



Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid

Een onderzoek naar de armoedeval in gemeente Midden-Groningen



Een onderzoek in opdracht van de gemeente Midden-Groningen om na te gaan in hoeverre inwoners die vanuit de bijstand betaalde arbeid aanvaarden, er door verlies aan landelijke en gemeentelijke regelingen financieel op achteruitgaan.

Stimulansz

John Nuyten, adviseur
Karin van Nuland, adviseur
Mei 2020

Inhoud

| | |
|---|----|
| Managementsamenvatting | 3 |
| I. Inleiding | 5 |
| II. Opzet van het onderzoek | 6 |
| III. Resultaten landelijke toeslagen gecombineerd met gemeentelijke regelingen..... | 11 |
| IV. Conclusie | 17 |
| V. Aanbevelingen..... | 18 |

Managementsamenvatting

Gaan mensen die vanuit de bijstand gaan werken er op enig moment financieel op achteruit omdat het recht op gemeentelijke regelingen voor inkomensondersteuning afbouwt of vervalt?

Uit dit onderzoek door Stimulansz blijkt dat er in sommige gevallen inderdaad sprake is van een armoedeval in de gemeente Midden-Groningen.

Deze armoedeval ontstaat vanuit de volgende factoren:

1. De landelijke toeslagen nemen geleidelijk af naarmate het inkomen stijgt. Deze toeslagen veroorzaken geen armoedeval, maar verminderen wel de groei van het besteedbaar inkomen bij een groeiend loon.
2. De gemeentelijke regelingen kennen een inkomensgrens. Mensen die een inkomen krijgen dat net hoger is dan deze inkomensgrens, verliezen de gemeentelijke toeslagen. Als gevolg hiervan daalt het besteedbaar inkomen.

Uit het onderzoek blijkt dat de armoedeval in de gemeente Midden-Groningen voorkomt bij alleenstaande ouders en echtparen met kinderen. Onderstaande tabel geeft een overzicht waar de armoedeval optreedt en wat de hoogte van die armoedeval is.

Armoedeval per huishoudtype per maand:

| Huishoudtype | Werk 105% bijstandsniveau | Werk 110% bijstandsniveau | Werk 120% bijstandsniveau | Werk 126% bijstandsniveau | Werk 150% bijstandsniveau | Werk 170% bijstandsniveau |
|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Alleenstaande | € 15 | | | | | |
| Alleenstaande met 2 kinderen | € 24 | | | € 103 | | |
| Echtpaar met 2 kinderen | € 41 | € 1 | € 46 | € 217 | € 104 | |

De armoedeval wordt veroorzaakt door een strikte inkomensgrens.

De armoedeval ontstaat doordat bij een inkomen dat de grens overschrijdt alle gemeentelijke vergoedingen wegvallen. De inkomensgrens voor het Jeugdfonds Sport & Cultuur (voor schoolgaande kinderen) en MeedoenFonds is hoger dan voor de andere gemeentelijke regelingen. Dit dempt de armoedeval, maar voorkomt die niet.

Bij echtparen met kinderen is de armoedeval het sterkst. Dit komt omdat het wegvallen van de gemeentelijke vergoedingen plaatsvindt op het moment dat ook de landelijke toeslagen al snel geleidelijk afnemen bij het toenemen van het inkomen. Dit komt omdat de bijstandsnorm voor echtparen net zo hoog is dan het WML.

De afhankelijkheid van landelijke en gemeentelijke toeslagen is groot; mensen met een laag inkomen zijn in Nederland voor hun inkomen erg afhankelijk van toeslagen. Voor de arbeidsinschakeling is de combinatie van onduidelijkheid en afhankelijkheid daarom een probleem. Maar ook de onzekerheid omtrent wanneer wel en wanneer geen recht op de toeslagen is een remmende factor voor arbeidsinschakeling. Echtparen kunnen beter beide parttime werken dan één van beide voltijds. In het huidige belastingstelsel is dan het belastingvoordeel groter.

De gemeente Midden-Groningen kan winst behalen door in haar minimabeleid af te zien van categoriale inkomensgrenzen en toe te werken naar een systeem van geleidelijke afbouw van de gemeentelijke vergoedingen bij een stijgend inkomen. Of nog beter... toe te werken naar maatwerk.

Verder wordt geadviseerd om te investeren in een manier om laagdrempelig maar nauwkeurig zichtbaar te maken welke toeslagen, landelijk en gemeentelijk, bij een bepaald inkomen horen, zodat onderbenutting (of het niet benutten) wordt voorkomen. Ondersteuning bij het aanpassen van de toeslagen bij het aanvaarden van werk, is een aanbeveling. De inwoners met deeltijdbaan in de uitkering krijgen deze ondersteuning van de werkcoach. Deze werkwijze wordt in de toekomst ook uitgerold voor inwoners die voltijds gaan werken.

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?

De gemeente Midden-Groningen heeft Stimulansz gevraagd om te onderzoeken:

1. Waar ligt de armoedeval bij verschillende huishoudtypen;
2. Wat is de hoogte van de armoedeval bij verschillende huishoudtypen;
3. Wat is de gemeentelijke- en landelijke component van de armoedeval;
4. Hoe kunnen we de armoedeval verminderen/ tegengaan.

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, terwijl het maandloon is gestegen (de zogenaamde armoedeval).

De uitkomsten van dit onderzoek worden gepresenteerd aan de gemeenteraad.

II. Opzet van het onderzoek

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?

Overzicht van de relevante regelingen

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

In dit onderzoek is uitgegaan van percentages van de toepasselijke bijstandsnorm (het wettelijk 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 minimabeleid¹.

Daarnaast worden de relevante regelingen voor inkomensondersteuning meegenomen.

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. Individuele studietoelage
- d. Kwijtschelding gemeentelijke belastingen
- e. Premie Parttime werk
- f. MeedoenFonds
- g. Jeugdfonds Sport & Cultuur
- h. Stichting Leergeld
- i. Collectieve zorgverzekering CAZ

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 om een netto-inkomen. De (afbouw van) reguliere algemene heffingskorting en arbeidskorting speelt daarom hier geen rol.

¹ Het sociaal minimum, of de bijstandsnorm, is het normbedrag volgens de Participatiewet.

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.

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 de gemeenten Midden-Groningen zijn de minimaregelingen inkomensafhankelijk. De gemeente hanteert bij de regelingen (met uitzondering van de bijzondere bijstand) een **inkomenstoetsgrens**² 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 inwoners waarbij de inkomens de inkomenstoetsgrens net overschrijden. De sociale teams hebben de mogelijkheid om de inwoners te ondersteunen vanuit het maatwerkbudget.

Uitzondering 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.³ Deze draagkrachtsystematiek sluit aan bij het maatwerkprincipe van de Participatiewet.

Wat bepaalt de hoogte van de regelingen?

Landelijke toeslagen en heffingskortingen:

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

- de hoogte van de huur en
- het aantal personen dat de woning bewoont.

De **zorgtoeslag** is inkomensafhankelijk. De hoogte van de toeslag hangt af van het hebben van een partner.

Het **kindgebonden budget** is inkomensafhankelijk. 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 **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.

² Deze inkomenstoetsgrens speelt een belangrijke rol op het moment dat de oorzaken van de armoedeval worden geanalyseerd

³ 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.

De **algemene heffingskorting** (minst verdienende partner) wordt alleen toegepast bij personen met een partner. Als het inkomen van de partner zo laag is dat deze de algemene heffingskorting niet kan verzilveren, dan kan de aanvrager/kostwinner deze heffingskorting krijgen.

De **kinderbijslag** is niet inkomensafhankelijk, 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
- de hoogte van de te vergoeden kosten.

In theorie is de hoogte dus onbegrensd. In het onderzoek zal er daarom worden uitgegaan van stelposten.

De hoogte van de **individuele inkomenstoelage** (IIT) 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. In de gemeente Midden-Groningen kunnen inwoners met maximaal 100% van de bijstandsnorm aanspraak maken op de volgende toeslag:

- Voor gehuwden/samenwonenden € 549
- Voor een alleenstaande ouder € 492
- Voor een alleenstaande € 387

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.⁴

Stichting leergeld

Stichting Leergeld is er voor kinderen die gebruik mogen maken van Meedoen Fonds Midden-Groningen. Alleen als kinderen minder dan 100 punten te besteden hebben kunnen zij van deze regeling gebruik maken. Een kind kan €100 ontvangen vanuit Stichting Leergeld.

De volgende gemeentelijke regelingen worden niet meegenomen in de armoedevalberekening;

- a. **Individuele studietoelage (IST):** In de aard is deze regeling niet relevant inzake armoedeval. De IST wordt verstrekt aan studenten die niet in staat zijn om meer dan een minimumloon te verdienen in verband met een handicap. Deze doelgroep wordt niet gemeten.
- b. **Collectieve zorgverzekering:** Het wel of niet deelnemen aan de collectieve verzekering is niet in een winst of verlies in euro's uit te drukken. De werknemer die vanwege loonstijging uit de collectieve verzekering wordt gezet moet zelf een voorziening treffen, maar deze hoeft niet noodzakelijk duurder te zijn en dit heeft dus geen meetbaar effect op het maanbudget.
- c. **Premie op deeltijdwerk:** Midden-Groningen laat inkomsten vrij voor personen in de bijstand. Aangezien de armoedeval gaat over personen die juist uit de bijstand gaan (vanaf 100% bijstandsnorm), valt deze regeling buiten het onderzoek.

⁴ Verduidelijking met een voorbeeld: de aanslag bedraagt € 400, er is een betaalcapaciteit van € 300, de kwijtschelding bedraagt dan € 100

Het verzamelen van de onderzoeksdataHet bepalen van de 'gemiddelde' aanvrager

De volgende 3 aanvraagprofielen zijn gekozen:

1. Een alleenstaande, geboren in 1970;
2. Een alleenstaande ouder met 2 kinderen, geboren 2006 en respectievelijk 2009;
3. Een echtpaar, geboren in 1970 en 1971, met 2 kinderen, geboren 2006 en respectievelijk 2009.

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.
- 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/meedoenregelingen meegenomen in het onderzoek.

Samenvattend geeft deze keuze het meest representatieve beeld, waarbij het ook eenvoudig is om de onderzoeksresultaten voor te stellen bij 3 of meer kinderen.

Het vaststellen van de resterende stelposten:**Huurtoeslag**

Er is gekozen voor een huur van € 550 per maand. Bij een te hoge huur ontstaat er geen recht op huurtoeslag en daarmee zou de huurtoeslag buiten het onderzoek blijven. Verder is het eenvoudig voor te stellen wat de resultaten zijn bij een iets hogere of iets lagere huur (respectievelijk een iets hogere en iets lagere huurtoeslag).

Bijzondere bijstand

De hoogte van de bijzondere bijstand in theorie onbegrensd is. In de praktijk blijkt dat een bedrag van € 1.200 aan bijzondere kosten per jaar een redelijke inschatting is. Sommige gemeenten vinden dit zelfs wat ruim geschat. Door € 1.200 per jaar te nemen is het recht op bijzondere bijstand bij een stijgend inkomen goed inzichtelijk te maken.

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen.

Aangezien de hoogte van de kwijtschelding afhankelijk is van de hoogte van de aanslag, moet het onderzoek een redelijke aanslag stellen. In het onderzoek gaan we uit van een aanslag van € 400.

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. Met behulp van het koopkrachtmodel van het ministerie van SZW zijn vervolgens voor al deze gezinssituaties en inkomenssituaties de toeslagen en de heffingskortingen doorgerekend.

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.

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.

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 cumulatie van verschillende inkomensvoorzieningen daarover wel een beeld geeft.

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. 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.

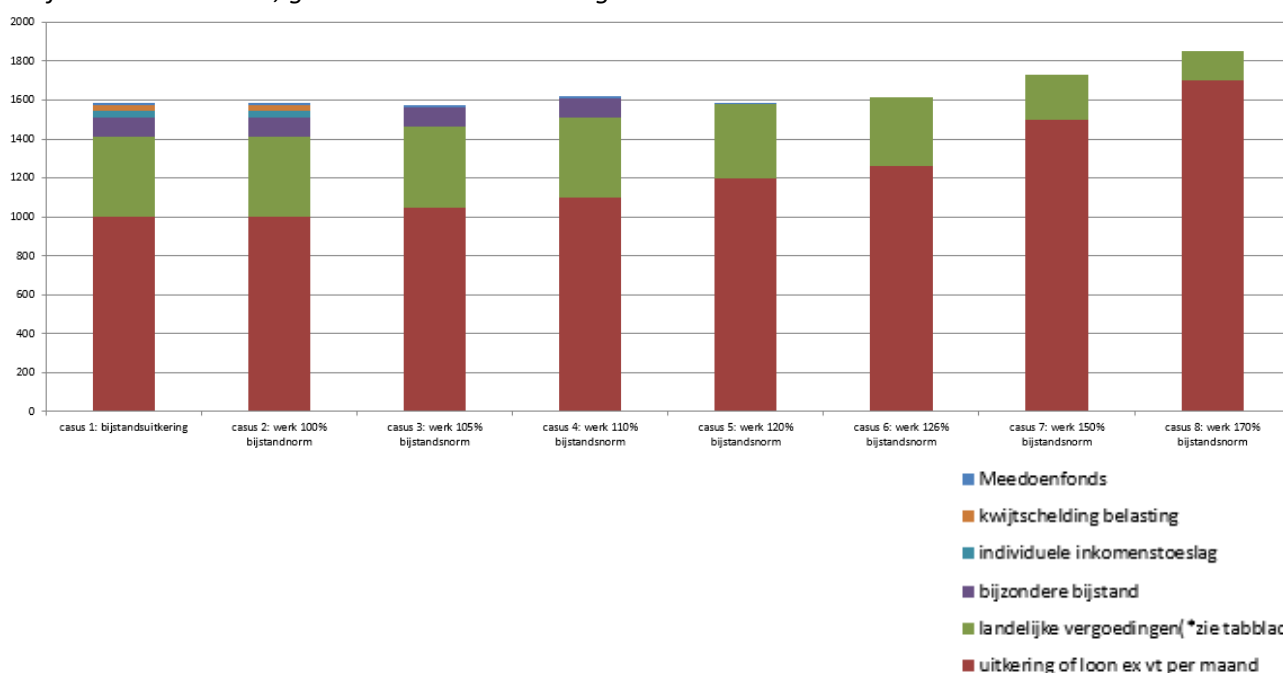
III. Resultaten landelijke toeslagen gecombineerd met gemeentelijke regelingen

In dit hoofdstuk worden de landelijke en gemeentelijke regelingen gecombineerd per huishoudtype. Bij alle 3 de huishoudtypes; alleenstaande, alleenstaande ouder en echtparen is een armoedeval gevonden. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. Deze oorzaken worden in dit hoofdstuk uitgewerkt. Ook wordt de armoedeval berekend en toegelicht per huishoudtype.

Armoedeval bij alleenstaanden

In onderstaande grafiek en tabel is per huishoudtype uitgewerkt.

Grafiek: Alleenstaande, gemeente Midden-Groningen



| | casus 1: Bijstands uitkering | casus 2: werk met inkomen op 100% bijstand | casus 3: werk met inkomen op 105% bijstand | casus 4: werk met inkomen op 110% bijstand | casus 5: werk met inkomen op 120% bijstand | casus 6: werk met inkomen op 126% bijstand | casus 7: werk met inkomen op 150% bijstand | casus 8: werk met inkomen op 170% bijstand |
|--------------------------------------|------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| uitkering of loon ex vt per maand | 999 | 999 | 1049 | 1099 | 1199 | 1259 | 1499 | 1698 |
| landelijke vergoedingen | 412 | 412 | 412 | 412 | 379 | 356 | 234 | 154 |
| lokaal beleid: | | | | | | | | |
| bijzondere bijstand | 100 | 100 | 100 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| individuele inkomensvoet | 32 | 32 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| kwijtschelding belasting | 33 | 33 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| MeedoenFonds | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| lokale vergoedingen totaal | 175 | 175 | 110 | 110 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| Wat komt er binnen | 1586 | 1586 | 1571 | 1621 | 1588 | 1615 | 1733 | 1852 |

Alleenstaande:

| | casus 1: bijstands uitkering | casus 2: werk met inkomen op 100% bijstand | casus 3: werk met inkomen op 105% bijstand | casus 4: werk met inkomen op 110% bijstand | casus 5: werk met inkomen op 120% bijstand | casus 6: werk met inkomen op 126% bijstand | casus 7: werk met inkomen op 150% bijstand | casus 8: werk met inkomen op 170% bijstand |
|--|------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| Stijging besteedbaar inkomen tov bijstandsuitkering | 0 | 0 | -15 | 35 | 2 | 29 | 147 | 266 |
| Vermindering lokale vergoedingen | 0 | 0 | 65 | 65 | 165 | 175 | 175 | 175 |
| Vermindering landelijke vergoedingen | 0 | 0 | 0 | 0 | 33 | 56 | 178 | 258 |

De armoedeval treedt op wanneer de gemeentelijke regelingen wegvallen. Een alleenstaande met een inkomen net boven de bijstandsnorm, 105% van de bijstandsnorm, heeft een kleine armoedeval door het wegvallen van twee regelingen ad € 65; de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen en de individuele inkomenstoelage. Bij een bijstandsnorm van 120% vervalt in principe het recht op bijzondere bijstand, omdat de inwoners voldoende draagkracht hebben om de lasten te dragen. Dit heeft net geen een armoedeval tot gevolg, maar slechts een netto stijging van het totale inkomen van € 2 per maand bij een inkomen van 120% van de bijstandsnorm.

De armoedeval treedt op door de strikte inkomenstoetsgrens voor de individuele inkomenstoelage en kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen.

Voor wat betreft de gemeentelijke regelingen zijn er de volgende kenmerken:

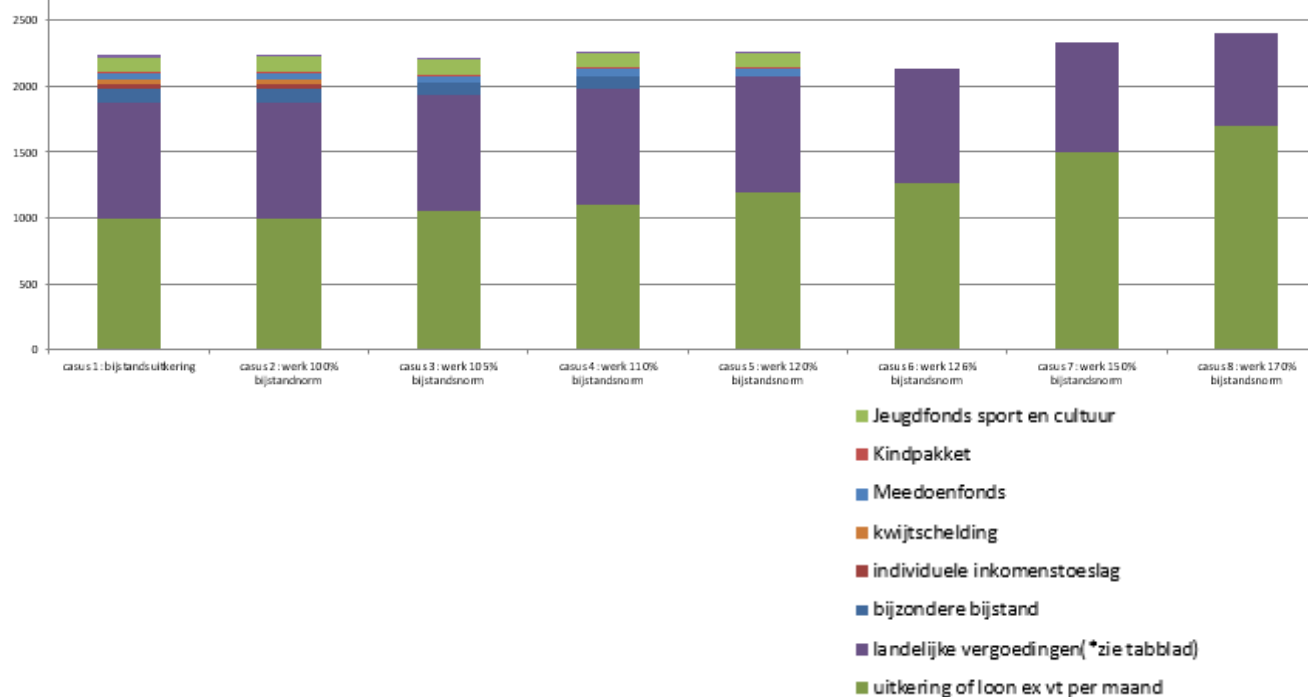
- De bijzondere bijstand daalt sterk, € 100 na de 110%-grens. Dit heeft een armoedeval tot gevolg bij 120% van de bijstandsnorm.
- De participatieregeling verdwijnt bij het inkomen vanaf 125% van de bijstandsnorm.
- De kwijtschelding van de belasting verdwijnt bij het inkomen hoger dan de bijstandsnorm.
- De individuele inkomenstoelage verdwijnt als het inkomen hoger is dan de bijstandsnorm.

In de tabel is in rood te zien dat er een achteruitgang in het inkomen is, als een persoon vanuit de bijstand gaat werken voor een salaris van 105% van de bijstandsnorm (€ 1.049 netto per maand). De achteruitgang, veroorzaakt door het wegvallen van het recht op de gemeentelijke belastingen en individuele inkomenstoelage bedraagt € 15 per maand, dus € 180 per jaar. Het wegvallen van de kwijtschelding gemeentelijke belasting en individuele inkomenstoelage heeft amper een inkomensstijging tot gevolg bij een inkomen van 120% van de bijstandsnorm. Een stijging van €24 per jaar bij een stijging van €200 netto loon per maand.

Armoedeval bij alleenstaande ouders

Bij de gemeente Midden-Groningen is sprake van een armoedeval bij een alleenstaande met 2 schoolgaande kinderen. De oorzaak van de armoedeval is het feit dat de gemeente Midden-Groningen, zoals de meeste gemeenten, een inkomenstoetsgrens hanteert bij de regelingen voor ouders met schoolgaande kinderen. De gemeente Midden-Groningen hanteert bij schoolgaande kinderen een staffel in de tegemoetkomingen. Zo kunnen ouders met een inkomen tot 125% van de bijstandsnorm gebruik maken van het Jeugdfonds.

Grafiek: Alleenstaande ouder in de gemeente Midden-Groningen



| | casus 1: bijstands uitkering | casus 2: werk met inkomen op 100% bijstand | casus 3: werk met inkomen op 105% bijstand | casus 4: werk met inkomen op 110% bijstand | casus 5: werk met inkomen op 120% bijstand | casus 6: werk met inkomen op 126% bijstand | casus 7: werk met inkomen op 150% bijstand | casus 8: werk met inkomen op 170% bijstand |
|--------------------------------------|------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| uitkering of loon ex vt per maand | 999 | 999 | 1049 | 1099 | 1199 | 1259 | 1499 | 1698 |
| landelijke vergoedingen | 880 | 880 | 880 | 880 | 880 | 880 | 839 | 709 |
| lokaal beleid: | | | | | | | | |
| bijzondere bijstand | 100 | 100 | 100 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| individuele inkomenstoelag | 41 | 41 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kwijschelding | 33 | 33 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Meedoenfonds | 51 | 51 | 51 | 51 | 51 | 0 | 0 | 0 |
| Kindpakket | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| Jeugdfonds sport en cultuur | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 0 | 0 | 0 |
| stg. Leergeld | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 | 0 | 0 | 0 |
| lokale vergoedingen totaal | 363 | 363 | 289 | 289 | 189 | 0 | 0 | 0 |
| Wat komt er binnen | 2242 | 2242 | 2218 | 2268 | 2268 | 2139 | 2338 | 2407 |

Alleenstaande ouder:

| | casus 1: bijstands uitkering | casus 2: werk met inkomen op 100% bijstand | casus 3: werk met inkomen op 105% bijstand | casus 4: werk met inkomen op 110% bijstand | casus 5: werk met inkomen op 120% bijstand | casus 6: werk met inkomen op 126% bijstand | casus 7: werk met inkomen op 150% bijstand | casus 8: werk met inkomen op 170% bijstand |
|--|------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| Stijging besteedbaar inkomen tov bijstandsuitkering | 0 | 0 | -24 | 26 | 26 | -103 | 96 | 165 |
| Vermindering lokale vergoedingen | 0 | 0 | 74 | 74 | 174 | 363 | 363 | 363 |
| Vermindering landelijke vergoedingen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 41 | 171 |

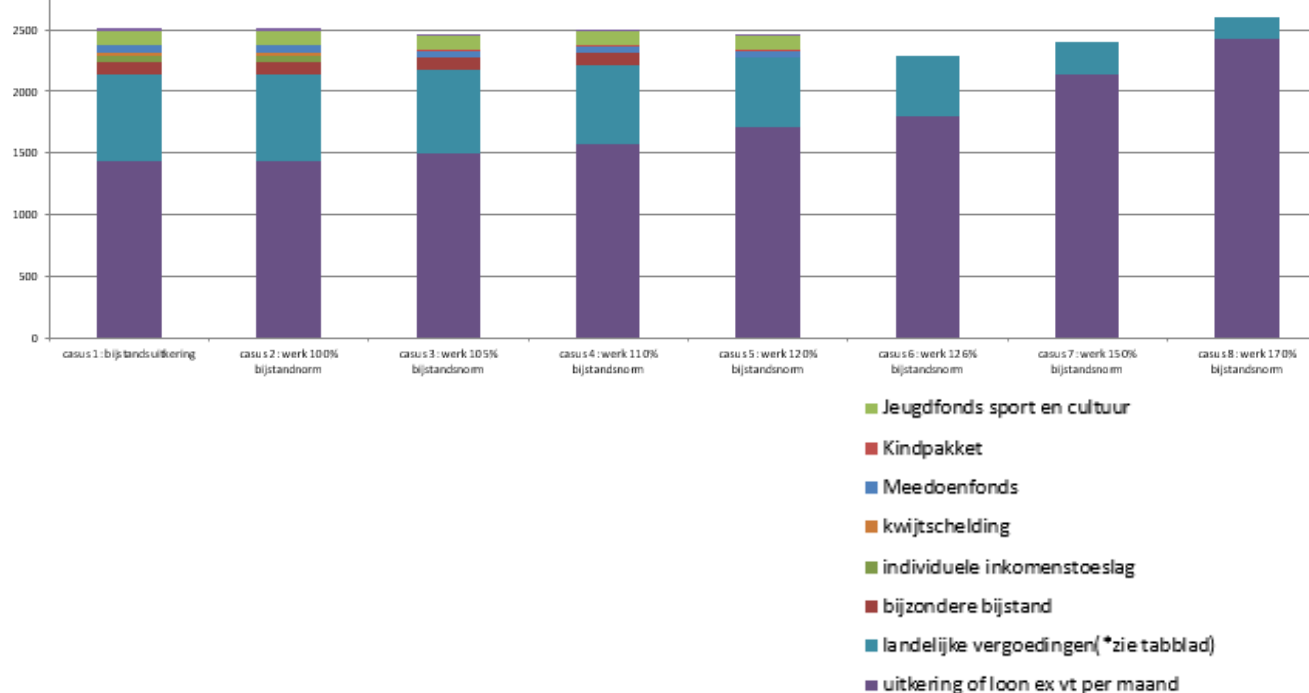
De bijhorende gegevenstabel geeft de armoedeval aan, in rood. Bij een maandelijks inkomen uit werk van € 1.049 (105% bijstandsnorm), bedraagt de armoedeval € 24 per maand. Dit betekent een inkomensterugval van € 391 per jaar. De armoedeval bedraagt maandelijks € 103 bij een inkomen uit werk van € 1.259 per maand (126% van de bijstandsnorm), dus een inkomensterugval van € 1.236 per jaar.

Vanaf 120% vervalt het recht op bijzondere bijstand, maar het grootste deel van de val wordt veroorzaakt door het 'ineens' wegvallen van Meedoenfonds, kindpakket en Jeugdfonds Sport en Cultuur bij een inkomen vanaf 126% van de bijstandsnorm.

Armoedeval bij echtparen met schoolgaande kinderen

Bij de gemeente Midden-Groningen is er sprake van een armoedeval vanuit de bijstand bij een echtpaar met schoolgaande kinderen. De oorzaak hier is deels identiek aan die bij de alleenstaande ouder. Ook hier zijn de gemeentelijke regelingen met een vaste inkomenstoetsgrens de reden voor een plotseling verlies van alle rechten op een toeslag. De armoedeval bij een echtpaar met kinderen is hoger en houdt langer aan dan bij een alleenstaande ouder. Dit komt omdat de landelijke toeslagen sneller afbouwen bij een echtpaar.

Grafiek: Echtbaar met schoolgaande kinderen in de gemeente Midden-Groningen



| | casus 1: bijstands uitkering | casus 2: werk met inkomen op 100% bijstand | casus 3: werk met inkomen op 105% bijstand | casus 4: werk met inkomen op 110% bijstand | casus 5: werk met inkomen op 120% bijstand | casus 6: werk met inkomen op 126% bijstand | casus 7: werk met inkomen op 150% bijstand | casus 8: werk met inkomen op 170% bijstand |
|--------------------------------------|------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| uitkering of loon ex vt per maand | 1428 | 1428 | 1499 | 1571 | 1714 | 1799 | 2142 | 2428 |
| landelijke vergoedingen | 709 | 709 | 675 | 643 | 555 | 491 | 261 | 171 |
| lokaal beleid: | | | | | | | | |
| bijzondere bijstand | 100 | 100 | 100 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| individuele inkomensloeslag | 45 | 45 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| kwijtschelding | 33 | 33 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Meedoenfonds | 54 | 54 | 54 | 54 | 54 | 0 | 0 | 0 |
| Kindpakket | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| Jeugdfonds sport en cultuur | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 0 | 0 | 0 |
| stg. Leergeld | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 | 0 | 0 | 0 |
| lokale vergoedingen totaal | 370 | 370 | 292 | 292 | 192 | 0 | 0 | 0 |
| Wat komt er binnen | 2507 | 2507 | 2466 | 2506 | 2461 | 2290 | 2403 | 2599 |

| | casus 1: bijstands uitkering | casus 2: werk met inkomen op 100% bijstand | casus 3: werk met inkomen op 105% bijstand | casus 4: werk met inkomen op 110% bijstand | casus 5: werk met inkomen op 120% bijstand | casus 6: werk met inkomen op 126% bijstand | casus 7: werk met inkomen op 150% bijstand | casus 8: werk met inkomen op 170% bijstand |
|---|------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| Stijging inkomen tov bijstandsuitkering | 0 | 0 | -41 | -1 | -46 | -217 | -104 | 92 |
| Vermindering lokale vergoedingen | 0 | 0 | 78 | 78 | 178 | 370 | 370 | 370 |
| Vermindering landelijke vergoedingen | 0 | 0 | 34 | 66 | 154 | 218 | 448 | 538 |

De grafiek en de tabel maken zichtbaar dat de armoedeval toeslaat op het moment dat de kostwinner meer dan bijstandsniveau € 1.428 netto per maand gaat verdienen tot het moment dat het inkomen meer dan € 2.428 bedraagt. Op het moment dat het inkomen hoger wordt dan 105% van de bijstandsnorm ontstaat een armoedeval van € 41 per maand. Zoals hierboven te zien is, wordt de armoedeval zelfs € 217 per maand bij 126% van de bijstandsnorm; een inkomensterugval van €2.604 per jaar⁵.

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

De volgende oorzaken gelden hier:

- 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 € 1.428 netto per maand bedraagt, en de norm voor een alleenstaande ouder € 999 netto per maand. De landelijke vergoedingen worden echter niet toegekend op percentages van de bijstandsnorm, maar worden bepaald aan de hand van de absolute hoogte van het loon. In alle gevallen dalen de landelijke toeslagen als dit loon € 1.500 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 €1.500 netto per maand wel afhankelijk van het gegeven of iemand met of zonder partner is. Zonder partner is € 1.500 per maand namelijk 160% van de bijstandsnorm, terwijl met partner € 1.500 per maand 110% van de bijstandsnorm bedraagt.
- De gemeente Midden-Groningen bouwt de gemeentelijke regelingen af bij 120% van de bijstandsnorm. Bij een inkomen vanaf 125% van de bijstandsnorm is er geen recht meer op gemeentelijke regelingen. De armoedeval wordt door deze staffel iets afgevlakt, maar niet voorkomen.

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

⁵ 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.

IV. Conclusie

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.

De gemeente Midden-Groningen heeft Stimulansz gevraagd om te onderzoeken:

1. Waar ligt de armoedeval bij verschillende huishoudtypen;
2. Wat is de hoogte van de armoedeval bij verschillende huishoudtypen;
3. Wat is de gemeentelijke- en landelijke component van de armoedeval;
4. Hoe kunnen we de armoedeval verminderen/ tegengaan.

Hieronder worden deze vragen per huishoudtypen uitgewerkt.

Voor de **alleenstaande** geldt dat er een geringe armoedeval is bij de volgende omstandigheden:

1. Bij een inkomen uit werk tot 105% van de bijstandsnorm bedraagt de armoedeval €15 per maand. Deze wordt veroorzaakt door het wegvallen van het recht op kwijtschelding van de gemeentelijke belasting en de individuele inkomenstoelage.

Het wettelijk minimum inkomen van een alleenstaande komt overeen met 143% van de bijstandsnorm. Wanneer een alleenstaande een inkomen onder de 143% van de bijstandsnorm ontvangt, werkt hij/zij parttime.

Voor de alleenstaande ouder en het echtpaar met kinderen heeft de gemeente Midden-Groningen voor een geleidelijke afbouw van de minimaregelingen gekozen. De tegemoetkoming vanuit het Meedoenfonds, kindpakket en Jeugdfonds Sport en Cultuur is beschikbaar tot een inkomen van 125% van de bijstandsnorm. Dit vlak de armoedeval af, maar is niet voldoende om die te voorkomen.

Bij een **alleenstaande ouder** geldt een armoedeval bij de volgende omstandigheden:

2. Bij een inkomen uit werk of uitkering van 105% van de bijstandsnorm vervalt het recht op kwijtschelding van de gemeentelijke belasting en de individuele inkomenstoelage. De armoedeval bedraagt € 24 per maand.
3. Bij een inkomen uit werk of uitkering van 126 % van de bijstandsnorm vervallen alle gemeentelijke regelingen, ook de vergoedingen vanuit het Meedoenfonds, kindpakket en Jeugdfonds Sport en Cultuur, en loopt de armoedeval op naar €103 per maand.

Het wettelijk minimum inkomen van een alleenstaande ouder komt overeen met 143% van de bijstandsnorm. Wanneer een alleenstaande ouder een inkomen onder de 143% van de bijstandsnorm ontvangt, werkt hij/zij parttime.

Bij een **echtpaar met kinderen** geldt een armoedeval van 105% van het inkomen op bijstandsniveau tot 150% van de bijstandsnorm. De armoedeval schommelt tussen de € 217 en € 1 per maand. De armoedeval bij echtparen met kinderen is groter dan bij een alleenstaande met of zonder kinderen. Dit komt doordat de landelijke toeslagen bij het echtpaar beginnen te dalen na 105% van de bijstandsnorm. Dit komt omdat het inkomen van een echtpaar in de bijstand overeen komt met het wettelijk minimumloon. De landelijke toeslagen bij de alleenstaande ouder beginnen pas te dalen bij 150% van de bijstandsnorm.

In dat geval zien we dat de gemeentelijke regelingen op basis van dezelfde inkomenstoetsgrens op hetzelfde moment wegvallen, terwijl het inkomen uit werk 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 de praktijk 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, en
- de kosten die het gezin maakt en die door de regelingen worden vergoed.

V. Aanbevelingen

Overall nadelen van de armoedeval

De armoedeval wordt door mensen in de Participatiewet, een belangrijke demotiverende factor genoemd voor werkaanvaarding vanuit de bijstand. Dit onderzoek maakt duidelijk dat (meer) gaan werken in sommige gevallen tot inkomensachteruitgang leidt.

Voor een alleenstaande en een alleenstaande ouder geldt dat het verruimen van het aantal werkuren, indien mogelijk, het inkomen verhoogd wordt. Bij een inkomen op 143% van de bijstandsnorm werkt een alleenstaande en alleenstaande ouder voltijds met een wettelijk minimum loon. Bij dit inkomen is er geen sprake van een armoedeval. Voor een echtpaar geldt dat wanneer ze beiden werken ze een grotere belastingteruggaaf ontvangen.

De complexiteit van de regelgeving betekent dat er deskundigheid nodig is om een nauwkeurige voorspelling te doen als iemand vanuit de bijstand de stap naar betaalde arbeid zet. “Wat betekent dit dan voor mijn toeslagen?” is een eenvoudige vraag, maar blijkt in de praktijk lastig te beantwoorden.

Zoals het onderzoek laat zien zijn de werkende minima, ook naast hun loon, voor een zeer groot deel aangewezen op landelijke en gemeentelijke toeslagen. Dit financiële belang maakt de angst voor verlies, of voor terugvordering van teveel ontvangen toeslagen, alleen maar groter.

Aanbevelingen voor de gemeente Midden-Groningen

De daadwerkelijke armoedeval; beleidsmatig

Een eerste winst is om af te zien van het toetsen aan een inkomenstoetsgrens. Hierbij mag niet worden voorbijgegaan aan de motivatie van de gemeente om categoriale inkomensgrenzen te hanteren. De gemeente Midden-Groningen kiest voor een categoriale definitie van armoede om veel aanvragen te kunnen afhandelen tegen betaalbare uitvoeringskosten. Bij het afschaffen van deze categoriale aanpak mag de betaalbaarheid van de uitvoering niet in het geding komen. De gemeente Midden-Groningen zou de mogelijkheid kunnen onderzoeken om beleid te voeren waarin rechten geleidelijk afnemen naarmate het inkomen stijgt.

Uitstroompremie

De gemeente Midden-Groningen heeft een vrijlating en premie op deeltijd werk. Deze regeling is een stimulering voor mensen om deeltijd werk aan te gaan in de bijstand. De uitstroompremie zou een mogelijkheid zijn om de armoedeval af te vlakken bij de uitstroom uit de Participatiewet. De gemeente Midden-Groningen heeft in het verleden uitstroompremie gehad. Voordat de uitstroompremie wordt ingezet, moet berekend worden aan de hand van de armoedevalberekenaar wanneer deze uitstroompremie ingezet moet worden.

De daadwerkelijke armoedeval; individueel

Het bespreekbaar maken van de armoedeval bij re-integratie is belangrijk om in een later stadium (problematische) schulden of terugval in de bijstandsuitkering te voorkomen. Mocht de inwoner met het accepteren van betaalde arbeid te maken krijgen met een inkomensachteruitgang, dan kan overwogen worden of deze achteruitgang (tijdelijk) financieel gecompenseerd wordt. De gemeente kan deze achteruitgang berekenen en een maatbudget beschikbaar stellen.

Inwoners met een inkomen tot ongeveer 170% van de bijstandsnorm zijn nog steeds een (groot) gedeelte afhankelijk van toeslagen en gemeentelijke regelingen. Het voorkomen van onderbenutting of niet-gebruik is een belangrijk gespreksonderwerp in de dienstverlening van de gemeente en het maatschappelijk middenveld. In de bijlage is een overzicht terug te vinden van de landelijke tegemoetkomingen per casus.

De gevreesde armoedeval

De armoedeval blijft in dit huidige belastingstelsel altijd bestaan. Het is voor de gemeente belangrijk om te weten wanneer die val intreedt, wat de hoogte ervan is en hoe die armoedeval beïnvloed kan worden. Het is belangrijk om te zorgen voor voldoende kennis op de juiste plekken om potentiële 'uitstromers' gerust te stellen door zekerheid te bieden. Dat betekent dat de nieuwe loonsituatie moet worden berekend, maar ook dat aan deze voorspelling door de gemeente garanties worden verbonden.

De gemeente Midden-Groningen heeft deze ondersteuning voor de parttimers in de bijstand geregeld met onder andere een instructie voor de werkcoaches en casemanagers. Het is een aanbeveling om dit ook voor uitstromers te organiseren. De gemeente Midden-Groningen werkt hieraan.