

Zestig voorstellen voor kansrijk armoedebeleid

Door Hub Crijns

In juni 2020 verscheen een stevige studie van het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) inzake de kansen van beleid dat zich richt op vermindering van armoede en schulden. 'Kansrijk armoedebeleid' vergt volharding om door te nemen en veronderstelt een behoorlijk niveau in meedenken rond



beleidsrichtingen en maatregelen. Het is een boek waar politieke partijen rekening mee kunnen (moeten!) houden, nu ze voor de komende Tweede Kamer verkiezingen partijprogramma's dienen te maken. Eerder (<https://socialealliantie.nl/index.php/achtergronden/kansrijk-armoedebeleid>) signaleerden we het verschijnen van het boek en bespraken de inhoud ervan in grote lijnen. We eindigden met een kritisch noot rondom het niet in beeld brengen of bespreken van de beleids optie om de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving ofwel de Fraudewet te elimineren. In dit artikel gaan we dieper in op de zestig gepresenteerde beleids opties en proberen de effecten ervan in beeld te brengen. In een tegelijk verschijnend artikel op de site geeft Raf Janssen een kritisch commentaar op het boek en de wijze van het totstandkomen van de inhoud ervan.

Analyse van beleids opties als kern

De auteurs nemen in 'Kansrijk Armoedebeleid' alvast één stellingname voor hun rekening. Met het voortzetten van het huidige kabinetsbeleid neemt de armoede in Nederland de komende jaren met ruim een kwart toe. De stijging van armoede komt met name door de in 2011 aangenomen wet om de bijstand tot en met 2035 in kleine stappen te verlagen (via

de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand). Dit om het verschil in inkomen tussen betaald werk en een uitkering te vergroten. De wet is in 2011 aangenomen ondanks het gegeven dat armoede in Nederland een hardnekkig probleem is, dat de kwaliteit van leven voor circa één miljoen mensen dagelijks ondermijnt. Belangrijk is verder dat er bij het maken van deze studie geen rekening is gehouden met de effecten van de sinds maart 2020 uitgebroken coronacrisis. Dat maakt deze studie nog relevanter, omdat de richtingen van beleid verschillende uitkomsten hebben rond armoede en schulden. In totaal hebben de planbureaus 38 beleidsopties binnen de domeinen van sociale zekerheid en fiscaliteit geanalyseerd om de stijgende armoede tegen te gaan. Denk bijvoorbeeld aan het verhogen van het kindgebonden budget voor gezinnen met minstens drie kinderen, of aan het verhogen van de arbeidskorting voor werknemers met lagere inkomens. Of aan het terugdraaien van de jaarlijkse afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentie minimumloon voor de bijstand.

Tevens analyseren de planbureaus twintig beleidsopties binnen de domeinen van het onderwijs, de gezondheidszorg en de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Deze maatregelen vergroten het menselijk kapitaal van mensen in armoede en maken hen beter inzetbaar. Tegelijkertijd hebben zij een preventieve werking, doordat zij de kans verkleinen dat de armoede op volgende generaties wordt overgedragen. De omvang van de effecten van de beleidsopties is minder goed te kwantificeren aldus de auteurs en wordt kwalitatief beschreven.

Beleidsalternatieven die te maken hebben met arbeidsmarktbeleid en scheppen van werkgelegenheid zijn in deze studie volgens de auteurs niet meegenomen, omdat dit in een andere studie rond kansrijk werkgelegenheidsbeleid aan bod komt. Evenwel alle beleidsopties, die binnen deze studie gepresenteerd worden, blijven binnen de heersende opvatting dat betaalde arbeid boven inkomen gaat en dat armoede het beste bestreden kan worden door arme mensen zodanig te stimuleren, ontwikkelen, van vaardigheden te voorzien enerzijds of te de afstand tussen beloning rond betaalde arbeid en inkomen uit een uitkering zo groot te maken anderzijds dat ze aan de betaalde arbeid kunnen of moeten deelnemen. Het uitgangspunt is immers dat een zelfstandig volwassen mens in zijn eigen onderhoud (en dat van de zijnen) kan voorzien door deelname aan een betaalde baan, en dat ondersteuning met een inkomen uit een uitkering (soms helaas nodig) een tijdelijk iets is.

Indeling van het boek

Na het voorwoord en een samenvatting vertelt de inleiding meer over de opzet van dit boek, de wijze van keuze voor beleidsopties en de evaluatie ervan. Hoofdstuk twee gaat in op de theorievorming rond sociale zekerheid en beleid. Hoofdstuk 3 benadert armoede, de gekozen methode en het beeld van de huidige situatie, het zogenoemde basispad. Hoofdstuk 4 vertelt over de individuele beleidsopties, die kansrijk zijn. Hoofdstuk 5 behandelt de beleidstheorieën rond wijziging van stelsel van sociale zekerheid en verkent enkele cases rond hun kansrijkheid. Het gaat om de introductie van een basisinkomen, het verzilverbaar maken van heffingskortingen en een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel. Hoofdstuk 6 benoemt problematische schulden en de kansen van gemeentelijk beleid. Hoofdstuk 7 is de slotbeschouwing en verdeelt de beleidsrichtingen in zeven keuzemomenten rond beleid. In een achtste beschouwing wordt vooruit gekeken naar het tijdperk na de coronacrisis. Kortom, het is een knots van een boek vol met cijfers op de 218 bladzijden.

Beeld van de huidige situatie in Nederland

In hoofdstuk drie wordt het zogenoemde basispad ontwikkeld. Dit is als het ware een nulsituatie, waarlangs effecten van nieuw beleid afgezet kunnen worden. De auteurs geven er de volgende beschrijving van: "Het structurele basispad geeft de stand weer van de overheidsfinanciën, werkgelegenheid en inkomensverdeling wanneer er geen nieuw beleid wordt ingezet. Voorts wordt in het structurele basispad aangenomen dat al het reeds ingezette beleid volledig is doorgevoerd. Het gaat dan ook om maatregelen die geleidelijk zijn ingevoerd door het huidige of vorige kabinet(ten), zoals de beperking van de hypotheekrenteaftrek tot en met 2023 (door het verlagen van het maximale aftrektarief) en de jaarlijkse verlaging van de bijstand tot en met 2035 (via de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand). Hierbij dient opgemerkt te worden dat in het basispad geen rekening is gehouden met de economische gevolgen van de coronacrisis. Toen het boek geschreven werd, was de coronacrisis nog niet in beeld. Gelet op de ernstige invloed van de coronacrisis op de economie (flinke krimp economie, hogere overheidsfinanciën door steunmaatregelen, toename werkloosheid, toename van schulden in huishoudens) kunnen die ook weer de voorgestelde beleidsopties beïnvloeden of zelfs helemaal wijzigen.

In het verkregen basispad van armoede neemt tussen 2017 en 2021 de armoede in personen naar verwachting af met 8%. De armoede in termen van euro's (het tekort in inkomen tot de armoedegrens) neemt juist iets toe met 2%. De daling van het aantal personen in armoede is het gevolg van de geraamde (statische) koopkrachtstijgingen in 2019, 2020 en 2021 en van de geraamde daling van het aantal uitkeringsgerechtigden en stijging van het aantal werkenden. De lichte toename van het tekort aan inkomen tot de armoedegrens is onder andere het gevolg van de beperking van de bijstand die daardoor minder hard stijgt dan andere uitkeringen en inkomensregelingen.

Na 2021 is er reeds ingezet beleid dat nog een tijdje doorloopt. Als gevolg hiervan neemt de armoede toe met 28% in termen van personen en 13% in termen van euro's ten opzichte van 2021. De belangrijkste oorzaak hiervan is de jaarlijkse verlaging van de bijstand (via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand). Deze maatregel zorgt ervoor dat in het basispad de bijstandsuitkering structureel lager ligt dan in 2021. De armoede onder bijstandsgerechtigden neemt hierdoor fors toe. Voor ouderen geldt onder andere dat het vervallen van de AOW-partnertoeslag (voor huishoudens waar de jongste partner de AOW-leeftijd nog niet bereikt heeft) de kans op armoede doet toenemen.

Het aandeel personen in armoede in het structurele basispad hangt sterk samen met de leeftijd. Kinderen lopen de grootste kans op armoede, gevolgd door volwassenen onder de AOW-gerechtigde leeftijd. De kans op armoede is het kleinst voor personen boven de AOW-gerechtigde leeftijd."

Individuele beleidsopties rond kinderen

In hoofdstuk vier staat de analyse van de individuele beleidsopties centraal. De opties zijn opgesplitst naar levensfase: a. Kinderen (paragraaf 4.2), b. Potentiële beroepsbevolking (paragraaf 4.3); c. Ouderen (paragraaf 4.4), en d. Generiek beleid (gehele bevolking, paragraaf 4.5).

Voor kinderen komen liefst 15 beleidsopties in beeld. Er zijn zeven varianten voor het verhogen van de kinderbijslag, twee varianten met het verzilveren van JACK (arbeidskorting bij de combinatie van betaald werk en zorg voor jonge kinderen), twee varianten voor het verhogen van de kinderopvangtoeslag, twee varianten gericht op educatietoeslagen en twee varianten gericht op gezondheid.

Voor de resultaten van de voorgestelde varianten wordt gekeken naar het

effect van de variant op meer of minder armen in personen, meer of minder armoede in euro's, meer of minder werkgelegenheid en meer of minder inkomensongelijkheid. Er blijkt in de beleidsvoorstellen een soort wip te zitten: verhoog het inkomen en armoede daalt, maar tegelijk daalt de deelname aan betaalde werkgelegenheid, en andersom: verlaag het inkomen en het aantal armen stijgt in personen en in euro's, maar tegelijk stijgt de deelname aan betaalde werkgelegenheid.

Bij de laatste vijf genoemde beleidsopties (kinderopvangtoeslag, educatie, gezondheid) blijkt dat er een verslechtering ontstaat in de armoedepositie door een daling van armen in personen en daling van armen in euro's, maar een verbetering van de instroom op de arbeidsmarkt.

Van de eerste tien opties blijken lichte verbeteringen te ontstaan, waarbij die verbeteringen bestaan uit minder armen in personen en minder armen in euro's, waarvan het verhogen van de kinderbijslag in de hogere varianten de beste effecten opleveren in de vorm van daling van de armoede. Tegelijk wordt opgemerkt dat door de verhoging in inkomen de uitstroom naar werkgelegenheid zal dalen. Als neveneffecten worden genoemd de kosten van uitvoering, mogelijke fraudegevoeligheid, en het geboren worden van meer kinderen.

We nemen het voorbeeld van de Wet Kindgebonden Budget (WKB): bedragen verhogen voor derde kind en verder alle kindbedragen verder ophogen. Daarbij kan dan gedacht worden aan een investering tot een half miljard of tot een miljard euro. De effecten zien er als volgt uit.

“Bij een uitgave van 0,5 miljard euro daalt de armoede gemeten in personen met 4,4% en bij een uitgave van 1,0 miljard euro neemt die daling toe tot 7,3%. Het tekort in euro's daalt met respectievelijk 2,0% en 3,3%. Binnen de doelgroep zijn de effecten aanmerkelijk groter. Zo daalt het aantal kinderen in armoede bij een uitgave van 1,0 miljard euro met bijna 20%. De verdere verhogingen van de kindbedragen hebben een negatief effect op de werkgelegenheid en zorgen voor een daling van de inkomensongelijkheid. Voor het verder verhogen tot 0,5 miljard euro neemt de werkgelegenheid af met 0,1% en de inkomensongelijkheid met 0,2%. De verhoging tot 1,0 miljard euro laat de werkgelegenheid afnemen met 0,2% en de inkomensongelijkheid met 0,4%. De neveneffecten treden in deze beleidsoptie mogelijk nog sterker op.”

Beleidsopties rond beroepsbevolking voor werkenden

De beleidsopties voor de beroepsbevolking vallen in twee delen uiteen: opties voor werkenden en opties voor uitkeringsgerechtigden.

De beleidsopties voor werkenden hebben te maken met verhogen van de arbeidskorting (vijf varianten), verhogen van het wettelijk minimumloon (drie varianten), verlaging werkgeverslasten (een variant), een variant gericht op zelfstandigenaftrek en een variant gericht op het minimumtarief voor zelfstandigen.

Bij het berekenen van de effecten van deze varianten in de beleidsopties rond de beroepsbevolking is de eerder gesignaleerde wip tussen armoede en werkgelegenheid ook actief: verminder de armoede, dan daalt de instroom naar werkgelegenheid en vermeerder de armoede, dan stijgt de instroom naar werkgelegenheid.

Daling van armen in personen en in euro's wordt het meest verkregen bij de variant Arbeidskorting verhogen bij de laagste inkomen door de steile opbouw van het kortingsbedrag al bij een inkomen van nul euro te laten beginnen. De effecten krijgen de volgende omschrijving. "Het verhogen van de arbeidskorting op deze manier kost 1,2 miljard euro. Hier neemt de armoede uitgedrukt in personen met 3,1% af. Het tekort in euro's neemt met 1,7% af. In de doelgroep daalt het aantal werkenden in armoede met 8,8% en hun tekort met 4,5%. Deze beleids optie heeft een negatief effect op de werkgelegenheid van 0,1%. Het wordt relatief aantrekkelijker om minder te werken, doordat de maximale arbeidskorting eerder wordt bereikt. De inkomensongelijkheid neemt met 0,4% af. Deze beleids optie vermindert de armoede, maar heeft als neveneffect dat de werkgelegenheid licht daalt."

Beleidsopties rond beroepsbevolking voor uitkeringsgerechtigden

De opties voor uitkeringsgerechtigden hebben te maken met Kostendelersnorm in de bijstand afschaffen, Bijstand houden op 70% Wettelijk Minimum Loon (WML) per persoon in huishouden, Bijstandsverlaging na 2021 terugdraaien, Bijstand verhogen (vier varianten), WML verhogen (drie varianten), parttime werken naast uitkering belonen, belonen van educatie (drie varianten), activering arbeidsmarktbeleid (vier varianten), nadruk op handhaving en sancties, tegengaan discriminatie en verbeteren sociale inclusie, verbeteren gezondheid.

De varianten vanaf het belonen van educatie richting arbeidsmarkt en het tegengaan van discriminatie, verbeteren sociale inclusie en verbeteren gezondheid hebben alle geringe effecten op armen in personen en in euro's en wisselende effecten op bepaalde groepen, terwijl de effecten op deelname aan betaalde werkgelegenheid wisselend zijn met geringe of onbekende effecten. Je kunt ook zeggen: deze varianten kunnen van invloed zijn op individuele personen, maar als generieke maatregel is het effect te divers en te onbestemd om te meten.

De varianten met fiscale of directe inkomensverbetering hebben grote effecten in het verlagen van armen in personen en in euro's en tegelijkertijd een negatief effect op het participeren aan betaalde werkgelegenheid. Bij de beleidsoptie om het inkomen van uitkeringen te verhogen naar het Wettelijk Minimum Loon (WML) (dat is vloeken in de kerk van de huidige politiek) zijn de auteurs uiterst gereserveerd in hun commentaar. "Een verhoging van het WML heeft veel grotere effecten op zowel armoede als werkgelegenheid wanneer de koppeling van uitkeringen wel meeloopt: een hoger WML leidt dan tot een verhoging van het uitkeringsbedrag bij de bijstand en bij een aantal daaraan gekoppelde uitkeringen. Langs deze indirecte weg zal het de armoede bij uitkeringsontvangers verlagen. Daar staat tegenover dat de negatieve effecten rond de werkgelegenheid van verhoging van de bijstand veel groter zijn dan die van verhoging van het minimumloon. Bovendien gaat dit ten koste van de overheidsfinanciën, terwijl de verhoging van loonkosten voor rekening van de werkgevers komt." In een overzichtsschema geven ze aan dat de vermindering van armen in personen en in euro's aanzienlijk is: resp. -55,7 en -55,9 procent. Maar de daling in participatie aan betaalde arbeid is ook groot, maar dit is niet gekwantificeerd. We nemen als tweede voorbeeld de uitwerking van de beleidsoptie om de bijstandsverlaging na 2021 terug te draaien. De jaarlijkse verlaging van de bijstand via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentiuminumloon is een belangrijke verklaring voor de verwachte toename van de armoede na 2021 in het basispad (zie paragraaf 3.3.3). Deze beleidsoptie bevat feitelijk een kritiek van de auteurs tegen de invoering ervan. "In deze beleidsoptie wordt de afbouw die plaatsheeft na 2021 teruggedraaid. Omdat in het structurele basispad de afbouw van de dubbele heffingskorting volledig is doorgevoerd, werkt deze variant de facto als een verhoging van de bijstand ten opzichte van het structurele basispad. De kosten van deze beleidsoptie bedragen 0,9 miljard euro (1,9 miljard euro wanneer we rekening houden met de gedragseffecten die ex ante relevant zijn). De af-

name in armoede uitgedrukt in personen is gelijk aan 16,7% en in euro's aan 7,3%. Het aantal bijstandsgerechtigden dat in armoede leeft neemt met 48,0% af en hun tekort met 48,3%. De beleidsoptie laat de werkgelegenheid met 0,6% dalen en de inkomensongelijkheid eveneens met 0,6%." In gewoon Nederlands: het corrigeren van deze al ingevoerde beleidsvariant heeft flinke effecten op het aantal armen, terwijl de effecten in werkgelegenheid en inkomensongelijkheid klein zijn. Hier wordt door de auteurs voor de politieke partijen een zodanige voorzet gegeven, die ze niet kunnen missen om binnen het doel te werken.

Beleidsopties voor ouderen

De beleidsopties voor ouderen zijn het verhogen van en verzilverbaar maken van de ouderenkorting (twee varianten), zorgkosten tegemoetkoming (vier varianten), verhogen AOW, een optie rond het inkomen uit pensioen, een optie rond het vermogen en een optie rond gezondheid.

Vooraf dient opgemerkt dat de armoede in personen en in euro's onder ouderen van boven de pensioenleeftijd beduidend lager is dan bij de leeftijdsgroepen daaronder liggend. Daarvoor zijn er twee oorzaken. Ten eerste de hoogte van de AOW uitkering (beduidend hoger dan het sociale minimum), die in de afgelopen dertig jaar minder is uitgekleed dan de uitkeringen. Ten tweede dat veel ouderen naast de AOW uitkering nog een pensioen uitkering hebben.

In de effecten hebben het verhogen van en verzilverbaar maken van de ouderenkorting effect in het verminderen van armen in personen (ongeveer -10) en in euro's (rond de -15 procent), terwijl er rond werkgelegenheid geen effecten zijn. Ook de zorgtoeslag voor alleen ouderen heeft aanzienlijk effect in personen (rond de -15 procent) en in euro's (rond de -14 procent). De andere genoemde beleidsopties hebben geringe effecten in het verminderen van armen in personen of in euro's, of de effecten zijn onbekend.

Beleidsopties gericht op de gehele bevolking

Er zijn ook beleidsopties die de gehele bevolking aangaan. Deze gaan dan minder in op problemen die specifiek bij bepaalde doelgroepen optreden, maar haken in op algemene regelingen.

Deze beleidsopties betreffen het verhogen en verzilverbaar maken van de algemene heffingskorting (vier varianten), het verhogen van de zorgtoeslag (twee varianten), het hoger maken van de zorgaftrekkosten, en het verho-

gen van de huurtoeslag (twee varianten). De heffingskorting is fiscaal, en de toeslagen zijn aanvullingen op de sociale zekerheid.

In het algemeen hebben deze beleidsopties een verlagend effect op de armoede in personen of in euro's (de een meer, de ander minder), maar tevens een negatief effect op de toename van participatie in de betaalde werkgelegenheid. De wip werkt ook hier door.

Het meest effectief lijkt te zijn "de combinatie van de algemene heffingskorting verhogen met 0,5 miljard euro en deze verzilverbaar maken. Deze beleidsoptie kost 5,4 miljard euro. De armoede in personen vermindert dan met 17,5% en het tekort in euro's met 20,1%. De werkgelegenheid neemt met 0,8% af en de inkomensongelijkheid met 1,3%."

Universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen

Bij discussies over de sociale zekerheid komt het basisinkomen invoeren vaak voor. In de theorievorming zijn er vele varianten en het principe van negatieve inkomstenbelasting hoort daar bij. Zolang een inkomen uit arbeid onder een bepaalde grens blijft, ontvangt de burger een aanvullende uitkering tot aan die grens. Het basisinkomen kan voor iedereen gelden (universeel) of voor bepaalde groepen (categoriaal). Het basisinkomen kan onvoorwaardelijk zijn of voorwaardelijk (voorzien van criteria waar aan voldaan moet worden). De auteurs behandelen in dit boek de beleidsoptie universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen en de negatieve inkomstenbelasting. Ze analyseren twee varianten van het basisinkomen, gebaseerd op twee scenario's die in 2019 door het Nibud zijn doorgerekend in opdracht van de Vereniging Basisinkomen. In beide varianten is het basisinkomen vormgegeven als een bijslag of een toeslag die niet afhankelijk is van het verzamelinkomen van huishoudens. Er wordt dus geen belasting geheven over het basisinkomen. Wel worden de belastingen verhoogd om de stelselwijziging budgetneutraal te maken. De twee varianten verschillen van elkaar in de mate van stelselversimpeling, de hoogte van het basisinkomen en daardoor ook de hoogte van de tarieven in box 1.

Allereerst het universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen. Er zijn in de wereld weinig voorbeelden hiervan. De auteurs noemen er drie: Mongolië tussen 2010 en 2012 (afgebouwd door het oplopen van de staatsschuld), Iran tussen 2011 en 2016 (daarna afgebouwd voor de hoogste inkomens, en door de hoge inflatie is de uitkering sterk in waarde gedaald). Voorbeelden van een voorwaardelijk basisinkomen zijn sinds 1982 het Alaska Permanent Fund Dividend uit de oliebron inkomsten van Alaska en het

Cherokee Casino Fund uit de inkomsten van de casino's in het Cherokee gebied. Empirische studies naar het basisinkomen in Iran en naar de Alaska Permanent Fund Dividend en het Cherokee casino dividend concluderen dat de onvoorwaardelijke inkomensoverdrachten positieve effecten hadden op armoede, en beperkt negatieve of zelfs positieve effecten op het arbeidsaanbod. Maar deze voorbeelden zijn niet toepasbaar in Nederland.

In Nederland hebben er nog geen experimenten met het basisinkomen plaatsgevonden, hoewel een selectie van zes gemeenten (Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Wageningen) wel toestemming kreeg om te experimenteren met het versoepelen van bijstandsvoorwaarden. De verschillende varianten hebben kenmerken van onvoorwaardelijke, maar niet-universele varianten van een basisinkomen. De effecten van deze experimenten wijzen uit dat er nauwelijks effecten zijn richting vermindering van armen in personen of in euro's, en amper effecten in vermeerdering van arbeidsparticipatie, behalve in Utrecht. Hier heeft na 16 maanden in de experimentgroep 19% een participatie van 12 uur per week, ten opzichte van 12% van de controlegroep (zonder extra begeleiding).

De samenvatting rond de invoering van een basisinkomen van rond de 12.000 euro per jaar leert dat er voordelen zijn rond versimpeling van het systeem (geen administratie, geen toeslagen, geen uitvoeringskosten, geen heffingskortingen, geen aftrekkosten) en voordelen met het koppelen aan inkomen uit arbeid. De armen in personen verminderen met 45,3 procent en in euro's met 62,4 procent. Nadelen zijn negatieve effecten op arbeidsdeelname (variërend tussen -6 en -10 procent), en flinke inefficiency door participatie van hoge inkomens (die het eigenlijk niet nodig hebben). Nadelen zijn de bekostiging van een leefbaar basisinkomen, want dan moeten de belastingen flink omhoog.

Negatieve inkomstenbelasting

Het principe van een negatieve inkomstenbelasting houdt in dat burgers met een inkomen onder een bepaalde inkomensgrens geen belasting meer betalen, maar in plaats daarvan een inkomensafhankelijke inkomensondersteuning ontvangen. Een uitvoeringsmodel hiervoor is om alle kortingen uit box 1 onder deze variant te laten vallen en verzilverbaar te maken.

De auteurs noemen twee experimenten met een negatieve inkomstenbelasting tussen 1968 tot en met 1982 in de Verenigde Staten en Canada. In

de Verenigde Staten ontvingen de deelnemers verschillende combinaties van belastingtarieven en gegarandeerde minimale inkomens. Het grootste experiment, dat plaats vond in Seattle en Denver, had 4.801 deelnemers en keerde het hoogste maximale bedrag uit, namelijk 25.900 dollar in 2013. Voor de steekproeven werden huishoudens met lage inkomens geselecteerd. De resultaten zijn daarom niet representatief voor de gehele populatie. In Canada werd van 1974 tot 1979 een vergelijkbaar experiment uitgevoerd, het zogeheten 'Mincome' experiment. In tegenstelling tot de experimenten in de VS was de maximale overdracht hetzelfde voor iedereen, (namelijk 60% van de armoedegrens). De effecten in deze experimenten hebben geen meetbare invloed op het verminderen van armen in personen of in euro's en een negatief effect in de participatie aan betaalde arbeid (- 4 procent).

De voordelen van een negatieve inkomstenbelasting zijn het vervangen van het huidige toeslagensysteem met al zijn kosten van administratie en schulden en het verminderen van armen in personen (-15 procent) en in euro's met ongeveer (-19 procent). Nadelen zijn dat er toch administratie verricht moet worden, namelijk aangifte van het inkomen, en dat de uitkering dus achteraf na die opgave wordt verricht. De auteurs achten de afruil in baten richting eenvoud, gerichtheid en tijdigheid mild, en zien de effecten richting werkgelegenheid gepaard gaan met negatieve prikkels (tussen de -1 en -2 procent).

Vereenvoudiging van het toeslagenstelsel

Het toeslagenstelsel is ingevoerd in 2005. Het doel van de toeslagen was om huishoudens gericht te voorzien in inkomenssteun voor specifieke kosten, zoals de zorgpremie en het eigen risico en de huur. Sinds 2005 is de omvang van het stelsel sterk gegroeid: er wordt inmiddels zo'n 13 miljard euro aan de toeslagen uitgegeven, en ongeveer 60% van de Nederlandse huishoudens heeft recht op minstens één toeslag. Voor de laagste inkomens geldt dat zo'n 13% tot 20% van het besteedbaar inkomen bestaat uit toeslagen. Belangrijke hinderpalen in de toeslagen zijn de vele administratieve handelingen die burgers en de uitkerende instanties moeten uitvoeren. Een andere hinderpaal is dat toeslagen vooraf aangevraagd kunnen worden via opgave van het te verwachten inkomen en dat er na berekening van het feitelijk verkregen inkomen over twee jaar vaak terugvorderingen plaatsvinden, omdat het feitelijk verkregen inkomen hoger is geweest dan het opgegeven bij de aanvraag. Zo ontstaan bij huishoudens

met lage inkomens schulden. Een laatste hinderpaal is het hoge niet-gebruik, veroorzaakt door de eerder genoemde hinderpalen.

De auteurs analyseren de beleidsoptie voor een basistoeslag, die verkregen wordt door samenvoeging van de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag tot één toeslag met één afbouwpunt, afbouwpercentage, grondslag en vermogenstoets. Het voordeel is dat een huishouden maar één aanvraag hoeft te doen en dat afhandeling gemakkelijker is. Minder administratieve kosten, minder narekeningen, minder schulden. De armen in personen verminderen met ongeveer 11 procent en in euro's met ongeveer 13 procent. Nadelen zijn dat deze basistoeslag algemener wordt (minder specifiek) en dus duurder en dan moet gekozen worden voor meer financiering of lagere toeslag. De negatieve effecten op arbeidsparticipatie zijn gering: rond -0,5 procent.

Samenvatting van de keuzen binnen de beleidsopties

Deze cijferbijbel heeft 60 beleidsopties gepresenteerd, die allemaal gebruikt kunnen worden bij het bestrijden van armoede, mits - zo is de ingebouwde vooronderstelling - de deelname aan betaalde arbeid niet in het geding komt. Het is allemaal heel wat om door te ploegen. Op het einde geven de auteurs een samenvatting van de keuzes, die liggen onder de beleidsopties. Ofwel welk accent willen politici benadrukken?

Een eerste keuzemoment in de beleidsopties ligt hierin of politici het accent willen leggen op inkomensondersteuning of op werkgelegenheid bevorderen. Veel literatuur wijst op een algemene samenhang: hogere inkomensondersteuning gaat gepaard met lagere participatie aan werkgelegenheid en nadruk op hogere arbeidsparticipatie is effectiever met lagere inkomensondersteuning.

Een tweede keuzemoment ligt rond de varianten die zich richten op werkgelegenheid: mensen motiveren en werking arbeidsmarkt vergroten. Het gaat om het beïnvloeden van motivaties die mensen hebben om betaald werk te verrichten en hun kansen daartoe, alsmede de grenzen van de arbeidsmarkt. De uitkering kan niet zo laag worden dat leefbaarheid in de knel komt en tegelijk weert de arbeidsmarkt bepaalde groepen mensen, hoe ze ook hun best doen.

Een derde keuzemoment ligt bij beleidsopties op de domeinen van onderwijs, gezondheid en de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Vaak zijn deze varianten het effectiefst bij inzet rond jongeren. Bij ouderen moet bezien worden welke variant het effectiefst is richting bevorderen van sociale

samenhang en tegengaan van sociale uitsluiting. Uit de analyses komt naar voren dat maatwerk richting personen effectiever is dan generieke maatregelen.

Een vierde keuzemoment in de beleidsopties ligt in de vraag tussen handhaving van het bestaand instrumentarium of wijzigen van het stelsel. De uitkomst is dat van de geanalyseerde beleidsopties de effecten 50% beter zijn wat armoedebestrijding betreft, dan bij handhaving van het huidige instrumentarium, dat bij optimalisatie 20% belooft. Tegelijk leren de analyses dat wijzigingen in het stelsel gepaard gaan met verlies van werkgelegenheid, namelijk rond de 640.000 banen. Zo lijken bij bijvoorbeeld invoering van een basisinkomen de negatieve effecten als banenverlies, verhoging van de belastingen, belastingontwijking, en zelfs emigratie van huishoudens met hogere inkomens het positieve effect van armoedebestrijding teniet te doen.

Een vijfde keuzemoment bij de beleidsopties ligt die tussen universeel, categorisch en gericht beleid. In de eerste twee gevallen wordt een voorziening verstrekt aan de gehele bevolking (universeel) of bepaalde demografische groepen (categorisch). Bij gericht beleid is een voorziening alleen bestemd voor de mensen met een bepaalde behoefte. De algemene theorie leert dat universeel altijd duurder is dan categorisch en dat beide duurder zijn dan gericht beleid. Algemeen beleid is goedkoper in uitvoeringskosten (controle, fraude), terwijl categorisch of gericht duurder is in uitvoeringskosten en meer niet-gebruik oplevert, dat ongunstig is voor mensen met een laag inkomen.

Een zesde keuzemoment bij de beleidsopties ligt tussen het organiseren van beleid op landelijk of op lokaal niveau, oftewel door het Rijk of door gemeenten. Het uitkeren is gelijk en als een uitkering voor iedereen geldt is één uitvoeringsorganisatie het beste. Wanneer maatwerk beoogd wordt en kennis met de belanghebbenden, dan is uitvoering door de gemeenten wenselijker. Verder is hierbij uitgangspunt dat alleen het Rijk universeel beleid maakt, en dat gemeenten alleen aanvullend beleid maken. Bij gemeenten ontstaan er nadelen als er veel mensen een beroep moeten doen op inkomensondersteuning. Een ander nadeel is dat er (te) veel verschillen kunnen ontstaan tussen gemeenten.

Een zevende keuzemoment bij de beleidsopties ligt tussen regelingen die het actuele inkomen aanvullen en regelingen die nagenoeg foutloos uitgevoerd kunnen worden. In deze keuze gaat het om het vraagstuk rond de toeslagen. De keuze ligt tussen zoals nu actueel uitkeren en achteraf narekenen, of achteraf uitkeren als het inkomen via de belasting is uitgere-

kend. Beide keuzes leveren problemen op bij arme huishoudens, met schuldenpositie als gevolg. Achteraf verrekenen en terugvorderen is erg; tussentijds geld moeten lenen tegen hoge rentes om rond te komen is ook erg.

Martin Olsthoorn (SCP), Patrick Koot (CPB), Stella Hoff (SCP), Michiel Ras, Bart van Hulst, Jean Marie Wildeboer Schut, Josien Arts. Benedikt Goderis, Lex Thijssen (allen SCP), Monique de Haard, Marente Vlekke, Eugene Verkade (allen CPB), 'Kansrijk armoedebeleid', Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Den Haag, juni 2020, 218 pag., <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/06/18/kansrijk-armoedebeleid>

[Klik hier](#) om een kritisch commentaar op 'Kansrijk armoedebeleid' door Raf Janssen te lezen.

Hub Crijns is bestuurder Landelijk Katholiek Diaconaal Beraad en lid Stuurgroep Knooppunt Kerken en Armoede