

De anatomie van de armoedeval

De armoedeval vormt nog steeds een ernstig probleem. Enkele vaak genoemde oplossingen bieden in het beste geval geen soelaas, terwijl zij in het slechtste geval veel geld kosten en het probleem zelfs nog verergeren. Een gemakkelijke oplossing bestaat niet: het is tijd om keuzen te maken.

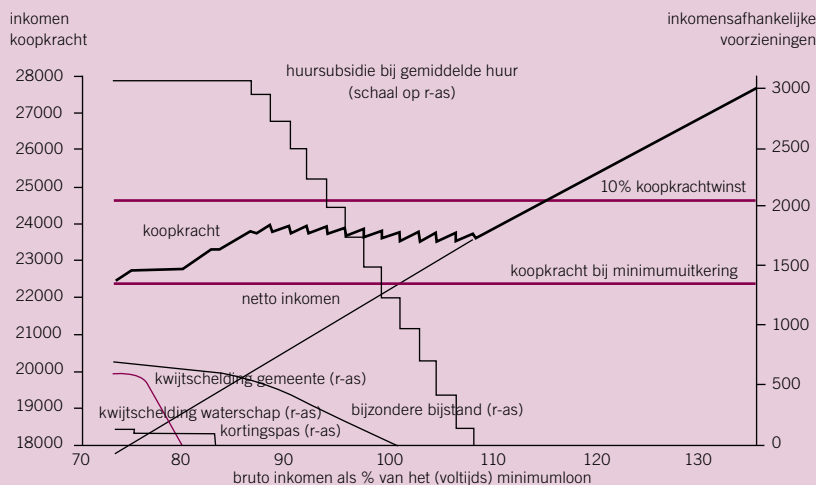
Uitkeringsontvangers die aan het werk gaan zien hun inkomen doorgaans stijgen. Dit kan tot gevolg hebben dat zij niet meer (of nog slechts in beperkte mate) in aanmerking komen voor inkomensondersteunende voorzieningen als huursubsidie of bijzondere bijstand. Dit maakt de keus voor werk minder aantrekkelijk. Ook veel (parttime) werkenden met een laag inkomen worden door het dreigende verlies van inkomensafhankelijke voorzieningen ontmoedigd hun inkomenspositie te

verbeteren. Dit probleem staat bekend als de armoedeval.

De armoedeval staat al geruime tijd in de belangstelling. In 1997 rapporteerde de interdepartementale *commissie Derksen* dat de nadelen van inkomensafhankelijke regelingen de voordelen overtreffen, en dat meer nadruk op generiek beleid gewenst is¹. Tot nog toe is echter niet erg veel gebeurd. In het Regeerakkoord van het tweede Paarse kabinet is wel afgesproken de armoedeval aan te pakken. De geplande herziening van het belastingstelsel in het jaar 2001 vergroot het verschil tussen netto loon en uitkering. Verder is het wachten op aanbevelingen van de interdepartementale *Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen*, die eind deze maand worden verwacht. Verschillende politici hebben hierop de laatste weken al een voorschot genomen door te pleiten voor

figuur 1

De armoedeval voor alleenstaanden. De diagonale lijn geeft de stijging van het netto-inkomen. De aflopende lijnen geven aan hoe de inkomensafhankelijke voorzieningen afnemen bij een toename van het inkomen. De getande lijn geeft de koopkracht die resulteert uit deze tegengestelde bewegingen.



M.A. ALLERS

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen. Met dank aan Flip de Kam, Cees Sterks en Sandra Schrantee voor waardevol commentaar. Op 20 maart organiseert de gemeente Leeuwarden een symposium over de armoedeval.

algehele afschaffing van inkomensafhankelijke regelingen (Kamp, VVD) of het vervangen van inkomensafhankelijke regelingen door generieke koopkrachtmaatregelen (minister De Vries van SZW).

Hoewel het onderwerp niet nieuw meer is, ontbrak tot nu toe een volledige en actuele kwantificering van de armoedeval-problematiek². Pas als de cumulatie van de diverse regelingen helder in beeld is gebracht kunnen de gevolgen van nieuw beleid worden ingeschat. Daartoe dient dit artikel³. Het maakt duidelijk hoe ernstig de armoedeval is, welke regelingen de grootste rol spelen, en wat er gebeurt wanneer wordt gesleuteld aan de voorwaarden van de bestaande regelingen.

Alleenstaanden

Figuur 1 illustreert de armoedeval voor een alleenstaande⁴ met een minimumuitkering. De lijnen in deze figuur geven voor verschillende bruto loonniveaus aan hoe hoog het corresponderende nettoloon is, en op welke inkomensafhankelijke uitkeringen recht bestaat. De dikke zwarte lijn geeft voor verschillende brutoloonniveaus de totale koopkracht weer: netto inkomen plus huursubsidie, bijzondere bijstand, kwijschelding van lokale lasten en gemeentelijke subsidie op een kortingspas.

De figuur 1 begint bij een brutoloon van 73 procent van het wettelijk minimumloon, wat netto overeenkomt met de bijstandsnorm voor alleenstaanden. Dit is het uitgangspunt voor een uitkeringsontvanger met een minimuminkomen. 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 tien procent hogere koopkracht. We gaan er van uit dat een baan die minder dan tien procent 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 evenaren⁵. Zou een alleenstaande met een minimumuitkering gaan werken tegen 73 procent van het minimumloon (dus in deeltijd), dan blijft

de koopkracht even hoog als in de uitkeringssituatie. Bij een hoger bruto loon neemt het netto loon toe, maar verdwijnt al snel het recht op kwijschelding van lokale lasten (tussen 75 procent en 79 procent van het minimumloon), zodat de koopkrachttoename beperkt blijft. Ook het recht op bijzondere bijstand vermindert. Vanaf een loon van 85 procent van het minimum begint de huursubsidie trapsgewijs te dalen. Elke inkomensverbetering wordt hierdoor teniet gedaan, totdat (bij een loon van 105 procent van het minimum) het recht op huursubsidie is verdwenen. Het is in dit traject dus niet financieel interessant om meer uren te gaan werken: de koopkracht zou dan zelfs kunnen afnemen! Pas vanaf een inkomen van 105 procent van het minimumloon leidt een inkomenstoename tot een duidelijk hogere koopkracht. Het recht op inkomensafhankelijke voorzieningen is immers geheel afgebouwd. Bij een loon van 111 procent van het minimum is de koopkracht tien procent hoger dan in de uitkeringssituatie.

Uit figuur 1 blijkt duidelijk dat de huursubsidie een doorslaggevende rol speelt. De hoogte hiervan is afhankelijk van de huur. In de figuur is van een gemiddelde huur uitgegaan. Tabel 1 laat bij twee andere huurniveaus zien bij welk bruto loon tien procent koopkrachtwinst wordt gerealiseerd. Bij een lage huur is de huursubsidie lager en de armoedeval kleiner⁶. In plaats van een inkomen van 111 procent van het minimumloon is voor een alleenstaande nu een inkomen van 103 procent van het minimum al voldoende voor een koopkrachttoename van tien procent. Bij een hoge huur geldt het omgekeerde, en is een loon van 120 procent van het minimumloon nodig voor tien procent koopkrachtwinst.

Paren

De armoedeval voor paren zonder kinderen kan op soortgelijke wijze worden geschetst. Het grote verschil met alleenstaanden is de geringere afstand tussen uitkering en netto minimumloon (de bijstandsnorm voor alleenstaanden bedraagt 70 procent van het netto minimumloon, die voor paren 100 procent). Gaan werken vanuit een minimumuitkering tegen 97 procent van het minimumloon (dus in deeltijd) levert een netto loon op dat even hoog is als de uitkering. Bij een hoger bruto loon vermindert al snel het recht op kwijschelding (vanaf 102 procent van het minimum) en huursubsidie (vanaf 104 procent van het minimum). De koopkracht blijft vanaf dit laatste punt tot een loonniveau

tabel 1

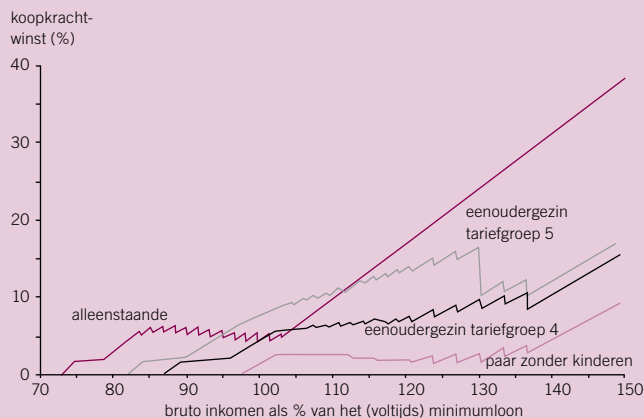
Bruto loon waarbij de koopkrachtwinst ten opzichte van een minimumuitkering tien procent bedraagt, bij verschillende huurniveaus (in procenten van het minimumloon)

Huur ^a	Laag	Gemiddeld	Hoog
Alleenstaande	103	111	120
Paar zonder kinderen	145	151	162
Paar met kinderen	147	153	165
Eénoudergezin (tariefgroep 4)	129	129	133

a. Zie voetnoot 6.

figuur 2

Procentuele koopkrachttoename vanuit minimumuitkering bij verschillende loonniveaus



van 140 procent van het minimum vrijwel geheel op hetzelfde niveau (figuur 2). Ook het recht op bijzondere bijstand wordt in dit traject afgebouwd. Het is tussen 104 en 140 procent van het minimumloon dus financieel volstrekt niet interessant om meer uren te gaan werken! Daarna is ook het recht op huursubsidie vervallen, en leidt meer loon eindelijk tot een duidelijk hogere koopkracht. Pas bij een loon van 151 procent van het minimum is de koopkracht tien procent hoger dan in de uitkeringssituatie. In de lage-huur variant is dit zo bij 145 procent, en in de hoge-huur variant bij 162 procent van het minimum (zie tabel 1).

Paren met kinderen ontvangen meer huursubsidie, waardoor zij meer te verliezen hebben als zij gaan werken. Verder is de situatie grotendeels vergelijkbaar met die voor paren zonder kinderen (zie tabel 1).

Eenoudergezinnen

Wat een alleenstaande ouder netto overhoudt van het bruto loon hangt mede af van de leeftijd van de kinderen: met kinderen onder de twaalf geldt een hogere belastingvrije som (tariefgroep 5). Zijn de kinderen ouder (tariefgroep 4), dan levert werken tegen 87 procent van het bruto minimumloon (deeltijd) netto hetzelfde op als een minimumuitkering. Bij een iets hoger loon vervalt al snel het recht op kwijtschelding (tussen 89 en 96 procent van het minimum), zodat de koopkrachtwinst beperkt blijft (figuur 2). Bedraagt het inkomen 104 procent van het minimum, dan begint het afbouwtraject van de huursubsidie. Doordat ook de bijzondere bijstand hier steeds minder wordt, neemt de koopkracht tussen 104 en 125 procent van het minimum nauwelijks toe. Pas bij 139 procent ligt de koopkracht tien procent hoger dan in de uitkeringssituatie.

Alleenstaande ouders met één of meer kinderen onder de twaalf jaar vallen onder tariefgroep 5 en hebben een hogere belastingvrije som. Van het bruto inkomensverbetering blijft nu netto aanzienlijk meer over.

Zoveel meer zelfs, dat gaan werken vanuit een uitkerings situatie eerder loont dan voor andere huishoudenstypen, althans zolang de kosten voor kinderopvang geen roet in het eten strooien. We zijn er hier van uit gegaan dat de gemeente uitstromers gratis kinderopvang aanbiedt tot een inkomen van 130 procent van het minimumloon. Daarna geldt een inkomensafhankelijk tarief en valt de koopkracht terug⁷. Toch is de koopkracht in deze situatie nog altijd tien procent hoger dan met een minimumuitkering. Is voor meer dan één kind opvang nodig, dan is het beeld ongunstiger.

Schuiven met inkomensgrenzen

Er zijn natuurlijk altijd uitkeringsontvangers die zo graag willen werken dat de hoogte van het loon er voor hen niet toe doet. Toch lijkt het niet onwaarschijnlijk dat veel anderen ten minste een compensatie willen voor de kosten die aan werk zijn verbonden (reiskosten, kleding) en voor het feit dat ze niet langer over hun eigen tijd kunnen beschikken. Voor hen loont werken vaak niet. Dit is onwenselijk. Diverse maatschappelijke organisaties en politieke partijen hebben inmiddels voorstellen gedaan om de armoedeval aan te pakken. Een plan dat in allerlei varianten steeds terugkomt en op het eerste gezicht effectief lijkt, is het verhogen van de inkomensgrens waarboven inkomensafhankelijke voorzieningen worden afgebouwd. Veel gemeenten, die immers bij hun uitstroombesluit op de armoedeval stuiten, werken hieraan. Ook wordt wel geopperd rechten na overschrijding van de inkomensgrens meer geleidelijk te laten aflopen. Exemplarisch voor deze gedachtegang zijn twee Kamermoties waarin wordt voorgesteld het lokale kwijtscheldingsbeleid uit te breiden door recht op kwijtschelding minder snel af te bouwen⁸. Figuur 3 laat zien wat de gevolgen zouden zijn van dergelijke maatregelen voor een alleenstaande. Voor andere huishoudenstypen zijn de gevolgen vergelijkbaar. Terwijl in de huidige praktijk het recht op kwijtschelding al bij een loon van zo'n tachtig procent van het minimumloon geheel vervalt, zou bij uitbreiding van de kwijtschelding tot een loon van 110-130 procent (afhankelijk van de gekozen beleidsvariant) van het minimum recht op



kwijtschelding bestaan. De koopkracht ligt tot dergelijke loonniveaus hoger dan nu nog het geval is. Deze koopkrachttoename is echter, ongeacht de gekozen beleidsvariant of het huurniveau, onvoldoende om het afbouwen van de huursubsidie te compenseren. Het loon waarbij een koopkrachtwinst van tien procent wordt gerealiseerd ligt daardoor niet tot nauwelijks lager dan nu het geval is. Hetzelfde geldt voor een verhoging van de 'kwijtscheldingsnorm': dit komt erop neer dat de inkomengrenzen tot waar kwijtschelding mogelijk is opschuift. Hoewel gemeenten aanzienlijk meer geld kwijt zouden zijn aan hun kwijtscheldingsbeleid, wordt de stap van uitkering naar werk er niet aantrekkelijker op, en meer uren werken loont nog steeds niet.

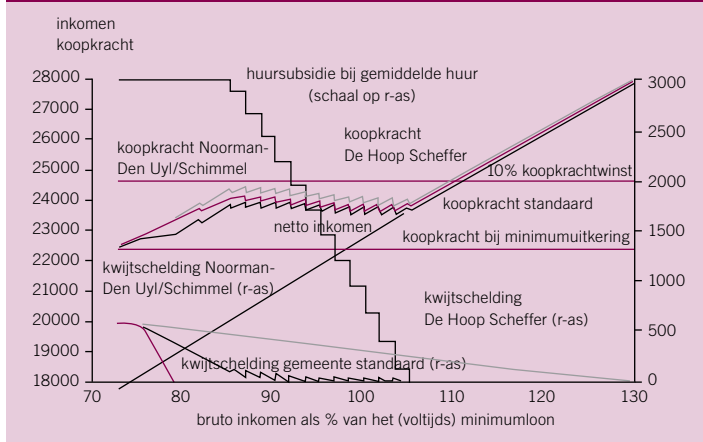
Verhogen van de inkomensgrenzen van lokale inkomensafhankelijke regelingen is dus niet zinvol, tenzij tegelijkertijd de daarmee gemoeide bedragen worden verhoogd. Alleen zo kan de afbraak van de huursubsidie worden gecompenseerd. Dit is echter niet alleen zeer kostbaar, het vergroot tevens de inkomensrugval verderop in het loontraject. Werkenden met een laag inkomen, waaronder veel parttimers, die nu geen of minder recht hebben op inkomensafhankelijke voorzieningen, kunnen dan ook in een armoedeval terecht komen. Er is een duidelijke afruil tussen het stimuleren van werkaanvaarding (door de koopkracht van werkenden met een laag inkomen te verhogen), en 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.

Afschaffen

Een simpele manier om de armoedeval aan te pakken is uiteraard het afschaffen of versoberen van bestaande inkomensafhankelijke regelingen. Dit heeft als nadeel dat ook zij die geen arbeidsmarktperspectief hebben (zoals AOW-ers en een deel van de arbeidsongeschikten) worden getroffen. Daarom wordt wel voorgesteld inkomensafhankelijke regelingen te vervangen door generiek inkomensbeleid, ofwel het verhogen van het uitkeringsniveau en het (liefst nog iets meer) verhogen van het

figuur 3

Beleidsvarianten ter vermindering van de armoedeval, voor een alleenstaande



(netto) inkomen onderin het loongebouw⁹. Dit laatste zou kunnen door middel van een zogeheten EITC (*earned income tax credit*). Dit is een arbeidskorting voor lage inkomens. Wanneer echter alleen voor lage inkomensniveaus het netto loon wordt verhoogd is de consequentie dat vanaf het inkomen waar dit niet meer gebeurt de marginale druk toe zal nemen. Dit belemmert de doorstroom op de arbeidsmarkt¹⁰. Om deze reden heeft het kabinet in het nieuwe belastingplan nadrukkelijk niet voor een EITC gekozen, maar voor een arbeidskorting die (vanaf het minimumloon) voor iedereen even hoog is. Gevolg hiervan is weer dat het jaarlijks acht miljard gulden kost om het verschil tussen minimumloon en uitkering met nog geen honderd gulden per maand te vergroten¹¹.

Mogelijkheden

Zijn er mogelijkheden de armoedeval te verkleinen? Jawel, maar niet door inkomensgrenzen te verhogen of glijdende schalen op te rekken. Nog onvoldoende wordt beseft dat armoedebestrijding een herverdeling is van rijk naar arm, en dat iemand die niet meer arm (genoeg) is dus rechten verliest. Wellicht kunnen inkomensondersteunende regelingen meer dan nu worden gericht op armen zonder arbeidsmarktperspectief. Hoewel een strikte scheiding niet mogelijk is (denk aan de WAO-perikelen), is het wel mogelijk deelgroepen af te zonderen en apart te behandelen (bijvoorbeeld ouderen en 'echte' arbeidsongeschikten). Op de overblijvers wordt zo meer druk tot uitstroom uitgeoefend, iets dat door niet-financiële maatregelen (workfare – werken voor je uitkering –, scholingsverplichting) kan worden ondersteund. Wordt hiervoor gekozen, dan moet wel voor lief worden genomen dat van het etiket 'geen arbeidsmarktperspectief' een zekere aanzuigende werking zal uitgaan. Aan de andere kant zijn niet-verstorende financiële prikkels denkbaar. In plaats van het aanpassen van bestaande inkomensafhankelijke regelingen en hopen 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 procent op vooruit gaat, zou de gemeente een daartoe strekkende garantie kunnen afgeven. 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, en buiten de inkomens-toets van andere inkomensafhankelijke regelingen moeten blijven. Het voordeel van een koopkrachtgarantie is dat de beschikbare gelden zeer gericht voor uitstroom worden ingezet. Het geld komt alleen terecht bij personen die gaan werken. In zijn eenvoud is een koopkrachtgarantie voor iedereen goed te begrijpen. Dit vergemakkelijkt de communicatie naar de doelgroep, die essentieel is voor het slagen van een dergelijke maatregel. Een nadeel is dat personen die ook zonder koopkrachtgarantie wel zouden uitstromen ook een beroep op deze regeling kunnen doen. Ook bevordert de koopkrachtgarantie alleen de uitstroom; de doorstroom wordt er weliswaar niet door gehinderd maar ook niet bevorderd.

Keuzen

Hoewel er wel mogelijkheden zijn de armoedeval te verkleinen, blijft eliminatie van de armoedeval een illusie zolang we aan armoedebeleid willen doen. Het zou aardig zijn als politici de discussie eens wat meer op de fundamentele keuzen zouden richten. 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. Wie kool en geit wil sparen, valt tussen wal en schip.

- 1 Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, VUGA, Den Haag, 1997.
- 2 In 1999 zijn enkele rapporten verschenen waarin de armoedeval in specifieke gemeenten wordt gekwantificeerd: Gemeente Leeuwarden, *Onderzoek naar de armoedeval in de gemeente Leeuwarden*; M.A. Allers, *Gemeentelijk minima-beleid en armoedeval en Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, beide COELO, Groningen, 1999 (beschikbaar op <http://www.coelo.nl>).
- 3 Dit artikel is gebaseerd op M.A. Allers en S. Schrantee, *Gemeentelijk kwijscheldingsbeleid en armoedeval. Hoe inkomensafhankelijke voorzieningen, waaronder het gemeentelijke kwijscheldingsbeleid, werkaanvaarding voor uitkeringsontvangers onaantrekkelijk maken en parttimers ontmoedigen meer uren te gaan werken*, Elsevier bedrijfsinformatie BV, 2000. Inkomensafhankelijke regelingen die alleen in specifieke gevallen voorkomen (zoals thuiszorg) blijven in dit artikel noodgedwongen buiten beschouwing.
- 4 Alleenstaanden vormen de grootste groep onder de huishoudens voor wie de armoedeval relevant is.
- 5 Uit onderzoek blijkt dat het niet mogelijk is precies aan te geven bij welke koopkrachttoename een uitkeringsontvanger de stap naar betaald werk zal zetten (zie Allers en Schrantee, *op cit.*, paragraaf 5.3). De 10%-lijnen zijn dan ook louter indicatief bedoeld. Vermoedelijk zal in veel gevallen meer nodig zijn.
- 6 Lage huur: alleenstaande f500, meerpersoonshuishouden f570; hoge huur: alleenstaande f740, meerpersoonshuishouden f850. Standaard gaan we uit van f600 voor een alleenstaande en f700 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, *Huursubsidie-CD*, 1999).
- 7 Het ministerie van VWS publiceert jaarlijks een adviestabel. Gemeenten zijn echter vrij hiervan af te wijken. Met ingang van 2000 is de fiscale aftrekbaarheid van de kosten van kinderopvang versoepeld. Dit is in figuur 2 verwerkt.
- 8 *Motie Noorman-Den Uyl en Schimmel*, 10 december 1998 (TK, 1998-1999, 26200 XV, nr. 30) en *motie De Hoop Scheffer*, 23 september 1999 (TK, 1999-2000, 26800, nr. 6).
- 9 Geopperd door onder meer minister *De Vries (NRC-Handelsblad van 7 februari 2000)*.
- 10 Een ander nadeel is natuurlijk dat huishoudens die nu bijvoorbeeld huursubsidie en bijzondere bijstand ontvangen, onder een generiek regime onvermijdelijk in koopkracht achteruit zullen gaan. De spoeling wordt dan immers dunner.
- 11 Hier komt bij dat het hogere netto inkomen ten koste zal gaan van rechten op lokale inkomensafhankelijke regelingen. De koopkrachteffecten kunnen zo nog tegen vallen, tenzij gemeenten hun regelingen aanpassen. Aanpassing van de kwijscheldingsregeling is overigens een zaak voor het kabinet. Het recht op huursubsidie loopt geen gevaar, daar dit afhangt van het belastbaar inkomen, dat niet verandert door de arbeidskorting. Het is de bedoeling de inkomensstoets van alle inkomensafhankelijke regelingen in de toekomst te baseren op het belastbaar inkomen, maar zover is het nog niet.

