

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Datum : 10 december 2007

Onderwerp : technische toelichting bij brief armoedeval

1. Inleiding

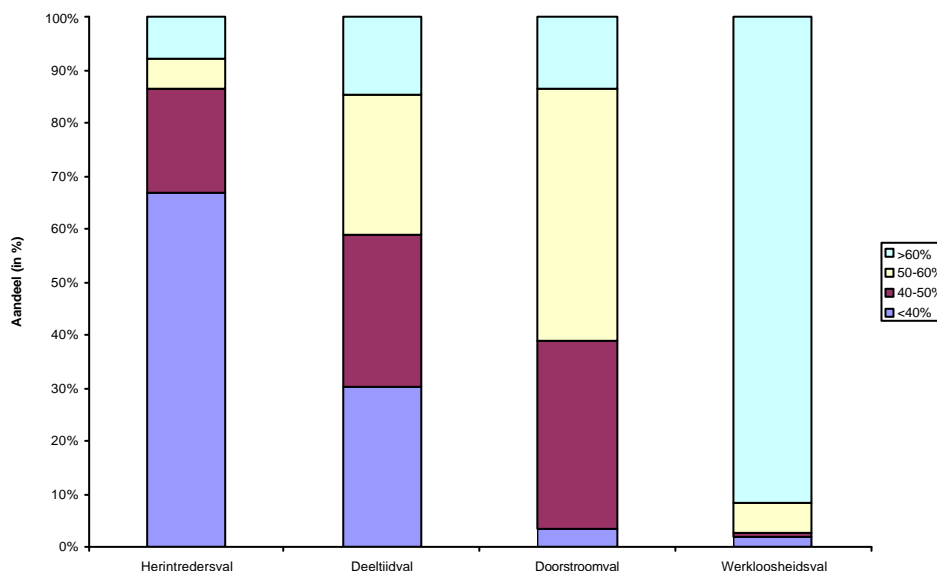
Verskillende maatregelen die het kabinet de komende jaren wil doorvoeren, hebben gevolgen voor de armoedeval. Hieronder worden eerst de meest relevante maatregelen behandeld die invloed hebben op de financiële prikkels om (meer) betaald werk te aanvaarden. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de verschillende typen armoedevallen, zowel op basis van de kengetallen zoals die worden gepresenteerd in de begroting van SZW, als op basis van een steekproef (spreiding) conform de presentatie “De armoedeval; een nieuwe kijk op een oud probleem”¹.

De armoedeval kan worden gedefinieerd als het gebrek aan financiële prikkels om (meer) te gaan werken. Het gaat dan om een te geringe toename in inkomen bij:

- het aanvaarden van werk vanuit een uitkeringssituatie (*werkloosheidsval*);
- het aanvaarden van werk vanuit een situatie zonder eigen inkomsten (*herintredersval*);
- het uitbreiden van het aantal gewerkte uren (*deeltijdval*);
- het doorstromen naar een nieuwe baan vanuit een bestaande baan (*doorstroomval*).

In 2007 hebben 364.000 personen potentieel ‘last’ van de werkloosheidsval, 663.000 van de herintredersval, 2.464.000 personen van de deeltijdval en 3.628.000 van de doorstroomval. Onderstaande figuur geeft de omvang van de marginale druk voor de bovengenoemde ‘armoedevallen’.

Figuur 1: Aandeel personen naar hoogte marginale druk 2007



¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2006, Rapport nr. 380, “De armoedeval; een nieuwe kijk op een oud probleem”.

Voor de herintreders is de situatie naar verhouding het meest gunstig. Ruim 60% van de potentiële herintreders heeft bij het accepteren van een baan een marginale druk van minder dan 40%. Van het verdiende bruto inkomen blijft dus uiteindelijk meer dan 60% over. Daarbij is rekening gehouden met het vervallen van het recht op inkomensafhankelijke regelingen. Wanneer de werknemers die minder dan 32 uur werken een dag meer zouden gaan werken heeft 30% van hen een marginale druk van minder dan 40%. Tegelijkertijd heeft bijna 15% een marginale druk van meer dan 60%. De spreiding is hier groot. Vooral deeltijders met een kleine deeltijdbaan hebben een lage marginale druk. Aan de andere kant zijn er veel deeltijders die te maken hebben met inkomensafhankelijke regelingen. Bij de doorstroomval is de spreiding geringer. De meeste voltijd werkers die een extra loonsverhoging krijgen moeten 50 tot 60% daarvan afdragen in de vorm van belastingen, premies of het verlies van inkomensafhankelijke regelingen. De marginale druk is het grootst bij de werkloze minima. Bij deze groep vervalt de uitkering, en vaak ook andere inkomensafhankelijke regelingen wanneer een baan wordt gevonden.

Het is met het oog op verhoging van het arbeidsaanbod het meest effectief als de inkomensgroepen die een hoge bevolkingsdichtheid (de middeninkomens) en/of arbeidsaanbodelasticiteit² hebben niet met een hoge marginale druk worden geconfronteerd.

In de begroting van SZW zijn indicatoren opgenomen voor de ontwikkeling van de werkloosheidsval, herintredersval en deeltijdval in 2008 (ten opzichte van 2007). In dit document wordt op basis van deze kengetallen een vergelijking gemaakt tussen 2011 en 2007. Op deze manier worden ook de effecten van de invoering van de EITC en IACK in 2009 meegenomen.

Op basis van een steekproef zijn twee scenario's doorgerekend voor 2011: een beleidsarm scenario en een scenario met de voorgenomen maatregelen uit het Coalitieakkoord. Het beleidsarme scenario geeft dan de autonome ontwikkeling van de armoedeval. Door dit scenario te vergelijken met het scenario met de voorgenomen kabinetsmaatregelen, worden de 'zuivere' effecten van deze maatregelen verkregen.

Alle cijfers/berekeningen die hier zijn gepresenteerd zijn gemaakt op basis van cijfers van de MLT cijfers van het CPB van afgelopen september. Voor maatregelen waarover het kabinet nog geen definitieve beslissing heeft genomen zijn technische veronderstellingen gemaakt³.

2. Relevante maatregelen armoedeval

De volgende maatregelen zijn relevant voor de armoedeval:

Vergroting financiële prikkels voor arbeidsparticipatie (kleinere armoedeval):

- Versterking van de inkomensafhankelijkheid van de aanvullende combinatiekorting (IACK). Vanaf het inkomensniveau waarop nu recht bestaat op de aanvullende combinatiekorting, bij een inkomen van €4.542, zal de aanvullende combinatiekorting verder oplopen met 3,1% van het inkomen boven deze grens. Het maximum van de

² De arbeidsaanbodelasticiteit geeft weer hoe sterk het arbeidsaanbod reageert op een verandering in het netto-inkomen.

³ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de definitieve vormgeving van het kindgebonden budget, de EITC en de IACK.

aanvullende combinatiekorting wordt deze kabinetsperiode geleidelijk verhoogd tot ruim €1.800.

- Omzetten van de kinderkorting naar een kindertoeslag/kindgebonden budget. Dit voorkomt een verzilveringsprobleem bij huishouden met een laag inkomen uit werk. Dit heeft een positief effect op de werkloosheidsval.
- Daling van het belastingtarief schijf 1 van 2,5% in 2007 naar 2,2% in 2011.
- De uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de niet of weinig verdienende partner wordt stapsgewijs afgebouwd (in 15 jaar met 6 2/3% -punt per jaar) De afbouw geldt alleen voor degenen die na 1 januari 1972 zijn geboren en geen kinderen hebben in de leeftijd van 0 tot en met 5 jaar. Dit verkleint met name de herintredersval.
- De integratie van de WTOS (Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten) in het kindgebonden budget. Hierdoor wordt het WTOS-deel minder snel afgebouwd naarmate het inkomen stijgt⁴.
- Het verlagen van de WW-werknemerspremie met 0,35% in 2008 en tot 0% in 2009.
- De omzetting van de klassen bij huurtoeslag in een formule heeft een positief effect op de armoedeval. Deze aanpassing heeft tot gevolg dat er bij een geringe stijging in het inkomen minder grote schokeffecten optreden in de hoogte van de huurtoeslag. Hierdoor worden pieken in de marginale druk voorkomen.
- Versterking inkomensafhankelijkheid en verhoging van de arbeidskorting. De inkomensafhankelijke arbeidskorting (EITC) zal de bestaande arbeidskorting vervangen per 1 januari 2009 en deze wordt verder verhoogd in 2010 en 2011. Dit zal met name de werkloosheidsval verkleinen.
- De bevrozing van de algemene heffingskorting. Dit vergroot het verschil tussen uitkering en minimumloon doordat dit een negatiever effect op het inkomen van een alleenstaande met een bijstandsuitkering heeft dan op een alleenstaande met een betaalde baan. De bijstandsuitkering van een alleenstaande bedraagt 70% van het netto minimumloon waarin tweemaal de algemene heffingskorting wordt toegepast. Een alleenstaande met bijstand 'krijgt' daardoor 1,4 keer de heffingskorting⁵. Bij een alleenstaande met een uitkering werkt de bevrozing van de heffingskorting dus méér door dan bij een alleenstaande met een betaalde baan.

Verkleining financiële prikkels voor arbeidsparticipatie (grotere armoedeval):

- Verhoging WAO en WAJONG en WAZ – van 70% naar 75% per 1 juli 2007.
- In 2009 vervangt het kindgebonden budget de huidige kinderkorting. Huishoudens krijgen vanaf 2009 een vast bedrag per kind. De hoogte van dit bedrag neemt af naarmate het inkomen toeneemt. De extra bedragen per kind zorgen er voor dat meer huishoudens terecht komen in het afbouwtraject. Hierdoor nemen de doorstroomval en de deeltijdval toe.
- De afbouw van de uitbetaling van de algemene heffingskorting heeft een negatief effect op de werkloosheidsval van twee-ouder gezinnen. De netto bijstandsuitkeringen worden afgeleid van een netto referentieminimumloon dat gebaseerd is op tweemaal de heffingskorting. Om te voorkomen dat het sociaal minimum daalt, blijft dat ongewijzigd in de voorstellen. Een paar in de bijstand ontvangt tweemaal de algemene heffingskorting van €2.043. Als één persoon gaat werken en daardoor de bijstandsuitkering komt te vervallen, ontvangt het paar in de kostwinnersituatie nog

⁴ Na de integratie in het kindgebonden budget (WKB) in 2010 wordt de WTOS wel iets eerder afgebouwd (inkomensgrens WTOS is €33.807 in 2010; inkomensgrens WKB is €30.423 in 2010).

⁵ Namelijk 1/0,7.

slechts één maal de algemene heffingskorting. Dat vergroot de werkloosheidsval voor deze groep op de lange termijn met maximaal €2.043.

- Het afbouwtraject van de inkomensafhankelijke arbeidskorting leidt tot een hogere marginale druk. Dit heeft een negatief effect op mensen die meer uren gaan werken (deeltijdval) of promotie maken (doorstroomval).
- Door de verlaging van de combinatiekorting neemt de werkloosheidsval voor kostwinners toe.

Naast deze maatregelen zijn er zogenaamde progressie-effecten die leiden tot een grotere armoedeval. Progressie-effecten treden op doordat de indexatie van de schijfgrenzen in de inkomstenbelasting achterblijft bij de loonontwikkeling. Hierdoor komen mensen sneller in een hogere belastingschijf terecht. Het hogere belastingstarief leidt dan tot een hogere marginale druk. Ook de indexatie van de inkomensgrenzen van de meeste inkomensafhankelijke regelingen blijft achter bij de loonontwikkeling.

Ook stijgt het verzamelinkomen voor veel huishoudens harder dan de contractloonstijging. Dit is een gevolg van de versoering van de buitengewone uitgavenaftrek (BU), het verlagen van de WW-premie voor werknemers en het verhogen van de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) in de zorg. Dit versterkt het hierboven genoemde progressie-effect. Een deel van de huishoudens komt hierdoor in het afbouwtraject van inkomensafhankelijke regelingen terecht, waardoor voor hen de marginale druk groter wordt. Naast dit negatieve effect zijn er ook positieve effecten voor de armoedeval. Een ander deel zal juist uit deze afbouwtrajecten ‘lopen’ waardoor de marginale druk voor hen juist lager wordt.

3. Ontwikkeling armoedeval periode 2007-2011

In de begroting van SZW staan indicatoren voor de armoedeval in 2008.⁶ In de onderstaande onderdelen over de werkloosheidsval, de herintredersval en de deeltijdval zijn dezelfde indicatoren voor de ontwikkeling van de armoedeval voor de hele kabinetsperiode opgenomen⁷. Vervolgens wordt op basis van een steekproef van alle huishoudens de spreiding van de armoedevalontwikkeling in kaart gebracht.

Overgang uitkering naar werk (werkloosheidsval)

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de (standaard)werkloosheidsval weergegeven. In de meeste situaties is een (licht) positieve ontwikkeling van de werkloosheidsval te zien:

- Bij *alleenverdieners* verandert er weinig. De oplossing van het verzilveringsprobleem van de kinderkorting en de introductie van de EITC compenseren voor het effect van de lagere combinatiekorting.
- Het bevriezen van de algemene heffingskorting en de introductie van de EITC hebben een positieve invloed op de werkloosheidsval van *alleenstaanden*. Dit compenseert de negatieve gevolgen van door het progressie-effect.
- De verandering bij *alleenstaande ouders* is het grootst omdat bij deze groep het verzilveringsprobleem het grootst was; hetgeen nu (gedeeltelijk) is opgelost met de introductie van het kindgebonden budget. Het oplossen van het verzilveringsprobleem van de kinderkorting wordt als beleidsarm verondersteld omdat dit reeds in de vorige kabinetsperiode is besloten.

⁶ Tabel 41.3 op pagina 28

⁷ Alleen niet voor de doorstroomval.

- Vooral uitkeringsgerechtigden die uitstromen naar een baan juist boven minimumloonniveau, gaan erop vooruit. Het bevriezen van de algemene heffingskorting, de EITC, de IACK en het verlagen van de WW-premie leiden tot afname van de werkloosheidsval. Alleenstaande ouders worden daarnaast geholpen door de verzilvering van de kinderkorting via het kindgebonden budget.
- Het hogere tarief tweede schijf en progressie-effecten dempen de bovenstaande effecten op 120% minimumloonniveau omdat een groter deel van het inkomen in de 2^e schijf, tegen een hoger tarief, wordt afgerekend.

Tabel 1: werkloosheidsval*

	2007	2011 beleidsarm	2011 met beleid	Verskil 2007-2011**
<i>Aanvaarden werk op minimumloonniveau</i>				
alleenverdiener met kinderen	0%	2%	1%	1%
alleenstaande	14%	13%	14%	1%
alleenstaande ouder (gaat 4 dagen werken)	-4%	-2%	-1%	3%
<i>Aanvaarden werk op 120% minimumloonniveau</i>				
alleenverdiener met kinderen	6%	7%	7%	0%
alleenstaande	23%	23%	26%	4%
alleenstaande ouder (gaat 4 dagen werken)	2%	12%	13%	11%

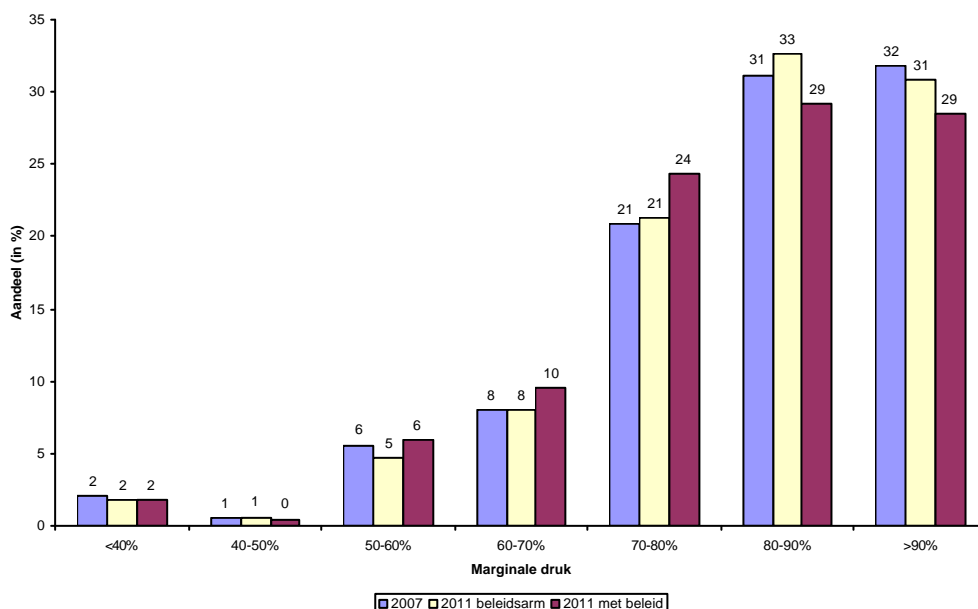
* Inkomensvoortgang bij aanvaarden werk vanuit een bijstandsuitkering

** Het verschil tussen 2011 met beleid en 2007. Vanwege afronding zijn de waarden niet altijd gelijk aan het verschil tussen de eerste twee kolommen.

Uiteraard is het niet zo dat iedereen die gaat werken vanuit een bijstandsuitkering, exact in bovenstaande situaties is in te delen. Het loon zal voor iedereen verschillend zijn en ook het aantal dagen of uren dat men gaat werken zal verschillen. Met behulp van steekproefgegevens is het mogelijk de werkelijkheid beter te benaderen. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Van alle (werkloze) minima is berekend wat hun verwachte loonvoet en arbeidsduur is bij uitstroom naar een baan. De marginale druk geeft weer welk deel van het bruto loon wegvloeit als gevolg van heffingen en het vervallen van de uitkering. De steekproefgegevens bevestigen het beeld dat de werkloosheidsval de komende jaren kleiner wordt. Het aandeel personen met een marginale druk boven de 80% neemt duidelijk af.

Figuur 1: Spreiding werkloosheidsval



Zoals hierboven gesteld, heeft de inkomensafhankelijke arbeidskorting een positief effect op de werkloosheidsval. De meeste werkloze minima zullen, vanuit een uitkering, een baan aanvaarden tegen het minimumloon of iets daarboven. Deze mensen bevinden zich veelal in het opbouwtraject van de inkomensafhankelijke arbeidskorting. Wanneer we kijken naar

de spreiding op basis van de steekproef, dan speelt het progressie-effect een negatieve rol. Het oplossen van het verzilveringsprobleem van de kinderkorting zorgt er voor dat het autonome beeld niet verslechtert.

Overgang van niet-werken naar werk (herintredersval)

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de (standaard)herintredersval weergegeven. In de kengetallen is de beperking van de uitbetaling van de algemene heffingskorting nog niet in de sommen verwerkt (De meeste huishoudens komen op dit moment in aanmerking voor de uitzondering).

Tabel 2: herintredersval*

	2007	2011 beleidsarm	2011 met beleid	Vershil 2007- 2011**
hoofd minimumloon, partner 2,5 dag werk (minimumloonniveau)	17%	17%	17%	0%
hoofd 120% minimumloon, partner 2,5 dag werk (120% minimumloonniveau)	21%	23%	24%	3%

* Inkomensvoortgang bij aanvaarden werk niet-werkende partner

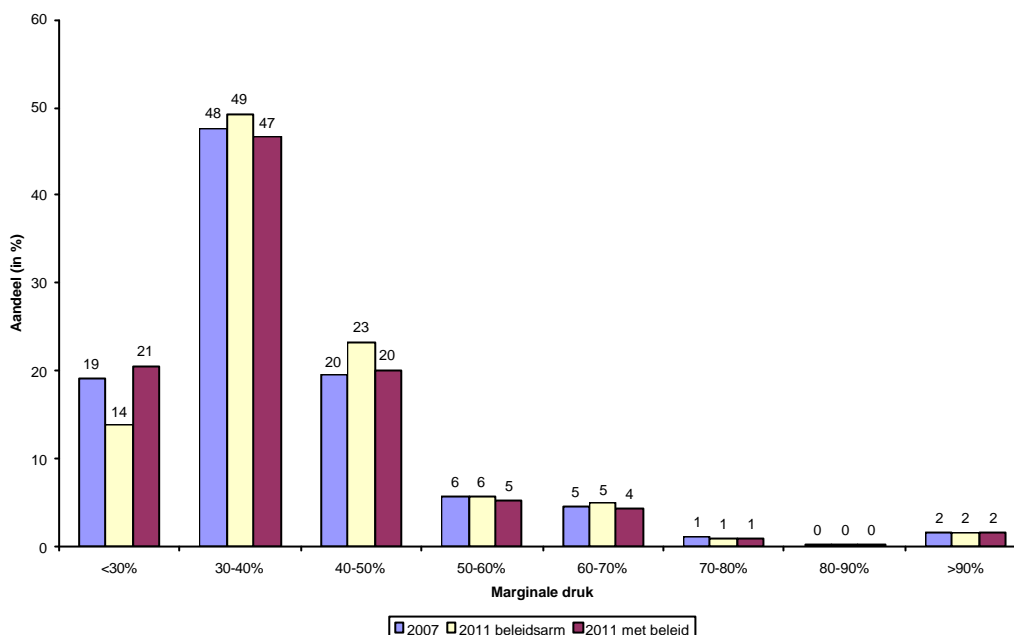
** Het verschil tussen 2011 met beleid en 2007.

De cijfers uit tabel 2 zijn als volgt te verklaren:

- Voor het kostwinnersgezin op minimumloonniveau verandert de herintredersval per saldo niet. De herintredersval neemt toe doordat de inkomenspositie van de kostwinner op minimumloonniveau verbetert door het oplossen van het verzilveringsprobleem. Ook de EITC en de IACK in combinatie met de verlaging van de combinatiekorting leiden op dit inkomensniveau nog niet tot een lagere herintredersval. Wel zorgt de versobering van de buitengewone uitgavenaftrek (BU) in 2008 voor een vermindering van de herintredersval omdat het voordeel van de BU voor de alleenverdiener op WML kleiner wordt.
- Voor het kostwinnersgezin met 120% minimumloon neemt de herintredersval af. Zij had geen verzilveringsprobleem en het hogere inkomensniveau van de partners zorgt voor een groter voordeel van de IACK.

Ook bij de herintredersval treedt een spreiding op in de effecten:

Figuur 2: Spreiding herintredersval



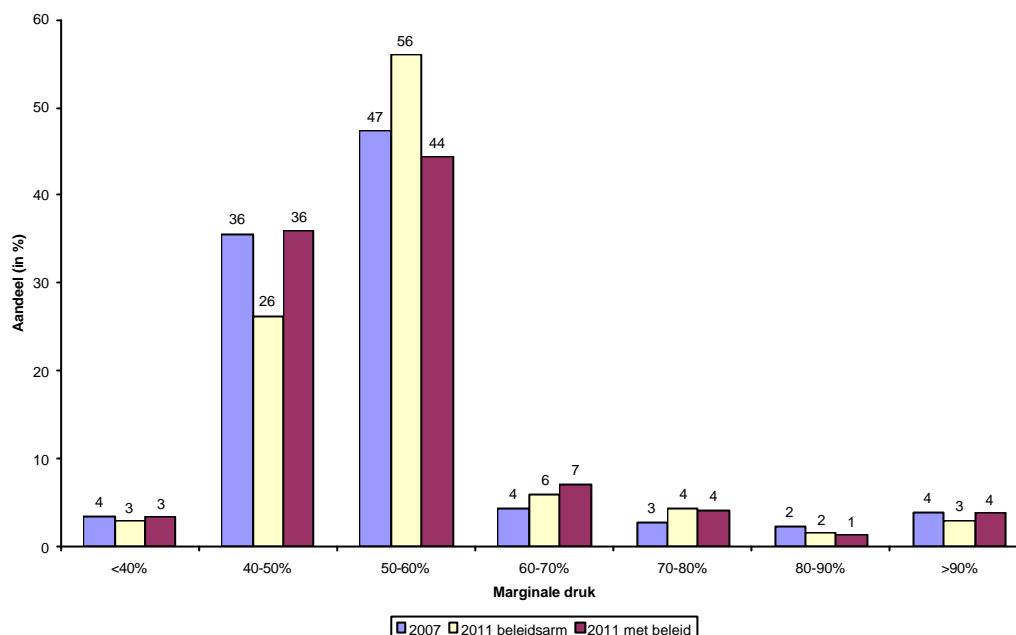
Voor de partners zonder eigen bron van inkomen is berekend wat er gebeurt wanneer de partner gaat werken. Omdat voor deze groep geen uitkering vervalt, is de marginale druk over het algemeen laag. Verreweg de meeste personen hebben dan ook een marginale druk lager dan 50%. Figuur 2 laat een toename autonome zien van de herintredersval. De voorgenoemde kabinetsmaatregelen compenseren deze endogene toename, waardoor het beeld in 2011 iets gunstiger is dan in 2007. Er heeft een kleine verschuiving plaatsgevonden van personen van de hogere klassen naar de lagere klassen. Bij de berekeningen op basis van de steekproef zijn de effecten van de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting en de integratie van de WTOS in het kindgebonden budget meegenomen. Dit zijn ook belangrijke redenen voor de afname van de herintredersval.

Doorstroomval

In de begroting van SZW zijn geen indicatoren voor de doorstroomval opgenomen. Voor de doorstroomval zijn daarom alleen met behulp van steekproefgegevens berekeningen gemaakt. Voor de werknemers in een voltijd baan is berekend wat hun verwachte bruto incidentele loonstijging is als gevolg van een carrièrestap. Ongeveer tachtig procent van deze groep heeft een huishoudinkomen van modaal of hoger.

De doorstroomval neemt iets toe in de periode 2007-2011, maar ten opzichte van het beleidsarme scenario neemt zij sterk af. Dit is te wijten aan het afbouwtraject van de EITC, een groter aandeel huishoudens dat te maken krijgt met het afbouwtraject van het kindgebonden budget, maar vooral aan het progressie-effect waarbij inkomens in een hogere belastingschijf belanden en in aanmerking komen voor zorgtoeslag. Positieve maatregelen hier zijn: inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting (IACK) en de verlaging van WW-premie voor werknemers. Het aandeel personen met een marginale druk van minder dan 60% is gedaald terwijl het aandeel van personen met een marginale druk van 60% of meer juist is gestegen.

Figuur 3: Spreiding doorstroomval (voltijders)



Uitbreiding arbeidsduur deeltijder (deeltijdval)

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de deeltijdval weergegeven. De ontwikkeling van de deeltijdval over de kabinetsperiode is niet eenduidig. In 2011 hebben meer huishoudens recht op de zorgtoeslag (doordat de zorgpremies harder stijgen dan de loonontwikkeling) en het kindgebonden budget (de introductie van bedragen per kind maakt dat meer huishoudens in aanmerking komen voor het kindgebonden budget). Daarnaast betaalt een aantal personen meer belasting omdat ze door het progressie-effect in een hoger belasting tarief terecht zijn gekomen. Wanneer bovengenoemde effecten zich niet voordoen omdat men niet in een afbouwtraject terecht komt of een schijfgrens overschrijdt, is de marginale druk in 2011 lager dan in 2007. Dit komt door de verlaging van de WW-premie, de EITC en de IACK.

Tabel 3: deeltijdval minstverdienende partner

	Vooruitgang*				Marginale druk			
	2007	2011 beleidsarm	2011 met beleid	Vershil 2007-2011*	2007	2011 beleidsarm	2011 met beleid	Vershil 2007-2011*
<i>Hoofd minimumloon</i>								
partner gaat van 2 naar 3 dagen werk (minimum niveau)	7%	7%	8%	1%	51%	54%	47%	-4%
partner gaat van 3 naar 4 dagen werk (minimum niveau)	8%	8%	8%	1%	46%	45%	41%	-4%
<i>Hoofd modaal</i>								
partner gaat van 2 naar 3 dagen werk (minimum niveau)	7%	7%	7%	0%	48%	48%	46%	-2%
partner gaat van 3 naar 4 dagen werk (minimum niveau)	6%	7%	7%	0%	45%	45%	44%	-1%
partner gaat van 2 naar 3 dagen werk (minimumplus niveau)		9%				44%		
partner gaat van 3 naar 4 dagen werk (minimumplus niveau)	8%		8%	0%	43%		44%	0%
	8%	7%			41%	47%		
			7%	-1%	41%		48%	7%
partner gaat van 2 naar 3 dagen werk (modaal niveau)	12%	11%	11%	0%	42%	47%	45%	2%
partner gaat van 3 naar 4 dagen werk (modaal niveau)	7%	7%	8%	1%	58%	61%	55%	-4%

* Inkomensvoortgang bij dag extra werk

** Het verschil tussen 2011 met beleid en 2007.

Een korte toelichting op de individuele cijfers:

- Voor het paar op minimumloon-niveau hebben de EITC en de IACK positieve effecten. De autonome verslechtering voor de overgang van 2 naar 3 dagen werk is te wijten aan het progressie-effect.
- Voor het paar op modaal niveau met partner op minimumloon niveau hebben de EITC en IACK een positief effect op de deeltijdval. Dit wordt echter weer tegengewerkt door het kindgebonden budget.
- Voor het paar op modaal niveau met partner op minimumplusloon⁸ niveau zorgen progressie-effecten voor een autonome toename van de armoedeval. De forse verslechtering voor de overgang van 3 naar 4 dagen werk is een gevolg van het feit dat zij in 2011 in aanmerking gaan komen voor zorgtoeslag. De EITC en de IACK hebben in het beleidsrijke scenario positieve effecten, maar het kindgebonden budget zorgt in beide gevallen voor een forse toename van de armoedeval. Door de extra bedragen per kind komen zij in het afbouwtraject van het kindgebonden budget terecht.
- Voor het paar op modaal niveau zorgen progressie-effecten eveneens voor een verslechtering. Ook hier zorgen EITC en IACK voor positieve effecten, evenals het verlagen van de WW-premie. Bij de overgang van 2 naar 3 dagen werk heeft dit huishouden 'last' van de extra bedragen in het kindgebonden budget.

Ook voor de deeltijdval is met behulp van steekproefgegevens meer inzicht te geven in de ontwikkeling van de herintredersval:

Bij de deeltijdval is gekeken naar de marginale druk bij uitbreiding van het aantal arbeidsuren voor deeltijd werknemers. Een deeltijd baan is hier een baan met een arbeidsduur van 32 uur per week of minder. De deeltijdval neemt af in de periode 2007-2011, zeker ten opzicht van het beleidsarme scenario. Het aandeel personen met een marginale druk lager dan 50% stijgt terwijl het aandeel personen met een hogere marginale druk juist daalt. Uit de steekproef blijkt dat het positieve effect van de WW premie, de IACK en de EITC gedempt wordt door de afbouw van de EITC, het kindgebonden budget en het progressie-effect.

Figuur 4: Spreiding deeltijdval

⁸ Minimumplusloon = 120% minimumloon niveau (ongeveer 20.350 euro bruto per jaar in 2007)

