

# Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval

dr. M.A. Allers

Rapport 99-1

Mei 1999

ISBN 90 76276 05 6

## **COELO**

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit der Economische Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Postbus 800

9700 AV Groningen

Internet: [www.eco.rug.nl/coelo](http://www.eco.rug.nl/coelo)

Gemnet: [web.coelo.gemnet.nl](http://web.coelo.gemnet.nl)

# Inhoudsopgave

<b>0. Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2. Armoedeval</b>	<b>7</b>
<i>Definitie</i>	7
<i>Operationalisering</i>	7
<i>Bij welke groepen kan een armoedeval optreden?</i>	8
<b>3. Onderzoek</b>	<b>10</b>
<i>Uitgangspunten</i>	10
<i>Onderzochte regelingen</i>	10
<i>Niet-gemeentelijke regelingen</i>	11
Netto inkomen	11
Huursubsidie	11
Kwijtschelding verontreinigingsheffing	11
Kwijtschelding ingezetenenheffing	12
<i>Gemeentelijke regelingen</i>	12
Kwijtschelding	12
Stadjerspas	12
Bijzondere bijstand	12
Tegemoetkoming ouderbijdrage schoolfonds	13
Zeshonderd gulden maatregel	13
Subsidie kinderopvang alleenstaande ouders	13
Woonkostentoeslag	14
<b>4. Kwantificering armoedeval</b>	<b>15</b>
<i>Zonder gemeentelijke regelingen</i>	15
Uitgangspunten	15
Werk aanvaarden	15
Inkomensafhankelijke regelingen	17
Uitwerking voor een eenpersoonshuishouden	18
<i>Met gemeentelijke regelingen</i>	19
Per regeling	19
Per huishoudenstype	21
Armoedeval voor werkenden	24

<b>5. Gevolgen herziening belastingstelsel</b>	<b>26</b>
<i>Algemeen</i>	26
<i>Heffingskorting voor werkenden</i>	26
<i>Verlaging van de tarieven</i>	27
<i>Samenloop met andere regelingen</i>	27
<b>6. Gevolgen invoering nieuwe gemeentelijke regelingen</b>	<b>28</b>
<i>Algemeen</i>	28
<i>Effecten woonlastenfonds</i>	28
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>30</b>
Conclusies	30
Beleid op middellange termijn	30
Aanbevelingen voor de korte termijn	31
<b>Bijlage Armoedeval bij kosten voor kinderopvang</b>	<b>32</b>

## **0. Voorwoord**

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Dienst Sociale Zaken en Werk van de gemeente Groningen. Dank is verschuldigd aan Arnold Veenkamp van Bureau Onderzoek van deze dienst voor het aanleveren van gegevens, en aan Peter Altena (afdeling Beleid dienst SoZaWe) en prof.dr. C.G.M. Sterks (COELO) voor commentaar op een eerdere versie van dit rapport.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteur.

## 1. Inleiding

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

De armoedeval staat al enkele jaren in de belangstelling. In 1997 rapporteerde de interdepartementale *commissie Derksen* over deze problematiek.<sup>1</sup> Conclusie was dat de nadelen van inkomensafhankelijke regelingen de voordelen overheersen, en dat meer nadruk op generiek beleid gewenst is. Het Regeerakkoord van het tweede paarse kabinet kondigt maatregelen aan om de armoedeval-problematiek te verkleinen. Ook op het internationale vlak staan inkomensafhankelijke regelingen ter discussie.<sup>2</sup>

Hoewel het rapport van de commissie-Derksen enkele rekenvoorbeelden geeft, ontbreekt een volledige en actuele kwantificering van de armoedeval-problematiek doordat gemeentelijke regelingen niet zijn meegenomen. Doordat deze regelingen van gemeente tot gemeente verschillen is dat voor een landelijk overzicht ook alleen maar mogelijk door bedragen te hanteren waarvan kan worden aangenomen dat ze globaal genomen een juist beeld geven.<sup>3</sup>

Doel van dit onderzoek is de armoedeval te kwantificeren voor de gemeente Groningen. Alleen door de bedragen boven water te halen kan worden nagegaan

---

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

<sup>2</sup> *Benefit systems and work incentives*, OECD, Paris, 1998.

<sup>3</sup> Voor een rekenvoorbeeld met gemeentelijke regelingen zie S. van Wijnbergen, 'Fiscaliteit, onderwijs en inactiviteit', in: H.P. Huizinga (red.), *Belastingherziening in het fin de siecle*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Lemma, Utrecht, 1998, blz. 43-66.

hoe groot de rol is van gemeentelijke voorzieningen. De nadruk zal liggen op de overstap van uitkering naar betaald werk.

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

## 2. Armoedeval

### Definitie

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

### Operationalisering

Of een huishouden in een bepaalde situatie in een armoedeval zit hangt af van verschillende factoren. Iemand die overweegt een baan te accepteren zal in het algemeen verlangen dat de daarmee samenhangende verwervingskosten worden vergoed. Wie gaat werken krijgt immers te maken met kosten voor bijvoorbeeld kleding of vervoer. Daarnaast resulteert het aanvaarden van werk in onconvenianten: men is niet meer de baas over zijn eigen tijd, en er wordt een arbeidsinspanning verwacht. Hiervoor wil men gecompenseerd worden. Ten slotte zal een verbetering van het besteedbaar inkomen worden gewenst. Dit alles betekent dat een baan pas wordt aanvaard als daar een voldoende grote netto inkomensverbetering tegenover staat.<sup>4</sup> Het loon waarvoor men bereid is een dergelijke stap te zetten wordt het *reserveringsloon* genoemd. De hoogte hiervan verschilt tussen huishoudens, afhankelijk van hun situatie en persoonlijke voorkeuren. Zo zal de een de aan werk verbonden onconvenianten hoger inschatten dan de ander. Dit hangt mede af van de voldoening die het werk met zich meebrengt.

Voor een alleenverdiener is de vergoeding die nodig is om verwervingskosten en onconvenianten te compenseren wel geschat op 9-18% van de bijstandsnorm.<sup>5</sup> De hoogte van het reserveringsloon varieert afhankelijk van het onderzoek waaraan

---

<sup>4</sup> Of ten minste het uitzicht op een dergelijke verbetering.

<sup>5</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, blz. 160.

men geloof hecht van 105 tot 149% van het sociale minimum (netto).<sup>6</sup> Recent onderzoek benadrukt dat de hoogte van het reserveringsloon mede afhangt van de aantrekkelijkheid van de aangeboden baan. Werklozen met een uitkering tot het sociale minimum vragen gemiddeld f 600 netto extra per maand voor een voor hen aantrekkelijke baan, f 740 extra voor een schoonmaakbaan en f 920 voor de voor hen minst aantrekkelijke baan (1995).<sup>7</sup>

Het probleem met dit soort onderzoek, dat op enquêtes is gebaseerd, is dat hetgeen mensen antwoorden op vrijblijvende vragen nogal kan afwijken van het in werkelijkheid vertoonde gedrag. Het is dan ook niet mogelijk om precies vast te stellen bij welke netto inkomensverbetering de stap van uitkering naar werk zal worden gezet. Het lijkt gezien de bovenstaande getallen echter veilig te veronderstellen dat het opgeven van een uitkering op minimumniveau financieel pas interessant is bij een netto inkomensstijging van ten minste 10%. Dit geldt te meer doordat aantrekkelijke banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt verhoudingsgewijs schaars zijn, en de doorgroeimogelijkheden doorgaans beperkt. Naast financiële overwegingen spelen natuurlijk diverse andere factoren een rol bij de beslissing om al dan niet een betaalde baan te accepteren. Die vallen buiten het kader van dit onderzoek. We gaan er hier van uit dat een uitkeringsontvanger in de armoedeval zit als hij door betaald werk te accepteren zijn netto inkomen niet met ten minste 10% kan verbeteren.

### **Bij welke groepen kan een armoedeval optreden?**

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal huishoudens met een laag inkomen in de gemeente Groningen.<sup>8</sup> Dit zijn er in totaal bijna 20.000, op een totaal van 75.000 huishoudens. Niet voor alle huishoudens is de armoedevalproblematiek relevant. Zo zullen ouderen vaak niet meer in aanmerking (willen) komen voor een betaalde baan. Voor werklozen met een leeftijd boven de 57,5 geldt vanaf 1 mei 1999 weliswaar geen algehele vrijstelling van arbeidsverplichtingen meer, maar deze groep hoeft niet actief naar werk te zoeken. Alleenstaande ouders met een kind onder de 5 hoeven geen baan te aanvaarden. Dit onderzoek concentreert zich daarom op de resterende groep, die bestaat uit circa 13.600 huishoudens. Het leeuwendeel hiervan (58%) bestaat uit eenpersoonshuishoudens.

---

<sup>6</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, bijlage 17. Zie voor een literatuuroverzicht ook *De onderste baan boven*, Rapport van de Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, Den Haag: VUGA, 1994, blz. 11.

<sup>7</sup> Paul de Beer, *Het onderste kwart*, Rijswijk: SCP, 1996, blz. 206.

<sup>8</sup> Voor de gehanteerde afbakening zie *Gronings Geld*, 1997, blz. 98 (minima).



**Tabel 1 Huishoudens met een laag inkomen in de gemeente Groningen, 1996**

Huishouden	Armoedeval relevant	Aantal
<i>Alleenstaanden</i>		
tot 57,5 jaar	Ja	7869
boven 57,5 jaar	Nee	3816
<i>Eenoudergezinnen</i>		
tot 57,5 jaar met kinderen onder 5 jaar	Nee	586
tot 57,5 jaar zonder kinderen onder 5 jaar	Ja	1902
<i>Boven 57,5 jaar</i>	Nee	230
<i>(Echt)paren</i>		
tot 57,5 jaar met kinderen	Ja	1733
tot 57,5 jaar zonder kinderen	Ja	2119
boven 57,5 jaar	Nee	1617
<i>Totaal</i>		19872
waarvan relevant voor onderzoek armoedeval		13623

Bron: Bureau Onderzoek SoZaWe

### 3. Onderzoek

#### **Uitgangspunten**

Onderzocht wordt allereerst wat de netto inkomensgevolgen zijn van het accepteren van een baan vanuit een (minimum)uitkerings situatie. We onderscheiden drie mogelijkheden: een baan tegen het wettelijke minimumloon, een baan met een inkomen dat hier 10% boven ligt en een baan met een inkomen dat hier 30% boven ligt. Dit lijkt een realistisch bereik voor iemand met een minimumuitkering.

In de rekenvoorbeelden gaan we uit van voltijdsbanen. Uiteraard is ook werken in deeltijd mogelijk.<sup>9</sup> Gesubsidieerde banen bijvoorbeeld zijn vaak deeltijdbanen. Dit levert echter geen principieel ander beeld op. Het is vergelijkbaar met een voltijdsbaan met een lager salaris. Om de rekenvoorbeelden niet onnodig te compliceren beperken wij ons tot de drie genoemde mogelijkheden. In figuren zullen echter ook de tussenliggende inkomenstrajecten worden belicht.

De armoedeval is niet alleen relevant voor mensen die volledig van een uitkering afhankelijk zijn. Ook de situatie van werknemers met een laag inkomen en uitkeringsontvangers die neveninkomsten hebben zal daarom kort worden belicht. We onderscheiden vier huishoudentypen: alleenstaanden, (echt)paren zonder kinderen, paren met kinderen en alleenstaande ouders. In tabel 1 is te zien hoe groot deze groepen zijn.

#### **Onderzochte regelingen**

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

- Kwijtschelding gemeentelijke belastingen
- Stadjerspas
- Bijzondere bijstand
- Tegemoetkoming ouderbijdrage schoolfonds
- 600-gulden maatregel
- Subsidie kinderopvang alleenstaande ouders
- Woonkостentoeslag

Op bovengemeentelijk niveau worden loon- en inkomstenbelasting, premies voor de sociale verzekeringen, huursubsidie en kwijtschelding van

---

<sup>9</sup> Ook is het soms mogelijk naast de uitkering wat bij te verdienen. Voor een aanzienlijk deel van de bijstandsonvangers (onder andere alleenstaanden met kinderen onder de 16, personen van 50 of ouder) geldt de centrale vrijlating: inkomsten mogen gedeeltelijk worden behouden.

verontreinigingsheffing (provincie) en ingezetenenheffing (waterschap) meegenomen.

### **Niet-gemeentelijke regelingen**

#### NETTO INKOMEN

De bijstandsnormen voor alleenstaanden, paren en eenoudergezinnen zijn netto bedragen. Wij zijn uitgegaan van een maximale gemeentelijke toeslag voor alleenstaanden en éénoudergezinnen. De norm voor alleenstaanden komt hiermee op 70% en die voor éénoudergezinnen op 90% van de bijstandsnorm voor paren. De netto inkomens van werknemers zijn berekend met behulp van een variant op *Microtax* van het Centraal Planbureau.<sup>10</sup> Ook de belastbare inkomens (nodig voor het berekenen van de huursubsidie) zijn hiermee berekend.

#### HUURSUBSIDIE

Afhankelijk van het belastbare inkomen<sup>11</sup> geldt een normhuur. Deze wordt men geacht zelf te betalen. Voor zover de huur hoger ligt wordt die desgevraagd gesubsidieerd: tot aan een huur van f 593 voor 100%, daarboven voor 75%. Ligt de huur hoger dan f 849 (één of twee personen) of f 910 (drie of meer personen) dan kan het meerdere voor 50% worden gesubsidieerd mits de bewoner aan enkele voorwaarden voldoet. Bij een huur boven f 1085 wordt geen subsidie verstrekt. Komt men voor subsidie in aanmerking, dan wordt tevens een toeslag verstrekt waarvan de hoogte afhankelijk is van de huishoudenssamenstelling. Bij de berekening zijn wij er van uitgegaan dat er geen vermogen aanwezig is dat een belemmering vormt voor het ontvangen van huursubsidie.<sup>12</sup>

#### KWIJTSCHELDING VERONTREINIGINGSHEFFING

De provincie Groningen int krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) f 276 van meerpersoonshuishoudens en f 92 van alleenwonenden. Kwijtschelding is mogelijk als het netto-bestedbare inkomen (het netto inkomen verminderd met enkele kostenposten)<sup>13</sup> verminderd met de relevante

---

<sup>10</sup> Microtax kan worden gedownload van [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl). Wij hebben dit programma (versie MEV'99) licht aangepast. Het per 1 januari 1999 geldende minimumloon is ingevoerd, en er zijn kolommen ingevoegd voor tariefgroepen 4 en 5.

<sup>11</sup> Het belastbare inkomen in het voorafgaande jaar. Inkomensstijgingen werken dus vertraagd door in het recht op huursubsidie. Hiervan wordt in dit rapport verder geabstraheerd.

<sup>12</sup> Zie voor details omtrent deze regeling bijvoorbeeld Nibud, *Budgethandboek 1999*.

<sup>13</sup> We gaan hier uit van twee kostenposten: de nominale ziekenfondspremie (f 31,95 per volwassene) en de huur, verminderd met eventuele huursubsidie of woonkostentoeslag (exclusief huishoudenssamenstellingsafhankelijke toeslagen), voor zover deze de normhuur overstijgt.

bijstandsnorm lager is dan de belastingaanslag (100%-norm).<sup>14</sup> Bij de berekening zijn wij er ook hier van uitgegaan dat er geen vermogen aanwezig is.

#### KWIJTSCHELDING INGEZETENENHEFFING

Elk huishouden dat binnen het beheersgebied van een waterschap valt wordt aangeslagen voor de ingezetenenheffing. Dit is een vast bedrag per huishouden. Groningen valt onder drie verschillende waterschappen. Wij zijn uitgegaan van het tarief van Noorderzijlvest voor gebieden onder 2 meter NAP (f 65). Dit geldt voor het noorden en het westen van de stad. Kwijtschelding is mogelijk onder dezelfde voorwaarden als bij de verontreinigingsheffing (zie hierboven), met dien verstande dat Noorderzijlvest net als veel andere waterschappen de 95%-norm hanteert.

### **Gemeentelijke regelingen**

#### KWIJTSCHELDING

Kwijtschelding is mogelijk voor de OZB en de hondenbelasting. Omdat niet iedereen een hond heeft nemen we alleen de OZB mee. Uitgaande van een gemiddelde woningwaarde van f 100.000<sup>15</sup> en een tarief van f 9,70 (gebruikersheffing woningen)<sup>16</sup> bedraagt de aanslag f 194. Kwijtschelding is mogelijk onder dezelfde voorwaarden als bij de verontreinigingsheffing (zie aldaar). De gemeente hanteert de 100%-norm.

#### STADJERSPAS

De Stadjerspas is een algemene reductiepas die door elke inwoner kan worden aangeschaft. De kortingen hebben betrekking op voorzieningen op het gebied van sport, educatie, vorming en recreatie. De normale prijs voor een Stadjerspas is f 80. Alleenstaanden met een netto maandinkomen tot f 1575 en meerpersoonshuishouden met een netto maandinkomen tot f 2250 kunnen de pas voor f 10 aanschaffen.<sup>17</sup> Zij krijgen dus f 70 subsidie.

#### BIJZONDERE BIJSTAND

Wie onontkoombare kosten moet maken die niet uit het beschikbare inkomen kunnen worden gedekt en waarvoor geen andere voorziening is kan een beroep doen op de bijzondere bijstand. Bij een inkomen tot de relevante bijstandsnorm kunnen de kosten geheel worden vergoed. Is het inkomen hoger dan wordt van de

---

<sup>14</sup> Voor details over kwijtschelding zie M.A. Allers en F.J. Sijtsma, *Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid*, Den Haag: VNG-uitgeverij, 1997, blz. 57-65.

<sup>15</sup> De gemiddelde woningwaarde in de gemeente Groningen bedroeg in 1997 f 121.00 (bron: CBS). We gaan ervan uit dat huishoudens met een laag inkomen iets goedkoper wonen.

<sup>16</sup> Gemeente Groningen, *Belastinggids 1999*.

<sup>17</sup> Zie *Doe mee(r) in de stad 1999*, beleidsnota gemeente Groningen, blz. 30.

eerste f 2400 extra op jaarbasis 5% als eigen bijdrage gerekend. Van het inkomen dat hierboven ligt wordt een kwart als eigen bijdrage gerekend.<sup>18</sup>

In 1996 werd gemiddeld f 1095 per ontvangend huishouden uitgekeerd.<sup>19</sup> Voor 1999 staat ruim f 11 mln op de begroting.<sup>20</sup> Per huishouden met een laag inkomen is dit f 550.

#### TEGEMOETKOMING OUDERBIJDRAGE SCHOOLFONDS

Ouders met schoolgaande kinderen kunnen een tegemoetkoming aanvragen voor de door hen te betalen bijdrage aan het schoolfonds. Bij een inkomen tot de bijstandsnorm geldt een bedrag van f 40 per kind op de basisschool en f 80 per kind in het voortgezet onderwijs.<sup>21</sup> Bij een hoger inkomen geldt dezelfde eigen bijdrage-regeling als bij de bijzondere bijstand.

#### ZESHONDERD GULDEN MAATREGEL

Huishoudens met kinderen die tenminste vier jaar achtereen een inkomen niet hoger dan het bruto minimumloon ontvingen komen in aanmerking voor een uitkering ineens van f 600. Dit is bedoeld voor de aanschaf van duurzame gebruiksgoederen.<sup>22</sup>

Omdat een dergelijke uitkering ten hoogste eens in de vier jaar mogelijk is, is deze regeling niet in de berekeningen opgenomen. In de tekst zal er wel op worden ingegaan.

#### SUBSIDIE KINDEROPVANG ALLEENSTAANDE OUDERS

Om de uitstroom te bevorderen kunnen alleenstaande bijstandsontvangers een jaar gratis gebruik maken van kinderopvang als zij een opleiding gaan doen of een baan aanvaarden. Na een jaar geldt een inkomenstoets, en vervalt het recht op gratis kinderopvang bij een inkomen boven 130% van het minimum. Voor het hier onderzochte inkomenstraject is deze subsidieregeling dus niet relevant voor de armoedeval.

De subsidie kinderopvang alleenstaande ouders geldt alleen voor personen die een bijstandsuitkering hebben (gehad). Ontvangers van andere uitkeringen komen niet in aanmerking, ook al zitten zij met hun inkomen op de bijstandsnorm. Wie niet in aanmerking komt voor deze regeling betaalt een inkomensafhankelijk tarief voor

---

<sup>18</sup> *Marge is regel*, Dienst SoZaWe gemeente Groningen, 1 januari 1999, blz. 13.3-13.4.

<sup>19</sup> Respectievelijk f 796 voor alleenstaanden, f 1191 voor eenoudergezinnen en f 1491 voor (echt)paren. Bron: Bureau Onderzoek SoZaWe.

<sup>20</sup> *Doe mee(r) in de stad 1999*, beleidsnota gemeente Groningen, bijlage 3.

<sup>21</sup> *Zie Doe mee(r) in de stad 1999*, beleidsnota gemeente Groningen, blz. 26.

<sup>22</sup> *Zie Doe mee(r) in de stad 1999*, beleidsnota gemeente Groningen, blz. 25 en *Marge is regel*, Dienst SoZaWe gemeente Groningen, 1 januari 1999, blz. 13.37.

kinderopvang. Het minimumtarief voor naschoolse opvang is f 44 per week (een kind, vijf dagen).<sup>23</sup> Dit betekent dat alleenstaande ouders er in sommige gevallen netto op achteruit kunnen gaan als zij gaan werken (zie bijlage).

#### WOONKOSTENTOESLAG

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

---

<sup>23</sup> Bij een inkomen tot f 2000 netto per maand. Bron: Stichting Kinderopvang Stad Groningen, *Ouderbijdragetabel per 1 januari 1999*.

## 4. Kwantificering armoedeval

### Zonder gemeentelijke regelingen

#### UITGANGSPUNTEN

Tabel 2 geeft een samenvatting van de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij het opstellen van de rekenvoorbeelden.

**Tabel 2** Uitgangspunten voor de rekenvoorbeelden

Huur	f 500
Nominale premie ZFW	f 31,95 (RZG)
wvo-heffing meerpersoonshuishouden	f 276
Ingezetenenheffing	f 65
Woningwaarde	f 100.000
OZB-tarief gebruiker	f 9,70
Subsidie Stadjerspas	f 70
Kinderen (waar van toepassing)	twee
Tegemoetkoming ouderbijdrage schoolfonds	Basisschool f 40, voortgezet onderwijs f 80
Kwijtscheldingsnormen	Gemeente en provincie 100%, waterschap 95%
Declarabele kosten bijzondere bijstand (waar van toepassing)	Alleenstaanden f 796, eenoudergezinnen f 1191 en (echt)paren f 1491.

#### WERK AANVAARDEN

Tabel 3 geeft voor verschillende huishoudensvormen een overzicht van de inkomensgevolgen van het accepteren van een baan vanuit een uitkerings situatie op minimumniveau. De invloed van gemeentelijke regelingen is hier nog niet meegenomen.

Een alleenstaande met een uitkering van 70% van de bijstandsnorm gaat er op jaarbasis f 5062 op vooruit door een voltijdsbaan tegen het minimumloon te accepteren. Dit is een verbetering van 29%. Voor een eenoudergezin met een uitkering van 90% van de bijstandsnorm hangt het af van de leeftijd van het jongste kind: is deze nog geen 12 dan geldt namelijk tariefgroep 5, met een hogere belastingvrije som. Gaan werken tegen het minimumloon levert in dit geval 21% meer nettoloon op. Alleenstaande ouders zonder kinderen onder de 12 zitten in tariefgroep 4, en kunnen er 11% op vooruitgaan door een baan op

**Tabel 3 Inkomensgevolgen van werkaanvaarding: zonder gemeentelijke regelingen**

	RIJKSREGELINGEN						RIJK, PROVINCIE EN WATERSCHAP					
	Netto inkomen	Toename Toename	Toename in %	Huursubsidie	Totaal Rijk	Toename Toename	Toename in %	Kwijtschelding wvo	Kwijtschelding Ingezetenen-heffing	Totaal inc provincie en waterschap	Toename Toename	Toename in %
<b>Alleenstaande</b>												
Bijstandsnorm	17715			1980	19695			92	0	19787		
Baan minimum	22777	5062	29	0	22777	3082	<b>16</b>	0	0	22777	2990	<b>15</b>
Baan 110% minimum	24393	6679	38	0	24393	4699	<b>24</b>	0	0	24393	4606	<b>23</b>
Baan 130% minimum	27626	9912	56	0	27626	7932	<b>40</b>	0	0	27626	7840	<b>40</b>
<b>Alleenstaande</b>												
Bijstandsnorm + premie	21315			0	21315			0	0	21315		
Baan minimum	22777	1462	7	0	22777	1462	<b>7</b>	0	0	22777	1462	<b>7</b>
Baan 110% minimum	24393	3079	14	0	24393	3079	<b>14</b>	0	0	24393	3079	<b>14</b>
Baan 130% minimum	27626	6312	30	0	27626	6312	<b>30</b>	0	0	27626	6312	<b>30</b>
<b>Paar zonder kinderen</b>												
Bijstandsnorm	25307			2028	27335			276	0	27611		
Baan minimum	25843	536	2	2028	27871	536	<b>2</b>	276	0	28147	536	<b>2</b>
Baan 110% minimum	27497	2191	9	1524	29021	1687	<b>6</b>	0	0	29021	1411	<b>5</b>
Baan 130% minimum	30731	5425	21	0	30731	3397	<b>12</b>	0	0	30731	3120	<b>11</b>
<b>Paar met kinderen</b>												
Bijstandsnorm	25307			2412	27719			276	0	27995		
Baan minimum	25843	536	2	2412	28255	536	<b>2</b>	276	0	28531	536	<b>2</b>
Baan 110% minimum	27497	2191	9	1908	29405	1687	<b>6</b>	0	0	29405	1411	<b>5</b>
Baan 130% minimum	30731	5425	21	0	30731	3013	<b>11</b>	0	0	30731	2736	<b>10</b>
<b>Eenoudergezin 2k, T4</b>												
Bijstandsnorm	22776			2364	25140			276	0	25416		
Baan minimum	25244	2468	11	2364	27608	2468	<b>10</b>	0	0	27608	2192	<b>9</b>
Baan 110% minimum	26877	4101	18	1860	28737	3597	<b>14</b>	0	0	28737	3321	<b>13</b>
Baan 130% minimum	30110	7334	32	0	30110	4970	<b>20</b>	0	0	30110	4694	<b>18</b>
<b>Eenoudergezin 2k, T5</b>												
Bijstandsnorm	22776			2364	25140			276	0	25416		
Baan minimum	27640	4864	21	2364	30004	4864	<b>19</b>	0	0	30004	4588	<b>18</b>
Baan 110% minimum	29295	6519	29	1860	31155	6015	<b>24</b>	0	0	31155	5739	<b>23</b>
Baan 130% minimum	32594	9818	43	0	32594	7454	<b>30</b>	0	0	32594	7178	<b>28</b>

Premie: f 3600 per jaar, wegens inkomsten uit parttime werk naast bijstandsuitkering

2k: twee kinderen

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

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



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

Sommige bijstandsontvangers ontvangen een premie wegens inkomsten uit parttime werk.<sup>24</sup> Tabel 3 geeft ook de situatie weer van een alleenstaande die het maximum-premiebedrag van f 3600 per jaar ontvangt. Door tegen het minimumloon te gaan werken neemt het netto inkomen met 7% toe. Voor bijstandsontvangers zonder premie was dit 29%.

#### INKOMENSAFHANKELIJKE REGELINGEN

Een hoger inkomen kan echter ten koste gaan van de ontvangen *huursubsidie*. De alleenstaande bijstandsontvanger uit de tabel gaat er na huursubsidie niet 29% op vooruit door tegen het minimumloon te gaan werken, maar slechts 16%. Een paar waarvan een van beiden een baan vindt tegen 130% van het minimumloon gaat er maar 11-12% op vooruit als rekening wordt gehouden met de lagere huursubsidie. De laatste kolommen van tabel 3 laten zien dat de *kwijtscheldingsregeling* van de provincie het nog minder aantrekkelijk maakt om te gaan werken. Bij inkomens boven het minimumloon vervalt snel het recht op kwijtschelding. De kwijtscheldingsnorm van Noorderzijlvest is zo laag dat geen van de huishoudens in de tabel voor kwijtschelding van de ingezetenenheffing in aanmerking komen. Deze kwijtscheldingsregeling draagt daardoor nauwelijks bij aan de armoedeval. Uitgaande van de veronderstelling dat er een netto inkomensverbetering van ten minste 10% voor nodig is om uitkeringsontvangers te bewegen een betaalde baan te accepteren (zie hoofdstuk 2) kunnen we concluderen dat (echt)paren in de bijstand stevig klem zitten in de armoedeval. Pas een baan die zo'n 30% boven het minimumloon betaalt levert netto 10% extra inkomen op. Voor alleenstaanden en eenoudergezinnen is de financiële prikkel om werk te aanvaarden duidelijk groter. Dit komt doordat zij een lagere bijstandsuitkering ontvangen, terwijl het minimumloon niet afhangt van de huishoudensomvang.

Voor alleenstaande bijstandsontvangers die een premie ontvangen wegens inkomsten uit parttime werk (f 3600) per jaar verergert de huursubsidie de armoedeval niet, omdat deze groep niet voor huursubsidie in aanmerking komt.

---

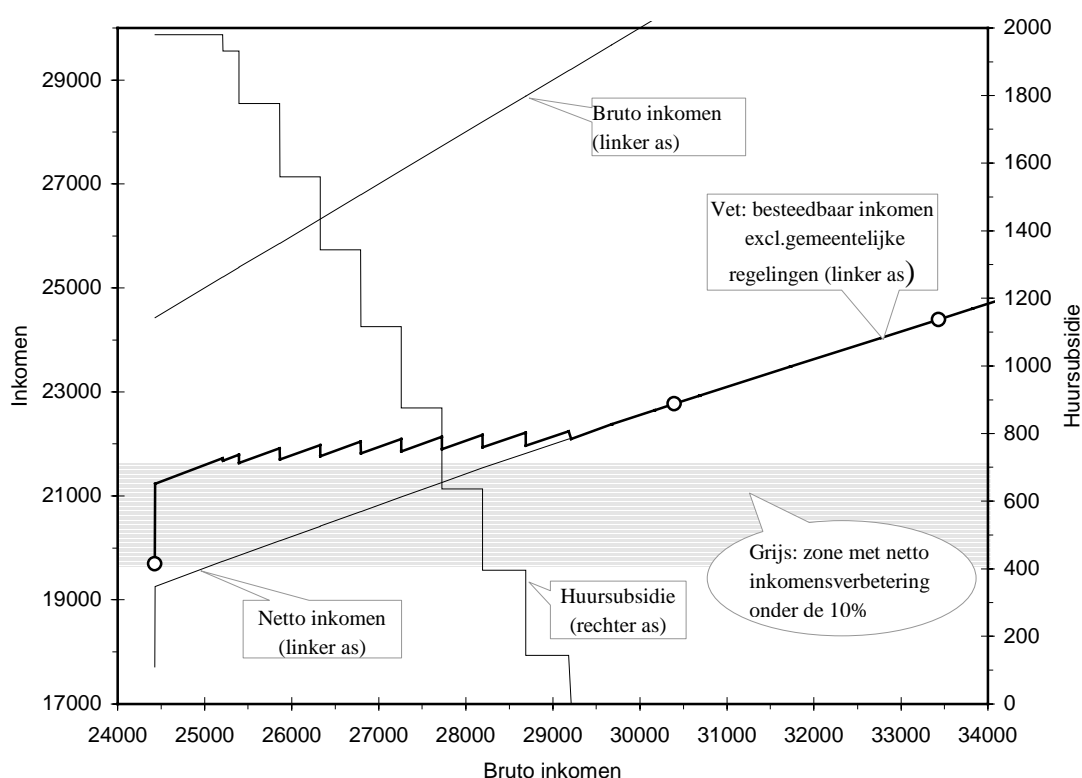
<sup>24</sup> Bijstandsontvangers die volledig arbeidsplichtig zijn en ten minste 2 jaar in de bijstand zitten kunnen een premie ontvangen van 25% van de inkomsten met een maximum van f 3600 per jaar.

#### UITWERKING VOOR EEN EENPERSOONSHUISHOUDEN

Om meer inzicht te krijgen in de armoedeval voor een éénpersoonshuishouden (de grootste groep, zie tabel 1) is een en ander in figuur 1 in beeld gebracht.

Bij een toenemend brutoloon neemt het netto inkomen geleidelijk toe, maar minder snel dan het bruto inkomen. Het verschil tussen beide lijnen geeft de wig weer. Het netto inkomen maakt een sprongetje bij het aanvaarden van een (deeltijd)baan tegen hetzelfde bruto inkomen, omdat looninkomen fiscaal iets vriendelijker wordt behandeld.

**Figuur 1** Verloop huursubsidie en besteedbaar inkomen bij verschillende bruto inkomensniveaus (alleenstaande met huur van f 500; bedragen op jaarbasis)



Bij een toenemend bruto inkomen blijft de *huursubsidie* aanvankelijk gelijk, om dan met sprongetjes te dalen. Dit is de trapvormige lijn in figuur 1 (schaal op rechter as). Het bruto minimumloon bij een voltijdsbaan bedraagt ruim f 30.000. De huursubsidie is bij dat inkomensniveau al geheel afgebouwd.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Bij een huur van f 500. Bij een huur van f 600 zou nog een klein bedrag aan huursubsidie worden ontvangen.

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

De vette lijn in de figuur geeft het netto inkomen plus de huursubsidie weer (schaal op linker as). Het linker cirkeltje op deze lijn geeft de situatie weer voor een alleenstaande bijstandsontvanger; om 10% in koopkracht te winnen moet deze uit het grijze gebied zien te 'ontsnappen'. Aanvaarden van een baan met hetzelfde brutoloon (deeltijd) levert iets meer inkomen op: de lijn gaat een stukje recht omhoog. Duidelijk is te zien dat het besteedbare inkomen vervolgens – afgezien van een zaagtandprofiel – nauwelijks toeneemt met het bruto loon, totdat de huursubsidie geheel is afgebouwd. Dit is het geval bij een inkomen dat nog onder het minimumloon ligt (het middelste cirkeltje). Daarna neemt het netto inkomen geleidelijk toe met het bruto inkomen. Het meest rechtse cirkeltje geeft de situatie weer bij 110% minimumloon. 130% van het minimumloon is niet ingetekend; dit punt ligt in het verlengde van de vette lijn bij een bruto loon van f 39.500.

### **Met gemeentelijke regelingen**

#### PER REGELING

Tabel 4 geeft een beeld van de invloed van gemeentelijke regelingen op de netto inkomensverbetering die behaald wordt met het accepteren van een betaalde baan. Alleenstaanden met of zonder kinderen raken hun recht op *kwijtschelding van OZB* kwijt zodra ze gaan werken. In ons rekenvoorbeeld kost ze dit een kleine tweehonderd gulden op jaarbasis. Paren houden recht op kwijtschelding als ze tegen het minimumloon gaan werken, maar bij een hoger inkomen komt hier al snel een eind aan. Iets soortgelijks geldt voor de subsidie op de aanschaf van een *Stadjerspas* (f 70).

De *bijzondere bijstand* is voor velen de meest aantrekkelijke gemeentelijke inkomensondersteunende regeling. In Groningen maakt de helft van de huishoudens met een laag inkomen van deze regeling gebruik.<sup>26</sup> Omdat het nogal verschil maakt of een huishouden wel of niet bijzondere bijstand ontvangt zijn twee varianten doorgerekend: één waarin per huishoudenstype het gemiddelde verstrekte bedrag aan bijzondere bijstand is gehanteerd (tabellen 4 en 5)<sup>27</sup> en één zonder bijzondere bijstand (tabel 6).

---

<sup>26</sup> In 1996 9943 huishoudens. Bron: Bureau Onderzoek SoZaWe.

<sup>27</sup> Respectievelijk f 796 voor alleenstaanden, f 1191 voor eenoudergezinnen en f 1491 voor (echt)paren (zie hoofdstuk 3). Deze bedragen gebruiken we hier als richtlijn voor de kosten waarvoor bijzondere bijstand wordt aangevraagd. In werkelijkheid zullen deze kosten gemiddeld wat hoger zijn, aangezien soms een eigen bijdrage wordt ingehouden. De armoedeval wordt hierdoor dus enigszins onderschat.

**Tabel 4 Inkomensgevolgen van werkaanvaarding: met gemeentelijke regelingen  
Variant 1: met bijzondere bijstand**

	Netto zonder Gemeente	Kwijtsche- ding OZB	Stad- jers pas	Bijzondere Bijstand	School- fonds	Totaal gemeente	Totaal generaal	Toename	Toename in %
<b>Alleenstaande</b>									
Bijstandsnorm	19787	194	70	796	0	1060	20847		
Baan minimum	22777	0	0	11	0	11	22787	1940	<b>9</b>
Baan 110% minimum	24393	0	0	0	0	0	24393	3546	<b>17</b>
Baan 130%minimum	27626	0	0	0	0	0	27626	6779	<b>33</b>
<b>Alleenstaande + premie</b>									
Bijstandsnorm + premie	21315	0	0	376	0	376	21691		
Baan minimum	22777	0	0	11	0	11	22787	1096	<b>5</b>
Baan 110% minimum	24393	0	0	0	0	0	24393	2702	<b>12</b>
Baan 130%minimum	27626	0	0	0	0	0	27626	5935	<b>27</b>
<b>Paar zonder kinderen</b>									
Bijstandsnorm	27611	194	70	1491	0	1755	29366		
Baan minimum	28147	194	70	1464	0	1728	29875	510	<b>2</b>
Baan 110% minimum	29021	0	0	1381	0	1381	30403	1037	<b>4</b>
Baan 130%minimum	30731	0	0	615	0	615	31346	1980	<b>7</b>
<b>Paar met kinderen</b>									
Bijstandsnorm	27995	194	70	1491	120	1875	29870		
Baan minimum	28531	194	70	1464	93	1821	30352	483	<b>2</b>
Baan 110% minimum	29405	0	0	1381	10	1392	30797	928	<b>3</b>
Baan 130%minimum	30731	0	0	615	0	615	31346	1476	<b>5</b>
<b>Eenoudergezin 2k T4</b>									
Bijstandsnorm	25416	194	70	1191	160	1615	27031		
Baan minimum	27608	0	70	1054	23	1147	28755	1724	<b>6</b>
Baan 110% minimum	28737	0	70	645	0	715	29452	2422	<b>9</b>
Baan 130%minimum	30110	0	0	0	0	0	30110	3079	<b>11</b>
<b>Eenoudergezin 2k T5</b>									
Bijstandsnorm	25416	194	70	1191	120	1575	26991		
Baan minimum	30004	0	0	455	0	455	30459	3468	<b>13</b>
Baan 110% minimum	31155	0	0	41	0	41	31196	4205	<b>16</b>
Baan 130%minimum	32594	0	0	0	0	0	32594	5603	<b>21</b>

Premie: f 3600 per jaar, wegens inkomsten uit parttime werk naast bijstandsuitkering

2k: twee kinderen

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

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

Uitgaande van gemiddelde bedragen verliezen alleenstaanden die gaan werken nagenoeg geheel hun recht op bijzondere bijstand, zelfs als ze het minimumloon gaan verdienen (tabel 4). Alleenstaande ouders kunnen in dat geval nog wel van de bijzondere bijstand gebruik maken, maar moeten een eigen bijdrage betalen. Verdienen ze 30% meer dan het minimumloon, dan is hun recht doorgaans geheel vervallen. Paren zijn naar verhouding beter af: bij een loon van 110% van het minimum is hun eigen bijdrage nog zeer beperkt. Verdienen zij 30% meer dan het minimumloon, dan resteert – na aftrek van een eigen bijdrage – nog een aanzienlijk bedrag aan bijzondere bijstand.

Alleenstaande ouders die gaan werken verliezen meteen (grotendeels) hun recht op een *tegemoetkoming in de ouderbijdrage voor het schoolfonds*. Bij (echt)paren wordt deze bijdrage lager doordat hen een eigen bijdrage in rekening wordt gebracht.

#### PER HUISHOUDENSTYPE

De *alleenstaande* uit ons rekenvoorbeeld verliest door tegen het minimumloon te gaan werken nagenoeg al zijn aanspraken op gemeentelijke inkomensondersteuning. Dit is aanschouwelijk gemaakt in figuur 2. Uitgangspunt is nu niet het meest linkse cirkeltje, zoals in figuur 1, maar het kruisje daarboven. Dit geeft de koopkracht aan met gemeentelijke regelingen. We gaan er van uit dat er bijzondere bijstand wordt ontvangen. Gaan werken tegen het minimumloon levert netto nu niet 16 procent meer op, zoals zonder gemeentelijke regelingen, maar slechts 9% extra. In de figuur komen we dan terecht bij het middelste kruisje. Dit ligt nog binnen de 'grijze zone'.

Van het extra netto inkomen van f 5062 per jaar wordt 39% afgeroomd door het verminderde recht op huursubsidie, 2% doordat het recht op kwijtschelding van de verontreinigingsheffing vervalt, en 21% door het verlies van gemeentelijke inkomensondersteuning (tabel 5). Slechts 38% van de f 5062 resteert als netto inkomensverbetering: f 1940. Dit is 9% hoger dan de uitkering. Werken tegen 110% van het minimumloon (meest rechtse kruisje) levert uiteindelijk 17% meer op, en werken tegen 130% van het minimumloon 33% (niet in figuur). Voor alleenstaanden die geen bijzondere bijstand ontvangen loont werken meer. Een baan op minimumloonniveau brengt netto 14% meer in het laatje; een baan tegen 110% van het minimumloon 22% en een baan tegen 130% van het minimum 38%. (tabel 6).

**Tabel 5 Waar blijft de netto inkomensverbetering na aanvaarding van een baan?  
Variant 1: met bijzondere bijstand**

	Extra netto inkomen	% AFGEROOMD DOOR:			RESTEERT:	
		Huur- subsidie	Provincie en waterschap	Gemeente	%	Gld
<b>Alleenstaande</b>						
Bijstandsnorm						
Baan minimum	5062	39	2	21	38	1940
Baan 110% minimum	6679	30	1	16	53	3546
Baan 130%minimum	9912	20	1	11	68	6779
<b>Alleenstaande Bijstandsnorm + premie</b>						
Baan minimum	1462	0	0	25	75	1096
Baan 110% minimum	3079	0	0	12	88	2702
Baan 130%minimum	6312	0	0	6	94	5935
<b>Paar zonder kinderen</b>						
Bijstandsnorm						
Baan minimum	536	0	0	5	95	510
Baan 110% minimum	2191	23	13	17	47	1037
Baan 130%minimum	5425	37	5	21	37	1980
<b>Paar met kinderen</b>						
Bijstandsnorm						
Baan minimum	536	0	0	10	90	483
Baan 110% minimum	2191	23	13	22	42	928
Baan 130%minimum	5425	44	5	23	27	1476
<b>Eenoudergezin 2k T4</b>						
Bijstandsnorm						
Baan minimum	2468	0	11	19	70	1724
Baan 110% minimum	4101	12	7	22	59	2422
Baan 130%minimum	7334	32	4	22	42	3079
<b>Eenoudergezin 2k T5</b>						
Bijstandsnorm						
Baan minimum	4864	0	6	23	71	3468
Baan 110% minimum	6519	8	4	24	65	4205
Baan 130%minimum	9818	24	3	16	57	5603

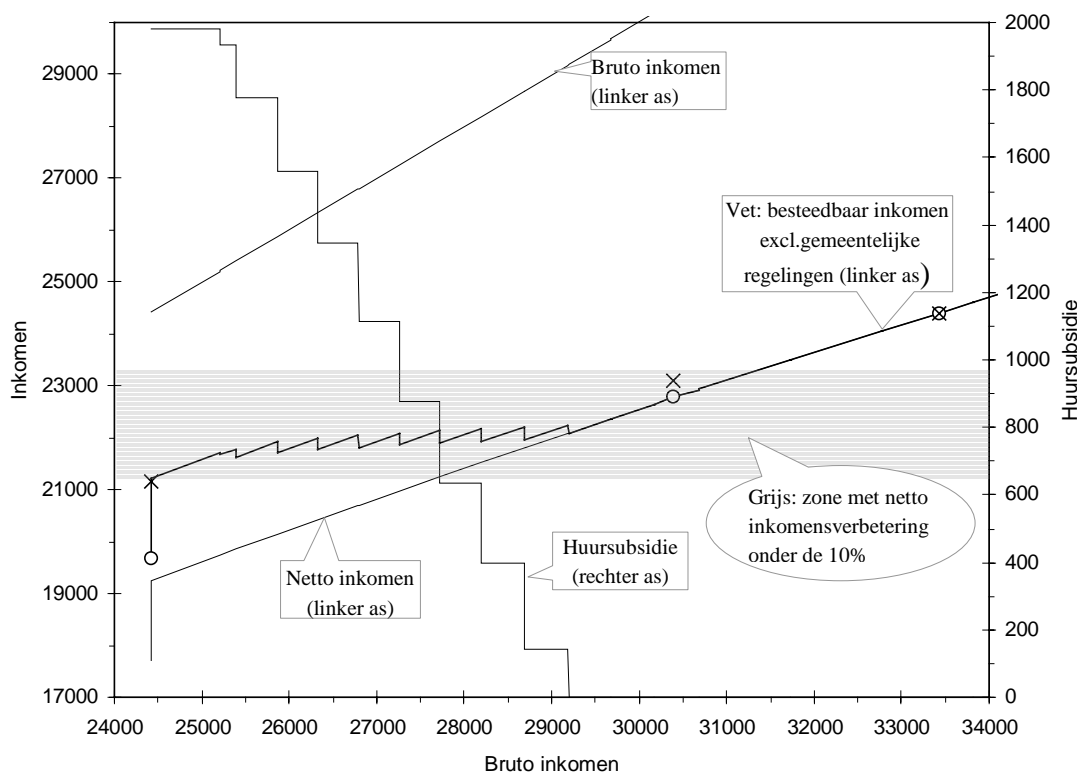
Premie: f 3600 per jaar, wegens parttime inkomsten naast bijstand

2k: twee kinderen

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

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

**Figuur 2 Koopkrachtverbetering door aanvaarden baan: met gemeentelijke regelingen**



Voor *alleenstaande ouders zonder kinderen onder de 12* (tariefgroep 4) is het perspectief minder aantrekkelijk. Voor wie bijzondere bijstand ontvangt levert een baan tegen minimumloon 6% meer koopkracht op. Zoals tabel 5 laat zien gaat van de netto inkomensstijging van f 2468 11% naar de provincie (recht op kwijtschelding verontreinigingsheffing vervalt) en 19% naar de gemeente (geen kwijtschelding OZB meer, nauwelijks tegemoetkoming in de ouderbijdrage voor het schoolfonds, eigen bijdrage voor bijzondere bijstand). Een baan met een inkomen van 10% boven het minimumloon betekent een koopkrachtverbetering van 9% (22% van de inkomensstijging wordt afgeroomd door de gemeente) en een baan tegen 130% van het minimum een verbetering van 11% (22% is door de gemeente afgeroomd). Zonder bijzondere bijstand loont werken meer: respectievelijk 7, 11 en 17% bij een baan tegen 100, 110 en 130% van het minimumloon (tabel 6).

Voor *alleenstaande ouders met kinderen onder de 12* (tariefgroep 5) loont werken veel meer. Een baan tegen 100, 110 respectievelijk 130% van het minimumloon levert uiteindelijk een koopkrachtverbetering op van 13, 16 en 21%. Zonder bijzondere bijstand is de koopkrachtverbetering zelfs 16, 21 respectievelijk 26%.

*Paren* in de bijstand hadden zonder gemeentelijke regelingen al de kleinste prikkel om te gaan werken. Dat wordt nog erger als de gemeente wel in de analyse wordt betrokken. Zelfs werken tegen een loon dat 30% boven het minimum ligt levert uiteindelijk maar 5% (met kinderen; met bijzondere bijstand) tot 10% (zonder kinderen; geen bijzondere bijstand) meer op. Bij een baan op minimumniveau is dit een kleine 2%. De grootste 'boosdoener' is ook hier de huursubsidie, maar ook de gemeentelijke regelingen ontmoedigen het nemen van enig initiatief.

Uitgaande van de in hoofdstuk 2 geopperde veronderstelling dat er een financiële prikkel in de vorm van een netto-koopkrachtverbetering van ten minste 10% nodig is om de stap van uitkering naar werk te zetten, zitten (echt)paren muurvast in de armoedeval. Zelfs van een loon van 30% boven het minimumloon blijft netto alleen onder bepaalde omstandigheden (geen kinderen, geen bijzondere bijstand) 10% extra koopkracht over. Alleenstaanden kunnen wel aan de uitkering ontsnappen als ze een baan vinden die iets boven het (voltijds) minimumloon betaalt. Voor alleenstaande ouders met kinderen onder de 12 loont werken al bij het minimumloon; met oudere kinderen vanaf een loon van zo'n 10% boven het minimum.

Voor huishoudens die bijna vier jaar op het minimum zitten speelt hiernaast een rol dat zij door hun inkomen te verhogen tot boven het minimumloon geen aanspraak kunnen maken op de 600-gulden maatregel. Paren die onder deze omstandigheden voor iets boven het minimumloon gaan werken kunnen er hierdoor het eerste jaar in koopkracht op achteruit gaan!

#### ARMOEDEVAL VOOR WERKENDEN

Bijstandsontvangers die wegens inkomsten uit parttime werk een premie ontvangen (f 3600 per jaar) komen niet in aanmerking voor kwijtschelding van OZB of een goedkope Stadspas, maar nog wel voor bijzondere bijstand.

Ontvangen zij inderdaad bijzondere bijstand, dan levert een fulltime baan op minimumloonniveau een koopkrachtverbetering op van 5% (zonder bijzondere bijstand 7%). Een baan die 10 of 30% beter betaalt dan het minimumloon levert een inkomensverbetering op van 12 respectievelijk 27% (zonder bijzondere bijstand 14 en 30%).

In tabellen 4 en 6 is ook te zien dat een loonstijging voor hen die al een (fulltime) baan hebben netto niet heel veel zoden aan de dijk zet. Een bijzondere bijstand-ontvangende alleenstaande ouder (T4) met een minimumloon die promotie maakt en bruto 10% meer gaat verdienen houdt uiteindelijk zo'n f 700 per jaar extra over. Krijgt hij vervolgens opslag tot 130% van het minimumloon dan komt daar nog f 660 bij.



**Tabel 6 Inkomensgevolgen van werkaanvaarding: met gemeentelijke regelingen.  
 Variant 2: zonder bijzondere bijstand**

	Totaal gemeente	Totaal generaal	Toename	<i>Toename in %</i>	Extra netto inkomen	% AFGEROOMD DOOR:			RESTEERT:	
						Huur- subsidie	Provincie waterschap	Gemeente	%	Gld
<b>Alleenstaande</b>										
Bijstandsnorm	264	20051								
Baan minimum	0	22777	2726	<b>14</b>	5062	39	2	5	54	2726
Baan 110% minimum	0	24393	4342	<b>22</b>	6679	30	1	4	65	4342
Baan 130% minimum	0	27626	7576	<b>38</b>	9912	20	1	3	76	7576
<b>Alleenstaande Bijstandsnorm + premie</b>										
Bijstandsnorm + premie	0	21315								
Baan minimum	0	22777	1462	<b>7</b>	1462	0	0	0	100	1462
Baan 110% minimum	0	24393	3079	<b>14</b>	3079	0	0	0	100	3079
Baan 130% minimum	0	27626	6312	<b>30</b>	6312	0	0	0	100	6312
<b>Paar zonder kinderen</b>										
Bijstandsnorm	264	27875								
Baan minimum	264	28411	536	<b>2</b>	536	0	0	0	100	536
Baan 110% minimum	0	29021	1147	<b>4</b>	2191	23	13	12	52	1147
Baan 130% minimum	0	30731	2856	<b>10</b>	5425	37	5	5	53	2856
<b>Paar met kinderen</b>										
Bijstandsnorm	384	28379								
Baan minimum	357	28888	510	<b>2</b>	536	0	0	5	95	510
Baan 110% minimum	10	29416	1037	<b>4</b>	2191	23	13	17	47	1037
Baan 130% minimum	0	30731	2352	<b>8</b>	5425	44	5	7	43	2352
<b>Eenoudergezin 2k T4</b>										
Bijstandsnorm	424	25840								
Baan minimum	93	27701	1861	<b>7</b>	2468	0	11	13	75	1861
Baan 110% minimum	70	28807	2967	<b>11</b>	4101	12	7	9	72	2967
Baan 130% minimum	0	30110	4270	<b>17</b>	7334	32	4	6	58	4270
<b>Eenoudergezin 2k T5</b>										
Bijstandsnorm	384	25800								
Baan minimum	0	30004	4204	<b>16</b>	4864	0	6	8	86	4204
Baan 110% minimum	0	31155	5355	<b>21</b>	6519	8	4	6	82	5355
Baan 130% minimum	0	32594	6794	<b>26</b>	9818	24	3	4	69	6794

Premie: f 3600 per jaar, wegens inkomsten uit parttime werk naast bijstandsuitkering

2k: twee kinderen

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

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

## 5. Gevolgen herziening belastingstelsel

### Algemeen

In het Regeerakkoord is afgesproken dat het belastingstelsel in het jaar 2001 zal worden herzien.<sup>28</sup> Vermindering van de armoedeval-problematiek is een van de doelstellingen hierbij. De belastingplannen bouwen voort op de nota *Belastingen in de 21e eeuw* uit 1997.<sup>29</sup>

Hoe het nieuwe stelsel er precies uit gaat zien is nog niet bekend. In het Regeerakkoord staat twee veranderingen die relevant zijn voor de armoedeval.

### Heffingskorting voor werkenden

De belastingvrije som zal worden afgeschaft. Doordat de huidige voetoverheveling daarmee verdwijnt zal het voor niet-werkende partners van werkenden financieel meer lonen om ook te gaan werken. Nu is het zo dat de belastingvrije som van de niet-werkende aan de werkende partner kan worden overgedragen, zodat het niet altijd loont om er een klein (deeltijd)baantje bij te nemen. Hierdoor kunnen paren hun inkomenssituatie gemakkelijker verbeteren. Om arbeid aantrekkelijker te maken komt er een heffingskorting voor werkenden. Het gaat om een korting van f 1500 op de belastingaanslag van werkende personen.<sup>30</sup> Hier staat tegenover dat het arbeidskostenforfait wordt verlaagd van 12% naar 4% met een maximum van f 1236. Het gevolg is dat de stap van bijstand naar een baan tegen het minimumloon jaarlijks f 800 meer gaat opleveren. Laagbetaalden gaan er op vooruit doordat de huidige belastingvrije som meer waard is naarmate men in een hoger belastingtarief valt, terwijl een heffingskorting voor alle werkenden evenveel oplevert. Of f 800 voldoende is om de armoedeval-problematiek te verminderen is overigens de vraag (zie tabel 4 of figuur 2).

---

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

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

<sup>30</sup> S. van Wijnbergen, 'Fiscaliteit, onderwijs en inactiviteit', in: H.P. Huizinga (red.), *Belastingherziening in het fin de siècle*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Lemma, Utrecht, 1998, blz. 53.

### **Verlaging van de tarieven**

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

Ook hier is de precieze invulling nog ongewis. Vermoedelijk zal de eerste schijf – ongeveer tot het niveau van het sociaal minimum – een tarief kennen van 31–33%. Het tarief voor de tweede schijf wordt dan 35–37%.<sup>31</sup> Het tarief voor de eerste schijf (tot f 15.000) bedraagt nu (1999) 35,75%, dat voor de tweede schijf (tot f 33.175) 37,05%.

### **Samenloop met andere regelingen**

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

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

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

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

---

<sup>31</sup> Tweede Kamer, *Kabinetsformatie 1998*, vergaderjaar 1997-1998, nr. 26024 (10), bijlage 1, blz. 96.

## 6. Gevolgen invoering nieuwe gemeentelijke regelingen

### Algemeen

De gevolgen van een additionele inkomensondersteunende regeling voor de armoedeval-problematiek zijn in hun algemeenheid niet te voorspellen. Alles hangt af van de precieze vormgeving. Een nieuw inkomensafhankelijk beleidsinstrument dat los staat van andere regelingen zal de armoedeval in veel gevallen verergeren. Het is echter ook mogelijk de mate van inkomensafhankelijkheid van een bestaande regeling te verminderen, en zo de armoedeval te verkleinen. Dit is het geval bij het woonlastenfonds uit Utrecht. Door de effecten van een mogelijke nieuwe regeling in te tekenen in figuur 2 kan worden gezien wat het gevolg is voor de armoedeval-problematiek.

### Effecten woonlastenfonds

Als voorbeeld dient het woonlastenfonds van de gemeente Utrecht.<sup>32</sup> Om in aanmerking te komen moet men huursubsidie of woonkostentoeslag ontvangen en een (reken)inkomen hebben van ten hoogste f 24.500 (eenpersoonshuishoudens) of f 33.500 (meerpersoonshuishoudens).<sup>33</sup> De uitkering uit het woonlastenfonds is een aanvulling op de huursubsidie of de woonkostentoeslag, die gelijk is aan de netto huur (na aftrek van huursubsidie of woonkostentoeslag) voor zover die een zogeheten huurquotum te boven gaat. Wie in aanmerking komt voor het woonlastenfonds betaalt dus alleen het huurquotum. Voor alleenstaanden bedraagt het huurquotum f 339 per maand, voor meerpersoonshuishoudens 17% van het jaarinkomen, met een minimum van f 436.

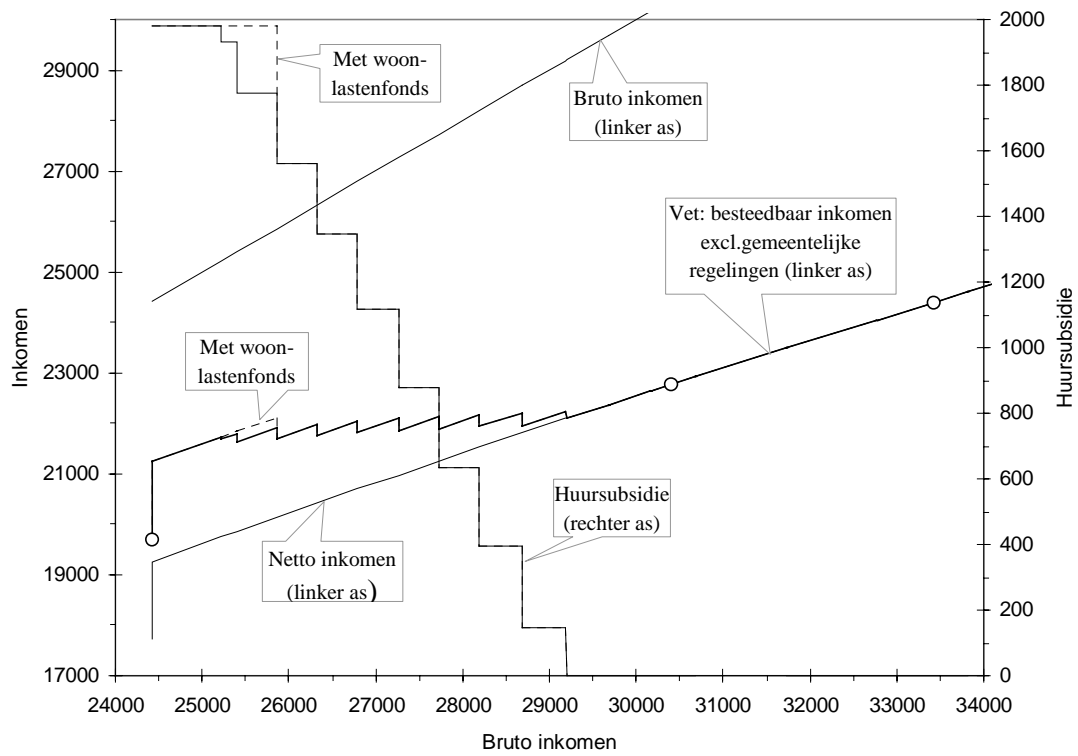
Om een indruk te geven van de gevolgen voor de armoedeval zijn in figuur 3 (gebaseerd op figuur 1) voor eenpersoonshuishoudens de effecten op de koopkracht weergegeven. Het verschil met de situatie zonder woonlastenfonds is dat de terugval van de huursubsidie aanvankelijk wordt gecompenseerd, zodat het besteedbaar inkomen bij een wat langer bruto-traject blijft stijgen. Door het woonlastenfonds is de huursubsidie plus woonlastenfondsuitkering constant tot een (belastbaar) inkomen van f 24.500 (bruto f 25.900). Dit is de stippellijn in de figuur. Daarna komen eenpersoonshuishoudens niet meer voor het woonlastenfonds in aanmerking, en resteert alleen de huursubsidie. In het inkomenstraject waarin een huishouden voor het woonlastenfonds in aanmerking komt heeft een inkomensstijging dus geen gevolgen voor de woonlasten: de huursubsidie plus woonlastenfonds samen verandert niet. In dit traject vermindert

<sup>32</sup> Zie Richtlijnen Bijzondere Bijstand Utrecht 1998-1999 (RBBU 1998-1999).

<sup>33</sup> Voor ouderen gelden afwijkende bedragen. Omdat deze groep in het kader van de armoedevalproblematiek niet relevant is gaan we daar niet verder op in.

dus de armoedeval-problematiek. Zodra het inkomen zo hoog is dat het woonlastenfonds niet meer uitkeert treedt de armoedeval weer in werking.

**Figuur 3 Huursubsidie, woonlastenfonds en besteedbaar inkomen bij verschillende inkomensniveaus (alleenstaande met huur van f 500)**



## 7. Conclusies en aanbevelingen

### CONCLUSIES

Uit dit rapport blijkt dat de armoedeval een reëel probleem is. Als wordt verondersteld dat een netto koopkrachtverbetering van ten minste 10% noodzakelijk is om de stap van minimumuitkering naar werk financieel lonend te maken, zitten binnen de onderzochte groep huishoudens alleen eenoudergezinnen met kinderen onder de 12 en eenpersoonshuishoudens die geen bijzondere bijstand ontvangen *niet* in de armoedeval. Op basis van enkele reële uitgangspunten kan worden berekend dat het aanvaarden van een baan tegen het minimumloon in andere gevallen niet uit kan. Voor alleenstaanden zonder kinderen onder de 12 is al gauw een salaris van 110% van het minimumloon nodig om werkaanvaarding lonend te maken. Voor (echt)paren is zelfs een baan met een loon van 30% boven het minimum nauwelijks aantrekkelijk.

Hoewel de huursubsidie de grootste 'boosdoener' is, spelen ook gemeentelijke regelingen een significante rol. Niet zelden wordt 20% van de netto inkomensverbetering als gevolg van werkaanvaarding teniet gedaan door verlies van gemeentelijke voorzieningen. Wegens het grote financiële belang speelt vooral de bijzondere bijstand hierin een belangrijke rol. Ook het recht op kwijtschelding van OZB, subsidie op de Stadspas en de tegemoetkoming in de bijdrage voor het schoolfonds vervalt snel bij een inkomensverbetering, maar bij deze regelingen gaat het doorgaans om kleinere bedragen.

### BELEID OP MIDDELLANGE TERMIJN

Eventuele pogingen in deze situatie verbetering te brengen leiden onvermijdelijk tot het dilemma tussen het gericht helpen van die groepen die er het meest behoefte aan hebben, of het breder spreiden van de beschikbare financiële middelen. Voor zover de rijksregelgeving dit toelaat<sup>34</sup> kan het recht op gemeentelijke voorzieningen bij inkomensverbetering meer geleidelijk worden afgebouwd, zodat de armoedeval-problematiek vermindert. Een voorbeeld hiervan is het in Utrecht bestaande woonlastenfonds, dat de afbouw van de huursubsidie verschuift naar een (iets) hoger inkomensniveau. Bij een gelijkblijvend budget voor het armoedebeleid zal dit echter ten koste gaan van de financiële positie van hen die in de uitkerings situatie blijven steken. De gemeente staat hier voor een principiële keus: kiezen we voor het financieel dragelijk maken van de huidige situatie van uitkeringsontvangers, of mikken we op het stimuleren van de uitstroom door de armoedeval te verkleinen.

---

<sup>34</sup> Dit sluit de kwijtscheldingsregeling uit. Oprekking van de 100%-norm is vooralsnog niet aan de orde.

#### AANBEVELINGEN VOOR DE KORTE TERMIJN

Om verergering van de problematiek te voorkomen verdient het aanbeveling om eventuele nieuwe inkomensafhankelijke regelingen vooraf te toetsen op hun uitwerking op de armoedeval. Hetzelfde geldt voor aanpassing van bestaande voorzieningen. Dit kan vrij eenvoudig door de effecten in te tekenen in figuur 1 of 2, zoals in hoofdstuk 6 is gedaan voor het Utrechtse woonlastenfonds. *Invoering van nieuwe regelingen die de armoedeval versterken zou alleen moeten plaatsvinden als daar voldoende grote voordelen tegenover staan.*

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

## Bijlage Armoedeval bij kosten voor kinderopvang

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

Een alleenstaande ouder zonder kinderen onder de 12 zal bij werkaanvaarding niet altijd naschoolse opvang nodig hebben. Mocht dit toch nodig zijn (bijvoorbeeld voor één kind) dan is te berekenen hoeveel gaan werken financieel oplevert. Het tarief voor naschoolse opvang is inkomensafhankelijk. Men betaalt ten minste f 44 per week (één kind, vijf dagen per week). Tabel 7 laat zien dat het in deze situatie geld kost om tegen het minimumloon of een 10% hoger loon te gaan werken. Ook een baan die 30% boven het minimumloon betaalt levert geen koopkrachtverbetering op.

**Tabel 7 Inkomensgevolgen van werkaanvaarding**  
**Variant met naschoolse opvang voor 1 kind van alleenstaande ouder**

	Netto zonder gemeente	Kwijtschelding OZB	Stadspas	Bijzondere Bijstand	Schoolfonds	Naschoolse Opvang	Total gemeente	Toename	Total generaal	Toename	Toename in %
<b>Eenoudergezin 2k T4</b>											
Bijstandsnorm	25416	194	70	550	120	-528	406		25822		
Baan minimum	27608	0	70	413	0	-3060	-2577	-2983	25031	-791	<b>-3.1</b>
Baan 110% minimum	28737	0	70	5	0	-3288	-3213	-3619	25524	-298	<b>-1.2</b>
Baan 130%minimum	30110	0	0	0	0	-4200	-4200	-4606	25910	88	<b>0.3</b>
<b>Eenoudergezin 2k T5</b>											
Bijstandsnorm	25416	194	70	550	120	-528	406		25822		
Baan minimum	30004	0	0	0	0	-3060	-3060	-3466	26944	1122	<b>4.3</b>
Baan 110% minimum	31155	0	0	0	0	-3288	-3288	-3694	27867	2045	<b>7.9</b>
Baan 130%minimum	32594	0	0	0	0	-4200	-4200	-4606	28394	2572	<b>10.0</b>

Ook het tweede eenoudergezin uit ons voorbeeld heeft twee kinderen: één op de basisschool (jonger dan 12) en één op het voortgezet onderwijs. Als we er van uitgaan dat alleen het jongste kind bij werkaanvaarding naschoolse opvang nodig zal hebben, dan kost gaan werken weliswaar geen geld, maar is een koopkrachtverbetering van 10% pas te bereiken met een baan die 30% boven het minimumloon betaalt.

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



### **Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:**

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

Bovenstaande rapporten kunnen worden besteld door overmaking van f30 per exemplaar op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.

### **Andere COELO-uitgave:**

*Atlas van de lokale lasten*. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

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

Gemnet: [web.coelo.gemnet.nl](http://web.coelo.gemnet.nl)

Internet: [www.eco.rug.nl/coelo](http://www.eco.rug.nl/coelo)