

Armoedeval bij aanvullende inkomensafhankelijke regelingen

Het gebruik van aanvullende inkomensvoorzieningen heeft nauwelijks effect op de kans op werkaanvaarding, of op het zoekgedrag en de omvang van de gevonden baan. Andere kenmerken, zoals leeftijd en het ontvangen van een arbeids-ongeschiktheidsuitkering zijn belangrijker.

Van oudsher is inkomensondersteuning de belangrijkste pijler van het beleid ter bestrijding van armoede. Medio jaren negentig van de vorige eeuw legde het kabinet-Kok I ook sterk de nadruk op het bevorderen van arbeidsparticipatie om armoede tegen te gaan. De achterliggende gedachte was en is nog steeds, dat mensen door middel van werk zelf in hun bestaan kunnen voorzien. Sinds die tijd is regelmatig aangevoerd dat inkomensondersteunende maatregelen een averechts effect hebben op het aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden. Hiervoor draagt men gewoonlijk twee argumenten aan. Allereerst is op minimumniveau het verschil tussen loon en uitkering in nettobedragen klein. Daarnaast zijn veel regelingen inkomensafhankelijk. Het met arbeid verdiende loon wordt daardoor in mindering gebracht op de inkomensvoorziening. Door uit te rekenen wat het hebben van een betaalde baan dan netto oplevert, kan men al snel concluderen dat het voor uitkeringsgerechtigden weinig aantrekkelijk is om werk te aanvaarden. Dit verschijnsel staat bekend als de armoedeval (Interdepartementale Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, 1997; Allers en Schrannee, 2000; Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, 2000; TK, 2005/2006; SZW, 2007). Op deze redenering valt het een en ander af te dingen. Zij berust op een aantal impliciete aannames (SCP, 2005); wanneer deze in de praktijk niet opgaan, hoeft er geen sprake te zijn van een armoedeval. De eerste aanname is dat de armoedeval op alle mensen met een minimumuitkering van toepassing is. Dit is lang niet altijd het geval. Een deel van de werklozen heeft zo'n lage productiviteit dat zij niet bij machte zijn een baan te krijgen. Voor hen is er überhaupt geen sprake van een armoedeval. Aan de andere kant zijn er ook uitkeringsgerechtigden die met betaalde arbeid juist aanzienlijk meer kunnen verdienen dan het minimumloon. Een hoogopgeleide kan bijvoorbeeld tijdelijk een beroep doen op een bijstandsuitkering, terwijl zijn of haar potentiële loon veel hoger ligt. Verder gaat men er in de argumentatie van uit dat mensen met een uitkering geheel en al vrij zijn een baan al dan niet te aanvaarden. In

de praktijk heeft men echter te maken met institutionele beperkingen, zoals de sollicitatieplicht en het moeten deelnemen aan re-integratietrajecten. De dreiging van korting of stopzetting van de uitkering doet mensen soms beslissen om een baan te accepteren die zij eigenlijk niet willen.

Ten derde veronderstelt men dat het al dan niet aanvaarden van werk de resultante is van een kortetermijnbeslissing. Het is echter mogelijk dat mensen een baan kiezen met het oog op het verdere verloop van de carrière. Ze kunnen dan tijdelijk genoegen nemen met minder salaris.

Tot slot hoeft men niet alleen vanuit financiële overwegingen een baan te aanvaarden. Zaken als gezondheidsbelemmeringen, kenmerken van de baan en arbeidsethos kunnen ook van belang zijn.

Dit artikel tracht het bestaan van de armoedeval empirisch vast te stellen bij vier inkomensaanvullende regelingen: de huursubsidie, de Wtos (Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten), de aanvullende bijstand en de kwijtschelding lokale heffingen. Er is sprake van een armoedeval wanneer de kans dat men een baan accepteert bij gebruikers van dergelijke regelingen kleiner is dan bij niet-gebruikers. Ook zullen gebruikers die gevangen zitten in een armoedeval minder intensief naar werk zoeken en, als ze al een baan hebben, minder uren werken dan niet-gebruikers.

De gegevens

De gegevens voor de analyses komen uit het SCP-onderzoek naar het gebruik van inkomensvoorzieningen (Wildeboer Schut en Hoff, 2007), aangevuld met gegevens over dienstverbanden uit het Sociaal Statistisch Bestand. De totale steekproef bevat alleen mensen met potentieel recht op minstens een van de regelingen. Dit betekent dat de respondenten over het algemeen tot de lagere inkomens behoren en deze populatie dus vrij homogeen is qua inkomen. Gevraagd is onder meer naar het gebruik van de regelingen op het moment van de enquête, het zoeken van een baan, gevoelens van sociaal isolement, het opleidingsniveau en de kennis van de regelingen. De aanvulling vanuit het Sociaal Statistisch Bestand maakt het mogelijk na te gaan of men op enig moment in de periode 31 december 2004 tot en met 30 november 2005, een half jaar na de uiterste enquêtedatum, een baan had. De gegevens betreffen huishoudens waarvan zowel de respondent als diens eventuele partner op 31 december 2004 niet werkzaam was. Ten minste een van beide partners was op die datum jonger dan 64 jaar.

KLARITA SADIRAJ,
JEAN MARIE
WILDEBOER SCHUT,
STELLA HOFF EN
EDWIN VAN GAMEREN
Onderzoekers bij het
Sociaal en Cultureel Plan-
bureau en *profesor-investiga-
dor* bij El Colegio de México

De methode

De werking van de armoedeval wordt hier geanalyseerd aan de hand van drie indicatoren: het zoekgedrag naar werk van gebruikers en niet-gebruikers, de feitelijke kans op werkaanvaarding bij deze twee groepen en onder de werkenden de omvang van het dienstverband. Als er sprake is van een armoedeval bij de aanvullende inkomensafhankelijke regelingen dan zullen gebruikers minder intensief naar werk zoeken, feitelijk minder vaak weer aan het werk gaan en, mochten ze werken, dit gedurende minder uren doen dan niet-gebruikers. De effecten op het zoekgedrag en op het al dan niet aanvaarden van werk zijn weergegeven in termen van relatieve kansverhoudingen (kader 1), die op het aantal gewerkte uren in termen van regressiecoëfficiënten. Voor de interpretatie van de uitkomsten is het van belang dat er wordt gecorrigeerd voor verschillen in individuele kenmerken. Op die manier wordt voorkomen dat gevonden verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers van een regeling worden toegeschreven aan de armoedeval, terwijl zij misschien eigenlijk het gevolg zijn van verschillen in de samenstelling van deze twee groepen. Men moet hierbij niet alleen denken aan demografische kenmerken zoals leeftijd en etnische herkomst, maar ook aan, bijvoorbeeld, beheersing van de Nederlandse taal en sociaal isolement. Voor de overzichtelijkheid zijn in de tabellen alleen de kenmerken gepresenteerd die bij ten minste een van de onderzochte regelingen statistisch significant zijn.

Geen armoedevaleffect op zoekgedrag

Tabel 1 presenteert het effect van verschillende variabelen op de kans dat men naar werk heeft gezocht. Het gebruik van inkomensafhankelijke voorzieningen blijkt niet van invloed te zijn op het zoeken naar werk. Dit geldt voor alle vier onderzochte regelingen. Factoren als leeftijd, gezondheid en opleidingsniveau

Kader 1

Relatieve kansverhouding

Het effect op het zoekgedrag en op het al dan niet aanvaarden van een baan laat zich meten door relatieve kansverhoudingen (*odds ratio's*). Een kansverhouding (*odds*) is de kans dat iets plaatsvindt, gedeeld door de kans dat het niet plaatsvindt. Hier gaat het om de kans dat men werk zoekt of een baan aanvaardt, gedeeld door de kans dat men niet zoekt dan wel geen baan aanvaardt. Een relatieve kansverhouding geeft op haar beurt de verhouding tussen twee kansverhoudingen aan. In dit geval wordt bijvoorbeeld de kansverhouding bij de gebruikers van een regeling vergeleken met die bij de niet-gebruikers. Een waarde groter dan 1 weerspiegelt een positief effect, terwijl bij een waarde tussen 0 en 1 sprake is van een negatief effect.

SINDS 1916

Tabel 1

Effecten van individuele kenmerken op de kans dat werk gezocht wordt, niet-werkenden eind 2004 (in gewogen odds ratio's)¹.

	Huur-subsidie	Aanvullende bijstand	Kwijt-schelding	Wtos
Maakt gebruik van de regeling	1,82	1,02	1,52	0,62
Leeftijd 55–64 jaar	0,34**	0,35**	0,33**	0,35**
Slechte gezondheid	0,19***	0,21***	0,20***	0,22***
Sociaal isolement	0,26***	0,28***	0,27***	0,27***
Niet-westerse allochtoon	2,13*	2,08*	2,00*	2,13
Opleidingsniveau laag	0,31**	0,36*	0,34*	0,35*
Bijstandsuitkering in 2004	0,89	–	0,88	1,08
Arbeidsongeschiktheidsuitkering in 2004	0,12***	0,12***	0,12***	0,12***
Log huishoudinkomen 2004	2,27*	2,13*	2,13*	2,13*
n = 502				
aangepaste R ²	0,23	0,22	0,12	0,21

Significantie: ***: 1%; **: 5%; *: 10%; schatting op basis van een logitmodel (wel/niet werkzoekend).

¹ De kenmerken vrouw, leeftijd 18–24 jaar, taalprobleem, westerse allochtoon, partner in 2004 en eenoudergezin in 2004 blijken bij geen van de vier regelingen van belang.

Bron: SCP (2005) en Sociaal Statistisch Bestand (CBS)

zijn van meer belang voor het zoekgedrag: de kans dat men actief naar een baan zoekt is kleiner voor 55–64 jarigen, mensen met een slechte gezondheid en mensen die zich sociaal geïsoleerd voelen. Ook laagopgeleiden en ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering zijn minder geneigd om betaald werk te zoeken.

Geen armoedevaleffect op werkaanvaarding

Wanneer geen rekening wordt gehouden met achtergrondkenmerken blijkt dat niet-werkenden die gebruikmaken van huursubsidie of van de kwijtscheldingsregeling, minder vaak een baan accepteren dan niet-werkenden die geen gebruikmaken van deze inkomensvoorzieningen. Dit verschil valt echter weg nadat voor individuele kenmerken gecorrigeerd is: het zoekgedrag, de leeftijd en uitkeringsafhankelijkheid blijken van aanzienlijk meer belang voor de kans op werkaanvaarding. Zoals te verwachten valt, is die kans geringer bij personen die niet actief op zoek zijn naar werk, terwijl hetzelfde geldt voor 55-plussers en mensen die in het voorgaande jaar een arbeidsongeschiktheids- of bijstandsuitkering ontvingen. Overigens duidt deze laatste bevinding erop dat basisinkomensvoorzieningen als de algemene bijstand mogelijk, in tegenstelling tot de hier onderzochte aanvullende regelingen, wel een armoedevaleffect hebben.

Tabel 2

Effecten van individuele kenmerken op het hebben van een baan eind 2005, niet-werkenden eind 2004 (in gewogen odds ratio's)¹.

	Huur-subsidie	Aanvullende bijstand	Kwijt-schelding	Wtos
Maakt gebruik van de regeling	0,71	2,20	0,94	1,69
Leeftijd 55–64 jaar	0,05**	0,14*	0,05**	0,05***
Eenoudergezin in 2004	0,48	0,28*	0,44	0,41
Bijstandsuitkering in 2004	0,10***	–	0,11***	0,09***
Arbeidsongeschiktheidsuitkering in 2004	0,11***	0,33	0,11***	0,11***
Log huishoudinkomen 2004	1,09	1,00	1,10	1,10
Niet actief werkzoekend	0,20***	0,34*	0,21***	0,21***
n = 502				
aangepaste R ²	0,19	0,17	0,12	0,16

Significantie: ***: 1%; **: 5%; *: 10%; schatting op basis van een logitmodel (wel/geen baan).

¹ De kenmerken vrouw, leeftijd 18–24 jaar, slechte gezondheid, sociaal isolement, taalprobleem, niet-westerse en westerse allochtoon, partner in 2004 en opleidingsniveau blijken bij geen van de vier regelingen van belang.

Bron: SCP (2005) en Sociaal Statistisch Bestand (CBS)

Tabel 3

Effecten van individuele kenmerken op gemiddelde deeltijdfactor, baanvinders 2005 (in gewogen regressiecoëfficiënten)¹.

	Huur-subsidie	Aanvullende bijstand	Kwijtschelding	Wtos
Maakt gebruik van de regeling	-0,19**	-0,09	0,12	0,09
Vrouw	-0,33***	-0,24**	-0,26***	-0,23*
Leeftijd 55–64 jaar	0,18	0,27	0,24	0,27*
Slechte gezondheid	-0,21	-0,29	-0,31*	-0,31*
Bijstandsuitkering in 2004	-0,07	–	-0,17*	-0,12
Arbeidsongeschiktheidsuitkering in 2004	0,57***	0,54***	0,52***	0,53***
n = 82				
aangepaste R²	0,47	0,43	0,44	0,44

Significantie: ***: 1%; **: 5%; *: 10%; schatting op basis van een ols.

¹ De kenmerken leeftijd 18–24 jaar, sociaal isolement, taalprobleem, niet-westerse allochtoon, partner in 2004, eenoudergezin in 2004, opleidingsniveau en log huishoudinkomen 2004 blijken bij geen van de vier regelingen van belang.

Bron: SCP (2005) en Sociaal Statistisch Bestand (CBS)

Baanvinders met huursubsidie werken minder uren

Naarmate iemand meer uren per week werkt, is de kans op verlies van inkomensafhankelijke voorzieningen groter. Het kan zijn dat gebruikers van aanvullende inkomensregelingen hier rekening mee houden en in kleinere banen werken dan niet-gebruikers. Dit kan gelden voor zowel nieuwe baanvinders als personen die al langere tijd werkzaam zijn. In tabel 3 staan de resultaten van regressieanalyses voor huishoudens waarvan ten minste een van beide partners in de loop van 2005 een baan heeft gevonden. De uitkomsten laten zien dat de gebruikers van de meeste regelingen nauwelijks afwijken van de niet-gebruikers wat betreft het gemiddelde aantal arbeidsuren. De huursubsidie vormt echter een uitzondering. Het gemiddelde aantal gewerkte uren van gebruikers van huursubsidie ligt negentien procentpunten lager dan die van niet-gebruikers. Afgezien van het gebruik van de regelingen is vooral het geslacht en het ontvangen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering van belang. Vrouwen en mensen met gezondheidsproblemen werken relatief vaak in kleinere deeltijdbanen.

Gebruikers aanvullende bijstand en kwijtscheldingsregeling werken minder uren

Hierboven is al aangestipt dat de kans dat gebruikers van inkomensafhankelijke regelingen in kleinere banen werken dan niet-gebruikers ook kan gelden voor personen die al langere tijd werkzaam zijn. Om dit te onderzoeken richt de aandacht

zich nu op de huishoudens waarvan ten minste een van beide partners zowel in 2004 als in de periode januari–november 2005 werkzaam was. Nagegaan is of binnen deze categorie de gebruikers van de regelingen kleinere dienstverbanden hebben dan de niet-gebruikers. Uit tabel 4 blijkt dat gebruik van huursubsidie of Wtos geen verschil uitmaakt voor de omvang van het dienstverband. Zowel de gebruikers van aanvullende bijstand als die van de kwijtscheldingsregeling werken echter minder uren per week dan de niet-gebruikers. Dit geldt overigens bij alle vier regelingen ook voor mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Daarentegen werken niet-westerse allochtonen en mensen die in 2004 een relatief hoog huishoudinkomen hadden, gemiddeld juist meer uren.

Conclusies

Er zijn slechts beperkte aanwijzingen voor een armoedevaleffect door aanvullende inkomensafhankelijke regelingen. Bij de niet-werkenden zoeken de gebruikers van de regelingen net zo vaak naar een baan als de niet-gebruikers. Ook is de kans dat zij feitelijk aan het werk gaan even groot. Bij de werkenden zijn wel enkele verbanden aangetroffen met de omvang van het dienstverband. Baanvinders die gebruikmaken van huursubsidie starten in een kleinere baan dan baanvinders die geen huursubsidie ontvangen. Gebruikers van aanvullende bijstand of de kwijtscheldingsregeling die eind 2004 al werkten, werken gemiddeld minder uren per week dan niet-gebruikers. Voor het zoekgedrag blijken vooral de leeftijd, gezondheid, gevoelens van sociaal isolement, het opleidingsniveau en het ontvangen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in het voorgaande jaar van belang. Bij het feitelijk verkrijgen van werk spelen, naast het zoekgedrag, vooral leeftijd en uitkeringsafhankelijkheid een rol.

Tabel 4

Effecten individuele kenmerken op gemiddelde deeltijdfactor, werkenden eind 2004 en 2005 (in gewogen regressiecoëfficiënten)¹.

	Huur-subsidie	Aanvullende bijstand	Kwijtschelding	Wtos
Maakt gebruik van de regeling	-0,03	-0,31**	-0,16***	0,07
Taalprobleem	-0,11*	-0,10	-0,09	-0,11*
Niet-westerse allochtoon	0,08**	0,07*	0,10***	0,08**
Bijstandsuitkering in 2004	-0,18*	–	-0,13	-0,20**
Arbeidsongeschiktheidsuitkering in 2004	-0,18**	-0,17**	-0,18***	-0,17**
Log huishoudinkomen 2004	0,20***	0,20***	0,18***	0,20***
n = 270				
aangepaste R²	0,35	0,37	0,37	0,36

Significantie: ***: 1%; **: 5%; *: 10%; schatting op basis van ols.

¹ De kenmerken leeftijd 18–24 jaar, sociaal isolement, taalprobleem, niet-westerse allochtoon, partner in 2004, eenoudergezin in 2004, opleidingsniveau en log huishoudinkomen 2004 blijken bij geen van de vier regelingen van belang.

Bron: SCP (2005) en Sociaal Statistisch Bestand (CBS)

LITERATUUR

- Allers, M. en S. Schrantee (2000) *Gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid en armoedeval*. Groningen: COELO.
- Interdepartementale Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (1997) *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*. Den Haag: Vuga.
- SCP (2005) *Niet-gebruik inkomensafhankelijke regelingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2005) *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SZW (2007) *De armoedeval. Een nieuwe kijk op een oud probleem*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (2005/2006) *Overzicht armoedeval*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29764 en 29765, nr 41.
- Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000) *De armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Wilbeoer Schut, J.-M. en S. Hoff (2007) *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. 6