

Gemeentelijk armoedebeleid onder druk

Maarten Allers

Het kabinet Rutte-Verhagen heeft verschillende maatregelen aangekondigd die de koopkracht van huishoudens kunnen aantasten. Denk bijvoorbeeld aan de voornemens met betrekking tot de Wajong en de sociale werkvoorziening, en het plan om de bijstandsnorm in 20 jaar tijd geleidelijk met ongeveer 2000 euro op jaarbasis te verlagen. Ook meer autonome ontwikkelingen als het stijgen van de zorgpremies eisen hun tol. De kans is daarom groot dat het beroep op het gemeentelijke armoedebeleid de komende jaren zal stijgen.

De rol die gemeenten op dit terrein spelen wordt tegelijkertijd echter uitgedaald door het voornemen uit het regeerakkoord om het gemeentelijke minimabeleid te begrenzen: “Om de armoedeval te beperken wordt de inkomensgrens van het gemeentelijk inkomensbeleid genormeerd op maximaal 110% WML” (wettelijk minimumloon). Als opbrengst heeft het kabinet alvast 40 miljoen euro ingeboekt.

Gemeenten zitten met de vraag hoe zij op deze ontwikkelingen moeten reageren. Hierbij zijn twee zaken van belang. In de eerste plaats: de koopkrachtontwikkeling van de mensen waarvan de gemeente vindt dat die tot de doelgroep van het lokale armoedebeleid behoren. Blijft die achter bij wat wenselijk wordt geacht, dan kan aanvullend beleid worden overwogen. Binnen de wettelijke grenzen, dat wel. In de tweede plaats: de financiële prikkels voor uitkeringsontvangers om een baan te zoeken. Die moeten voldoende groot zijn, omdat de gemeente anders riskeert met te veel uitkeringsontvangers te blijven zitten. We beginnen met dat laatste, en gaan daarbij na wat de gevolgen zijn van het kabinetsvoornemen om het lokale armoedebeleid aan een inkomensgrens te binden. Helpt dat inderdaad tegen de armoedeval? Daarna gaan we in op de ontwikkeling van de koopkracht.

Armoedeval

Wanneer mensen met een uitkering aan het werk gaan, verwachten zij daar financieel wel iets aan over te houden. Dat valt in de praktijk vaak tegen. Door het gestegen inkomen vermindert hun aanspraak op zorgtoeslag, huurtoeslag, bijzondere bijstand en andere vormen van door de overheid verstrekte inkomenssteun. Deze kortingen maken de keus voor werk financieel minder aantrekkelijk. Dit noemen we de *armoedeval*. Die is onlosmakelijk verbonden met onze verzorgingsstaat.¹

Werkenden met een laag inkomen hebben met een vergelijkbaar probleem te maken. Het loont voor lager betaalde werknemers soms nauwelijks om extra uren te maken of om een opleiding te doen voor een beter gehonoreerde baan. De armoedeval geeft dus twee soorten ongewenste prikkels: uitkeringsontvangers verliezen de moed een baan te aanvaarden (*uitstroomval*), lager betaalden zien netto weinig terug van een positieverbetering op de arbeidsmarkt (*doorstroomval*). Sinds de budgettering van de bijstand kost de uitstroomval gemeenten geld. Dat geldt niet voor de doorstroomval, maar voor de betrokkenen is die natuurlijk wel nadelig.

Koopkrachtwinst

Zowel mensen met een betrekkelijk laag loon, als mensen die overwegen te gaan werken vanuit een uitkering, kunnen dus in een armoedeval verstrikt raken. Hun inkomensverlies door de samenloop van landelijke en gemeentelijke regelingen kan in kaart worden gebracht met het rekenprogramma Lokosim. Dit door het COELO van de Rijksuniversiteit Groningen ontwikkelde programma houdt voor gemeenten omvang en samenstelling van de lokale armoedeval bij.

¹ Zie Maarten Allers en Flip de Kam, Een kwaal van de verzorgingsstaat: de armoedeval, Sociaal Bestek, jaargang 72, nr. 2, blz. 2-6.

Figuur 1, uit Lokosim overgenomen, illustreert de armoedeval voor een paar zonder kinderen.² Om de armoedeval te markeren zijn twee horizontale grijze lijnen getekend. De onderste lijn representeert de koopkracht die hoort bij een minimumuitkering; de bovenste lijn geeft een 10 procent hogere koopkracht aan. Ons uitgangspunt is dat een baan die minder dan 10 procent extra koopkracht oplevert voor een uitkeringsontvanger financieel niet interessant is. Er zijn natuurlijk altijd uitkeringsontvangers die zo graag willen werken, dat de hoogte van het (netto)loon er voor hen niet toe doet. Financiële prikkels zijn niet allesbepalend, maar ze spelen zeker een rol bij menselijk keuzegedrag. Velen zullen het onrechtvaardig vinden wanneer zij niet ten minste compensatie ontvangen voor de kosten die aan het aanvaarden van werk zijn verbonden (reiskosten, kleding) en voor het feit dat zij – afhankelijk van de voorwaarden in hun arbeidscontract – wekelijks tussen 30 en 45 uren vrije tijd ‘inleveren’. Aanvaarden van werk is dus pas financieel aantrekkelijk als de koopkracht de bovenste horizontale grijze lijn ten minste evenaart.³ Een paar zonder kinderen ontvangt een minimumuitkering die bruto gelijk is aan 90 procent van het minimumloon. Dat inkomensniveau staat op de horizontale as van figuur 1 helemaal links. Bij werkaanvaarding stijgt het bruto inkomen en ook de koopkracht. We bewegen ons dan naar rechts in de figuur. De dikke zwarte lijn bovenin de figuur toont de totale koopkracht bij steeds hogere niveaus van het brutoloon. De totale koopkracht is gelijk aan het saldo van het meestijgende nettoloon (de diagonale zwarte lijn) en de dalende aanspraak op zorgtoeslag, huurtoeslag, bijzondere bijstand, kwijtschelding, enzovoort; dit zijn de gekleurde aflopende lijnen. De schaal van de inkomensafhankelijke regelingen (gekleurde lijnen) staat op de rechteras van de figuur; de schaal van inkomen en koopkracht (grijze en zwarte lijnen) staat op de linker as.

Verlies van rechten

Het eerste dat in gevaar komt wanneer iemand gaat werken is de kwijtschelding van gemeentelijke en waterschapslasten. Bij een inkomen dat netto maar weinig hoger ligt dan een minimumuitkering vervalt het recht op kwijtschelding. Dat scheelt al gauw een paar honderd euro per jaar, zoals te zien op de rechteras van figuur 1. Zodra het inkomen meer dan 100 procent van het minimumloon bedraagt wordt de zorgtoeslag afgebouwd. Zoals de figuur laat zien gebeurt dit zeer geleidelijk. Neemt het inkomen verder toe, dan komt er een moment, in dit geval bij ongeveer 114 procent van het minimumloon, dat de koopkracht tien procent boven het uitkeringsniveau uitkomt. Vanaf dit inkomensniveau is werkaanvaarding dus financieel interessant. Doordat ongeveer vanaf dat inkomen de rechten op een kortingspas en op de bijzondere bijstand worden afgebouwd, neemt de koopkracht tussen 115 en pakweg 130 procent van het minimumloon vrijwel niet toe. Het is tussen 115 en 130 procent van het minimumloon in financieel opzicht dus niet erg interessant om meer uren te gaan werken. Dat is pas weer zo bij een inkomen dat ten minste circa 30 procent boven het minimumloon ligt. Maar ook dan neemt de koopkracht bij een stijgend inkomen maar langzaam toe, omdat huurtoeslag en zorgtoeslag nog in het afbouwtraject zitten.

Effect regeerakkoord

Figuur 2 illustreert wat er kan gebeuren wanneer het gemeentelijke armoedebeleid wordt begrensd op ten hoogste 110 procent van het wettelijk minimumloon, zoals afgesproken in het regeerakkoord. Thans bestaat een dergelijke begrenzing niet. Op het kwijtscheldingsbeleid heeft dit in veel gevallen, en ook in dit voorbeeld, geen invloed. Bij inkomens van 110 procent van het minimumloon en hoger komen weinigen voor kwijtschelding van gemeentelijke of

² Figuur 1 geeft de situatie in een fictieve gemeente in de eerste helft van 2011. In Lokosim zijn omstandigheden als de huur, maar ook bijvoorbeeld de inkomensgrenzen van de lokale regelingen, eenvoudig zelf te wijzigen. Ook zitten er diverse huishoudentypen in. Daardoor kan de armoedeval bij verschillende omstandigheden worden bekeken, en kunnen de gevolgen van voorgenomen beleidswijzigingen van tevoren worden geanalyseerd.

³ Uit onderzoek blijkt dat het niet mogelijk is precies aan te geven bij welke koopkrachttoename een uitkeringsontvanger de stap naar betaald werk zal zetten. De 10 procent-lijnen zijn louter indicatief bedoeld.

waterschapslasten in aanmerking. Anders ligt dat bij voorzieningen als een kortingspas of de bijzondere bijstand.

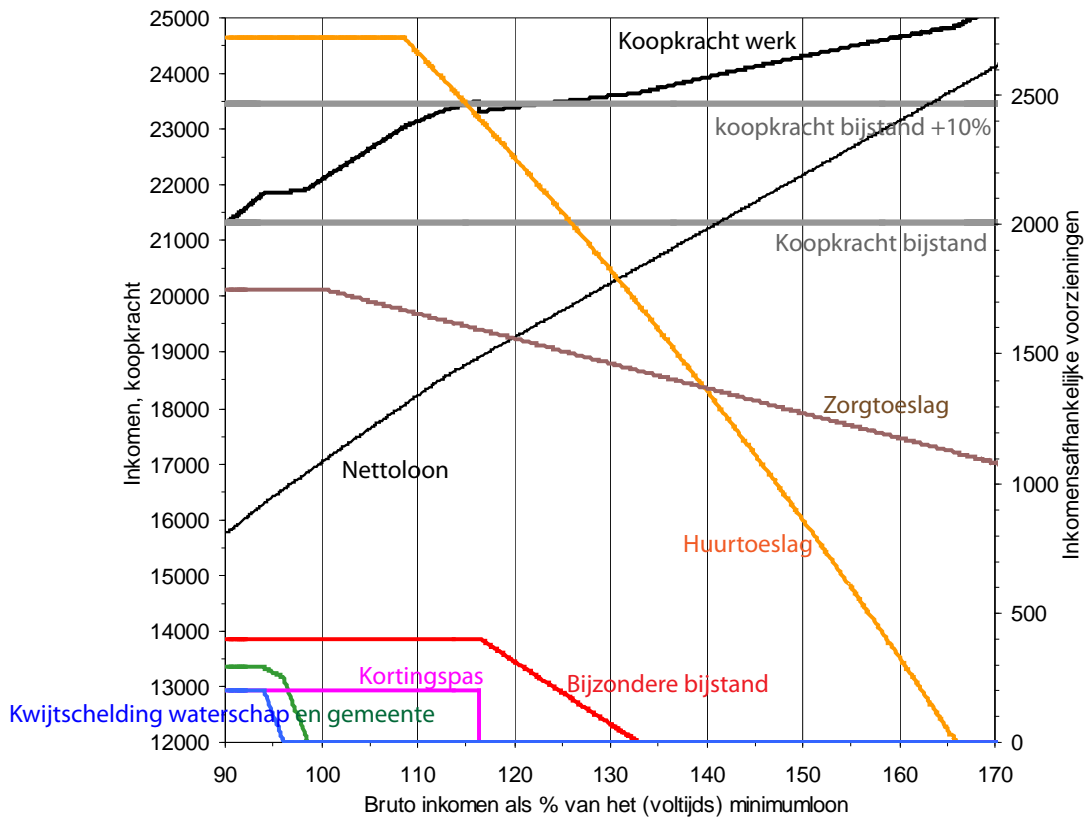
Figuur 2 laat zien dat het afkappen van rechten bij 110 procent van het minimumloon de koopkracht negatief beïnvloedt. De lijn “koopkracht werk” gaf in figuur 1 vanaf een brutoloon van 115 procent van het minimumloon een koopkrachtwinst van 10 procent te zien (in vergelijking met het bijstandsniveau). In figuur 2 wordt dat punt pas bereikt bij een brutoloon van 130 procent van het minimumloon. Het gevolg is dat werkaanvaarding in dit voorbeeld niet vanaf een inkomen van 115 procent van het minimumloon financieel aantrekkelijk is (figuur 1), maar pas vanaf een loon dat 30 procent boven het minimumloon ligt (figuur 2). Het kabinet lijkt hier zijn doel – het beperken van de armoedeval – voorbij te schieten.

Daar staat tegenover dat de doorstroomval wel wordt beperkt: in het traject van 111 tot 130 procent van het minimumloon is het nu financieel aantrekkelijker om, als werkende, meer uren te gaan maken of een beter betaalde baan te zoeken. Wel zit er een akelige dip in de koopkrachtlijn bij 110 procent van het minimumloon. Hier worden de gemeentelijke regelingen afgebouwd. Dit kan natuurlijk geleidelijker gebeuren dan in dit voorbeeld, door bij een lager inkomen al met afbouwen te beginnen, maar dat gaat dan ten koste van de koopkracht van mensen die minder dan 110 procent van het minimumloon verdienen.

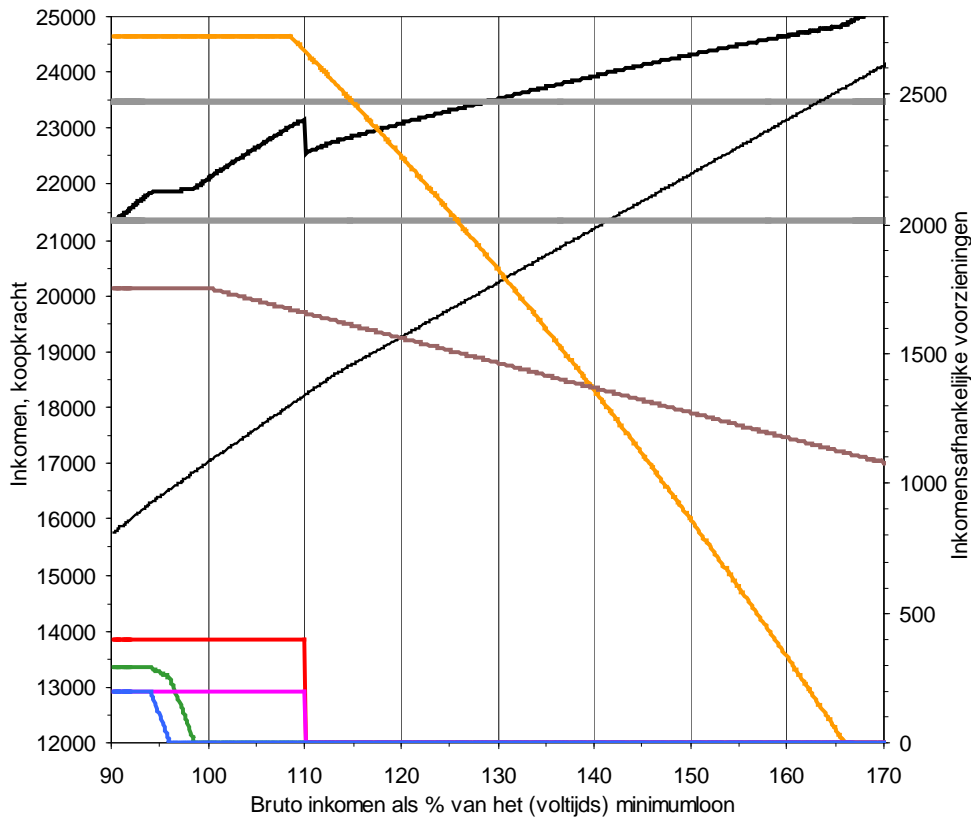
Ook al kan het kabinetsvoornemen – als dat wordt uitgevoerd – de doorstroomval in bepaalde gevallen beperken, de uitstroomval wordt er nooit kleiner van, maar in sommige gevallen juist groter. Voor gemeenten is dit van belang omdat een grotere uitstroomval hun geld kan gaan kosten, doordat er meer mensen in een uitkering kunnen blijven steken.

Vanzelfsprekend verschillen de inkomensafhankelijke regelingen per gemeente. Naast kortingspassen en bijzondere bijstand bestaan er tal van andere gemeentelijke regelingen, zoals bijdragen in de schoolkosten en categoriale bijzondere bijstand. Ook de armoedeval verschilt daarom van gemeente tot gemeente. Figuren 1 en 2 zien er in elke gemeente dus anders uit. Ook de huishoudensvorm is medebepalend voor de ernst van de armoedeval. Gemeenten kunnen met Lokosim zelf zien hoe het lokale beeld is.

Figuur 1. Armoedeval paar zonder kinderen, 2011



Figuur 2. Armoedeval paar zonder kinderen bij begrenzing lokaal armoedebeloid



Zie figuur 1 voor de betekenis van de verschillende lijnen



Bijstandsniveau geleidelijk lager

Het regeerakkoord bevat nog een belangrijk voornemen. Het sociaal minimum – en dus de bijstandsuitkering – wordt de komende jaren geleidelijk verlaagd. Dit gebeurt door de berekening aan te passen waarmee het sociaal minimum uit het wettelijk minimumloon wordt afgeleid. Het gevolg is een uitkeringsniveau dat over twintig jaar zo'n 2000 euro – 12 procent - lager ligt dan nu. Dit vergroot de afstand tussen minimumloon en uitkering aanzienlijk.⁴ Dat is een effectief middel tegen de uitstroomval. Werk aanvaarden zal financieel een stuk aantrekkelijker worden dan het nu is.

De gevolgen voor de koopkracht voor mensen die in minimumuitkeringen achterblijven zullen er niet om liegen. En dat terwijl niet iedereen in deze categorie een reële kans op betaald werk zal hebben. Het beroep op het gemeentelijke armoedebeloid zal hierdoor toenemen.

Koopkrachtontwikkeling 2011

Behalve de armoedeval wordt ook de ontwikkeling van de koopkracht voor huishoudens met een laag inkomen door Lokosim gemonitord. Doordat de rijksbegroting voor 2011 nog "beleidsarm" is, want opgesteld door het inmiddels afgetreden laatste kabinet Balkenende, verandert er op fiscaal

⁴ Behalve voor kostwinners met een niet-werkende partner. Voor die groep daalt het nettoloon namelijk ook geleidelijk 2000 euro in de komende twintig jaar.

gebied dit keer weinig. De komende jaren vallen er meer veranderingen te verwachten, omdat het nieuwe kabinet dan zijn stempel op het beleid zal willen drukken.

Een voor de koopkracht nadelige ontwikkeling is de relatief grote stijging van de zorgpremies. Deels wordt die stijging voor lagere inkomens echter gecompenseerd door de eveneens gestegen zorgtoeslag. Figuur 1 laat zien dat recht op die toeslag tot vrij hoge inkomensniveaus blijft bestaan. De zorgpremies zijn een aantal jaren lager dan kostendekkend geweest omdat verzekeringsmaatschappijen probeerden marktaandeel te kopen. Nu er door fusies nog maar een handvol zorgverzekeraars over is, lopen de premies op. Gezien de toenemende zorgkosten valt een verdergaande premiestijging te verwachten.

Een andere relevante ontwikkeling is dit jaar de verhoging van het kindgebonden budget. Dat is niet te zien in de figuren bij dit artikel, omdat die betrekking hebben op een huishouden zonder kinderen. Deze verhoging was onverwacht, omdat was aangekondigd dat het kindgebonden budget dit jaar op hetzelfde niveau zou blijven als in 2010. Toenmalig minister Rouvoet vond toch geld voor een verhoging. Het hogere kindgebonden budget is er verantwoordelijk voor dat de koopkrachtontwikkeling voor minima met kinderen in veel gemeenten een kleine plus vertoont.

Conclusie

Het gemeentelijke armoedebeleid komt onder druk te staan. De vraag naar inkomensondersteuning zal waarschijnlijk toenemen, terwijl het kabinet heeft aangekondigd de gemeentelijke beleidsvrijheid op dit terrein te beknotten. Dat laatste is bedoeld om de armoedevalproblematiek te verminderen, maar uit het bovenstaande blijkt dat dit wel eens op het tegendeel zou kunnen uitdraaien. Verder staat de koopkracht van grote groepen huishoudens onder druk.

Van gemeenten wordt verwacht dat zij op dergelijke ontwikkelingen inspelen, ook al is daar vaak maar een beperkte personele capaciteit voor. Omdat de situatie in elke gemeente anders is kunnen geen algemene richtlijnen worden gegeven. Gelukkig is het mogelijk om met weinig inspanning de lokale koopkrachtontwikkeling en de lokale armoedeval te monitoren. Ook kan worden ingeschat wat de plaatselijke gevolgen zullen zijn van nieuw rijksbeleid of stijgende zorgpremies.

Maarten Allers is directeur van het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO) en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen, coelo@rug.nl, www.coelo.nl