



Inkomensgerelateerde regelingen en de armoedeval

Executive Summary

Boudewijn BOUCKAERT en Alain BOONE

Probleemstelling.....	3
Armoedeval.....	3
Marginale druk.....	3
Reserveringsloon.....	4
IGR's.....	4
De armoedevallen in ons land.....	4
Voorstellen.....	6
Onze voorstellen: (A) de sociale enveloppe (en het sociaal kadaster) en (B) de gelijktijdige aanpak van uit- en doorstroomval.....	6
De sociale enveloppe (en het sociaal kadaster).....	6
De gelijktijdige aanpak van uit- en doorstroomval.....	8
Besluit.....	10

Probleemstelling

In welke mate draagt de toekenning van sociale voordelen, verbonden aan een inkomensvoorwaarde en dus voorzien in zgn. 'inkomensgerelateerde regelingen' (IGR's), bij tot een zgn. 'armoedeval'? Dit is de centrale vraag in dit werk.

De personen aan wie wij aandacht besteden zijn in dit verband inactieven, m.n. leefloongerechtigden, uitkeringsgerechtigde werklozen en personen zonder inkomen, maar ook actieven die arbeid verrichten voor een laag loon.

Armoedeval

De notie armoedeval verwijst naar de rol van financiële prikkels voor het arbeidsaanbod van individuen die sociaal balanceren op de armoedegrens (traditioneel gedefinieerd als 60% van een geografisch bepaald mediaan gestandaardiseerd huishoudinkomen) of er zich onder bevinden. Als deze personen worden geconfronteerd met financiële vallen worden ze niet gestimuleerd om hun inkomenssituatie te verbeteren en blijven ze gevangen in hun zwakke sociale positie.

De beschouwde financiële vallen volgen uit wettelijke en/of reglementaire bepalingen. Ze worden door de overheid in het leven geroepen. Ze kunnen van fiscale of parafiscale aard zijn of, in de gevallen die het onderwerp zijn van deze studie, van 'sociale' aard: regelingen die bedoeld zijn om mensen met een laag inkomen tegemoet te komen, hebben het karakter van financiële val wanneer zij een negatieve impact hebben op de doelgroep. Dit is dan het geval wanneer deze regelingen er voor zorgen dat begunstigden verstrikt raken in een sociale situatie die als minder gunstig moet worden beschouwd dan degene waarin zij zich zonder het bestaan van de regelingen zouden bevinden.

Bekend is de zgn. 'werkloosheidsval', een term die verwijst naar een situatie waarin sociale voordelen en inkomensvoorzieningen er voor zorgen dat de prikkel om een baan te zoeken en/of aanvaarden voor uitkeringsgerechtigde werklozen klein of zelfs afwezig is. Men gebruikt ook de term 'inactiviteitsval' die dan alle situaties omvat waarin personen te weinig financiële meeropbrengst kennen bij de overgang van zowel vergoede als niet vergoede niet-activiteit naar werk. Voor de eerder genoemde groep personen gaat het dan meer in het bijzonder over een 'uitstroomval' (een rem op het uitstromen uit de inactiviteit, doorgaans uit de uitkering, naar de arbeidsmarkt). Vooral de uitstroomval heeft zijn repercussies voor de algemene werkloosheidsproblematiek.

Daarnaast is er de 'doorstroomval'. Voor de lager betaalden verminderen sociale voordelen en desgevallend inkomensvoorzieningen de prikkel om hun arbeidstijd op te drijven of een baan met een hoger loonniveau te aanvaarden ('lage loonval'). Het omvat dus de problematiek van opwaartse mobiliteit voor personen die reeds een betaalde baan hebben. Doordat er van een loonsverhoging door promotie of uitbreiding van de arbeidstijd netto weinig overblijft, wordt extra arbeidsinspanning of scholing ontmoedigd.

Het probleem is dat wie er in inkomen op vooruitgaat het risico loopt niet meer in aanmerking te komen voor sociale voordelen uit IGR's en wie er zich aldus door het bestaan van IGR's van laat weerhouden een hoger inkomen na te streven, hetzij door werk te aanvaarden, hetzij door meer uren te gaan werken of op een andere wijze een hoger loon na te streven (bijv. door een opleiding te volgen), zit in de armoedeval.

Armoedevallen zijn 'afhankelijkheidsvallen'. Ze houden personen afhankelijk van uitkeringen ('uitkeringsafhankelijkheid'), m.a.w. van het geld en de dienstverlening van de overheid en uiteraard met grote impact op het overheidsbudget, -schuld en het belastingniveau.

Bij de meeste transities van een werkloosheidssituatie naar arbeid zou geen sprake meer zijn van financiële vallen. De onderzoeken (bijv. van het Centrum voor Sociaal Beleid) houden echter geen rekening met het weggeven van sociale voordelen uit IGR's. Hierdoor zullen er wel degelijk nog financiële vallen opduiken.

Marginale druk

Het begrip 'marginale druk' wordt gedefinieerd als het verschil tussen de verhoging van het bruto-inkomen en de bijhorende verandering in het netto-inkomen, uitgedrukt als percentage van de verandering in bruto-

inkomen. Hoe hoger de druk, hoe minder de prikkel om een positieverbetering na te streven. Als het verschil tussen de bestaande situatie en de mogelijke nieuwe situatie op jaarbasis bijv. bruto €5.000 bedraagt, wat netto €2.500 meer zou opbrengen, maar na aftrek van de wegeval sociale voordelen houdt men daar nog netto €500 van over, dan is er een marginale druk van $(€5.000 - €500) / €5.000$ of 90%.

Reserveringsloon

In de Nederlandse literatuur wordt erop gewezen dat iemand die overweegt een baan te accepteren, in het algemeen zal verlangen dat (A) de daarmee samenhangende 'verwervingskosten' worden vergoed (kosten gemaakt ter verkrijging van inkomen uit arbeid, bijv. voor kleding, voor vervoer, kinderopvangkosten, ...). Verder resulteert het aanvaarden van werk in 'inconveniënten' (men is niet meer de baas over zijn eigen tijd en er wordt een arbeidsinspanning verwacht) waarvoor men (B) gecompenseerd wil worden. Tenslotte zal (C) een verbetering van het besteedbaar inkomen worden gewenst.

Dit alles betekent dat een baan pas wordt aanvaard als daar een voldoende grote netto-inkomensverbetering tegenover staat. Het loon waarvoor men bereid is een dergelijke stap te zetten wordt het reserveringsloon genoemd. De hoogte hiervan verschilt tussen huishoudens, afhankelijk van hun situatie en persoonlijke voorkeuren. Gezien de preciaire financiële situatie van de betrokken personen is het niet onaannemelijk dat enkel rekening wordt gehouden met de (mate van de) onmiddellijke verbetering van de bestaande inkomenssituatie en niet met mogelijke loonsverbeteringen in de toekomst.

IGR's

IGR's worden voorzien door overheden, maar ook door bijv. netbeheerders, mutualiteiten, enz. We sommen er hier enkele op. Er zijn nog verschillende andere die in het werk worden aangehaald.

- De verhoogde verzekeringstegemoetkoming (VT) en het OMNIO-statuut die zijn bedoeld om de toegankelijkheid tot gezondheidszorgen te verbeteren.
- De Maximumfactuur is een systeem waarbij boven een plafond van betaalde remgelden, de remgelden worden terugbetaald.
- Het huren via een sociale huurmaatschappij (SHM).
- De verhoogde kinderbijslag.
- Het beroep op kosteloze juridische bijstand.
- De aanvullende financiële hulp (AFH) van het OCMW voor haar cliënteel, weliswaar geen IGR, is belangrijk in het debat.

Niet alle voordelen versterken de armoedeval in dezelfde mate (de marginale druk van elk afzonderlijk voordeel is niet altijd even hoog). Tegemoetkomingen waarvan éénmalig genoten kan worden (bijv. een verbeteringspremie) zullen minder van invloed zijn dan recurrent toegekende voordelen. IGR's waarin de inkomensgrenzen hoog zijn bepaald of bedoeld om mensen met bescheiden inkomen te ondersteunen bij bepaalde investeringen (in dat geval wil, kan of mag niet iedereen van de subsidie gebruik maken), zullen ook minder zwaar doorwegen. Uiteindelijk wordt de globale impact bepaald door de mogelijkheid van begunstigen om diverse voordelen uit verschillende IGR's te cumuleren.

De armoedevallen in ons land

Alle cijfers wijzen erop dat er nog belangrijke financiële vallen bestaan, ook al hebben meer recente hervormingen (sinds het begin van de eeuw) de problemen al enigszins kunnen beperken.

Dat er problemen zijn blijkt o.m. uit de resultaten van ons arbeidsmarktbeleid vergeleken met deze van landen die er een vergelijkbaar aandeel van hun BBP aan spenderen. Nederland en Denemarken zijn zulke landen en alvast de tewerkstellingsgraad lag er in 2011 veel hoger, resp. 74,9% en 73,1%, dan in ons land (61,9%). We zijn hier dus nog ver verwijderd van onze EU2020-doelstelling van 73,2%. Wie niet werkt loopt een verhoogd armoederisico.

De OESO berekent de belangrijkheid van de werkloosheidsval in de lidstaten: het gaat om de impliciete belasting die weegt op het inkomen van personen die opnieuw aan het werk gaan. Hierbij wordt het aandeel van het additioneel brutoloon berekend dat wordt wegbelast, nl. door enerzijds hogere belastingen en

anderzijds door het wegvallen van voordelen zoals de werkloosheidsuitkeringen of de sociale bijstand en woongerelateerde voordelen. De 'val' wijst erop dat de verandering in beschikbaar inkomen klein is en parallel hiermee, dat het ontmoedigend effect van het belasting- en sociaal voordeelsysteem groot. Voor ons land wordt een zeer hoog percentage genoteerd, nl. 93% of het hoogste percentage van de OESO-landen in 2009. Het gaat in deze over het wegbelaste extra van een alleenstaande zonder kinderen die 67% van het gemiddelde loon van een werknemer in het bedrijfsleven verdient. Deze 'persoon' gaat er dus qua inkomen wel op vooruit, maar het overhouden van €7,00 extra op een verhoging van €100,00 is allesbehalve aanmoedigend. Voor wat betreft de lage-loonval (de doorstroomval) zijn de percentages gunstiger. Het is in ons land dus vooral de stap naar de arbeidsmarkt die wordt gefnuikt.

Inactieven die een hoger inkomen verwerven door het aanvaarden van een job, zien vaak rechten op sociale voordelen uit IGR's verloren gaan. De impact van (het wegvallen van) voordelen uit IGR's zou zo correct mogelijk moeten worden berekend, zodat we een duidelijk beeld krijgen van het belang van de obstakels die de transitie van inactiviteit naar werk belemmeren. In de Vlaamse onderzoeken naar het bestaan van armoedevallen wordt hier echter geen rekening gehouden. Er wordt in sommige studies wel nagegaan of als gevolg van een hoger inkomen het OMNIO-statuut of het recht op sociale MAF al dan niet wordt behouden, maar de financiële impact van het eventueel wegvallen van deze voordelen niet. Maar zelfs zonder deze informatie stellen we vast dat de toename van het inkomen bij werk vanuit leefloon en vanuit werkloosheid vaak onvoldoende is om een 'prikkelend' effect te veroorzaken (de als prikkelend geachte procentuele vooruitgang van het inkomen bedraagt minstens 15%). In sommige omstandigheden wordt dit percentage niet eens gehaald.

Het gegeven dat belangrijke rechten (OMNIO, sociale huisvesting, ...) wegvallen vanaf een bepaald inkomensniveau brengt er ons toe ervan uit te gaan dat bij een inkomensstijging van minder dan 20%, een leefloongerechtigde of een uitkeringsgerechtigde werkloze die wel over al deze rechten beschikt, dreigt te besluiten dat zijn verwacht reserveringsloon niet zal worden gerealiseerd en dus ook niet uit werken zal gaan. Ook al kan een inactieve er in deze gevallen financieel op vooruit gaan, zit hij toch vast in een financiële val.

- Dat is zo voor leefloongerechtigde alleenstaande ouders (twee kinderen ten laste) die deeltijds uit werken gaan (toename met 18%), al behouden ze wel de belangrijke rechten als OMNIO en sociale MAF. Voor leefloongerechtigde koppels met of zonder kinderen loont het totaal niet om halftijds uit werken te gaan (toename van het loonvolume met 2%), ook al behouden ze de gezondheidsgerelateerde rechten. Voor het kinderloos, leefloongerechtigd koppel loont het allicht niet om op 1/3 basis arbeid aan te vatten (toename van 17%).
- Hetzelfde merkt men voor werklozen die een job aanvaarden. Een alleenstaande werkloze heeft geen recht op de MAF op grond van de sociale categorie en is dit dus ook indifferent in alle scenario's. Maar het aanvaarden van een deeltijdse betrekking is problematisch (een stijging van 10% bij 33%-tewerkstelling voor de alleenstaande die vertrekt vanuit de minimale werkloosheidsuitkering; resp. 12 en 8% bij 50 en 33% van een voltijdse betrekking voor de alleenstaande die de maximale uitkering genoot), ook al wordt het OMNIO-statuut telkens behouden.
- De situatie is ronduit dramatisch voor de alleenstaande ouder (die het OMNIO-statuut behoudt) die voltijds, dan wel deeltijds gaat werken als hij voorheen een maximumuitkering ontving (meer 13% voltijds, 11% halftijds en 8% aan 33%) of zelfs een 1/3 tewerkstelling aanvaardt vertrekkende vanuit de minimumuitkering (plus 10%).
- We vervolledigen met de cijfers voor de koppels zonder kinderen die, vertrekkende vanuit het minimum 33% van de normale arbeidstijd gaan werken (+ 14%) en vanuit het minimum à rato van 50% (+ 17% én verlies van het OMNIO-statuut) en 33% (+ 13%). Bij koppels mét kinderen is de toename in dezelfde gevallen nog lager (10, 13 en 10%), al verliest hier niemand het OMNIO-recht.

We verwijzen ook naar de opmerking van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (HRW) dat bij de overgang van een deeltijdse naar een voltijdse baan tegen het minimumloon de opbrengst te laag is voor deeltijdwerkers met een inkomensgarantie-uitkering (IGU)¹ en voor eenoudergezinnen die een socio-

¹ Het statuut van deeltijds werknemer met behoud van rechten: indien de werkloze het werk deeltijds hervat, kan hij onder bepaalde voorwaarden bovenop zijn loon een uitkering ontvangen van de RVA, de inkomensgarantieuitkering. Cf. www.rva.be

professionele integratie (SPI-)premie² ontvangen. Om werk lonend te maken dient de overheid ook deze obstakels aanpakken.

Voorstellen

Eerdere voorstellen om de armoedevallen te beperken zijn o.m.:

- Gratis kinderopvang;
- Snoeien in de fiscale aftrekposten en vrijstellingen;
- Vlaktaks / verhoging belastingvrij minimum;
- Het ondernemerschap als sociaal vangnet (microkrediet);
- Flexicurity;
- Verhoging minimumloon;
- Verschil tussen loon en uitkering vergroten;
- Verlies aan rechten op inkomensgerelateerde voorzieningen beperken;
- Aan werk verbonden kosten verlagen;
- Negatieve inkomstenbelasting;
- Earned Income Tax Credit (EITC);
- ...

In een interne nota van het OCMW van Gent werd aandacht besteed aan de problematiek van de AFH en de sociale impact hiervan. Hierbij werd gesteld dat er over gewaakt moet worden dat de grens tot waar het inkomen wordt bijgesteld (de zgn. 'steunbarema's') steeds lager ligt dan het inkomen die de leefloner zou ontvangen bij een voltijdse tewerkstelling aan het relevant minimumloon. Zoniet zijn er onvoldoende financiële prikkels om werk te zoeken en te aanvaarden.

De administratie constateerde dat de **beperkte literatuur stelt dat men bij een meer-inkomen van 15 à 25% financieel gemotiveerd is om te gaan werken**. Echter wordt er op gewezen dat de aldus bepaalde 'kritische grens' niet dezelfde kan zijn voor alle gezinssituatie (gezien de verschillende behoeften van bijv. een alleenstaande t.o.v. een gezin met kinderen).³

Onze voorstellen: (A) de sociale enveloppe (en het sociaal kadaster) en (B) de gelijktijdige aanpak van uit- en doorstroomval

Men kan de klemtoon leggen op het bestrijden van de uitstroomval of van de doorstroomval.⁴ Indien wij dergelijke keuze maken, dan leggen wij de nadruk op het bevorderen van de uitstroom. Werkloosheid is immers de voornaamste bron van armoede en inactiviteit kost de overheid handenvol geld. Door de inactiviteit te beperken kan veel belastinggeld worden bespaard.

De sociale enveloppe (en het sociaal kadaster)

Met de creatie van een '**sociale enveloppe**' wensen wij de uitstroomval aan te pakken.

² Om de overgang van een leefloon naar (deeltijds) werk financieel aantrekkelijk te maken, voorziet de huidige regelgeving dat bij de berekening van de bestaansmiddelen, en dus het recht op leefloon, inkomens uit werk of beroepsopleiding tot op zekere hoogte vrijgesteld worden. Dit is de zogenaamde Socio-Professionele Integratie (SPI) - vrijstelling. De forfaitaire aard van de vrijstelling is een doorstroomval omdat kleine deeltijdjobs erdoor in de hand worden gewerkt. De regeling biedt geen uitzicht op een financieel betere situatie voor wie beslist méér te gaan werken. (cf. o.a. *Parl. St.*, S. 2011-2012, nr. 5/1772-1).

³ Samengevat stellen de auteurs: tussen het steunbarema en het inkomen bij tewerkstelling aan minimumloon moet een bepaald percentage, een spanningsveld, bestaan dat verschilt naargelang de gezinssituatie. Voor alleenstaanden moet dit minstens 36,5% bedragen; voor koppels zonder kinderen 25%; voor koppels met kinderen 20% en voor alleenstaanden met kinderen 10%.

⁴ Professor Allers stelt dat uitstroom- en doorstroomval tegelijk kunnen worden aangepakt, maar dan zal er geld moeten worden vrijgemaakt op manieren waarbij de marginale druk niet oploopt. Geld vrijmaken kan bijvoorbeeld door enkele grote aftrekposten op te heffen.

De fundamentele idee is dat er voldoende marge moet zijn tussen het inkomen van actieven en inactieven om de marginale druk zo laag mogelijk te houden bij transitie van enige vorm van werkloosheid naar een job. De overgang moet aantrekkelijk zijn.

Eerst moet er uiteraard een kritische grens worden bepaald (een waarde uitgedrukt in geld). Sociale voordelen zouden boven deze grens niet langer toegekend worden, teneinde de marge in stand te houden. Om deze te bepalen houden wij rekening met het totale (potentiële) inkomen van de inactieve. Alle inkomens, alle sociale voordelen uit IGR's inclusief.

De kritische grens wordt dan bepaald door na te gaan wat het totale (potentiële) inkomen zou zijn mocht deze persoon actief zijn (een 'referentiepersoon'). Hierbij houden we uiteraard ook rekening met alle sociale voordelen waarop de persoon gerechtigd zou zijn in geval van activiteit (logischerwijs rekening houdend met relevante factoren als leeftijd, anciënniteit, arbeids(on)geschiktheid, laatst verdiende loon, opleidingsniveau, woonplaats en andere elementen, OOK om o.m. de verwervingskosten te bepalen die het arbeidsinkomen drukken). Voor een leefloongerechtigde is het zinvol zijn situatie te vergelijken met een persoon die werkt aan het (van toepassing zijnde) minimumloon, voor een werkloze zal een weloverwogen (geval-per-geval-) benadering nodig zijn om een referentie te bepalen, op grond van genoemde parameters. Waar dan weer geen rekening mee kan worden gehouden zijn de maatregelen (bijv. de werkbonus) bedoeld om de inactiviteitsvallen te verkleinen. Hun arbeidsmotiverende werking mag op geen enkele wijze tenietgaan.

Welke de kritische grens moet zijn is uiteindelijk een politieke beslissing. Er kan gediscrimineerd worden op grond van huishoudtype (verschillende percentages per type). Als A het aldus bepaald totaal potentieel inkomen is van de referentiepersoon, dan wordt de kritische grens B berekend: $A / (1 + \text{toegepast percentage}) = B$.

Voorbeeld: de sociale woning

Indien een inactieve een sociale woning betreft en de referentiepersoon voldoet niet aan de toelatingsvoorwaarde, dan houdt de regeling van dit probleem opnieuw een belangrijke politieke beslissing in. Naargelang de keuze zijn de gevolgen voor een inactieve zeer verschillend.

In alle gevallen moet eerst het sociaal voordeel worden bepaald. Men zou van overheidswege een forfaitaire huurprijs voor een sociale woongelegenheden kunnen vaststellen (bijv. €300 voor een alleenstaande, zonder kinderen ten laste, €500 voor een koppel met personen ten laste). Het meest logische lijkt het om uit te gaan van de huurprijs die voor het goed in kwestie met de hoogste mate van waarschijnlijkheid (vastgesteld a.d.h.v. statistisch onderzoek en uiteraard mede bepaald door de ligging van het goed, de ouderdom ervan, het kwaliteits- en onderhoudsniveau, ...) zou gevraagd worden mocht het verhuurd worden door een particuliere eigenaar. Het verschil tussen deze referentiehurprijs en de eigenlijk betaalde huur, maakt het maandelijks sociaal voordeel voor het wonen uit. Dit wordt geteld bij de andere (potentiële) inkomens, uitkeringen en inkomensgerelateerde voordelen voor het bepalen van de kritische grens.

Belangrijker is de volgende politieke keuze: indien de referentiepersoon niet in aanmerking zou komen als kandidaat-huurder van een sociale woongelegenheden omwille van een inkomen boven de eerder vermelde inkomensgrenzen, wordt dan het volledige maandelijks sociaal voordeel voor wonen in aanmerking genomen of, gaat men er van uit dat de referentiepersoon zelf huurder is van de sociale woning of het sociaal appartement (omdat deze fictieve persoon verondersteld wordt eerder wel in aanmerking te zijn gekomen voor de woongelegenheden en de woning, ondanks het verhoogde inkomen nog altijd blijft huren). Het verschil tussen het fictieve sociaal voordeel van de referentiepersoon en de sociale huur die de inactieve (of algemeen, de ontvanger van sociale tegemoetkomingen, zoals de deeltijds werkende met inkomensgarantieuitkering) zal uiteraard lager liggen dan het volledige maandelijks sociale voordeel.

In alle gevallen moet aan het belangrijk uitgangspunt 'iedereen heeft recht op het leiden van een menswaardig bestaan' worden voldaan.

De sociale enveloppe van een OCMW-cliënt of werkloze dient op jaarbasis te worden bekeken. Dit laat de OCMW's toe om in het belang van hun cliënten soepel met de enveloppe om te gaan, bijv. door indien noodzakelijk tijdens een bepaalde maand meer financiële middelen over te maken dan op basis van de

sociale enveloppe maandelijks (1/12^{de} van de jaarlijkse sociale enveloppe) toegelaten zou zijn. De OCMW's moeten immers aan iedereen een menswaardig bestaan kunnen garanderen. Er kunnen zich ernstige situaties voordoen, een acuut financieel probleem, bijv. het niet kunnen betalen van huur of energie waarbij het moeilijk te aanvaarden is dat een OCMW de hulpaanvraag zou weigeren louter en alleen omdat een limiet is bereikt.

Er stellen zich drie problemen:

(1) Hoeveel IGR's zijn er (de transparantie is niet volledig, vooral door gemeentelijke, soms overlappende initiatieven)? Er is nood aan een oplijsting van alle bestaande IGR's, op welk overheidsniveau of door welke organisatie dan ook ze worden voorzien. Op die manier kunnen alle actoren, de burger in het bijzonder, gemakkelijk nagaan welke sociale voordelen in een bepaalde gemeente bekomen kunnen worden. Deze oplijsting noemen wij het '**sociaal kadaster**'. Overheden en andere verstrekkers van sociale voordelen zouden de verplichting opgelegd krijgen elke regeling aan te melden aan de instelling die het sociaal kadaster beheert.

(2) Hoe bepaalt men de waarde van een sociaal voordeel? Al ligt dat vaak voor de hand (het bedrag wordt vermeld in de IGR), toch is dat is niet altijd (meteen) duidelijk (bijv. wat is de waarde van de tussenkomst van de overheid in de huur van een sociale woning, wat is de waarde van het OMNIO-statuuut met alle er aan gekoppelde voordelen of nog, wat is de waarde van het beroep op een pro deo-advocaat, ...): wij voorzien dat de waarde van een sociaal voordeel wordt vastgelegd door de instantie die het in het leven roept, aan de hand van richtlijnen van het Rekenhof. Eens de waarde werd vastgelegd, kan dit worden geïnterpreteerd door het Rekenhof, waarna het gewaardeerd sociaal voordeel wordt opgenomen en regelmatig geactualiseerd in het sociaal kadaster.

(3) Wie bepaalt de kritische grens voor een inactieve (er moet een autoriteit zijn die nagaat of de sociale enveloppe niet wordt overschreden en gepast kan optreden als dit wel het geval is) en hoe organiseert men de controle: Ook dit is een evidente opdracht voor het OCMW. In de gevallen waarin de kritische grens wel werd overschreden kunnen de OCMW's a.d.h.v. relevante en correcte gegevens overgaan tot inhoudingen op latere overdrachten of tot terugvorderingen. Op deze wijze komt de prikkel tot activering niet, tenminste niet via de sociale voordelen, in het gedrang.

Wij voorzien in een belangrijke rol voor het OCMW (die hiervoor uiteraard de nodige middelen moet ontvangen). Dit is logisch. Als coördinator van het plaatselijke welzijnswerk is het OCMW de motor van een geïntegreerd lokaal sociaal beleid.

De gelijktijdige aanpak van uit- en doorstroomval

We lanceren ook een aanvullend (en dus met het eerste combineerbaar) voorstel waarin een systeem wordt uitgewerkt waardoor naast de uitstroom ook de doorstroom kan worden bevorderd.⁵ Het probleem voor zowel de uitstroom- als de doorstroom is dat de inkomensgrenzen die in de IGR's zijn bepaald werken als 'hakbijlen'. Eens de grens met één cent wordt overschreden valt het recht op een sociaal voordeel voorzien in een bepaalde IGR plotsklaps weg. Dit kan ontmoedigend en ontradend werken.

Eerste fundament van dit voorstel is het opheffen van de inkomensgrenzen in alle regelingen, m.a.w. niet het afschaffen van de regelingen, maar wel van het inkomensaspect in de actuele IGR's. Op die manier krijgt iedereen, ongeacht het inkomen, recht op alle sociale voordelen die overheden en satellietorganisaties voorzien. Uiteraard is een tweede fundament vereist, in elk geval om sociale redenen, maar uiteraard ook met het oog op de betaalbaarheid van het systeem. Dit fundament bestaat dan in de belastbaarheid van alle sociale voordelen (dus ook o.m. de kinderbijslag). Wat het belastingtarief betreft moet dit proportioneel met het inkomen stijgen en wel aan de hand van een glijdende schaal (elk hakbijlprincipe vermijden). De marginale druk kan hierdoor laag worden gehouden. In welke mate dit gebeurt hangt af van de vastgestelde en gehanteerde formule. Door het geleidelijk verhogen van de voet (er is dus geen sprake van 'schijven') is er veel minder druk op de doorstroom. Wie er in inkomen op vooruit gaat, door bijvoorbeeld van deeltijds naar een voltijdse job over te schakelen, verliest geen sociale rechten. De inkomensstoeiname kan (de formule

⁵ De invoering van dergelijk systeem is allicht niet zo evident omdat de overheid eerst de voordelen zou moeten verlenen – én mogelijks aan een veel ruimer publiek dan op heden – om pas later de belastingopbrengsten te innen.

moet zo opgesteld worden), ondanks een hoger belastingtarief (in functie van het hoger inkomen) op het genieten van een sociaal voordeel, voldoende motiverend zijn.

De belastbaarheid van de sociale voordelen zal dan omwille van sociale redenen 0 of zeer laag zijn voor de laagste inkomenscategorieën en oplopen tot 100% én meer voor hogere inkomens. Dat ook hogere inkomens op die wijze een beroep kunnen doen op sociale voordelen is niet onbillijk omdat ook zij geconfronteerd kunnen worden met een acuut sociaal probleem en hierdoor meteen geholpen kunnen worden. Het daaropvolgend jaar zullen zij wel een hogere belasting betalen, die dus zelfs hoger kan liggen dan hetgeen zij als sociaal voordeel ontvangen hebben.

De belastbaarheid van sociale voordelen wordt best opgenomen in het wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen⁶ (WIGB). Waarom? De sociale voordelen kunnen niet als belastbaar inkomen in de personenbelasting worden opgenomen. Reden is o.m. dat niet iedereen inkomstenbelastingen betaalt en het is wel degelijk de bedoeling iedere aanvrager van een sociaal voordeel te kunnen belasten. De regeling personenbelasting werkt overigens met schijven terwijl het de bedoeling is met een glijdende, vloeiende schaal te werken om elke ontmoediging maximaal tegen te gaan. Via en wet die wordt opgenomen in het WIGB kunnen de belastingopbrengsten ook (maximaal) terugvloeien naar het lokaal bestuur⁷ waar de begunstigde van de overdrachten woont of woonde toen hij op een regeling beroep deed. Op die manier kan een transfer naar het federale niveau (maximaal) worden vermeden.

Voorbeeld

Hieronder geven we het louter illustratieve voorbeeld van fiscalisering van een sociaal voordeel (€12000) in functie van de hoogte van het inkomen van een gerechtigde. Tussen de duizendwaarden blijft de voet gradueel stijgen (functie). Hoe die functie uiteindelijk wordt samengesteld moet politiek worden bepaald.

Brutoloon	Nettoloon	Bruto voord.	-soc. Bel. voet	Belasting	Netto-soc. Voord.	Voorbeeld: nettoloons- verbetering €12.000 & €42.000 brutoloon- sprong
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
	€ 4.000,00	€ 12.000,00	0%	€ -	€ 12.000,00	
	€ 5.000,00	€ 12.000,00	0%	€ -	€ 12.000,00	
€ 12.000,00	€ 6.000,00	€ 12.000,00	5%	€ 600,00	€ 11.400,00	€ 17.400,00
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
€ 42.000,00	€ 18.000,00	€ 12.000,00	35%	€ 4.200,00	€ 7.800,00	€ 25.800,00
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

⁶ Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen van 23 november 1965. In de zin van het tegenwoordige Wetboek, zijn met de inkomstenbelasting gelijkgestelde belastingen:

1° de verkeersbelasting op de autovoertuigen;

2° de belasting op de spelen en de weddenschappen;

3° de belasting op de automatische ontspanningstoestellen;

4° de belasting en de aanvullende belasting op de deelname van de werknemers in de winst of in het kapitaal van de vennootschap.

In tegenstelling tot wat met het WIB mogelijk zou zijn, is men met de 'gelijkgestelde belastingen' in staat zeer gericht te werken.

⁷ Zo wordt op heden ten behoeve van de gemeenten een opdecim geheven op de verkeersbelasting (de belasting wordt met 10% verhoogd) welke het gewest op autovoertuigen heft. De opdecim wordt ambtshalve gevestigd en heeft dus niet de aard van een autonome gemeentebelasting. Er zijn andere technieken mogelijk waarbij de opbrengst quasi volledig de gemeente toekomt en zowat niet aan de hogere overheid (zonder verhoging).

	€ 24.000,00	€ 12.000,00	100%	€ 12.000,00	€ -	
	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
	€ 30.000,00	€ 12.000,00	125%	€ 15.000,00	€3.000,00	
	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

Stellen we dat de functie zo is opgesteld dat sociale voordelen bij een netto-jaarloon van €6.000 à 5% worden belast, bij een loon van bijv. €18.000 à 35% (om bijv. vervolgens snel – bij een loon van €24.000 de 100% te bereiken), dan stellen we vast dat een toename van het loon ook effectief resulteert in een toename, ook al houdt men rekening met de sociale voordelen. We stellen ook vast dat de marginale druk laag wordt gehouden.

Krijgt iemand met een netto-jaarloon van €6.000 de mogelijkheid dit te verhogen tot €18.000 dan stellen we in het voorbeeld vast dat de verandering in brutoloon €42.000 - €12.000 = €30.000 bedraagt en het verschil in nettoloon €18.000 - €6.000 = €12.000. Houdt men rekening met de sociale voordelen, dan bedraagt dit nog €25.800 - €17.400 = €8.400. De marginale druk bedraagt dan $(€30.000 - €8.400) / €30.000$ of 72%. Had men geen recht gehad op de sociale voordelen, dan bedroeg de marginale druk $(€30.000 - 0) / €30.000$ of 100%.

Uiteraard kan ervoor geopteerd worden om verschillende huishoudtypes verschillend te belasten om zo goed als mogelijk rekening te houden met de kosten waarmee elk van hen daadwerkelijk worden geconfronteerd.

Besluit

Werkloosheid of het werken tegen een laag arbeidsinkomen is niet de enige oorzaak van armoede, maar vaak is dit wel het geval. Werk is wel degelijk de beste sociale zekerheid.

Belangrijk om te benadrukken is dat mensen met een armoederisico niet alleen inactieven zijn. Er zijn ook werkende armen in ons land. De omvang van deze groep is door het bestaan van minimumlonen in België (en dus in vergelijking met sommige andere landen) misschien al bij al nog beperkt, toch lijkt het des te meer onrechtvaardig dat personen die actief zijn en dus bijdragen tot de welvaart van het land, dagelijks hun strijd voor een menswaardig bestaan moeten aangaan. Het doet de vraag stellen of (de meeste) IGR's, uiteraard ook met de bedoeling om inactieven sterker te prikkelen om tot de arbeidsmarkt toe te treden, niet voorbehouden zouden moeten worden tot de categorie van werkende personen. In dit geval zou eventueel in een verhoging kunnen worden voorzien, hetzij van de waarde van de voordelen, hetzij van de inkomensgrenzen die bepalen welke categorieën voordelen kunnen bekomen. Dit laatste zou dan nog als voordeel hebben dat de doorstroomval zo sterk als mogelijk wordt beperkt. Ook al is voor deze piste veel te zeggen, hebben wij in onze voorstellen hier niet voor gekozen.

Zonder sociale voorzieningen zou de armoedesituatie uiteraard veel erger zijn. Niemand wenst dit. Het bestaan van armoede, laat staan het toelaten van meer armoede, is niet alleen moreel verwerpelijk, het is allesbehalve in het belang van onze samenleving, noch vanuit maatschappelijk (bijv. gezien mogelijke gerelateerde veiligheidsproblemen, hogere uitgaven voor de gezondheidszorg, ...), noch vanuit economisch oogpunt (mensen met laag inkomen sparen en investeren niet of nauwelijks en consumeren minder).

Toch kan nooit voorgehouden worden dat armoede noodgedwongen d.m.v. nog meer inkomensherverdeling bestreden moet worden (zoals via fiscale weg of door nog meer overdrachten). Ons land besteedt ongeveer de helft van de overheidsuitgaven aan sociale overdrachten.⁸ Inkomensherverdeling is nodig in een moderne maatschappij, maar eens komt er een punt waar de verdeling maatschappelijk en economisch nefast wordt. Hoe dan ook, het toekennen

⁸ Cf. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_finance_statistics/nl.

van subsidies, dus van overheidssteun aan personen, moet steeds als een voorlopige maatregel worden beschouwd. Onze doelgroep van arbeidsgeschikte uitkeringsafhankelijken (activeerbare inactieven) moet gewoon de weg naar de arbeidsmarkt vinden. Activeren in plaats van subsidiëren.

De overheid moet er wel op toezien dat zo weinig mogelijk hindernissen de weg naar werk verhinderen. Hierbij moet gedacht worden aan ingrepen die zorgen voor o.m. voldoende betaalbare kinderopvang, van mogelijkheden om met het openbaar of met door het bedrijf georganiseerd vervoer op het werk te raken, enz. Een mate van overheidsingrijpen is hier vereist en verantwoord. Dat is zeker zo indien de tewerkstellingseffecten leiden tot (rechtstreekse en onrechtstreekse) meeropbrengsten voor de samenleving die in waarde deze van de overheidsinvesteringen overtreffen.

Meer mensen aan het werk helpen vereist ook het heruitvinden van ons arbeidsmarktbeleid. Het ontbreken van een efficiënt activeringsbeleid zorgt er immers voor dat te weinig personen aan de slag gaan. Onze tewerkstellingsgraad is te laag en zeer laag vergeleken met landen die evenveel spenderen aan arbeidsmarktbeleid. Nochtans spendeert België veel aan actieve maatregelen (met 1,5% van het BBP scoort ons land het tweede hoogste percentage van alle OESO-lidstaten en het dubbele van het OESO-gemiddelde). Landen met een vergelijkbaar uitgavenpatroon, zoals Nederland of Denemarken, doen veel beter. Er wordt hier wel ook teveel uitgegeven aan 'passieve maatregelen' zoals werkloosheidsuitkeringen of sociale voordelen. Dit moet dringend anders.

Bestaan er überhaupt armoedevallen in ons land?

Bij werkaanvaarding gaan veel categorieën van inactieven er misschien wel op vooruit (of zouden er vooruit op kunnen gaan indien zij werk zouden aanvaarden), maar is deze 'vooruitgang' vaak te beperkt om inactieven of actieven met laag inkomen te motiveren om hun sociale en professionele situatie te verbeteren.

Wanneer met alle factoren rekening wordt gehouden, is duidelijk dat zeer zeker de laagste (uitkerings)inkomens, met financiële vallen worden geconfronteerd. Bij dit alles spelen de IGR's duidelijk een belangrijke rol. Sommige IGR's, en per definitie de belangrijkste zoals Omnio, de sociale MAF, de verhoogde kinderbijslag, het recht op huren van een sociale woning, verhogen sterk de marginale druk op het inkomen van de gerechtigden, precies omdat de inkomensgrenzen waarboven het sociaal voordeel verloren gaat, zeer laag werden bepaald (Omnio, sociale huisvesting, ...).

We zagen ook dat de oorzaken van armoedevallen niet louter van financiële aard zijn. Vele andere factoren, zoals mentale, psychische en culturele, hebben evengoed een niet te onderschatten invloed op de creatie ervan. Dit gegeven vereist bijzondere beleidsaandacht, zonder opnieuw te mogen vervallen in inmiddels klassiek geworden instrumenten van positieve discriminatie.

De armoedevallen waar wij aandacht voor hadden vloeien echter voort uit wettelijke en reglementaire bepalingen en regelingen. Vaak is dit het gevolg van het fiscaal en parafiscaal (denken we aan de 'belastingswig op loonkosten') beleid, en natuurlijk door de in dit werk besproken armoedevallen die het licht zien onder invloed van de negatieve werking van toegekende inkomensgerelateerde sociale voordelen. Met onze voorstellen hopen wij bij te dragen tot een verbetering van de situatie.

IGR's hebben alvast mentaal een belangrijkere invloed hebben op de armoedeval dan bijv. de fiscaliteit, omdat de meeste betrokken personen minder inzicht hebben in de fiscale gevolgen van hun beslissingen omtrent al dan niet (méér) werken. Daarentegen zullen inactieven of actieven met een laag inkomen wel op de hoogte zullen zijn van het behoud of verlies van sociale rechten in de

diverse scenario's en een goed idee zullen hebben van het reserveringsloon dat zij – meteen! – wensen te bekomen in geval van uit of méér werken gaan.

Het reserveringsloon, dat gerealiseerd zou moeten zijn ligt tussen de 15% en 25% financiële vooruitgang en dat wordt lang niet altijd bereikt. Dus moeten er manieren gevonden worden om de meeropbrengsten na overgang van inactiviteit naar werk deze minimumpercentages te laten overschrijden, zodat een job aanvaarden, of meer werken financieel aantrekkelijk is. Een belangrijke piste is ervoor te zorgen dat de marginale druk van sociale voordelen uit IGR's zo laag mogelijk gehouden wordt.

Het is dus zeker niet onbelangrijk dat men komt tot een duidelijke oplijsting van alle bestaande voordelen, m.a.w. dat men komt tot de invoering van een sociaal kadaster en hierop voorziet in de definiëring van een sociale enveloppe die daadwerkelijk een voldoende marge tussen inkomen uit beroepsactiviteit en inactiviteit garandeert. De sociale enveloppe kan dan op haar beurt aangewend worden als instrument om mensen te activeren, m.a.w. om ze te stimuleren zich op de arbeidsmarkt te begeven.

Om naast, en gelijktijdig met, de uitstroom daarbij ook de doorstroom op de arbeidsmarkt te bevorderen is het nodig af te zien van strikte inkomensgrenzen die de dreiging van de hakbijl opwekken en personen ervan kunnen weerhouden om sociaal-professioneel te promoveren door meer te werken (en dus meer te verdienen). Werken moet lonen.

Wat sociale voordelen uit IGR's precies vertegenwoordigen in termen van ons BBP is niet volledig duidelijk. Om dit te berekenen is het samenstellen van een globaal sociaal kadaster uiteraard van belang. Wel kunnen we verwijzen naar de cijfers van Eurostat: de uitgaven voor sociale huisvesting en sociale uitsluiting (niet voor geneeskundige verzorging, ziekte-uitkeringen, uitkeringen voor invaliditeit, werkloosheid, brugpensioen, loopbaanuitbreking, pensioenen en kinderbijslag) belopen 1% van ons BBP (wat dus zou neergekomen zijn op 3,76 miljard in 2012)⁹. Als deze uitgaven worden gedrukt om meer werkgelegenheid te creëren is er sprake van een dubbele opbrengst (de minderuitgaven en de meeropbrengst die werkenden voor de staat opleveren).

Economische groei en welvaart komt niet van de overheid, maar van de actieve burger. Het beste wat de overheid kan doen is, waar zij kan, komaf maken met overbodige wettelijke en reglementaire obstakels en ontmoedigingen. Verstandige hervormingen kunnen meer zuurstof geven aan de economie, waardoor niet alleen het arbeidsaanbod zo hoog mogelijk blijft, zelfs héél misschien onze tewerkstellingsdoelstellingen in het kader van EU2020 kunnen worden gehaald, maar ook de armoede effectief teruggedrongen kan worden en het welzijn en de welvaart van de burgers wordt verhoogd.

⁹ Bron: Eurostat ((<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>))