



Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om bij 34 gemeenten voor een aantal voorbeeldgezinnen na te gaan wat de invloed van de afbouw van landelijke en decentrale regelingen voor inkomensondersteuning is op het netto-inkomen bij het aanvaarden van werk vanuit de bijstand.

Managementsamenvatting

Als je vanuit een uitkering een betaalde baan aanvaardt, stijgt je inkomen meestal. Doordat je inkomen stijgt, daalt na een bepaalde inkomenshoogte het inkomen vanuit de inkomensondersteunende voorzieningen. De inkomensondersteunende voorzieningen bestaan uit landelijke voorzieningen (bijvoorbeeld de huur- en zorgtoeslag) en gemeentelijke voorzieningen en kwijtscheldingen. Deze regelingen maken gebruik van een inkomenstoets. Door het hogere loon bij werk kan het recht op kwijtscheldingen vervallen en worden tegemoetkomingen afgebouwd. Om deze reden loont werken niet in alle gevallen. Dit probleem staat bekend als de armoedeval.

In dit onderzoek van Stimulansz is gekeken of er situaties denkbaar zijn waarbij mensen die vanuit de bijstand gaan werken er op enig moment financieel op achteruit gaan omdat het recht op landelijke en/of gemeentelijke regelingen voor inkomensondersteuning afbouwt. Daarnaast is gekeken wat de redenen zijn voor het eventueel optreden van de armoedeval of doorgroeival (achteruitgang netto-inkomen bij meer werken).

Uit dit onderzoek, waarbij gegevens van voorzieningen in 34 gemeenten worden gecombineerd met cijfers over het landelijke inkomensondersteuningsbeleid blijkt dat er in sommige gevallen door samenloop in de afbouw sprake kan zijn van een achtergang in inkomen bij een hoger bruto inkomen.

Deze armoedeval of doorgroeival ontstaat dan vanuit de volgende factoren:

1. De landelijke inkomensondersteuning vormt een groot deel van de totale ontvangen inkomensondersteuning en neemt af naarmate het inkomen stijgt. Het besteedbaar inkomen neemt hierdoor langzamer toe dan het groeiende brutoloon. Dit wordt ook wel de marginale druk genoemd.
2. De afbouw van gemeentelijke regelingen komt bovenop de afbouw van de landelijke inkomensondersteuning. De gemeentelijke regelingen kennen soms een inkomenstoetsgrens, waardoor mensen die een inkomen krijgen dat net hoger is dan deze inkomenstoetsgrens de gemeentelijke toeslagen op hetzelfde moment volledig kunnen verliezen.

Uit het onderzoek blijkt dat het risico op de armoedeval het meest voorkomt bij kostwinners met schoolgaande kinderen en maximale benutting van beschikbare regelingen. Ook alleenstaande ouders met schoolgaande kinderen kennen een risico op de armoedeval.

In alle gevallen komt dit doordat bij een stijgend inkomen op hetzelfde moment alle gemeentelijke vergoedingen voor schoolgaande kinderen wegvallen.

Bij kostwinners met schoolgaande kinderen is dit effect het sterkst omdat het wegvallen van de gemeentelijke vergoedingen plaatsvindt op het moment dat ook de landelijke toeslagen geleidelijk afbouwen.

Bij de groepen die het meeste inkomensondersteuning krijgen is het risico op de armoedeval dus het grootst.

Verder wordt geconcludeerd dat de complexiteit van de regelgeving, zowel landelijk als gemeentelijk, het moeilijk maakt om individueel de hoogte van landelijke toeslagen en gemeentelijke vergoedingen vast te stellen op basis van een toekomstig inkomen uit werk.

Ook is geconstateerd dat de afhankelijkheid van landelijke en gemeentelijke inkomensondersteuning groot is; een groot deel van het totale inkomen bestaat uit deze regelingen.

De combinatie van onduidelijkheid en afhankelijkheid maakt dat niet alleen de armoedeval (erop achteruitgaan als je gaat werken) een probleem is voor arbeidsinschakeling, maar ook de onzekerheid omtrent de ontwikkeling van het netto-inkomen een remmende factor kan zijn voor arbeidsinschakeling.

I Inleiding

Dit onderzoek behandelt de volgende centrale vraagstelling: gaan mensen die vanuit de bijstand gaan werken er op enig moment financieel op achteruit omdat het recht op landelijke en/of gemeentelijke regelingen voor inkomensondersteuning afbouwt of vervalt?

Stimulansz is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevraagd om in een representatief aantal van minimaal 30 gemeenten (waaronder de G4) te onderzoeken voor welke gemeentelijke regelingen verschillende typen huishoudens met een laag inkomen in aanmerking komen, hoeveel deze regelingen bijdragen aan het maandinkomen, en in welke mate het maandinkomen inclusief deze gemeentelijke regelingen zich gedraagt bij een steeds iets hoger wordend maandloon.

Het doel van het onderzoek is om een objectief beeld te vormen van het samenspel tussen landelijke en gemeentelijke regelingen voor inkomensondersteuning en of er ergens sprake kan zijn van een feitelijke inkomensachteruitgang, juist omdat het maandloon is gestegen (de zogenaamde armoedeval bij het gaan werken vanuit de bijstand, of de doorgroeival bij meer werken). In de rest van het rapport wordt de term armoedeval gebruikt voor beide begrippen.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschikt over alle informatie met betrekking tot de inkomensregelingen op landelijk niveau¹. Het ontbreekt echter aan een volledig beeld over de inkomensregelingen bij gemeenten. Ook gemeenten hebben een pakket aan aanvullende regelingen voor inkomensondersteuning.

Stimulansz en het Nibud hebben door het programma Berekenuwrecht veel informatie over het gemeentelijk minimabeleid. De kern van Berekenuwrecht is immers om alle minimaregelingen van de bij Berekenuwrecht aangesloten gemeenten te ontsluiten voor de inwoners van die gemeenten.

Stimulansz heeft zeer veel informatie over de toelatingscriteria van het lokale minimabeleid. Om aan de onderzoeksvraag van het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid te voldoen moest deze informatie worden aangevuld met gegevens over de toekenningsbedragen bij iedere gemeentelijke regeling. Daaraan is voldaan met het hier liggende onderzoek.

In dit onderzoek gaat het om de **maximale theoretische** vergoedingsruimte die het minimabeleid kan opleveren. Het werkelijke gebruik van het minimabeleid bij de 34 gemeenten is **niet** onderzocht. Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de mechanismen van het minimabeleid in relatie tot de risico's voor een armoedeval.

De eerste resultaten van het onderzoek zijn gepresenteerd aan een panel van gemeenten op 28 januari 2019. Door het panel zijn suggesties gedaan om de presentatie van de resultaten te verduidelijken. Daarbij ging het erom het verschil tussen de hoogte van het minimumloon en het sociaal minimum te duiden en ook het verschil tussen de armoedeval en doorgroeival te benoemen. Deze suggesties zijn in het onderzoek overgenomen. Daarnaast is gesproken over het bedrag voor bijzondere bijstand waarmee in dit onderzoek wordt gerekend. Dit bedrag is nu vastgesteld op een voor gemeenten herkenbaar bedrag dat gestaafd wordt door CBS-onderzoek.

¹ Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid rapporteert in haar begroting armoedevalcijfers gebaseerd op landelijke regelingen aangevuld met gemeentelijke regelingen zoals bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale lasten.

II Opzet van het onderzoek

IIa Inleiding

De onderzoeksvraag is “gaan mensen die vanuit de bijstand gaan werken er op enig moment financieel op achteruit omdat het recht op landelijke en/of gemeentelijke regelingen voor inkomensondersteuning afbouwt of vervalt?”

De onderzoeksvraag kent 3 onderliggende vragen:

1. Welke landelijke en gemeentelijke regelingen voor inkomensondersteuning spelen een rol bij het aanvaarden van werk vanuit de bijstand?
2. Wanneer is er sprake van recht/geen recht op deze regelingen?
3. Wat is de hoogte van de regelingen?

IIb De grenzen aan de onderzoeksvraag: welke vragen worden niet beantwoord

De onderzoeksvraag moet heel letterlijk genomen worden. Dit onderzoek doet alleen uitspraak over de armoedeval vanuit het **mechanisme** van het landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid. Het onderzoek zegt niets over de mate en de wijze waarop het inkomen moet en kan worden besteed. Het onderzoek zwijgt ook over de invloed van verwervingskosten op het vrij te besteden inkomen en of regelingen wel of niet toereikend zijn. En vooral: het onderzoek richt zich op het beleid, en de aanvraagruimte die dit beleid geeft. Kortom: het onderzoek kijkt naar de ontwikkeling van het inkomen en welke gevolgen dat heeft voor de hoogte van de landelijke en gemeentelijke regelingen, maar kijkt niet naar de uitgaven, maar ook niet in hoeverre er ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van regelingen.

Verder: Het onderzoek heeft zich niet expliciet gericht op de complexiteit en onzekerheid voor burgers over wanneer en hoeveel zij recht hebben op de verschillende centrale en decentrale inkomensvoorzieningen, hoewel de in het onderzoek weergegeven cumulatie van verschillende inkomensvoorzieningen daarover wel een beeld geeft.

Tenslotte richt het onderzoek zich niet op de groep mensen die werken met een inkomen rond het sociaal minimum en die niet in beeld zijn bij gemeenten of omdat ze geen aanvraag tot inkomensondersteuning doen. Omdat zij geen gebruik maken van de voorzieningen, hebben zij ook geen doorgroeival bij een toename van het inkomen.

IIc Overzicht van de relevante regelingen

In het onderzoek wordt de verhouding tussen het stijgende loon en de geleidelijk afnemende regelingen voor inkomensondersteuning onderzocht.

1. Het bepalen van de hoogte van de te onderzoeken inkomsten uit werk

In dit onderzoek is bij de te onderzoeken inkomstenhoogten uitgegaan van percentages van de toepasselijke bijstandsnorm (het sociaal minimum). Onderstaande tabel geeft aan welke inkomens en huishoudsituaties zijn onderzocht. Het onderzochte inkomen loopt op van 100% van de bijstandsnorm tot 170% van de bijstandsnorm. De reden om het inkomen te vinden door percentages van de bijstandsnorm te nemen, is om zo aan te kunnen sluiten bij de manier waarop gemeenten rekenen in hun minimabeleid. Voor gemeenten is het gebruikelijk om de bijstandsnormen, of percentages daarvan, te gebruiken als inkomensgrenzen in het minimabeleid².

² Het sociaal minimum, of de bijstandsnorm, is het normbedrag volgens de Participatiewet.

In rood is het loon onder het wettelijk minimumloon (WML) aangegeven, er is in dat geval dus sprake van een deeltijdbaan.³

Gebaseerd op cijfers 2018 (netto bedragen).⁴

Alleenstaande							
percentages vanaf norm	100% (bijstand)	105%	110%	120%	130%	150%	170%
Netto loon in euro per maand	946	993	1040	1135	1229	1419	1608
Alleenstaande ouder							
Netto loon in euro per maand	946	993	1040	1135	1229	1419	1608
Paar met kinderen							
Netto loon in euro per maand	1352	1419	1560	1622	1757	2028	2298

2. relevante regelingen voor inkomensondersteuning

Landelijke toeslagen en heffingskortingen:

- a. Huurtoeslag
- b. Zorgtoeslag
- c. Kindgebonden budget
- d. Combinatiekorting
- e. Algemene heffingskorting (minstverdienende partner)
- f. Kinderbijslag

Gemeentelijke (decentrale) regelingen

- a. Bijzondere bijstand
- b. Individuele inkomenstoelage
- c. Kwijtschelding gemeentelijke belastingen
- d. Lokale varianten op tegemoetkomingen voor kinderen (kindpakketten)
- e. Lokale varianten op participatiegelden (gemeentepassen, meedoenregelingen)

Iid Wanneer is er sprake van recht/geen recht op deze regelingen?

Landelijke toeslagen en heffingskortingen:

Omdat er bij het arbeidsinkomen wordt gerekend met een oplopend percentage van het sociaal minimum, dat per definitie netto is uitgedrukt, gaat het bij de arbeidsinkomens ook om een netto-inkomen. De (afbouw van) reguliere algemene heffingskorting en arbeidskorting speelt daarom hier geen rol.

Voor alle toeslagen geldt dat de aanvrager tot de doelgroep van de regeling moet behoren. Verder geldt voor alle toeslagen, met uitzondering van de kinderbijslag, dat ze afhankelijk zijn van het inkomen van de aanvrager.

³ Het wettelijk minimumloon bedraagt voor een alleenstaande 152% van het sociaal minimum, voor een echtpaar is dat 111%

⁴ De hoogte van de totale gemeentelijke vergoeding is een theoretisch bedrag, voortkomend uit een model-gezinsituatie in een **fictieve** aanvraagsituatie die door het gemeentelijk minimale beleid mogelijk wordt gemaakt.

De huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget kennen een **geleidelijke** afbouw in vergoedingshoogte naarmate het inkomen stijgt. De combinatiekorting stijgt juist als het inkomen uit werk stijgt, terwijl de algemene heffingskorting (minstverdienende partner) in de praktijk vanwege maximering gelijk blijft.

Gemeentelijke regelingen

Bij alle onderzochte gemeenten (hierna uitgelegd bij IIe 'het verkrijgen van de onderzoeksdata') zijn alle toeslagen (gebaseerd op regelingen) inkomensafhankelijk. Alle onderzochte gemeenten hanteren bij hun regelingen (met uitzondering van de bijzondere bijstand) een **inkomenstoetsgrens**⁵ om aanvragers wel of niet toe te laten tot de regeling. De inkomenstoetsgrens werkt als volgt: iedere aanvrager met een inkomen tot de inkomenstoetsgrens kan worden toegelaten tot de regeling en krijgt de volledige vergoedingen die hierbij horen. Iedereen met een inkomen boven de inkomenstoetsgrens wordt volledig uitgesloten van de regeling. Dit geldt ook voor inkomens die net de inkomenstoetsgrens overschrijden.

Uitzondering bij alle gemeenten is de bijzondere bijstand. Het recht op bijzondere bijstand (een vergoeding voor onvoorzienbare en niet uit het reguliere inkomen te betalen kosten) wordt bepaald aan de hand van een (inkomens-) **draagkracht** berekening. Deze berekening bepaalt hoeveel draagkracht de aanvrager zelf heeft. De draagkracht is het bedrag wat de aanvrager eerst zelf kan bijdragen in de kosten; de vergoeding is dan het gedeelte van de kosten wat aanvrager niet kan betalen. De draagkracht neemt ook geleidelijk toe bij een stijgend inkomen, waardoor het recht op een vergoeding geleidelijk afneemt.⁶ Deze draagkrachtsystematiek sluit aan bij het maatwerkprincipe van de Participatiewet.

IIe Wat bepaalt de hoogte van de regelingen?

Landelijke toeslagen en heffingskortingen:

De **huurtoeslag** is naast inkomensafhankelijk ook afhankelijk van

- de huurhoogte en
- het aantal personen dat de woning bewoont
- de leeftijd van de bewoner
- Het vermogen van het huishouden

De **zorgtoeslag** is inkomensafhankelijk en de hoogte van de toeslag hangt af van het al dan niet hebben van een partner. Ook geldt een vermogenstoets.

Het **kindgebonden budget** is inkomensafhankelijk, en de hoogte van het budget hangt af van de aanwezigheid van een partner. Zonder partner (alleenstaande ouder) is er een ophoging van het budget. Verder is de hoogte afhankelijk van het aantal kinderen, de leeftijd van de kinderen en het vermogen.

De **combinatiekorting** is inkomensafhankelijk in de zin dat de combinatiekorting toeneemt bij een stijgend loon. De combinatiekorting geldt voor alleenstaande ouders met inkomen uit werk en tweeverdieners, maar die laatste groep wordt in dit onderzoek niet meegenomen.

De overdraagbaarheid van de **algemene heffingskorting** (minstverdienende partner) wordt alleen toegepast bij personen met een partner. Als het inkomen van de partner zo laag is dat deze de

⁵ Deze inkomenstoetsgrens speelt een belangrijke rol op het moment dat de oorzaken van de armoedeval worden geanalyseerd.

⁶ Verduidelijking met een voorbeeld: € 100 aan bijzondere kosten en een eigen draagkracht van € 40 betekent een vergoeding van de gemeente van € 60. Als de eigen draagkracht met het inkomen groeit tot € 80, dan daalt de gemeentelijke vergoeding naar € 20.

algemene heffingskorting niet kan verzilveren, dan kan de aanvrager/kostwinner (een deel van) deze heffingskorting krijgen.

De **kinderbijslag** is niet inkomensafhankelijk⁷, de hoogte hangt van het aantal en de leeftijd van de kinderen waarvoor men zorgt.

Gemeentelijke regelingen:

De hoogte van **de bijzondere bijstand** wordt bepaald door

- de draagkracht van de aanvrager, en door
- de hoogte van de te vergoeden kosten.

In theorie is de hoogte dus onbegrensd. In het onderzoek is daarom uitgegaan van een gemiddelde (stelpost) van € 600 per jaar per huishouden. Dit bedrag sluit aan bij de bekende CBS-cijfers over de uitgavenposten bijzondere bijstand en wordt door gemeenten als herkenbaar beschouwd.

De hoogte van de **individuele inkomenstoelage** wordt bepaald door het gemeentelijk beleid. Het lokale beleid bepaalt de hoogte van de inkomenstoetsgrens. Verder bepaalt de gemeente de hoogte van de toeslag voor groepen, te weten alleenstaanden, alleenstaande ouders en aanvragers met partners. De hoogte is dus een vast bedrag, afhankelijk van de gezinssituatie en de gemeente.

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen wordt beslist aan de hand van de Leidraad Invordering. De hoogte van de kwijtschelding is afhankelijk van de betaalcapaciteit van de aanvrager en van de hoogte van de aanslag. Als de betaalcapaciteit nul is, dan wordt de hele aanslag kwijtgescholden, als er betaalcapaciteit is, maar deze is lager dan de aanslag, dan wordt de aanslag gedeeltelijk kwijtgescholden. Als de betaalcapaciteit hoger is dan de aanslag dan moet deze gewoon worden betaald.⁸ Voor de kwijtschelding gemeentelijke belastingen geldt een lagere vermogensvrijstelling dan voor de bijstand.

Alle onderzochte **kindpakketten** en **participatieregelingen** kennen een inkomenstoetsgrens. Deze wordt bepaald bij gemeentelijke verordening. Ook de hoogte van de regeling wordt per verordening bepaald. In de meeste gevallen gaat het om een bedrag, in sommige gevallen bestaat de tegemoetkoming uit een verstrekking in natura (bijvoorbeeld een door de gemeente aangekochte laptop, zwemles of gemeentepas met een saldo dat afhankelijk is van de activiteit of deelname aan sportvereniging.).

Ilf De grenzen aan de onderzoeksvraag: welke regelingen worden niet behandeld

Kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag compenseert voor een groot deel de kosten van kinderopvang bij werkende ouders. Wat resteert is de eigen bijdrage. De noodzaak en de omvang van de kinderopvang is individueel bepaald en is daarom buiten dit onderzoek gehouden. De eigen bijdrage kinderopvang die overblijft na ontvangst van de kinderopvangtoeslag is te beschouwen als verwervingskosten. Die zijn mede afhankelijk van de noodzaak van de kinderopvang en de rol van de werkgever. In het algemeen geldt dat de kosten van kinderopvang altijd hoger zijn dan de kinderopvangtoeslag. In het kader van een individuele analyse of 'werken gaat lonen' is het aan te raden om alle specifieke verwervingskosten mee te nemen (dus naast kinderopvangkosten ook reiskosten of representatiekosten), maar het valt buiten het kader van dit algemene onderzoek.

⁷ In de kinderbijslag geldt wel een bijverdiengrens voor de kinderen. Boven deze grens vervalt de kinderbijslag volledig (en ook kindgebonden budget als daar tevens recht op bestaat). In dit onderzoek is niet gerekend met inkomen van de kinderen.

⁸ Verduidelijking met een voorbeeld: de aanslag bedraagt € 400, er is een betaalcapaciteit van € 300, de kwijtschelding bedraagt dan € 100

Eigen bijdrage Wmo

De inkomensafhankelijke bijdrage Wmo speelde een rol voor werkenden die onder de Wmo vallen. Hoewel dit onderzoek is begonnen met cijfers uit 2018, is de eigen bijdrage Wmo sinds 2019 inkomensafhankelijk, zodat opname van deze eigen bijdrage niet meer relevant is. Dit geldt overigens niet als een gemeente besluit om de eigen bijdrage via de bijzondere bijstand te vergoeden.

IIg Het verzamelen van de onderzoeksdata

Het bepalen van de 'gemiddelde' aanvrager

Zoals hiervoor onder de punten IId en IIe is aangegeven zijn de regelingen vaak afhankelijk van de gezinssamenstelling. Het is daarom voor het onderzoek zeer belangrijk om een goed aanvraagprofiel te kiezen. De volgende 3 aanvraagprofielen zijn gekozen:

1. Een alleenstaande, geboren in 1970;
2. Een alleenstaande ouder met 2 kinderen, geboren 2005 en respectievelijk 2007;
3. Een echtpaar, geboren in 1970 en 1971, met 2 kinderen, geboren 2005 en respectievelijk 2007.

Deze keuze is als volgt tot stand gekomen:

- a. Het onderscheid alleenstaande, alleenstaande ouder en echtpaar sluit aan bij de normensystematiek uit de Participatiewet en wordt door alle gemeenten gebruikt als basis voor hun minimabeleid. Echtparen zonder kinderen volgen de systematiek van echtparen met kinderen, behoudens de regelingen die specifiek voor kinderen bedoeld zijn.
- b. Vanwege de onderzoeksvraag zijn personen met de pensioengerechtigde leeftijd buiten beschouwing gelaten.
- c. Door kinderen te kiezen in de schoolgaande leeftijd tot en met 12 jaar wordt het merendeel van de gemeentelijke kindpakketten meegenomen in het onderzoek.

Samenvattend geeft deze keuze het meest representatieve beeld, waarbij het ook eenvoudig is om de onderzoeksresultaten te interpreteren voor gezinnen met 3 of meer kinderen of echtparen zonder kinderen

De selectie van de te onderzoeken gemeenten

Het Ministerie van SZW heeft gevraagd om een aantal gemeenten te onderzoeken, te weten 30 gemeenten en daarnaast de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Afgezien van de G4 heeft Stimulansz de gemeenten gekozen. Er zijn twee criteria gehanteerd:

1. alle provincies moeten in het onderzoek betrokken zijn,
2. er moeten voldoende⁹ G40 gemeenten in het onderzoek betrokken zijn.

Deze twee criteria zorgen ervoor dat het onderzoek een gedegen beeld geeft van geheel Nederland, zowel qua spreiding als inwoneraantal. Door het verschil in regelingen tussen gemeenten is een 100% representatief beeld niet te verkrijgen.

De lijst met gekozen gemeenten is te vinden in bijlage 1.

Het vaststellen van de resterende stelposten:

In gevallen waarin niet per verordening een vergoeding in euro's is vastgesteld, is uitgegaan van door de medewerkers van die gemeente herkenbare stelposten.

⁹ Niet omdat G40 gemeenten een afwijkend beleid hebben ten opzichte van de rest van Nederland, maar om er zeker van te zijn dat het totaal aan onderzochte gemeenten voldoende inwoners omvat.

Veel van deze kennis is aanwezig vanwege de dagelijkse werkzaamheden van gemeenten met het programma Berekenuwrecht.

Huurtoeslag

Er is gekozen voor een huur van € 550 per maand. Dit bedrag is gekozen omdat het niet zo laag is, dat er geen relevante huurtoeslag tegenover zou staan, en ook niet te hoog. Bij een te hoge huur ontstaat er geen recht op huurtoeslag en daarmee zou de huurtoeslag buiten het onderzoek blijven.

Bijzondere bijstand

Hiervoor onder IIe is al gesteld dat de hoogte van de bijzondere bijstand in theorie onbegrensd is. In de praktijk blijkt dat een bedrag van € 600 aan bijzondere kosten per jaar een redelijke inschatting is. Dit bedrag sluit aan bij de bekende CBS-cijfers over de uitgavenposten bijzondere bijstand.

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Aangezien de hoogte van de kwijtschelding afhankelijk is van de hoogte van de aanslag, moet het onderzoek een redelijke aanslag veronderstellen. In het onderzoek gaan we uit van een aanslag van € 400. In Nederland bedragen de gemeentelijke aanslagen voor huurders tenminste dit bedrag (per gemeente verschillend).

Lokale stelposten

De onder IId genoemde Kindpakketten en Participatieregelingen kennen meestal vaste bedragen, maar dat is afhankelijk van het lokale beleid. Het komt ook voor dat de hoogte wordt bepaald door 'de hoogte van de kosten'.

IIh Onderzoeksmethode bij het berekenen van de landelijke toeslagen en heffingskortingen

De te onderzoeken lonen zijn bepaald aan de hand van de percentages op de bijstandsnorm, zoals weergegeven in de tabel op pagina 3. Met behulp van het koopkrachtmodel van het ministerie van SZW zijn vervolgens voor deze gezinssituaties en inkomensituaties de toeslagen en de heffingskortingen doorgerekend.

III Onderzoeksmethode bij het berekenen van de gemeentelijke regelingen

Fase 1: Inventarisatie gemeentelijk minimabeleid

Bij ieder van de 34 gemeenten is het gemeentelijk minimabeleid geïnventariseerd op toelatingscriteria en hoogte van de vergoedingen. Voor de 'Berekenuwrecht-' gemeenten is hiervoor de actuele inrichting van Berekenuwrecht gebruikt, bij de anderen het minimabeleid op de gemeentelijke website bij het onderdeel Werk & Inkomen. Bij twijfel of onvolledigheid werden de gepubliceerde verordeningen geraadpleegd.

Fase 2: Een werkelijke aanvraag simuleren

Voor het onderzoek is het noodzakelijk om precies te weten wat een aanvraag aan gemeentelijke regelingen zal opleveren.

Omdat het minimabeleid na fase 1 (zie hiervoor) bekend is, is dit geen probleem. Het recht op deze regelingen is te berekenen indien de gezinssituatie en het inkomen bekend zijn.

Het veldwerk van het onderzoek bestaat voor het gemeentelijke deel uit het registreren van 816 aanvragen (34 gemeenten, 3 gezinssituaties met ieder 8 verschillende hoogte van het inkomen).

Bij deze aanvragen is uitgegaan van het maximaal mogelijke recht op basis van de gemeentelijke verordening. Een aanvraag gemeentelijke regelingen is dus een **gecombineerde** aanvraag die alle gemeentelijke regelingen omvat. De hoogte van de totale gemeentelijke vergoeding is dus een theoretisch bedrag, voortkomend uit een model-gezinssituatie in een **fictieve** aanvraag situatie die door het gemeentelijk minimabeleid mogelijk wordt gemaakt.

IIj Resumerend

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende data:

Per gezinssituatie en per hoogte van het inkomen is voor iedere landelijke en gemeentelijke toeslag en heffingskorting, zoals hiervoor opgesomd in IIc, de hoogte in euro's aangegeven. Er zijn na het onderzoek 816 grafieken, waarin het loon, de landelijke toeslagen en de gemeentelijke regelingen opgesomd zijn, beschikbaar.

III Resultaten landelijke toeslagen en heffingskortingen

IIIa Landelijke regelingen bouwen geleidelijk af, in sommige gevallen is bij stapje naar hoger inkomen een lichte netto achteruitgang mogelijk

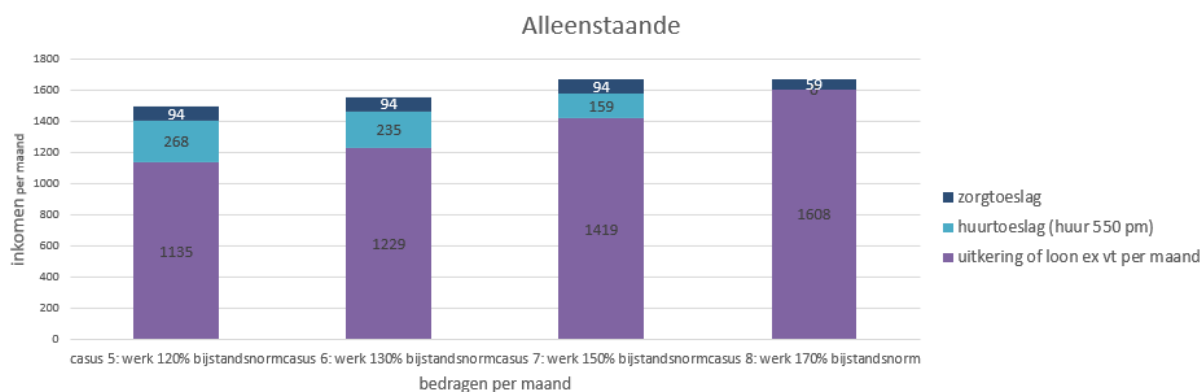
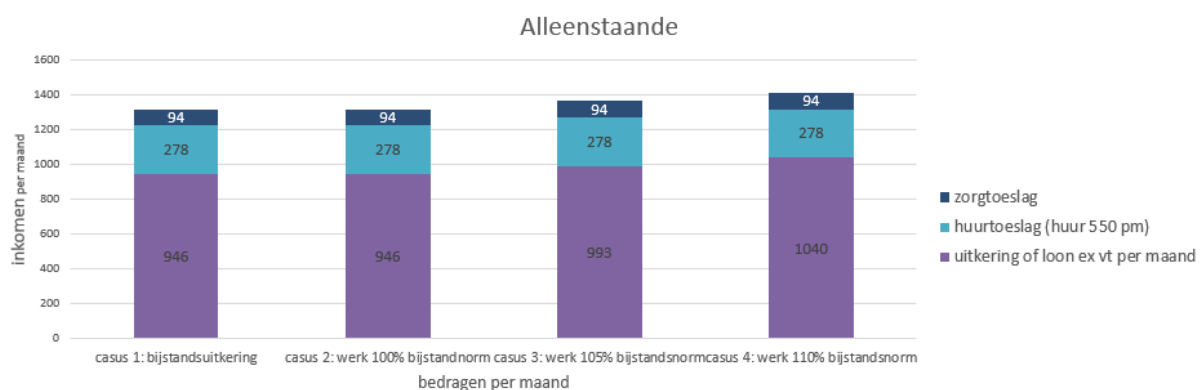
In geen van de 816 onderzochte huishoudenssituaties blijkt dat bij een stijgend loon de totale inkomsten (combinatie van loon uit werk met de bijhorende toeslagen en heffingskortingen) lager uitkomen dan de bijstandssituatie. Dit wordt volledig verklaard door de systematiek van geleidelijke afbouw van landelijke regelingen. Een hoger inkomen zorgt voor een geleidelijke afname van de rechten. Het is wel zo dat de geleidelijke afbouw de inkomensvoortgang fors kan remmen. Een euro loonsverhoging levert zeker geen euro extra besteedbaar inkomen op. In sommige gevallen, rond 150% van het sociaal minimum, leidt het vervallen van de huurtoeslag in combinatie met de afbouw van zorgtoeslag en/of kindgebonden budget echter wel tot een (iets) lager netto-inkomen (op basis van de vormgeving van de huurtoeslag in 2018; per 2020 zal deze harde afbouw vervallen). De afbouw van landelijke toeslagen kan dus tot een hoge marginale druk leiden.

IIIb Landelijke toeslagen vormen een relatief grote aanvulling op het inkomen

Tot 170% van de bijstandsnorm is het aandeel landelijke toeslagen als onderdeel van het inkomen groot. Dit is minder het geval bij de alleenstaande zonder kinderen. Hoe hoger het aandeel inkomensondersteuning van het totale inkomen, hoe groter ook de impact van het afbouwen van deze inkomensondersteuning is.

Deze constatering is belangrijk om het effect van de armoedeval te begrijpen.

IIIc Grafiek en toelichting alleenstaande



Alleenstaande

	Bijstand	Casus 2	Casus 3	Casus 4	Casus 5	Casus 6	Casus 7	Casus 8
Arbeidsinkomen		946	993	1040	1135	1229	1419	1608

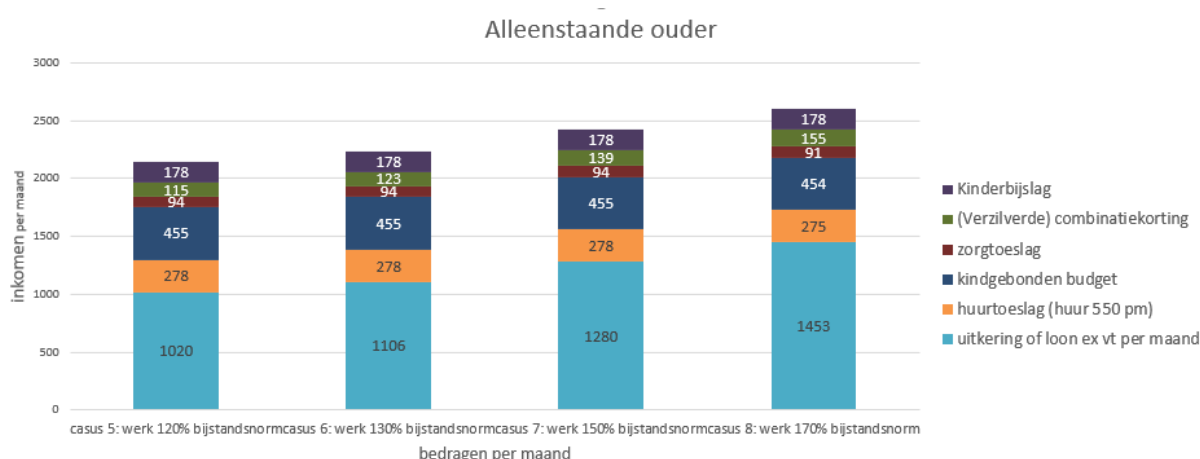
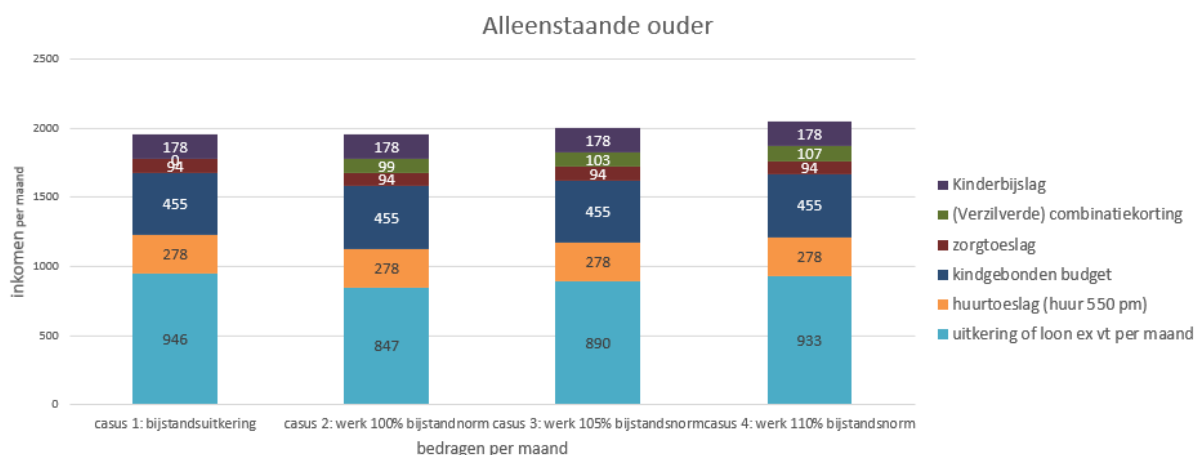
Totaal inkomen	1318	1318	1365	1412	1497	1558	1672	1667
Vooruitgang totaal inkomen t.o.v. bijstand		0	47	94	179	240	354	349

Per kolom is weergegeven hoeveel het nettoloon exclusief vakantiegeld, de zorgtoeslag en de huurtoeslag bedraagt. Het inkomen stijgt van bijstandsnorm exclusief vakantietoeslag (€ 946 netto per maand) naar 170% van deze bijstandsnorm (€ 1608 netto per maand), met daartussen de situatie bij € 993, € 1040, € 1135, € 1229 en € 1419 aan looninkomsten.

Als deze persoon de zorgtoeslag en de huurtoeslag blijft aanvragen dan bedraagt het totaal aan loon en toeslagen respectievelijk € 1318, € 1365, € 1412, € 1497, € 1558, € 1672 en € 1667.

De sprong vanuit de bijstand met toeslagen (€ 1318) levert dus nergens een loon plus toeslagen op dat lager is dan € 1318 per maand. Er is wel sprake van een geringe 'doorgroei-val'. Als een inkomen van € 1419 netto per maand wordt verdiend, dan bedraagt de huurtoeslag € 159 en de zorgtoeslag € 94. Een doorgroei naar € 1608 loon, levert een verlies aan huurtoeslag op, terwijl de zorgtoeslag daalt naar € 59. Dat betekent dat er een terugval ontstaat wanneer het loon van € 1419 wordt verhoogd naar € 1608, namelijk een terugval in inkomen van 5 euro per maand (€ 1672 naar € 1667).

III d Grafiek en toelichting alleenstaande ouder



Alleenstaande ouder

	Bijstand	Casus 2	Casus 3	Casus 4	Casus 5	Casus 6	Casus 7	Casus 8
--	----------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

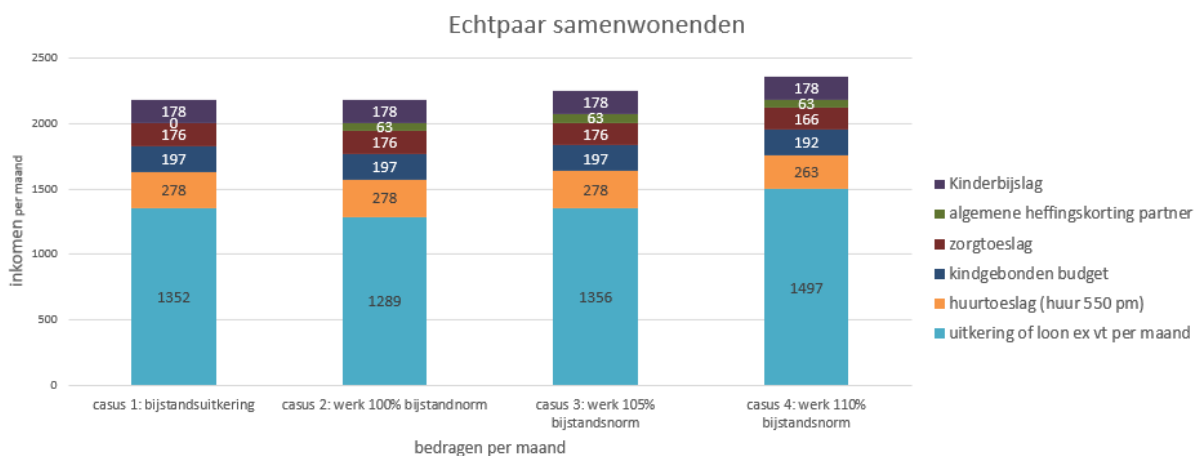
Arbeidsinkomen (netto) ¹⁰		946	993	1040	1135	1229	1419	1608
Totaal inkomen	1951	1951	1998	2045	2140	2234	2424	2606
Vooruitgang totaal inkomen t.o.v. bijstand		0	47	94	189	283	473	655

Per kolom is weergegeven hoeveel het nettoloon exclusief vakantiegeld, de combinatiekorting, de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag bedraagt. Het inkomen stijgt van bijstandsnorm exclusief vakantietoeslag (€ 946 netto per maand) naar 170% van deze bijstandsnorm (€ 1608 netto per maand), met daartussen de situatie bij € 993, € 1040, € 1135, € 1229 en € 1419 aan looninkomsten **inclusief** de combinatiekorting.

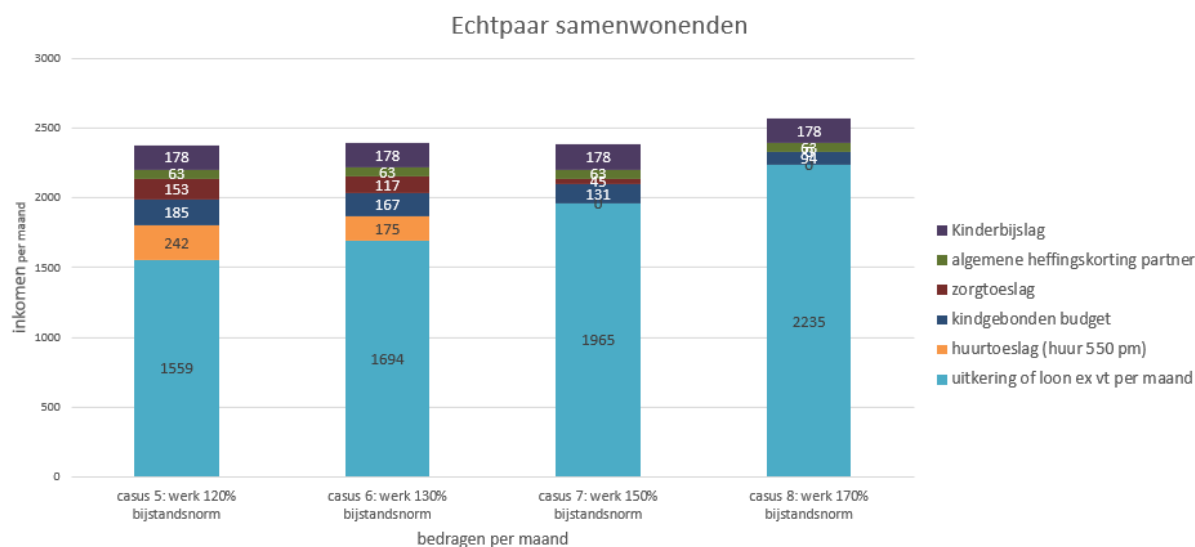
Als deze persoon alle toeslagen blijft aanvragen dan bedraagt het totaal aan loon en toeslagen respectievelijk € 1951, € 1998, € 2045, € 2140, € 2234, € 2424, € 2606.

De sprong vanuit de bijstand met toeslagen (€ 1951) levert dus nergens een loon plus toeslagen op dat lager is dan € 1951 per maand.

IIIe Grafiek en toelichting echtpaar/samenwonenden met kinderen



¹⁰ Inclusief inkomensafhankelijke combinatiekorting



Echtpaar of samenwonenden

	Bijstand	Casus 2	Casus 3	Casus 4	Casus 5	Casus 6	Casus 7	Casus 8
Arbeidsinkomen (netto) ¹¹		1352	1419	1560	1622	1757	2028	2298
Totaal inkomen	2181	2181	2248	2359	2380	2394	2382	2570
Vooruitgang totaal inkomen t.o.v. bijstand		0	67	178	199	213	201	389

Per kolom is weergegeven hoeveel het nettoloon exclusief vakantiegeld, de algemene heffingskorting minstverdienende partner, de zorgtoeslag, de huurtoeslag, kinderbijslag en het kindgebonden budget bedraagt. Het inkomen stijgt van bijstandsnorm exclusief vakantietoeslag (€ 1352 netto per maand) naar 170% van deze bijstandsnorm (€ 2298 netto per maand), met daartussen de situatie bij € 1419, € 1560, € 1622, € 1757 en € 2028 aan looninkomsten inclusief de overgedragen algemene heffingskorting minstverdienende partner.

Als dit echtpaar gebruik maakt van alle toeslagen dan bedraagt het totaal aan loon en toeslagen respectievelijk € 2181, € 2248, € 2359, € 2380, € 2394, € 2382 en € 2570.

De sprong vanuit de bijstand met toeslagen (€ 2181) levert dus nergens een loon plus toeslagen op dat lager is dan € 2181 per maand. Er is wel sprake van een geringe 'doorgroei-val'. Als een inkomen van € 1694 netto per maand wordt verdiend, dan bedraagt de huurtoeslag € 175, de zorgtoeslag € 117 en het kindgebonden budget € 167. Een doorgroei naar € 1965 loon, levert een verlies aan huurtoeslag op, terwijl de zorgtoeslag daalt naar € 45 en het kindgebonden budget naar € 131. Dat betekent dat er een terugval ontstaat wanneer het loon van € 1694 wordt verhoogd naar € 1965, namelijk een terugval in inkomen van 12 euro per maand (€ 2394 naar € 2382).

¹¹ Inclusief overgedragen algemene heffingskorting minstverdienende partner

IV Resultaten landelijke toeslagen gecombineerd met gemeentelijke regelingen

IVa De combinatie van landelijke toeslagen en de gemeentelijke regelingen veroorzaakt soms wel een armoedeval

Bij alle drie gezinssituaties is in een aantal onderzochte gemeenten een theoretische armoedeval gevonden. Hiermee wordt bedoeld dat in de onderzochte gezinssituaties, waarin het huishouden alle regelingen aanvraagt waar het in theorie met zijn inkomen recht op heeft er situaties zijn waarbij een stijging van het bruto inkomen leidt tot een daling van het netto inkomen en soms lager uitkomt dan het bijstandsniveau. Het daadwerkelijke gebruik in gemeenten is niet onderzocht.

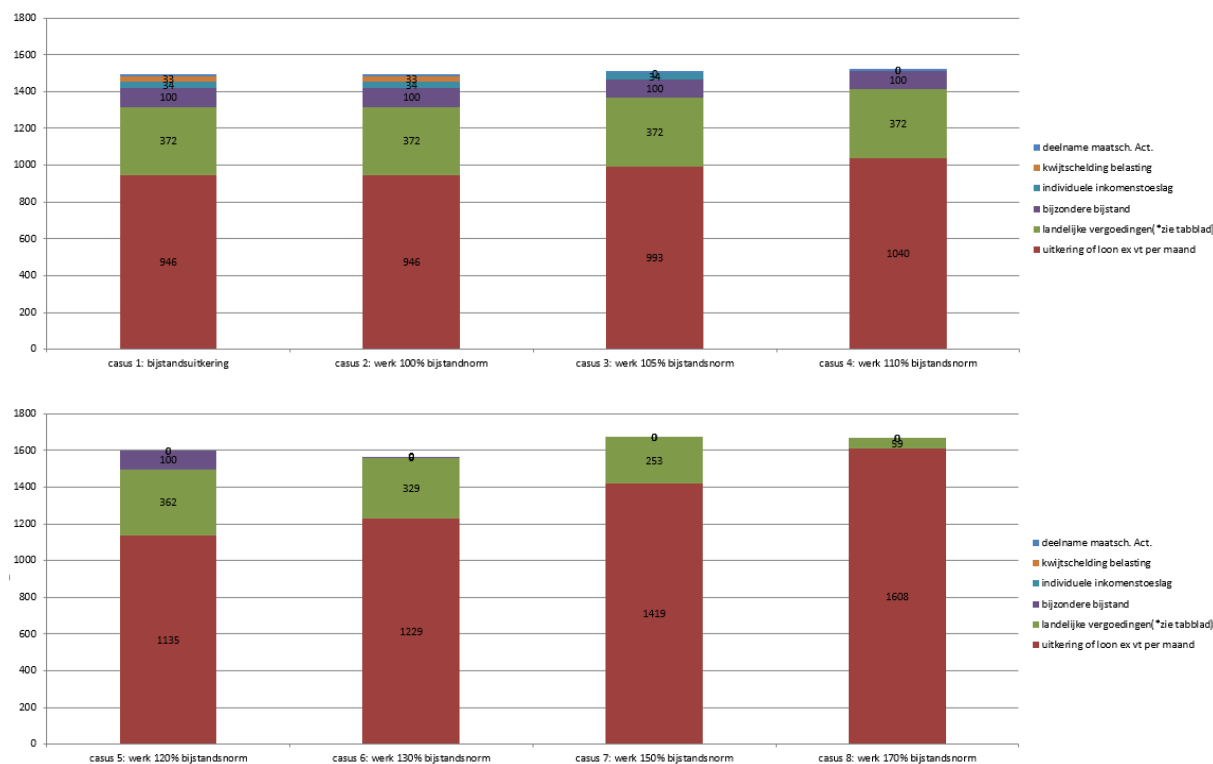
Er is in 34 gemeenten onderzoek gedaan naar de maximaal aan te vragen regelingen per gezinssituatie met een bepaald inkomen. In de onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de mechanismen die de armoedeval veroorzaken die daarmee in sommige gevallen gevonden is. Hiertoe is per gezinssituatie een voorbeeld gebruikt van een gemeente waar door het samenspel van landelijke en decentrale regelingen sprake is van een armoedeval.

IVb Armoedeval bij alleenstaanden

In 7 van de onderzochte gemeenten is er sprake van een beleidsmatig risico op een armoedeval vanuit de bijstand bij alleenstaanden.

In alle gevallen wordt dit veroorzaakt doordat de inkomensgrens bij Individuele inkomensvoet (IIT) is bepaald op 100% of 105% van de bijstand en dit direct gevolgen heeft zodra het loon net iets hoger dan bijstand uitkomt. Samen met het wegvallen van de kwijtschelding gemeentelijke belastingen bij een loon dat net iets hoger is dan bijstand, ontstaat er een inkomensachteruitgang.

Grafiek: Alleenstaande, IIT is 105% (voorbeeld van 1 onderzochte gemeente)



	Bijstand	Casus 2	Casus 3	Casus 4	Casus 5	Casus 6	Casus 7	Casus 8
Arbeidsinkomen		946	993	1040	1135	1229	1419	1608
Landelijke toeslagen	372	372	372	372	362	329	253	59
Bijzondere bijstand	50	50	50	50	50	3	0	0
Participatie regeling	12	12	12	12	0	0	0	0
Kwijtschelding Gem. belasting	33	33	0	0	0	0	0	0
Individuele inkomenstoelage	34	34	0	0	0	0	0	0
Totaal inkomen	1447	1447	1427	1474	1547	1561	1672	1667
Vooruitgang totaal inkomen t.o.v. bijstand		0	-20	27	100	67	175	170

Bovenstaande grafiek is een typisch voorbeeld van een alleenstaande in een gemeente met een lage en strikte inkomensgrens voor de Individuele inkomenstoelage. We zien dan dat het totaal inkomen met bijstand en alle regelingen voor inkomensondersteuning € 1447 bedraagt. Voor wat betreft de gemeentelijke regelingen zijn er nog enkele typische kenmerken:

- De bijzondere bijstand daalt sterk (van € 50 naar € 3) na de 120% grens. Dit is kenmerkend voor een gemeente die het recht op bijzondere bijstand laat afnemen vanaf 120% van de bijstandsnorm.
- De participatieregeling verdwijnt bij het inkomen vanaf 110% van de bijstandsnorm.
- De kwijtschelding van de belasting verdwijnt bij het inkomen, hoger dan de bijstandsnorm.
- De individuele inkomenstoelage verdwijnt als het inkomen 105% van de bijstandsnorm bereikt.

In rood in de tabel is te zien dat er een achteruitgang in het inkomen is, als deze persoon vanuit de bijstand gaat werken voor 105% van de bijstandsnorm (€ 993 netto per maand). De achteruitgang, veroorzaakt door het wegvallen van de Individuele inkomenstoelage en het verlies van het recht op kwijtschelding, bedraagt hier € 20 per maand, dus € 240 per jaar.

In hoeverre is bovenstaande grafiek voor de alleenstaande representatief voor de andere gemeenten?

- Het aantal regelingen: bovenstaand beeld komt goed overeen met het merendeel van de onderzochte gemeenten. Alle gemeenten kennen de bijzondere bijstand, de individuele inkomenstoelage en de kwijtschelding van de belastingen. Het merendeel kent ook een of andere deelnameregeling voor de alleenstaande (zonder kinderen) minima.
- Het recht op de vergoedingen: er zijn wat variaties met betrekking tot de inkomensgrens. Bij deze gemeente valt de bijzondere bijstand terug bij 120% van de bijstandsnorm. Andere gemeenten kennen hier variaties van 100% tot 130% van de bijstandsnorm. De Individuele inkomenstoelage verdwijnt hier bij 105%. Dat is bij andere gemeenten ook verdeeld tussen de 100% en 130% bijstandsnorm. De kwijtschelding belasting verdwijnt bij alle onderzochte gemeenten bij ieder inkomen vanaf 105% van de bijstandsnorm. De participatieregeling bij deze gemeente wordt toegekend tot 110% van de bijstandsnorm. Ook dat varieert bij andere gemeenten vanaf 100% tot 130% van de bijstandsnorm.
- De hoogte van de vergoedingen: de bijzondere bijstand en de kwijtschelding gemeentelijke belasting (respectievelijk € 50 en € 33 per maand) zijn stelposten (zie IIg). De Individuele

inkomenstoelag voor de alleenstaande wordt per gemeente bepaald maar de onder- en bovengrens zijn respectievelijk ongeveer € 200 en € 600 per jaar. Bij deze gemeente is € 408 per jaar voor de alleenstaande aan de ruime kant in vergelijking met andere gemeenten. Participatieregelingen voor volwassenen variëren ook van € 100 tot € 400 per jaar.

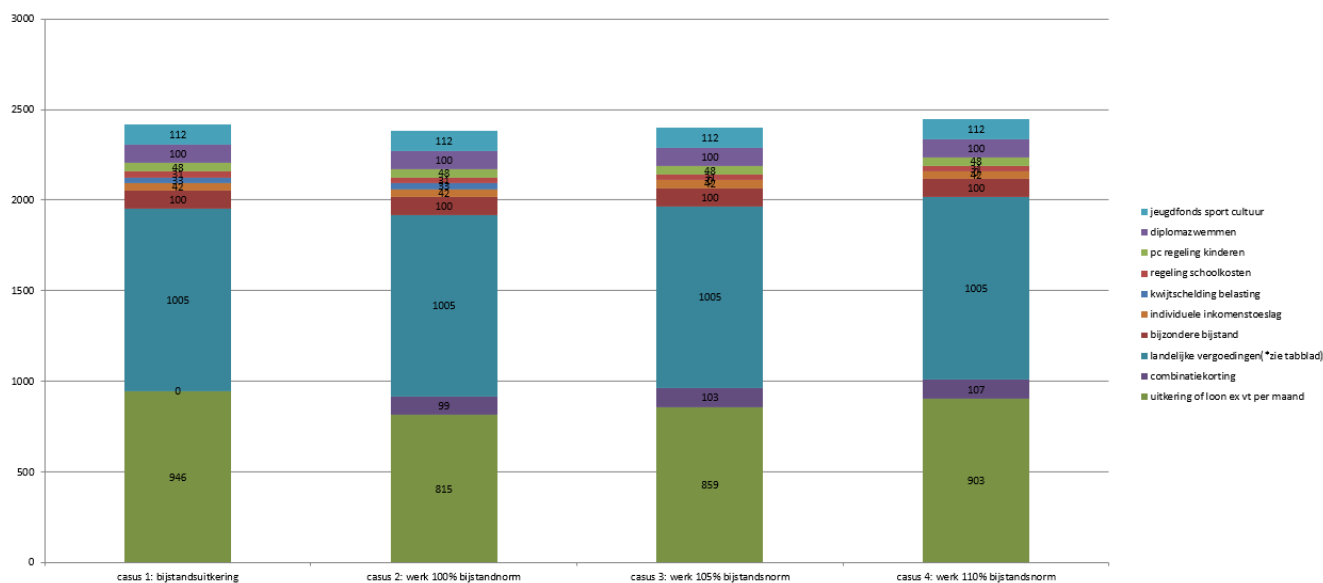
Het risico op de armoedeval voor een alleenstaande wordt veroorzaakt door een combinatie van een strikte inkomensgrens bij een verder ruimhartige Individuele inkomensstoelag die verdwijnt op het moment dat ook de kwijtschelding van de gemeentebelasting wegvalt. Dit komt bij 7 van de 34 onderzochte gemeenten voor.

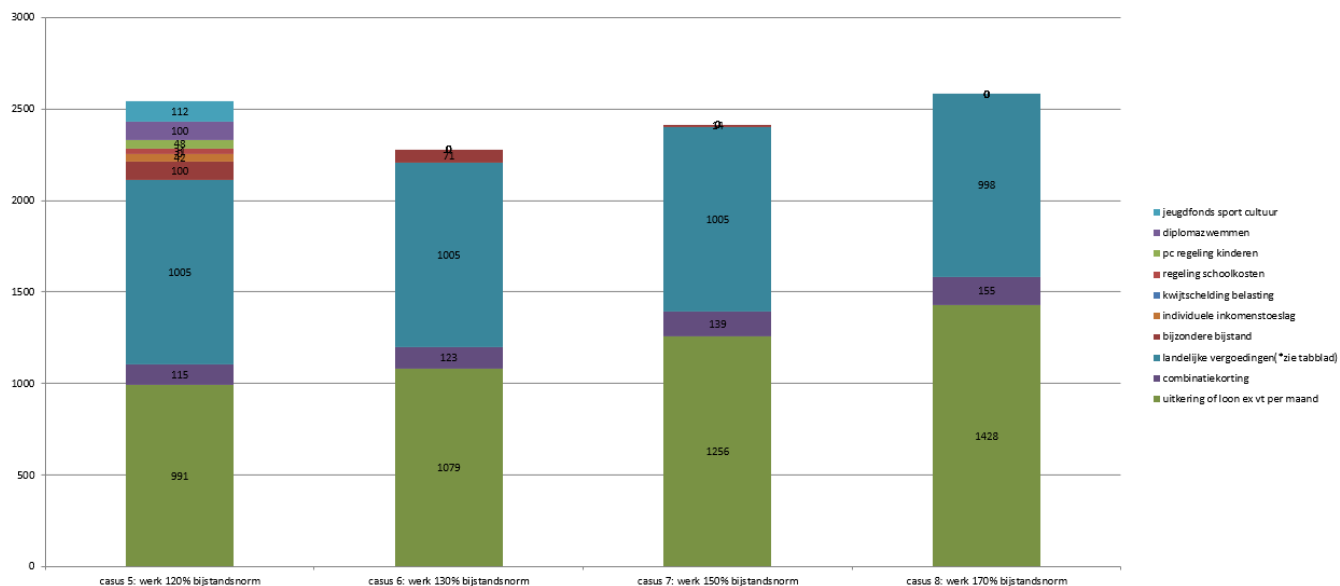
IVc Risico op armoedeval bij alleenstaande ouders

Bij 21 van de onderzochte gemeenten is er sprake van een risico op armoedeval bij de alleenstaande met 2 schoolgaande kinderen. Bij al deze gemeenten is de oorzaak gelijk, maar variaties in het lokale minimabeleid maken wel een verschil bij welk inkomen de armoedeval optreedt.

De oorzaak is dat al deze gemeenten een inkomensstoetsgrens hanteren bij de regelingen voor ouders met schoolgaande kinderen.

Grafiek: Alleenstaande ouder in een '120%' gemeente (voorbeeld van 1 onderzochte gemeente)





	Bijstand	Casus 2	Casus 3	Casus 4	Casus 5	Casus 6	Casus 7	Casus 8
Arbeidsinkomen		815	859	903	991	1079	1256	1428
combinatiekorting	0	99	103	107	115	123	139	155
landelijke toeslagen	1005	1005	1005	1005	1005	1005	1005	998
bijzondere bijstand	50	50	50	50	50	36	7	0
individuele inkomens toeslag	42	42	42	42	42	0	0	0
kwijtschelding belasting	33	33	0	0	0	0	0	0
regeling schoolkosten	31	31	31	31	31	0	0	0
pc regeling kinderen	48	48	48	48	48	0	0	0
diplomazwemmen	100	100	100	100	100	0	0	0
jeugdfonds sport cultuur	112	112	112	112	112	0	0	0
Totaal inkomen	2335	2335	2350	2398	2494	2242	2407	2581
Vooruitgang totaal inkomen t.o.v. bijstand		0	15	63	159	-93	72	246

Bovenstaande grafiek is representatief voor wat er gebeurt met de alleenstaande ouder in 21 gemeenten.

De bijhorende gegevenstabel geeft de armoedeval aan, in rood. Volgens de wijze waarop het onderzoek is vormgegeven zou dit betekenen dat in theorie (mits iemand gebruik maakt van alle voorzieningen) een armoedeval kan optreden van 93 euro per maand.

Wat ligt hieraan ten grondslag? De grafieken en de tabel laten duidelijk zien dat de 'val' optreedt op het moment dat het inkomen € 1079 bedraagt. Samen met de combinatiekorting van € 123 wordt er dan een inkomen van 130% van de bijstandsnorm bereikt. Vanaf 121% begint de bijzondere bijstand te dalen, maar het grootste deel van de val wordt veroorzaakt door het 'ineens' wegvallen van de Individuele inkomensvoetstuk en 5 regelingen voor kinderen. Deze gemeente hanteert voor iedere regeling een toetsingsgrens van 120% van de bijstand (zie hiervoor ook onderdeel IIc).

In hoeverre is bovenstaande grafiek voor de alleenstaande ouder representatief voor de andere gemeenten?

Alle gemeenten die speciale regelingen voor kinderen hebben die ook nog eens werken met dezelfde inkomensvoetstuk hebben een vergelijkbaar beeld. De variaties die voorkomen bestaan uit

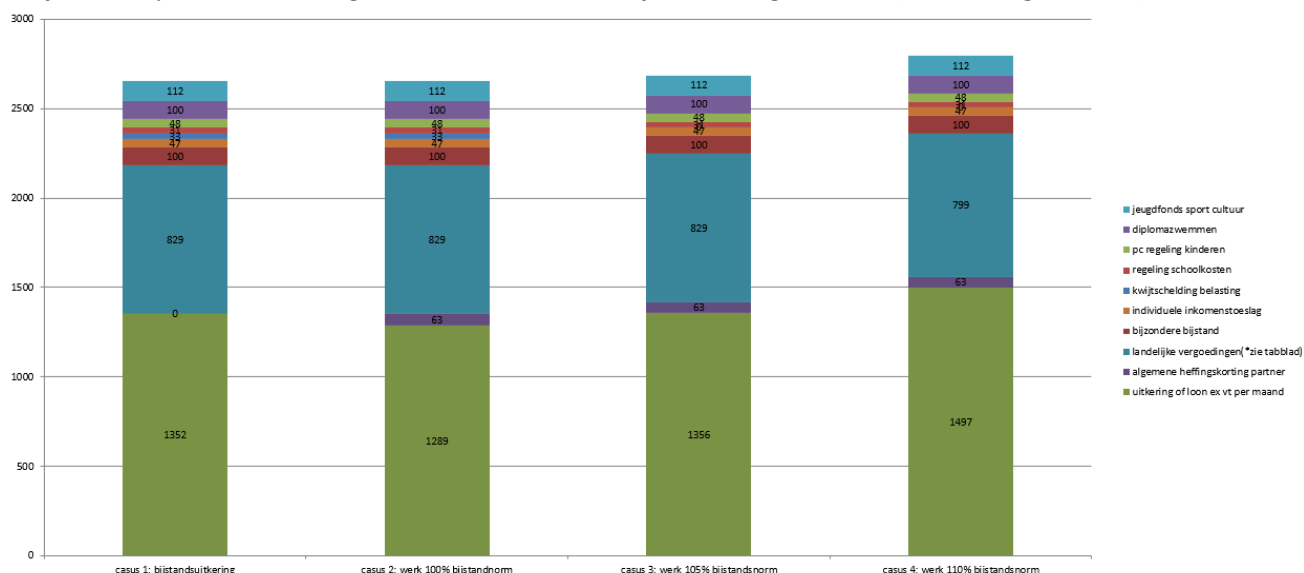
- de diepte van de val: hoe minder regelingen worden toegekend, hoe minder diep de val zal zijn, en
- de plaats van de val: gemeenten die een grens van 115% of lager hanteren zullen een armoedeval bij dat bijhorende lagere inkomen laten zien. Andersom zal bij een toetsingsgrens van 130% de armoedeval pas bij een hoger inkomen optreden.

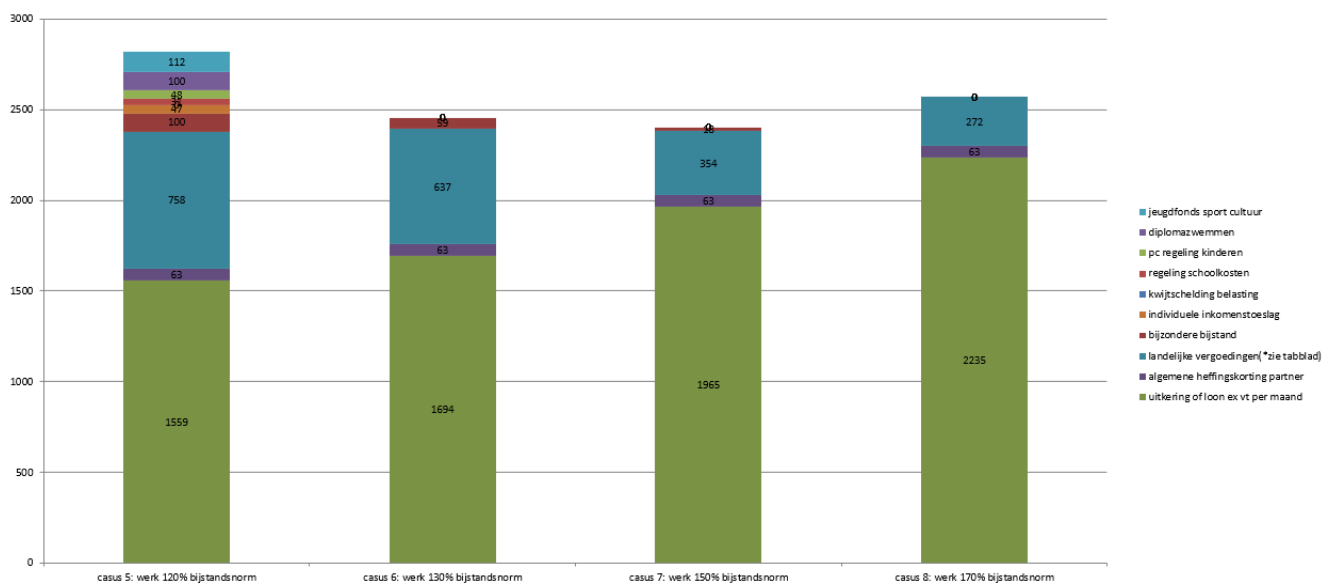
Ivd Beleidsmatig risico op armoedeval bij echtparen met schoolgaande kinderen

Bij 32 gemeenten, dus bij vrijwel alle gemeenten in het onderzoek, is er sprake van een theoretische armoedeval vanuit de bijstand bij een echtpaar met schoolgaande kinderen.

De oorzaak hier is deels identiek aan de oorzaken bij de alleenstaande ouders. Ook hier zijn de kindregelingen met een vaste inkomensvoetstuk de reden voor een plotseling verlies van alle rechten op een toeslag. Hier komt echter nog bij dat de landelijke toeslagen afbouwen op het moment dat de gemeentelijke regelingen vervallen.

Grafiek: Echtpaar met schoolgaande kinderen in dezelfde '120%' gemeente (voorbeeldgemeente)





	Bijstand	Casus 2	Casus 3	Casus 4	Casus 5	Casus 6	Casus 7	Casus 8
Arbeidsinkomen		1289	1356	1497	1559	1694	1965	2235
algemene heffingskorting partner	0	63	63	63	63	63	63	63
landelijke vergoedingen(*zie tabblad)	829	829	829	799	758	637	354	272
bijzondere bijstand	50	50	50	50	50	29	9	0
individuele inkomensvoet	47	47	47	47	47	0	0	0
kwijtschelding belasting	33	33	0	0	0	0	0	0
regeling schoolkosten	31	31	31	31	31	0	0	0
pc regeling kinderen	48	48	48	48	48	0	0	0
diplomazwemmen	100	100	100	100	100	0	0	0
jeugdfonds sport cultuur	112	112	112	112	112	0	0	0
Totaal inkomen	2612	2612	2636	2747	2768	2424	2391	2570
Vooruitgang totaal inkomen t.o.v. bijstand		0	34	145	166	-188	-221	-42

De grafiek en de tabel maken zichtbaar dat de armoedeval toeslaat op het moment dat de kostwinner meer dan € 1690 netto per maand gaat verdienen. Deze theoretische armoedeval komt voor bij 32 van de 34 onderzochte gemeenten en bij deze gemeente is de diepte van de armoedeval fors. Op het moment dat het inkomen hoger wordt dan 120% van de bijstandsnorm ontstaat een armoedeval van 188 en vervolgens 221 euro per maand.¹²

De oorzaken van deze armoedeval zijn iets complexer dan bij de hiervoor beschreven alleenstaande ouder armoedeval.

De volgende oorzaken gelden hier:

¹² Dit bedrag is hier ook fors omdat het onderzoek ervan uitgaat dat een gezin alle rechten die de gemeente biedt ook benut. In de praktijk zullen niet alle gezinnen met 2 kinderen aan sport, cultuur, diplomazwemmen en PC-aanschaf doen.

- De landelijke vergoedingen beginnen bij het echtpaar te dalen na 110% van de bijstandsnorm (in de tabel: vanaf casus 4). De landelijke vergoedingen bij de alleenstaande ouder beginnen pas te dalen bij 150% van de bijstandsnorm. Dat komt omdat de bijstandsnorm voor een echtpaar € 1352 netto per maand bedraagt, en de norm voor een alleenstaande ouder € 946 netto per maand. De landelijke vergoedingen en heffingskortingen worden echter niet toegekend op percentages van de bijstandsnorm, maar worden bepaald aan de hand van het belastbare (bruto) loon. In alle gevallen dalen de landelijke toeslagen als dit loon € 1500 netto per maand bedraagt. Dit staat los van het gegeven of dit loon wordt verdiend door een persoon met of zonder partner. Echter; uitgedrukt in percentages van de bijstandsnorm is een inkomen van € 1500 netto per maand wel afhankelijk van het gegeven of iemand met of zonder partner is. Zonder partner is € 1500 per maand namelijk 160% van de bijstandsnorm, terwijl met partner € 1500 per maand 110% van de bijstandsnorm bedraagt.
- De gemeentelijke regelingen beginnen bij deze gemeente weg te vallen bij 120% van de bijstandsnorm. Dit effect is gelijk aan de armoedeval die optreedt bij de hiervoor beschreven alleenstaande ouder, omdat het ook hier vooral de optelsom van de kindregelingen omvat.

Resumerend is het wegvallen van de gemeentelijke regelingen, terwijl tegelijkertijd ook de landelijke toeslagen afbouwen, de reden van de armoedeval bij echtparen met schoolgaande kinderen.

In hoeverre is bovenstaande grafiek voor het echtpaar met schoolgaande kinderen representatief voor de andere gemeenten?

Alle argumenten die zijn genoemd bij de alleenstaande ouder gelden ook hier. De armoedeval betreft vooral de kindregelingen. Van de 34 onderzochte gemeenten kennen 32 gemeenten deze armoedeval. De 2 gemeenten zonder deze armoedeval hebben geen aparte regelingen voor schoolgaande kinderen.

IVe Complexiteit en onzekerheid als remmende factor voor arbeidsinschakeling

In dit hoofdstuk is aangegeven dat er in sommige gevallen een risico bestaat op een armoedeval. Naast het risico op de armoedeval zijn er ook andere factoren die de beslissing om te gaan werken beïnvloeden. Vanuit de onderzoeksresultaten zijn er nog twee andere factoren aan te wijzen die meespelen als remmende factor voor arbeidsinschakeling.

1. De complexiteit van de regelgeving. Om te overzien wat een mogelijke inkomensstijging als gevolg van arbeidsaanvaarding betekent voor het recht op toeslagen, heffingskortingen en gemeentelijke regelingen is een grondige kennis van de desbetreffende regelingen nodig, zowel op landelijk als decentraal niveau en de samenloop hiertussen. Het is aannemelijk dat deze kennis niet in voldoende mate aanwezig zal zijn bij een persoon in de bijstand. Daarnaast is het de vraag of deze kennis in voldoende mate aanwezig is bij klantmanagers of onderwerp van gesprek is tijdens klantgesprekken.
2. Financiële afhankelijkheid van (landelijke) toeslagen. In de grafieken en de tabellen in dit hoofdstuk is te lezen hoe groot het aandeel toeslagen is bij de inkomens die onderzocht zijn. Met andere woorden: voor de lagere inkomens staat er veel op het spel als het om toeslagen gaat. De angst om deze toeslagen terug te moeten betalen op het moment dat er meer wordt verdiend kan een remmende factor zijn bij arbeidsinschakeling.

De combinatie van deze beide punten kan door gebrek aan inzicht in sommige gevallen angst voor inkomensstijging opleveren, zelfs als deze angst op basis van cijfers niet per se gegrond is.

V Conclusie: beantwoording van de onderzoeksvraag

De centrale vraag “gaan mensen die vanuit de bijstand gaan werken er op enig moment financieel op achteruit omdat het recht op landelijke en/of gemeentelijke regelingen voor inkomensondersteuning afbouwt of vervalt?” kan nu beantwoord worden, maar het antwoord is niet eenduidig.

Voor de alleenstaande geldt dat er theoretisch een geringe¹³ armoedeval mogelijk is, als iemand gebruik maakt van alle beschikbare regelingen, bij de volgende omstandigheden:

1. het inkomen uit werk is maar net hoger dan bijstand (tot 105% van de bijstandsnorm)
2. de gemeente beëindigt het recht op regelingen bij inkomsten die net boven bijstandsniveau komen.

Bij 7 van de onderzochte 34 gemeenten is dit mogelijke effect geconstateerd.

Voor de alleenstaande ouder en het echtpaar met kinderen komt er nog een factor bij die bepalend is voor het al dan niet optreden van de armoedeval. Bij alleenstaande ouders en paren is er bij respectievelijk 21 en 32 gemeenten een mogelijke armoedeval geconstateerd.

Bij deze huishoudtypen treedt de armoedeval mogelijk op bij de volgende omstandigheden:

1. de gemeente hanteert voor al haar kindpakketregelingen en Participatieregelingen een gelijke inkomenstoetsgrens (bijvoorbeeld 110% van de bijstandsnorm)
2. het inkomen uit werk overschrijdt net deze inkomenstoetsgrens (bijv. 115% van de bijstandsnorm).

In dat geval zien we dat veel gemeentelijke regelingen op basis van dezelfde inkomenstoetsgrens op hetzelfde moment wegvallen, terwijl het inkomen uit werk en landelijke regelingen nog niet hoog genoeg is om dit te compenseren. De diepte van de armoedeval is afhankelijk van de hoogte van de weggevallen gemeentelijke regelingen. In theorie kan het om forse bedragen gaan, honderden euro's per jaar, maar de armoedeval is altijd individueel bepaald en afhankelijk van de volgende factoren:

- De hoogte van de vergoedingen die de gemeente per regeling verstrekt,
- De kosten die het gezin maakt en die door de regelingen worden vergoed.

Bij kostwinners met kinderen is dit effect het sterkst omdat het wegvallen van de gemeentelijke vergoedingen plaatsvindt op het moment dat ook de landelijke toeslagen geleidelijk afbouwen. Alleen de gemeenten die geen minimaregelingen voor kinderen hadden kenden deze armoedeval niet.

In dit onderzoek zijn de werkelijke uitgaven- en verstrekkingcijfers bij de gemeenten niet meegenomen. Er is dus geen inzicht in hoeverre theorie en praktijk van elkaar afwijken.

Verder wordt geconcludeerd dat de complexiteit van de regelgeving, zowel landelijk als gemeentelijk, het moeilijk maakt om individueel de hoogte van landelijke toeslagen en gemeentelijke vergoedingen vast te stellen op basis van een toekomstig inkomen uit werk.

Ook is geconstateerd dat de afhankelijkheid van landelijke en gemeentelijke inkomensondersteuning groot is; een groot deel van het totale inkomen bestaat uit deze regelingen.

De combinatie van onduidelijkheid en afhankelijkheid maakt dat niet alleen de armoedeval (erop achteruitgaan als je gaat werken) een probleem is voor arbeidsinschakeling, maar ook de onzekerheid omtrent de ontwikkeling van het netto-inkomen een remmende factor kan zijn voor arbeidsinschakeling.

¹³ Afhankelijk van de hoogte van de individuele inkomenstoetsgrens voor een alleenstaande en de hoogte van de kwijtschelding van de gemeentelijke belasting

BIJLAGE 1: gemeenten



- Alkmaar
- Almere
- Amsterdam
- Arnhem
- Assen
- Bergen op Zoom
- Capelle a/d IJssel
- Delfzijl
- Den Haag
- Doesburg
- Ede
- Eindhoven
- Emmen
- Goirle
- Gorinchem
- Haarlem
- Hengelo
- Leeuwarden
- Leiden
- Maastricht
- Meerijstad
- Meppel
- Middelburg
- Oldenzaal
- Rotterdam
- Tilburg
- Utrecht
- Venlo
- Vlaardingen
- Vlissingen
- Zaanstad
- Zoetermeer
- Zutphen
- Zwolle

© Reijers Kaartproducties Veghel 2004