j. (1999).
- Gemeente Rotterdam (z.j.), Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Een hernieuwde aanval op armoede*, p. 25.
- Groenen, W.C.C., B. Kuhry, E.J. Pommer, R.A.G. van Puijenbroek en F.P. van Tulder, *Consumptie van kwartaire diensten*, Sociale en Culturele Studies nr. 15, SCP: Den Haag, blz. 35, 1996.
- Heeten, J. den en A. Vink, *Maatschappelijke participatie van minima in Leeuwarden, voorbeelden van strategieën*, Den Haag: SGB0 (887), 1998.

- Heeten, J. den, M. Klaassen en M. Schut, *Armoedeval; onderzoek naar de effecten van gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen*, Den Haag: SGBO (5), 2000.
- Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, VUGA, Den Haag, 1997.
- Interdepartementale commissie inkomensprijzen, *De marginale druk van inkomensprijzen*, 1986.
- Jehoel-Gijsbers, G., H. Scholtens en A. Vissers, *Sociale zekerheid en arbeidsparticipatie*, Den Haag, OSA, 1995
- Keuker, H.H., P.C.M. Huigsloot, L.A. van Dantzig, G.P. de Kruik, *Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid 1995-1997*, Deloitte & Touche/Cebeon b.v., Nieuwegein, 1999.
- Librechts, I. en F. Moors, *Werken voor de val? Een onderzoek naar armoedebeleid en armoedeval in Rotterdam*, Gemeente Rotterdam, 1999.
- Leeuwen, J.M. van, *Armoede en koopkrachtongelijkheid; theoretische beschouwingen over het effect van inkomensafhankelijke prijzen*, Thesis, Amsterdam, 1999.
- Ministerie van BZK, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie (DBFO), *Kengetallen 1999*, Den Haag: februari 1999.
- Ministerie van Justitie, *Voor wat hoort wat*, Eindrapportage van de MDW (Marktwerking, Deregulering en kwaliteit Wetgeving) werkgroep Eigen betalingen d.d. 25 april 1996.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, Den Haag, 1992.
- Ministerie VROM, *Verlag van de werking van de huursubsidiewet 1997-1998*, Den Haag: 1998.
- Ministerie van VROM, *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag, 1999a.
- Ministerie van VROM, *Huursubsidie-CD*, juni 1999b.
- Ministerie van VROM en CBS, *Kernpublicatie woningbehoefteonderzoek 1998*, , Den Haag en Voorburg/Heerlen, 1999.
- NIBUD, *Budgethandboek*, Utrecht, 1999.
- OECD, *Benefit systems and work incentives*, Paris, 1998.
- Oers, F.M. van, R.A. de Mooij en J.J. Graafland, *An earned income tax credit model in the Netherlands: simulations with the MIMIC model*, CPB, onderzoeksmemorandum nr. 150, 1999.
- Oude Engberink, G., *Minima zonder marge; de balans drie jaar later*, GSD Rotterdam, 1987.
- Pommer E. en L. Ruitenbergh, *Profijt van de overheid; de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten in 1991*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.
- Post, B. en I. Bakker, *Een bestaan in de bijstand; belemmeringen en beleid*, Den Haag; Elsevier bedrijfsinformatie, 2000.
- Roebroek, J. *Samen leven en werken in de stad. Het Vertige project. Twee jaar sociale activering in Utrecht*, 1999 (plaats onbekend).
- Schep, G.J. en Y.B. Bommeljé m.m.v. P.B. van der Bel, R.J. de Bakker, J.C. Waser, *Een kwestie van geld; Over de financiële positie van cliënten van de sociale dienst*, VUGA: Den Haag, 1994.
- SCP, *Sociale en Culturele verkenningen 1996*, 1996.
- SCP, *Sociale en Culturele verkenningen 1997*, 1997.
- SGBO, *De nieuwe algemene bijstandswet; ervaringen uit de praktijk*, 2000.
- Verheijen, C., J. Roebroek en P. van Daal, *Grenzen en uitdagingen; een evaluatie van de inkomensondersteunende maatregelen in de gemeente Tilburg*, PON en Vertige, 1999.

Bijlage: lijst van geraadpleegde experts

DEELNEMERS EXPERTMEETING ARMOEDEVAL UTRECHT OP WOENSDAG 17 NOVEMBER 1999

- Dirk Albregtse, fiscaal econoom, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Wim Derksen, lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), hoogleraar aan de Universiteit Leiden
- Oebele Herder, sectorhoofd Sociale Zaken gemeente Leeuwarden
- Jolanda van Leeuwen, Sociaal en Cultureel Planbureau
- Wouter Roorda, beleidsmedewerker afdeling Lonen en Inkomensvraagstukken (ASEA/LIV), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, secretaris Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR)
- Roderik Schaar, beleidsmedewerker belastingen Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Romke van der Veen, hoogleraar bestuurskunde, Universiteit Twente
- Edmar Voeten, ten tijde van de expertmeeting beleidsmedewerker gemeente Amersfoort, inmiddels werkzaam bij de gemeente Utrecht

OVERIGE GESPREKSPARTNERS IN HET KADER VAN DIT ONDERZOEK

- Cliëntenraad gemeente Leeuwarden
- Johan van der Graaff, senior-beleidsmedewerker, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Flip de Kam, hoogleraar openbare financiën, Rijksuniversiteit Groningen
- Jaap Pot, coördinator cluster huursubsidie, Ministerie van VROM (telefonisch)
- Joop Roebroek, Katholieke Universiteit Brabant / Bureau Vertige (telefonisch)
- Leendert Ruitenbergh, Sociaal en Cultureel Planbureau (telefonisch en per e-mail)
- Theo Toonen, hoogleraar bestuurskunde, Universiteit Leiden
- Piet de Vries, politicoloog, Vrije Universiteit Amsterdam