

Aanpak armoedeval: wie durft?

Auteur(s):

Allers, M.A.

De auteur is verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit

Groningen en aan het COELO en maakt gebruik van de hypotheekrenteaftrek. Hij dankt Eduard Gerritsen en Sandra Schrantee voor commentaar.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4361, pagina 388, 17 mei 2002

Rubriek:

Trefwoord(en):

armoedeval

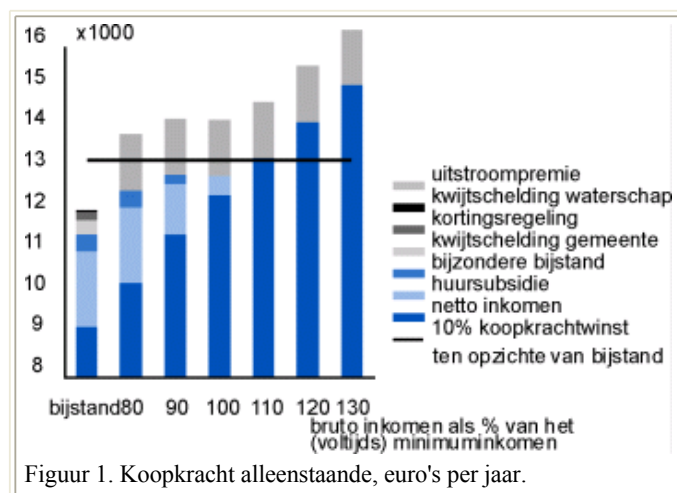
De armoedeval kan effectief worden bestreden, maar de plannen uit de partijprogramma's bieden onvoldoende aanknopingspunten. Enkele wenken voor de kabinetsformatie.

De afgelopen weken hebben specialisten van de grote partijen in esb uiteengezet hoe zij het land de komende jaren willen besturen. Opvallend en hoopgevend is dat de vertegenwoordigers van PvdA, VVD en CDA veel nadruk leggen op hun plannen om de armoedeval aan te pakken ¹. Opmerkelijk is ook dat deze plannen alleen maar voordelen lijken te hebben. Zij die betogen dat bij de aanpak van de armoedeval het sparen van kool en geit onmogelijk is, lijken hiermee als doemdenkers te worden ontmaskerd ². Is het ei van Columbus inderdaad gelegd, of worden wij blij gemaakt met een dode mus ³?

Armoedeval: twee vallen

De armoedeval bestaat eigenlijk uit twee soorten ontmoedigingen. Door de geringe koopkrachtwinst van werkaanvaarding worden uitkeringsontvangers ontmoedigd een baan te aanvaarden (uitstroomval) en doordat er van een loonsverhoging door promotie of uitbreiding van de arbeidstijd soms netto weinig overblijft, wordt extra arbeidsinspanning of scholing ontmoedigd (doorstroomval). Beide verschijnselen zijn ongewenst.

De armoedeval is het resultaat van een stelsel van inkomensafhankelijke regelingen. Het begint al bij het verschil tussen bruto en netto loon. Daar komen de huursubsidie en tal van lokale regelingen bovenop. [figuur 1](#) laat zien hoeveel een alleenstaande in een middelgrote gemeente ergens in Nederland er op vooruit kan gaan door te gaan werken ⁴. Zonder de tijdelijke uitstroompriem loont werken pas bij een voltijd baan voor circa 110 procent van het minimumloon. Voor paren loont werken nog veel minder.



Oplossingen

De armoedeval kan op drie manieren worden aangepakt: door regelingen minder inkomensafhankelijk te maken of af te schaffen, door uitkeringen te verlagen of door werkenden bonussen te geven. Alle (werkzame) voorstellen zijn tot een van deze typen te herleiden. Alle drie impliceren ze een koopkrachtverschuiving. Wie beweert dat niemand er op achteruitgaat heeft een plan dat niet werkt, of is zelf niet oprecht. Per type oplossing zullen we dit nagaan.

Inkomensafhankelijke regelingen afschaffen

Het meest voor de hand liggen de voorstellen om inkomensafhankelijke regelingen af te schaffen. Zo stelt de VVD voor de onroerende-zaakbelastingen (ozb) af te schaffen en wilde Pim Fortuyn van de huursubsidie af. Met de afschaffing van de ozb vervalt ook de kwijtschelding van deze belasting die verreweg de meeste gemeenten verlenen aan huishoudens met een laag inkomen. De ozb is echter maar één van de belastingen die gemeenten kwijtschelden. Het blokje 'kwijtschelding gemeente' in de figuur, dat toch al niet groot is, wordt door deze maatregel circa vijfentwintig procent kleiner. Het effect op de armoedeval is verwaarloosbaar. Hiervoor wordt wel de gemeentelijke autonomie drastisch ingeperkt, en de lokale financiële discipline verzwakt, doordat gemeenten voor hun inkomsten vrijwel geheel op het Rijk zouden zijn aangewezen⁵. Niet doen, dus! Eenzelfde verkleining van de armoedeval kan op minder drastische wijze worden bereikt door niet de ozb maar de kwijtschelding van de ozb af te schaffen. Dat gaat natuurlijk wel ten koste van de koopkracht van de minima.

Meer effect heeft afschaffing (Fortuyn) of vermindering (D66) van de huursubsidie. De figuur laat zien dat de huursubsidie een veel grotere bijdrage aan de armoedeval levert dan de gemeentelijke regelingen. De koopkrachteffecten van afschaffing zijn echter aanzienlijk. Fortuyn dacht dit op te lossen door niet de huurder maar de woning te subsidiëren, maar legt niet uit hoe kan worden voorkomen dat het geld terecht komt bij mensen die het niet nodig hebben⁶. D66 wil de huursubsidies met zeventien procent verminderen. Dat helpt tegen de armoedeval, maar de figuur laat zien dat de gevolgen niet spectaculair zijn.

Ook het cda wil de huursubsidie afschaffen, maar introduceert daarvoor in de plaats een inkomensafhankelijke huurkorting in de inkomstenbelasting. Daarmee schieten we natuurlijk weinig op. Het cda wil ook inkomensafhankelijke kinder- en zorgkortingen invoeren. Bovendien dreigt de arbeidsparticipatie van vrouwen te worden ontmoedigd doordat het cda voor de inkomstenbelasting niet het individuele inkomen maar het gezinsinkomen maatgevend wil maken.

Een laatste manier om de inkomensafhankelijkheid van bestaande regelingen te verkleinen, is het verlagen van de tarieven van de inkomstenbelasting. Verschillende partijen doen voorstellen op dit terrein, maar doordat de kosten snel hoog oplopen gaat het om kleine tariefwijzigingen, waarvan niet al te veel kan worden verwacht.

Uitkeringen verlagen

Het tweede soort maatregelen, verlaging van uitkeringen, wordt weinig voorgesteld. De VVD wil de bovenwettelijke maatregelen aanpakken die er voor zorgen dat de ww- en de wao-uitkeringen nu vaak boven het wettelijke minimum liggen. Het effect hiervan is beperkt doordat de wao ook zonder bovenwettelijke maatregelen al te aantrekkelijk is, en doordat de ww nu al een relatief hoge uitstroombelasting kent. De meeste werklozen zitten in de bijstand.

Bonussen

Het laatste soort maatregelen, namelijk bonussen voor werkenden, mag zich in een grote populariteit verheugen. Alle grote partijen willen de arbeidskorting verhogen. Hierdoor neemt de afstand tussen netto loon en uitkering toe. Het probleem is alleen dat het erg duur en onnodig is om iedere werkende een hogere arbeidskorting te geven. Hierdoor blijft de verhoging noodgedwongen klein en het effect dus beperkt. Daarom stellen PvdA, D66 en GroenLinks een earned income tax credit (eitc) voor. Dit is een arbeidskorting die lager wordt naarmate het inkomen toeneemt. Hierdoor zou het aanvaarden van werk inderdaad aantrekkelijker worden. Het nadeel is dat het in het inkomenstraject waarbinnen de eitc wordt afgebouwd minder gaat lonen om meer uren te gaan werken of om promotie te maken. Het beperken van de uitstroombelasting gaat hier ten koste van de doorstroom. Het kan legitiem zijn hiervoor te kiezen, maar dit bezwaar moet niet worden ontkend.

Conclusie

Alles overziende is de kwadratuur van de cirkel nog steeds niet vertoond. Er zijn voorstellen gedaan die de armoedeval aanpakken, maar die gaan ten koste van de koopkracht van de minima of van de doorstroom op de arbeidsmarkt. Voor het eerste zal geen meerderheidscoalitie zijn te vinden - even afgezien van de wenselijkheid ervan. Met het tweede moeten we uitkijken. Het kan niet de bedoeling zijn mensen uit de uitkering te krijgen om ze vervolgens opgesloten te houden onderin het loongebouw. Verder zijn de effecten van de voorgestelde maatregelen voorzover ze werken beperkt. Zorgwekkend is bovendien dat sommige partijen pleiten voor nieuwe inkomensafhankelijke regelingen (cda en GroenLinks).

De echte oplossing

Is er dan geen effectieve aanpak van de armoedeval denkbaar? Jawel. Om tegelijkertijd de uitstroombelasting en de doorstroombelasting aan te pakken, moet geld worden vrijgemaakt op manieren waarbij de marginale druk niet oploopt. Hiermee kunnen de belasting- en premietarieven worden verlaagd en kan de arbeidskorting worden verhoogd. Zowel gaan werken als meer gaan verdienen worden dan aantrekkelijker. Geld vrijmaken kan bijvoorbeeld door enkele grote aftrekposten op te heffen. Kandidaten zijn de aow-premievrijstelling voor 65-plussers en de hypotheekrenteaftrek.

Het eerstgenoemde wordt steeds moeilijker naarmate de electorale macht van de ouderen groeit. De tijden van Drees, waarin ouderen weinig te besteden hadden en dus moesten worden ontzien, zijn echter definitief voorbij.

Op het tweede rust een taboe dat slechts enkelen (vooral GroenLinks) durven te doorbreken⁷. Juist door de grote gevolgen voor de koopkracht en de huizenmarkt is het echter zaak zo spoedig mogelijk te beginnen met het geleidelijk (verder) beperken van de hypotheekrenteaftrek⁸. Door tijdig bekend te maken wat er gaat gebeuren, kunnen huizenkopers hiermee rekening houden, en kan de lucht geleidelijk uit de huizenmarkt lopen. Een zo controversieel plan kan alleen tijdens een kabinetsformatie worden uitgevoerd. De tijd is er rijp voor

1 F. Crone, [Geen wolkje voor de zon](#), ESB,

2 M.A. Allers, [Anatomie van de armoedeval](#), ESB, 18 februari 2000, blz. 128-131.

3 Omdat verkiezingsprogramma's gebukt gaan onder een groot gebrek aan uitwerking is mede gebruik gemaakt van het CPB-rapport [Keuzes in kaart 2003-2006, Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's](#), Den Haag, 2002. Alleen al het feit dat het partijen dwingt hun plannen te concretiseren maakt de doorrekening van verkiezingsprogramma's door het CPB waardevol.

4 Berekend met LOKOSIM, het rekenprogramma voor de armoedeval van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden. Zie www.coelo.nl.

5 Zie M.A. Allers, Zin en onzin van het decentrale belastinggebied, Openbaar bestuur, februari 2002, blz. 29-32.

6 Zie A.M. Reitsma, [Weg met de huursubsidie?](#), ESB, 19 april 2002, blz. 301.

7 De PvdA wil de hypotheekrenteaftrek voor starters juist uitbreiden.

8 Zie voor de verschillende manieren waarop dit kan L.G.M. Stevens, [Varianten in de eigenwoningdiscussie](#), ESB, 14 september 2001, blz. 699-701.