



Aanval op de armoedeval

Auteur(s):

Laan, C.,
Roorda, W.B.,
Waart, J.H.L.

De auteurs zijn werkzaam bij de directie Algemene Sociaal Economische Aangelegenheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij danken Maarten Camps, Peter Hendrix en Grace Ghafoer voor hun bijdragen.

CLaan@minszw.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4388, pagina 886, 6 december 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

inkomensbeleid

Inkomensafhankelijke regelingen hebben een belangrijke plaats in het inkomensbeleid. Er zijn echter substantiële nadelen aan verbonden. Het huidige kabinetsbeleid en alternatieven.

Het bestrijden van de armoedeval heeft een steeds prominentere plaats in het arbeidsmarktbeleid gekregen. Allers heeft afgelopen mei in deze kolommen de plannen voor het aanpakken van de armoedeval uit de verschillende partijprogramma's besproken en mogelijke oplossingen genoemd¹. Het vorige kabinet achtte een meerjarenaanpak nodig en ook in het Strategisch Akkoord wordt deze bepleit. Laagbetaalde arbeid is nog steeds onvoldoende aantrekkelijk. Zo wordt de top drie van meest genoemde vacatures gevormd door schoonmaker, winkelbediende en administratief medewerker².

Dit artikel richt zich op de vraag hoe de armoedeval kan worden bestreden. Daar deze grotendeels door de inkomensafhankelijke regelingen wordt veroorzaakt, zal dit artikel zich daar op toespitsen. Het feit dat de regelingen in eerste aanleg te maken hebben met overheidsvoorzieningen zoals adequate zorg, betaalbare huurwoningen en dergelijke, blijft buiten beschouwing. Wij zullen een aantal uitgangspunten van inkomensbeleid formuleren en maatregelen op deze uitgangspunten toetsen.

Inkomensafhankelijke regelingen

De krappe overheidsfinanciën in de jaren negentig zorgden ervoor dat inkomensafhankelijke regelingen een ventiefunctie kregen bij de vormgeving van het inkomensbeleid. Door alleen aan huishoudens met hoge kosten en een laag inkomen ondersteuning te verlenen, bleef de budgettaire last beperkt. De regelingen van het rijk en van de gemeenten lieten belangrijke intensiveringen zien. Dit leidde tot een aanzienlijke inkomensverbetering voor sociale minima, die niet tot uitdrukking kwam in het generieke koopkrachtbeeld ([tabel 1](#)).

Tabel 1. Gecumuleerde gemiddelde koopkrachtontwikkeling in procenten voor verschillende groepen (1995-2002)

	Generiek	huursubsidie	gemeentelijk	totaal
paar met kinderen (sociaal minimum)	9½	¾	7½	17½
paar zonder kinderen (sociaal minimum)	6½	2¼	7½	16¼
paar met kinderen (modaal)	10	-	-	10

Bron: ministerie van SZW, Scenario's armoedevalbestrijding, brief aan de Tweede Kamer, 3 juni 2002.

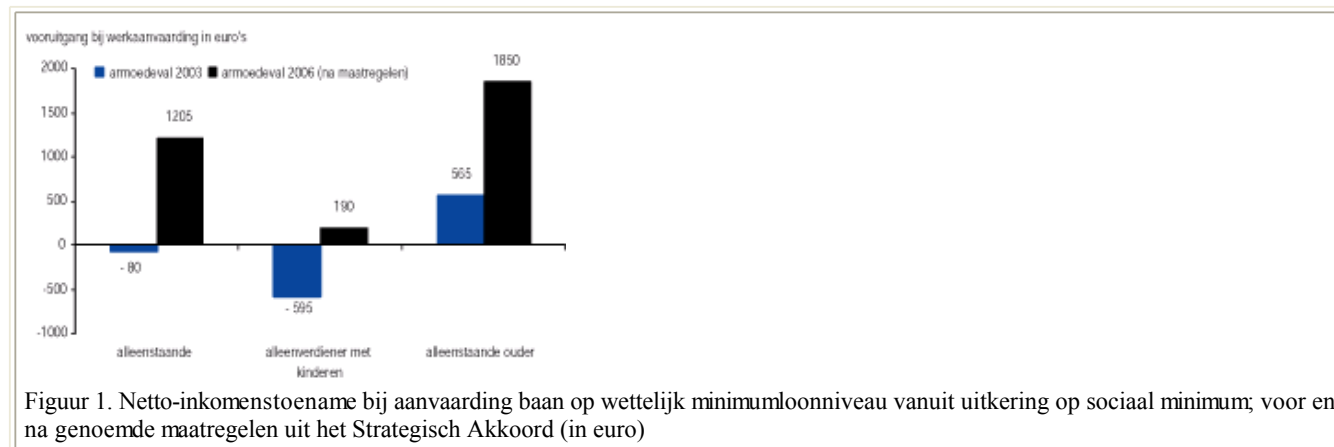
De keerzijde van deze gerichte ondersteuning is het optreden van de armoedeval. Een bruto inkomensstijging levert niet of nauwelijks een netto voordeel op. Wij onderscheiden binnen de armoedeval twee soorten ontmoedigingen:

- » de werkloosheidsval: de te geringe financiële prikkel om de werkloosheidsuitkering te verlaten voor een betaalde baan;
- » de doorstroomval: de te geringe prikkel tot extra arbeidsinspanning of scholing, en voor partners om in te treden of te herintreden.

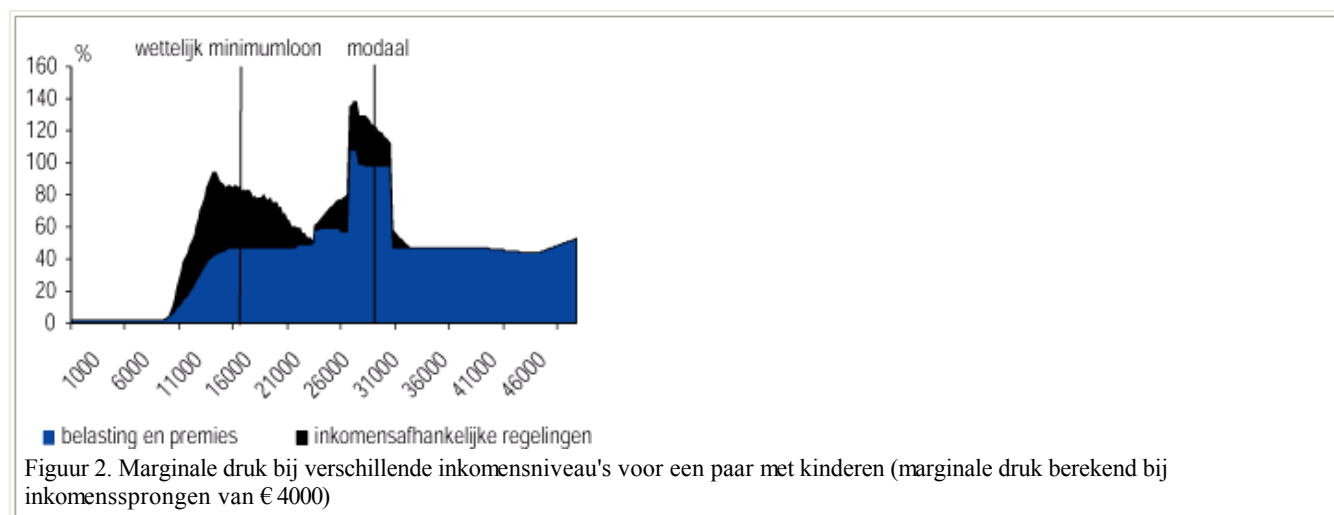
De huursubsidie en twee gemeentelijke regelingen, de categoriale bijzondere bijstand (ongetoetste uitkeringen aan minima) en de kwijtschelding van lokale lasten (vooral de onroerende zaakbelasting ozb), zijn de belangrijkste veroorzakers van de armoedeval. De regelingen geven een grote aanvulling op het besteedbaar inkomen. De maximum huursubsidie bedraagt bijvoorbeeld ongeveer 25 procent van het bijstandsniveau van samenwonenden. Ongeveer 25.000 huishoudens hebben zo'n maximale subsidie.

Omvang armoedeval

Ter berekening hiervan gaan wij uit van het gemiddelde verlies aan inkomensafhankelijke regelingen en van vijf procent verwervingskosten bij het aanvaarden van een baan (figuur 1). Aanvaardt een kostwinner vanuit de bijstand een baan op het niveau van het wettelijk minimumloon, dan gaat hij er 595 euro per jaar op achteruit. De financiële prikkel om te gaan werken is dan negatief. Voor alleenstaande ouders treedt enige inkomensvoortgang op. De veronderstelde voltijdbaai is echter voor deze groep in de praktijk meestal niet haalbaar.



figuur 2 laat zien dat de marginale druk door verlies aan regelingen en door toename van belasting en premies kan oplopen tot boven honderd procent (figuur 2). Rond het minimumloon spelen vooral de gemeentelijke regelingen een rol. Deze kennen een relatief kort afbouwtraject. Vlak boven het minimumloon laat de marginale druk van de huursubsidie zich gelden, waarvan het afbouwtraject doorloopt tot boven 140 procent van het wettelijk minimumloon. Vanaf 27.000 euro wordt de marginale druk veroorzaakt door de studiefinanciering. De grote pieken rond modaal betreffen het vervallen van de kinderkortingen. De hoge marginale druk is ongunstig voor de doorstroming op de arbeidsmarkt.



Vooruitberekening

Hoe verandert dit beeld als de maatregelen uit het Strategisch Akkoord worden doorgerekend? figuur 1 geeft aan dat de armoedeval sterk zou verminderen. De achteruitgang bij baanaanvaarding voor alleenstaanden en kostwinners zou zelfs omslaan in een voortgang. Deze omslag is te danken aan de arbeidskorting, de afschaffing van de ozb en de categoriale bijzondere bijstand.

Uitgangspunten

De gevolgen van inkomensafhankelijke regelingen voor de arbeidsmarkt vormen de belangrijkste reden om deze regelingen te herzien. In relatie tot het inkomensbeleid hanteren wij drie uitgangspunten:

- » inkomensbescherming: het bestaansrecht van inkomensafhankelijke regelingen ligt primair in de inkomensondersteuning die er mee beoogd wordt. Bij aanpassingen moet dit dan ook in beeld blijven;
- » bevordering van het arbeidsaanbod: de ongunstige effecten voor de armoedeval en de marginale druk moeten worden teruggedrongen;
- » beperking van het beslag op overheidsuitgaven: maatregelen dienen te passen in een budgettair kader.

Daarnaast spelen bij de beoordeling van herzieningen uiteraard de complexiteit van de regelingen (oorzaak van veel niet-gebruik) en de marktverstoring die ervan uitgaat mee. De hoge subsidies belemmeren efficiënte keuzes, bijvoorbeeld op de woningmarkt.

De verstoring op de arbeidsmarkt hangt direct met inkomensbeleid samen, ervan uitgaande dat de beste armoedebestrijding nog steeds

het zorgen voor betaalde arbeid is. Bij de inkomensafhankelijke vormgeving van regelingen dient altijd een afweging te worden gemaakt tussen de wens van inkomensbescherming (subsidiehoogte), het effect op de arbeidsmarkt (armoedeval) en het budgettaire beslag³.

Concrete mogelijkheden

Welke concrete mogelijkheden voor hervorming zijn er, waarbij recht wordt gedaan aan de uitgangspunten? In het algemeen bestaat er de mogelijkheid van generieke lastenverlichting en die van een specifieke ingreep in de regelingen. Concrete aanknopingspunten voor maatregelen zijn te vinden in het Strategisch Akkoord; deze toetsen wij aan de uitgangspunten. Indien een andere weging daarvan onzes inziens zinvol is, zullen wij alternatieven aangeven.

Arbeidskorting

Het Strategisch Akkoord stelt een miljard euro beschikbaar voor verhoging van de arbeidskorting. Het maximum van de korting stijgt hierdoor met circa tweehonderd euro. Dit leidt, zonder inbreuk op de bestaande inkomensbescherming, tot een beperking van de armoedeval. De kosten zijn vrij hoog omdat de verhoging geldt voor alle werknemers.

Een andere weging van de uitgangspunten leidt tot een inkomensafhankelijke vormgeving van de arbeidskorting. Dat is ongeveer veertig procent goedkoper. Daartegenover staat een toename van de marginale druk in het afbouwtraject (bij tweehonderd euro en onderstaand afbouwtraject is de toename 1,6 procent). Om de cumulatie met de marginale druk van andere regelingen te beperken, is een afbouw in het inkomenstraject van 140 procent tot 220 procent van het wettelijk minimumloon wenselijk omdat bij 140 procent daarvan de huursubsidie stopt. De besparing van € 0,4 miljard kan desgewenst worden ingezet voor een verdere verhoging van de arbeidskorting met ongeveer honderd euro.

Lokale heffingen

In het Strategisch Akkoord wordt de ozb voor woningen afgeschaft. Hiermee vervalt ook de kwijtschelding ozb. Dit kost twee miljard euro. Ervan uitgaande dat huishoudens met lagere inkomens in goedkopere huizen wonen, kan hetzelfde effect op de armoedeval worden bereikt tegen een fractie van de kosten (circa € 270 miljoen). Bij introductie van een heffingsvrije voet van € 85.000 in het gebruikersdeel van de ozb zullen minima-huishoudens geen of nauwelijks ozb betalen omdat hun inkomen onder de heffingsvrije voet blijft, waardoor kwijtschelding overbodig wordt. Dit leidt tot inkomensneutraliteit voor huishoudens met een huis van ongeveer € 200.000. Voor huishoudens met een goedkoper huis is het inkomenseffect positief; daarboven negatief.

In de meeste gevallen schelden gemeenten aan minima ook de afvalstoffenheffingen en rioolrechten kwijt en krijgen zij vrijstelling van waterschapshffingen⁴. Met de jaarlijkse stijging van de lokale lasten neemt ook de armoedeval toe. Beter lijkt het dan ook om kwijtschelding onmogelijk te maken ten aanzien van heffingen voor welke in het algemeen wordt gestreefd naar kostendekkendheid en het principe van 'de vervuiler betaalt' wordt gehanteerd.

Gemeentelijk inkomensbeleid

In de loop der jaren is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksbeleid en gemeentelijk beleid vervaagd. Vooral het mogelijk maken van categoriaal inkomensbeleid door gemeenten na 1996 heeft hieraan bijgedragen. Met de introductie van bijvoorbeeld de ouderen- en kinderkortingen in de fiscaliteit heeft het rijk bewezen de groepen te kunnen bereiken die door gemeenten als primaire doelgroep worden aangemerkt. Het Strategisch Akkoord behoudt het algemeen, generiek inkomensbeleid voor aan het rijk en beperkt de beleidsruimte voor gemeenten om eigen inkomensbeleid te voeren. Het categoriaal inkomensbeleid in de bijstand wordt daarom afgeschaft. De bijstand wordt weer het vangnet voor bijzondere, individuele gevallen en gerelateerd aan door de ontvanger daadwerkelijk gemaakte kosten. Aanvullende ondersteuning wordt (door het rijk) verleend aan langdurige minima zonder arbeidsmarktperspectief voor wie de armoedeval minder relevant is. Dit behelst dus een recentralisatie van het inkomensbeleid. In termen van de hiervoor geschetste afweging wordt een deel inkomensbescherming ingeruild voor een duidelijke vermindering van de armoedeval.

Standaardisering van subsidies

In het Strategisch Akkoord wordt bij de bepaling van de zorgtoeslag in het nieuwe zorgstelsel van standaard verzekeringspremies uitgegaan. Naar analogie wordt een hervorming van de huursubsidie aangekondigd. Het oogmerk is om meer van een standaardhuur uit te gaan in plaats van de feitelijke huur. Het uitgaan van een standaardhuur heeft als voordeel dat de woningkeuze aan de burger blijft voorbehouden, en dat de overheid van een verkeerde keuze (te dure woning) niet de lasten draagt. Bij gelijk budgettair beslag wordt de gemiddelde subsidie lager en neemt de marginale druk af, hetgeen de doorstroming op de arbeidsmarkt bevordert. Dit zal zonder overgangsregeling voor huishoudens met een bovengemiddelde huur een fors inkomensnadeel betekenen⁵. Het Strategisch Akkoord ontziet overigens bestaande gevallen.

Slot

Een meerjarige aanpak van inkomensafhankelijke regelingen is met het oog op de werking van de arbeidsmarkt zeer gewenst. Wij hebben drie uitgangspunten voor een dergelijke meerjarenaanpak geformuleerd. Bij ingrepen in de vormgeving van inkomensafhankelijke regelingen is altijd een afweging noodzakelijk tussen de gevolgen voor de inkomensbescherming, de armoedeval en het overheidsbudget.

Conclusie

De in het Strategisch Akkoord genoemde mogelijkheden betekenen een grote beperking van de armoedeval, zonder directe nadelen voor de inkomensbescherming. Zij brengen echter ook aanzienlijke kosten met zich mee. Wij zien daarvoor twee alternatieven, te weten een inkomensafhankelijke vormgeving van de arbeidskorting en een franchise in het gebruikersdeel van de ozb in plaats van afschaffing van

de ozb zelf. De extra budgettaire ruimte die ontstaat, kan worden ingezet voor een verdere verhoging van de arbeidskorting, verlaging van de marginale druk van premies en belastingen, of voor een verbetering van het begrotingssaldo

1 M.A. Allers, [Aanpak armoedeval: wie durft?](#), ESB, 17 mei 2002, blz. 388-389.

2 Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaal-economische maandstatistiek, Voorburg/

3 Dit dilemma geldt niet bij personen zonder toegang tot de arbeidsmarkt, zoals gepensioneerden.

4 COELO, Atlas lokale lasten 2001, Rijksuniversiteit Groningen, 2001.

5 Naast een goede overgangsregeling is van belang dat er voldoende woningaanbod beschikbaar is in de goedkopere huurklassen, zodat huurders hun woonsituatie aan kunnen passen aan het gewijzigde huursubsidiesysteem.