



Centraal Planbureau
Sociaal en Cultureel Planbureau

Kansrijk armoedebeleid

juni 2020

Kansrijk armoedebeleid

Centraal Planbureau
Sociaal en Cultureel Planbureau

juni 2020

Kansrijk armoedebeleid

CPB (Centraal Planbureau) en
SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau)

Den Haag, 2020

Opmaak

Textcetera, Den Haag

Auteurs

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)

U kunt de publicatie downloaden via de websites www.cpb.nl en www.scp.nl.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

CPB/SCP (2020), *Kansrijk armoedebeleid*.

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 7

1 Inleiding 21

- 1.1 Algemene inleiding 21
- 1.2 Kansrijk Armoedebeleid 21
- 1.3 Selectie van de beleidsopties 29
- 1.4 Evaluatie van beleidsopties 32
- 1.5 Leeswijzer 37

2 Afwegingen in de sociale zekerheid 39

- 2.1 Gerichtheid 41
- 2.2 Conditionaliteit 47
- 2.3 Modaliteit 50
- 2.4 Conclusie 52

3 Armoede: methode, indicatoren en ontwikkeling basispad 55

- 3.1 Inleiding 55
- 3.2 Methode en indicatoren 55
- 3.3 Stand en ontwikkeling van de armoede 59
- 3.4 De coronacrisis 72

4 Kansrijk armoedebeleid: individuele beleidsopties 77

- 4.1 Inleiding 77
- 4.2 Beleidsopties kinderen 78
- 4.3 Beleidsopties potentiële beroepsbevolking 92
- 4.4 Beleidsopties ouderen 116
- 4.5 Beleidsopties voor de gehele bevolking: fiscaal en sociale zekerheidsbeleid 124

5	Inrichting van het stelsel	129
5.1	Theorie, begrippenkader en afwegingen	129
5.2	Casestudies kansrijke stelselwijzigingen	139
6	Verkenning problematische schulden en gemeentelijk armoedebeleid	147
6.1	Schulden	147
6.2	Gemeentelijk armoedebeleid	167
7	Slotbeschouwing	175
7.1	Inkomensondersteuning en werkgelegenheid	175
7.2	Financiële en sociale voordelen van werkaanvaarding	176
7.3	Sociale investeringen, multidimensionale armoede en brede welvaart	176
7.4	Huidig instrumentarium of stelselwijzigingen	177
7.5	Gericht of universeel	178
7.6	Landelijk of gemeentelijk	178
7.7	Actueel of foutloos	179
7.8	Armoedebestrijding post-corona	180
Literatuurlijst 183		
Bijlage bij hoofdstuk 1 207		
Samenstelling en rol klankbordgroep 207		
Bijlage bij hoofdstuk 3 208		
Reeds ingezet beleid dat doorloopt na 2021 208		
Bijlage bij hoofdstuk 5 209		
Bijlage 5A	Inkomenseffecten Basisinkomen	209
Bijlage 5B	Inkomenseffecten Negatieve inkomstenbelasting	214
Bijlage 5C	Inkomenseffecten Basisbehoefte toeslag	215

Voorwoord

Als voorbereiding op de landelijke verkiezingen in 2021 publiceren het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de serie Kansrijk Beleid 2020. Deze bouwt voort op de reeks uit 2016. Per beleids-terrein worden de effecten van mogelijke en voorgestelde maatregelen op een grondige manier op een rijtje gezet. Beleidsmakers kunnen daarmee gefundeerde keuzes maken.

De voorliggende publicatie is een samenwerking van het SCP en CPB op het gebied van beleid ten behoeve van de reductie van armoede. In totaal worden er circa zestig beleids-opties besproken. Zij hebben allemaal gemeen dat ze als doel hebben mensen uit de armoede te tillen en de situatie van mensen in armoede te verbeteren. De besproken opties variëren van aanpassingen binnen de sociale zekerheid die op korte termijn effect sorteren, tot investeringen in menselijk kapitaal die op termijn mensen helpen om uit de armoede te komen en die de gevolgen van armoede in het heden verzachten.

In armoede leven betekent niet kunnen beschikken over dat wat in een samenleving minimaal noodzakelijk is. Dit betekent dat mensen in armoede gedwongen kunnen zijn te kiezen tussen een adequate woning, adequate voeding, of adequate kleding. Kwaliteit van leven en brede welvaart betreffen meer dan alleen het inkomen en beslaan ook de toegang tot onderwijs, deelname aan de arbeidsmarkt en de gezondheid. Ook deze zaken komen onder druk op het moment dat een huishouden in armoede leeft. Armoedebestrijding heeft daarmee relevantie buiten de terreinen van inkomen en sociale zekerheid, heeft een waardevolle overloop naar andere beleidsterreinen en bevordert het welbevinden van mensen in brede zin.

Deze publicatie verschijnt middenin de coronacrisis. Hoewel het gros van de in dit rapport besproken maatregelen structurele effecten heeft, zullen budgettaire effecten anders worden dan op het moment van schrijven was voorzien. Dat geldt vooral voor de maatregelen in de fiscaliteit en sociale zekerheid, die direct het inkomen van mensen in armoede ondersteunen.

Wij bedanken de klankbordgroep bestaande uit beleidsmakers, wetenschappers en tegenwoordigers van ngo's voor hun adviezen bij de totstandkoming van deze publicatie. Veel CPB- en SCP-medewerkers hebben een bijdrage geleverd aan dit onderdeel van Kansrijk. De publicatie is geschreven door Martin Olsthoorn, Stella Hoff (projectleiders SCP), Patrick Koot (projectleider CPB), Monique de Haard, Eugene Verkade en Marente Vlekke (auteurs CPB), Michiel Ras, Bart van Hulst, Jean Marie Wildeboer Schut, Josien Arts, Benedikt Goderis, en Lex Thijssen (auteurs SCP). De auteurs bedanken Jan-Maarten van Sonsbeek en Annikka Lemmens voor hun bijdrage aan deze publicatie.

Kim Putters (directeur SCP) en Pieter Hasekamp (directeur CPB)



Samenvatting

Armoede in Nederland

Armoede in Nederland is een hardnekkig probleem, waar afhankelijk van de conjunctuur ongeveer één miljoen personen jaarlijks mee te maken hebben. In 2017, tijdens een periode van hoogconjunctuur, leefden 939 dzd personen (5,7%) in een huishouden met een inkomen onder de armoedegrens van het SCP (niet-veel-maar-toereikendcriterium). Wanneer de armoede per levensfase wordt bekeken, dan zien we dat de armoede onder kinderen het grootst is. In 2017 leefde ongeveer 8,1% van de kinderen in een huishouden met armoede, terwijl van de volwassenen onder de AOW-leeftijd 5,6% arm was. Onder ouderen komt armoede veel minder vaak voor (3% in 2017), wat toe te schrijven is aan de AOW die boven de armoedegrens ligt.

Analyse van circa 60 beleidsopties en 3 stelselwijzigingen om armoede te reduceren

In deze reeks van Kansrijk Beleid worden beleidsopties geanalyseerd die de armoede in Nederland reduceren. Er zijn daarbij 38 opties doorgerekend binnen het domein van de sociale zekerheid en de fiscaliteit. De beleidsopties zijn toegespitst op verschillende levensfasen en, indien van toepassing, daarbinnen op specifieke doelgroepen. Het CPB en het SCP bespreken in deze publicatie de te verwachten effecten van deze opties, zoals bepaald aan de hand van de modellen van het CPB en de wetenschappelijke literatuur. Maatregelen gericht op het verhogen van de werkgelegenheid (die de armoede indirect zouden kunnen reduceren) vallen buiten de scope van Kansrijk Armoedebeleid en komen in andere delen van de serie Kansrijk aan de orde.

Op termijn kan de armoede ook gereduceerd worden door maatregelen op andere terreinen, met name die van de arbeidsmarkt, het onderwijs en de gezondheidszorg. 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. In deze reeks van Kansrijk Beleid bespreken we ruim twintig beleidsopties op deze terreinen, zoals gevonden in de wetenschappelijke literatuur. De omvang van de effecten is minder goed te kwantificeren en wordt kwalitatief beschreven.

Naast de individuele beleidsopties hebben het CPB en het SCP ook het stelsel van inkomensondersteuning als geheel onder de loep genomen. We analyseren drie stelselwijzigingen die in dit kader vaak genoemd worden: de introductie van een basisinkomen, een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel, en het verzilverbaar maken van heffingskortingen. Uiteraard zijn er nog tal van andere varianten te bedenken die het stelsel van inkomensondersteuning fors herzien en de armoede reduceren. De drie geanalyseerde stelselwijzigingen in dit onderdeel van Kansrijk Beleid geven een illustratie van de effecten bij een grotere herziening.

In de tabellen 0.1 tot en met 0.5 worden de effecten van de verschillende beleidsopties en stelselwijzigingen samengevat. De individuele beleidsopties zijn onder te verdelen in maatregelen die inhoudelijk beredeneerd zijn of een afwijkend¹ budgettair beslag kennen (tabel 0.1), maatregelen met een opgelegd budgettair beslag van 0,5 mld euro (tabel 0.2) en maatregelen met een opgelegd beslag van 1,0 mld euro (tabel 0.3). Tabel 0.4 bevat de niet-doorrekenbare maatregelen en tabel 0.5 de stelselherzieningen. In de navolgende hoofdstukken van dit rapport wordt elke beleidsoptie en de impact daarvan in detail uitgelegd. De lezer kan zich op basis van de plussen en minnen op de verschillende sociale en economische uitkomsten een eigen oordeel vormen van de wenselijkheid van de beleidsopties.

Ontwikkeling armoede bij ongewijzigd beleid

De doorgerkende beleidsopties worden afgezet tegen het basispad. Het basispad geeft de ontwikkeling van de armoede weer zonder aanvullend beleid. In het basispad wordt aangenomen dat al het reeds ingezette beleid met een geleidelijk ingroeiend (bijvoorbeeld het beperken van de hypotheekrenteaftrek) volledig is ingevoerd.

Zonder de aanvullende beleidsopties neemt de armoede af tussen 2017 en 2021. Het aantal personen in armoede neemt af met 8% (van 5,7% naar 5,3% van de bevolking) als gevolg van reeds ingezet beleid en economische en demografische ontwikkelingen. Belangrijke kanttekening bij deze raming is dat hierin geen rekening gehouden is met de coronacrisis, waar we op het moment van schrijven middenin zitten. De gevolgen van de coronacrisis zijn nog niet goed in te schatten. Waarschijnlijk doet de coronacrisis de voorziene daling tot en met 2021 (deels) teniet, of slaat de daling om in een stijging van de armoede. Deze vermoedelijke ontwikkelingen maken de resultaten van deze studie alleen maar relevanter.

Als gevolg van reeds ingezet beleid neemt het aantal personen in armoede na 2021 met ruim een kwart toe (van 5,3% naar 6,8% van de bevolking). Een belangrijke verklaring voor deze toename is de jaarlijkse verlaging van de bijstandsuitkeringen (via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand) die doorloopt tot en met 2035. Hierdoor neemt de kans op armoede onder bijstandsgerechtigden fors toe.

Verkenning schuldenbeleid en gemeentelijk armoedebeleid

Naast de geanalyseerde beleidsopties en stelselwijzigingen hebben het CPB en SCP ook verkennende analyses uitgevoerd naar gemeentelijk armoedebeleid en problematische schulden. De verkenningen geven een eerste inzicht in de diversiteit aan instrumenten die gemeenten hebben om armoede te bestrijden en verzachten, en beschrijven in welke mate problematische schulden samenhangen met het hebben van een laag inkomen. Belangrijke conclusie is dat op beide terreinen nieuwe, integrale dataregisters opgezet zouden dienen te worden, zodat hier meer gericht onderzoek naar gedaan kan worden en beleid (nog) gericht kan worden vormgegeven.

¹ Afwijkend van de standaardmaatregelen van 0,5 mld en 1,0 mld euro in tabel 0.2 en 0.3.

Tabellen

Naast de standaardindicatoren in *Keuzes-in-Kaart* (ex-ante budgettaire effecten, werkgelegenheid en inkomensongelijkheid) presenteren we in de tabellen ook de effecten van de maatregelen op armoede, zowel gemeten in termen van personen, als in termen van euro's (gemeten als het totale tekort aan inkomen ten opzichte van de armoedegrens). Voor meer toelichting op de uitkomstmaten verwijzen we naar figuur 3.2 verderop in deze studie. Bij de ex-ante budgettaire effecten maken we indien van toepassing een onderscheid in het directe effect van de maatregel (dat relevant is voor de effecten op armoede) en het totale effect inclusief 1^e orde gedragseffecten (dat relevant is voor het effect op de overheidsfinanciën).

Tabel 0.1

Inhoudelijk beredeneerde maatregelen of maatregelen met een afwijkend¹⁾ budgettair beslag

	Ex-ante budgettair effect*	Armoede in personen
	mld euro	%
K3 WKB verhogen, combi K1a en K2	- 0,3	- 3,5
K1a Verhogen WKB kindbedragen 3 ^e kind e.v.	- 0,2	- 2,5
K2 WKB verhogen voor alleenstaanden	- 0,1	- 0,9
K5a IACK verzilverbaar maken	- 0,1	- 0,1
W3b Arbeidskorting combi verzilverbaar + aanpassing	- 2,5	- 6,3
W2 Arbeidskorting aanpassen laagste inkomens	- 1,2	- 3,1
W3a Arbeidskorting verzilverbaar maken	- 0,3	- 0,8
U3 Bijstand verhogen naar AOW	- 1,4 (- 2,9 ^a)	- 20,0
U2 Bijstandsverlaging na 2021 terugdraaien	- 0,9 (- 1,9 ^a)	- 16,7
U1b Bijstand 70% WML per persoon in huishouden	- 1,8 (- 3,7 ^a)	- 10,7
U5b WML met 5% omhoog (effect koppeling uitkeringen)	- 3,2	- 4,8
U5a WML met 2,5% omhoog (effect koppeling uitkeringen)	- 1,6	- 2,4
O1a Verzilverbaar maken van ouderenkorting	- 0,8	- 1,7
O3a Zorgtoeslag voor alleen ouderen verhogen met 0,3 mld euro	- 0,3	- 0,4
O2 Aftrek zorgkosten verhogen voor ouderen	- 0,3	- 0,2
A1d Verzilverbaar maken van AHK + verhogen met 0,5 miljard	- 5,5	- 17,5
A1a Verzilverbaar maken van AHK	- 4,8	- 16,0
A4 Aftrek zorgkosten verhogen	- 0,3	- 0,9

(-) is EMU-saldo verslechterend.

1) Afwijkend van de standaardmaatregelen van 0,5 mld en 1,0 mld euro in tabel 0.2 en 0.3.

a) Het bedrag tussen haakjes geeft het totale ex-ante effect weer inclusief gedragseffecten, zoals het CPB ook hanteert in *Keuzes in Kaart*.

* Maatregelen zijn per doelgroep gesorteerd op reductie in armoede in personen

** Negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede.

Armoede in euro's	Armoede in personen binnen groep	Armoede in euro's binnen groep	Relevante groep	Werkgelegenheid	Inkomensongelijkheid
%	%	%		%	%
-1,5	-9,9	-4,6	kinderen	0,0	-0,1
-1,1	-7,2	-3,4	kinderen	0,0	-0,1
-0,4	-2,3	-1,3	kinderen	0,0	-0,1
-0,1	-0,3	-0,2	kinderen	0,0	0,0
-4,7	-14,0	-9,3	werkenden	-0,2**	-0,7
-1,7	-8,8	-4,5	werkenden	-0,1**	-0,4
-0,8	-1,1	-1,1	werkenden	0,0	-0,1
-8,8	-57,0	-57,1	bijstand	-0,9**	-0,9
-7,3	-48,0	-48,3	bijstand	-0,6**	-0,6
-4,3	-27,3	-21,3	bijstand	-1,2**	-0,5
-3,8	-	-	-	-0,2**	-1,0
-2,0	-	-	-	-0,1**	-0,5
-2,2	-10,0	-14,6	ouderen	-	-0,4
-0,5	-2,8	-4,0	ouderen	-	-0,2
-0,1	-1,6	-1,1	ouderen	-	-0,1
-20,1	-	-	-	-0,8**	-1,3
-19,1	-	-	-	-0,8**	-1,1
-0,5	-	-	-	-	-0,1

Tabel 0.2

Maatregelen met een budgettair beslag van 0,5 mld euro

	Ex-ante budgettair effect*	Armoede in personen
	mld euro	%
K1b WKB verhogen tot 0,5 mld euro (op inhoudelijk)	- 0,5	- 4,4
K4a Kinderbijslag verhogen	- 0,5	- 2,3
K6a Kinderopvangtoeslag verhogen	- 0,5 (- 0,9 ^a)	- 0,3
K5b IACK verzilverbaar maken en verder verhogen (plus inhoudelijke maatregel K1a)	- 0,5	- 0,3
W1a Arbeidskorting verhogen	- 0,5	- 0,4
W7 Zelfstandigenaftrek verhogen	- 0,5	- 0,2
U4a Bijstand verhogen	- 0,5 (- 1,0 ^a)	- 7,2
O3b Zorgtoeslag voor alleen ouderen verhogen	- 0,5	- 1,0
A3a Huurtoeslag verhogen	- 0,5	- 5,2
A2a Zorgtoeslag verhogen	- 0,5	- 2,8
A1b Algemene heffingskorting verhogen	- 0,5	- 1,2

(-) is EMU-saldo verslechterend.

a) Het bedrag tussen haakjes geeft het totale ex-ante effect weer inclusief gedragseffecten, zoals het CPB ook hanteert in *Keuzes in Kaart*.

* Maatregelen zijn per doelgroep gesorteerd op reductie in armoede in personen.

** Negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede.

Armoede in euro's	Armoede in personen binnen groep	Armoede in euro's binnen groep	Relevante groep	Werk- gelegenheid	Inkomens- ongelijkheid
%	%	%		%	%
- 2,0	- 12,2	- 6,3	kinderen	- 0,1**	- 0,2
- 1,1	- 6,3	- 3,3	kinderen	- 0,1**	- 0,1
- 0,2	- 0,8	- 0,6	kinderen	0,0	0,0
- 0,1	- 0,8	- 0,5	kinderen	0,0	- 0,1
- 0,1	- 1,1	- 0,4	werkenden	0,0	0,0
- 0,2	- 1,2	- 0,4	zelfstandigen	0,0	0,1
- 5,6	- 22,2	- 39,9	bijstand	- 0,3**	- 0,4
- 1,1	- 7,9	- 7,7	ouderen	-	- 0,5
- 4,1	-	-	-	- 0,1**	- 0,6
- 2,4	-	-	-	- 0,1**	- 0,3
- 0,7	-	-	-	0,0	- 0,2

Tabel 0.3

Maatregelen met een budgettair beslag van 1,0 mld euro

	Ex-ante budgettair effect*	Armoede in personen
	mld euro	%
K1c WKB verhogen tot 1,0 mld euro (op inhoudelijk)	- 1,0	- 7,3
K4b Kinderbijslag verhogen	- 1,0	- 4,2
W1b Arbeidskorting verhogen	- 1,0	- 0,6
U4b Bijstand verhogen	- 1,0 (- 2,0 ^a)	- 17,9
O3c Zorgtoeslag voor alleen ouderen verhogen	- 1,0	- 1,9
O1b Verzilverbaar maken ouderenkorting + verdere verhoging (op inhoudelijk)	- 1,0	- 1,8
A3b Huurtoeslag verhogen	- 1,0	- 11,2
A2b Zorgtoeslag verhogen	- 1,0	- 5,6
A1c Algemene heffingskorting verhogen	- 1,0	- 2,0

(-) is EMU-saldo verslechterend.

a) Het bedrag tussen haakjes geeft het totale ex-ante effect weer inclusief gedragseffecten, zoals het CPB ook hanteert in *Keuzes in Kaart*.

* Maatregelen zijn per doelgroep gesorteerd op reductie in armoede in personen.

** Negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede.

Armoede in euro's	Armoede in personen binnen groep	Armoede in euro's binnen groep	Relevante groep	Werkgelegenheid	Inkomensongelijkheid
%	%	%		%	%
-3,3	-19,8	-10,2	kinderen	-0,2*	-0,4
-2,1	-10,9	-6,4	kinderen	-0,1**	-0,2
-0,2	-1,9	-0,7	werkenden	0,1	0,0
-7,9	-55,7	-55,9	bijstand	-0,7**	-0,7
-2,0	-15,3	-14,5	ouderen	-	-0,9
-2,4	-10,9	-16,0	ouderen	-	-0,5
-7,8	-	-	-	-0,1**	-1,1
-4,7	-	-	-	-0,1**	-0,7
-1,3	-	-	-	0,0	-0,3

Tabel 0.4

Maatregelen die niet door te rekenen zijn

	Ex-ante budgettair effect	Armoede in personen	Armoede in euro's	Armoede in personen binnen groep	Armoede in euro's binnen groep
	kwalitatief	kwalitatief	kwalitatief	kwalitatief	kwalitatief
K6b Kinderopvangtoeslag verhoging maximumuurtarief	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
K7 Extra inzet op voorschoolse educatie	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
K8 Extra inzet op taal-, lees-, en rekenvaardigheid	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
K9 Extra inzet op verbeteren lichamelijke gezondheid	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
K10 Extra inzet gericht op geestelijke gezondheid en gedrag	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
W4 Verhogen WML zonder koppeling met 5%	- 0,2	daalt	daalt	daalt	daalt
W5a Verhogen inkomen bij werknemers met weinig werkuren via aantal uren	onbekend	onbekend	onbekend	daalt	daalt
W5b Verhogen inkomen bij werknemers met weinig werkuren via uurloon	onbekend	onbekend	onbekend	daalt	daalt
W6 Verlaging werkgeverslasten	blijft gelijk	daalt	daalt	daalt	daalt
W8 Minimumtarief zzp'ers	blijft gelijk	daalt	daalt	daalt	daalt
U1a Kostendelersnorm in de bijstand afschaffen	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
U6 Verhoging uitkering voor mensen (tijdelijk) zonder arbeidspotentieel	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
U7 Beloon parttime werken naast uitkering	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
P1a Financieel ondersteunen onderwijsdeelname	verslechtering saldo	wisselend	wisselend	wisselend	wisselend

Relevante groep	Werkgelegenheid	Inkomensongelijkheid	Toelichting en aanvullingen
	kwalitatief	kwalitatief	
kinderen	stijgt	daalt	vergroot het inkomen van gebruikers van kinderopvang, leidt naar verwachting tot een hoger gebruik van kinderopvang en tot een grotere arbeidsdeelname
kinderen nu en volwassenen in de toekomst	stijgt	daalt	vergroot het menselijk kapitaal in een ontvankelijke fase van ontwikkeling, leidt daarmee tot een hoger opleidingsniveau, arbeidsdeelname en inkomen
kinderen nu en volwassenen in de toekomst	stijgt	daalt	vergroot het menselijk kapitaal, leidt daarmee tot een hoger opleidingsniveau, arbeidsdeelname en inkomen
kinderen nu en volwassenen in de toekomst	stijgt	daalt	vergroot de gezondheid, en leidt daarmee tot een hogere arbeidsdeelname en een hoger inkomen. beperkt de uitgaven aan zorg
kinderen nu en volwassenen in de toekomst	stijgt	daalt	vergroot de gezondheid en de kans om mee te doen in de samenleving, wat leidt tot een hoger opleidingsniveau, arbeidsdeelname en inkomen
werkenden	o,o	daalt	het effect van het hoger loon op de armoede kan niet worden gekwantificeerd. voor de effecten van varianten met koppeling zie U5a en U5b
werkenden	onbekend	onbekend	effecten hangen af van precieze vormgeving van de beleids optie, en van gedragsreacties die moeilijk in te schatten zijn
werkenden	onbekend	onbekend	effecten hangen af van precieze vormgeving van de beleids optie, en van gedragsreacties die moeilijk in te schatten zijn
werkenden	onbekend	daalt	effecten hangen af van precieze vormgeving van de beleids optie, en van gedragsreacties die moeilijk in te schatten zijn; er kan ook verdringing optreden aan de onderkant van de arbeidsmarkt
zelfstandigen	onbekend	daalt	gedragsreacties en handhaving zijn lastig in te schatten
bijstand	daalt	daalt	gedragsreacties op de woningmarkt zijn niet onderzocht; deze zijn waarschijnlijk beperkt
bijstand	blijft gelijk	daalt	bepaling van arbeidspotentieel kan vraagstuk worden, met mogelijk instroom in uitkeringen als gevolg
bijstand	stijgt	daalt	de positieve werkgelegenheidseffecten hebben een neerwaarts effect op de armoede
werkenden en werkzoekenden	stijgt	daalt	hoge <i>dead weight loss</i> ; alleen daling armoede als scholing leidt tot beter betaalde baan

Tabel 0.4
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect	Armoede in personen	Armoede in euro's	Armoede in personen binnen groep	Armoede in euro's binnen groep
	kwalitatief	kwalitatief	kwalitatief	kwalitatief	kwalitatief
P1b Informeren over onderwijsaanbod	blijft gelijk	blijft gelijk	blijft gelijk	blijft gelijk	blijft gelijk
P1c Reguleren van onderwijsdeelname	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
P2 Actief arbeidsmarktbeleid	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
P3 Handhaving en sanctionering	verslechtering saldo	wisselend	wisselend	wisselend	wisselend
P4 Betere beschikbaarheid en kwaliteit van betaald werk	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
P5 Tegengaan discriminatie en verbeteren sociale inclusie	verslechtering saldo	wisselend	wisselend	wisselend	wisselend
P6 Verbeteren gezondheid	verslechtering saldo	wisselend	wisselend	wisselend	wisselend
O4 Verhogen AIO tot aan armoedegrens (en terugdringen niet-gebruik)	beperkt	daalt met 0,5%	daalt	daalt met 30%	daalt
O5 Inkomen uit pensioen	blijft gelijk	daalt	daalt	daalt	daalt
O6 Vermogen	blijft gelijk	blijft gelijk	onbekend	daalt	daalt
O7 Verbeteren gezondheid	blijft gelijk	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend

Tabel 0.5
Stelselwijzingen

	Ex-ante budgettair effect	Armoede in personen	Armoede in euro's	Werkgelegenheid	Inkomensongelijkheid
	mld euro	%	%	%	%
Basisinkomen variant 1	0,0	- 45,3	- 62,4	- 6,4*	- 10,0
Basisinkomen variant 2	0,0	- 60,5	- 62,3	- 8,3*	- 11,7
Negatieve inkomstenbelasting	0,0	- 14,8	- 19,3	- 0,9*	- 2,1
Basisbehoeftentoeslag	0,0	11,0	13,1	0,6	- 0,7

(-) is EMU-saldo verslechterend.

** Negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede.

Relevante groep	Werk-gelegenheid	Inkomens-ongelijkheid	Toelichting en aanvullingen
	kwalitatief	kwalitatief	
werkenden en werkzoekenden	blijft gelijk	blijft gelijk	informerer leidt wel tot meer bekendheid, maar niet tot meer gebruik van scholingsregelingen
werkenden en werkzoekenden	onbekend	onbekend	geen empirische informatie beschikbaar
werkzoekenden	stijgt	stijgt	betere baan als gevolg van meer kennis en meer zoekgedrag, maar effect is bescheiden
werkzoekenden	wisselend	wisselend	mogelijk meer uitstroom, maar kan leiden tot het aanvaarden van laagbetaald, onzeker werk
bijstand	blijft gelijk	daalt	
bijstand	stijgt	daalt	geen gebleken grotere kans op aanbod baan
werkenden en werkzoekenden	stijgt	daalt	gunstig effect op zelfwaardering en gevoel van controle verhoogt de inzetbaarheid
ouderen	-	daalt	veranderingen in het niet-gebruik zijn van invloed op het budgetair beslag en effecten
ouderen	-	daalt	daalt op de lange termijn, betreft toekomstige ouderen. effect op armoede zal klein zijn. maatregel vereist draagvlak
ouderen	-	blijft gelijk	betreft definitie, arme ouderen hebben soms vrij vermogen
ouderen	-	daalt	daling armoede op korte termijn wegens daling zorgkosten, maar langetermijneffect is niet kwantificeerbaar

FEEN

Inleiding

1.1 Algemene inleiding

Kansrijk armoedebeleid is onderdeel van de reeks Kansrijk Beleid van het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze reeks maakt beschikbare kennis toegankelijk voor beleidsvorming, en meer specifiek voor het opstellen van verkiezingsprogramma's. De Kansrijk-rapporten geven inzicht in de werking van potentiële beleidsopties, kunnen daarmee de politieke partijen helpen bij het maken van goed gefundeerde keuzes en de samenleving inzicht geven in de afwegingen die achter de beleidskeuzes schuilen.

Inzichten in de effectiviteit van beleidsopties zijn gebaseerd op ervaringen in het verleden, zowel in Nederland als in andere landen. Het is daarmee goed mogelijk om – uitgaande van een specifieke basissituatie – aan te geven welke structurele effecten de beleidsopties zullen hebben. Zeker in deze tijd, middenin de coronacrisis, is wel voorzichtigheid geboden. De toekomst is inherent onzeker. De belangrijkste onzekerheden betreffen omgevingsonzekerheid (zoals bevolkingsgroei, economische groei, energieprijzen, technologische groei) en gedragsonzekerheid (hoe reageren burgers en bedrijven). Deze onzekerheden gelden zowel voor de onderzochte beleidsmaatregelen als voor het onderliggende basispad, dat uitgaat van ongewijzigd beleid.

In 2015 en 2016 zijn de eerste publicaties in de reeks Kansrijk Beleid verschenen in aanloop naar de landelijke verkiezingen in 2017. Met deze publicatie willen het CPB en het SCP tegemoetkomen aan de behoefte bij politiek en maatschappij aan een overzicht van kansrijk armoedebeleid. Deze behoefte blijkt uit de verzoeken om handelingsperspectieven bij de armoedestudies van het SCP en uit de evaluatie onder gebruikers van de CPB-publicatie Keuzes in Kaart 2018-2021.

1.2 Kansrijk Armoedebeleid

Armoede in Nederland is een hardnekkig probleem, waar afhankelijk van de conjunctuur ongeveer één miljoen personen jaarlijks mee te maken heeft. In 2017, tijdens een periode van hoogconjunctuur, betrof het aantal armen 939.000 (5,7% van de bevolking). Met het uitbreken van de coronacrisis is het begin van een recessie in 2020 onvermijdelijk. En op basis van het verleden weten we dat als het economische tij tegenzit, de armoede toeneemt. Zo piekte de armoede, tijdens de laatste periode van laagconjunctuur, in 2013 tot ruim 1,2 miljoen armen. En mogelijk komt de klap van de recessie dit keer harder aan

vanwege het toegenomen aantal mensen met een flexibel contract en zzp'ers met weinig bescherming en nauwelijks reserves. Maar niet alleen armoede is een probleem, aanverwant aan de armoede is de problematische schuldsituatie waar veel mensen in zitten. Mogelijk veroorzaakt door armoede of anders wel veroorzaker van armoede. En ook hier zal de coronacrisis impact hebben als door het verlies van inkomsten het moeilijker blijkt om schulden af te lossen. Ondanks dat de gecombineerde problematiek van armoede en schulden evident is, is nog maar weinig bekend over effectief en efficiënt beleid op dit vlak.

Deze uitgave in de serie Kansrijk Beleid gaat over armoede, verkent het onderwerp problematische schulden en heeft als doel om een waaier van beleidsopties en de effecten daarvan te presenteren die voor beleid en politiek interessant kunnen zijn. Armoede- en schuldenbeleid is voor een belangrijk deel belegd bij lokale overheden. In dit onderdeel van Kansrijk Beleid kijken we vooral naar beleid dat landelijk belegd is. Door gericht inkomensbeleid in de fiscaliteit en sociale zekerheid is het mogelijk om de armoede te reduceren. Daarnaast kijken we ook breder naar de inrichting van het stelsel van inkomensondersteuning en schuldenproblematiek en wat de mogelijkheden voor grotere herzieningen van het fiscale en socialezekerheidsstelsel zijn. We onderzoeken daartoe een drietal veelgenoemde stelselwijzigingen. Naast direct inkomensbeleid zijn ook de beleids-opties in kaart gebracht die via een investering in zogeheten hulpbronnen een uitweg uit de armoede kunnen bieden en toekomstige armoede kunnen voorkomen. Het gaat dan om op opties op het gebied van de arbeidsmarkt, het onderwijs en de zorg.

1.2.1 Armoede

SCP-methode om armoede te meten

In deze studie maken we gebruik van de door het Sociaal en Cultureel Planbureau ontwikkelde methode om armoede te meten. Er bestaan verschillende definities en benaderingen van armoede. Denk aan armoede als absoluut begrip en armoede als relatief begrip. Of armoede als objectief en armoede als subjectief begrip. In deze paragraaf gaan we kort op de verschillende benaderingen in en lichten we op hoofdlijnen de methode van het Sociaal en Cultureel Planbureau toe. Een uitgebreidere beschrijving van de methode wordt gegeven in hoofdstuk 3 en is ook te vinden in Goderis et al. (2018) en (Vrooman et al. 2020).

We zouden armoede, zoals de OESO doet, kunnen zien als een puur relatief verschijnsel. Vaak wordt dit gedaan door ervan uit te gaan dat een inkomen onder een bepaald percentage van het mediane inkomen in een land, betekent dat een persoon in armoede leeft (Atkinson et al. 1995). De intuïtie is dat een inkomen ruim onder de mediaan – vaak 60% of 50% hiervan – betekent dat een individu niet ten volle kan meedoen in de maatschappij waarin hij of zij leeft (Marx et al. 2015). Deze methode is aantrekkelijk, omdat zij duidelijk maakt dat armoede gebonden is aan de maatschappij waarin een persoon leeft: het bedrag dat als armoedegrens in Nederland geldt, ligt hoger dan in armere landen. Het nadeel van de methode is echter dat de relatieve koppeling een aantal contra-intuïtieve gevolgen heeft: de armoede zou onveranderd blijven als iedereen jaarlijks een tweemaal zo hoog inkomen zou krijgen, en mensen zouden uit armoede getild kunnen worden door het weghalen van hogere inkomens uit de verdeling. Het theoretische argument tegen

de methode is dat deze relatieve grens geen verband houdt met de basisbehoeften van mensen. Of iemand arm is, hangt dus niet af van de vraag of hij de in zijn samenleving als noodzakelijk geachte goederen en voorzieningen kan betalen. Van belang is enkel hoe het niveau van zijn inkomen of koopkracht zich verhoudt tot dat van een referentiepersoon of -groep (Vrooman 2009). De relatieve armoedegrens heeft in sterke mate betrekking op inkomensongelijkheid, waardoor de vraag rijst of deze grens niet meer moet worden gezien als een maatstaf voor ongelijkheid dan voor armoede. Als maatstaf voor inkomensongelijkheid hanteren we in deze studie overigens de Gini-coëfficiënt (zie ook Koot 2019).

We zouden armoede ook puur absoluut kunnen conceptualiseren, zoals de Wereldbank doet (1,90 euro per dag, Ferreira et al. 2015). Het CBS hanteert ook een absolute methode (in reële termen). De CBS-methode heeft als uitgangspunt het hoogste officiële sociale minimum (d.w.z. het hoogste bijstandsniveau in koopkrachttermen) uit de historie in Nederland gekozen en corrigeert dit elk jaar voor de inflatie (CBS 2019a). Iedereen onder deze zogeheten lage-inkomensgrens heeft een risico op armoede.

De SCP-methode voor het meten van armoede heeft relatieve en absolute elementen en kan daarmee ‘quasi-relatief’ genoemd worden. Het stelt dat een persoon arm is als hij of zij ‘gedurende langere tijd niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in zijn samenleving als minimaal noodzakelijk gelden’ (Goderis et al. 2018). Kort gezegd gaan we er in deze methode vanuit dat iemand zich een mandje met bepaalde (basis)goederen moet kunnen veroorloven om mee te kunnen doen in de maatschappij. De inhoud en prijs van dit mandje zijn afhankelijk van algemene prijsstijgingen (inflatie), welvaartsgroei (als de samenleving welvarender wordt, verschuift bijvoorbeeld de standaard met betrekking tot wat minimaal acceptabele voeding is) en nieuwe ontwikkelingen (zo is in 2010 een internetabonnement aan het minimaal noodzakelijke mandje toegevoegd) (Soede 2011). In 2017 was de prijs van het mandje – oftewel de hoogte van de SCP-armoedegrens – voor een alleenstaande gelijk aan 1135 euro. Het merendeel van dit bedrag (1039 euro) is minimaal noodzakelijk voor basisbehoeften als huisvesting, voeding, kleding en bepaalde verzekeringen. Daarbovenop komt een bedrag van 96 euro voor ontspanning en sociale participatie. In hoofdstuk 3 komt de armoedegrens nader aan de orde.

Multidimensionale armoede

Er zijn ook benaderingen van armoede die breder kijken dan uitsluitend het hebben van voldoende financiële middelen. Marx et al. (2015) baseren zich op Townsend (1979) en stellen dat een persoon arm is wanneer zijn hulpbronnen (materieel, cultureel en sociaal) zo beperkt zijn dat hij uitgesloten is van een minimaal acceptabel leven in de maatschappij waarin hij leeft. Armoede bestaat dan uit vormen van sociale uitsluiting op diverse levensdomeinen. Enerzijds is er dus een enge definitie van armoede die gebaseerd is op een tekort aan financiële middelen en anderzijds een brede benadering die betrekking heeft op meerdere levensdomeinen (Coene et al. 2018). Beide benaderingen hebben hun voors en tegens (Laderchi et al. 2003). De relevantie van armoede voor het leven van mensen en de gevorderde stand van de kennis op dit gebied, maken armoede uitermate geschikt voor een studie naar kansrijk beleid.

Verklaringen voor armoede

Vrooman (2016b) onderscheidt acht categorieën verklaringen voor armoede. *Conjuncturele verklaringen* stellen dat armoede het gevolg is van het ebben en vloeien van het economisch tij: conjuncturele neergangen leiden tot lagere lonen en meer werkloosheid, en daarmee tot een algehele terugval in inkomen die tot armoede kan leiden. *Structuralistische visies* op armoede wijzen op de invloed van uiteenlopende maatschappelijke veranderingen op de lange termijn. Hier spelen economische processen als robotisering en globalisering, maar ook meer sociologische verklaringen als sociale ongelijkheid, ‘modernisering’ en individualisering. De *demografische benadering* benadrukt de gevolgen van samenstellingseffecten, bijvoorbeeld door groei van het aandeel eenoudergezinnen, hoogopgeleiden, ouderen of migranten. Het idee is dat specifieke bevolkingsgroepen een specifiek risico op armoede hebben en dat de groei van een ‘hoog-risico’ groep dus zal leiden tot een toename van de armoede in de maatschappij. Bij verklaringen uit *machtsverschillen* is het idee dat groepen hun macht in eigen voordeel gebruiken en daarbij armoede veroorzaken, bijvoorbeeld bij het bezit van en de controle over de productiemiddelen, of het monopoliseren van beroepskennis. *Institutionele visies* zien armoede als gevolg van wetten en regels van de overheid. Instituties kunnen een betere allocatie van middelen door de markt in de weg zitten (Banerjee en Duflo 2019), kunnen op microniveau onverwachte negatieve effecten hebben, of te laat reageren op veranderende omstandigheden.¹ *Culturele benaderingen* hanteren een *culture of poverty*-visie waarin bestendige normen en waarden van armen van generatie op generatie worden overgedragen ten gevolge van omgevingskenmerken, zoals isolement, de sociale desorganisatie van de stedelijke onderklasse en het structurele verdwijnen van industriële werkgelegenheid (Engbersen et al. 2009; Vrooman 2016b). Tot slot zijn er individualistische verklaringen die deels *persoonlijke hulpbronnen* betreffen (zoals cognitieve beperkingen en een slechte gezondheid) en deels (keuzes met betrekking tot) *gedrag*. Hierbij speelt een terugkoppelmechanisme: juist door armoede kan het cognitief functioneren van mensen achteruitgaan en hun gedrag minder functioneel worden (Mullainathan en Shafir 2013).

Gevolgen van armoede

Leven in financiële kwetsbaarheid en armoede heeft negatieve welzijnseffecten. We noemen een aantal in de literatuur vaak genoemde effecten, maar eigenlijk doen we daar de personen die in armoede leven mee te kort. Hier brengen we slechts een beperkt aantal aspecten in beeld, terwijl het voor de persoon in armoede vaak gaat om een complexe situatie met vele aspecten.

In de eerste plaats leidt armoede vaak tot een sociaal isolement. Het budget van arme personen biedt immers slechts weinig of geen mogelijkheden voor deelname aan sociale activiteiten en het onderhouden van sociale contacten. Soms leidt dit tot schaamte.

1 De regels veranderen maar langzaam in de tijd door grote afhankelijkheid: het is moeilijk om grote veranderingen door te voeren door de invloed van bestaande instituties (North 1990; Hall en Soskice 2001).

Wanneer armoede inderdaad tot negatieve subjectieve ervaringen leidt, kunnen deze weer tot (verdieping van de) armoede leiden. Ook heeft armoede negatieve effecten op de gezondheid, hoewel het omgekeerde eveneens mogelijk is en gezondheidsproblemen een belemmering kunnen vormen bij het verwerven van voldoende inkomen. De gevolgen van armoede op gezondheid komen vooral tot uitdrukking in een lagere levensverwachting voor lage inkomens (zie bijvoorbeeld Chetty et al. 2016; Muns et al. 2018). Daarnaast heeft armoede invloed op de gemoedstoestand, het verhoogt het stressniveau en verlaagt de energie om de omstandigheden goed te overzien en de juiste financiële beslissingen te nemen (Haushofer en Fehr 2014) en verlaagt de cognitieve vaardigheden (Mani et al. 2013). Daarmee kan de armoede zichzelf bestendigen. Of zoals Mullainathan en Shafir (2013) stellen: langdurige schaarste ontnemt mensen het vermogen om hun situatie te verbeteren. Het voortdurende gevecht om te overleven neemt zoveel capaciteit in beslag dat er geen ruimte is om de lange termijn te overzien.

In het beleid is vooral ook aandacht voor de gevolgen voor kinderen die opgroeien in armoede. Hoff (2017) maakt een onderscheid tussen de korte- en langetermijneffecten van armoede in de kindertijd. Op korte termijn voelen kinderen die in een armoedesituatie verkeren zich ongelukkig, maken zich zorgen over de thuissituatie en nemen minder deel aan sociale activiteiten. Voor de langere termijn blijven kinderen die in armoede opgroeien op een lager onderwijsniveau steken en lopen mede daardoor meer risico om als volwassene opnieuw in armoede te verkeren. Zodoende is er sprake van intergenerationele overdracht van armoede. Mede naar aanleiding van aanbevelingen door de Sociaal Economische Raad (SER 2017) om dit patroon te doorbreken, heeft de overheid een aanpak en concrete streefcijfers voor de reductie van kinderarmoede geformuleerd (EK 2019/2020).

1.2.2 Armoedebestrijding door de overheid

Hoewel de ideeën uiteenlopen over de aard en optimale aanpak van armoede, is men het er in veel landen momenteel wel over eens dat armoede in beginsel een verschijnsel is dat bestreden dient te worden (Marx et al. 2015). Deze consensus wordt ook weerspiegeld in internationale verdragen die expliciete doelen bevatten ten aanzien van armoedebestrijding. Zo had de Lissabonstrategie expliciet aandacht voor sociaal beleid, waaronder armoede. En in de daaropvolgende Europa 2020-strategie is de ambitie opgenomen armoede en sociale uitsluiting in de EU-landen tegen 2020 met minstens 20 miljoen personen te reduceren. Ook op de VN-agenda 2030 neemt armoedebestrijding een prominente plaats in. In de agenda zijn Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, SDG's) opgenomen, met als nummer één-doel het terugdringen van armoede. Voor de individuele lidstaten is het concrete subdoel het halveren van armoede naar nationale maatstaven.

Deze consensus heeft niet altijd bestaan: in het mercantilistische gedachtegoed dat van de 16^e t/m de 18^e eeuw heerste, en waarin het export-surplus gemaximaliseerd diende te worden, vormde de groep armen een wenselijk reservoir van goedkope en gemotiveerde arbeid. De bestrijding van de armoede van deze groep zou hun motivatie om te werken

enkel verzwakken. Ook in deze periode echter, en zelfs al veel eerder, werd tijdelijke armoede door mislukte oogsten of natuurrampen wél als bedreigend voor de sociale stabiliteit gezien. Structurele armoede, daarentegen, werd lange tijd gezien als de ‘natuurlijke gang van zaken’ en pas eind 18^e eeuw – met de opkomst van de industriële revolutie – als een maatschappelijk probleem dat om een oplossing vroeg. Deels gebeurde dit onder druk van de ‘onderklasse’ zelf, deels vanuit de angst voor sociale instabiliteit bij de elite, maar ook deels doordat de filosofie van (kansen)gelijkheid de overhand kreeg over ideeën van vaststaande rangen en standen (Ravallion 2015). Deze dubbele motivatie – de angst voor sociale onrust en het idee dat mensen niet in armoede zouden moeten hoeven leven – lijkt door de eeuwen heen centraal te zijn blijven staan als motief voor collectieve armoedebestrijding (Van Gerwen 2000). Het argument dat arme mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun situatie en dat hulp enkel hun motivatie om te werken wegneemt, was door de eeuwen heen de tegenhanger hiervan (Commissie van Rhijn 1945/1946; De Swaan 1989; Van Leeuwen 2000b; Van der Torre en Olsthoorn 2018). Dit argument heeft logischerwijs tot gevolg dat groepen, die niet verantwoordelijk gehouden (kunnen) worden voor hun eigen armoede – kinderen en in mindere mate wellicht ouderen – veelal als legitieme ontvangers van ondersteuning worden gezien (Van Oorschot et al. 2017).

De motieven voor armoedebestrijding zijn in de laatste eeuwen verder uitgewerkt, anders ingekleurd en aangevuld. De aard van de sociale onrust waar men bang voor was veranderde bijvoorbeeld van een angst voor gewelddadige opstanden vóór de Tweede Wereldoorlog, tot kiezerswinst bij communistische partijen kort daarna (Mazower 2000; Van Doorn 2007), tot angst voor criminaliteit in het heden. In de tijd dat armoede werd gezien als natuurlijke gang van zaken werd in het kader van het zedelijke motief voor armoedebestrijding hoofdzakelijk aan ondersteuning gedaan: overheden, kerken en charitatieve instellingen hielpen de armen de gevolgen van armoede te verzachten, maar er werd weinig geïnvesteerd in opwaartse mobiliteit (al werd wel gepoogd de armen te ‘beschaven’) (Van Leeuwen 2000a, 2000b). Dit veranderde met de opkomst van klassieke economische theorieën, die welwillend stonden tegenover het idee dat kansenongelijkheid door middel van investeringen in onderwijs geadresseerd konden worden (Ravallion 2015). Er is sindsdien ook een algemener besef ontstaan dat armoede kan leiden tot vernietiging van menselijk kapitaal (met name cognitief en fysiek), wat ook vanuit het oogpunt van de maatschappelijke welvaart onwenselijk is (Becker 1975; Mullainathan en Shafir 2013).

De combinatie van het besef dat armoedebestrijding positieve collectieve effecten heeft (een grotere maatschappelijke welvaart, minder sociale onrust), de omvang van de te dekken risico’s en het risico van *free riden* op andermans beleid hebben in belangrijke mate gemaakt dat nationale overheden grotendeels de armoedebestrijding van kleinere verbanden hebben overgenomen. Voor arme gezinnen zal het veelal rationeler zijn een kind de arbeidsmarkt op te sturen dan naar school, wat uiteindelijk tot een minder welvarend collectief leidt (zie: Sobel 2004; Ravallion 2015). Broodfondsen bleken in vroeger eeuwen veelal failliet te gaan als er daadwerkelijk een substantieel beroep op werd gedaan, en voor een gemeente was het opportuun om niet aan armoedebestrijding te doen als de naburige gemeente dat al deed; de armen uit eerstgenoemde gemeente trokken dan immers naar

laatstgenoemde gemeente (De Swaan 1989). Ook nu nog gebeurt het leeuwendeel van de armoedebestrijding via de rijksoverheid.

Het actuele debat over de verdeling van verantwoordelijkheden wordt vooral gevoerd over de vraag in hoeverre de overheid (nationaal of lokaal) mensen uit armoede dient te halen en te houden, of dat de markt hiertoe in beginsel de vrije hand moet krijgen (zie bijvoorbeeld: Banerjee en Duflo 2019). Het antwoord op deze vraag is deels afhankelijk van hoe we armoede definiëren. Men is het er in belangrijke mate over eens dat een vrijere markt verantwoordelijk is voor een op wereldschaal enorme armoedereductie in de laatste decennia. Het debat wordt ingewikkelder wanneer we een armoedegrens gebruiken die gerelateerd is aan de koopkracht en het minimaal noodzakelijke in een specifiek land. In dat geval zal de markt weliswaar inkomens doen stijgen, maar hetzelfde doen met prijzen en met ideeën over wat minimaal noodzakelijk is in de maatschappij. In dat geval is niet evident dat de markt armoede kan uitbannen, voor zover dat überhaupt haalbaar en efficiënt is. Ravallion (2015, 2016) komt dan ook tot de slotsom dat het uitbannen van armoede (mits gedefinieerd in relatie tot het nationale welvaartsniveau) via de markt niet haalbaar is. Een rol voor de overheid lijkt dus weggelegd.² Overigens blijft het altijd de vraag of het volledig uitbannen van armoede haalbaar is en dekt minimaliseren van armoede wellicht beter de lading.

1.2.3 Armoedebeleid in Nederland

Ook de Nederlandse overheid heeft zichzelf er in de Grondwet toe verplicht om zorg te dragen voor de bestaanszekerheid van de bevolking (Staatsblad 2002). Dit is niet altijd zo geweest, de overheid heeft lange tijd een marginale rol gespeeld bij de hulp aan armen. Ook in het begin van de 20^e eeuw, na invoering van de armenwet in 1912, was armoede primair het domein van particuliere instanties. Slechts in een uiterste geval van nood, als de particulier geboden hulp tekortschoot, wilde de overheid een rol vervullen. Na de Tweede Wereldoorlog veranderde dit en kwam het primaat van de armoedebestrijding bij de overheid te liggen. Met een aantal socialezekerheidswetten werd een uitgebreide verzorgingsstaat opgetuigd. De eerste grote stap richting verzorgingsstaat werd in 1957 gezet met de Algemene Ouderdomswet (AOW). Vervolgens is in de jaren vijftig en zestig de verzorgingsstaat verder uitgebouwd, met de Algemene Bijstandswet (ABW) uit 1965 als voorlopig kroonstuk van de verzorgingsstaat. Met de gedachte dat armoede daarmee voor goed was uitgebannen, werd deze wet door beleidsmakers beschouwd als sluitstuk van de armoedebestrijding. In 1979 veroorzaakte de tweede oliecrisis echter een wereldwijde economische crisis, waardoor ook de Nederlandse economie sterk onder druk kwam te staan. Dit resulteerde in een oplappende inflatie en een werkloosheid die hand over hand toenam. Als gevolg liepen de overheidsuitgaven snel op, wat vervolgens aanleiding was om te bezuinigen op met name de sociale zekerheid. Daardoor werd armoede toch weer een beleidsthema (Vrooman en Wildeboer Schut 2013). Het duurde echter tot in de jaren

2 Door de coronacrisis is recentelijk eens te meer duidelijk geworden dat de overheid onmisbaar is als uiteindelijke risicodragers bij grote economische schokken.

negentig voordat armoede, met een openlijke oproep tot bestrijding van sociale uitsluiting en armoede in de troonrede van 1995, als maatschappelijk probleem door de politiek werd onderkend (Engbersen 2000). In datzelfde jaar verscheen ook de nota *De andere kant van Nederland* (TK 1995/1996), waarmee armoede en sociale uitsluiting definitief op de beleidsagenda werden gezet.

De andere kant van Nederland (TK 1995/1996) hanteert als uitgangspunt de eigen verantwoordelijkheid van mensen; de taak van de overheid is het creëren van de voorwaarden waarbinnen mensen hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Waar dat niet op eigen kracht lukt, moet de overheid helpen met beleid gericht op activering, participatie en bevordering van zelfredzaamheid. Dit is een verschuiving binnen het socialezekerheidsbeleid van de passieve bescherming van mensen naar een meer activerende benadering, waarbij mensen worden gestimuleerd om zelf initiatieven te ontplooien om uit de armoede te komen. Deze verschuiving is onder meer terug te zien in een vermindering van de inkomenszekerheid (Vrooman 2016a). Tegenover de neerwaartse druk op de inkomensbescherming staat een toename in het aantal voorzieningen voor sociale activering. Zo kent de recente Participatiewet een breed scala aan instrumenten om participatie te bevorderen, bij voorkeur in een reguliere baan. Participatie wordt ook gestimuleerd doordat de overheid een deel van de financiering van voorheen door gezinnen betaalde zorgtaken overgenomen heeft, waardoor werk en gezin makkelijker te combineren zijn. De ontwikkeling richting activering is niet gepaard gegaan met bezuinigingen. De uitgaven als percentage van het bbp zijn niet gedaald sinds de jaren 90, maar zijn vooral anders opgebouwd dan vroeger het geval was (Cantillon en Buysse 2016). Of activering beter werkt dan bescherming is overigens nog steeds onderwerp van debat in wetenschap en beleid. Zo is recentelijk de hierboven genoemde Participatiewet kritisch tegen het licht gehouden (Van Echtelt et al. 2019).

Sinds de verschijning van *De andere kant van Nederland* (TK 1995/1996) is veel beleid tot stand gekomen. Aanvankelijk langs de lijnen zoals in de nota voorgesteld: bevordering van participatie, inkomensondersteuning, beperking van de vaste lasten en bevorderen rondkomen en terugdringing niet-gebruik van voorzieningen. Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de daarmee samenhangende lokale verantwoordelijkheid voor het bijstandsbudget, is het accent verschoven naar *Work First*-initiatieven bij bijstandsgerechtigden. Bij de *Work First*-aanpak worden deelnemers verplicht om werkzaamheden uit te voeren, terwijl de gemeente hen actief begeleidt naar werk.³

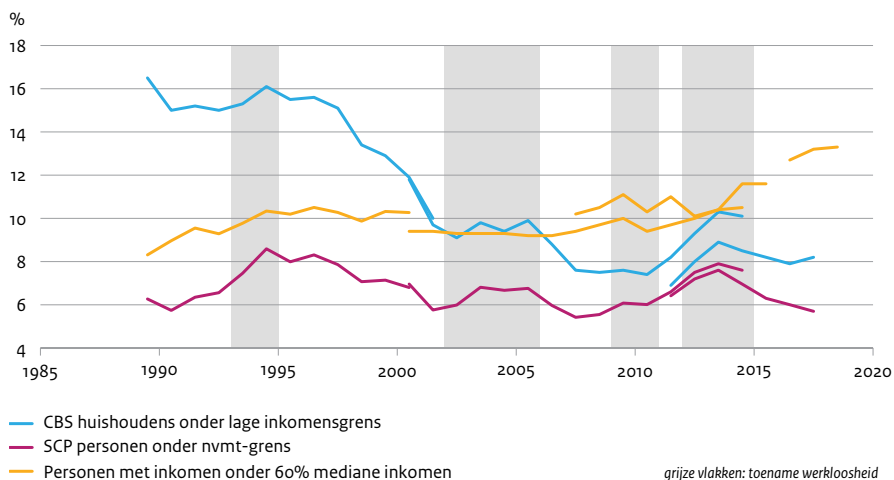
Ondanks al het beleid en de beleidswijzigingen is er geen structurele afname van de armoede zichtbaar en lijkt deze vooral anticyclisch met de conjunctuur mee te bewegen (zie figuur 1.1).⁴

3 Work First is een uit de Verenigde Staten afkomstige methodiek (waar ze bekendstaat als Workfare), waarbij men werklozen laat werken voor hun uitkering.

4 Dit geldt niet voor de lage-inkomensgrens van het CBS. Omdat dat een absolute grens is die uitsluitend met de prijsinflatie wordt geïndexeerd, is daarbij wel sprake van een structurele daling van de armoede.

Figuur 1.1

Ontwikkeling van het armoederisico tussen 1989-2017 (in %) ^a



Bron: CBS, SCP, Eurostat.

a) Trendbreuken in 2000 en 2011 voor de CBS- en SCP-reeks. De reeks op basis van het mediane inkomen is vanaf 2007 op basis van Eurostat gegevens.

De beleidsuitdaging is om hier verandering in te brengen en een aanpak te formuleren waarmee de armoede wel op een structureel lager niveau komt.

1.3 Selectie van de beleidsopties

Er is een breed scala aan maatregelen die op een of andere manier kunnen leiden tot een reductie van het aantal armen. Omwille van de beperkte ruimte binnen deze publicatie is een selectie van maatregelen gemaakt op basis van vier criteria. Deze selectie is onvermijdelijk voor discussie vatbaar. Om deze discussie te faciliteren, maken we de selectiecriteria in deze paragraaf expliciet.

Ten eerste hebben we ons gericht op maatregelen waarvan het *a priori* in de rede ligt om te verwachten dat ze in enige mate, nu of in de toekomst, mensen uit de armoede helpen. Vrooman (2016c) formuleert hiertoe een zestal aangrijpingspunten voor beleid: 1) inkomensoverdrachten (in het kader van de fiscaliteit of de sociale zekerheid), 2) prijsbeleid voor minimaal noodzakelijke goederen en diensten, 3) arbeidsmarktbeleid, 4) sociale investeringen via het onderwijs, de gezondheidszorg en de fysieke omgeving, 5) het sturen van opvattingen en gedrag van mensen in armoede en 6) verwachtingen over armoede bij de bevolking socialiseren.

Binnen deze selectie van potentieel effectieve maatregelen richten we ons, ten tweede, op maatregelen waarvan we theoretisch verwachten dat zij van invloed zijn op het primaire of besteedbare inkomen. Evident is dat inkomensoverdrachten in het kader van de fiscaliteit en de sociale zekerheid van groot belang zijn voor het besteedbare inkomen van mensen in armoede (Hoff et al. 2019b). Bij de selectie van beleidsopties hebben we ons vooral gericht op maatregelen die de armoede reduceren via positieve inkomensoverdrachten. Het directe effect van de maatregel is dan een afname van de armoede. Een positieve inkomensoverdracht gericht op de laagste inkomens kan echter als gevolg hebben dat de prikkel om (meer) te werken afneemt en er een afname van het arbeidsaanbod optreedt. Deze afname kan juist weer zorgen voor een toename van de armoede, bijvoorbeeld doordat meer mensen een beroep doen op sociale zekerheid. Dit type effecten kan niet worden gekwantificeerd. Wel wordt de uitruil tussen de directe effecten van een maatregel op armoede en de effecten op de werkgelegenheid in kaart gebracht (zie ook paragraaf 1.4). Hiernaast wordt het primaire inkomen in belangrijke mate gevormd doordat mensen hun menselijk kapitaal op de arbeidsmarkt kunnen monetariseren (Becker 1975). Menselijk kapitaal is in belangrijke mate fysiek en cognitief van aard (Ravallion 2015; Hemerijck 2018) en wordt daarmee gevormd en onderhouden in het onderwijs en de zorg. Deze vier sectoren – inkomen en sociale zekerheid, arbeidsmarkt, onderwijs en zorg – staan centraal in deze studie. Wat bijvoorbeeld dus niet behandeld wordt, is prijsbeleid (uitgezonderd het verhogen van het wettelijk minimumloon), en het socialiseren van verwachtingen over armoede bij de bevolking (Vrooman 2016c). Het niet behandelen van prijsbeleid heeft ermee te maken dat de effecten van prijsbeleid niet goed aan individuele huishoudens toe te rekenen zijn. Daardoor zijn ze moeilijk te beoordelen op effectiviteit in vergelijking met de andere maatregelen.

Ten derde richten we ons binnen de arbeidsmarkt, onderwijs en zorg op beleid waarvan de relatie tot armoede naar verwachting vrij direct is. In de praktijk betekent dit dat beleid dat zorgt voor de versterking van hulpbronnen van mensen in armoede⁵ of dat ervoor zorgt dat barrières tot het inzetten van hulpbronnen weggenomen worden, centraal staat.

Op de arbeidsmarkt betekent dit:

- Beleid dat zich richt op directe vergroting van het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag aan de onderkant van de arbeidsmarkt bij groepen waar het risico op armoede het grootst is.
- Beleid dat van directe invloed is op de randvoorwaarden van arbeidsovereenkomsten.
- Beleid dat valt onder de noemer ‘actief arbeidsmarktbeleid’.⁶

5 Het gaat hier om economisch kapitaal (opleiding, beroep, inkomen en vermogen), sociaal kapitaal (instrumentele en sociale netwerken), cultureel kapitaal (taal en communicatie, smaken, voorkeuren, culturele kennis en disposities, reputaties, titels en eretekens) en persoonskapitaal (fysiek, mentaal en esthetisch) (Vrooman et al. 2014: 54).

6 De OESO definieert actief arbeidsmarktbeleid als volgt: “Actieve arbeidsmarktprogramma’s omvatten alle sociale uitgaven (met uitzondering van onderwijs) die gericht zijn op het verbeteren van de vooruitzichten van de begunstigen op het vinden van betaald werk of op het

Binnen het onderwijs en de zorg gaat het om investeringen die vrij direct tot een hoger opleidingsniveau en betere gezondheid van kinderen en mensen van werkende leeftijd in armoede leiden. Uiteraard zijn er ook op andere terreinen maatregelen en investeringen mogelijk – en wellicht zelfs nodig – om armoede tegen te gaan. Te denken valt bijvoorbeeld aan beleid ter verbetering van de veiligheid in buurt en gezin, integratiebeleid en beleid op het gebied van huisvesting. Omdat het hier niet direct gaat om versterking van hulpbronnen van mensen, zullen deze maatregelen buiten beschouwing worden gelaten in dit rapport.

We beperken ons, ten vierde, tot een bespreking van maatregelen waarvan we een substantieel effect op de hulpbronnen van mensen in armoede verwachten. Hieronder vallen inkomensoverdrachten die in belangrijke mate aan de onderkant van de inkomensverdeling terechtkomen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de hypotheekrenteaf trek, die vooral bij de hogere inkomens neerslaat). Ook bespreken we alleen maatregelen op de arbeidsmarkt, het onderwijs en de zorg waarvan na een korte literatuurstudie blijkt dat zij effect sorteren, of waarvan in de literatuur wel een effect wordt verwacht, maar voor dit effect nog geen verifiëring via causaal onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit criterium betekent effectief dat we voor de inkomensmaatregelen *a priori* het effect op het inkomen aan de onderkant van de verdeling inschatten. Voor de overige maatregelen betekent het dat we een overzicht van de literatuur presenteren en maatregelen opnemen die empirisch onderbouwd zijn.

De keuze voor de beleidsmaatregelen die we doorlichten berust verder op een aantal aanvullende pijlers. Allereerst is een probleemanalyse gemaakt. We weten binnen levensfasen en subgroepen vrij goed welke factoren gepaard gaan met een hoog armoederisico. Op basis van Vrooman et al. (2018) en Hoff et al. (2019b) noemen we de volgende factoren:

- het armoederisico van kinderen neemt flink toe wanneer huishoudens meer dan twee kinderen hebben;
- armoede onder werknemers is vaak het gevolg van een lage arbeidsintensiteit (specifiek: minder dan twintig uur per week);
- armoede onder zzp'ers is vaak het gevolg van een laag uurinkomen;
- onder inactieven zit het risico bij bijstandsontvangers met een groot huishouden (met name alleenstaande ouders);
- en bij gepensioneerden is het probleem een onvolledig opbouw van de AOW of hoge niet-vergoede zorgkosten.

anderszins vergroten van hun arbeidsgeschiktheid. Hieronder vallen uitgaven voor de openbare diensten voor arbeidsvoorziening en beheer, arbeidsmarktgerichte opleidingen, speciale programma's voor het begeleiden van jongeren bij de overgang van school naar werk, arbeidsmarktprogramma's die werklozen en andere personen (met uitzondering van jongeren en gehandicapten) stimuleren werk te zoeken of hen aan werk helpen en speciale programma's voor gehandicapten.”

In hoofdstuk 3 diepen we deze probleemanalyse verder uit en komen we vanzelf uit bij een aantal ‘logische knoppen om aan te draaien’. Naast een probleemanalyse zijn er interviews afgenomen met wetenschappers en beleidsmakers om zo inzichtelijk te krijgen welke beleidsopties die niet direct uit de probleemanalyse volgen, eveneens relevant zijn. Daarnaast zijn de beleidsopties aangevuld met ideeën die dominant zijn in het politieke en maatschappelijke debat en de wetenschappelijke literatuur, waarvan het effect op armoede gebleken is of te verwachten valt, maar waarvoor het bewijs (nog) ontbreekt.

Bij de beleidsopties is het huidige stelsel van sociale zekerheid, belastingen en toeslagen, arbeidsmarktbeleid, onderwijs en zorg, het uitgangspunt. De beleidsopties zijn in die zin incrementeel, het gaat om relatief kleine wijzigingen in het beleid. Een aantal ideeën is echter rigoureuus en betreft meer dan het draaien aan een beleidsknop. We hebben het dan over stelselwijzigingen. Ook stelselwijzigingen zijn onderdeel van dit rapport. Bij de keuze van de stelselwijzigingen zijn we uitgegaan van actuele majeure stelselwijzigingen die in het kader van het vereenvoudigen van het stelsel en het reduceren van armoede in Nederland vaak genoemd worden. Het gaat om de introductie van een basisinkomen, een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel, en het toestaan van negatieve inkomstenbelasting (door het verzilverbaar maken van heffingskortingen).⁷

1.4 Evaluatie van beleidsopties

1.4.1 Criteria

De beleidsopties in deze publicatie evalueren we aan de hand van een aantal criteria die in deze paragraaf worden besproken. In dit onderdeel van Kansrijk Beleid gaat het specifiek om het effect op armoede, zowel in termen van het aantal personen in armoede als van de intensiteit van de armoede (het tekort aan inkomen dat huishoudens hebben ten opzichte van de armoedegrens). Daarnaast worden, indien mogelijk, de te verwachten effecten op werkgelegenheid, herverdelingseffecten en budgettaire effecten van de beleidsopties in kaart gebracht. In veel gevallen kunnen de effecten worden gekwantificeerd, maar voor een deel van de opties bestaat de evidentie uit kwalitatieve effecten. De lezer kan zich op basis van deze plussen en minnen op de verschillende sociale en economische uitkomsten een eigen oordeel vormen van de wenselijkheid van de beleidsopties.

Binnen de reeks Kansrijk Beleid hanteren we zoveel mogelijk het brede welvaartspectief.⁸ Conclusies over welvaartsveranderingen zijn echter in algemene zin niet te maken. De weging van de verschillende uitkomsten verschilt tussen mensen en tussen politieke partijen. De ene persoon of partij hecht meer waarde aan inkomens- of baanzekerheid

⁷ Het verzilverbaar maken van heffingskortingen houdt in dat personen die een te laag inkomen hebben om belasting terug te kunnen ontvangen, de heffingskorting alsnog uitgekeerd krijgen.

⁸ Voor een definitie en operationalisering van het begrip brede welvaart, zie PBL/SCP/CPB (2017).

dan een ander. Zo zijn er ook verschillen in de mate waarin men belang hecht aan herverdeling, ondernemerschap, werkgelegenheid, het milieu, enzovoorts.

Voor het bepalen van de effecten zijn de uitkomsten van de beleidsvarianten afgezet tegen de uitkomst van een basispad, waarbij is uitgegaan van de demografie in 2021⁹ op basis van de geactualiseerde MLT-raming zoals gepubliceerd in het *Centraal Economisch Plan 2020* (CPB 2020a). In dit basispad is bovendien verondersteld dat staand beleid met een ingroei-pad volledig is ingevoerd.¹⁰ Het basispad kan daarmee gezien worden als het structurele belastingstelsel, geprojecteerd op de bevolking in 2021. De uitzonderlijke omstandigheden en het tijdelijke beleid vanwege de coronacrisis zijn hierin niet meegenomen, omdat deze nog niet in de cijfers waren verwerkt en er veel onzekerheid is over hoe de situatie zich zal ontwikkelen. In hoofdstuk 3 zullen we afzonderlijk ingaan op de (te verwachten) effecten van de coronacrisis.

Het CPB en SCP brengen de voornoemde afwegingen in kaart door te laten zien welke verschillende effecten optreden als de overheid bepaalde maatregelen zou nemen. De lezer kan vervolgens zelf een afweging maken tussen de voor- en nadelen van de beleidsopties. Daarbij maken we waar mogelijk onderscheid naar de volgende effecten:

Sociale effecten:

- Armoedereductie onder de Nederlands bevolking. De mate waarin de armoede afneemt in termen van aantal personen en in termen van de intensiteit van de armoede (het tekort aan inkomen ten opzichte van de armoedegrens). Hierbij wordt uitgegaan van het *niet-veel-maar-toereikend-criterium* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (zie hoofdstuk 3).
- Armoedereductie binnen de beoogde doelgroep. Het betreft dezelfde indicatoren als hiervoor, met als verschil dat we nu inzoomen op de specifieke doelgroep. Zo zoomen we bijvoorbeeld in op de reductie van het aantal kinderen in armoede wanneer we de kinderbijslag verhogen.
- Inkomensongelijkheid onder de Nederlandse bevolking. De mate waarin het netto beschikbaar inkomen verschilt tussen huishoudens is een belangrijke indicator voor de gelijkheid in een land. In de publicatie worden veranderingen van de inkomensongelijkheid in de vorm van de Gini-coëfficiënt gepresenteerd, voor maatregelen rond

9 In andere kansrijk studies worden berekeningen gemaakt op 2025. De focus in het onderhavige deel ligt echter primair op het reduceren van armoede. Het is niet mogelijk om ramingen te maken van de armoede in 2025 die recht doen aan de economische, inkomens- en demografische ontwikkelingen tussen nu en 2025. Met het huidige instrumentarium is het wel verantwoord om een of twee jaar vooruit te kijken naar dit thema. Vandaar dat de focus in dit onderdeel ligt op het jaar 2021 in plaats van 2025.

10 Dit betekent bijvoorbeeld dat in de basis de overdraagbaarheid van de heffingskorting (de mogelijkheid om de heffingskortingen te verzilveren tegen partnerinkomen) volledig is afgeschaft (volledige afschaffing wordt bereikt in 2023), maar ook dat de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het netto referentieminimumloon voor de bijstand tot een keer de algemene heffingskorting volledig is doorgevoerd (volledige afbouw wordt bereikt in 2035).

de inkomstenbelastingen. Deze coëfficiënt geeft alleen weer of de ongelijkheid toeneemt in de totale populatie, maar niet welke groep erop voor- of achteruitgaat.

Economische effecten:

- Werkgelegenheid ofwel het effect van beleid op de structurele werkgelegenheid. Voor veel maatregelen duurt het meerdere jaren voordat het volledige effect is bereikt, zeker als de vraag naar arbeid onder druk staat door een recessie, zoals die ten gevolge van de coronacrisis. Op lange termijn is te verwachten dat de verandering in het arbeidsaanbod volledig doorwerkt in daadwerkelijke arbeidsjaren en dus niet leidt tot meer werkloosheid.¹¹ De gesimuleerde effecten zijn afgerond op 1 decimaal om schijnzekerheid te voorkomen.
- Overheidsbudget, ofwel het directe effect van beleid op de overheidsinkomsten structureel. Dit budgettaire beslag wordt berekend zonder macro-economische doorwerking en indirecte effecten. Het wordt daarom het ex-ante budgettaire beslag genoemd. Wel worden directe effecten op de grondslag van belastingen, uitkeringen en toeslagen meegenomen, de zogenoemde eerste-ordegedragseffecten. Een eerste-ordegedragseffect treedt bijvoorbeeld op als het gebruik van kinderopvang toeneemt wanneer de kinderopvangtoeslag verhoogd wordt. Deze benadering van de budgettaire effecten volgt het 15^{de} rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte uit 2016.¹²

1.4.2 Evidentie van effecten

De evidentie van de verschillende typen effecten is gebaseerd op inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, in combinatie met uitkomsten van eigen analyses.

We gebruiken verschillende modellen voor het berekenen van de effecten van aanpassingen in de fiscaliteit en sociale zekerheid. Het microsimulatiemodel Mimosi wordt onder andere gebruikt voor de berekening van (mutaties in) het reëel beschikbaar inkomen van huishoudens, de gemiddelde arbeidskosten en de belastingdruk (zie Koot et al. 2016). Het geeft bij ramingen en beleidsanalyses een beeld van de koopkrachtontwikkeling voor circa 85.000 personen plus hun huishoudensleden (een steekproef met in totaal ongeveer 240.000 personen, representatief voor de Nederlandse bevolking). Het is een simulatiemodel waarmee de koopkracht- en inkomenseffecten van beleid doorgerekend kunnen worden. Daarnaast wordt Mimosi ingezet voor de berekening van beleidseffecten op de Gini-coëfficiënt (Koot 2019), een maat voor de inkomensongelijkheid, en in dit specifieke Kansrijk-onderdeel voor het ramen van de effecten van beleid op armoede. De microdata zijn afkomstig uit het InkomensPanelOnderzoek uit 2016. Mimosi is eerder ook ingezet voor de budgettaire raming van maatregelen in de inkomstenbelasting en toeslagen, en

11 Op de korte termijn kunnen de uitkomsten afwijken, omdat mensen tijd nodig hebben om hun gedrag aan te passen. Ook de stand van de conjunctuur kan invloed hebben op de uitkomsten. De werkloosheid kan op de korte termijn oplopen, maar op de lange termijn wordt het nieuwe arbeidsaanbod geabsorbeerd. Als vuistregel geldt dat de effecten binnen een periode van tien jaar zijn gerealiseerd.

12 <https://rijksbegroting.nl/system/files/9/15e-rapport-studiegroep-begrotingsruimte-van-saldosturing-naar-stabilisatie.pdf>

bijvoorbeeld voor het ramen van het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens van het CBS.¹³

Micsim is het CPB-microsimulatiemodel voor de analyse van wijzigingen in het belastingstelsel en een deel van de sociale zekerheid (bijstand). Met Micsim kunnen de effecten van beleidswijzigingen op het overheidsbudget, de inkomensongelijkheid en de structurele werkgelegenheid integraal worden bepaald. De kracht van het model is de actuele empirische basis, het onderscheid tussen verschillende groepen met uiteenlopend arbeidsmarktgedrag en een gedetailleerde en actuele modellering van het belastingstelsel. Zie De Boer et al. (2020b) voor een uitgebreide beschrijving van het model en de onderliggende empirische analyses.

Deze studie presenteert bij de fiscale en socialezekerheidsmaatregelen veelal modeluitkomsten over de omvang van een effect. Bijvoorbeeld dat de armoede op lange termijn waarschijnlijk zal dalen met een bepaald percentage als gevolg van een maatregel. Er zijn echter ook niet-doorrekenbare maatregelen waarvoor alleen de richting van het effect wordt besproken. Voor de keuze, invulling en uitwerking van de besproken niet-doorrekenbare maatregelen is een studie van de wetenschappelijke literatuur gedaan. Hierbij is uitgegaan van gezaghebbende bronnen, zoals de overzichten van de Europese Commissie, de *National Academy of Sciences*, wetenschappelijke tijdschriften als *The American- en European Sociological Reviews*, en publicaties van gezaghebbende wetenschappers, zoals Banerjee en Duflo (2019) en Atkinson (2015). Daarnaast is de recente wetenschappelijke literatuur doorzocht door in *Google Scholar* combinaties van relevante trefwoorden in te voeren, gekoppeld aan de relevante levensfase, zoals *children & health & poverty*, of aan relevante beleidsmaatregelen, zoals *'active labour market policy' & effectiveness*.

We hebben ons gericht op empirische literatuur en daarbinnen op studies met designs die vertrouwen scheppen in de validiteit van de gevonden effecten: het gaat om *Randomized Controlled Trials (RCT's)*, quasi-experimentele designs, studies waarvoor door middel van het design en de analyse (*difference-in-difference*, *fixed effects*, et cetera) het overgrote deel van de mogelijke endogeniteit gecontroleerd is en/of studies die door middel van een kwalitatieve component een goed inzicht in de micromechanismen geven. In eerste instantie hebben we de zoektocht beperkt tot literatuur uit de 21^e eeuw, maar door het volgen van verwijzingen hebben we ons in enkele gevallen terug laten leiden naar ouder onderzoek. Verder hebben we ons beperkt tot empirie uit ontwikkelde landen, bij voorkeur in (West-) Europa. Deze literatuurstudie geeft de evidentie van effecten van niet door te rekenen maatregelen; het gaat hierbij om theoretische argumenten met een empirische toetsing. De heterogeniteit van contexten waarin deze empirie is verzameld, maakt helaas kwantificering van effecten niet mogelijk. We spreken hier dus in alle gevallen enkel over de richting van het effect.

13 Zie voor de meest recente raming: <https://www.cpb.nl/raming-aantal-personen-huishoudens-onder-de-lage-inkomensgrens-2019-en-2020>.

Maatregelen hebben veelal een symmetrisch effect wanneer het gaat om budgettaire, herverdelings- en arbeidsaanbodeffecten: het effect van een verhoging heeft precies of bij benadering het tegenovergestelde effect van een verlaging van dezelfde grootte. Voor de effecten van maatregelen op armoede gaat dit echter niet op.¹⁴ De focus in deze publicatie ligt primair op maatregelen die de armoede reduceren.

1.4.3 Juridische en uitvoeringstechnische haalbaarheid

Deze studie brengt voor veel verschillende beleidsopties de genoemde gevolgen in beeld. Daarbij beperken we ons zo veel mogelijk tot maatregelen die juridisch haalbaar zijn voor de Nederlandse overheid en waarover de Nederlandse (rijks)overheid zelfstandig kan beslissen. Dat betekent onder andere dat er geen maatregelen worden meegenomen die volgens Europese regelgeving niet mogelijk zijn.

Bij veel maatregelen is ook de uitvoerbaarheid van belang. Op het gebied van de fiscaliteit en de sociale zekerheid hebben de Belastingdienst,¹⁵ gemeenten en uitvoeringsinstanties (UWV, SVB et cetera) een belangrijke rol als uitvoerder van het beleid. Ook op het gebied van de arbeidsmarkt, het onderwijs en de zorg spelen het Rijk en gemeenten een belangrijke rol, maar ook andere (publieke en private) instellingen. Dat betekent dat bepaalde maatregelen niet op korte termijn kunnen worden ingevoerd, omdat er een zekere voorbereidingstijd noodzakelijk is op het gebied van capaciteit, deskundigheid en/of IT-systemen. Mits die capaciteit en tijd beschikbaar worden gesteld, zijn de maatregelen op langere termijn wel uitvoerbaar.

14 Dit komt omdat het inkomen van personen wordt vergeleken met een absolute armoedegrens. Personen hebben in de basissituatie een inkomen onder of boven deze grens. Stel dat het inkomen van personen onder de armoedegrens gericht verhoogd wordt. De armoede neemt dan waarschijnlijk af. Als het inkomen van personen onder de armoedegrens verlaagd wordt, neemt de armoede echter niet toe, aangezien deze personen reeds onder de armoedegrens leefden. Wel neemt in dit geval de armoede-intensiteit toe.

15 Voor een marginale toets op de uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid van maatregelen op Rijksniveau is er contact geweest met het ministerie van Financiën. Het ging hierbij om een eerste indruk. Voor de stelselwijzigingen en maatregelen waarin kortingen verzilverbaar worden gemaakt, geldt dat het kabinet in het kader van de uitwerking van alternatieven voor het toeslagenstelsel (wenkend perspectief) uitgebreider aan het kijken is naar de voor- en nadelen van een dergelijke fundamentele ingreep inclusief de gevolgen voor de uitvoering.

1.5 Leeswijzer

Vaak wordt bij het evalueren van een maatregel ter bestrijding van armoede primair gekeken naar de armoedereductie ten gevolge van die maatregel, per euro die de maatregel kost. Omdat de dominantie van dit criterium automatisch in de richting van een specifiek type armoedebeleid stuurt, bespreken we in **hoofdstuk 2** een aantal fundamentele overwegingen bij het ontwerp van socialezekerheidsregelingen. De uiteindelijke afweging is een politieke, maar helderheid over de af te wegen zaken is daarbij belangrijk. We bespreken de voor- en nadelen van gerichte (in tegenstelling tot universele) regelingen, het vragen van een tegenprestatie, en de keuze om *cash* overdrachten te doen in plaats van voedselbonnen of overdrachten in natura.

Hoofdstuk 3 gaat in op de gehanteerde armoedemethode en de indicatoren aan de hand waarvan de effectiviteit van de maatregelen gemeten wordt. Verder analyseren we hoe de armoede er in het basispad uitziet en zich naar verwachting zal ontwikkelen tot en met 2021 en structureel. Ten slotte verkennen we de mogelijke gevolgen van de coronacrisis voor de resultaten in dit rapport.

In **hoofdstuk 4** volgt de bespreking van aanpassingen binnen het huidige beleidsinstrumentarium, die ingezet zouden kunnen worden voor de bestrijding van armoede. Het betreft hier overdrachten in de sociale zekerheid en de fiscaliteit, en maatregelen binnen het onderwijs, de zorg, en binnen het actief arbeidsmarktbeleid.

In **hoofdstuk 5** bespreken we een aantal stelselwijzigingen die een effect op de armoede of schuldenproblematiek hebben. In **hoofdstuk 6** verkennen we twee onderwerpen die belangrijk zijn voor keuzes met betrekking tot landelijk armoedebeleid, maar waarover de kennis omtrent de effectiviteit nog beperkt is: het gemeentelijk armoedebeleid en problematische schulden.

In de slotbeschouwing, **hoofdstuk 7**, reflecteren we breder op dit onderzoek en wat het ons leert over armoedebeleid in Nederland.

TWEE

Afwegingen in de sociale zekerheid

Een belangrijk criterium voor effectief armoedebeleid is dat het zoveel mogelijk mensen voor zo weinig mogelijk geld uit armoede weet te tillen. Er valt echter wel meer te zeggen over de criteria die armoedebeleid effectief maken. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 kan armoedebeleid bijvoorbeeld werkgelegenheidseffecten hebben, terwijl andere afwegingen betrekking hebben op niet-gebruik, het welzijn van gebruikers, het draagvlak van de regeling en de kosten van de uitvoering. De uiteindelijke weging van deze zaken is een politieke afweging over de fundamenteen en hoofdlijnen van de sociale zekerheid. Dit hoofdstuk dient om die afweging te faciliteren.

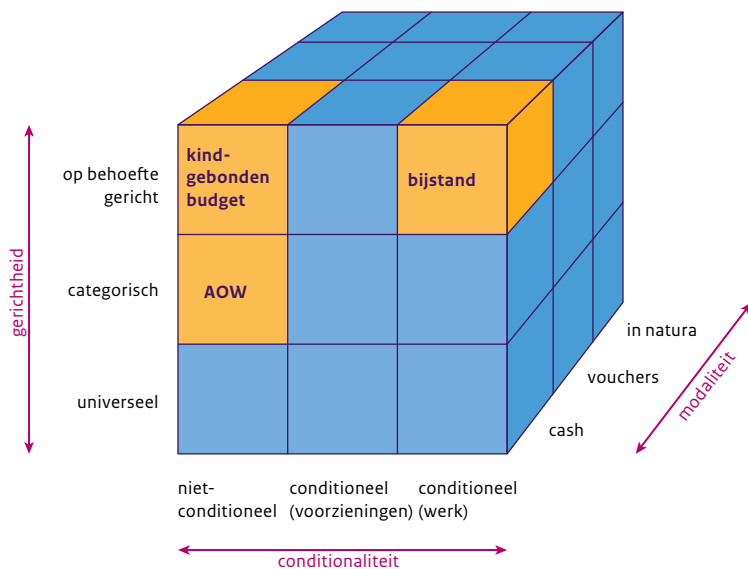
Sociale zekerheidsregelingen kunnen langs drie assen vormgegeven worden (Gentilini et al. 2020).¹ Deze assen zullen in dit hoofdstuk gebruikt worden om nadere duiding te geven aan afwegingen die meespelen bij de keuze in het instrumentarium van de sociale zekerheid, en die verder strekken dan een bepaling van de kostenefficiëntie *ex ante*.

Deze assen beslaan niet het volledige universum van overwegingen dat speelt in de sociale zekerheid. Zo beschrijven deze assen alleen formele regelingen, terwijl sociale zekerheid in de brede zin van het woord ook in informele kringen gestalte kan krijgen (Vrooman 2009). Daarnaast ontbreekt het onderscheid tussen regelingen die geënt zijn op het behoeftebeginsel (sociale voorzieningen, zoals bijstand) en regelingen die geënt zijn op het equivalentiebeginsel (sociale verzekeringen, zoals uitkeringen in het kader van de Werkloosheidswet). Deze inkadering erkennende beslaan de assen wel de dimensies die voor armoedebeleid in het Nederland van nu bij uitstek relevant zijn. Ongeacht dat zaken informeel te regelen zijn, is het *in ultimo* de verantwoordelijkheid van de overheid om bestaanszekerheid te bieden en zal er een toereikend pakket aan formele regelingen moeten bestaan (Staatsblad 2002). En hoewel regelingen op basis van het equivalentiebeginsel hun plaats hebben in de sociale zekerheid, maakt de koppeling van de premiebetalingen aan de arbeidsrelatie dat hun rol beperkt blijft tot de bestrijding van kortdurende armoede. Bij langdurige armoede en uitkeringsafhankelijkheid verliezen zij hun effect.

1 Hoewel het rapport van de Wereldbank onder andere als doel heeft om het conceptuele kader te beschrijven waarbinnen het basisinkomen en verwanten besproken en onderscheiden kunnen worden, kan het neergezette kader ook goed dienen om bestaande sociale zekerheidsregelingen mee te typeren.

Figuur 2.1

Drie assen waarlangs socialezekerheidsregelingen vormgegeven kunnen worden



Bron: Gentilini et al. (2020), SCP en CPB bewerking.

Ten eerste kunnen sociale zekerheidsregelingen universeel zijn, categorisch, of gericht op een behoefte. Een universele regeling dekt iedereen in de bevolking, terwijl een categorische regeling vaak bepaalde demografische groepen dekt, zoals ouderen of kinderen. Een regeling die gericht is op een behoefte dekt alleen de mensen die die behoefte hebben – vaak een inkomenstekort.² Ten tweede kunnen regelingen variëren in de mate van conditionaliteit. Naast niet-conditionele regelingen zijn er regelingen die vragen om een tegenprestatie in termen van gedrag, zoals het zoeken naar werk, en regelingen die niet-gedragscondities hanteren. Bij dit laatste kan het gaan om een kwalificerende gebeurtenis (bijvoorbeeld in het geval van de bijstand: een inkomen onder het sociaal minimum hebben) of een kwalificerend kenmerk (bijvoorbeeld in het geval van huurtoeslag: het huren van een huis). We richten ons in dit hoofdstuk op condities in termen van gedrag. Ten derde kan een regeling ondersteuning bieden door een geldoverdracht, door *vouchers* zoals voedselbonnen, of door het direct verzorgen van goederen of diensten zoals

2 Regelingen gericht op een behoefte kunnen ook een categorisch element hebben; de kinderopvangtoeslag is gericht op een behoefte die volgt uit de ontoereikendheid van het inkomen om de kinderopvang zelf volledig te betalen, maar heeft ook een categorisch element (alleen voor mensen met kinderen). Het categorische element volgt hier overigens logischerwijs uit de conditionaliteit van het gebruik van kinderopvang in ruil voor de toeslag.

schoolmaaltijden. Deze drie assen kunnen weergegeven worden als kubus, waar in beginsel elke sociale zekerheidsregeling in te passen is (zie figuur 2.1).

In de reproductie van deze figuur zijn ter illustratie de bijstand, het kindgebonden budget en de AOW toegevoegd. Dit zijn alle drie geldoverdrachten. De bijstand en het kindgebonden budget zijn daarbij beide gericht op lage inkomens (gericht op een behoefte), terwijl de AOW gericht is op ouderen (categorisch). De AOW en het kindgebonden budget zijn niet-conditioneel, maar de bijstand vraagt om een tegenprestatie in termen van werk.³

2.1 Gerichtheid

Wanneer het gaat om de bestrijding van armoede, is kostenefficiëntie een evident voordeel van een gerichte overdracht: in principe krijgen immers alleen de mensen met een inkomstekort een overdracht. Hier valt wel een en ander op af te dingen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het feit dat al aan het einde van de Tweede Wereldoorlog in het Verenigd Koninkrijk een debat woedde over de vraag of de sociale zekerheid gebaseerd moest zijn op gerichte of universele regelingen (Van Oorschot en Kolkhuis Tanke 1989). De argumenten die in dit debat gehanteerd werden, zoals de kostenefficiëntie van gerichte regelingen en het lage niet-gebruik van universele regelingen, worden later in dit hoofdstuk behandeld.

In de internationale vergelijking valt ook op dat er tussen landen verschillend met de keuze tussen universele en gerichte regelingen is omgegaan. Angelsaksische landen hebben geopteerd voor een kleine sociale zekerheid die sterk gericht is op het bieden van ondersteuning aan mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling, terwijl Noord-Europese landen voor brede universele regelingen gekozen hebben (Esping-Andersen 1990; Korpi en Palme 1998; Marx et al. 2013; Marx et al. 2015). Nederland neemt hier een hybride positie in, met universele en categorische regelingen aan de ene kant – bijvoorbeeld kinderbijslag en de Algemene Ouderdomswet – en gerichte regelingen aan de andere kant – bijvoorbeeld bijstand, kindgebonden budget en toeslagen. Nederland lijkt wel aan te sluiten bij een algemenere trend richting meer gerichte inkomensbescherming en activering (zie hoofdstuk 1 en Cantillon en Buysse 2016).

Er zijn grofweg vijf factoren die als kanttekening dienen bij de ogenschijnlijke logica van gerichte overdrachten: werkgelegenheidseffecten, in- en exclusiefouten, transactiekosten, draagvlak en stigmatiserende effecten (Gentilini et al. 2020).

2.1.1 Werkgelegenheidseffecten

Negatieve werkgelegenheidseffecten zijn wellicht het meest besproken nadeel van gerichte inkomensoverdrachten aan de onderkant van de inkomensverdeling. De

3 Al kan er een uitzondering worden gemaakt voor andere vormen van participatie.

redenering is intuïtief goed te volgen: een uitkering gericht op de onderkant van de inkomensverdeling moet op een gegeven moment afgebouwd worden en vanaf dat moment wordt op elke extra verdiende euro een stukje uitkering in mindering gebracht (zie bijvoorbeeld: SZW 2017; Koot en Gielen 2019). Dit verschijnsel staat bekend als ‘marginale druk’: een euro extra bruto inkomen uit werk levert netto minder dan een euro op, wat werk minder aantrekkelijk maakt. Het gevolg hiervan is dat de private baten van arbeid lager zijn dan de maatschappelijke baten, wat weer leidt tot maatschappelijke kosten (Jacobs 2015). Mensen uit armoede helpen zonder hun arbeidsaanbod negatief te beïnvloeden, kost (de overheid) geld, omdat het afbouwtraject van gerichte inkomensregelingen uitgesmeerd moet worden om de marginale druk aan de onderkant van de inkomensverdeling te beperken (SZW 2017: 9). Universele regelingen kennen dit negatieve prikkeleffect aan de onderkant van de inkomensverdeling veel minder – zij worden immers niet afgebouwd – (Gentilini et al. 2020), al veroorzaakt een progressieve financiering nog steeds marginale druk elders in de inkomensverdeling.⁴ Voor de discussie over gerichte versus universele regelingen is dus primair van belang wat de vormgeving van het afbouwtraject van gerichte regelingen doet met de marginale druk aan de onderkant van de verdeling, specifiek rond de overstap van geen werk naar wel werk. In beginsel zullen gerichte regelingen met een steil afbouwtraject een hogere marginale druk veroorzaken aan de onderkant van de inkomensverdeling (in ruil voor een efficiënte herverdeling richting mensen in armoede).⁵ Wel hebben universele regelingen, net als gerichte regelingen, het risico van *moral hazard*: wetende dat zij een inkomen ontvangen uit een regeling kunnen mensen besluiten geen, of minder, inkomen uit arbeid te vergaren. Hoe de balans tussen het effect van marginale druk en *moral hazard* uitpakt, is een empirische vraag waarop het antwoord per regeling zal verschillen.

Econometrische inschattingen van de elasticiteit van het arbeidsaanbod laten consistent zien dat hoofdkostwinners vrij ongevoelig zijn voor arbeidsmarktprikkels,⁶ terwijl tweede kostwinners dit veel meer zijn (Robins 1985; Saez et al. 2012; Jongen et al. 2015; Marx et al.

-
- 4 Anders gezegd: een universele regeling die via progressieve heffing gefinancierd wordt, wordt in het besteedbaar inkomen nog steeds afgebouwd wanneer het inkomen stijgt (op enig moment zal men ook van netto ontvanger, netto betaler worden aan die regeling). De marginale druk die dit veroorzaakt zal vaak lager zijn dan die van een gerichte regeling, omdat in het eerste geval de marginale druk gegeven wordt door de progressiviteit van het belastingstelsel, en in het tweede geval door de progressiviteit van het belastingstelsel vermeerderd met het afbouwpercentage van de regeling.
 - 5 Vollediger is om te zeggen dat de marginale druk hoog is rond de uitstroom uit de doelgroep van de regeling, omdat daar de regeling afgebouwd wordt. Dit hoeft in beginsel niet aan de onderkant van de inkomensverdeling te zijn, maar bij regelingen gericht op armoedebestrijding is dat vaak wel het geval.
 - 6 Marx et al. (2018: 54) rapporteren op basis van een studie van de literatuur dat een verhoging van het gezinsinkomen met 10% leidt tot een daling van het arbeidsaanbod van minder dan 0,1%, terwijl een verbetering van het (te verwachten) netto loon met 10% tot een toename van de arbeidsdeelname met circa 1% leidt.

2018; CPB 2020d).⁷ Ook zijn mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling gevoeliger voor financiële prikkels dan mensen in de rest van de inkomensverdeling (Mastrogiacomo et al. 2017; Marx et al. 2018), vooral bij de beslissing om de overstap van werkloos naar werkend te maken (Jongen et al. 2015). Amerikaanse experimenten met een negatieve inkomstenbelasting vonden aan de onderkant van de inkomensverdeling beperkte effecten voor mannelijke hoofdkostwinners in paren, maar de effecten voor vrouwelijke hoofdkostwinners en alleenstaande ouders waren substantieel (Robins 1985; Hum en Simpson 1993; Marx et al. 2018; Banerjee en Duflo 2019). Het verhogen van uitkeringen of toeslagen heeft naar verwachting dus weinig effect op de arbeidsparticipatie van hoofdkostwinners, maar een groter effect op die van tweede kostwinners (Marx et al. 2018).

2.1.2 In- en exclusiefouten

Een tweede nadeel van gerichte regelingen is het risico op in- en exclusiefouten, oftewel het risico op niet-gebruik (*non-take-up*) en oneigenlijk gebruik (*over-take-up*) (Marx et al. 2018; Ravaillon 2018; Gentilini et al. 2020).

Onderzoek naar niet-gebruik kent vooral in Verenigd Koninkrijk een lange geschiedenis, waar het een van de centrale argumenten was in het debat tussen de selectivisten en universalisten (Van Oorschot en Kolkhuis Tanke 1989). Sindsdien is een aantal theorieën over niet-gebruik geformuleerd, met als grote gemene deler dat zij veronderstellen dat niet-gebruik grofweg ontstaat wanneer mensen: 1) geen tekort ervaren, 2) de regeling niet kennen, 3) denken geen recht op of nut van de regeling te hebben, 4) een negatief beeld van de regeling hebben, 5) hun situatie te instabiel vinden om het recht op en behoefte aan de regeling te kunnen inschatten, en 6) de kosten van het aanvragen niet willen maken (Van Oorschot en Kolkhuis Tanke 1989; Wildeboer Schut en Hoff 2007). Hier kunnen we nog aan toevoegen dat niet-gebruik waarschijnlijker wordt wanneer mensen de Nederlandse taal minder vaardig zijn.

Een kanttekening bij deze theorieën is dat zij zich in belangrijke mate op de cliënt richten en niet op de wettelijke vormgeving en praktische uitvoering, die regelingen minder toegankelijk kunnen maken voor rechthebbenden door complexiteit, het stellen van voorwaarden en het hebben van wachttijden (Marx et al. 2018). Relevant hierbij is dat juist de groep die bediend wordt door gerichte regelingen vaak beperkt zelfredzaam is en tot de risicogroepen van niet-gebruik hoort (Tiemeijer 2016). Daarnaast kunnen uitvoerende instanties simpelweg door fouten te maken, rechthebbenden die wel een aanvraag indienen onterecht uitsluiten van regelingen.⁸

7 Dit is in grote lijnen consistent met resultaten uit experimenten met het basisinkomen. Hier komen we in Hoofdstuk 5 op terug.

8 Marx et al. (2018) onderscheiden in dit kader primaire *non-take-up* (NTU) – de uitkering wordt niet aangevraagd –, secundaire NTU – er wordt wel aangevraagd maar er wordt onterecht niet toegekend –, en tertiaire NTU – toekenning zou automatisch moeten gebeuren, maar blijft onterecht uit.

De grootste boosdoener aan beide kanten – van cliënt en instantie – is ‘administratieve rompslomp’ (dixit Marx et al. 2018: 69). Voorbeelden van regelingen met een hoog niet-gebruik in Nederland zijn dan ook niet toevallig regelingen die veel handelingen en kennis van de cliënt vragen, zoals de Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen (AIO) en de verschillende toeslagen (Algemene Rekenkamer 2019a; IBO toeslagen deelonderzoek 1 2019). Dit geldt evengoed aan de uitvoeringskant: de toekenning van het kindgebonden budget is in beginsel geautomatiseerd en behoeft geen handelingen van de rechthebbende, maar een verkeerde interpretatie van de wet heeft recentelijk desalniettemin geleid tot niet-gebruik (TK 2018/2019b; IBO toeslagen deelonderzoek 1 2019). Correcter dan de stelling dat gerichte regelingen tot niet-gebruik leiden, is wellicht de stelling dat het risico op niet-gebruik een functie is van de mate van gerichtheid en daarbinnen de actualiteit van het inkomen, die tezamen leiden tot een complexe administratie (Mechelen en Janssens 2017). De ambitie om toeslagen te richten op een zo actueel mogelijk inkomen maakt bijvoorbeeld dat de uitvoering en aanvraag complex zijn en het niet-gebruik hoog. De Algemene heffingskorting aan de andere kant – ook een gerichte regeling – kent nauwelijks niet-gebruik, omdat de fiscus hem jaarlijks automatisch toekent op basis van definitieve inkomensgegevens van twee jaar terug. Binnen gerichte regelingen bestaat dus nog een uitrust tussen complexiteit en actualiteit. Universele regelingen hoeven in de regel niet aangevraagd te worden en zijn daarmee immuun voor niet-gebruik aan de kant van de aanvrager.⁹ Wel zijn ook universele regelingen vatbaar voor fouten in de uitvoering, maar gegeven een eenvoudiger uitvoering komt dit in de praktijk naar verwachting minder vaak voor (Mechelen en Janssens 2017).¹⁰

De tegenhanger van niet-gebruik is oneigenlijk gebruik. Oneigenlijk gebruik kan vrij breed en subjectief ingevuld worden, maar wordt hier beperkt tot gebruik door mensen die volgens de letter van de wet geen recht op de regeling hebben. Het meest extreme voorbeeld van oneigenlijk gebruik is (grootschalige) fraude, zoals onlangs gebeurde bij de zogeheten ‘Bulgarenfraude’.¹¹ Het is belangrijk te vermelden dat dit type fraude geenszins beperkt hoeft te zijn tot gerichte regelingen: het opvoeren van ‘spookburgers’, zoals bij voornoemde fraude gebeurde, is ook bij een universele regeling in beginsel mogelijk. Dit type fraude ondermijnt het draagvlak voor regelingen met een beperkte controle op oneigenlijk gebruik, en vergroot mogelijk het niet-gebruik doordat toegangseisen aangescherpt worden, er strengere controles plaatsvinden en er hogere boetes en vorderingen

9 Een uitzondering is de situatie waarin het recht gebaseerd is op burgerschap en men nalaat zich aldus te laten registreren.

10 Let wel dat deze constatering berust op een (aannemelijk) theoretische redenering en een empirisch vastgesteld hoog niet-gebruik van gerichte regelingen, en een toename in het niet-gebruik naarmate de groep waarop gericht wordt kleiner wordt. Empirie over het niet-gebruik van universele regelingen is nauwelijks beschikbaar (Marx et al. 2018: 79) en al helemaal niet verbijzonderd naar de onderkant van de inkomensverdeling (Marx et al. 2018: 81)

11 De Bulgarenfraude was de informele term voor de fraude door Bulgaren die zich met een identiteitsbewijs en vals huurcontract meldden bij het loket burgerzaken van de gemeente. Ze schreven zich in als inwoner en kregen daarmee een adres en burgerservicenummer. Op basis van die gegevens werden met terugwerkende kracht toeslagen aangevraagd en geëxporteerd.

worden uitgedeeld (zie bijvoorbeeld: EK 2013/2014). Een ander type oneigenlijk gebruik dat wel specifiek is voor gerichte regelingen, is oneigenlijk gebruik als gevolg van het opzettelijk of onopzettelijk onderschatten van het inkomen (of breder: fouten bij de aanvraag) en de daaropvolgende overschatting van het recht op de regeling. Het meest notoire voorbeeld is wellicht het niet of te laat verhogen van het toetsingsinkomen bij de aanvraag van toeslagen (waarbij ‘oneigenlijk gebruik’ overigens lang niet altijd kwaadwillend is en ook per vergissing kan gebeuren) (IBO toeslagen deelonderzoek 1 2019). Wanneer de oneigenlijk ontvangen uitkering niet meer geïnd kan worden, leidt dit (voor de overheid) tot hogere kosten van de regelingen dan *ex ante* ingeschat.¹² Ook wanneer de onterecht uitgekeerde bedragen wel geïnd kunnen worden, kunnen er maatschappelijke kosten ontstaan, in de vorm van problematische schulden en het resulterende beroep op schuldhulpverlening (Algemene Rekenkamer 2019b).

2.1.3 Transactiekosten

Transactiekosten zijn het economische equivalent van wrijving bij een machinaal proces. Dit betreft de materiële en immateriële kosten van misverstanden, vertragingen en/of calculerend gedrag, of de kosten die gemaakt moeten worden om dit te voorkomen (Jensen en Meckling 1976; Williamson 1981: 552). Gerichte regelingen kennen vrijwel per definitie hogere transactiekosten dan universele regelingen, omdat er op zijn minst een middelencontrole gedaan moet worden, eventueel aangevuld met (steekproefsgewijze) controle, invorderingen, et cetera. Transactiekosten kunnen neerslaan bij de aanvrager¹³ of bij de uitvoerder (uitvoeringskosten). De gevolgen van hoge transactiekosten voor de aanvrager zijn grotendeels behandeld bij de bespreking van niet-gebruik en oneigenlijk gebruik: het moeten verrichten van veel complexe handelingen en het risico op oneigenlijk gebruik kunnen niet-gebruik in de hand werken (Wildeboer Schut en Hoff 2007). Hoge kosten bij de uitvoering zijn direct relevant, omdat hun geldelijke waarde negatief doorwerkt in de kostenefficiëntie van de regeling. Daarnaast hebben zij indirecte relevantie, omdat de kosten van misverstanden en fouten grotendeels neerslaan in de samenleving en het draagvlak voor regelingen kunnen aantasten (zoals recent bij de ‘toeslagenaffaire’ (IBO toeslagen deelonderzoek 1 2019)).

2.1.4 Draagvlak

De veronderstelling dat gerichte regelingen maatschappelijk gezien op minder draagvlak kunnen rekenen dan universele, is een economische: doordat een universele of categorische regeling veel meer mensen bedient dan een gerichte, zou het draagvlak automatisch groter moeten zijn (Korpi en Palme 1998; Gentilini et al. 2020). Om een dergelijke uitspraak te kunnen doen dient men echter de financiering van de maatregel in ogenschouw

12 Merk op dat het omgekeerde geldt voor niet-gebruik, maar in dat geval moet de ‘kostenbesparing’ afgezet worden tegen de verminderde effectiviteit van de regeling m.b.t. de bestrijding van de behoefte (Buyse et al. 2017).

13 Bijvoorbeeld wanneer men veel handelingen moet verrichten bij de aanvraag van een voorziening (zie: Gentilini et al. 2020: 26).

te nemen. Zo laten Marx et al. (2018) zien dat in de door hen doorgerekende variant op het basisinkomen – sterk universeel, waar naïef gezien dus veel draagvlak voor kan bestaan – 40% van de potentiële beroepsbevolking door de financiering op een lager netto inkomen uitkomt. Hun steun voor zo'n maatregel is dus, puur economisch gezien, allerminst gegarandeerd.

Bovendien spelen in het draagvlak voor maatregelen veel meer overwegingen mee dan alleen economische. Zo hangt draagvlak nauw samen met de mate waarin instituties – zoals regelingen in de sociale zekerheid – volgens gangbare normen en waarden zijn vormgegeven en met de mate waarin de uitkomsten van de institutie als eerlijk en rechtvaardig worden ervaren (Lind en Tyler 1988; Scharpf 1997; Olsthoorn 2019). Hier komen we op terug bij de bespreking van conditionaliteit (paragraaf 2.2). Daarnaast is de neiging om de armoede binnen groepen te willen compenseren afhankelijk van de groep waar het over gaat en de ideeën die er over de situatie van die groep bestaan. De *deservingness* theorie stelt dat mensen meer solidair zijn met groepen die buiten hun schuld in een (armoede)situatie verkeren, die dankbaar zijn, die al hard gewerkt hebben, die op onszelf lijken, en die écht hulp nodig hebben (Van Oorschot et al. 2017). Extreem gesteld kan van arme ouderen het idee bestaan dat zij aan al deze criteria voldoen,¹⁴ terwijl van mensen in de bijstand het beeld kan bestaan dat hun situatie hun eigen schuld is, dat ze geen moeite doen om er iets aan te veranderen en dat het 'ons' nooit zou kunnen gebeuren. Het gevolg hiervan is dat men geneigd is vrij solidair te zijn met ouderen, maar minder met mensen in de bijstand (Roosma 2019). Dat het publiek deze beelden kan hebben is empirisch inderdaad ook vaak gevonden, maar de beelden verschillen van groep tot groep (bijvoorbeeld werklozen en werkenden denken verschillend over werklozen) en veranderen met de tijd.

Empirie die de veronderstelling steunt dat universele regelingen op meer draagvlak kunnen rekenen, is al met al dan ook schaars (Gentilini et al. 2020). Korpi en Palme (1998) hanteerden deze veronderstelling om de ogenschijnlijke paradox te verklaren dat landen met een universelere verzorgingsstaat (bijvoorbeeld Scandinavische landen) een lager armoedepercentage kennen dan Angelsaksische landen. Zij stelden dat er meer steun is voor meer herverdeling, omdat velen daar baat bij hebben (*The paradox of redistribution*). Daaropvolgende studies konden dit resultaat echter moeilijk reproduceren met recentere data, waardoor ook het veronderstelde mechanisme te betwijfelen valt (Marx et al. 2013). Ook in Nederland wijst onderzoek erop dat mensen vaak regelingen steunen waar zij netto betaler aan zijn, maar ook regelingen *niet* steunen die hen netto profijt zouden opleveren (Olsthoorn en Van der Torre 2018).

14 Anders gezegd: ze scoren hoog op de CARIN-criteria van Van Oorschot et al. (2017). De C staat voor *control* – ligt jouw situatie buiten jouw eigen invloed –, *attitude* – ben je coöperatief en dankbaar –, *reciprocity* – doe je wat terug, of heb je dat gedaan –, *identity* – lijk je op de groep die jou gaat ondersteunen –, en *need* – ben je erg behoeftig.

2.1.5 Stigma's

De observatie dat netto ontvangers van een regeling deze niet per definitie gunstig bezien, brengt ons bij het laatste potentiële nadeel van gerichte regelingen: stigma's.¹⁵ De term 'stigma(-tisering)' heeft de neiging een containerbegrip te zijn in de sociologie, maar voor de bespreking hier is relevant dat een negatief beeld van een regeling en haar ontvangers ertoe kan leiden dat mensen terughoudend zijn bij het gebruik ervan (Van Oorschot en Kolkhuis Tanke 1989; Wildeboer Schut en Hoff 2007; Atkinson 2015; Marx et al. 2018). Dit motief voor niet-gebruik noemden we al kort in paragraaf 2.1.2. Een tweede gevolg van het mogelijk stigmatiserende effect van gerichte regelingen is een verminderd welzijn van mensen die er wel gebruik van maken. Overigens is een kwalificatie op zijn plaats ten aanzien van de veronderstelling dat een universele regeling geen (aldus: Gentilini et al. 2020: 24) stigmatiserende effecten zou hebben omdat *in extremis* iedereen de regeling gebruikt. Die veronderstelling berust op de aanname dat het gebruik van de regeling bepalend is voor het stigma en niet een achterliggend verschijnsel, zoals werkloosheid. Daarnaast is denkbaar dat mensen ook bij universele regelingen (denken te) weten wie betalende en ontvangers zijn, wat tot eenzelfde stigmatiserend effect kan leiden als bij gerichte regelingen. Weliswaar zou dit niet tot niet-gebruik door het nalaten van aanvraag leiden – dat is immers niet mogelijk bij een universele regeling – , maar nog steeds tot een verminderd welzijn.

2.2 Conditionaliteit

Conditionaliteit gaat over de vraag of gebruikers wel of geen tegenprestatie moeten leveren om gebruik te maken van een regeling. Hoe deze eisen of tegenprestaties eruit zien verschilt. In bepaalde gevallen is het noodzakelijk om gebruik te maken van andere voorzieningen, zoals bij huursubsidie. In andere gevallen dient men actief bepaalde activiteiten te ondernemen, zoals sollicitatieactiviteiten voor de WW (Gentilini et al. 2020).

Er zijn verschillende manieren waarop conditioneel activeringsbeleid vormgegeven kan worden. In de wetenschappelijke literatuur worden twee ideaaltypen onderscheiden (Nicaise 2001; Kampen 2014): de integratiebenadering en de *workfare*-benadering. Het uitgangspunt van de integratiebenadering is dat uitkeringsontvangers het recht hebben om te re-integreren in de samenleving. Prikkels dienen uiteindelijk zelfbeschikking en de autonomie van uitkeringsgerechtigden te bevorderen. Conditionaliteit wordt in dit geval bijvoorbeeld ingezet om uitkeringsgerechtigden, weliswaar via verplichtstelling, te helpen met bij- of omscholing, het zoekproces naar een baan te bespoedigen of sociaal isolement te voorkomen. De *workfare*-benadering veronderstelt dat armoederegelingen bijdragen aan een 'afhankelijkheidscultuur' (zie ook Mead 1986). Prikkels en sancties hebben een repressief karakter met als voornaamste doel de uitstroom te bevorderen,

¹⁵ Waarbij we niet willen suggereren dat het al dan niet stigmatiserende effect van een regeling de enige relevante factor is bij de totstandkoming van draagvlak.

afhankelijkheid tegen te gaan en financiële zelfredzaamheid te stimuleren. Ook zijn tegenprestaties sterk gericht op het tegengaan van uitkeringsmisbruik (bijvoorbeeld *free rider*-gedrag of zwartwerken) en het afschrikken van oneigenlijk gebruik.

2.2.1 Wederkerigheid

Een motivatie voor conditionele regelingen is de angst voor oneigenlijk gebruik. Zo zouden ontvangers van een uitkering gebruikmaken van de regeling terwijl zij daar geen recht op hebben, naast hun uitkering zwartwerken en/of te weinig moeite doen om weer deel te nemen aan het reguliere arbeidsproces (Mead 1986). Onderzoek laat echter zien dat gebruikers zich in de regel bewust zijn van het feit dat hun uitkering betaald wordt uit collectieve middelen. Gebruikers voelen vaak sociale druk om, enerzijds, snel uit te stromen of, anderzijds, wat terug te doen voor de samenleving (Sherman 2013; Kampen 2014; Desmond en Western 2018; Banerjee en Duflo 2019). Ook blijkt uit studies dat het grootste deel van WW-ontvangers georiënteerd is op arbeidsdeelname (Vrooman et al. 2016), al ligt dit percentage om verschillende redenen – waaronder gezondheidsproblemen en de vaak minder recente arbeidservaringen – lager onder bijstandsgerechtigden (Van Echtelt et al. 2019). Dergelijke bevindingen sluiten grotendeels aan bij karakterisering van mensen als ‘*Homo reciprocans*’ (White 2000; Bowles en Gintis 2002). Dat mensen een ‘wederkerige’ instelling hebben neemt overigens niet weg dat conditionaliteit de uitstroom uit een regeling kan bevorderen, bijvoorbeeld wanneer mensen over een beperkt ‘doenvermogen’ beschikken (WRR 2017).

Om dezelfde reden dat conditionaliteit wellicht minder nodig zou zijn, omdat wederkerigheid door veel ontvangers als logisch uitgangspunt wordt gezien, is het voor het draagvlak relevant om gevoelig te zijn voor de mate waarin men anderen een ‘vrijblijvende’ regeling gunt en voor het (toenemende) belang dat men in dat verband hecht aan wederkerigheid (Van Oorschot 2002; Marx et al. 2018). Wederkerigheid betekent hier niet dat mensen exact terug willen wat ze zelf hebben bijgedragen, maar wel dat iedereen naar eigen vermogen bijdraagt: de ‘voor wat hoort wat gedachte’. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is het niveau van sociale bescherming gedaald en wordt in beleid meer en meer ingezet op activering en het terugdringen van overheidssteun (Cantillon en Van Lancker 2012). Deze trend gaf daarmee gehoor aan de groeiende roep van de bevolking voor meer wederkerigheid in sociale voorzieningen (Kootstra en Roosma 2018). In die context kan het moeten leveren van een tegenprestatie dus bijdragen aan het draagvlak voor een regeling.

2.2.2 Gedrag

Een ander belangrijk argument, vanuit de maatschappij, om regelingen meer conditioneel te maken is om een positieve gedragsverandering teweeg te brengen en te zorgen dat mensen niet te lang gebruikmaken van een regeling. De gedachte hierachter is dat mensen niet altijd optimale gedragskeuzes maken, bijvoorbeeld door informatiegebrek of omdat mensen in armoede het lastig vinden om korte- en langetermijngedragsopbrengsten goed tegen elkaar af te wegen (Medgyesi en Temesváry 2013; Shafir 2017; Gentilini et al. 2020). Door voorwaarden te stellen aan gebruik van de regelingen kan de overheid voor prikkels zorgen die mensen aansporen om betere gedragskeuzes te maken.

Paternalistische motieven liggen daarmee aan de basis van conditionele regelingen (White 2000; Dwyer 2004): de overheid beperkt de autonomie van uitkeringsontvangers voor hun eigen bestwil.

Hierbij moet in ogenschouw genomen worden dat niet iedereen in staat is om reguliere arbeid te verrichten, of een tegenprestatie te leveren. Veel bijstandsonvangers kennen een grote afstand tot de arbeidsmarkt en zijn lang niet altijd in staat zijn om een adequate tegenprestatie te leveren (Van Echtelt et al. 2019). Verschillende factoren liggen daaraan ten grondslag, zoals fysieke belemmeringen, psychologische problemen, verslavingsproblematiek, schuldenproblematiek, et cetera. Vaak is ook sprake van multiproblematiek, waarbij verschillende problemen zich hebben opgestapeld. Dergelijke beperkingen limiteren mensen om te voldoen aan de eisen van de conditionele regelingen en beperken de effectiviteit ervan.

2.2.3 Schuldigheid

Een opkomende onderzoekslijn binnen de gedragseconomie waarschuwt dat het implementeren van beleid gericht op het tegengaan van oneigenlijk gebruik, een averechts effect kan hebben (Bowles 2008; Bowles en Polanía-Reyes 2012). Verregaande maatregelen om oneigenlijk gebruik van de bijstand tegen te gaan zouden ontvangers het signaal kunnen geven dat egoïsme de gangbare norm is onder bijstandsonvangers, met mogelijk averechtse gevolgen voor de in- en uitstroom. In de armoedeliteratuur wordt verder vaak gewezen op het feit dat het moeten leven in armoede sterk samenhangt met een verminderd zelfvertrouwen en schaamte (Newman en Massengill 2006; Walker et al. 2013; Desmond en Western 2018). Strikte eisen en sancties zouden mensen extra bewust maken van deze nijpende situatie en daarmee gepaard gaande gevoelens van schaamte en onvermogen (Watts et al. 2014; Molander en Torsvik 2015; Wright et al. 2018; Banerjee en Duflo 2019). Critici merken tevens op dat het stellen van extra voorwaarden aan regelingen het armoedeprobleem met name neerzet als een individueel probleem (Dwyer 2004; Wright et al. 2018); de structurele oorzaken van armoede zouden daardoor te veel buiten beschouwing worden gelaten.

Ondanks dat empirisch onderzoek uitwijst dat sociale herkomst nog steeds een belangrijke invloed heeft op iemands levensuitkomsten (Vrooman et al. 2014), bestaat er onder de Nederlandse bevolking een groeiend geloof in het bestaan van de meritocratische samenleving.¹⁶ De keerzijde hiervan is dat niet alleen maatschappelijk 'succes', maar ook 'falen' in toenemende mate wordt toegeschreven aan individueel handelen (van Oorschot 2006; Kampen 2014). Doordat uitkeringsgerechtigden zelf verantwoordelijk worden gehouden voor armoede neemt het draagvlak voor herverdeling en onvoorwaardelijke financiële ondersteuning af (Van Oorschot 2000, 2006; Meuleman et al. 2020).

16 Het meritocratische ideaal houdt in dat de plek van een individu op de maatschappelijke ladder het gevolg is van eigen verdiensten en inspanningen in plaats van het sociale milieu waarin een individu opgegroeid is (zie ook Vrooman et al. 2014).

2.2.4 Complexiteit en kosten

De overwegingen op het gebied van de complexiteit en de kosten van conditionele regelingen overlappen sterk met die ten aanzien van de transactiekosten bij gerichte regelingen (zoals besproken in paragraaf 2.1.3). Echter, de kosten die gepaard gaan met conditionaliteit zijn cumulatief met die van het richten van regelingen, dus zij verdienen eigenstandig aandacht. Complexe en moeilijk geformuleerde uitkeringsvoorwaarden of tegenprestaties, administratieve rompslomp, sancties en de aanwezigheid van meerdere aanspreekpunten kunnen resulteren in niet-gebruik, zoals we dat ook aangaven bij de bespreking van universele en gerichte regelingen (Vrooman 2009; Banerjee en Duflo 2019). Niet-gebruik zou voortkomen uit de angst onder (potentiële) gebruikers om niet (langer) te kunnen voldoen aan de gestelde eisen. Onderzoek wijst uit dat niet-gebruik van armoederegelingen een belangrijk probleem is een veel westerse landen (Marx et al. 2018). Het ondermijnt daarmee de belangrijkste functie van armoederegelingen: het verminderen van plotselinge financiële tegenspoed en het voorzien van een bestaansminimum. Ook is het goed stil te staan bij de kosten voor het ontwikkelen van conditionele regelingen (Gentilini et al. 2020). Activeringsbeleid dat uitgaat van de integratiebenadering dient activiteiten te ontwikkelen die gebruikers, vaak mensen met complexe sociale en gezondheidsproblemen, helpen bij het vinden van (beschut) werk (re-integratie) of geschikte vrijwilligersactiviteiten (tegenprestatie). Dit gaat gepaard met ontwikkelings- en uitvoeringskosten (bijvoorbeeld in de vorm van begeleiding). Maar ook als activeringsbeleid meer uitgaat van een *workfare*-benadering geldt dat er kosten gemaakt dienen te worden om een controleapparaat op te zetten dat erop toeziet dat gebruikers zich houden aan de gestelde voorwaarden. Dit houdt onder meer in het opzetten van een uitgebreide administratie en – bij normovertreding – het opleggen van sancties. In het algemeen geldt dat naarmate overheden inzetten op striktere monitoring het waarschijnlijker is dat gebruikers zullen voldoen aan de gestelde eisen, al staan daar natuurlijk ook hogere kosten tegenover (Medgyesi en Temesváry 2013).

2.3 Modaliteit

Overheden kunnen mensen in armoede met verschillende vormen van directe overdrachten helpen (Grosch et al. 2008; Gentilini et al. 2020). Drie vormen zijn te onderscheiden: geldoverdrachten, overdrachten via bonnen of vouchers, of overdrachten in natura. Het meest gangbaar zijn geldoverdrachten. Veelal wordt direct geld overgemaakt op de rekening van gebruikers. Minder zichtbare vormen van *cash transfers* zijn belastingkortingen of aftrekposten. Door deze regelingen houden gebruikers onder aan de streep (belastingaangifte of loonstreep) meer geld over.

Hoe regelingen getroffen worden is met name een relevante vraag voor landen waar het niveau van de infrastructuur lager ligt. In hoge-inkomenslanden, zoals Nederland, zijn de meeste regelingen geldoverdrachten, omdat vrijwel iedereen vrije toegang heeft tot een bankrekening. Toch is het interessant om enkele voorbeelden van beleid te bespreken

waarbij gebruik wordt gemaakt van vouchers en directe voorzieningenoverdracht. Verder zal kort stilgestaan worden bij de voor- en nadelen die hieraan kleven.

2.3.1 Geldoverdrachten

Onder economen bestaat grote overeenstemming dat geldoverdrachten het meest efficiënt zijn bij het bestrijden van armoede. Hiervoor is een aantal redenen te noemen. Allereerst, onder de voorwaarde dat een gedegen financiële infrastructuur aanwezig is, zijn de distributiekosten voor overheden zeer laag bij geldoverdrachten. Daarnaast bieden zij uitkeringsontvangers veel gebruikersvrijheid, wat tot maximale welvaartswinst leidt, ervan uitgaand dat mensen hun eigen voorkeuren kennen en hier consistent en geïnformeerd naar handelen (Gentilini et al. 2020).

Tegenstanders van *cash transfers* gebruiken vaak het argument dat mensen onverstandig met geld omgaan en geneigd zijn het uit te geven aan luxegoederen, verdoovende middelen, et cetera. Echter, onderzoek laat zien dat misbruik of onverstandig gebruik in de praktijk weinig voorkomt, al is belangrijk te vermelden dat dit onderzoek doorgaans niet in ontwikkelde landen gedaan is (Evans en Popova 2017; Banerjee en Duflo 2019; Gentilini et al. 2020). Bovendien is het maar zeer de vraag of experts altijd voldoende zicht hebben op wat mensen in armoede nu echt nodig hebben (Banerjee en Duflo 2019). Sommige studies vinden daarom dat uitkeringsontvangers zelfs betere producten of voorzieningen inkopen dan beleidsmakers hadden beoogd en daardoor sneller hun financiële positie verbeteren dan uitkeringsontvangers die gebruik konden maken van vouchers of overdrachten in natura (Hidrobo et al. 2014; Banerjee en Duflo 2019). Een ander belangrijk voordeel is dat er een kleiner stigma rust op het ontvangen van geld, met name doordat transacties niet of nauwelijks voor buitenstaanders zichtbaar zijn (Grosh et al. 2008; Banerjee en Duflo 2019). Een mogelijk nadeel van geldoverdrachten is evenwel dat de effectiviteit ervan afhankelijk is van prijschommelingen (Grosh et al. 2008). Zo zou een plotselinge prijsverhoging van voedsel ertoe kunnen leiden dat uitkeringsontvangers meer moeite hebben om voedsel in te kopen. Met name in hoge-inkomenslanden zal dit echter maar zelden een groot probleem vormen.

2.3.2 Vouchers

De overdracht van regelingen in de vorm van vouchers komt relatief weinig voor in hoge-inkomenslanden. In vergelijking met geldoverdrachten hebben gebruikers van vouchers minder vrijheid in het aanschaffen van goederen en diensten. Alhoewel onderzoek aan toont dat mensen over algemeen uitkeringsgeld goed besteden (Evans en Popova 2017; Banerjee en Duflo 2019), is het risico op oneigenlijk gebruik aldus kleiner wanneer mensen gebruikmaken van vouchers (Grosh et al. 2008). Er kleven echter beduidend hogere kosten aan overdrachten met vouchers. Dit heeft te maken met het feit dat de overheid contracten moet afsluiten met winkels waar de vouchers te besteden zijn, in kaart moet brengen aan welke producten of diensten gebruikers de voucher wel (of juist niet) mogen besteden en een systeem moet opzetten om de vouchers te distribueren. Een ander belangrijk nadeel is dat vouchers de armoedeproblematiek van personen of gezinnen kan accentueren (Sherman 2013). Het gebruik van vouchers zal namelijk niet alleen de

gebruikers zelf meer opvallen, maar ook door anderen opgemerkt worden. Dit kan leiden tot heftigere gevoelens van schaamte en onzekerheid en daarmee het effect van armoederegelingen reduceren. Het is echter wel mogelijk dat vouchers – door het stigma dat eraan kleeft – mensen zullen afschrikken om gebruik te maken van een regeling die eigenlijk niet voor hen bestemd is (Grosh et al. 2008).

2.3.3 Natura

Het overdragen van diensten of producten in natura wordt eveneens weinig toegepast in hoge-inkomenslanden. Een uitzondering en een mooi voorbeeld van overdrachten in natura zijn gratis schoolmaaltijden (Weber Cullen en Tzu-An 2016; Bartfeld et al. 2020). Ongeacht de financiële situatie en consumptieve beslissingen van ouders zorgt deze maatregel dat leerlingen een goede maaltijd voorgeschoteld krijgen en gezonde eetgewoonten ontwikkelen. Het aanbieden van een gezonde maaltijd biedt naast positieve effecten op gezondheid een extra stimulans om naar school te gaan (Bartfeld et al. 2020). De regeling kan daardoor op meerdere vlakken positief uitwerken. Het aanbieden van regelingen in natura brengt echter aanzienlijke uitvoeringskosten met zich mee. Er moet een infrastructuur ontwikkeld worden waardoor (in het geval van de gratis schoolmaaltijden) duidelijk is welke maaltijden precies aangeboden worden, hoeveel variatie in het aanbod mogelijk is, wie verantwoordelijk is voor de bereiding en verspreiding ervan en welke instanties toezien op de kosten en de monitoring van de kwaliteit (Gentilini et al. 2020). Ook is altijd maar de vraag of gebruikers een voldoende gevarieerd aanbod geboden kan worden. Afhankelijk van de mate van universaliteit van de regeling, tot slot, zou een nadeel kunnen zijn dat het ontvangst ervan als stigmatiserend kan worden ervaren, met negatieve gevolgen voor gebruikers.

2.4 Conclusie

Hierboven is een aantal belangrijke afwegingen uiteengezet die een rol spelen bij het ontwerp van regelingen in de sociale zekerheid. Het doel van deze uiteenzetting is het faciliteren van de interpretatie van de resultaten in hoofdstuk 4 en 5. Wanneer blijkt dat een regeling met een klein budgettair beslag veel armoedereductie teweegbrengt, is het goed mogelijk dat er op een van de hier besproken dimensies nadelen aan de regeling kleven. Als het gaat om een vrij gerichte regeling zal het negatieve werkgelegenheidseffect zich rond het afbouwtraject manifesteren en, indien dat traject zich aan de onderkant van de inkomensverdeling bevindt, de armoedereductie mogelijk tegenwerken. Daarnaast is enig niet-gebruik te verwachten en zijn er mogelijk niet te verwaarlozen uitvoeringskosten. Wanneer we een regeling bespreken die tegen een hoog budgettair beslag een armoedereductie teweegbrengt, bestaat de kans dat deze op een aantal afwegingen beter scoort dan zijn gerichte en efficiëntere tegenhanger. Als deze regeling universeel of categorisch is, kent hij naar verwachting een lager niet-gebruik en lagere uitvoeringskosten. Daarnaast zal het werkgelegenheidseffect zich over de gehele inkomensverdeling manifesteren en het armoedereducerende effect dus minder tegenwerken, naar verwachting wel ten koste van de arbeidsmarktaandeelname van tweede kostwinners. En beide hypothetische

maatregelen kunnen zowel conditioneel als niet-conditioneel worden vormgegeven en in geld, voucher of natura uitgekeerd worden.

Dat elk voordeel een nadeel lijkt te hebben betekent niet dat alle opties even goed of even slecht zijn. De keuze voor de vormgeving van een regeling is geenszins triviaal en er zijn naar verwachting wel degelijk opties te bedenken die binnen de maatschappelijke voorkeuren in Nederland over de gehele linie beter scoren dan andere. Aan de andere kant is voor de besproken afwegingen ook geen 'beste optie' te geven: deze is volledig afhankelijk van de (politieke) gewichten die gehangen worden aan de verschillende elementen en aan de beoogde uitkomsten.

DRIE

Armoede: methode, indicatoren en ontwikkeling basispad

3.1 Inleiding

In Kansrijk Armoedebeleid bezien we welke concrete aanpassingen er binnen het bestaande Nederlandse stelsel van belastingen, sociale zekerheid, arbeidsmarkt, onderwijs en zorg denkbaar zijn, en wat de effecten van die aanpassingen zouden zijn. Voordat we de concrete beleidsopties bespreken (hoofdstuk 4), bespreken we in dit hoofdstuk de gehanteerde SCP-armoedemethode, de indicatoren die in deze studie centraal staan (beide paragraaf 3.2) en het basispad ten opzichte waarvan we het effect van beleidsopties waar mogelijk zullen kwantificeren (paragraaf 3.3). Verder voeren we een globale verkenning uit naar de gevolgen van de coronacrisis voor de beleidsopties in de latere hoofdstukken (paragraaf 3.4).

3.2 Methode en indicatoren

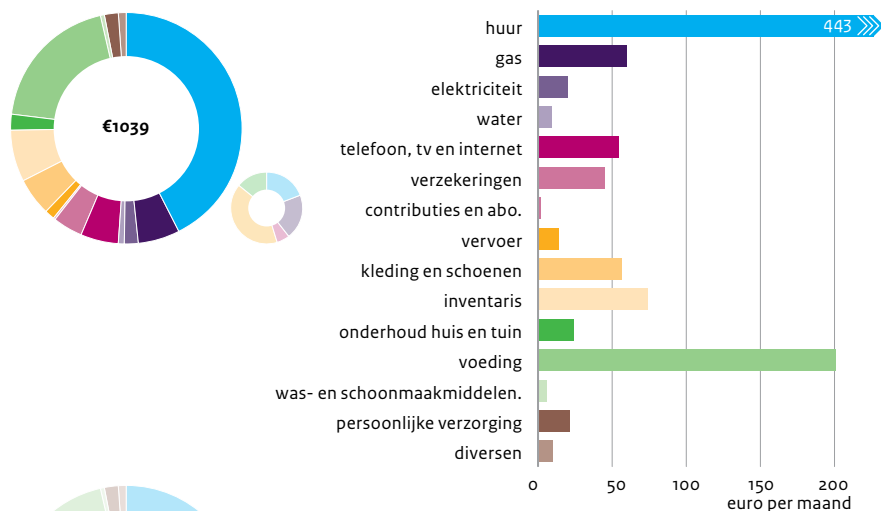
3.2.1 De SCP-armoedemethode

We operationaliseren armoede in deze studie aan de hand van de SCP-armoedemethode. We lichten de methode hier beknopt toe. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen we naar Goderis et al. (2018). De SCP-armoedemethode heeft als uitgangspunt dat armoede een situatie is waarin iemand gedurende langere tijd niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in zijn samenleving als minimaal noodzakelijk gelden (Hoff et al. 2019b). Dit wordt bepaald door het besteedbaar inkomen af te zetten tegen de SCP-armoedegrens. Deze grens is vastgesteld met behulp van de gegeneraliseerde budgetbenadering: aan de hand van de minimumreferentiebudgetten van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) is voor een eenpersoonshuishouden bepaald wat de minimaal noodzakelijke goederen zijn en hoeveel die maandelijks kosten. De grens kent twee niveaus. Het *basisbehoeftebudget* omvat de minimale uitgaven aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen, en enkele andere moeilijk te vermijden uitgaven. Het andere referentiebudget, het *niet-veel-maar-toereikendbudget* (*nvmt*), is iets ruimer en bevat ook de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie. Dit budget ligt boven het sociaal minimum in Nederland. We hanteren in dit

Figuur 3.1

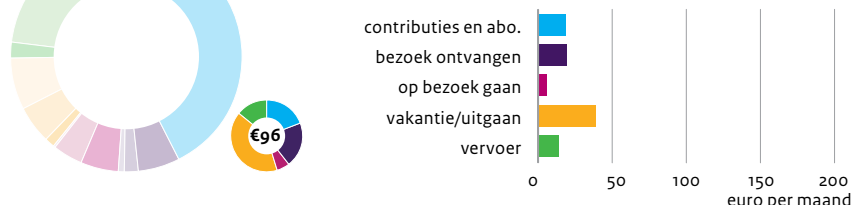
Referentiebudgetten voor een alleenwonende, met basisbehoeften en aanvulling tot nvmt, 2017 (maandbedragen in euro's)

Minimaal noodzakelijke kosten per maand



56

Additioneel pakket sociale participatie en ontspanning per maand



Het huurbedrag is de brutohuur, dus vóór aftrek van eventuele huurtoeslag. We tellen een fictief bedrag aan ontvangen huurtoeslag (passend bij deze brutohuur) bij het inkomen op.

De ziektekostenpremie (basispakket en eventuele aanvullende verzekering) is geen onderdeel van de post 'verzekeringen'. Deze kosten trekken we – net als de overige zorgkosten – van het inkomen af.

Bron: (Nibud 2017: 95-100) en WoON2015, SCP-bewerking (Armoede in kaart 2019).

rapport het nvmt-criterium, omdat daar in het verleden in focusgroepen de meeste geldigheid aan werd toegekend.

De initiële armoedegrens (in 2017, met zijn twee niveaus) heeft betrekking op eenpersoonshuishoudens. Uitbreiding van deze grens naar andere typen huishoudens gebeurt aan de hand van waargenomen uitgavenverschillen tussen typen huishoudens. Die verschillen worden weerspiegeld in equivalentiefactoren die de omvang weergeven van de schaalvoordelen waar meerpersoonshuishoudens van profiteren (CBS 2004). Voor de jaren na het initiële jaar wordt de armoedegrens geïndexeerd op basis van de stijging van de

uitgaven aan voeding, kleding en wonen. Eens in de 5 tot 10 jaar worden de twee niveaus van de grens aan de hand van geactualiseerde Nibud budgetten opnieuw vastgesteld. Het armoedebudget voor een alleenwonende in 2017 is weergegeven in figuur 3.1.

Na de bepaling van de referentiebudgetten moeten we ook vaststellen hoeveel inkomen iemand tot zijn beschikking heeft. Hiervoor gebruiken we het besteedbare inkomen: het primaire inkomen, vermeerderd met de overdrachten in het kader van de sociale zekerheid en verminderd met overdrachten binnen de fiscaliteit. Het primaire inkomen bestaat uit arbeidsloon, maar ook uit ander inkomen dat op de arbeids- of kapitaalmarkt wordt verworven. In zijn volledigheid gaat het om 'de beloning van de productiefactoren arbeid en kapitaal, waaronder winst uit onderneming' (Bruinooog en Van de Donk 1993: 46). Aanvullingen en heffingen vergroten of verkleinen vervolgens dit primaire inkomen. Deze betreffen uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid (vooral in het kader van bijstand, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom), ontvangen toeslagen en afdrachten in het kader van premies sociale zekerheid en inkomstenbelasting.¹ Na verrekening van deze en overige relevante overdrachten resteert het besteedbaar inkomen.

3.2.2 Uitkomstmaten

Dit rapport geeft inzicht in de effecten van beleidsopties op zowel de armoede als de standaardindicatoren in de Kansrijkreeks van de planbureaus (overheidsfinanciën, inkomens(on)gelijkheid en werkgelegenheid).²

- Als indicatoren van het effect op de armoede kijken we naar de mutatie van armoede, zowel in aantal personen (als % van het aantal personen in armoede in het basispad) als in euro's (als % van het tekort aan inkomen afgezet tegen de armoedegrens). Zie ter illustratie figuur 3.2. Voorts maken we onderscheid in de effecten op de totale armoede in Nederland en de effecten binnen de groep waar de beleidsoptie zich op richt (bijvoorbeeld de armoede onder kinderen wanneer we de kinderbijslag verhogen).
- Bij werkgelegenheidseffecten wordt het arbeidsaanbodeffect gepresenteerd als het totale effect in uren. Dit is het gecombineerde effect op het aantal personen en het aantal uren per persoon. Een stijging (daling) van het arbeidsaanbod met 0,1% komt overeen met een toename (afname) met ongeveer 7500 arbeidsjaren.
- Voor het rapporteren van de effecten op inkomensongelijkheid wordt gebruikgemaakt van de Gini-coëfficiënt. Voordeel van de Gini-coëfficiënt is dat de ongelijkheid van de inkomensverdeling van huishoudens samengevat wordt in één getal dat goed te interpreteren is. Effecten van beleid kunnen zo vertaald worden in een mutatie van de inkomensongelijkheid. Het percentage dat getoond wordt is een relatieve mutatie van de Gini-coëfficiënt in de structurele situatie als gevolg van een wijziging in beleid (zie ook Koot 2019). Een toename betekent een grotere inkomensongelijkheid.

1 Ook niet-geheven belasting in verband met aftrekposten valt hieronder (Olsthoorn et al. 2017). Zie CBS 2019a voor een volledig overzicht.

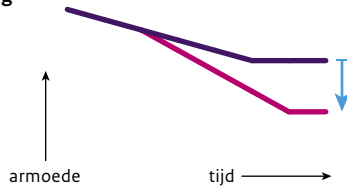
2 Zie ook paragraaf 1.4.

Figuur 3.2

Illustratie indicatoren armoede

1 UITLEG Verandering

Het effect van een maatregel wordt weergegeven in verandering in %, ten opzichte van het zogenoemde basispad



Het **basispad** is de ontwikkeling zoals die zou zijn zonder aanvullende maatregel

Effect van maatregel; negatief getal duidt op afname van armoede, positief getal op toename

Ontwikkeling met aanvullende maatregel

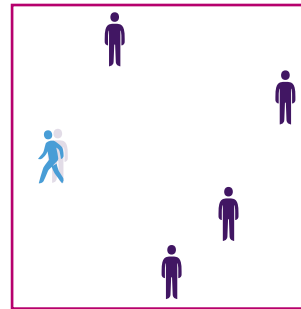
2 VOORBEELD Verandering armoede in personen



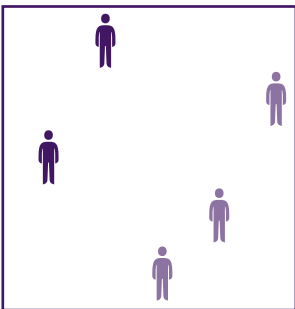
Van een bevolking van 50 mensen leven 5 mensen onder de armoedegrens



Door een maatregel raakt 1 van de 5 uit de armoede. De armoede in personen verandert met -20%



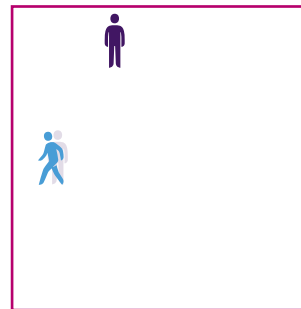
3 VOORBEELD Verandering armoede in personen binnen groep



Van de 5 mensen die onder de armoedegrens leven, zijn er twee kind



Door een maatregel raakt 1 van de 2 kinderen uit de armoede. De armoede in personen binnen de groep verandert met -50%



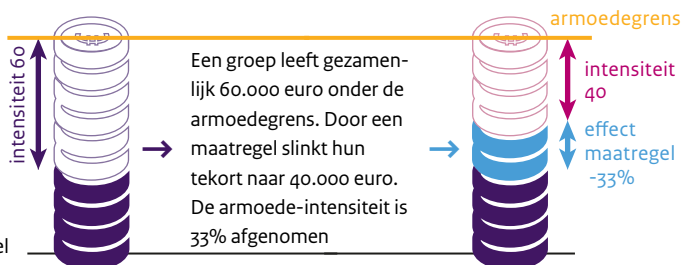
4 VOORBEELD Verandering armoede-intensiteit

Armoede-intensiteit is de hoeveelheid geld die een persoon of groep tekortkomt om de armoedegrens te halen

■ besteedbaar inkomen

□ tekort

■ extra inkomen door maatregel



Een groep leeft gezamenlijk 60.000 euro onder de armoedegrens. Door een maatregel slinkt hun tekort naar 40.000 euro. De armoede-intensiteit is 33% afgenomen

- Beleidsopties die niet direct fiscaal of sociale zekerheidsbeleid betreffen kunnen niet met het Mimosi-model worden doorgerekend. Zij zijn op basis van literatuur opgenomen in dit rapport. In de literatuur is gewoonlijk geen directe relatie gelegd (of te leggen) met armoede. Het feit dat beleidsopties niet kunnen worden doorgerekend met het Mimosi-model, doet in zichzelf niets af aan hun potentiële effectiviteit. Hoe hun effect zich verhoudt tot de wel doorrekenbare beleidsopties is echter minder goed vast te stellen.

3.3 Stand en ontwikkeling van de armoede

3.3.1 Armoede gedurende de levensloop

De beleidsmaatregelen kunnen grofweg ingedeeld worden naar de levensfase waarin ze armoede tegengaan. Er zijn maatregelen ter bestrijding van armoede onder kinderen, maatregelen die armoede in de potentiële beroepsbevolking (18 jaar – pensioengerechtigde leeftijd) tegengaan en maatregelen gericht op armoede onder pensioengerechtigden. Illustratief voor de levensfasebenadering is een analyse van de herverdelingssystematiek in internationaal perspectief (Caminada et al. 2019). Deze studie laat dit bijvoorbeeld zien aan de hand van het aandeel van specifieke groepen (potentiële beroepsbevolking, kinderen en ouderen) dat door de sociale zekerheid uit armoede getild wordt. Ten aanzien van de mensen in de werkzame leeftijd is Nederland een middenmoter in de onderzochte landen, terwijl Nederland wat betreft de kinderen nagenoeg hekkensluis is. Bij ouderen zijn we aan de andere kant lijstaanvoerder, hoofdzakelijk door de AOW (zie figuur 3.3).

Met de keuze voor een indeling op basis van de levensfase volgen we Marx et al. (2015), al kan natuurlijk gedebatteerd worden over de keuze voor het loskoppelen van armoede onder kinderen van de armoede van hun ouders³ (Vrooman 2019). Dat gezegd hebbende kent het risico op armoede (uitgedrukt als het percentage armen in de groep) niet te missen kantelpunten rond de overgangen tussen deze levensfasen (Hoff et al. 2019b). Jonge kinderen zijn relatief vaak arm, rond het 18^e levensjaar ligt dit risico duidelijk lager en rond de pensioengerechtigde leeftijd daalt het risico ineens sterk om rond het 80^e levensjaar weer te gaan stijgen (zie figuur 3.4).

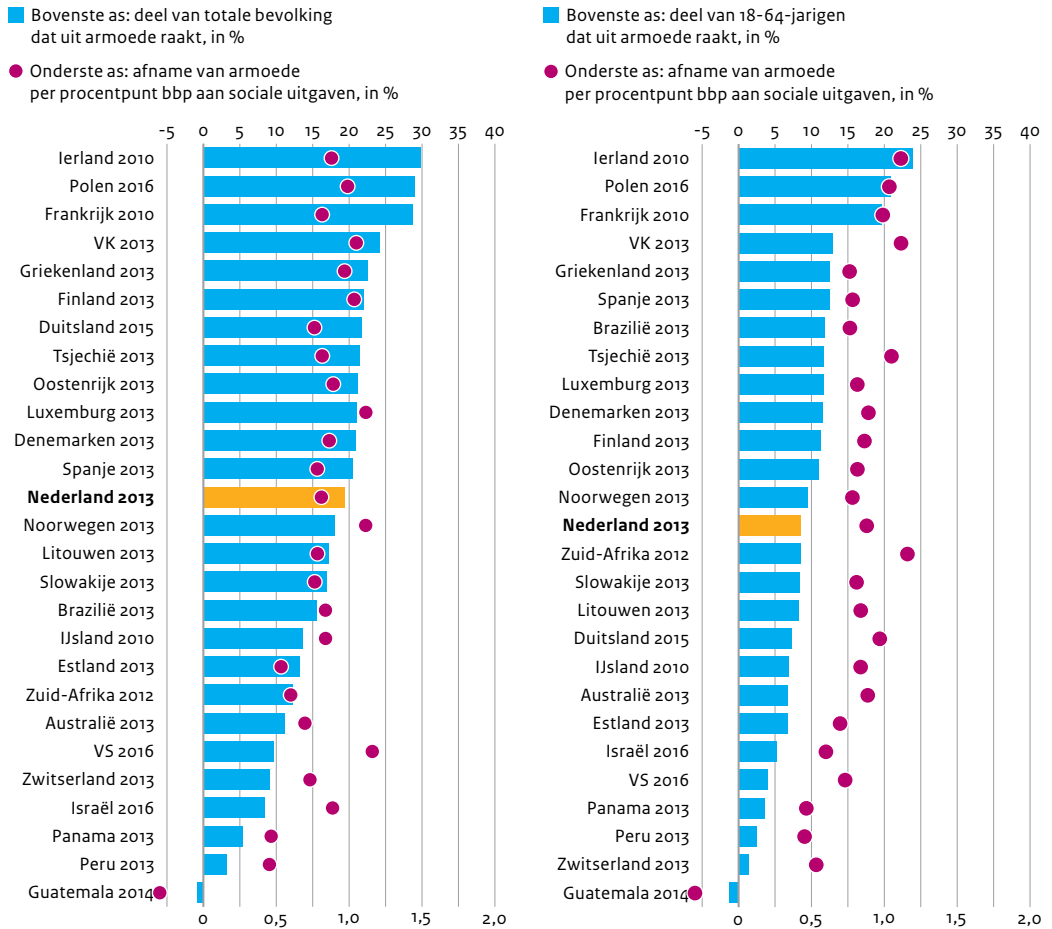
In de figuur is eveneens het armoederisico inzichtelijk gemaakt als rekening wordt gehouden met vermogens en schulden, door deze annuïtair aan te wenden als inkomensbron. Armoede in de gebruikelijke definitie is uitsluitend gebaseerd op het inkomen, waarbij wel rekening wordt gehouden met het rendement uit vermogen,⁴ maar niet met de

3 Alhoewel de kans op armoede onder kinderen apart wordt bekeken, geldt dat het meten van de armoede gebaseerd is op het huishoudinkomen van het gezin waartoe het kind behoort. Leeft een huishouden onder de armoedegrens, dan geldt dit voor alle personen in het gezin.

4 Inclusief fictief vermogen uit de eigen woning.

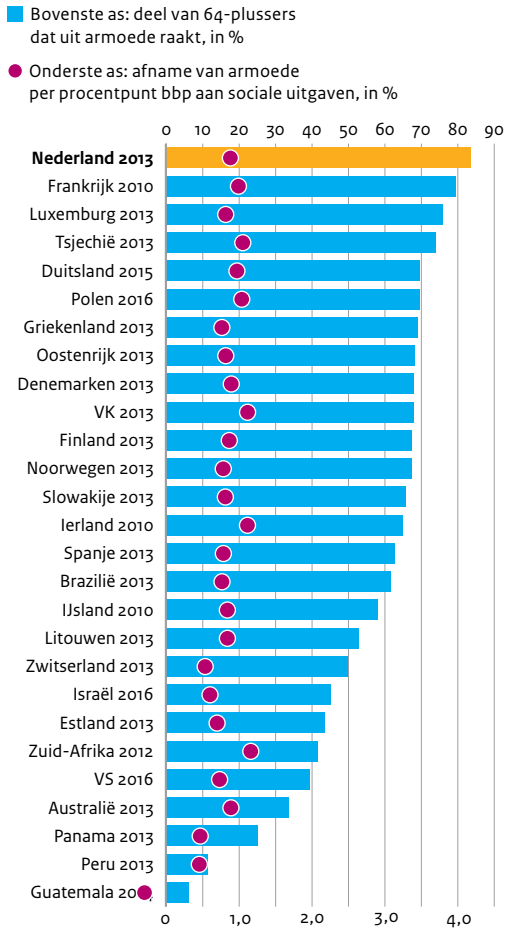
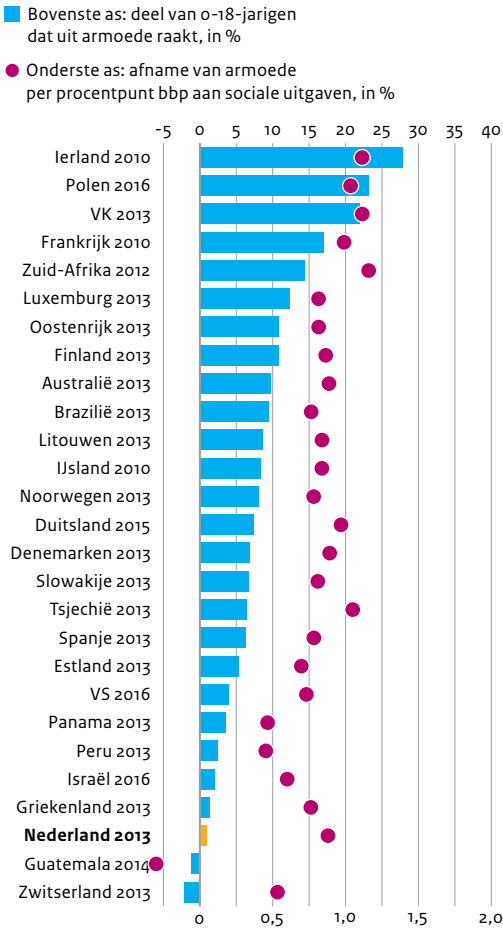
Figuur 3.3

Het aandeel van de bevolking dat via de stelsels van sociale zekerheid en belastingen uit de armoede blijft én mate van de gerichtheid van sociale uitgaven per groep in internationaal perspectief in %.^a



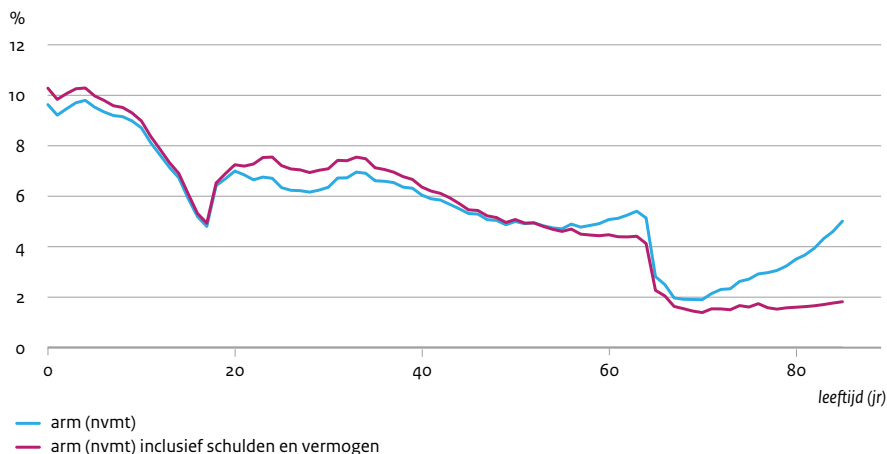
a) Armoede is hier gemeten als hebbende een inkomen van minder dan 60% van de mediaan, zoals gebruikelijk in internationale vergelijkingen.

Bron: Caminada et al. (2019: 40), bewerking SCP en CPB.



Figuur 3.4

Armoede naar leeftijd in 2017, nvmt en nvmt inclusief schulden en vermogen



Bron: CBS (Integrale Inkomens- en Vermogensstatistiek '17), SCP-bewerking (Armoede in kaart 2019).

mogelijkheid om op het vermogen in te teren. Als we dit laatste wel doen, dan ligt in 2017 het armoedepercentage 0,7 procentpunt lager.⁵ Schulden hebben het omgekeerde effect en verhogen het armoedepercentage. De effecten van vermogen en schulden op het armoederisico houden elkaar op macroniveau in evenwicht. De figuur laat zien hoe het evenwicht in elkaar zit. Voor jongeren is er een groter armoederisico, omdat zij per saldo meer schulden hebben en voor ouderen is het armoederisico lager, omdat arme ouderen vaak over een (groot) vrij opneembaar vermogen beschikken (zie ook: Hoff et al. 2019b).⁶

Het instrumentarium voor de bestrijding van, en de problematiek die leidt tot armoede onder kinderen en mensen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd is vrij overzichtelijk, dus deze levensfasen behoeven geen verdere uitsplitsing. Dit komt doordat participatie op de arbeidsmarkt voor deze groepen in het algemeen niet als gewenste oplossing voor armoede wordt gezien. De potentiële beroepsbevolking is in dat opzicht heterogener. Ons baserend op SCP-onderzoek en het al geciteerde werk van Marx et al. (2015) onderscheiden

5 Voor een beschrijving van de methodiek om rekening te houden met vermogen, zie Goderis et al. (2018).

6 Hierin is niet het vermogen in een eventuele eigen woning meegenomen. Het (fictieve) inkomen uit de eigen woning is al in het inkomen verwerkt (zie bespreking armoedemethode in Hoofdstuk 3). Het vermogen van het eigen huis kan overigens ook een risico inhouden, een algehele daling van de huizenprijzen kan betekenen dat het vermogen van het eigen huis negatief wordt (indien de hypotheekschuld groter wordt dan de verkoopwaarde).

we binnen de potentiële beroepsbevolking inactieven zonder arbeidspotentieel, inactieven met arbeidspotentieel en werkenden. Binnen de werkenden maken we, in lijn met Vrooman et al. (2018), onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Het is belangrijk om hierbij te benadrukken dat in de praktijk deze groepen niet zo strak af te bakenen zijn: iemand kan vanuit de bijstand werken, een zzp-schap combineren met een parttimebaan, of werken naast zijn of haar pensioen.

3.3.2 Armoede in 2017

Armoede onder kinderen

In Nederland behoorden in 2017 (het meest recente jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn) ruim 270.000 kinderen tot en met 17 jaar tot een huishouden dat rond moest komen van een inkomen onder de nvmt-armoedegrens. Deze kinderen vormden ruim een kwart van het totaal aantal armen in dat jaar (Hoff en van Hulst 2019). Binnen de totale groep kinderen in Nederland, dat waren er in 2017 bijna 3.600.000, leefde daarmee 8,1% in armoede.

Voor het armoederisico van kinderen zijn de kenmerken van hun ouders, maar ook van het gezin waarin ze opgroeien van belang. Van de ouders is de verdien capaciteit relevant. Ouders met weinig menselijk kapitaal ontvangen in de regel een lager inkomen (zie Becker 1975). Dit is een belangrijke oorzaak van armoede. Van de gezinnen is vooral de omvang van belang: hoe meer kinderen, hoe meer monden er gevoed moeten worden. Een analyse laat zien dat huishoudens met drie of meer kinderen veel vaker in armoede verkeren dan huishoudens met één kind. Het verschil bedraagt 10 procentpunt (bij tweoudergezinnen) tot 30 procentpunt (eenoudergezinnen).

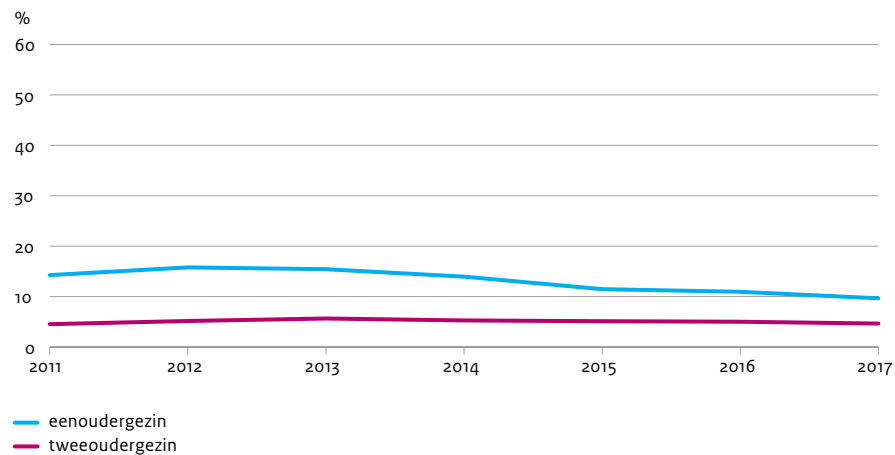
Uit eerder onderzoek van het SCP bleek verder dat kinderen uit eenoudergezinnen, kinderen met een migratieachtergrond, kinderen die opgroeien in een gezin waarvan de belangrijkste inkomensbron een uitkering vormt en jonge kinderen een verhoogd risico op armoede lopen (Hoff et al. 2019b). Dat jonge kinderen een verhoogd armoederisico lopen kent waarschijnlijk meerdere oorzaken. In de eerste plaats zal de leeftijd van de ouders meespelen. Jonge ouders hebben in de regel een lager inkomen dan ouders op latere leeftijd, doordat zij nog aan het begin van hun loopbaan staan en minder goed verdienen. Verder werken ouders – met name moeders – van jonge kinderen vaak minder uren dan de ouders van oudere kinderen (Perez et al. 2018). Maar gezinnen met jongere kinderen hebben doorgaans ook minder oudere kinderen, die door een eigen baantje financieel kunnen bijdragen aan de lasten van het gezin.

Onder kinderen met een migratieachtergrond zijn er flinke verschillen in armoederisico, afhankelijk van het land van herkomst. Kinderen van Surinaamse afkomst zijn daarbij, met een armoederisico van 10%, relatief gunstig af. In andere niet-westerse groepen en onder kinderen uit Midden- en Oost-Europa ligt het aandeel arme kinderen al gauw tweemaal zo hoog. De hoogste armoedepercentages komen echter voor bij kinderen uit recente vluchtelingengroepen. Kinderen met een Syrische of een Eritrese achtergrond spannen daarbij de kroon (respectievelijk 77% en 64% arm) (Hoff et al. 2019b).

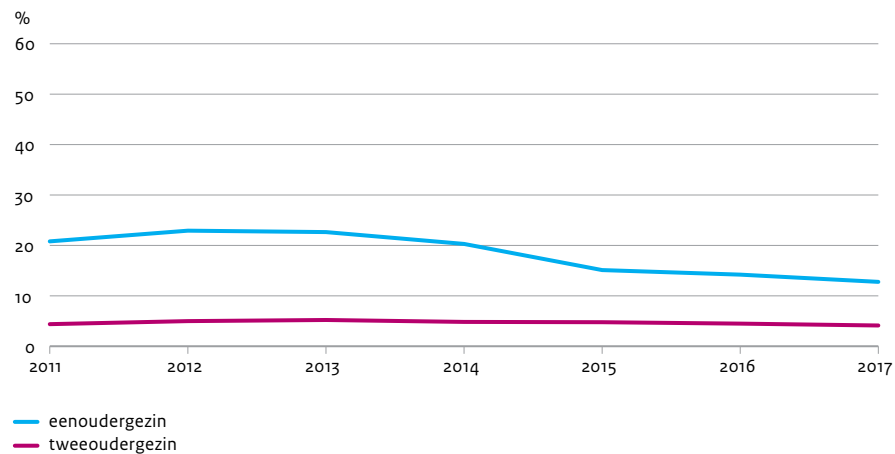
Figuur 3.5

Het aandeel armoede onder een- en tweoudergezinnen in 2017, naar aantal kinderen en leeftijd van oudste kind

1 kind

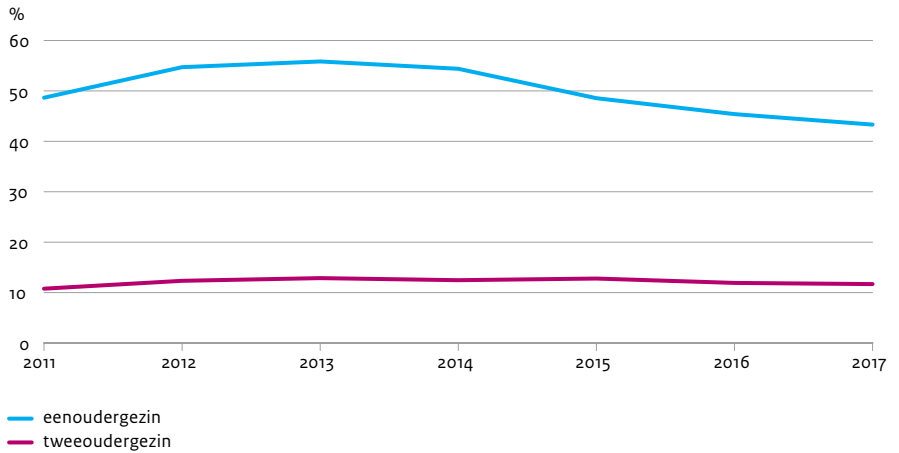


2 kinderen

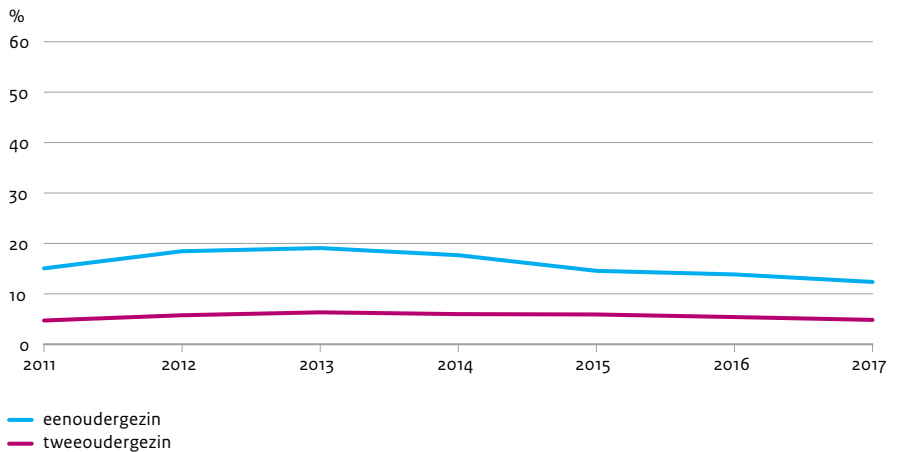


Bron: CBS (Integrale Inkomens- en Vermogensstatistiek '17), SCP-bewerking (Armoede in kaart 2019).

3 of meer kinderen



Minstens 1 kind van 18 jaar of ouder



Arme kinderen leven vooral in gezinnen die rond moeten komen van een bijstands-uitkering (circa 40%) en hebben vaak ofwel een niet-westerse migratieachtergrond (circa 50%) ofwel geen migratieachtergrond (circa 40%). Dit laatste komt door de omvang van de totale groep kinderen zonder migratieachtergrond; het armoederisico binnen die groep is gering (4% arm). Bezien naar gezinskenmerken leven de meeste arme kinderen in een gezin waarin beide ouders aanwezig zijn, maar waarin ook twee, maar vooral drie of meer kinderen leven (respectievelijk circa 20% en 40%). Circa 15% van de arme kinderen leeft in een eenoudergezin met drie of meer kinderen. Ze zijn in de meeste gevallen 4 tot 11 jaar oud (Hoff en Van Hulst 2019).

Het is aannemelijk dat overdrachten in het kader van de sociale zekerheid in verband met de aanwezigheid van kinderen de kans op armoede verkleinen. Bij kinderen kunnen dergelijke overdrachten ook voor een betere toekomst zorgen. Onderzoek in de Verenigde Staten laat zien dat socialezekerheidsuitkeringen een positieve invloed hebben op zowel hun schoolprestaties als hun gezondheid.⁷ Daarnaast is beleid dat zich direct richt op de vorming van menselijk kapitaal effectief voor de bestrijding van armoede op langere termijn. Specifiek bij het beleid rond kinderen valt nog te overwegen of beleidsopties invloed kunnen hebben op het kindertal (en via die weg weer op armoede). Die invloed zou er kunnen zijn, maar er is geen onderzoek dat uitsluitsel geeft voor de Nederlandse situatie.⁸

Armoede in de potentiële beroepsbevolking

De potentiële beroepsbevolking omvat de mensen die gezien hun leeftijd in aanmerking komen voor deelname aan het arbeidsproces.⁹ Werken wordt vaak genoemd als remedie tegen armoede. Inderdaad hebben werkenden een vrij kleine kans onderdeel te vormen van een arm huishouden. In 2017 was van alle ruim 7 miljoen werknemers 2% arm. Onder de 1,4 miljoen zelfstandigen (met en zonder personeel) lag de armoede met bijna 8% beduidend hoger (Hoff et al. 2019a), maar nog steeds veel lager dan onder de groep uitkeringsontvangers met de grootste armoedekans: bijstandsontvangers (35%). De armoedekansen zijn relatief klein voor werkenden (vooral voor werknemers), maar qua aantallen vormen arme werkenden toch een omvangrijke groep doordat zij het grootste deel van de potentiële beroepsbevolking vormen. In 2017 leven 125.000 werknemers en

7 Zie voor het effect op schoolprestaties Morris et al. (2001), Morris et al. (2002), Chetty et al. (2011), Dahl en Lochner (2012), Maxfield (2013) en Manoli en Turner (2014) en op gezondheid Baker (2008), Strully et al. (2010) en Hoynes et al. (2015). De positieve effecten op de schoolprestaties bleken beperkt tot die van jonge kinderen. Bij adolescenten was hier geen dan wel in mindere mate sprake van (Gennetian et al. 2004).

8 Onderzoek naar de gevolgen van onaangekondigde introductie van een universele kindsubsidie in Spanje in 2007 laat op de korte termijn vijf procent extra geboorten zien (González 2013).

9 Waar het CBS meestal mensen vanaf 15 jaar meetelt, bakenen we de groep in dit rapport iets scherper af, omdat we kinderen tot en met 17 jaar als aparte groep behandelen. De potentiële beroepsbevolking komt hier neer op volwassenen tot de standaard pensioenleeftijd. Dit zijn dus de mensen met een leeftijd van 18 jaar tot aan de AOW-leeftijd. Dit zijn in totaal 10,7 miljoen personen in 2017.

95.000 zelfstandigen in een arm huishouden (Hoff et al. 2019a). We geven ze daarom apart aandacht in dit rapport.

Volgens Vrooman et al. (2018) heeft van alle arme werknemers 15% een voltijd baan en 50% een deeltijd baan, werkt 22% als oproepkracht en heeft nog een klein deel een tijdelijke voltijd baan of werkt als uitzendkracht. Een klein aantal werkuren wordt gezien als de belangrijkste oorzaak van armoede, vooral als in het huishouden minder dan 20 uur per week wordt gewerkt. Daarnaast kan ook een laag uurloon een rol spelen. Vooral als dit minder dan 30% boven het WML uitsteekt is de kans op armoede relatief groot, afhankelijk van het aantal huishoudleden en van de aanwezigheid van een tweede verdiener. Verder speelt de toename van het aandeel tweeverdieners een rol via de armoedegrens. De armoedegrens groeide in de loop der tijd deels mee met hun welvaartsgroei, waardoor eenverdieners in een relatief slechtere positie terechtkwamen.¹⁰

Van zelfstandigen is bekend dat hun inkomensfluctuaties groter zijn dan bij werknemers: schommelingen van de algehele conjunctuur en binnen de eigen branche worden sterker gevoeld, en ook in de tijd geconcentreerde investeringen hebben een groter effect. Bovendien is er een gegroeide groep zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers): 1 miljoen ondernemers zijn zzp'er, naast de 350.000 ondernemers met personeel in dienst. Zij zijn met 12,6% relatief vaak arm (zie Vrooman et al. 2018; cijfers van vóór de herijking). Het knelpunt bij zzp'ers is vooral dat de uurinkomsten laag zijn. Het vergroten van het aantal uren lijkt niet echt een handelingsperspectief, omdat slechts 4% van hen een gering aantal uren werkt (Vrooman et al. 2018).

Bij uitkeringsgerechtigden is de kans op armoede, zoals gezegd, groot en ook het aantal armen onder hen ligt in 2017 hoog, namelijk op 225.000 personen. De kans op armoede varieert echter naar het type uitkering dat men ontvangt: bij mensen met een WIA of een WW-uitkering gaat het om ongeveer 7% respectievelijk 10%, maar bij ontvangers van een uitkering op bijstandsniveau is dit 35%. Naar schatting hebben 940.000 uitkeringsgerechtigden arbeidspotentieel¹¹ en is er daarnaast een groep van naar schatting 670.000 uit-

10 Dit is bijvoorbeeld op de woningmarkt te zien, waar alleenverdieners moeten 'opboksen' tegen huishoudens met meerdere inkomens.

11 Volgens de regelingen heeft iedereen in de Participatiewet (P-wet), de Werkloosheidswet (WW) en de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) arbeidspotentieel. Ook mensen die een uitkering in het kader van de Wajong, Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) of Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) ontvangen en gedeeltelijk arbeidsongeschiktheid zijn verklaard hebben arbeidspotentieel, zij het uiteraard in mindere mate. Dit betreft bij elkaar naar schatting 940.000 personen (CPB 2019a; UWV 2019; CBS 2020c).

keringsgerechtigden zonder enig (formeel) arbeidspotentieel.^{12,13} Bij deze indeling naar arbeidspotentieel kan worden opgemerkt dat een groot deel van personen die onder de Participatiewet vallen, van mening is niet of nooit te kunnen werken. Uit de recente evaluatie van de wet blijkt dat meer dan 60% van de klassieke doelgroep (de mensen die zonder stelselwijziging in de WWB terecht zouden zijn gekomen) aangeeft dat zij niet in staat zijn om te werken. De helft van hen verwacht ook in de toekomst niet te kunnen werken. Gemeenten schatten in dat 36% van de brede doelgroep niet in staat is tot werken. De groep is daarom vermoedelijk van aanzienlijke omvang (Van Echtelt et al. 2019).¹⁴ Dit gegeven kan relevant zijn in het geval regelingen worden aangepast met het oog op activering.

Bij werkenden en uitkeringsontvangers met arbeidspotentieel zijn een drietal typen beleidsopties mogelijk effectief. Dit zijn beleidsopties die het besteedbaar inkomen uit arbeid verhogen (specifiek bij lage arbeidsinkomens), beleidsopties die het aantal gewerkte uren vergroten en beleidsopties die het arbeidspotentieel vergroten of belemmeringen tot werken wegnemen. Een aantal beleidsopties is zowel bij werknemers als bij zelfstandigen effectief en kan ook een gedragseffect bij uitkeringsontvangers met arbeidspotentieel hebben (bijvoorbeeld verhogen arbeidskorting). Bij uitkeringsontvangers zonder arbeidspotentieel ligt verhoging van het besteedbaar inkomen voor de hand. Naast directe inkomensmaatregelen zijn beleidsopties denkbaar met een indirecte werking. Het gaat dan om beleidsopties op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt en zorg die van invloed zijn op het inkomen via de ontwikkeling van hulpbronnen van mensen of via het wegnemen van belemmeringen om deze in te zetten. Ook deze indirecte beleidsopties zijn voor een belangrijk deel gericht op vergroting van de inzetbaarheid van de betrokkenen. Het gaat immers om mensen van wie in principe verwacht wordt dat zij zich – voor zover mogelijk – op de arbeidsmarkt oriënteren.

Armoede onder ouderen

Het armoederisico is lager onder ouderen dan in de gehele Nederlandse bevolking. In 2017 was van de ongeveer 3 miljoen ouderen slechts 3% arm, wat neerkomt op 90.000 mensen (Hoff et al. 2019a). Dit komt doordat een volledig AOW-inkomen toereikend is om boven

12 Een aantal mensen met een Wajong-, WAO- of WAZ-uitkering is volledig arbeidsongeschikt. Zij hebben formeel geen arbeidspotentieel. Mensen met een uitkering uit de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) zijn per definitie allen volledig arbeidsongeschikt. In totaal is er zo een groep van naar schatting 670.000 personen zonder enig (formeel) arbeidspotentieel (CPB 2019a; UWV 2019; CBS 2020c).

13 Uitkeringsontvangers worden hier onderscheiden naar mensen met arbeidspotentieel, voor wie mogelijkheden op en prikkels richting de arbeidsmarkt werkzaam kunnen zijn, en mensen zonder een dergelijk potentieel, bij wie alleen de uitkerings situatie zelf de speelruimte voor beleid vormt. We volgen hier in beginsel de mate van arbeidsongeschiktheid die formeel is vastgesteld. In dit spectrum vormen uitkeringsregelingen die expliciet proberen mensen weer aan werk te helpen het ene en regelingen voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten het andere uiterste.

14 Overigens heeft formeel iedereen in de P-wet arbeidspotentieel. Formeel zijn alleen de Wajong (sinds 2015) en de IVA regelingen voor mensen die dit niet hebben.

de armoedegrens uit te komen (zie bijvoorbeeld: Knoef et al. 2016; Hoff et al. 2019b). Bovendien maken bijna alle AOW-gerechtigden gebruik van hun recht op de uitkering.¹⁵ Armoede als gevolg van niet-gebruik van deze regeling komt bijna niet voor. Armoede onder ouderen betreft vooral huishoudens met een onvolledige AOW (en onvoldoende overig inkomen). Daarnaast, maar dit komt minder vaak voor en is in het algemeen tijdelijk, kan het huishoudinkomen ontoereikend zijn doordat een partner jonger dan de AOW-leeftijd onvoldoende eigen inkomen heeft.¹⁶ Naast een te laag inkomen door een onvolledige AOW kunnen ook hoge zorgkosten tot armoede leiden. Niet-vergoede zorgkosten worden van het inkomen afgetrokken, waardoor het inkomen onder de armoedegrens kan komen na aftrek van de zorgkosten. Er bestaan verschillen in armoederisico naar leeftijd binnen de groep ouderen. Van de mensen van 66 tot 80 jaar (driekwart van alle ouderen) heeft 2% à 3% een inkomen onder de armoedegrens. Bij 80- tot en met 89-jarigen is de armoede hoger met 4% à 6%, en bij 90-plussers gaat het om bijna 11% (Hoff en Van Hulst 2019). Dat armoede vaker optreedt onder de alleroudsten heeft te maken met het feit dat zij vaker te maken hebben met zorgkosten die niet vergoed worden door de Zorgverzekeringswet (Zvw). Daarnaast heeft deze groep minder vaak een aanvullend pensioen opgebouwd.

We richten ons op beleidsopties die het uitkeringsinkomen verhogen of de zorgkosten verlagen. Voor huidige ouderen zijn investeringen in scholing en toeleiding tot de arbeidsmarkt *a priori* minder relevant, omdat zij in de regel niet vaak meer actief zijn op de arbeidsmarkt. Voor de toekomstige cohorten ouderen bieden langetermijnoplossingen wel perspectief. Beleid dat is toegespitst op investeren in hulpbronnen in een eerdere levensfase rendeert ook op latere leeftijd, denk bijvoorbeeld aan het opbouwen van een aanvullend pensioen in een dienstverband. Dat beleid komt aan de orde bij de potentiële beroepsbevolking. Naast indirect beleid via de arbeidsmarkt kan ook worden ingezet op de drie pijlers van het pensioen en het opbouwen van vermogen. De AOW is daarnet al aan bod gekomen. Bij de mogelijke beleidsopties beperken we ons daarom tot de tweede en derde pijler en vermogens. Ook zijn er langetermijneffecten te behalen door te investeren in hulpbronnen die de gezondheid verbeteren.

Overige arme personen

Hiervoor is het armoederisico besproken van vier op grond van leeftijd en inkomensbron onderscheiden bevolkingsgroepen: kinderen, werkenden, uitkeringsgerechtigden en ouderen. Tezamen gaat het om ruim 805.000 personen, ruim 85% van het totaal

¹⁵ In 2018 kende de AOW een niet-gebruik van 0,04%.

¹⁶ In de laatste situatie voorzag tot 1 januari 2015 de partnertoeslag. Deze regeling werd toen afgeschaft, onder meer omdat de regeling niet goed past bij de individualisering en niet thuishoort bij de doelgroep van de AOW, en verder vanuit de gedachte dat steeds minder mensen de regeling nodig hebben. Reeds in 1995 is aangekondigd dat de maatregel in 2015 voor nieuwe gevallen zou ingaan, opdat mensen zich op de wijziging konden voorbereiden. Uit een schatting blijkt dat circa 97% van de AOW-gerechtigden met een jongere partner een huishoudinkomen heeft dat boven het sociaal minimum ligt, of eigen vermogen heeft (SZW 2019).

aantal armen. De overige armen vormen een heterogene groep, bestaande uit pensioenontvangers jonger dan de AOW-leeftijd (zij zijn vervroegd uitgetreden of ontvangen weduwenpensioen), thuiswonende studenten en overige inkomens. Zij worden niet verder besproken in deze publicatie.

3.3.3 Ontwikkeling armoede tot en met 2021 en structureel

De effecten in dit rapport moeten gezien worden als mutaties ten opzichte van het structurele basispad.¹⁷ 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 beleid¹⁸ 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 (zie paragraaf 3.4).

In dit onderdeel van Kansrijk Beleid komt het structurele basispad in twee stappen tot stand. Eerst maken we een raming van de totale ontwikkeling van de armoede tot en met 2021,¹⁹ inclusief demografische en economische ontwikkelingen en reeds ingezet beleid tot en met 2021. In een tweede stap simuleren we dat al het doorlopend beleid na 2021 volledig wordt doorgevoerd in 2021. Samen vormt dit het structurele basispad, waar het Kansrijk Armoedebeleid tegen afgezet wordt.

Figuur 3.6 toont de ontwikkeling van armoede in het basispad.²⁰ Tussen 2017 en 2021 neemt de armoede in personen naar verwachting af met 8% (zonder rekening te houden met de coronacrisis, zie paragraaf 3.4). 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 2021,²¹ 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

17 Het basispad in Kansrijk Armoedebeleid is de middellangetermijnraming in het Centraal Economisch Plan 2020 (CPB 2020a).

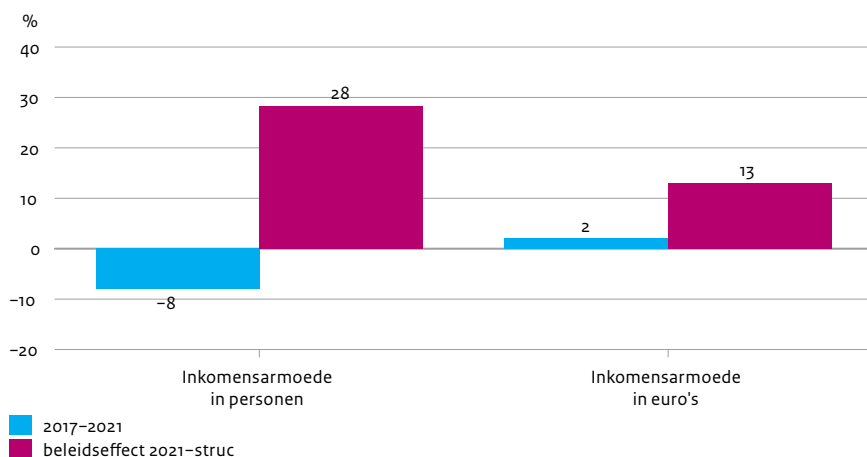
18 Zie de bijlage bij dit hoofdstuk.

19 In andere kansrijk studies worden berekeningen gemaakt op 2025. De focus in het onderhavige deel ligt echter primair op het reduceren van armoede. Het is niet mogelijk om ramingen te maken van de armoede in 2025 die recht doen aan de economische, inkomens- en demografische ontwikkelingen tussen nu en 2025. Met het huidige instrumentarium is het wel verantwoord om een of twee jaar vooruit te kijken naar dit thema. Vandaar dat de focus in dit onderdeel ligt op het jaar 2021 in plaats van 2025.

20 Voor het simuleren van de effecten op de armoede is het Mimosi-model van het CPB gebruikt (Koot et al. 2016).

21 Zie het Centraal Economisch Plan 2020 (CPB 2020a).

Figuur 3.6
Ontwikkeling armoede in basispad en structurele basispad



armoedegrens is onder andere het gevolg van de beperking van de bijstand die daardoor minder hard stijgt dan andere uitkeringen en inkomensregelingen.

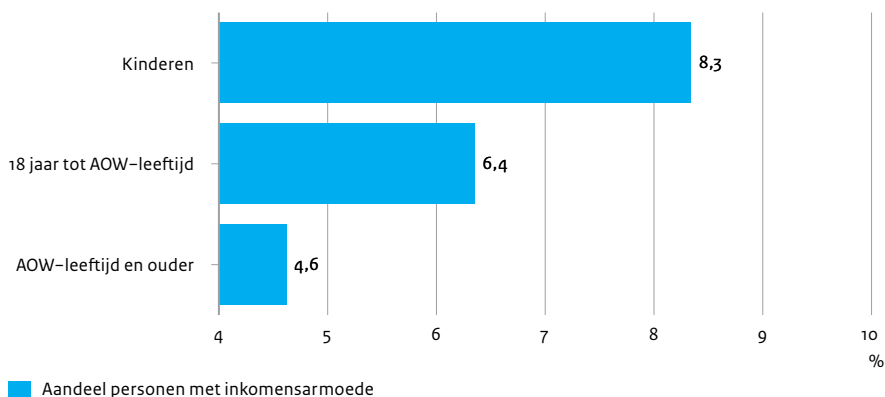
Na 2021 is er reeds ingezet beleid dat nog een tijdje doorloopt. Als gevolg hiervan neemt de armoede toe met 28% in termen van personen en 13% in termen van euro's ten opzichte van 2021 (figuur 3.6). De belangrijkste oorzaak hiervan is de jaarlijkse verlaging van de bijstand (via de afbouw van de dubbele 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.²² 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.

Figuur 3.7 laat zien dat het aandeel personen in armoede in het structurele basispad sterk samenhangt 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.

²² Andere maatregelen die zorgen voor een stijging van de armoede na 2021 zijn het beperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor alleenverdieners, het niet indexeren van de zelfstandigenaftrek en het hogere afbouwpercentage van de zorgtoeslag. De effecten van deze maatregelen zijn allemaal kleiner dan de bijstandsmaatregel.

Figuur 3.7

Armoederisico per levensfase, structureel basispad (% personen)



3.4 De coronacrisis

De coronacrisis heeft invloed op het niveau van de inkomensarmoede en de schuldenproblematiek in Nederland. Als gevolg van de coronacrisis belandt de economie op de korte termijn in een recessie, stijgt de werkloosheid en wordt er meer beroep op sociale zekerheid gedaan. Verder kan verwacht worden dat een deel van de werkende beroepsbevolking (tijdelijk) minder inkomen heeft. De in paragraaf 3.3.3 geschetste daling van de inkomensarmoede in het basispad tussen 2017 en 2021 zal (deels) teniet worden gedaan door deze ontwikkelingen, en kan zelfs omslaan in een stijging. Het is onzeker hoe lang en diep de crisis zal zijn en welke gevolgen er zullen zijn voor de armoede. We bespreken hier de tot nu toe genomen maatregelen, het eerste economische steunpakket en de positie van de beleidsopties in dit rapport in verhouding tot de crisis.

De corona-aanpak omvat contactmaatregelen om besmettingen tegen te gaan. In de strengste fase van de *lockdown*²³ moest men zoveel mogelijk thuiswerken en thuisblijven, en moesten scholieren thuis 'op afstand' onderwijs volgen. Het openbaar vervoer en de luchtvaart werden tot een minimum teruggebracht. Verder moesten in bepaalde sectoren bedrijven sluiten (bijvoorbeeld horeca, pret- en dierenparken, evenementen, contactberoepen).

Volgens een scenarioanalyse van het Centraal Planbureau (CPB 2020f) is een recessie onvermijdelijk. Niet alleen doordat sommige sectoren grotendeels zijn stilgelegd; soms

23 Van medio maart tot medio mei 2020.

vallen ook werknemers uit of is de aanvoer van goederen of diensten beperkt, en er treedt vraaguitval op. Om een indruk van de mogelijke gevolgen te geven heeft het CPB vier scenario's opgesteld die variëren in de lengte van de maatregelen (van drie maanden tot een jaar). Drie hiervan tonen voor de korte termijn zwaardere effecten dan die van de crisis die in 2008 begon. Afhankelijk van het scenario krimpt het bbp in 2020 met minimaal 1,2% en maximaal 7,7%. In het zwaarste scenario zal de crisis in 2021 doorzetten met een krimp van nog eens 2,7%. Bijzonder aan de coronacrisis in vergelijking met economische crises uit het verleden is hierbij het effect binnen sectoren waar werkenden minder uren of zelfs geheel niet meer kunnen werken.

In het zwaarste scenario loopt de werkloosheid op tot 9,4%. De werkloosheid kan snel oplopen bij bijvoorbeeld schoolverlaters en flexwerkers. Indirecte gevolgen zijn te voorzien voor de hoogte van pensioenen als pensioenfondsen lijden onder dalende beurskoersen. Mochten de problemen aanhouden en zich uitbreiden tot de huizenmarkt, dan is ook een financiële crisis denkbaar (CPB 2020f).

De precieze gevolgen van dit alles voor de armoede zijn zoals gezegd onzeker, maar het lijkt wel zeker dat deze zal toenemen. Bij recente crises bleek de armoede in Nederland steeds op te lopen (zie paragraaf 1.2.3). Bij fluctuaties in de economie zorgt het systeem van automatische stabilisatie van de rijksoverheid ervoor dat zij de fluctuaties niet versterkt (TK 2019/2020c). Bij een economische teruggang vinden derhalve niet direct bezuinigingen plaats. Gezien het uitzonderlijke karakter van de coronacrisis heeft het kabinet daarnaast in maart 2020 diverse maatregelen genomen om banen en inkomens van zoveel mogelijk mensen veilig te stellen en de vitaliteit van de economie te ondersteunen. Het zogeheten eerste steunpakket biedt werkenden gedurende drie maanden doorbetaling of inkomenssteun (zie TK 2019/2020c; KvK 2020). De Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor werkbehoud (NOW) biedt werkgevers ondersteuning om personeel door te betalen bij fors omzetverlies. Voor zelfstandigen kan het inkomen bij financiële problemen worden aangevuld tot aan het sociaal minimum via de Tijdelijke tegemoetkoming zelfstandig ondernemers (Tozo). En de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 (TOGS) biedt ondernemers in sectoren die direct getroffen zijn door de kabinetsmaatregelen onder voorwaarden eenmalig 4000 euro belastingvrij. Een tweede steunpakket treedt per 1 juni 2020 voor vier maanden in werking (TK 2019/2020b).

Rond de belastinginning van en de kredietverstrekking aan ondernemers zijn ook versoepelingen aangekondigd. Verder worden huurders tijdelijk niet uit hun huis gezet en worden tijdelijke huurcontracten verlengd zolang de crisis duurt (Rijksoverheid 2020a). Dit laatste is niet direct aan armoede gerelateerd maar vermindert wel stress.

Rond schulden heeft de overheid een plan aangekondigd om de maximale kredietvergoeding voor nieuwe leningen tot in elk geval einde van 2020 te verlagen van 14% naar 10% (TK 2019/2020e). Het doel hiervan is consumenten te beschermen en betalingsachterstanden te voorkomen. De Nederlandse Vereniging van Banken meldt dat banken

voor 11 miljard financiële ruimte hebben gegeven aan ondernemers en consumenten via uitstel van aflossingen en het verstrekken van leningen of meer kredietruimte (NVB 2020).

Geen van de genoemde regelingen is expliciet opgezet om armoede te voorkomen. Hierdoor is een vergelijking met de beleidsopties in dit rapport niet eenvoudig te maken. Wel voorkómen de regelingen tijdelijk een (deel van de) inkomensverlaging en verhogen ze de kansen op het voortbestaan van bedrijven. Hiermee is het, zonder de precieze omvang te kennen, wel aannemelijk dat armoede voor een deel wordt voorkómen. Voor overwegingen rond de maatregelen zie (SCP 2020).

Een kwetsbaarheid die al voor de crisis zichtbaar was en zonder nieuw beleid waarschijnlijk alleen maar in ernst zal toenemen, betreft de flexwerkers (Commissie Regulering van Werk 2020). Het blijkt in het algemeen, maar ook bij de steunmaatregelen lastig hen te bedienen. Dit betekent dat deze kwetsbare groep in tijden van crisis ook minder zekerheden kent dan anderen: hun tijdelijke contracten worden minder vaak verlengd, of ze worden minder vaak opgeroepen. Eventueel nieuw beleid rond deze groep zou daarom nu en op langere termijn vruchten kunnen afwerpen.

Hiernaast kunnen op langere termijn effecten optreden van onderwijsaanpassingen tijdens de crisis. De in 2020 geslaagde examenkandidaten die net klaar zijn met hun opleiding vinden mogelijk slechts moeilijk een baan doordat er (tijdelijk) geen vraag is. Ook kunnen ze last hebben van diploma-ontwaarding, doordat werkgevers vermoeden dat exameneisen tijdens de Coronacrisis soepeler zijn toegepast. Anderen kunnen hun opleiding pas later afronden in verband met opgelegde beperkingen rond het studeren.

Ook het thuisonderwijs kan gevolgen hebben. Daar waar extra inzet op taal-, lees- en rekenvaardigheid een beleidsoptie kan zijn om later in het volwassen leven armoede te voorkomen (paragraaf 4.2.2), kan thuischoling juist als vermindering van de inzet worden beschouwd. Het vormt een risicofactor wanneer ouders op deze terreinen zelf beperkt vaardig zijn, minder gemotiveerd zijn of moeite of te weinig tijd hebben om hun kennis op hun kinderen over te brengen (zie Ter Weel 2020; voorgenomen onderzoek via Odissei 2020). Ook kan het schrappen van de centrale eindtoets in het basisonderwijs gevolgen hebben voor het vervolgonderwijs: in het schooljaar 2018/2019 werd bijna 10% van de schooladviezen naar aanleiding van een hoger resultaat bij de centrale eindtoets naar boven bijgesteld (ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen 2020) en dit gebeurt in 2019/2020 dus niet.

De coronacrisis stelt de *selectie* in dit rapport van effectieve beleidsmaatregelen om de inkomensarmoede en schuldenproblematiek te reduceren in een iets ander daglicht. In hoofdstuk 4 staan vooral kleinere beleidsmaatregelen centraal (budgettair beslag van hooguit 1,0 mld euro), uitgaande van bestaande inkomensvoorzieningen. Daarnaast kijken we naar investeringen in arbeidsmarktkansen en menselijk kapitaal, die vooral op de langere termijn renderen (hoofdstuk 4) en naar grotere stelselherzieningen die niet van vandaag op morgen kunnen worden ingevoerd (hoofdstuk 5). De eerstgenoemde kleinere

maatregelen kunnen dus sneller worden ingevoerd dan de andere. Ook zijn combinaties of uitbreidingen van deze maatregelen denkbaar als men grotere groepen wil bereiken.

De coronacrisis heeft waarschijnlijk minder impact op de geschatte *effecten* van het beleid op de inkomensarmoede in deze studie. Alhoewel het waarschijnlijk is dat de inkomensarmoede op korte termijn zal toenemen, geldt dat er vooralsnog geen reden is om te verwachten dat er een majeure niveauverandering optreedt in het *structurele* armoedeniveau. De ontwikkelingen in de inkomensarmoede hangen altijd sterk samen met conjuncturele ontwikkelingen (zie hoofdstuk 1). In een laagconjunctuur neemt de inkomensarmoede toe, en in tijden van hoogconjunctuur neemt de armoede doorgaans weer af. De geschatte beleidseffecten in deze studie moeten gezien worden als structurele effecten en worden daarom naar verwachting minder beïnvloed door de coronacrisis. Voorzichtigheid is echter geboden bij de interpretatie van de uitkomsten, zolang er nog veel onzekerheden zijn over de gevolgen van de coronacrisis voor de economie.

VIER

Kansrijk armoedebeleid: individuele beleidsopties

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de analyse van de individuele beleidsopties centraal. De opties zijn opgesplitst naar levensfase:

- Kinderen (paragraaf 4.2)
- Potentiële beroepsbevolking (paragraaf 4.3)
- Ouderen (paragraaf 4.4)
- Generiek beleid (gehele bevolking, paragraaf 4.5)

Iedere paragraaf vangt aan met de tabel met effecten van de doorgerekende beleidsopties. Voor een totaaloverzicht van de (effecten van de) opties verwijzen we naar tabellen 0.1 tot en met 0.4 in de samenvatting. De indicatoren die in de tabellen zijn opgenomen, zijn in paragraaf 3.2.2 beschreven.

Bij de totstandkoming van de inkomensmaatregelen in dit hoofdstuk is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande inkomensregelingen in Nederland, met name de regelingen die gericht zijn op inkomensondersteuning voor de laagste inkomens. Voor een deel betreft het verhogingen van toeslagen en heffingskortingen, uitgaande van het bestaande beleidsinstrumentarium waar momenteel veel discussie over is. In hoofdstuk 5 bespreken we het stelsel van inkomensregelingen als geheel en nemen we drie mogelijke stelselherzieningen onder de loep, plus de gevolgen van deze herzieningen voor de armoede.

4.2 Beleidsopties kinderen

Tabel 4.1

Maatregelen gericht op reductie armoede onder kinderen

	Ex-ante budgettair effect	Armoede in personen	Armoede in euro's	Armoede in personen binnen groep	Armoede in euro's binnen groep
	mld, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief
K1a Verhogen WKB kindbedragen 3e kind e.v.	- 0,2	- 2,5	- 1,1	- 7,2	- 3,4
K1b WKB verhogen tot 0,5 mld euro (op inhoudelijk)	- 0,5	- 4,4	- 2,0	- 12,2	- 6,3
K1c WKB verhogen tot 1,0 mld euro (op inhoudelijk)	- 1,0	- 7,3	- 3,3	- 19,8	- 10,2
K2 WKB verhogen voor alleenstaanden	- 0,1	- 0,9	- 0,4	- 2,3	- 1,3
K3 WKB verhogen, combi K1a en K2	- 0,3	- 3,5	- 1,5	- 9,9	- 4,6
K4a Kinderbijslag verhogen	- 0,5	- 2,3	- 1,1	- 6,3	- 3,3
K4b Kinderbijslag verhogen	- 1,0	- 4,2	- 2,1	- 10,9	- 6,4
K5a IACK verzilverbaar maken	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,3	- 0,2
K5b IACK verzilverbaar maken en verder verhogen (op inhoudelijk)	- 0,5	- 0,3	- 0,1	- 0,8	- 0,5
K6a Kinderopvangtoeslag verhogen	- 0,5 (- 0,9 ^a)	- 0,3	- 0,2	- 0,8	- 0,6
K6b Kinderopvangtoeslag verhoging maximum-uurtarief	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
K7 Extra inzet op voorschoolse educatie	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
K8 Extra inzet op taal-, lees- en rekenvaardigheid	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
K9 Extra inzet op verbeteren lichamelijke gezondheid	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
K10 Extra inzet gericht op geestelijke gezondheid en gedrag	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt

(-) is EMU-saldo verslechterend.

a) Het bedrag tussen haakjes geeft het totale ex-ante effect weer inclusief gedragseffecten, zoals het CPB ook hanteert in *Keuzes in Kaart*.

Relevante groep	Werkgelegenheid	Inkomensongelijkheid	Toelichting en aanvullingen
	%, kwalitatief	%, kwalitatief	
kinderen	0,0	- 0,1	
kinderen	- 0,1	- 0,2	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
kinderen	- 0,2	- 0,4	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
kinderen	0,0	- 0,1	
kinderen	0,0	- 0,1	
kinderen	- 0,1	- 0,1	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
kinderen	- 0,1	- 0,2	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
kinderen	0,0	0,0	
kinderen	0,0	- 0,1	
kinderen	0,0	0,0	
kinderen	stijgt	daalt	vergroot het inkomen van gebruikers van kinderopvang, leidt naar verwachting tot een hoger gebruik van kinderopvang en tot een grotere arbeidsdeelname
kinderen nu en volwassen en in de toekomst	stijgt	daalt	vergroot het menselijk kapitaal in een ontvankelijke fase van ontwikkeling, leidt daarmee tot een hoger opleidingsniveau, arbeidsdeelname en inkomen
kinderen nu en volwassenen in de toekomst	stijgt	daalt	vergroot het menselijk kapitaal, leidt daarmee tot een hoger opleidingsniveau, arbeidsdeelname en inkomen
kinderen nu en volwassenen in de toekomst	stijgt	daalt	vergroot de gezondheid, en leidt daarmee tot een hogere arbeidsdeelname en een hoger inkomen. beperkt de uitgaven aan zorg
kinderen nu en volwassenen in de toekomst	stijgt	daalt	vergroot de gezondheid en de kans om mee te doen in de samenleving, wat leidt tot een hoger opleidingsniveau, arbeidsdeelname en inkomen

4.2.1 Fiscaal en socialezekerheidsbeleid

Beleidsoptie K1a: Wet Kindgebonden Budget (WKB): bedragen verhogen voor derde kind en verder

Het totale bedrag WKB dat een huishouden ontvangt hangt af van het aantal en de leeftijd van de kinderen, het huishoudtype, de hoogte van het inkomen en het eventueel aanwezig vermogen. De bedragen per kind zijn vanaf het derde kind lager dan die voor de eerste twee kinderen. Bij 16- en 17-jarigen krijgen het derde en volgende kind 51% van het bedrag voor het tweede kind, en bij 0-11-jarigen is dit 30%. De regeling is daarom mogelijk niet toereikend om huishoudens met drie of meer kinderen met een inkomen op minimum-niveau te vrijwaren van armoede (zie ook Hoff et al. 2019). Paragraaf 3.3.2 liet al zien dat huishoudens met drie of meer kinderen veel vaker in armoede verkeren.

De beleidsoptie om het percentage armen bij zowel paren met kinderen als eenoudergezinnen te verkleinen is om de bedragen vanaf het derde kind te verhogen tot het bedrag voor het tweede kind.¹ Met deze beleidsoptie is een bedrag van 0,2 mld euro gemoeid (tabel 4.1). De armoede gemeten in personen neemt met 2,5% af. Het tekort uitgedrukt in euro's neemt af met 1,1%. Binnen de doelgroep kinderen (tot en met 17 jaar) neemt het aantal kinderen in armoede af met 7,2%. Het tekort in euro's daalt binnen deze groep met 3,4%. De beleidsoptie heeft een negatief effect op de werkgelegenheid, dat wegvalt in de afronding. De inkomensongelijkheid neemt eveneens licht af.

Doordat de bestaande regeling gericht is op lage inkomens en varieert tussen huishoudtypen, is zij relatief complex en mogelijk fraudegevoelig (bijvoorbeeld bij het vaststellen van het huishoudtype en van de vermogenstoets). Ook is er door het afbouwpercentage sprake van negatieve prikkels op het arbeidsaanbod.

Door de opzet van drempelinkomen en afbouwpercentage is de regeling het meest gericht op de laagste inkomens. Tenzij er sprake is van fraude, ontvangen huishoudens met hogere inkomens weinig of geen toeslag. De kostenefficiëntie is daarmee hoog, ondanks de uitvoeringskosten (zie ook de afwegingen in paragraaf 2.1). Het is denkbaar dat de beleidsoptie effect heeft op het kindertal.

Beleidsoptie K1b en K1c: Wet Kindgebonden Budget (WKB): bedragen verhogen voor derde kind en verder, alle kindbedragen verder ophogen

Wanneer een groter effect dan bij beleidsoptie K1a gewenst is, kan de WKB worden uitgebreid door de kindbedragen verder naar rato te verhogen tot een intensivering van 0,5 (optie K1b) of 1,0 mld euro (optie K1c) bereikt is. Inderdaad nemen de effecten dan toe.

1 Een variant op deze maatregel zou kunnen zijn om de kindbedragen vast te stellen aan de hand van de extra kosten die huishoudens moeten maken voor derde en volgende kinderen, conform de equivalentiefactoren van het CBS. Dit was binnen het kader van dit rapport niet mogelijk.

Naarmate de kindbedragen verder verhoogd worden, neemt de effectiviteit van de beleidsoptie wel enigszins af.

Bij een uitgave van 0,5 mld euro (K1b) daalt de armoede gemeten in personen met 4,4% en bij een uitgave van 1,0 mld 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 mld euro met bijna 20%.

De verdere verhogingen van de kindbedragen (K1c) hebben een negatief effect op de werkgelegenheid en zorgen voor een daling van de inkomensongelijkheid. Voor het verder verhogen tot 0,5 mld euro neemt de werkgelegenheid af met 0,1% en de inkomensongelijkheid met 0,2%. De verhoging tot 1,0 mld euro laat de werkgelegenheid afnemen met 0,2% en de inkomensongelijkheid met 0,4%.

De neveneffecten en overwegingen die bij K1a zijn genoemd treden in deze beleidsoptie mogelijk nog sterker op.

Beleidsoptie K2: Wet Kindgebonden Budget (WKB): bedrag verhogen voor alleenstaanden (kop voor alleenstaande ouders)

Figuur 3.5 liet zien dat er een groot verschil bestaat tussen de armoedepercentages bij twee- en eenoudergezinnen. Met de huidige WKB-regeling reikt het inkomen mogelijk niet voor alle huishoudentypen tot boven de armoedegrens. De in 2015 geïntroduceerde kop voor alleenstaande ouders verving het bedrag dat alleenstaande ouders voorheen volgens de bijstandsregeling ontvingen. De nieuwe regeling gold ongeacht of men bijstandsgerechtigd was en daarmee blijft deze inkomensondersteuning behouden bij de overgang van bijstand naar werk tegen een minimumloon. Hierdoor is het lonender dan voorheen om te gaan werken. Het bedrag is echter enigszins verminderd (het totaal in de bijstandssituatie ging van 90,0% van het bedrag voor paren naar 87,7%). Dat het armoedepercentage bij eenoudergezinnen toch sterk is afgenomen na de invoering van de kop voor alleenstaande ouders heeft wellicht te maken met het lagere niet-gebruik dat de WKB kent.² Een andere verklaring betreft het feit dat alleenstaande ouders die gaan werken rond het minimumloon, de toeslag behouden.

De beleidsoptie betreft het verhogen van de kop voor alleenstaande ouders, zodanig dat het totaal weer uitkomt op 90% van het bijstandsbedrag voor paren. Dezelfde overwegingen en bezwaren als bij de eerdere beleidsopties gelden hier.

De beleidsoptie heeft een budgettair effect van 0,1 mld euro. De armoede gemeten in personen neemt af met 0,9%, en binnen de doelgroep kinderen met 2,3%. Het tekort in

2 Hiervoor is echter aanvullend onderzoek nodig, omdat toen veel regelingen tegelijkertijd veranderden (CBS 2016).

euro's daalt door deze beleidsoptie met 0,4%. Bij kinderen daalt dit tekort met 1,3%. Deze beleidsoptie geeft een negatieve prikkel op het arbeidsaanbod, het effect op de werkgelegenheid is afgerond 0,0%. De inkomensongelijkheid neemt licht af.

De effecten van deze beleidsoptie zijn kleiner dan die van het verhogen van de kindbedragen vanaf het derde kind (K1). Dit komt doordat deze beleidsoptie een kleinere groep raakt, namelijk alleen de alleenstaanden en hun kinderen.

Beleidsoptie K3: Wet Kindgebonden Budget (WKB): verhogen bedragen derde kind en verder en alleenstaanden (via de alleenstaande-ouderkop)

De combinatie van beleidsopties K1a (de intensivering van 0,2 mld euro) en K2 beoogt de WKB-regeling zo aan te passen dat deze beter overeenkomt met zowel de kosten van een ouderschap als die van derde en volgende kinderen. De gezamenlijke overwegingen van beide beleidsopties zijn hier van toepassing.

Het budgettaire effect bedraagt dan 0,3 mld euro. Het aantal personen in armoede neemt af met 3,5% en binnen de doelgroep kinderen met 9,9%. Het tekort uitgedrukt in euro's daalt met 1,5%. Wanneer er alleen wordt gekeken naar het tekort bij kinderen, is dit een afname van 4,6%.

Beleidsoptie K4a en K4b: Kinderbijslag verhogen

De armoede onder gezinnen met kinderen kan ook worden aangepakt via een algemene regeling die voor alle huishoudens met kinderen geldt, ongeacht het inkomen. Hiervoor komt een verhoging van de kinderbijslag in aanmerking. De bedragen die binnen deze regeling worden uitgekeerd, variëren alleen met de leeftijd van het kind. Een dergelijke aanpak heeft lagere uitvoeringskosten, heeft minder complexiteit en geeft minder kans op niet-gebruik of fraude dan de hiervoor genoemde beleidsoptie (zie ook hoofdstuk 2). Ook verstoort een algemene maatregel het gedrag op de arbeidsmarkt minder. Aan de andere kant valt te verwachten dat een dergelijke regeling duurder uitpakt door het grotere aantal ontvangers van de uitkering (zie hoofdstuk 2) en dus een lagere kostenefficiëntie heeft. Ook kunnen, net als bij beleidsoptie K1a, effecten bestaan op kindertal.

De beleidsoptie kent geen inhoudelijke invulling voor de exacte verhoging van de kinderbijslag. Daarom worden varianten gepresenteerd met een budget van 0,5 mld (K4a) en 1,0 mld (K4b) euro. Een intensivering van 0,5 mld euro leidt tot een daling van 2,3% personen in armoede. Gemeten in euro's neemt de armoede af met 1,1%. Het aantal kinderen dat in armoede leeft, neemt met deze beleidsoptie 6,3% af en hun tekort in euro's met 3,3%. Met een hoger budgettaire beslag van 1,0 mld euro, neemt het aantal personen in armoede met 4,2% af en het armoedetekort met 2,1%. Het aantal kinderen in armoede daalt met 10,9% en hun tekort in euro's met 6,4%. De werkgelegenheid neemt licht af, evenals de inkomensongelijkheid.

De verhoging van de kinderbijslag is dus minder effectief in het tegengaan van armoede dan het verhogen van de WKB. Wanneer wordt gekeken naar beide beleidsopties in een

vergelijkbaar budgettair beslag van 0,5 mld euro haalt de verhoging van de WKB ongeveer twee keer zoveel kinderen uit de armoede als verhoging van de kinderbijslag. Ook het armoedetekort in euro's wordt door verhoging van de WKB bijna twee keer zo sterk gereduceerd. Hier staat tegenover dat de kinderbijslag – zoals gezegd – veel minder complex is, goedkoper in de uitvoering, minder kans geeft op niet-gebruik en fraude en een verhoging (onafgerond) kleinere werkgelegenheidseffecten heeft.

Beleids optie K5a en K5b: Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) verzilverbaar maken en verhogen

De IACK is niet sterk op de laagste inkomens gericht, maar zou wellicht de armoede toch kunnen verminderen. In deze beleids optie toetsen we dit. De regeling maakt de combinatie van werk en zorg voor jonge kinderen financieel beter mogelijk. De belastingkorting geldt voor mensen met minstens één kind jonger dan 12 jaar en een arbeidsinkomen van minimaal circa 5100 euro per jaar. Bij fiscale partners komt alleen de minstverdiener in aanmerking voor de regeling. De korting neemt toe met het inkomen boven de 5100 euro, en bedraagt maximaal circa 2900 euro.

De beleids opties bestaan uit het uitbreiden van de kortingsregeling. Het verzilverbaar maken van de korting (K5a) is zoveel mogelijk gericht op de laagste inkomens, omdat dit ten goede komt aan mensen die in het huidige stelsel geen belasting betalen. Het vervolgens verhogen van de korting (K5b) kan de armoede onder kinderen eveneens verminderen, maar is op voorhand minder gericht, omdat ook hogere inkomens ervan kunnen profiteren.

Het invoeren van de beleids optie K5a kost 0,1 mld euro. De armoede gemeten in personen neemt met 0,1% af. Binnen de doelgroep kinderen bedraagt de daling 0,3%. Het tekort gemeten in euro's daalt met 0,1% respectievelijk 0,2%. Zowel de werkgelegenheid als de inkomensongelijkheid blijven vrijwel gelijk. Het geringe effect op de armoede heeft ermee te maken dat de korting gericht is op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van de minstverdienende partner en alleenstaande ouders. De korting neemt toe met het inkomen en is dus hoger voor midden- en hogere inkomens dan voor lagere inkomens.

In een verder gaande variant (K5b) waarin de inkomensafhankelijke combinatiekorting niet alleen verzilverbaar wordt gemaakt, maar het bedrag daarna naar rato wordt verhoogd tot een budgettair beslag van 0,5 mld euro bereikt is, nemen de effecten iets toe. De armoede in personen wordt gereduceerd met 0,3% en onder kinderen met 0,8%. Het tekort in euro's neemt met 0,1% af en onder kinderen met 0,5%. De additionele effecten van het verder verhogen zijn dus kleiner dan die van het verzilverbaar maken van de korting.³

3 De kosten zijn immers vijfmaal zo hoog, terwijl de effecten niet vijf keer zo groot zijn.

Beleids optie K6a en K6b: Kinderopvangtoeslag: verhoudingsgewijze verhoging toeslagbedragen of verhoging maximumuurtarief

Een verhoging van de toeslag verhoogt direct het inkomen van huidige gebruikers en leidt bovendien tot gedragsreacties in de vorm van meer gebruik van de opvang en een uitbreiding van de arbeidsintensiteit (De Boer en Peichl 2019). Een verhoging van de kinderopvangtoeslag vergroot daarnaast de betaalbaarheid van de kinderopvang.⁴ Meer transparantie en eenvoud zouden goede argumenten kunnen zijn voor het vervangen van de kinderopvangtoeslag door (een aantal dagdelen) gratis kinderopvang. Omdat de gedragsreacties bij zo'n grote verandering niet goed te voorzien zijn, hebben we een dergelijke variant hier niet doorgerekend. De effecten van lagere kosten voor kinderopvang op de arbeidsdeelname zijn wel beperkt volgens zowel internationaal als nationaal onderzoek (Akgündüz en Plantenga 2015; CPB 2015). In 2018 werd voor lage inkomens al 94% van de maximaal op te voeren kosten vergoed.⁵ Roeters en Bucx (2018) merken hierover op dat dit inderdaad veel is, maar dat het zelf betalen van de laatste 6% (ongeveer 3 euro per dag) voor een huishouden met een laag inkomen alsnog een rem kan vormen. Een alternatieve mogelijkheid is om de maximaal te vergoeden tarieven te verhogen (K6b).

Een verhoudingsgewijze verhoging van de kinderopvangtoeslag (K6a) is nauwelijks effectief ter bestrijding van armoede. Verhoging van de kinderopvangtoeslag met 0,5 mld euro leidt tot een daling van het aantal personen in armoede met 0,3% en van het aantal kinderen in armoede met 0,8%.⁶ De beperkte effectiviteit heeft ermee te maken dat de kinderopvangtoeslag voor huishoudens met lagere inkomens sinds 2019 al voor 96% in de gemaakte kosten tegemoetkomt. Een verhoging van de kinderopvangtoeslag komt dan vooral midden- en hogere inkomens ten goede. Een verhoging van de kinderopvangtoeslag heeft direct effect op het arbeidsaanbod (met name op de arbeidsparticipatie van middeninkomens). Het wordt immers aantrekkelijker om bij een hogere toeslag gebruik te maken van de kinderopvang.

Vanuit het oogpunt van armoedebestrijding is het verhogen van de kinderopvangtoeslag weinig effectief. De alternatieve beleids optie (K6b) om de maximaal te vergoeden tarieven te verhogen kon niet worden doorgerekend. Voor een inschatting van de effecten van een hoger te vergoeden uurprijs is meer onderzoek nodig.

4 Volgens Roeters en Bucx (2018) vinden vier op de tien ouders de betaalbaarheid van de kinderopvang onvoldoende. Dit aandeel is bij degenen met een lager inkomen geringer, waarschijnlijk doordat zij relatief meer kinderopvangtoeslag ontvangen. Niet-gebruikers schatten de betaalbaarheid juist vaker in als onvoldoende.

5 Sinds 2019 bedraagt de vergoeding voor de laagste inkomens 96%. In de doorrekening zijn we van dit percentage uitgegaan.

6 Een verhoging van 0,5 mld euro van de toeslag (direct effect) komt neer op een verhoging van 0,9 mld euro wanneer rekening wordt gehouden met gedragseffecten.

4.2.2 Ander beleid voor kinderen

Beleidsoptie K7: Extra inzet op voorschoolse educatie (vve)⁷

Al voordat kinderen naar school gaan, wordt er een grote hoeveelheid cognitieve en sociale vaardigheden opgebouwd. Het niet-opbouwen van deze vaardigheden kan leiden tot een achterstand die moeilijk in te halen is. Omgekeerd kan het investeren in voorschoolse educatie langetermijneffecten sorteren die in het latere leven tot een hoger inkomen leiden (CPB 2016b). Vooral kinderen die in armoede geboren worden, lopen een groot risico op dergelijke achterstanden en vooral zij zullen naar verwachting baat hebben bij investeringen in voorschoolse educatie (Heckman 2020a). Intensieve programma's voor voorschoolse educatie voor kwetsbare kinderen leiden tot betere uitkomsten op het gebied van onderwijs, gezondheid en arbeidsmarkt, en via deze weg tot een tot 13% hoger inkomen later (Heckman 2020b).

Het Nederlands onderzoek naar de effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatie voldoet echter in geen van de gevallen volledig aan de wetenschappelijke criteria voor sluitend effectonderzoek (CPB 2016b). Specifiek ontbreekt doorgaans een goede controle-groep. Het is daarom niet mogelijk een uitspraak te doen over causale effecten van de vve op de ontwikkeling van kinderen en derhalve is onbekend of de Nederlandse vve wel of niet effectief is. De resultaten uit het buitenland stemmen voorzichtig hoopvol, maar er moet rekenschap gegeven worden van het feit dat buitenlandse studies niet zonder meer vertaalbaar zijn naar de Nederlandse context. Zo stellen Fukkink et al. (2015) dat de Amerikaanse vve-aanpak qua opzet en context afwijkt van de Nederlandse aanpakken die zij bespreken in hun metastudie van (methodologisch niet geheel sluitende) effectonderzoeken in Nederland. Allereerst is de Amerikaanse aanpak fundamenteeler. In de VS zijn de interventies vroegtijdiger en combineert men de educatie van kinderen met voorlichting en begeleiding van ouders. Daarnaast lijkt de uitgangspositie van Nederlandse kinderen gemiddeld veel beter te zijn dan die van de Amerikaanse. Hierdoor zal de succesmargin van Nederlandse vve-programma's *a priori* al kleiner zijn. Dit kan men natuurlijk ook omkeren: het succes van voor- en vroegtijdige educatie is mogelijk klein omdat de reguliere programma's zo goed zijn (Fukkink et al. 2015).

Sinds het onderzoek van Fukkink et al. (2015) zijn er drie nieuwe onderzoeken gepubliceerd over het effect van vve (TK 2016). Akgunduz en Heijnen (2016) onderzochten het effect van vier jaar lang extra investeren in de kwaliteit van de vve op zittenblijven in 37 grotere gemeenten. Het bleek dat kinderen, met name jongens, met een achterstand minder vaak moesten doubleren dan buiten deze gemeenten. Uit het Pre-COOL onderzoek (Leseman en Veen 2016) kwam naar voren dat de meeste kinderen met een achterstand gebruikmaken van opvang met vve. Door de vermeende hoge kwaliteit hiervan lijkt de achterstand die deze kinderen aanvankelijk bezitten, in ieder geval ten dele te worden

7 Zie ook CPB (te verschijnen) 'Kansrijk onderwijsbeleid 2020' voor een uitgebreidere studie naar voor- en vroegschoolse educatie.

ingelopen. Met een slag om de arm concluderen de onderzoekers dat de kwaliteit van een vve-programma kan compenseren voor onvoldoende cognitieve stimuli in de thuissituatie. Tot slot blijkt uit de pilot Startgroepen (Veer et al. 2016) dat leerlingen met een achterstand die in een startgroep zitten (minimaal 12,5 uur per week voorschoolse educatie, opbrengstgericht werken), een snellere ontwikkeling op reken- en taalkundig vlak ondergaan dan kinderen die niet aan een dergelijke groep deelnemen.

In Nederland geven gemeenten indicaties voor voorschoolse educatie af, vaak na doorverwijzing door een consultatiebureau. De voorschoolse educatie wordt doorgaans op een locatie voor kinderopvang gegeven. Een intensivering van de voorschoolse educatie, hoewel met onzeker rendement in het licht van bovenstaande resultaten, zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door de budgetten bij gemeenten te vergroten, de criteria voor indicatie te kunnen verruimen of de aangeboden programma's uit te breiden.

Beleidsoptie K8: Extra inzet op taal-, lees- en rekenvaardigheid

Taal-, lees- en rekenvaardigheid zijn schakels in de causale keten die van armoede op jonge leeftijd naar die op latere leeftijd voert (en armoede onder de toekomstige kinderen tot gevolg heeft). Onderzoek wijst uit dat kinderen die in armoede leven, significant minder taal-, lees- en rekenvaardig zijn dan leeftijdsgenoten die niet in armoede leven (National Academy of Sciences 2019). Deze achterstanden op jonge leeftijd leiden tot een lager opleidingsniveau op latere leeftijd en een verhoogd risico op armoede in het volwassen leven (Munn en Reason 2007). Interventies die als doel hebben deze achterstanden bij kinderen in armoede te verkleinen, verzachten de gevolgen van armoede voor kinderen, vergroten de kansen om later aan armoede te ontsnappen en onderbreken één kanaal waardoor armoede intergenerationeel overgedragen wordt.

Het Nederlandse onderwijssysteem levert gemiddeld genomen relatief vaardige leerlingen af en er lijken mogelijkheden te zijn voor het inlopen van achterstanden (CPB 2016b). Wel gingen de Nederlandse schoolprestaties tussen 2015 en 2018 achteruit (OESO 2019). Dit maakt het belang van extra inzet op vaardigheden waarschijnlijk alleen maar groter. Voor bewezen effectieve interventies zijn we ook bij deze beleidsoptie aangewezen op onderzoek in het buitenland. Dat is in meerdere contexten verricht, maar de generaliseerbaarheid naar de Nederlandse situatie is uiteraard wel een punt van aandacht.

Dat taalvaardigheid een cruciale rol speelt in de ontwikkeling van kinderen en hun kansen op de langere termijn, is al langere tijd bekend (Munn en Reason 2007). Recentelijk is bijval gekomen vanuit de hersenwetenschappen. Hier wordt aangetoond dat niet enkel het biologische brein de taalbeheersing beïnvloedt, maar dat de 'taligheid' van de omgeving waarin een kind opgroeit terug te zien is in de ontwikkeling van het brein zelf en bijvoorbeeld terugkomt in de werking van het geheugen (Sakai 2005; Klein et al. 2014). Interventies op dit gebied kunnen zich ten eerste richten op het screenen op achterstanden in de taalontwikkeling op voorschoolse leeftijd (Van Agt et al. 2007). Andere, uiteraard complementaire, interventies richten zich op het bijbrengen van gesproken taalvaardigheden bij op dat punt kwetsbare kinderen, voor of net op de basisschool (Sibieta et al. 2016).

Of lezen een vergelijkbare biologische status heeft als gesproken taal *vis à vis* de ontwikkeling van de hersenen is ongewis (Sakai 2005), maar de waarde voor de kansen in het latere leven lijkt evident (National Institute for Literacy 2008; Verhoeven en Van Leeuwe 2008). Veelbelovende interventies richten zich op het verbeteren van leesvaardigheden op vroege leeftijd (National Institute for Literacy 2008). Deze interventies zijn doorgaans toegesneden op kinderen met al waarneembare achterstanden en vinden idealiter plaats op voor-schoolse leeftijd (Bleses et al. 2018), op de basisschool (May et al. 2013; Kim et al. 2016), of indien nodig wat later (Holmes et al. 2012).

Over het belang van rekenvaardigheden valt *grosso modo* hetzelfde te zeggen als over het belang van leesvaardigheden, met als aanvulling dat rekenvaardigheden de laatste decennia verondersteld worden aan belang toegenomen te hebben (Munn en Reason 2007). De informatie die beschikbaar is, maakt ook hier aannemelijk dat het vroegtijdig en intensief richten op kinderen met achterstanden een effectieve strategie is. In de rede ligt dat ook hier geldt 'hoe eerder hoe beter' -in acht nemend dat leren rekenen doorgaans wat later in het leven gebeurt dan leren lezen, d.w.z. op de vroege basisschool (Holmes en Dowker 2013), of rond het 10^e levensjaar (Torgerson et al. 2013). Dat rekenvaardigheid belangrijker is geworden, zou gekoppeld kunnen worden aan de toegenomen complexiteit van financiële vraagstukken. In dat kader adviseerde curriculum.nu onlangs het kabinet financiële educatie in het lesprogramma op te nemen (curriculum.nu 2019). Een kanttekening hierbij is dat de effectiviteit van financiële educatie niet eenduidig is, afhangt van de timing en vormgeving, maar vermoedelijk wel bij kinderen het meeste effect heeft (Miller et al. 2015; Kaiser en Menkhoff 2019).

Er is inmiddels een aardige empirische *track record* opgebouwd van programma's die in de cognitieve vermogens van kwetsbare kinderen investeren. Twee zaken komen steeds naar voren (zie ook: National Institute for Literacy 2008). Ingrijpen heeft het meeste effect als dit op (zeer) jonge leeftijd gebeurt en het lijkt zinnig om te richten op (een combinatie van) zelf werken en instructie krijgen. Tot slot wijst onderzoek uit dat het betrekken van ouders en het bredere 'systeem' om het kind heen bijdraagt aan de effectiviteit van interventies (Evangelou en Sylva 2003). Met deze bevindingen is het begrijpelijk dat bestaande voorschoolse educatie zich primair richt op taalontwikkeling. Deze beleids optie zou vorm kunnen krijgen door het systeem bij de voor- en voerschoolse taaleducatie te betrekken en deze uit te breiden met (meer) lees- en rekenvaardigheidseducatie. Taal en lezen zouden dan waarschijnlijk het beste passen binnen voor- en voerschoolse educatie en rekenen vermoedelijk binnen voerschoolse educatie of iets later op de basisschool.

Beleids optie K9: Extra inzet op verbeteren lichamelijke gezondheid

Een deel van de overdracht van armoede van generatie op generatie loopt via achterstanden in de lichamelijke gezondheid. Kinderen in armoede worden (o.a.) geregeld geboren met een lager geboortegewicht, eten minder en minder gezond dan leeftijdsgenoten in een huishouden met een hoger inkomen, hebben een groter risico op obesitas, roken vaker in de tienerjaren en hebben een grotere kans op overmatig alcohol- en drugsgebruik (VWS 2018a; National Academy of Sciences 2019). Al deze zaken hebben een sterke invloed

op de gezondheid op latere leeftijd, de kans op werk met adequaat inkomen, het bestedingspatroon van hun eigen huishouden en daarmee de kansen die zij hun eigen kinderen kunnen verschaffen (zie bijvoorbeeld: Vrooman et al. 2014).

Voor de effecten van interventies zijn we ook hier aangewezen op onderzoek in het buitenland. Beleid om de gezondheid van kinderen, en specifiek die van kinderen in armoede, te verbeteren, kan al ingezet worden voordat een kind geboren wordt. Zo is het – naast het monitoren van de gezondheid – effectief om vrouwen uit kwetsbare groepen tijdens de zwangerschap te bezoeken en voor te lichten over hun eigen gezondheid, die van hun ongeboren kind (met name de gevolgen van roken), en over de sociale omgeving waarbinnen een kind idealiter opgevoed wordt (Olds et al. 1986; Mejdoubi et al. 2014). Over de hele jeugd van een kind zijn gezonde voeding en beweging van groot belang. Voorlichting en gedragsbeïnvloeding op kinderopvang of basisschool sorteren effect (Angelopoulos et al. 2009; Bayer et al. 2009; Kobel et al. 2014), aangevuld met het aanbieden van gezonde voeding (Te Velde et al. 2008) en een nadruk op voldoende beweging en ontspanning (European Commission 2020).⁸ Specifiek lijken (gratis/goedkope en gezonde) schoolmaaltijden zich uit te kunnen betalen in een beter voedingspatroon en een betere gezondheid (Weber Cullen en Tzu-An 2016) en in meer aanwezigheid op school (Bartfeld et al. 2020).⁹ Amerikaans onderzoek naar voedselbonnen laat zien dat overdrachten in natura die rol ook kunnen hebben. Hoynes en Schanzenbach (2015) berekenden dat elke 100 dollar die een arm huishouden door middel van het *Supplemental Nutrition Assistance Program* ontvangt, de consumptie van voedsel met 30 dollar doet vermeerderen. Dat betekent dat er 70 dollar overblijft voor andere bestedingen. In Nederland bestaan er op gemeentelijk niveau voorzieningen voor de bestrijding van armoede die in natura worden verstrekt. Vaak zijn deze gebundeld in een zogenoemd kindpakket. Daarnaast ontvangen de gemeenten sinds 2017 85 miljoen euro extra (de zogenoemde Klijsma-gelden) om kinderen te ondersteunen met voorzieningen in natura (Bureau Bartels 2018).

Kinderen die opgroeien in armoede lopen een specifiek risico te gaan roken in hun tienerjaren, om overmatig alcohol te gebruiken en drugsproblematiek te ontwikkelen (National Academy of Sciences 2019). Naar het bestrijden van roken is veel onderzoek gedaan. Duurzame effecten kunnen bereikt worden door invloedrijke *peers* te mobiliseren om kinderen aan te spreken op hun rookgedrag (Campbell et al. 2008), en door voorlichting te laten geven (Puska et al. 2009). Competities om de ‘meest rookvrije’ klas te zijn hebben (in combinatie met voorlichting) in meerdere landen aangetoonde effecten, zij het dat langetermijneffecten onduidelijk zijn (Crone et al. 2003). Ook het tegengaan van (overmatig) alcoholgebruik kan duurzaam en effectief gebeuren door voorlichting op middelbare

8 Het gaat hier om de interventie ‘Gesunde Kitas – Starke Kinder’, zoals besproken op European Commission (2020). De originele evaluatie lijkt echter niet meer beschikbaar.

9 Bij de studies naar schoolmaaltijden moet wel aangetekend worden dat zij in de VS of het VK uitgevoerd zijn, dus enige terughoudendheid m.b.t. de vertaalbaarheid naar de Nederlandse context is gepast.

scholen, waar mogelijk in combinatie met gedragsbeïnvloeding en rollenspellen (Lynch et al. 2015; Sumnall et al. 2017). Integrale interventies ter preventie van roken, alcohol en softdrugs, die de nadruk leggen op het aanleren van de sociaal-emotionele en cognitieve vaardigheden die belangrijk zijn voor het weerstaan van groepsdruk (de *social influence* aanpak) hebben in meerdere landen aangetoonde duurzame effecten gesorteerd (Faggiano et al. 2008).

Omdat gedrag veranderlijk is, is het hier belangrijk om de kanttekening te maken dat in veel studies de langetermijneffecten (na meer dan een jaar) onbekend zijn. Deze zijn alleen aangetoond waar we expliciet spreken over 'duurzame effecten'. Dat wil niet zeggen dat deze effecten er niet zijn.

Beleids optie K10: Extra inzet gericht op geestelijke gezondheid en gedrag

Kinderen die in armoede opgroeien hebben een groter risico op problemen met de geestelijke gezondheid en ontwikkelen vaker gedragsproblematiek dan hun leeftijdsgenoten in niet-arme huishoudens.¹⁰ De financiële problematiek van het huishouden, de tegenslagen die arme kinderen te verwerken krijgen (*Adverse Childhood Experiences -ACE's*) en het onvermogen van (gestreste) ouders om kinderen tegen stress te beschermen, leiden ertoe dat arme kinderen een verhoogd risico lopen om met constante en toxische stress op te groeien (Mullainathan en Shafir 2013; National Academy of Sciences 2019). Dit leidt tot een geremde hersenontwikkeling, daardoor tot leerproblemen, problemen met de geestelijke gezondheid, gedragsproblemen en allerlei lichamelijke aandoeningen, en door socialisatie en epigenetische processen tot intergenerationele overdracht van die problematiek (Cree et al. 2018). Dit kan zich op jonge leeftijd al uiten in depressie, een moeilijke omgang met andere kinderen, antisociaal gedrag en een lage eigenwaarde (National Academy of Sciences 2019), wat zich weer kan vertalen in schooluitval, moeite om werk te houden, criminaliteit en uiteindelijk armoede op latere leeftijd. Voor het voorkomen van intergenerationele armoede is het raadzaam om op jonge leeftijd in bovenstaande situaties te interveniëren (Beckmann 2017). Onlangs is in Nederland met dit doel de interventie 'Rondom Jong' gestart, waarbij op lokaal niveau partijen samenwerken om depressie bij jongeren in een vroeg stadium te ondervangen.

We bespreken hier weer effectief gebleken interventies uit buitenlands onderzoek, omdat dergelijk onderzoek binnen Nederland niet is gedaan. Omdat de geestelijke gezondheid en het gedrag van kinderen sterk verweven zijn met het gezin waarin kinderen opgroeien (Garrett-Peter et al. 2016; National Academy of Sciences 2019), richten veel effectieve interventies zich op het hele gezin met kwetsbare en arme kinderen (Sheffield Morris et al. 2017). In meerdere landen in Europa begeleiden vrijwilligers kwetsbare ouders met jonge kinderen (*Home-start*). Evaluaties van deze interventie in Nederland – waar ze inmiddels in

10 Merk op dat het hier associaties betreft en dat niet duidelijk is of armoede tot dit type problematiek leidt of andersom, of dat beide een gevolg zijn van onbekende andere factoren (of al deze mogelijkheden tezamen).

circa 150 gemeenten wordt toegepast (Home Start 2020) – laten zien dat zowel het welzijn van moeders als het gedrag van kinderen op relatief korte termijn verbetert en dat deze verbetering duurzaam is (Hermanns et al. 2013; Van Aar et al. 2015).

Gedragsproblemen bij jonge kinderen kunnen duurzaam geadresseerd worden door op ouders gerichte trainingen die de nadruk leggen op het zelfvertrouwen van ouders en de relatie met het kind¹¹ (Hutchings et al. 2007; Bodenmann et al. 2008; Jones et al. 2008; Axberg en Broberg 2012; Hahlweg et al. 2012; Sheffield Morris et al. 2017), al is de effectiviteit van grootschalige inzet hierop onderwerp van discussie (Wilson et al. 2012). Kinderen die overmatig angstig en verlegen zijn, of een taalstoornis hebben, kunnen baat hebben bij speltherapie (Wettig et al. 2011). Opvoedproblemen die ontstaan doordat ouders gescheiden leven lijken geadresseerd te kunnen worden met groepsessies door professionals uit de geestelijke gezondheidszorg (Keating et al. 2016).

Geestelijke problematiek bij ouders, niet zeldzaam bij mensen die langdurig in armoede leven, is een significant risico voor de geestelijke gezondheid van het kind (Fitzsimons et al.). Voor ouders met complexe problematiek lijkt het in elk geval op de korte termijn effectief om een interventie te richten op hun eigen welzijn en de interactie met en het welzijn van het kind, en op overige knelpunten in het huishouden (bijvoorbeeld schulden) (Barlow et al. 2019). Bij oudere kinderen die al problematisch gedrag vertonen, kan functionele gezinstherapie effectief zijn (Hartnett et al. 2016). Deze methode wordt in Nederland al toegepast (Kenniscentum kinder- en jeugdpsychiatrie. 2020).

Voor het voorkomen en verminderen van agressief gedrag kan op school worden ingezet op de ontwikkeling van het empathisch vermogen van kinderen, impulsbeheersing, probleemoplossend vermogen en woedebeheersing (Holsen et al. 2008). Daarnaast kan geïnvesteerd worden in de *coping skills* en de sociale vaardigheden van kinderen, zodat zij emotioneel beter gewapend zijn tegen tegenslagen (*ACE's*) (Mishara en Ystgaard 2006). Verder is cognitieve gedragstherapie op scholen effectief gebleken wanneer ingezet om kinderen te leren met angst en stress om te gaan (Stallard et al. 2014). Bij al deze interventies moet wel vermeld worden dat de langetermijneffecten niet gemeten zijn, maar alleen de directe effecten op dit gedrag.

11 Varianten op deze trainingen worden ook in Nederland gegeven.

4.3 Beleidsopties potentiële beroepsbevolking

Tabel 4.2

Maatregelen gericht op reductie armoede onder werkenden

	Ex-ante budgettair effect	Armoede in personen	Armoede in euro's	Armoede in personen binnen groep	Armoede in euro's binnen groep
	mld, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief
W1a Arbeidskorting verhogen	- 0,5	- 0,4	- 0,1	- 1,1	- 0,4
W1b Arbeidskorting verhogen	- 1,0	- 0,6	- 0,2	- 1,9	- 0,7
W2 Arbeidskorting aanpassen laagste inkomens	- 1,2	- 3,1	- 1,7	- 8,8	- 4,5
W3a Arbeidskorting verzilverbaar maken	- 0,3	- 0,8	- 0,8	- 1,1	- 1,1
W3b Arbeidskorting combi verzilverbaar + aanpassing	- 2,5	- 6,3	- 4,7	- 14,0	- 9,3
W4 Verhogen WML zonder koppeling met 5%	- 0,2	daalt	daalt	daalt	daalt
W5a Verhogen inkomen bij werknemers met weinig werkuren via aantal uren	blijft gelijk	daalt	daalt	daalt	daalt
W5b Verhogen inkomen bij werknemers met weinig werkuren via uurloon	onbekend	onbekend	onbekend	daalt	daalt
W6 Verlaging werkgeverslasten	blijft gelijk	daalt	daalt	daalt	daalt
W7 Zelfstandigenaftrek verhogen	- 0,5	- 0,2	- 0,2	- 1,2	- 0,4
W8 Minimumtarief zzp'ers	blijft gelijk	daalt	daalt	daalt	daalt

(-) is EMU-saldo verslechterend.

Relevante groep	Werkgelegenheid	Inkomensongelijkheid	Toelichting en aanvullingen
	%, kwalitatief	%, kwalitatief	
werkenden	0,0	0,0	
werkenden	0,1	0,0	de positieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) neerwaarts effect op de armoede
werkenden	- 0,1	- 0,4	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
werkenden	0,0	- 0,1	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
werkenden	- 0,2	- 0,7	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
werkenden	0,0	daalt	het effect van het hoger loon op de armoede kan niet worden gekwantificeerd. voor de effecten van varianten met koppeling zie U5a en U5b
werkenden	stijgt	daalt	effecten hangen af van precieze vormgeving van de beleidsoptie, en van gedragsreacties die moeilijk in te schatten zijn
werkenden	onbekend	onbekend	effecten hangen af van precieze vormgeving van de beleidsoptie, en van gedragsreacties die moeilijk in te schatten zijn
werkenden	onbekend	daalt	effecten hangen af van precieze vormgeving van de beleidsoptie, en van gedragsreacties die moeilijk in te schatten zijn; er kan ook verdringing optreden aan de onderkant van de arbeidsmarkt
zelfstandigen	0,0	0,1	geeft prikkel om zelfstandige te worden met mogelijk opwaarts effect op de armoede
zelfstandigen	onbekend	daalt	gedragsreacties en handhaving zijn lastig in te schatten

Tabel 4.3

Maatregelen gericht op reductie armoede onder uitkeringsontvangers

	Ex-ante budgettair effect	Armoede in personen	Armoede in euro's	Armoede in personen binnen groep	Armoede in euro's binnen groep	
		mld, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief
U1a	Kostendelersnorm in de bijstand afschaffen	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
U1b	Bijstand 70% WML per persoon in huishouden	- 1,8 (- 3,7 ^a)	- 10,7	- 4,3	- 27,3	- 21,3
U2	Bijstandsverlaging na 2021 terugdraaien	- 0,9 (- 1,9 ^a)	- 16,7	- 7,3	- 48,0	- 48,3
U3	Bijstand verhogen naar AOW	- 1,4 (- 2,9 ^a)	- 20,0	- 8,8	- 57,0	- 57,1
U4a	Bijstand verhogen	- 0,5 (- 1,0 ^a)	- 7,2	- 5,6	- 22,2	- 39,9
U4b	Bijstand verhogen	- 1,0 (- 2,0 ^a)	- 17,9	- 7,9	- 55,7	- 55,9
U5a	WML met 2,5% omhoog	- 1,6	- 2,4	- 2,0	n.v.t.	n.v.t.
U5b	WML met 5% omhoog	- 3,2	- 4,8	- 3,8	n.v.t.	n.v.t.
U6	Verhoging uitkering voor mensen (tijdelijk) zonder arbeidspotentieel	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
U7	Beloon parttime werken naast uitkering	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
P1a	Financieel ondersteunen onderwijsdeelname	verslechtering saldo	wisselend	wisselend	wisselend	wisselend
P1b	Informereren over onderwijsaanbod	blijft gelijk	blijft gelijk	blijft gelijk	blijft gelijk	blijft gelijk
P1c	Reguleren van onderwijsdeelname	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
P2	Actief arbeidsmarktbeleid	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
P3	Handhaving en sanctionering	verslechtering saldo	wisselend	wisselend	wisselend	wisselend

Relevante groep	Werkgelegenheid	Inkomensongelijkheid	Toelichting en aanvullingen
	%, kwalitatief	%, kwalitatief	
bijstand	daalt	daalt	gedragsreacties op de woningmarkt zijn niet onderzocht; deze zijn waarschijnlijk beperkt
bijstand	- 1,2	- 0,5	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede; verhuisgedrag onbekend
bijstand	- 0,6	- 0,6	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
bijstand	- 0,9	- 0,9	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
bijstand	- 0,3	- 0,4	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
bijstand	- 0,7	- 0,7	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
n.v.t.	- 0,1	- 0,5	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede; alleen de stijging van de uitkeringen is meegenomen
n.v.t.	- 0,2	- 1,0	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede; alleen de stijging van de uitkeringen is meegenomen
bijstand	blijft gelijk	daalt	bepaling van arbeidspotentieel kan vraagstuk worden, met mogelijk instroom in uitkeringen als gevolg
bijstand	stijgt	daalt	de positieve werkgelegenheidseffecten hebben een neerwaarts effect op de armoede
werkenden en werkzoekenden	stijgt	daalt	hoge <i>dead weight loss</i> ; alleen daling armoede als scholing leidt tot beter betaalde baan
werkenden en werkzoekenden	blijft gelijk	blijft gelijk	informerer leidt wel tot meer bekendheid, maar niet tot meer gebruik van scholingsregelingen
werkenden en werkzoekenden	onbekend	onbekend	geen empirische informatie beschikbaar
werkzoekenden	stijgt	stijgt	betere baan als gevolg van meer kennis en meer zoekgedrag, maar effect is bescheiden
werkzoekenden	wisselend	wisselend	mogelijk meer uitstroom, maar kan leiden tot het aanvaarden van laagbetaald, onzeker werk

Tabel 4.3
(vervolg)

		Ex-ante budgettair effect	Armoede in personen	Armoede in euro's	Armoede in personen binnen groep	Armoede in euro's binnen groep
		mld, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief
P4	Betere beschikbaarheid en kwaliteit van betaald werk	verslechtering saldo	daalt	daalt	daalt	daalt
P5	Tegengaan discriminatie en verbeteren sociale inclusie	verslechtering saldo	wisselend	wisselend	wisselend	wisselend
P6	Verbeteren gezondheid	verslechtering saldo	wisselend	wisselend	wisselend	wisselend

(-) is EMU-saldo verslechterend.

a Het bedrag tussen haakjes geeft het totale ex-ante effect weer inclusief gedragseffecten, zoals het CPB ook hanteert in *Keuzes in Kaart*.

4.3.1 Fiscaal en socialezekerheidsbeleid voor werkende armen

Beleids optie W1a en W1b: Arbeidskorting naar rato verhogen

Het besteedbaar inkomen van werkenden kan worden verhoogd door de verschuldigde loon- en inkomstenbelasting te verlagen. De huidige arbeidskorting is een korting op de belasting op inkomen uit werk, gericht op de lagere inkomens. De korting bouwt in 2020 op tot een maximum van 3.800 euro bij een (bruto) inkomen van circa 35.000 euro, en loopt daarna af tot nul bij een inkomen van circa 99.000 euro. De opbouw verloopt veruit het snelst tussen inkomens van circa 10.000 en circa 21.000 euro: daar levert een extra euro aan inkomen 0,29 eurocent aan arbeidskorting op.

Een verhoging van de arbeidskorting leidt bij hetzelfde bruto inkomen tot een hoger netto uurloon. Daarbovenop willen mensen met een laag inkomen en tweede verdiener wellicht meer uren gaan werken. Uit Vrooman et al. (2018) blijkt dat 31% van de werkende armen meer uren zou willen werken. Of die wens op korte termijn in gedrag wordt omgezet hangt echter af van de beschikbaarheid van werk en van eventuele andere verplichtingen. Voor werklozen is de stap naar werk mogelijk sneller te maken bij een hogere beloning voor arbeid. Op de lange termijn is het arbeidsaanbod leidend voor de structurele werkgelegenheid.

Voor deze beleids optie zijn twee varianten met verschillende budgettaire beslagen door gerekend. Wanneer de arbeidskorting met 0,5 mld euro naar rato wordt verhoogd (variant W1a, tabel 4.2) daalt de armoede in termen van personen met 0,4% en in termen van euro's met 0,1%. Het aantal werkende armen neemt af met 1,1% en hun tekort uitgedrukt in euro's met 0,4%. Als het budgettaire beslag verdubbelt naar 1,0 mld euro (W1b) neemt het

Relevante groep	Werkgelegenheid	Inkomensongelijkheid	Toelichting en aanvullingen
	%, kwalitatief	%, kwalitatief	
bijstand	blijft gelijk	daalt	
bijstand	stijgt	daalt	geen gebleken grotere kans op aanbod baan
werkenden en werkzoekenden	stijgt	daalt	gunstig effect op zelfwaardering en gevoel van controle verhoogt de inzetbaarheid

aantal personen in armoede af met 0,6% en het tekort in euro's met 0,2%. Het aantal werkende armen neemt dan met 1,9% ongeveer twee keer zoveel af. Het effect op het tekort verdubbelt ook bijna, naar 0,7%.

Een conclusie die uit de varianten kan worden getrokken is dat deze beleids optie niet heel efficiënt is: de meeste werkenden die van deze beleids optie profiteren zitten ook zonder de beleids optie al boven de armoedegrens. Werkenden met lagere inkomens kampen daarnaast soms met verzilveringsproblemen, waardoor zij niet of niet volledig profiteren van een hogere arbeidskorting (zie beleids optie W3). De beleids optie heeft een positief effect op de werkgelegenheid, het wordt met een hogere korting immers aantrekkelijker om (meer) te gaan werken. In de variant met een budgettair beslag van 0,5 mld euro is dit echter niet zichtbaar en is het afgeronde effect 0,0%. In de variant van 1,0 mld euro neemt de werkgelegenheid met 0,1% toe. De inkomensongelijkheid blijft in beide gevallen onveranderd.

De beleids optie is eenvoudig uit te voeren, doordat het een aanpassing van een reeds bestaande regeling betreft. Door de integratie in de loon- en inkomstenbelasting is niet-gebruik niet te verwachten, maar de korting bereikt niet alle lage inkomens (zie beleids optie W3).

Beleidsoptie W2: Arbeidskorting verhogen voor de laagste inkomens

Om een groter effect op de armoede te verkrijgen, wordt in deze beleidsoptie de arbeidskorting verhoogd voor de laagste inkomens door de steile opbouw van het kortingsbedrag al bij een inkomen van nul euro te laten beginnen.¹²

Het verhogen van de arbeidskorting op deze manier kost 1,2 mld 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 beleidsoptie 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 beleidsoptie vermindert de armoede dus sterker dan beleidsoptie W1, maar heeft als neveneffect dat de werkgelegenheid licht daalt.

Beleidsoptie W3a en W3b: Arbeidskorting verzilverbaar maken en verzilverbaar maken en verhogen laagste inkomens

De arbeidskorting kan nog sterker dan in W1 en W2 op de laagste inkomens gericht worden. Hiervoor is het verzilverbaar maken van de korting een beleidsoptie. Deze aanpak is onder meer bekend uit de Verenigde Staten als *Earned Income Tax Credit* (EITC) en uit het Verenigd Koninkrijk als *Universal Credit* (UC). De marginale druk op arbeid wordt hierdoor nog lager, waardoor werken vanuit een uitkering interessanter wordt.

De beleidsoptie omvat in de eerste variant het verzilverbaar maken van de korting (W3a) en daarboven in de tweede variant (W3b) het verplaatsen van de steile opbouw van de korting naar een inkomen van nul euro. In de tweede variant kan hij fungeren als een negatieve inkomstenbelasting op de eerste euro's die uit arbeid verdiend worden. Niet-gebruik is per definitie onmogelijk voor mensen die aangifte inkomstenbelasting doen. Wat wel lastig kan zijn, is dat het verzilverde deel pas uitgekeerd wordt in het jaar nadat iemand er als werkende arme recht op kreeg. Voorschotten leiden mogelijk tot problemen wanneer achteraf terugvordering nodig is. In de VS zijn de voorschotten om die reden afgeschaft en ook in Nederland ligt een vergelijkbaar stelsel (toeslagen) om die reden onder druk.

Het verzilverbaar maken van de arbeidskorting (W3a) kost 0,3 mld euro. De armoede daalt met 0,8% in termen van personen en 0,8% in termen van euro's. Bij werkenden zijn deze afnames beide gelijk aan 1,1%. De werkgelegenheid neemt licht af (afgerond 0,0%) en de inkomensongelijkheid neemt af met 0,1%.

12 In Kansrijk Belastingbeleid is ook een variant berekend voor de lagere inkomens (CPB 2020b). Vanuit het oogpunt van armoedebestrijding is besloten om de focus in de onderhavige studie op de allerlaagste inkomens te leggen.

De tweede variant (W3b) is de combinatie van het verzilverbaar maken van de arbeidskorting en van het verhogen van de arbeidskorting voor lagere inkomens (dit laatste zoals in W2). Deze beleids optie heeft een budgettaire beslag van 2,5 mld euro. De kosten liggen hoger dan de som van de twee losse beleids opties doordat het effect van verzilvering nu hoger is: er wordt een groter kortingsbedrag verzilverd dan in de uitgangssituatie. Het aantal personen in armoede neemt met 6,3% af en het tekort met 4,7%. Bij werkenden daalt de armoede met 14,0% gemeten in personen en 9,3% gemeten in euro's. De beleids optie heeft een negatief effect op de werkgelegenheid van 0,2%. De inkomensongelijkheid neemt met 0,7% af.

Gezien de kosten en de afname van het aantal arme personen zijn beleids opties W3a en W3b beide ongeveer even efficiënt als beleids optie W2, en zijn ze alle drie efficiënter dan beleids optie W1. Variant W3b heeft het grootste budgettaire beslag, maar levert met 6,3% minder arme personen ook het sterkste effect. Onder werkende armen ligt de reductie duidelijk hoger met 14,0%.

Beleids optie W4: Wettelijk Minimumloon (WML) verhogen zonder koppeling uitkeringen

Een andere weg om armoede onder werkenden te verminderen is het verhogen van het wettelijk minimumloon. Ook wie in deeltijd werkt zou dit kunnen merken, want het effect verloopt via de hoogte van het minimumuurloon. De beleids optie zal gevolgen hebben voor alle werknemers met een uurloon op of net boven het WML. Bij hen kan de armoede dus lager worden.

De beleids optie heeft waarschijnlijk een beperkt effect op werkenden.¹³ De meeste arme werknemers hebben een uurloon dat al boven het WML ligt;¹⁴ hun armoedesituatie is veelal het gevolg van een gering aantal arbeidsuren (Vrooman et al. 2018: 32). Verder kan de afweging van de werkgever door de loonsverhoging veranderen. Indien de productiviteit van de werknemer onder het WML ligt, kan de baan van de werknemer verdwijnen, ervan uitgaand dat de werknemer niet productiever wordt. Uit recent onderzoek van het CPB (2020c) blijkt echter dat de werkgelegenheidseffecten van verhoging van het minimumloon veel beperkter zijn dan eerder werd gedacht. Onderzoek in de VS suggereert dat verhogingen van het WML wel verlagingen van de armoede kunnen opleveren (Romich en Hill 2018) met een gemiddeld effect van 1,5% minder armoede bij een verhoging van het WML met 10% (Dube 2019), al zijn deze cijfers niet zonder meer door te vertalen naar de Nederlandse situatie.

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

13 De beleids optie kan met het Mimosi-model niet worden doorgerekend.

14 Dit is in mindere mate het geval bij oproepkrachten.

gekoppelde uitkeringen. Langs deze indirecte weg zal het de armoede bij uitkeringsontvangers verlagen (zie beleidsoptie U5). Daar staat tegenover dat de negatieve werkgelegenheidseffecten 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.

Beleidsopties W5a en W5b: Verhogen inkomen bij werknemers met weinig werkuren via aantal uren en uurloon

Waar werknemers arm zijn doordat ze met weinig uren te weinig inkomen verwerven, liggen twee oplossingsrichtingen voor de hand: uitbreiden van het aantal uren of verhogen van het loon per uur specifiek bij contracten met weinig uren. Op beide gaan we hier nader in.

De op het oog meest directe weg om te voorkomen dat mensen arm zijn door een te laag aantal uren betaald werk, is een verbod daarop. Anders geformuleerd: het formaliseren en handhaven van een in te voeren recht op een minimumaantal uren betaald werk (W5a). Een wettelijke minimumarbeidsduur van bijvoorbeeld 20 uur zal bij werknemers met kleinere contracten tot gedragseffecten leiden. Werkgever en werknemer kunnen het eens worden over een nieuw contract van (minimaal) 20 uur, maar het is ook mogelijk dat ontslag volgt¹⁵, of dat de werknemer besluit zich terug te trekken van de arbeidsmarkt. Overigens kan handhaving lastig zijn: sommige werkgevers en werknemers zullen samen een niet-legale manier zoeken om de bestaande situatie niet te hoeven veranderen.

Waar mensen meer uren gaan werken, valt te verwachten dat de armoede afneemt. Het aantal werkende armen zal daardoor dalen. Maar waar mensen hun baan verliezen of opzeggen, zal het aantal uitkeringsontvangers en ook de armoede stijgen. Beide processen hebben gevolgen voor de overheidsuitgaven. De effecten van deze optie hangen samen met de omvang van het minimumcontract. Hoe lager het verplichte minimum, hoe kleiner de armoedereductie onder werkenden, maar ook hoe kleiner de toename van de armoede onder uitkeringsontvangers.

Een alternatief is het regelen van een hoger minimumuurloon voor kleine- en/of nulurencontracten (W5b). Het economische argument hiervoor is dat de werkgever in een situatie waar soms geen werk is, het risico hierop niet geheel bij de werknemer zou moeten leggen. Oproepkrachten zouden dan een hoger uurloon moeten krijgen op basis van de theorie met betrekking tot *compensating differentials*: dit compenseert voor het risico dat er soms tijdelijk geen werk is (Rosen 1986).

15 Beide processen zijn ook denkbaar binnen een en dezelfde organisatie: als de totale vraag naar arbeid gelijk blijft, zullen de werkuren worden herverdeeld onder de werknemers, met een minimum van 20 uur per werknemer. Sommigen zullen dan wellicht hun baan verliezen.

Per saldo leidt de beleidsoptie naar verwachting tot minder werkende armen, maar mogelijk ook tot meer uitkeringsontvangers doordat (flexibele) arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt duurder wordt voor werkgevers. Het effect op de armoede onder de totale bevolking is hierdoor onbekend. De beleidsoptie is mogelijk in redelijke mate efficiënt, omdat hij alleen kleine deeltijd- en nulurencontracten met een laag loon betreft. De handhaving zou tegelijk met die van het WML kunnen plaatsvinden, maar wordt wel complexer doordat nu ook het aantal gewerkte uren een rol speelt.

Beleidsoptie W6: Verlaging werkgeverslasten

Naast beleid dat direct het inkomen van arme huishoudens beïnvloedt, is ook het veranderen van prikkels voor werkgevers een mogelijkheid. Vanuit algemene arbeidsmarkttheorie valt te verwachten dat werkgevers mensen aannemen tot aan het punt waarop ze meer kosten dan dat ze opleveren. Vanuit dit mechanisme mag worden verwacht dat het verlagen van de arbeidskosten tot meer arbeidsplaatsen leidt (CPB 2020d).

Een algemene beleidsoptie is het verlagen van de premies werknemersverzekeringen voor werkgevers (ten koste van de overheidsfinanciën). Verlaging van werkgeverspremies leidt via afwenteling tot hogere lonen en daardoor tot meer arbeidsaanbod. Het is wel de vraag of dit een effectieve en efficiënte maatregel is tegen armoede, want het macrobedrag wordt over alle werkenden verdeeld. De beleidsoptie is eenvoudig uit te voeren en te handhaven.

Er zijn twee meer gerichte varianten denkbaar. Een eerste variant is het verstrekken van meer subsidies aan werkgevers voor mensen met een beperking en oudere werknemers (indien minder productief dan het WML), zodanig dat het verdienpotentieel wordt aangevuld tot het WML. Dit maakt de kans groter dat werkgevers mensen met een beperking en oudere werknemers in (vaste) dienst nemen.

Een dergelijke regeling bestaat al en lijkt, vooral indien gecombineerd met andere maatregelen, effectief in de toeleiding naar werk van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en dientengevolge een verhoogd armoederisico (Van den Berg et al. 2018). De beleidsoptie leidt per saldo naar verwachting tot meer werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hierbij geldt wel dat het WML alleen armoede voorkomt indien men voldoende uren kan werken en er geen andere gezinsleden van afhankelijk zijn.

Niet-gebruik van dit type maatregel door werknemers is per definitie onmogelijk, maar werkgevers kunnen de voorkeur geven aan werknemers uit niet-gesubsidieerde groepen. Anderzijds is mogelijk dat de wens van werkgevers tot verlaging van de loonkosten juist leidt tot verdringing van niet-gesubsidieerde groepen. Het budgettair beslag van de beleidsoptie is onbepaald.

Een tweede variant is het verhogen van het Lage Inkomens Voordeel (LIV).¹⁶ In het kader van deze regeling ontvangen werkgevers een tegemoetkoming wanneer zij werknemers in dienst hebben met een laag loon. De gedachte is dat het zo interessanter wordt om mensen uit een uitkering aan te nemen.

SEO stelt dat dit effect inderdaad wordt bereikt (Van der Werff et al. 2019) maar dit is niet op basis van een gerandomiseerde evaluatie met een controlegroep (zie bijvoorbeeld Farrington et al. 2003). Een mogelijk gevolg is ook dat de beleids optie werkgevers ook een prikkel biedt om laagbetaald werk te creëren in plaats van hoogbetaald werk. Hierdoor is het effect op de armoede onder werkenden ambigu, al vindt SEO dit substitutie-effect niet.

Wanneer de vraag naar arbeid ten gevolge van deze beleids optie inderdaad toeneemt, is het effectief voor de bestrijding van armoede om de LIV uit te breiden.

Uitvoeringstechnisch zijn de beleids opties goed vorm te geven, omdat ze al bestaan. Verder is niet-gebruik geen probleem. De omvang van de effecten is op voorhand helaas niet heel duidelijk.

Beleids optie W7: Verhoging zelfstandigenaftrek

Gezien de relatief hoge armoede onder zelfstandigen en met name zzp'ers, kan een verhoging van de zelfstandigenaftrek worden overwogen. Deze belastingfaciliteit komt specifiek ten goede aan zelfstandigen, bedraagt in 2020 7030 euro en wordt verrekend tegen het premie- en belastingtarief.¹⁷ De huidige aftrek is in vergelijking met andere landen groot en maakt het zzp-schap daarmee aantrekkelijk. Bij een laag bruto inkomen is het netto resultaat voor zzp'ers bijvoorbeeld beduidend gunstiger dan voor werknemers (IBO 2015).

Maar de regeling staat ook ter discussie. Recent is besloten tot een beperking, om het verschil met werknemers en het aantal schijnzelfstandigen¹⁸ terug te brengen, en omdat de maatschappelijke meerwaarde van zzp'ers ten opzichte van werknemers de huidige omvang van de regeling niet zou rechtvaardigen (WRR 2020: 88). Vanaf 2020 gaat de aftrek dalen tot 5000 euro in 2028 (TK 2019/2020f).

Voor lage inkomens heeft de huidige aftrek een beperkt effect. Het is lastig *a priori* te zeggen welke beleids optie rond de zelfstandigenaftrek effectief is om armoede te verlagen: een hogere aftrek helpt de huidige zzp'ers maar zal ook meer mensen doen besluiten om

16 In de Kansrijk update Sociale Zekerheid worden resultaten besproken van zowel een verdubbeling als afschaffen van de LIV en de LKV.

17 Mocht de zelfstandige dit in het huidige jaar niet geheel te gelde kunnen maken, dan mag het niet benutte deel in de volgende negen jaar, onder voorwaarden, alsnog worden afgetrokken.

18 Ongeveer 15% van de zzp'ers is formeel zelfstandig, maar in de praktijk werkzaam als in een dienstbetrekking (IBO 2015).

zzp'er te worden ondanks het hogere risico op armoede,¹⁹ en een lagere aftrek ontmoedigt het zzp-schap maar verslechtert de situatie van de huidige groep zzp'ers.

De beleids optie die hier wordt doorgerekend betreft het verhogen van de zelfstandigenaftrek. De doorrekening betreft alle zelfstandigen, omdat binnen de gegevens geen onderscheid naar zelfstandigen met en zonder personeel gemaakt kan worden.

Het verhogen van de zelfstandigenaftrek met 0,5 mld euro laat het aantal personen in armoede afnemen met 0,2%. Het tekort in euro's vermindert met 0,2%. Deze afnames zijn beperkt, mede doordat het aantal zelfstandigen in Nederland maar ongeveer een zesde van de werkzame bevolking bedraagt (CBS 2020a). Het aantal zelfstandigen in armoede neemt met deze beleids optie 1,2% af. Hun tekort daalt met 0,4%.

De werkgelegenheid blijft met deze beleids optie gelijk. De effecten op de inkomensongelijkheid zijn beperkt. Bij de beoordeling kan nog meespelen dat in absolute aantallen meer werknemers dan zzp'ers arm zijn. Dit maakt een generieke maatregel effectiever, via de arbeidskorting (zie W1, W2 en W3).

Beleids optie W8: Minimumtarief voor zzp'ers

Op dit moment geldt geen minimumtarief voor zzp'ers, maar de ambitie van het kabinet is dat zij vanaf 2021 minimaal 16 euro per uur gaan verdienen. Vrooman et al. (2018) geven aan dat juist het lage uurinkomen bij zelfstandigen de armoede bij deze groep veroorzaakt. Een minimumuurtarief zou daarom armoede kunnen voorkomen. Verder zou zo'n minimumtarief ruimte kunnen bieden aan zzp'ers om zich tegen bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid te verzekeren en een buffer op te bouwen voor onverwachte tegenvallers.

Een mogelijk nadeel van een dergelijke beleids optie is echter gelegen in de handhaving. Niet alleen zou handhaving bewerkelijk zijn, het valt ook te verwachten dat sommige zzp'ers een administratieve uitweg zoeken via het verhogen van het aantal 'niet declarabele uren'. Ook zou de beleids optie kunnen leiden tot negatieve werkgelegenheidseffecten.

4.3.2 Fiscaal en socialezekerheidsbeleid voor uitkeringsontvangers in armoede

Beleids optie U1a en U1b: Kostendelersnorm in de bijstand afschaffen of aanpassen

De regeling rond de kostendelersnorm houdt in dat mensen die samen op een adres wonen een lagere bijstandsuitkering ontvangen dan wanneer ze apart zouden wonen. Een samenwonend paar ontvangt in beginsel het normbedrag (100%). Wie alleen woont, ontvangt 70% van het normbedrag. Bij extra inwonende personen van 21 jaar of ouder

¹⁹ In beginsel kunnen zzp'ers een hogere aftrek ook benutten om hun tarieven te verlagen. In de berekeningen nemen we aan dat dit niet gebeurt.

ontvangen alle huishoudleden sinds 2015 minder dan voorheen. Een paar met een inwonend kind van 25 jaar, bijvoorbeeld, ontvangt 130% van het normbedrag.²⁰

De gedachte hierachter is dat samenwonen kostenvoordelen oplevert en dat bijstand zonder kostendelersnorm in cumulatie met andere uitkeringen zich niet goed verhoudt tot een inkomen uit werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt.²¹ Maar wanneer de kostendelersnorm uit de pas loopt met de nodige bestedingen van meerpersoonshuishoudens kan deze tot armoede leiden. Een afschaffing of versoepeling van de norm zou in dat geval dus een verlaging van de armoede kunnen geven.

Naast dit eerste-orde-effect is het van belang te kijken naar de mogelijke gedragseffecten van de beleids optie. In dit verband is met name het verhuisgedrag relevant (bijvoorbeeld een mantelzorger die bij een zorgbehoevend familielid intrekt), maar hier is geen eenduidig bewijs voor (Kruis en Waveren 2016; Braggaar et al. 2017; Coumans et al. 2018).

Het afschaffen van de kostendelersnorm heeft dus in potentie het gevolg dat mensen (weer) bij elkaar in huis gaan/blijven wonen. Afschaffing betekent hogere uitkeringskosten (want de bijstandsuitkering wordt niet meer verlaagd in geval van medebewoners), maar draagt wel bij aan de uitvoerbaarheid. De kostendelersnorm is namelijk lastig te handhaven en handhaving kost ook geld. Deze beleids optie kent geen probleem met niet-gebruik.

Twee varianten van de beleids optie worden hier gepresenteerd. De eerste variant (U1a) is het veranderen van de norm voor extra volwassenen in het huishouden van 30% naar 70% van het normbedrag. Dit geldt dan bijvoorbeeld voor inwonende kinderen of inwonende ouders. De aanpassing geldt niet voor paren, zij blijven op 100%. Deze variant kon met het Mimosi-model niet worden doorgerekend. Wel is duidelijk dat de effecten kleiner zullen zijn dan die in de tweede variant (U1b, tabel 4.3), omdat die de uitkeringen verder verhoogt.

In de tweede variant bedraagt de norm voor alle personen van 21 jaar of ouder 70%, ongeacht of men een paar vormt. Een paar ontvangt dan dus 140% van het normbedrag. Van deze variant kon het effect wel worden berekend. Het invoeren van deze beleids optie kost 1,8 mld euro (3,7 mld euro wanneer we rekening houden met de gedragseffecten die ex ante relevant zijn). De armoede gemeten in personen neemt af met 10,7% en gemeten in euro's met 4,3%. Hierbij neemt het aantal personen in bijstand met armoede af met 27,3% en hun tekort met 21,3%.

20 Voor verdere uitleg en afwijkingen op de hoofdregel zie Rijksoverheid (2020b).

21 Dit is qua gedachte in lijn met de armoededefinitie die van gestandaardiseerd inkomen uitgaat, dus het inkomen na correctie voor de voordelen van het samenwonen.

De beleidsoptie heeft een negatief effect op de werkgelegenheid en inkomensongelijkheid. De werkgelegenheid daalt met 1,2% en de inkomensongelijkheid met 0,5%.

Beleidsoptie U2: Verlaging van de bijstand na 2021 terugdraaien

De jaarlijkse verlaging van de bijstand via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon is een belangrijke verklaring voor de verwachte toename van de armoede na 2021 in het basispad (zie paragraaf 3.3.3). 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 vallen lager uit dan in optie U1 en bedragen 0,9 mld euro (1,9 mld euro wanneer we rekening houden met de gedragseffecten die ex ante relevant zijn). De afname 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%.

Beleidsoptie U3: Verhoging netto bijstand tot netto AOW (terugdraaien afbouw dubbele heffingskorting)

De (netto) bijstand heeft een lager niveau dan de netto AOW. Er is echter op voorhand geen aanleiding om te veronderstellen dat het sociaal minimum bij mensen in de potentiële beroepsbevolking lager zou dienen te zijn die bij ouderen.²² buiten dat werken tegen het minimumloon voor personen onder de AOW-gerechtigde leeftijd zo aantrekkelijker wordt gemaakt.

De beleidsoptie verhoogt een netto bijstandsuitkering tot een netto AOW-uitkering. In technische zin komt de optie neer op het volledig terugdraaien van de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand. Zoals al in paragraaf 3.3.3 is uitgelegd, leidt deze afbouw tot een sterke toename van de structurele armoedecijfers.

De beleidsoptie kost 1,4 mld euro (2,9 mld euro wanneer we rekening houden met de gedragseffecten die ex ante relevant zijn). De armoede uitgedrukt in personen daalt met 20,0% en in euro's met 8,8%. Binnen de doelgroep van bijstandsgerechtigden zijn de effecten nog veel groter. Het aantal bijstandsgerechtigden dat in armoede leeft, neemt af met 57,0% en hun tekort in euro's met 57,1%.

Deze beleidsoptie heeft wel negatieve effecten op de werkgelegenheid. Deze daalt met 0,9%. De inkomensongelijkheid daalt ook met 0,9%.

22 Soede (2012) concludeert zelfs dat de financiële behoeften dalen met de leeftijd.

Beleidsoptie U4a en U4b: Verdere verhoging bijstand met 0,5 mld en 1,0 mld euro

De bijstand wordt in deze beleidsoptie generiek met 0,5 en 1,0 mld euro verhoogd. Omdat als gevolg van deze verhoging arbeidsdeelname minder aantrekkelijk wordt en het aantal bijstandsuitkeringen toeneemt, zijn de feitelijke kosten van deze beleidsoptie echter twee keer zo groot als de initiële directe kosten: 1,0 respectievelijk 2,0 mld euro. Het aantal personen in armoede daalt met 7,2% en het tekort in euro's met 5,6% bij een verhoging van 0,5 mld euro (1,0 mld euro wanneer we rekening houden met de gedragseffecten die ex ante relevant zijn). Als de bijstand met 1,0 mld euro verhoogd wordt (2,0 mld euro wanneer we rekening houden met de gedragseffecten die ex ante relevant zijn) daalt het aantal personen met 17,9% en het tekort met 7,9%. De armoede van het aantal personen in bijstand neemt af met 22,2% voor 0,5 mld euro en 55,7% voor 1,0 mld euro. Het tekort daalt met respectievelijk 39,9% en 55,9%.

Ook deze beleidsoptie heeft een negatief effect op de werkgelegenheid: bij een verhoging van 0,5 mld euro daalt de werkgelegenheid met 0,4% en bij een verhoging van 1,0 mld euro met 0,8%. De inkomensongelijkheid neemt af met 0,3% en 0,5%.

Beleidsoptie U5a en U5b: Verhoging wettelijk minimumloon en daaraan gekoppelde uitkeringen

Bij beleidsoptie W4 is geopperd om het WML te verhogen om de armoede onder werknemers te verlagen. Daar werd ook genoemd dat een bijkomende optie kan zijn om de aan het WML gekoppelde uitkeringen te verhogen. We bekijken hier hoe groot het effect van hogere uitkeringen op de armoede is (het looneffect kan evenals in optie W4 niet worden gekwantificeerd).

Het WML wordt in deze beleidsoptie met twee verschillende maten verhoogd, namelijk met een 2,5% en met 5,0%. Een verhoging van het WML met 2,5% kost 1,6 mld euro. Een dubbele verhoging kost twee keer zoveel, dus 3,2 mld euro.

Ook voor de afname in armoede in personen of euro's geldt dat de dubbele verhoging een tweemaal zo groot effect heeft. Wanneer het WML met 2,5% wordt verhoogd, neemt het aantal personen in armoede af met 2,4% en het tekort in euro's met 2,0%. Als het WML met 5,0% wordt verhoogd, neemt het aantal personen af met 4,8% en het tekort met 3,8%. Soortgelijke resultaten blijken ten aanzien van de werkgelegenheid en inkomensongelijkheid. In de variant met een verhoging met 2,5% daalt de werkgelegenheid met 0,1% en de ongelijkheid met 0,5%. In de variant met een verhoging van het WML met 5,0% zijn deze effecten tweemaal zo groot. Bij het beoordelen van de gevolgen van deze beleidsoptie moet worden bedacht dat de armoedegevolgen van de hogere lonen zelf niet konden worden berekend.

Beleidsoptie U6: Verhoging uitkering voor mensen (tijdelijk) zonder arbeidspotentieel

De beleidsoptie betreft een verhoging van het wettelijk vastgestelde niveau van het vangingsinkomen ingeval van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Daarbij valt te denken aan een veralgemenisering van de hulpbehoevendheids toeslag die het UWV toekent indien

men voor langere tijd hulp van anderen nodig heeft. Dit betekent een verhoging van de uitkering tot 85% (niet-dagelijkse hulpbehoefte) of 100% (dagelijks).²³ De inkomensverhoging conflicteert niet met de ambitie om deze mensen naar werk te leiden, zolang ze geen arbeidspotentieel hebben. De beleids optie kon met het Mimosi-model niet worden doorerekend, maar naar verwachting zullen zowel het aantal arme personen als de armoede-intensiteit dalen. Wel kan de bepaling van het arbeidspotentieel een vraagstuk worden, aangezien de beleids optie een sterkere financiële prikkel afgeeft om volledig afgekeurd te worden. Ook de instroom in de betreffende uitkeringen neemt daardoor mogelijk toe bij het verhogen van de uitkering (zie ook: CPB 2020e).

Beleids optie U7: Beloon parttime werken naast een uitkering

In het huidige beleid wordt parttime werken vanuit een uitkering vrijwel neutraal gecompenseerd. De uitkering wordt in beginsel verlaagd met het verdiende bedrag, of anders geformuleerd: het loon wordt aangevuld tot het niveau van de uitkering. Binnen de bijstand bestaat wel de vrijlatingsregeling. Als het inkomen lager is dan de bijstandsnorm, mag men 25% van de inkomsten uit werk houden, tot een maximum van 215 euro per maand. De vrijlating geldt alleen voor mensen van 27 jaar en ouder, en hooguit voor zes maanden. Overigens is in een aantal Nederlandse gemeenten geëxperimenteerd met het vrijlaten van arbeidsinkomen in de bijstand (zie ook paragraaf 5.1.1).

Een verruiming van de mogelijkheid om arbeidsinkomen zelf te behouden zou direct tot minder armoede kunnen leiden. Ook zou de prikkelwerking van werken voor het besteedbaar inkomen beter worden. Een nadeel en in feite een uitruil is uiteraard gelegen in de overheidsfinanciën, al is het effect hierop waarschijnlijk niet groot. De vormgeving zou kunnen via een uitbreiding van de bestaande vrijlatingsregeling en het zal qua uitvoeringskosten niet veel uitmaken ten opzichte van de huidige praktijk.

4.3.3 Ander beleid voor de potentiële beroepsbevolking

Beleids optie P1a, P1b en P1c: Financieel ondersteunen, informeren en reguleren van onderwijs

Het ontwikkelen van kennis en vaardigheden vergroot de kans op (beter) betaald werk en verkleint via die weg de kans op armoede (Machin 2009). Onderzoek toont aan dat investeren in het vergroten van specifieke (beroeps)vaardigheden door middel van scholing een gunstig effect heeft op de toekomstige productiecapaciteit en de kans op armoede vermindert (o.a. Sabates 2008; White 2013). Wel zijn er aanwijzingen dat degenen die het meest baat zouden hebben bij het volgen van scholing – laagopgeleiden, zelfstandig ondernemers, werknemers met een tijdelijk contract en anderen in een onzekere arbeidspositie – er het minst aan deelnemen (Josten et al. 2019; Maslowski 2019; Portegijs 2019).

23 Voor inzicht in eventuele gedragsreacties verwijzen we naar Kansrijk Sociale Zekerheidsbeleid.

Onderzoek naar de effectiviteit van scholing voor mensen die geen betaald werk hebben of die met hun werk onvoldoende inkomen genereren, laat een gemengd beeld zien. Op korte termijn kan scholing de kans op het vinden van betaald werk verkleinen door het zogenoemde *lock-in-effect*: door het volgen van onderwijs hebben mensen geen tijd om werk te zoeken. Op de lange termijn heeft scholing wel een klein positief effect (Blonk et al. 2015: 15; Van der Aa 2016), al is er nog weinig bekend over welke vorm van scholing het meest effectief is (Koning et al. 2005: 18). Er zijn aanwijzingen dat scholing met name voor werklozen vanaf ongeveer 40 jaar een positief effect heeft op de kans op herintreding. Het effect op het uurloon of winstinkomen is echter niet eenduidig positief, wat suggereert dat scholing niet per definitie tot kwalitatief beter werk leidt (Koning et al. 2005: 31-32). Dat de waargenomen effecten van scholing zo gering zijn, komt omdat het gewoonlijk generiek wordt ingezet, zonder rekening te houden met individuele omstandigheden en psychologische factoren die voorspellen of het een succesvolle interventie zal zijn. Om meer effect te sorteren zou scholing met meer individueel maatwerk moeten worden ingezet (Blonk et al. 2015: 15). Onderzoek onder Duitse werknemers laat zien dat het effect op het inkomen afhankelijk is van de specifieke bedrijfscontext. Werknemers die speciaal door de werkgever zijn geselecteerd voor een training, kunnen eerder rekenen op een loonsverhoging, zeker indien zij werkzaam zijn in grote bedrijven met aandacht voor loopbaanontwikkeling. Vrijwillige deelname aan aanvullende scholing blijkt daarentegen nauwelijks financieel profijt op te leveren (Ehlert 2017).

Financieel ondersteunen (P1a)

Om de scholing van werkenden en werkzoekenden – en daarmee hun duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt – te bevorderen, heeft de overheid verschillende instrumenten tot haar beschikking. Allereerst kan de overheid financiële ondersteuning aanbieden, in de vorm van fiscale maatregelen of vouchers (beide gericht op de werkende) of in de vorm van subsidies (voor de werkgever). In alle drie gevallen blijkt een positief effect op de deelname aan scholing. Tegelijkertijd is er sprake van een hoge *dead weight loss*: veel mensen zouden de opleiding ook zonder de maatregel wel hebben gevolgd. Zo heeft het Centraal Planbureau (CPB 2016b: 294) ten aanzien van de fiscale scholingsaftrekpost berekend dat zo'n 90% van de gebruikers ook zou hebben deelgenomen zonder het belastingvoordeel. De onderzoeksliteratuur met betrekking tot het gebruik van vouchers vermeldt lagere percentages, maar ook hieruit blijkt dat veel mensen (30% à 60% van de gebruikers) de opleiding ook zonder overheidsfinanciering wel zouden hebben gevolgd. Bovendien blijkt er nauwelijks een effect op het inkomen of de tevredenheid met het werk een jaar later (CPB 2016b: 289-294). Dit komt doordat de arbeidsproductiviteit gewoonlijk te weinig toeneemt om tot loonsverhoging te leiden. Alleen als iemand als gevolg van de opleiding andere taken en verantwoordelijkheden heeft gekregen, valt een meetbaar effect op het inkomen te verwachten (CPB 2016b: 297-299).

In een studie onder laagopgeleide werknemers in Duitsland is wel een looneffect aangetroffen. De deelnemers aan gesubsidieerde scholingsprogramma's verdienden in het eerste jaar na aanvang van het programma 7% meer en dit liep op tot 13% in het vijfde jaar (Dauth 2019: 23). In termen van kostenefficiëntie was het resultaat minder gunstig: de gemiddelde kosten per persoon per dag waren hoger dan de gemiddelde extra inkomsten

per persoon per dag. Volgens de auteur kan de efficiëntie toenemen door het subsidie-programma te richten op de groepen laaggeschoolden die het meest profijt hebben van hun deelname. Op grond van deze studie zijn dat vooral vrouwen, jongeren (25-35 jaar) en mensen met een niet-Duitse nationaliteit, zoals vluchtelingen (Dauth 2019: 35).

Informereren (P1b)

Een tweede manier om deelname aan scholing te bevorderen verloopt via het verstrekken van informatie, met name over de beschikbaarheid en kwaliteit van het aanbod. Zowel werkenden als werkgevers weten vaak te weinig over de verschillende soorten scholing en over de kwaliteit van de scholingsaanbieders om een goede keuze te kunnen maken. Meer transparante informatie kan daarbij helpen. Over het effect van informatie op de scholingsdeelname zijn weinig empirische studies voorhanden. Een onderzoek uit Duitsland laat zien dat werknemers met een laag of middeninkomen die (random) waren geïnformeerd over de beschikbaarheid van een kortingsregeling voor werkgerelateerde scholing, vaker bekend waren met de voorziening dan werknemers die de informatie niet hadden ontvangen. Het gebruik van de regeling was echter vergelijkbaar in de twee groepen (Görlitz en Tamm 2017). Een andere studie uit Duitsland leverde soortgelijke bevindingen op. Hier ontvingen 10.000 werknemers van kleine en middelgrote bedrijven een informatiebrochure over een programma dat de kosten van beroepscursussen vergoedt. Hoewel de brochure leidde tot een verdubbeling van de bekendheid van het programma, bleek het gebruik ervan niet toe te nemen (Van den Berg et al. 2018). Deze bevindingen duiden erop dat informatie een belangrijke voorwaarde, maar op zichzelf niet voldoende is om gebruik van scholingsregelingen te bevorderen.

Reguleren (P1c)

Tot slot is er nog de mogelijkheid om scholing te stimuleren via regelgeving, zodat werkenden en werkgevers worden gedwongen om meer te investeren in scholing. Zo kan de overheid een recht op studieverlof (betaald of onbetaald, met of zonder toestemming van de werkgever) introduceren of werkenden zelfs verplichten om eens in de zoveel tijd bijscholing te volgen. Daarnaast zijn er mogelijkheden om het scholingsaanbod aantrekkelijk(er) te maken voor werkenden, bijvoorbeeld door middel van een modulair aanbod in het middelbaar en hoger (beroeps)onderwijs. Over het effect van regulering op de scholingsdeelname zijn geen empirische studies voorhanden (CPB 2016b: 294).

Beleids optie P2: Actief arbeidsmarktbeleid

Actief arbeidsmarktbeleid betreft het bieden van ondersteuning bij het vinden van (meer uren of beter betaald) werk. Het beoogt de kennis en vaardigheden van de deelnemer te vergroten, zodat diens kans op het vinden van een (betere) baan toeneemt (CPB 2016a: 173; CPB 2020b). Deelname aan een re-integratieprogramma kan tijdelijk leiden tot verminderd zoekgedrag als gevolg van het *lock-in* effect dat hiervoor ook in verband met de deelname aan scholing is genoemd.

Verschuillende overzichtsstudies laten zien dat de effecten van bestaande re-integratiedienstverlening op het vinden van betaald werk beperkt zijn. Er zijn aanwijzingen dat intensieve begeleiding door en persoonlijk contact met klantmanagers, tijdelijke

loonkostensubsidies (voor mensen met een ‘lange afstand tot de arbeidsmarkt’) en sancties (voor mensen met een ‘korte afstand tot de arbeidsmarkt’) het meest effectief zijn. De resultaten zijn echter vaak bescheiden en het effect op armoede is meestal onbekend (CPB 2016a; Crépon en Van Den Berg 2016; DWP 2018; Dall en Danneris 2019; Van Echtelt et al. 2019; WRR 2020).

Activeringsprogramma’s gericht op mensen met een ernstige mentale stoornis lijken wel consistent tot meer werkhervatting te leiden. Het programma *Individual Placement and Support* (IPS), waarbij mensen tijdelijk in een baan worden geplaatst waar ze vervolgens met intensieve begeleiding en *training on the job* worden klaargestoomd voor een reguliere baan in het bedrijfsleven, blijkt de kans op werk in positieve zin te beïnvloeden. Na tweeën-half jaar ligt het aandeel werkenden onder de deelnemers 15 procentpunten hoger dan dat onder deelnemers aan traditionele trainingsprogramma’s die mensen stapsgewijs via het opbouwen van werkvaardigheden richting de arbeidsmarkt begeleiden (Michon et al. 2014). Eerdere studies naar de effectiviteit van dit IPS-programma wijzen in dezelfde richting, maar concluderen dat er meer informatie nodig is over de aard, kwaliteit en duurzaamheid van het gevonden werk (zie: Heffernan en Pilkington 2011; Kinoshita et al. 2013).

Ondanks de bescheiden en soms tegenstrijdige bevindingen ten aanzien van de effectiviteit van re-integratiebegeleiding, lijkt er consensus te bestaan over het belang van de inzet van het juiste instrument bij de juiste persoon op het juiste moment. Vooral de inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt is cruciaal om ervoor te zorgen dat mensen de juiste dienstverlening krijgen aangeboden. Vooral nog lijkt dat vaak onvoldoende te gebeuren, bij gebrek aan een helder inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van individuele bijstandsgerechtigden en hun kansen op de arbeidsmarkt (CPB 2016a; Van Echtelt et al. 2019; WRR 2020). Een andere suggestie die uit de literatuur naar voren komt ter verbetering van de begeleiding, betreft het verlagen van de caseload van de uitvoerders van re-integratieprogramma’s. Een lagere caseload zou de re-integratie naar betaald werk bevorderen, doordat het ruimte biedt voor intensievere monitoring van de cliënt enerzijds en voor intensievere contacten met het lokale bedrijfsleven en – daarmee – het vinden extra vacatures anderzijds (Hainmueller et al. 2016).

In het kader van kansrijk armoedebeleid is van belang of re-integratiedienstverlening en een lagere caseload via het vinden van betaald werk leiden tot uitstroom uit een uitkering. Nog belangrijker is echter of dit vervolgens leidt tot een vermindering van de armoede. Hierover is weinig bekend, terwijl onderzoek ernaar ook lastig is te realiseren, aangezien het om een complex verschijnsel gaat waarvan de verschillende onderdelen moeilijk te controleren zijn (Marx et al. 2015; Dall en Danneris 2019; Van Echtelt et al. 2019; WRR 2020).

Beleidsoptie P3: Handhaving en sanctionering

Door haar vangnetfunctie speelt het stelsel van sociale zekerheid een belangrijke rol in het bestrijden van armoede (Vonk 2015; Hemerijck 2018). De laatste decennia is het karakter van de sociale zekerheid echter veranderd. Waar in de jaren zestig van de vorige eeuw het accent lag op het bieden van inkomensbescherming, is de nadruk steeds meer komen

te liggen op activering. Tegenover het recht op een uitkering staat nu de plicht om zo snel mogelijk weer in het eigen onderhoud te voorzien. In het kader daarvan zijn de verplichtingen in de sociale zekerheid uitgebreid en de sancties aangescherpt (Vonk 2014; Van Echtelt et al. 2019). Bijstandsgerechtigden kunnen bijvoorbeeld, indien zij niet voldoen aan de bij wet gestelde verplichtingen, een korting op de uitkering krijgen tot maximaal 100% gedurende een periode van drie maanden. Achterliggende idee bij de strengere handhaving is dat mensen er meer door geprikkeld worden om uit de uitkering te komen (Van Echtelt et al. 2019: 51). In de praktijk blijkt het voor de uitstroom uit de bijstand echter niet uit te maken of gemeenten veel of weinig arbeidsverplichtingen opleggen. Het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering is in de periode 2015-2017 niet sterker afgenomen in gemeenten die strenger handhaven dan in gemeenten die minder streng handhaven (Van Echtelt et al. 2019: 233-235). Deze bevindingen komen overeen met die van enkele andere studies (Inspectie SZW 2017a; Hertogh et al. 2018; Inspectie SZW 2019), al zijn er ook studies die wel een effect van handhaving op uitstroom hebben geconstateerd (zie CPB 2016a: 193-194). Een kanttekening hierbij is dat uitkeringsgerechtigden door de (dreiging van een) sanctie geprikkeld worden om minder eisen te stellen aan een nieuwe baan. De kans dat zij hierdoor in tijdelijk, onzeker of laagbetaald werk terechtkomen is daarmee aanzienlijk (CPB 2016a: 194).

Studies uit het Verenigd Koninkrijk hebben laten zien dat het korten van de uitkering armoede onder uitkeringsontvangers veroorzaakt en verergert (Patrick 2017; Dwyer 2018; Watts en Fitzpatrick 2018; Wright en Patrick 2019; Wright et al. 2020). In lijn daarmee stellen sommige klantmanagers in Nederland zich bewust terughoudend op ten aanzien van de naleving van de verplichtingen. Zij beschouwen de bijstand als laatste vangnet en menen dat een sanctie juist belemmerend kan werken op de re-integratie en de (financiële) problemen vergroot (Van Echtelt en Guiaux 2012: 57).

Naast de toegenomen aandacht voor verplichtingen en sancties zijn er in de wet en de uitvoeringspraktijk drempels gekomen die de toegang tot de bijstand beperken (Vonk 2015; Lubbersen en Hanse 2017). Zo mogen gemeenten voor jongeren tot 27 jaar die een bijstandsuitkering willen aanvragen, een zogeheten zoektermijn hanteren: gedurende vier weken dienen zij actief op zoek te gaan naar een baan of opleiding alvorens ze in aanmerking komen voor behandeling van hun aanvraag.²⁴ De aannahme hierbij is dat het mensen stimuleert alternatieve bronnen van inkomen te vinden (bij voorkeur uit betaald werk), waardoor een uitkering niet meer nodig is. Uit het weinige onderzoek dat is gedaan naar het effect van de zoektermijn, blijkt dat een deel van de betrokkenen inderdaad niet meer is teruggekomen om de uitkeringsaanvraag door te zetten. Zij hebben alternatieve inkomensbronnen weten te vinden, soms uit betaald werk, maar ook door een beroep te doen op vrienden, familie of op aanvullende (private) voorzieningen zoals de Voedselbank.

24 Een aantal gemeenten bleek zo'n zoektermijn ook te hanteren bij 27-plussers, deels vanuit financiële overwegingen, maar ook vanuit de gedachte dat het past binnen de doelstelling van de Participatiewet om mensen aan het werk te krijgen (Lubbersen en Hanse 2017: 6).

De Nationale Ombudsman constateert dat een zoektermijn kan leiden tot een geringer beroep op de bijstand omdat mensen weer werk vinden, maar ook tot financiële problemen omdat mensen gedurende die periode geen of weinig inkomen hebben en achterstanden in de betaling van vaste lasten oplopen (Vonk 2015; Lubbersen en Hanse 2017: 14-15). Bolhaar et al. (2019) weerspreken dit echter. Zij stellen dat er weliswaar een (kleine) groep is die gedurende enige tijd zeer weinig inkomen heeft als gevolg van de zoekperiode, maar dat dit effect tien weken na de uitkeringsaanvraag verdwenen is. De meeste aanvragers profiteren van de zoektermijn, doordat zij een baan vinden waarmee hun inkomen boven bijstandsniveau uitkomt (Bolhaar et al. 2019: 32).

Beleidsoptie P4: Betere beschikbaarheid en kwaliteit van betaald werk

Om armoede te verminderen en te voorkomen, is het vinden van werk op zichzelf niet voldoende. Uitstroom naar werk vanuit een uitkering blijkt in veel gevallen deeltijd- en tijdelijke banen te betreffen.²⁵ Zowel deeltijd- als onzeker werk vergroten de kans op armoede (Van Vuuren 2017, Vrooman et al. 2018). Om de armoede onder de potentiële beroepsbevolking te verlagen, is het van belang dat mensen in plaats daarvan duurzaam werk vinden dat voldoende financiële middelen en zekerheid biedt (Cantillon en Vandenbroucke 2014, Banerjee en Duflo 2019). In termen van de WRR (2020: 8, 59) dient er sprake te zijn van 'goed werk', dat voldoende (financiële) zekerheid oplevert en daarmee grip op het leven geeft. De overheid kan hier – als wetgever en als werkgever – een rol bij spelen, bijvoorbeeld door via *job carving* nieuwe functies voor lager geschoolden te creëren (zie Graaf-Zijl et al. 2015: 93).

Het creëren van gesubsidieerde banen is niet effectief in dit verband; gebleken is dat doorstroom naar regulier werk gewoonlijk uitblijft en dat mensen die vanuit gesubsidieerd werk een andere baan zoeken, minder aantrekkelijk zijn voor werkgevers (CPB 2016a: 188). De door de WRR voorgestelde basisbanen zijn echter niet per se bedoeld voor doorstroom naar regulier werk, maar dienen vooral om mensen voor wie een reguliere baan geen optie is en die anders langdurig uitkeringsafhankelijk blijven, perspectief te bieden (WRR 2020: 181-183). In hoofdstuk 5 gaan we nader op de basisbanen in.

Beleidsoptie P5: Tegengaan discriminatie en verbeteren sociale inclusie

Een deel van de mensen die in armoede leven, heeft moeite om werk te vinden en op die manier uit de armoedesituatie te geraken. Dit kan te maken hebben met hun opleiding en vaardigheden, of met de beschikbaarheid van werk (zie eerder), maar ook met persoons-eigen kenmerken, zoals hun gezondheid of uiterlijk. Zo blijkt dat mensen met fysieke beperkingen minder kans maken om te worden uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek (Vrooman et al. 2014: 161-170). Een studie onder werkgevers toont aan dat hun bereidheid om mensen met een beperking in dienst te nemen de laatste paar jaar is gegroeid, maar dat dit vooral opgaat in het geval van een lichamelijke of zintuiglijke beperking. De

25 Van de bijstandsgerechtigden die tussen 2015 en 2017 een baan vonden, kreeg bijvoorbeeld maar 11% een vast contract en vond slechts een kwart voltijds werk (Van Echtelt et al. 2019: 165-166).

bereidheid om mensen met een verstandelijke of psychische beperking te plaatsen blijft duidelijk achter (Schenderling et al. 2019:38-40).

Ook de invloed van uiterlijke kenmerken is in meerdere onderzoeken aangetoond. Zo blijkt uit een Europese studie dat een hogere BMI samengaat met een lager loon, terwijl voor Nederland een positief verband is gevonden tussen lengte en succes op de arbeidsmarkt in termen van functieniveau en – wellicht dientengevolge – huishoudensinkomen (Vrooman et al. 2014: 158-159). Verder weten we dat mensen met een naam en accent die ‘niet-Nederlands’ klinken, minder kans hebben om uitgenodigd te worden voor een sollicitatiegesprek, ook als opleiding en werkervaring gelijk zijn (Andriessen et al. 2010; Blommaert et al. 2014; Lancee 2019). Daarbij zijn mensen met een niet-westerse migratieachtergrond extra in het nadeel: zij krijgen bijna 30% minder reacties op hun sollicitatiebrief dan autochtone Nederlanders (bij een gelijk profiel), terwijl dit bij mensen met een westerse achtergrond bijna 20% minder is (Thijssen et al. 2019). Wanneer de ‘niet-Nederlanders’ eenmaal een betaalde baan hebben, is bovendien het gemiddelde uurloon lager, ook bij dezelfde opleiding (CPB 2019b). Dit heeft gevolgen voor hun eigen inkomenspositie, maar werkt bovendien door in latere generaties: kinderen van ouders met een migratieachtergrond hebben later gemiddeld minder vaak een baan en een lager inkomen dan kinderen van ouders zonder migratieachtergrond. Dit is deels te wijten aan discriminatie op de arbeidsmarkt (CPB 2019: 12, zie ook Bertrand en Duflo 2017; Baert 2018). Kansrijk armoedebeleid dient in te zetten op het bestrijden van discriminatie en het bevorderen van inclusie op de arbeidsmarkt, zodat mensen makkelijker een betaalde baan kunnen vinden en daarbinnen een beter inkomen kunnen verwerven. Eerder is in enkele Nederlandse gemeenten geëxperimenteerd met de mogelijkheid van anoniem solliciteren. Over de effecten ervan waren de meningen verdeeld: in een enkele gemeente bleek het weghalen van de naam en geboorteplaats te leiden tot een groter aantal sollicitanten van niet-westerse afkomst, maar in andere gemeenten was weinig te merken van een drempelverlagende werking (zie Trouw 2018). Ook een aantal Europese studies laat wisselende resultaten zien: weliswaar komen er meer kandidaten met een migratieachtergrond door de eerste wervingsfase heen, maar dit betekent nog niet dat het hun kans vergroot om de baan daadwerkelijk te krijgen (Rinne 2018).

De quotumregeling arbeidsbeperkten is bedoeld om werkgevers ertoe te brengen meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Door de komst van de Participatiewet, de banenafspraken en de quotumregeling zijn meer werkgevers naar eigen zeggen ‘aan het denken gezet’ over het plaatsen van mensen met een arbeidsbeperking (Schenderling et al. 2019: 35). Slechts een kleine minderheid noemt echter de dreiging van een quotumheffing als belangrijke reden om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen (Fris et al. 2019: 50-51). Overigens is de regeling feitelijk nog niet in werking getreden: hoewel overheidsworkgevers hun quotum niet hebben gehaald, is ter vereenvoudiging van de wet het onderscheid tussen overheid en markt opgeheven en hoeven zij vooralsnog geen heffing te betalen (TK 2018/2019a; Fris et al. 2019).

Beleids optie P6: Verbeteren gezondheid

Armoede hangt samen met een slechtere fysieke en mentale gezondheid. Deze relatie kan beide kanten opgaan. Enerzijds leidt armoede vaak tot een verminderde gezondheid, doordat betrokkenen in slechtere woningen gehuisvest zijn, slechtere voeding eten en stress ervaren (bijvoorbeeld Coutts 2009; Gunasekara et al. 2013; Santiago et al. 2013; Vaalavuo 2016; Prior en Manley 2017; Wahlbeck et al. 2017; Price et al. 2018). Anderzijds vinden mensen met fysieke of mentale klachten minder gemakkelijk betaald werk, wat nadelig uitwerkt voor hun inkomenspositie (Coutts 2009). Vaak is hierbij sprake van een zelf-bestendigende situatie. Zo blijkt uit onderzoek onder cliënten van de Participatiewet dat bijna twee derde van de bijstandsgerechtigden (62%) naar eigen inschatting niet in staat is om te werken en dat bijna de helft daarvan – 32% van de totale groep – zelfs denkt nooit meer te kunnen werken. Bijna zes op de tien bijstandsgerechtigden (58%) heeft in het laatste half jaar ook geen zoekactiviteiten ontplooid, waarbij zij vooral lichamelijke of psychische klachten als reden noemen (Inspectie SZW 2019: 13-14, 18-19). Ook gemeenten zijn van mening dat veel mensen uit hun klantenbestand niet inzetbaar zijn; naar hun inschatting betreft dit gemiddeld ruim een derde van de cliënten. Slechts 8% is volgens de gemeenten direct bemiddelbaar (Cuelenaere et al. 2019: 28). Gezien deze bevindingen is het niet verwonderlijk dat slechts een klein aandeel bijstandsgerechtigden via betaald werk uit de bijstand weet te geraken. Van de totale groep stroomt jaarlijks gemiddeld 7,5% vanuit de bijstand naar werk uit (Van Echtelt et al. 2019: 162). Het bevorderen van de gezondheid van mensen kan dus bijdragen aan het verminderen van de uitkeringsafhankelijkheid en daarmee mogelijk ook van de armoede.

Hoewel mensen met een laag inkomen vaak ongezonder zijn en leven dan mensen met een hoger inkomen, blijken veranderingen in iemands inkomenspositie niet gepaard te gaan met veranderingen in zijn of haar gezondheid (Pfortner en Schmidt-Catran 2017). Een recent literatuuroverzicht met betrekking tot het effect van baanverlies op de gezondheid laat zien dat (soms) wel een verslechtering van de geestelijke gezondheid wordt gevonden, maar dat het effect op de fysieke gezondheid ambigu is (Van Eijkel et al. 2020: 14). Omgekeerd heeft het vinden van werk wel een eenduidig positief effect op de geestelijke gezondheid, maar niet op de fysieke gezondheid. Uit een studie onder mensen die eind 2013 of eind 2014 op de Wsw-wachlijst stonden, blijkt bij degenen die een jaar later een baan hadden wel een lager gebruik van geestelijke gezondheidszorg dan onder Wsw-wachtenden die niet aan het werk waren gekomen, maar geen verbetering in termen van medicijngebruik²⁶ (Van Eijkel et al. 2020: 24-26). We weten niet of er sprake is van een direct causaal verband tussen (inkomens)armoede en gezondheid, of dat de gevonden gezondheidsverschillen het gevolg zijn van andere factoren. Wellicht zijn de verschillen het resultaat van een accumulatie van achterstanden onder de armen gedurende hun levensloop, beginnend bij de sociaaleconomische en gezinsomstandigheden in de kindertijd, via het behaalde onderwijsniveau en de daaruit volgende arbeidsmarktpositie als (jong)volwassene (Pfortner

²⁶ Wsw-wachtenden met een Wajonguitkering vormen een uitzondering: bij hen is wel sprake van minder medicijngebruik.

en Schmidt-Catran 2017). Als dat het geval is, dan is preventie van deze achterstanden en versterking van individuele hulpbronnen wellicht de beste manier om gezondheidsverschillen tegen te gaan en de volksgezondheid te verbeteren (zie ook Lynch et al. 2000 en zie paragraaf 4.4.2).

Meerdere studies hebben aangetoond dat activerende arbeidsmarktprogramma's gunstig uitwerken op de gezondheid, en dan vooral op de geestelijke gezondheid. Deelname aan een programma gaat gepaard met een zinvolle dagbesteding en nieuwe sociale contacten, en leidt tot meer zelfwaardering, meer zelfvertrouwen, een gevoel van controle en minder stress (Vuori et al. 2002; Vuori en Silvonen 2005; Coutts 2009; Puig-Barrachina et al. 2020). Een aantal studies laat zien dat de negatieve gevolgen van de werkloosheid daardoor verminderen, wat de inzetbaarheid van de deelnemers kan vergroten (Coutts 2009; Puig-Barrachina et al. 2020). Aan de andere kant zijn er ook resultaten die erop wijzen dat de zelfwaardering en het welbevinden niet toenemen door het volgen van het programma op zich, maar doordat men weer sterker betrokken is bij de arbeidsmarkt (Vuori en Silvonen 2005; Michon et al. 2014). Daarnaast kunnen de positieve effecten op de mentale gezondheid na verloop van tijd weer uitdoven als werkhervatting uitblijft, of als men in onzeker of tijdelijk werk terechtkomt (Puig-Barrachina et al. 2020). Al met al kunnen we op grond van het eerdere onderzoek stellen dat activering een positief effect heeft, zo niet op de kans op werkhervatting dan wel op de (geestelijke) gezondheid, maar dat het op zichzelf niet voldoende is om mensen uit de armoede te krijgen.

4.4 Beleidsopties ouderen

Tabel 4.4

Maatregelen gericht op reduceren armoede ouderen

	Ex-ante budgettair effect	Armoede in personen	Armoede in euro's	Armoede in personen binnen groep	Armoede in euro's binnen groep
	mld, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief	%, kwalitatief
O1a Verzilverbaar maken van ouderenkorting	- 0,8	- 1,7	- 2,2	- 10,0	- 14,6
O1b Verzilverbaar maken ouderenkorting + verdere verhoging (op inhoudelijk)	- 1,0	- 1,8	- 2,4	- 10,9	- 16,0
O2 Aftrek zorgkosten verhogen voor ouderen	- 0,3	- 0,2	- 0,1	- 1,6	- 1,1
O3a Zorgtoeslag voor alleen ouderen verhogen met 0,3 mld euro	- 0,3	- 0,4	- 0,5	- 2,8	- 4,0
O3b Zorgtoeslag voor alleen ouderen verhogen	- 0,5	- 1,0	- 1,1	- 7,9	- 7,7
O3c Zorgtoeslag voor alleen ouderen verhogen	- 1,0	- 1,9	- 2,0	- 15,3	- 14,5
O4 Verhogen AIO tot aan armoedegrens (en terugdringen niet-gebruik)	beperkt	daalt met 0,5%	daalt	daalt met 30%	daalt
O5 Inkomen uit pensioen	blijft gelijk	daalt	daalt	daalt	daalt
O6 Vermogen	blijft gelijk	blijft gelijk	onbekend	daalt	daalt
O7 Verbeteren gezondheid	blijft gelijk	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend

(-) is EMU-saldo verslechterend.

4.4.1 Fiscaal en socialezekerheidsbeleid

Beleidsopties O1a en O1b: Ouderenkorting verzilverbaar maken en verder verhogen

De ouderenkorting is een vaste korting van ongeveer 1600 euro op de te betalen inkomstenbelasting voor alle inkomens tot ongeveer 37.000 euro voor ouderen. Boven die inkomensgrens bouwt de korting af en wordt nul bij een inkomen van ongeveer 48.000 euro. Bij een laag inkomen (bijvoorbeeld door een onvolledig opgebouwde AOW), of indien er grote aftrekposten of kortingen van toepassing zijn, kan de ouderenkorting soms niet (geheel) worden benut; de te betalen inkomstenbelasting is minder dan 1600 euro.

Relevante groep	Werk- gelegenheid	Inkomens- ongelijkheid	Toelichting en aanvullingen
	%, kwalitatief	%, kwalitatief	
ouderen	n.v.t.	- 0,4	
ouderen	n.v.t.	- 0,5	
ouderen	n.v.t.	- 0,1	
ouderen	n.v.t.	- 0,2	
ouderen	n.v.t.	- 0,5	
ouderen	n.v.t.	- 0,9	
ouderen	n.v.t.	daalt	veranderingen in het niet-gebruik zijn van invloed op het budgettaire beslag en effecten
ouderen	n.v.t.	daalt	daalt op de lange termijn, betreft toekomstige ouderen. effect op armoede zal klein zijn. maatregel vereist draagvlak
ouderen	n.v.t.	blijft gelijk	betreft definitie, arme ouderen hebben soms vrij vermogen
ouderen	n.v.t.	daalt	daling armoede op korte termijn wegens daling zorgkosten, maar langetermijneffect is niet kwantificeerbaar

De beleidsoptie O1a betreft het verzilverbaar maken van de ouderenkorting. De korting wordt dan altijd volledig benut. Hiermee worden middelen gealloceerd bij arme ouderen, vrijwel zonder het probleem van niet-gebruik (mits er aangifte inkomstenbelasting wordt gedaan). Een variant (O1b) is het verder verhogen van de korting. De beleidsoptie heeft de grootste effecten bij relatief lage inkomens en is daarmee dus in redelijke mate gericht.

Het verzilverbaar maken van de ouderenkorting kost 0,8 mld euro (tabel 4.4). Hierbij neemt het aantal personen in armoede af met 1,7% en het tekort gemeten in euro's met 2,2%. Binnen de doelgroep ouderen zijn de effecten groter: het aantal ouderen in armoede daalt met 10,0% en hun tekort met 14,6%. De inkomensongelijkheid neemt met 0,4% af.

Wanneer bovenop het verzilverbaar maken de korting wordt verhoogd tot een budgettair beslag van 1,0 mld euro, veranderen de armoedecijfers nog iets meer. De armoede in personen neemt dan af met 1,8% en het tekort gemeten in euro's met 2,4%. Ingezoomd op de doelgroep ouderen daalt de armoede gemeten in personen met 10,9% af en het tekort gemeten in euro's met 16,0%. De inkomensongelijkheid neemt met 0,5% af.

Beleidsoptie O2: Aftrekbaar bedrag specifieke zorgkosten verhogen voor ouderen

Naast een laag inkomen vormen ook zorgkosten soms een bron van armoede. In de inkomstenbelasting bestaat de Aftrek (specifieke) zorgkosten.²⁷ Dit is een regeling die in potentie mensen via het te verkrijgen belastingvoordeel uit armoede kan houden. De aftrekregeling zelf is complex voor de aanvrager. Deels is dit doordat alleen bepaalde soorten zorguitgaven boven een bepaalde drempel geheel of deels aftrekbaar zijn. Ook geldt er voor ouderen met een inkomen tot ongeveer 35.000 euro een verhogingsfactor van 113%.²⁸ De berekening van het uiteindelijke voordeel is complex (onder meer om de verzilverbaarheid te regelen) maar verloopt automatisch bij de aangifte.²⁹

De voorgestelde beleidsoptie betreft het verder verhogen van de verhogingsfactor binnen de bestaande regeling. Dit is in het voordeel van ouderen met een relatief laag inkomen in combinatie met zorgkosten. Het budget voor de aftrek wordt met 0,3 mld euro verhoogd. Het aantal personen in armoede neemt in deze beleidsoptie af met 0,2%. De intensiteit daalt met 0,1%. Het aantal ouderen in armoede neemt met 1,6% af en hun tekort in euro's met 1,1%. De inkomensongelijkheid daalt met 0,1% bij deze beleidsoptie.

Beleidsoptie O3a, O3b en O3c: Zorgtoeslag verhogen voor ouderen

Een alternatief voor het verhogen van de aftrek van zorgkosten is het verhogen van de zorgtoeslag. De huidige zorgtoeslag is inkomensafhankelijk. In 2020 geldt voor een inkomen tot 21.000 euro een toeslag van 104 euro en 199 euro per maand voor respectievelijk een huishouden zonder en met toeslagpartner. Bij hogere inkomens wordt de toeslag geleidelijk afgebouwd tot aan nul bij een inkomen van afgerond 30.000 euro respectievelijk 39.000 euro. Voorwaarde voor recht op de toeslag is dat men een (verplichte) zorgverzekering heeft; er geldt ook een vermogenstoets.

27 Niet alle niet vergoede zorgkosten zijn aftrekbaar. Voor een overzicht van de kosten die aftrekbaar zijn (Belastingdienst 2019).

28 De verhogingsfactor is afhankelijk van de leeftijd en het inkomen. In 2020 mogen bij een gezamenlijk drempelinkomen dat niet hoger is dan € 35.375 voor personen onder de AOW-leeftijd de zorgkosten met 40% worden verhoogd, boven de AOW-leeftijd mogen de zorgkosten met 113% worden verhoogd. Overigens hebben ouderen ook een lager belastingtarief, waardoor de fiscale verschillen in absolute bedragen kleiner zijn.

29 Indien men als gevolg van de aftrek helemaal geen belasting meer betaalt zou er geen belastingvoordeel meer zijn van (een deel van) de afgetrokken kosten. Om dit te voorkomen treedt in dat geval de 'Tegemoetkoming specifieke zorgkosten' in werking, die ervoor zorgt dat ook de niet gebruikte ruimte verzilverbaar is.

De voorgestelde beleids optie is het verhogen van de toeslag voor ouderen. De effectiviteit van dit instrument hangt uiteraard af van de omvang van de verhoging en de mate waarin die verhoging terecht komt bij de ouderen met een inkomen onder de armoedegrens. Hierbij moet worden bedacht dat de huidige zorgtoeslag voor de laagste inkomens al overeenkomt met de goedkoopste zorgverzekeringen (budgetpolissen).

Deze beleids optie is voor drie verschillende intensiveringen berekend, namelijk voor 0,3, 0,5 en 1,0 mld euro. De effecten zijn steeds groter bij een hoger ingezet budget, maar ze zijn niet precies evenredig. De armoede uitgedrukt in personen daalt bij het laagste budget met 0,4%, gevolgd door 1,0% en 1,9%. Het tekort in euro's neemt af met respectievelijk 0,5%, 1,1% en 2,0%. De variant met de intensivering van 0,3 mld euro laat het aantal ouderen in armoede met 2,8% afnemen, gevolgd door 7,9% bij 0,5 mld euro en 15,3% bij 1,0 mld euro. Het tekort in euro's neemt af met respectievelijk 4,0%, 7,7% en 14,5%.

Deze beleids optie heeft ook een effect op de inkomensongelijkheid. De ongelijkheid neemt af met 0,2% bij een intensivering van 0,3 mld euro, met 0,5% bij 0,5 mld euro en 0,9% bij 1,0 mld euro. De efficiëntie is, als het om armen gaat, hoog (de toeslag is inkomensafhankelijk). Het niet-gebruik zal mogelijk in lijn zijn met het niet-gebruik van de huidige regeling (14%).³⁰ Ook moet de recente problematiek rond de toeslagenaffaire worden overwogen, aangezien deze optie de vormgeving van de zorgtoeslag complexer maakt.

Beleids optie O4: Verhogen Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) tot aan de armoedegrens (en terugdringen niet-gebruik)

Voor ouderen met een inkomen onder het sociaal minimum bestaat de AIO. Deze regeling vult het inkomen aan tot het sociaal minimum voor ouderen. Dit sociaal minimum ligt echter onder de armoedegrens. Het verschil tussen de armoedegrens en het sociaal minimum voor ouderen is in 2017 afgerond 31 euro per maand voor een alleenstaande en 47 euro voor een paar.³¹ Het aantal huishoudens dat in 2017 gebruik maakte van de AIO ligt tussen de 36.900 en 39.600 volgens de Algemene Rekenkamer (2019a).

De beleids optie is het verhogen van de AIO tot aan de armoedegrens. Hierdoor geraken, afgezien van ziektekosten, tussen de 36.900 en 39.600 huishoudens uit de armoede. Afgezet tegen 105.000 arme ouderen betekent dit een daling van meer dan 30%. Mogelijk zal het effect groter zijn, omdat er meerdere personen in een huishouden kunnen wonen. Tegelijkertijd is onbekend wat de toekomstige ontwikkeling van het aantal gebruikers van de AIO is. Bij een autonome daling van het aantal gebruikers zal het procentueel effect minder sterk zijn, maar dit gaat tevens gepaard met een daling van de armoede.

30 Dit is een schatting in Trouw (2017); het is lastig vast te stellen doordat niet van iedereen duidelijk is of men verzekeringsplichtig en daadwerkelijk verzekerd is.

31 Op 1 januari 2017 bedroeg het sociaal minimum voor ouderen € 1104, dit is inclusief € 55 vakantiegeld.

Het budgettair beslag kan niet worden doorgerekend, mede doordat er sprake is van een groot niet-gebruik van de AIO, maar zal gezien de kleine verhoging en het beperkte aantal gebruikers niet al te groot zijn.

Een nadeel van de AIO is het niet-gebruik. Recentelijk heeft de Algemene Rekenkamer (2019a) laten zien dat de AIO in 2017 een niet-gebruik kent van 48% tot 56% (34.000 tot 51.000 huishoudens). Dit ondanks dat de SVB actief inzet op het tegengaan van niet-gebruik (Algemene Rekenkamer 2020). Een variant op de beleids optie die op korte termijn vruchten kan afwerpen, is dan ook het inzetten op het tegengaan van niet-gebruik (zie hoofdstuk 2 voor aanknopingspunten).³² De combinatie van tegengaan van niet-gebruik en een verhoging van de AIO zal het aantal armen nog verder doen afnemen, omdat deze uitsluitend gericht is op de groep ouderen onder de armoedegrens.³³

4.4.2 Ander beleid voor ouderen

Beleids optie O5: Inkomen uit pensioen

Het werknemerspensioen (tweede pijler) en private pensioenen (derde pijler) zijn als regeling niet primair gericht op het tegengaan van armoede, maar kunnen wel significant bijdragen aan de armoedebestrijding (Been et al. 2017). Het aandeel AOW'ers met een onvolledige AOW-uitkering is 19% (cijfer 2017, CBS Statline 2020). Toch leeft maar een fractie van hen in armoede, mede omdat ouderen naast de AOW vaak een aanvullend pensioen hebben. In 2017 gaat het om 92% van de mannen en 65% van de vrouwen met AOW (CBS 2019b).³⁴ Toch zijn er ook groepen waarvoor dit niet vanzelfsprekend is of waarvoor het aanvullende pensioen slechts marginaal bijdraagt aan het inkomen. Knoef et al. (2016) onderscheiden de volgende potentieel kwetsbare groepen: zzp'ers, migranten, alleenstaande vrouwen, huurders en huishoudens die te maken hebben gehad met minstens twee jaar werkloosheid of arbeidsongeschiktheid.

De mogelijkheden voor beleid om via aanvullend pensioen armoede onder ouderen tegen te gaan, liggen in de eerdere levensfase. Dit kan indirect door de arbeidsparticipatie te verhogen, want bij een dienstverband wordt ook vaak een aanvullend pensioen opgebouwd.³⁵ Voor zzp'ers kan dit door pensioenbeleid te maken voor deze groep. Goudswaard en

32 Daarbij past dan wel de opmerking dat de Algemene Rekenkamer in de eerste plaats een aanbeveling doet om de oorzaken van niet-gebruik te onderzoeken (Algemene Rekenkamer 2020).

33 Een overweging van langere termijn bij deze maatregel is dat het principe van opbouwen van de AOW onder druk komt te staan. Wie minder jaren AOW opbouwt, kan via de verhoogde AIO toch aan armoede ontkomen. De AIO is wel beperkter: een vermogenstoets en kostendelersnorm zijn van toepassing en verblijf buiten Nederland is slechts toegestaan voor maximaal 13 weken per jaar.

34 Het betreft pensioen waarvoor uit vroegere werkzaamheden rechten zijn opgebouwd, nabestaandenpensioen en lijfrenten.

35 Zo constateert het CBS bijvoorbeeld dat het aandeel vrouwen in de AOW met een aanvullend pensioen is gestegen van 52 procent in 2001 naar 65 procent in 2017, deze stijging is een gevolg van de toegenomen arbeidsparticipatie onder jongere cohorten.

Caminada (2017) constateren dat zelfstandigen minder pensioen opbouwen dan werknemers, maar dat de verschillen kleiner zijn wanneer rekening wordt gehouden met private pensioenverzekeringen, ondernemingsvermogen, privébesparingen en beleggingen en eigenwoningbezit. Ten aanzien van het aanvullend pensioen benadrukken zij dat zzp'ers een heterogene groep zijn, wat de afweging tussen paternalisme (verplichte pensioenopbouw) en keuzevrijheid lastig maakt. De auteurs geven een aantal beleidsopties voor een zzp-pensioen: een pensioenplicht voor alle werkenden, vrijwillige voortzetting van een pensioenregeling voor voormalige werknemers en een nieuwe vrijwillige pensioenregeling voor zzp'ers in de derde pijler met collectieve vermogensopbouw.³⁶ Ook wordt een apart pensioenfonds voor zzp'ers in de tweede pijler, met solidariteitskenmerken maar ook flexibiliteit en op basis van vrijwilligheid, beschreven. Hierbij kan de vrijwillige deelname als opt-out (in plaats van opt-in) worden vormgegeven. De gedachte hierachter is dat opt-out een *nudge* kan zijn die de kans op deelname aan zo'n pensioenfonds aanzienlijk verhoogt. Een aantal van deze aanbevelingen komt ook terug in het pensioenakkoord (SER 2019). Het moet voor zzp'ers makkelijker worden om aanvullend pensioen op te bouwen, bijvoorbeeld door het mogelijk te maken dat zzp'ers zich vrijwillig aansluiten bij een pensioenfonds of Premie Pensioeninstelling (PPI). De Commissie Regulering van Werk (2020) stelt echter dat het onwenselijk is dat er verschillen bestaan tussen werkenden op het gebied van pensioenvoorwaarden en adviseert uniforme voorwaarden voor pensioenvoorzieningen. In hoeverre de verschillende beleidsopties bijdragen aan armoedereductie onder ouderen is de vraag. Hoewel evident is dat het pensioen van de snelgroeiende groep zelfstandigen aandacht behoeft, is dit niet direct gerelateerd aan armoede, maar aan een pensioeninkomen waarmee de levensstandaard tijdens het werkzame leven na pensioering kan worden voortgezet.

Beleids optie O6: Vermogen

Naast inkomen is er vermogen als economische hulpbron. Als het gaat om armoede onder ouderen is deze hulpbron beleidsmatig ingewikkeld om op te sturen. In de eerste plaats zijn er vermogensrisico's. Door een economische crisis kunnen substantiële delen van een vermogen verdampen. Daar staat tegenover dat veiliger opgebouwde vermogens vaak minder rendement opleveren. Er zal daardoor een afweging moeten worden gemaakt tussen risico's en rendementen. In de tweede plaats is het de vraag of huishoudens die in staat zijn om vermogen op te bouwen, ook de arme ouderen van de toekomst zijn. En dat is dan nog los van de vraag wat er met een vermogen gebeurt op het moment dat een huishouden met tegenvallers heeft te maken. Ten derde is het de vraag hoe een privévermogen praktisch aangewend kan worden om armoede te bestrijden. Het vermogen heeft in principe langs twee wegen invloed op armoede. In de eerste plaats is dat via rendement, dat in de huidige systematiek in het inkomen is verwerkt. In de tweede plaats kan ingeteerd worden op het vermogen, maar dan moet hier ook rekening mee worden gehouden bij het vaststellen van armoede (zie paragraaf 3.3.1). In dat geval zouden we bij de bepaling van

³⁶ Bij deze opties gaat het niet direct om armoede, maar om een toereikend pensioeninkomen (70 procent van het bruto inkomen).

armoede op 40% minder arme ouderen uitkomen (zie ook figuur 3.4). Dit zou echter een fundamentele wijziging van de definitie van armoede betekenen, die voor alle huishoudens moet worden doorgevoerd. Op dit moment lijkt het daadwerkelijk interen op het vrij besteedbare vermogen als beleids optie minder geschikt.

Beleids optie 07: Verbeteren gezondheid

Gezondheid is een persoonseigen hulpbron en heeft een voor de hand liggende relatie met zorgkosten. Wie gezond is, heeft weinig of geen zorgkosten. De toekomstverwachting ten aanzien van gezondheid is dat niet alleen de levensverwachting toeneemt, maar dat ook het aantal gezonde levensjaren toeneemt (RIVM 2018). Deze ontwikkeling zou zich nog eens verder kunnen doorzetten met de in het Nationaal preventieakkoord (VWS 2018b) aangekondigde maatregelen om de gezondheid te verbeteren door roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik aan te pakken. Deze aanpak begint uiteraard al in een eerdere levensfase. Daarnaast zijn er andere hulpbronnen die relevant zijn voor de gezondheid, of die op andere wijze de zorgkosten beïnvloeden. In het theoretisch model van Andersen en Newman (1973) wordt individueel zorggebruik gerelateerd aan individuele kenmerken, omgevingsfactoren en kenmerken van het zorgsysteem. Bij de individuele kenmerken speelt onder andere het sociale netwerk een rol: partner, kinderen en andere netwerkleden vormen een beschermende factor en kunnen zorggebruik voorkomen. Daarnaast is vanuit de literatuur bekend dat er een positieve associatie bestaat tussen enerzijds het inkomen en opleidingsniveau en anderzijds de gezondheid (Cutler en Lleras-Muney 2006).

In een aantal studies in Nederland is het effect van een aantal hulpbronnen op het zorggebruik onderzocht. Van Campen et al. (2017) gaan in op de samenhang tussen hulpbronnen en zorggebruik door ouderen. In de studie is gekeken van welke zorg, voorzieningen, persoonlijke en sociale hulpbronnen gebruik werd gemaakt en hoelang daarmee zelfstandig wonen gerealiseerd kon worden. Naast gezondheid blijken ook de sociaaleconomische status, ervaren regie over het eigen leven en de omvang van het sociale netwerk van invloed op het zorggebruik. Woittiez et al. (2019) gaan na welke verschuivingen in het zorggebruik verwacht kunnen worden wanneer een van de ontvangen zorgvormen niet meer beschikbaar zou zijn. De studie laat zien dat het wegvallen van informele zorg een groot aantal mensen zou treffen. Verder signaleert de studie dat er een groep kwetsbaren in de samenleving is die over onvoldoende hulpbronnen en vaardigheden beschikken om zelf zorg en ondersteuning te organiseren, van hun netwerk te vragen of zelf in te kopen. Woittiez et al. (2015) onderzoeken onder andere in hoeverre gebruikers van zorg kunnen terugvallen op inkomen of zorgpotentieel bij het wegvallen van publiek gefinancierde zorg. Een van de conclusies is dat een groot aantal verschillende sociale contacten de kans op zelfstandig wonen verhoogt.

Uit het voorgaande blijkt dat verschillende factoren van invloed zijn op de zorgkosten. Op termijn kunnen preventie, toename in inkomen en opleidingsniveau een positief effect hebben op het aantal gezonde levensjaren. In hoeverre deze investering de armoede onder ouderen doet afnemen is echter de vraag. Gaat het bij een toename van de gezonde

levensjaren om een besparing op de zorgkosten of om een verschuiving van de zorgkosten? Er zijn studies die laten zien dat de meeste zorgkosten in het laatste levensjaar worden gemaakt (*compression of morbidity*, zie ook Fries 1980).³⁷ Daardoor zou het wellicht eerder gaan om verschuiving dan een reductie. Ook het hebben van een sociaal netwerk is van invloed op het zorggebruik, zij het dat de onderzochte verbanden vooral betrekking hebben op de mogelijkheid om thuis te blijven wonen. En daarbij moet wel worden bedacht dat we eigenlijk ook rekening moeten houden met de *opportunity costs* van het netwerk. Investeren in hulpbronnen is al met al een beleids optie, maar in hoeverre deze effectief is ter vermindering van de armoede onder ouderen valt op dit moment niet te kwantificeren.

37 Het hoeft natuurlijk niet zo te zijn dat de zorgkosten die zelf betaald dienen te worden een-op-een lopen met de kosten in het laatste levensjaar. De hoge zorgkosten in het laatste levensjaar betreffen vooral ziekenhuiskosten, welke in het basispakket zitten.

4.5 Beleidsopties voor de gehele bevolking: fiscaal en sociale zekerheidsbeleid

Tabel 4.5
Maatregelen gericht op reduceren armoede gehele populatie

	Ex-ante budgettair effect	Armoede in personen	Armoede in euro's	Werkgelegenheid	Inkomensongelijkheid	Toelichting en aanvullingen
	mld	%	%	%	%	
A1a Verzilverbaar maken van Algemene heffingskorting	- 4,8	- 16,0	- 19,1	- 0,8	- 1,1	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
A1b Algemene heffingskorting verhogen	- 0,5	- 1,2	- 0,7	0,0	- 0,2	
A1c Algemene heffingskorting verhogen	- 1,0	- 2,0	- 1,3	0,0	- 0,3	
A1d Verzilverbaar maken van Algemene heffingskorting + verhogen met 0,5 miljard	- 5,5	- 17,5	- 20,1	- 0,8	- 1,3	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
A2a Zorgtoeslag verhogen	- 0,5	- 2,8	- 2,4	- 0,1	- 0,3	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
A2b Zorgtoeslag verhogen	- 1,0	- 5,6	- 4,7	- 0,1	- 0,7	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
A3a Huurtoeslag verhogen	- 0,5	- 5,2	- 4,1	- 0,1	- 0,6	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
A3b Huurtoeslag verhogen	- 1,0	- 11,2	- 7,8	- 0,1	- 1,1	de negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede
A4 Aftrek zorgkosten verhogen	- 0,3	- 0,9	- 0,5	-	- 0,1	

(-) is EMU-saldo verslechterend.

Ook beleidsopties die de gehele bevolking aangaan kunnen effectief zijn om armoede te bestrijden. Deze gaan dan minder in op problemen die specifiek bij bepaalde doelgroepen optreden, maar haken in op algemene regelingen. Hierbij moet in het achterhoofd worden gehouden wie relatief vaak arm zijn: kinderen en bepaalde groepen binnen de potentiële beroepsbevolking. Ook is het logisch om alleen te kijken naar beleidsopties die het inkomen zelf beïnvloeden: beleidsopties gericht op gedrag zijn bij de afzonderlijke groepen besproken.

Beleidsopties A1a, A1b, A1c en A1d: Algemene heffingskorting verzilverbaar maken en verhogen

De meeste huishoudens komen in beginsel in aanmerking voor de algemene heffingskorting. Het verhogen of het meer op lage inkomens richten van die heffingskorting zou de armoede in de gehele bevolking kunnen verminderen. De korting is in zijn huidige vorm het hoogst voor de laagste inkomens, daalt vervolgens naarmate het inkomen hoger is, en komt uiteindelijk uit op nul. Doordat het een generieke maatregel is, kost hij meer dan gerichte maatregelen, maar is hij wel eenvoudig uit te voeren. Ook bestaat er geen probleem met niet-gebruik.

Er worden vier beleidsopties voorgesteld. De eerste variant is het verzilverbaar maken van de algemene heffingskorting (A1a). Dit houdt in dat personen die een te laag inkomen hebben om belasting terug te kunnen krijgen de heffingskorting alsnog kunnen verzilveren. De tweede variant en derde variant betreffen het verhogen van de korting met 0,5 en 1,0 mld euro (A1b en A1c). Hierbij is een relevante vraag hoe het afbouwtraject moet worden ingericht. Als dit traject even lang blijft als in de huidige wetgeving (dus bij hetzelfde inkomen op nul uitkomt) daalt de korting sneller per extra verdiende euro. Dan worden de arbeidsmarktprikkels zwakker. Als het afbouwtraject daarentegen verlengd wordt, blijven de prikkels in stand, maar dit gaat dan weer ten koste van de overheidsfinanciën. Hier is uitgegaan van de huidige wetgeving. De vierde variant is een verhoging van de korting met 0,5 mld euro en het vervolgens verzilverbaar maken (A1d).

De kosten om de algemene heffingskorting verzilverbaar te maken (A1a) zijn zoals verwacht hoog; ze bedragen 4,8 mld euro (zie tabel 4.5). Het aantal personen in armoede neemt hierdoor af met 16,0% en het tekort in euro's daalt met 19,1%. De beleidsoptie heeft een negatief effect op de werkgelegenheid van 0,8%. De inkomensongelijkheid daalt met 1,1%.

Wanneer de algemene heffingskorting met 0,5 mld euro verhoogd wordt (A1b), neemt de armoede gemeten in personen met 1,2% af en daalt het tekort in euro's met 0,7%. Een verdubbeling van dit budgettaire beslag (A1c) leidt tot een daling van het aantal personen in armoede met 2,0% en van het tekort in euro's met 1,3%. De werkgelegenheid blijft in beide gevallen vrijwel gelijk en de inkomensongelijkheid neemt beperkt af.

De combinatie van de algemene heffingskorting verhogen met 0,5 mld euro en deze verzilverbaar maken (A1d) kost 5,4 mld 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%. De uitkomst van deze combinatie komt ongeveer uit op de som van de twee afzonderlijke beleidsopties A1a en A1b.

Beleidsopties A2a en A2b: Zorgtoeslag verhogen (zie ook beleidsoptie O3, Zorgtoeslag verhogen voor ouderen)

Ook de zorgtoeslag is een vrij breed instrument dat veel huishoudens bereikt. Verhoging kan kostenefficiënt zijn, want de regeling is specifiek gericht op mensen met weinig inkomen.³⁸ Wel is er kans op niet-gebruik, en daarmee zal de beleidsoptie niet voor iedereen effectief zijn. Ook is de uitvoerbaarheid een aandachtspunt vanwege de recente problemen rond de uitbetalingen van toeslagen en het innen van mogelijk onterecht voorgeschoten bedragen. Dit kan leiden tot meer problematische schulden.³⁹

De zorgtoeslag wordt in deze beleidsoptie verhoogd met 0,5 mld euro (A2a) en 1,0 mld euro (A2b). De uitkomsten van de beleidsopties zijn vrijwel recht evenredig met de budgetten. De armoede uitgedrukt in personen neemt af met 2,8% in het geval van een verhoging van 0,5 mld euro en met 5,6% bij een verhoging van 1,0 mld euro. Het tekort in euro's vermindert met 2,4% en 4,7% respectievelijk.

De beleidsoptie heeft een licht negatief effect op de werkgelegenheid. In beide gevallen neemt deze met 0,1% af. Ook neemt de inkomensongelijkheid af met 0,3% voor een budgettaire verhoging van 0,5 mld euro en 0,7% voor een budgettair beslag van 1,0 mld euro. Een inhoudelijk nadeel aan verhoging van de toeslag is dat het toeslagbedrag hoger wordt dan de premie die hij moet compenseren: de huidige zorgtoeslag komt voor de laagste inkomens namelijk al overeen met de goedkoopste zorgverzekeringen.

Beleidsopties A3a en A3b: Huurtoeslag verhogen

De huurtoeslag is ook een brede regeling, maar dan voor huurders onder een bepaalde huurgrens. De regeling is sterk op lagere inkomens gericht en houdt daarbij ook rekening met de huishoudensomvang en de leeftijd. Een verhoging kan dus een gerichte manier zijn om de armoede te verlagen. Voor een groot deel gelden hier dezelfde overwegingen als bij het verhogen van de zorgtoeslag; deze overwegingen worden hier niet herhaald.⁴⁰

De huurtoeslag wordt in deze beleidsoptie verhoogd met 0,5 (A3a) en 1,0 mld euro (A3b).⁴¹ Het aantal personen in armoede neemt in het geval van een verhoging van 0,5 mld euro

38 Naast verhoging van de toeslag is ook meer geleidelijk afbouwen een optie.

39 Dit is helaas niet te ondervangen door de toeslag direct over te maken aan de zorgverzekeraar: de actualiteit van de inkomensgegevens is namelijk de bottleneck.

40 Ook bij de huurtoeslag zijn problematische schulden helaas niet te ondervangen door de toeslag direct over te maken aan de verhuurder: de actualiteit van de inkomensgegevens is ook hier de bottleneck.

41 In technische zin moet worden bedacht dat niet de feitelijke, maar de fictieve huurtoeslag wordt verhoogd. Dit betreft dus de toeslag die zou worden ontvangen bij het huren van een referentiewoning (zie de tekst over de armoededefinitie).

af met 5,2% en in het geval van een verhoging van 1,0 mld euro met 11,2%. Het tekort uitgedrukt in euro's daalt met respectievelijk 4,1% en 7,8%. Deze afnames in armoede zijn groter dan bijvoorbeeld bij de beleids optie waar de algemene heffingskorting wordt verhoogd. Dit komt door de vormgeving van de huurtoeslag: deze is meer gericht op de allerlaagste inkomens (de huurtoeslag bouwt voor alleenstaanden af vanaf bijstand, dus ruim voor het wettelijk minimumloon). Hierdoor is de huurtoeslag een efficiënt instrument voor huishoudens met lagere inkomens.⁴²

De verhoging van de huurtoeslag heeft een negatief effect op de werkgelegenheid. Deze daalt met 0,1% voor beide verhogingen. De inkomensongelijkheid neemt ook af: met 0,6% bij een verhoging met 0,5 mld euro en met 1,1% bij een verhoging met 1,0 mld euro.

Beleids optie A4: Aftrek specifieke zorgkosten: verhogen aftrekbaar bedrag (zie ook O2, Aftrek specifieke zorgkosten: verhogen voor ouderen)

In paragraaf 4.4 bespraken we de beleids optie om voor ouderen de aftrek van specifieke zorgkosten uit te breiden door de verhoogfactor op te hogen (O2). Deze maatregel stellen we nu voor de gehele bevolking voor.

De voorgestelde beleids optie betreft het verder vergroten van de verhogingsfactor binnen de bestaande regeling. Dit is dus in het voordeel van mensen met een relatief laag inkomen in combinatie met veel zorgkosten. Een kanttekening is dat de regeling problemen kent met niet-gebruik en oneigenlijk gebruik (er worden soms kosten afgetrokken die niet onder de regelgeving vallen). Een andere kanttekening is dat een verhoging (afhankelijk van de specifieke vormgeving) ertoe kan leiden dat het fiscale voordeel groter is dan de daadwerkelijk gemaakte kosten.

Een algemene verhoging van de aftrek van zorgkosten met 0,3 mld euro⁴³ laat de armoede uitgedrukt in personen dalen met 0,9%. Het tekort neemt met 0,5% af. De inkomensongelijkheid neemt met 0,1% af.

Vergeleken met een verhoging van de aftrek voor alleen ouderen met hetzelfde totaalbudget (beleids optie O2) levert deze variant voor de gehele bevolking een veel hogere reductie van het aantal arme personen op (0,9% tegenover 0,2%).

⁴² De verhoging van de huurtoeslag zou ertoe kunnen leiden dat de huurniveaus ook omhoog gaan, als we aannemen dat huurniveaus worden vastgesteld op grond van de betaalcapaciteit van recente verhuizers. In gespannen delen van de woningmarkt kan dit effect niet worden uitgesloten, maar hier wordt aangenomen dat de huurniveaus niet veranderen.

⁴³ De aftrek specifieke zorgkosten kent een budgettair beslag van 0,5 mld euro in 2021. Lastenverlichtingen met de standaardbedragen van 0,5 en 1,0 mld euro liggen derhalve niet voor de hand.

VUE

Inrichting van het stelsel

5.1 Theorie, begrippenkader en afwegingen

In dit hoofdstuk onderzoeken we de effecten van ingrijpende wijzigingen in het belasting- en toeslagenstelsel op de armoede in Nederland. We analyseren drie verschillende typen stelselwijzigingen die vaak genoemd worden in discussies over de armoede- en schuldenproblematiek, namelijk een universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen, een negatieve inkomstenbelasting en versimpeling van het toeslagenstelsel.

Door toenemende ontevredenheid over het huidige stelsel is het afgelopen jaar het maatschappelijke debat over stelselwijzigingen weer opgelaaid. Kritiek op de huidige vormgeving van het toeslagenstelsel zwol aan nadat de ‘toeslagenaffaire’ bij de belastingdienst aan het licht kwam.¹ De roep om een basisinkomen onstond weer na het uitbreken van de coronacrisis, toen overheden wereldwijd genoodzaakt werden om in zeer korte tijd ingrijpende beleidspakketten door te voeren om verschillende kwetsbare groepen inkomensondersteuning te bieden.²

Veelgenoemde alternatieven voor een basisinkomen, zoals basisbanen, een participatieinkomen of een gegarandeerd minimuminkomen krijgen ook steeds meer aandacht. Zo is in het onlangs verschenen WRR-rapport *Het betere werk* opgeroepen tot het invoeren van basisbanen voor mensen met een uitkering en weinig perspectief op de arbeidsmarkt (WRR 2020). Het uitgangspunt van de basisbaan is dat het aanbieden van onvoorwaardelijk, stabiel werk belangrijke positieve psychologische en sociale effecten heeft op mensen (Jahoda 1982; WRR 2020). Er zijn echter ook nadelen te noemen. Veel hangt af van de exacte vormgeving van de maatregel, waarbij het een uitdaging zal zijn om banen te creëren waarbij mensen voor langere tijd voldoende het gevoel houden zinvol werk te verrichten. Een andere moeilijkheid is dat de invoering van basisbanen niet moet leiden tot grote verdringing van het bestaande arbeidsaanbod. Ook geldt dat de maatregel niet lineair op te schalen is. De mogelijke gevolgen van basisbanen worden besproken in *Kansrijk Actief Arbeidsmarktbeleid*. Deze optie verschilt van het participatie-inkomen, waarbij

1 Zie bijvoorbeeld <<https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4964351/toeslagenaffaire-belastingdienst-menno-snel-kinderopvang>>.

2 Zie bijvoorbeeld <<https://www.nytimes.com/2020/03/18/us/politics/universal-basic-income-andrew-yang.html>>, <<https://www.trouw.nl/economie/de-coronacrisis-geeft-roep-om-basis-inkomen-een-duw-in-de-rug-bb865e8c/en>>, <<https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/manifest-van-170-wetenschappers-het-is-een-blunder-als-we-niet-groener-uit-de-coronacrisis-komen-b12864df>>.

mensen een financiële bijdrage ontvangen van de overheid wanneer zij een maatschappelijke bijdrage of tegenprestatie leveren. Dit kan in de vorm van arbeid of een opleiding zijn maar ook door het verrichten van vrijwilligerswerk of mantelzorg (Atkinson 2015, hst 8). Lastige aan deze optie is het ontwikkelen van goede criteria om de geschiktheid van maatschappelijke bijdrages te bepalen en de administratieve kosten die noodzakelijk zijn om bij te houden of mensen een maatschappelijke bijdrage hebben geleverd. Een alternatief dat ook wel wordt bestempeld als een ‘niet-universeel’ basisinkomen, is het gegarandeerd minimuminkomen. In deze variant ontvangen families die onder een bepaald vastgesteld inkomensniveau komen een onvoorwaardelijke financiële bijdrage om ze naar dit minimumniveau te tillen (Gentilini et al. 2020). De effecten van deze optie zijn vergelijkbaar met bijstand zonder voorwaarden of tegenprestatie, of de negatieve inkomstenbelasting die we in dit hoofdstuk analyseren.

We beperken ons tot analyses van varianten van het basisinkomen, een negatieve inkomstenbelasting en versimpeling van het toeslagenstelsel. Stelselwijzigingen als basisbanen en het participatie-inkomen laten we buiten beschouwing. De reden hiervoor is dat we met het bestaande instrumentarium de effecten van deze stelselwijzigingen op armoede niet adequaat kunnen analyseren.

De afweging tussen eenvoud, gerichtheid en tijdigheid

De voornaamste kritiek op het huidige belasting- en sociale zekerheidsstelsel is dat het complex is. In hoofdstuk 2 gaven we al aan dat er in het Nederlandse stelsel sprake is van een grote mate van *gerichtheid* van zowel op *behoefte* gerichte regelingen (zoals de toeslagen) als *categorische* regelingen (vaak gericht op een specifieke demografische groep, zoals ouderen). Een van de doelen van het huidige stelsel is inkomensondersteuning en het handhaven van een ‘evenwichtige inkomensverdeling’ (TK 2019/2020d). Er bestaan daarom in Nederland uiteenlopende vormen van gerichte inkomensondersteuning in de vorm van uitkeringen, toeslagen, kortingen en aftrekposten. De steun kan heel specifiek zijn, van het bijdragen aan de huurkosten, tot de kosten van kinderen, tot het bijstaan van ouderen. Deze regelingen zijn meestal inkomensafhankelijk en vaak ook vermogensafhankelijk, of er zijn andere voorwaarden waaraan moet worden voldaan. De vormgeving en mate van afbouw van deze regelingen kunnen onderling sterk verschillen. Ook de grondslag kan verschillen: de hoogte van de belastingen is afhankelijk van het individueel belastbaar inkomen, terwijl de toeslagen en het toekennen van algemene bijstand ook afhankelijk zijn van het inkomen en vermogen van de partner. Bij enkele gerichte regelingen wordt daarnaast om een tegenprestatie gevraagd (zoals de bijstand). Er is dus sprake van *gerichtheid* en *conditionaliteit* in het Nederlandse stelsel.

Deze gerichtheid en conditionaliteit maakt het stelsel complex. De mate van complexiteit zet druk op de administratieve lasten van huishoudens en maakt de huishoudfinanciën minder overzichtelijk. Zoals we in hoofdstuk 2 bespraken leidt dit tot hogere *transactiekosten* voor zowel de burger als de overheid, en het risico van *in- en exclusiefouten*. Oftewel het risico op niet-gebruik of oneigenlijk gebruik van regelingen neemt toe. Dit werkt het maken van problematische schulden in de hand, zie hoofdstuk 6. Dit is vooral het geval bij

het toeslagenstelsel en uitkeringen, omdat huishoudens deze zelf moeten aanvragen en zelf gegevens over hun inkomen en vermogen aan moeten leveren.

Tegelijkertijd bespraken we in hoofdstuk 2 dat gerichte regelingen ook kostenefficiënt zijn: met zo min mogelijk budget kan de grootste groep kwetsbaren van inkomensondersteuning voorzien worden. Er lijkt dus een afruil te bestaan tussen *eenvoud* aan de ene kant, en *gerichtheid* en *kostenefficiëntie* aan de andere kant (zie ook het IBO Toeslagen deelonderzoek 1 2019).

Een derde element in deze afweging is de uitruil tussen *tijdigheid* en *eenvoud*. Toeslagen kunnen aangevraagd worden wanneer een huishouden behoefte heeft aan inkomensondersteuning. Deze vorm van steun wordt *tijdig* geleverd. Aangevraagde toeslagen worden immers vaak binnen een maand toegekend en op de rekening van huishoudens bijgeschreven. Echter, deze vorm van steun is een *voorschot*, en in een *voorschotstelsel* bestaat het risico op niet-gebruik en oneigenlijk gebruik. Toeslagen zijn dus *gericht* en *tijdig*, maar brengen administratieve lasten met zich mee en een risico van in- en exclusiefouten. Voor belastingkortingen, eveneens een vorm van inkomensondersteuning, geldt een andere afruil. Deze zijn *gericht* en *eenvoudig*, omdat ze niet aangevraagd hoeven te worden en er voor kortingen minder voorwaarden gelden. Kortingen worden echter doorgaans niet *tijdig* toebedeeld, namelijk pas na de aangifte. Dit nadeel kan omzeild worden door via voorlopige aanslagen en teruggaven, maar dit moet dan wel alsnog aangevraagd worden, waardoor het alsnog meer kenmerken krijgt van een voorschot. Er bestaat daarom een afruil tussen *eenvoud*, *gerichtheid* en *tijdigheid* (zie ook het IBO Toeslagen deelonderzoek 1 2019).

De afweging tussen armoedereductie, arbeidsmarktprikkels en overheidsfinanciën

Behalve inkomensondersteuning, bestaat er in Nederland ook beleid om burgers te prikkelen om (meer) te participeren op de arbeidsmarkt. Deze twee doelen zijn niet altijd verenigbaar. Bijvoorbeeld, de empirie wijst uit dat verhogingen van de bijstand ten koste gaat van arbeidsparticipatie. In het geval van regelingen als de kinderopvangtoeslag en de inkomensafhankelijke combinatiekorting is er zowel sprake van inkomensondersteuning als een prikkel om te gaan werken of om meer te gaan werken (Jongen et al. 2014; De Boer et al. 2020b).

Naast inkomensondersteuning en het stimuleren van arbeidsparticipatie, stelt de overheid zich ten doel om de overheidsfinanciën houdbaar te houden op de korte en lange termijn. Voor veel maatregelen zijn deze drie doelen niet verenigbaar. Ombuigingsbeleid, zoals het verlagen van de bijstand, kan de arbeidsparticipatie stimuleren, maar gaat ten koste van armoedereductie op de korte termijn, terwijl intensiveringsbeleid een tegenovergesteld effect heeft. In discussies rondom armoede- en schuldenproblematiek moet dus ook vaak een afweging gemaakt moeten worden tussen *armoedereductie*, *arbeidsmarktprikkels* en de *overheidsfinanciën*.

We bespreken de stelselwijzigingen in dit hoofdstuk aan de hand van deze afwegingskaders.

5.1.1 Universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen en negatieve inkomstenbelasting

Verschillende stelselwijzigingen worden vaak onder de noemer ‘basisinkomen’ geschaard. Wat alle universele en onvoorwaardelijke varianten gemeen hebben is dat elke (volwassen) burger een gegarandeerd inkomen ontvangt van de overheid, ongeacht de hoogte van het inkomen en het vermogen, en zonder dat aan andere voorwaarden hoeft te worden voldaan. Sommige beleidsopties worden in de maatschappelijke discussie wel vaak aangeduid met de term ‘basisinkomen’, maar zijn niet onvoorwaardelijk of niet universeel, zoals de bijstand zonder tegenprestatie. In deze studie classificeren we dergelijke maatregelen daarom niet als een basisinkomen en worden ze buiten beschouwing gelaten. In dit hoofdstuk analyseren we 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, zie paragraaf 5.2.1.

In de afgelopen jaren is het voorstel van een basisinkomen of een negatieve inkomstenbelasting weer volop in de belangstelling komen te staan.³ Voorstanders pleiten om uiteenlopende redenen voor een basisinkomen, variërend van idealistische motieven als vrijheid en zelfontplooiing tot economische redenen als het tegengaan van de armoedeval.⁴ Het pleidooi voor een basisinkomen komt van verschillende posities op het politieke spectrum, van uiterst links tot libertarisch. Het is dan ook mogelijk om het basisinkomen op verschillende manieren vorm te geven en te financieren. De hoogte en de manier van financieren bepalen in welke mate het basisinkomen de armoede reduceert.

Anno 2020 is er geen enkel land met een universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen, hoewel Mongolië en Iran gedurende enkele jaren wel een basisinkomen hebben gekend. Mongolië had van 2010 tot en met 2012 een universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen, wat een gerichte overdracht voor gezinnen met kinderen verving. Echter, door de hoogte van het basisinkomen liep de staatsschuld snel op, waarna het bedrag fors verlaagd werd en in 2012 werd de beleidswijziging helemaal teruggedraaid. In Iran werden in

3 Zie bijvoorbeeld <<https://www.nu.nl/geldzaken/5990914/weerstand-tegen-basisinkomen-neemt-af-evenveel-voor-als-tegenstanders.html>> en <<https://decorrespondent.nl/6705/zo-maken-we-het-basisinkomen-werkelijkheid/257773725-c5393c4c>>.

4 Van een armoedeval is sprake wanneer mensen er in inkomen op achteruitgaan wanneer zij bijvoorbeeld vanuit een uitkering gaan werken, als gevolg van het (gedeeltelijke) verlies van inkomensafhankelijke voorzieningen.

2011 de energie- en voedselsubsidies vervangen door een inkomensoverdracht ter hoogte van zo'n 29% van het Iraanse mediane huishoudinkomen. Deze overdracht was in eerste instantie universeel en onvoorwaardelijk, maar sinds 2016 heeft de Iraanse overheid maatregelen getroffen om de hoogste inkomens buiten de regeling te laten vallen. Zo'n 92% van de bevolking valt nog steeds onder de regeling, maar door de zeer hoge inflatie (van 12,4% in 2010 tot 34,7% in 2013) is de reële waarde van de afdracht inmiddels fors gedaald (Salehi-Isfahani 2016; Salehi-Isfahani en Mostafavi-Dehzoeei 2018; Gentilini et al. 2020).

Ook zijn er landen of regio's met regelingen die kenmerken hebben van een basisinkomen, maar die óf niet universeel óf niet onvoorwaardelijk zijn. Zo kunnen vrijwel alle inwoners van Alaska sinds 1982 aanspraak maken op de Alaska Permanent Fund Dividend, een aandeel op de rendementen uit een investeringsfonds van de staat Alaska waarin jaarlijks oliebaten worden gestort. De waarde van deze overdracht staat daardoor niet vast. Hoewel het jaarlijkse dividend gemiddeld gelijk is aan zo'n 7% van het gemiddelde inkomen van Alaska, fluctueert het bedrag sterk. Daarom wordt deze vorm van inkomensoverdracht niet tot een universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen gerekend. Een vergelijkbaar dividend bestaat voor de Cherokee-stam in North Carolina. Volwassen Cherokee hebben recht op een deel van de winsten van de casino's die zich bevinden in de Cherokee-gebieden. De jaarlijkse bruto overdracht is ongeveer 4000 tot 6000 dollar per jaar (Marinescu 2018; Jones en Marinescu 2018; Gentilini et al. 2020)

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 (Akee et al. 2010; Salehi-Isfahani 2016; Marinescu 2018; Jones en Marinescu 2018; Salehi-Isfahani en Mostafavi-Dehzoeei 2018). We kunnen de uitkomsten van deze onderzoeken echter niet direct toepassen op Nederland. Tussen Iran en Nederland zijn de verschillen in economische ontwikkeling, wetgeving en arbeidsmarktinstituties namelijk erg groot. Voor de ontvangers van de Alaska en Cherokee dividenden geldt dat zij niet representatief zijn voor de populatie van de Verenigde Staten, laat staan Nederland. Daarnaast bepaalt de totale vormgeving en de financiering van een stelselwijziging wat de gedragseffecten gaan zijn. Zo worden de Alaska en Cherokee dividenden gefinancierd door oliebaten en casinowinsten. Een basisinkomen zou in Nederland gefinancierd moeten worden door lastenverzwaringen en/of ombuigingen. De keuzes die hierin gemaakt worden zijn minstens zo belangrijk voor de uitkomsten als de vormgeving en de hoogte van het basisinkomen.

Verder hebben in verschillende landen experimenten plaatsgevonden met maatregelen die kenmerken hebben van een basisinkomen. De resultaten van deze experimenten laten óf geen effect, óf een negatief effect zien. Een recent experiment vond plaats in Finland van 2017 tot 2018, waarin de overheid aan een steekproef van 2000 werklozen maandelijks een onvoorwaardelijke overdracht van 560 euro toekende. Omdat de inkomenssteun bedoeld is voor een specifieke groep, is er hier dus geen sprake van een experiment met een universeel basisinkomen. De voorlopige resultaten wijzen erop dat de groep die

de onvoorwaardelijke overdracht ontving niet vaker maar ook niet minder vaak dan de controlegroep aan het werk kwam (Kangas et al. 2019). Een andere veelgenoemde manier om de mogelijke effecten van een onvoorwaardelijk basisinkomen te bestuderen is door te kijken naar de gevolgen van het winnen van een loterij. Loterij-uitbetalingen zijn een vorm van onvoorwaardelijk inkomen, en vaak worden loterijen ook in termijnen uitbetaald, waardoor ze vergelijkbaar zijn met een basisinkomen. Voor een loterij in Massachusetts schatten Imbens et al. (2001) in dat voor elke 100 dollar aan prijzengeld, het inkomen uit werk van prijzenwinnaars daalt met 11 dollar. Een vergelijkbare studie van Cesarini et al. (2017) van een Zweedse loterij vond vergelijkbare resultaten. Deze studies wijzen dus op een negatief arbeidsaanbodeffect in het aantal uren.

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. In de experimenten werden de deelnemers ontheven van de arbeids- en re-integratieverplichtingen in de bijstand en/of kregen een intensievere begeleiding naar werk en/of hadden een hogere vrijlating voor bijverdiensten. In een recent onderzoek naar deze experimenten werden de volgende conclusies getrokken. Ten eerste heeft de ontheffing van verplichtingen in de bijstand geen effect ten opzichte van de uitgangssituatie. Daarbij dient de kanttekening geplaatst te worden dat het verschil met de uitgangssituatie voor een deel van de deelnemers vermoedelijk niet groot is, en dat de effecten niet heel precies te meten zijn. Ten tweede heeft intensievere begeleiding naar werk geen effect op de volledige uitstroom naar werk, maar voor de gemeente Utrecht is er wel een statistisch significant positief effect (op 5% significantieniveau) op de gedeeltelijke of volledige uitstroom naar werk: 16 maanden na de start van het experiment werkt 20% van de intensiveringsgroep meer dan 12 uur per week, ten opzichte van 12% van de controlegroep. Ten derde heeft een hogere vrijlating van bijverdiensten geen effect op de volledige uitstroom naar werk. Dit was wellicht te verwachten, omdat deelnemers niet meer dan 200 euro per maand van de uitkering mochten bijverdienen naast hun uitkering. Wel zijn er aanwijzingen dat in Utrecht sprake is van een positief effect (op 5% significantieniveau) op de gedeeltelijke of volledige uitstroom naar werk: 16 maanden na de start van het experiment werkt 19% van de intensiveringsgroep meer dan 12 uur per week, ten opzichte van 12% van de controlegroep. Verder concludeerden de onderzoekers dat voor de helft van gemeenten de effecten van de experimenten niet direct te interpreteren zijn (De Boer et al. 2020a).

Een gerelateerd type stelselwijziging dat we onderzoeken is een vorm van negatieve inkomstenbelasting. Het verschil tussen een onvoorwaardelijk en universeel basisinkomen en een negatieve inkomstenbelasting heeft betrekking op de universaliteit: de meest basale variant van een negatieve inkomstenbelasting is een progressieve inkomstenbelasting waarbij burgers met een inkomen onder een bepaalde inkomensgrens geen belasting meer betalen, maar in plaats daarvan een inkomensafhankelijke inkomensondersteuning ontvangen. Het maximale bedrag van deze overdracht is het

gegarandeerde minimuminkomen waar iedere burger recht op heeft. Dit is dus een gerichte vorm van inkomensondersteuning. Een negatieve inkomstenbelasting kan wel dusdanig ingericht worden dat de uitkomst niet verschilt van een basisinkomen, bijvoorbeeld in de vorm van een generieke verzilverbare heffingskorting. In dit hoofdstuk analyseren we de simpelste variant van een negatieve inkomstenbelasting door alle kortingen in box 1 verzilverbaar te maken, zie paragraaf 5.2.2. Omdat de kortingen in Nederland inkomensafhankelijk zijn, is dit een gerichte vorm van inkomensondersteuning.

Vaak wordt ook verwezen naar de empirische literatuur over de negatieve inkomstenbelasting om uitspraken te kunnen doen over de mogelijke gevolgen van een basisinkomen. De negatieve inkomstenbelasting is voor het eerst voorgesteld door Milton Friedman in zijn boek *Capitalism and Freedom* (1962). Het idee was zowel populair onder academici als in beleidskringen en in de jaren 60 werd onder President Nixon een voorstel gedaan om experimenten uit te voeren om de mogelijke uitkomsten te onderzoeken. De eerste experimenten⁵ met een negatieve inkomstenbelasting vonden plaats in 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 4801 deelnemers en keerde het hoogste maximale bedrag uit, namelijk 25.900 dollar in 2013-prijzen. 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 deelnemers van deze experimenten moesten voldoen aan vooraf gestelde inkomenscriteria. Ook deze steekproeven zijn daarom niet representatief voor de gehele populatie (Hum en Simpson 1993; Forget 2011; Marinescu 2018; Price en Song 2016; Gentilini et al. 2020). Uiteindelijk is het in beide landen bij experimenten gebleven.

De resultaten van deze experimenten laten een negatief effect op het arbeidsaanbod zien, maar alleen voor het grootste experiment in Seattle en Denver was dit effect significant. Dit experiment vond een afname van de arbeidsparticipatie van 4%. De verschillende studies vonden een afname van het arbeidsaanbod in uren van gemiddeld twee tot vier weken, en een negatiever gedragseffect voor vrouwen dan voor mannen (Robins 1985; Marinescu 2018; Burtless 1986; Hum en Simpson 1993; Price en Song 2016).

Omdat de beschikbare empirische literatuur niet direct toepasbaar is op een basisinkomen of een negatieve inkomstenbelasting in Nederland, is het zinvol om door middel van micros simulatie de mogelijke gevolgen van een specifieke variant in kaart te brengen. Voor het basisinkomen is dit eerder gedaan door bijvoorbeeld Jongen et al. (2015) op

5 De experimenten in de Verenigde Staten waren overigens de eerste *randomized controlled trials* in de sociale wetenschappen.

basis van dezelfde modellen die we ook in de huidige publicatie gebruiken. In Jongen et al. (2015) wordt een basisinkomen ter hoogte van de helft van het sociaal minimum ingevoerd, samen met een vlaktaks van 56,6% en het afschaffen van de arbeidskorting. In deze variant krijgen vooral tweede verdieners een forse prikkel om minder te gaan werken, waardoor de arbeidsparticipatie afneemt met ruim 5%.

Bij simulaties is het belangrijk om te benadrukken dat de geschatte gevolgen van grote stelselwijzigingen op het structurele arbeidsaanbod met grote onzekerheid zijn omgeven.

Dit geldt vooral voor de basisinkomenvarianten die we in dit hoofdstuk bespreken, die forsere effecten hebben dan de negatieve inkomstenbelasting en de versimpeling van het toeslagenstelsel. Dit komt doordat Micsim, het model waarmee we de effecten schatten, is gekalibreerd met empirische schattingen op basis van beleidswijzigingen die van een veel kleinere orde van grootte zijn.

Samenvattend heeft het invoeren van een basisinkomen de volgende potentiële gevolgen:

– *Meer eenvoud*

Een basisinkomen maakt de sociale zekerheid toegankelijker, doordat burgers geen administratieve en bureaucratische handelingen hoeven te verrichten (zoals het aanvragen van een uitkering of toeslag) om deze vorm van inkomensondersteuning te ontvangen. Daarnaast gaat een basisinkomen gepaard met een versimpeling van het belastingstelsel, zoals het afschaffen van kortingen en toeslagen. Dit maakt de persoonlijke financiën overzichtelijker en daardoor gemakkelijker te begrijpen. Dit kan ertoe leiden dat huishoudens meer bestaanszekerheid ervaren en meer verstandige financiële beslissingen nemen, en daardoor minder snel in de problematische schulden raken. Bovendien zorgt het basisinkomen ervoor dat huishoudens eerder boven de armoedegrens uitkomen, zeker wanneer er nog sprake is van ander inkomen naast het basisinkomen, zoals arbeidsinkomen.

– *Negatieve arbeidsmarktprikkels*

De relevante empirische literatuur en de eerdere simulatie van Jongen et al. (2015) wijzen op een negatief effect op het arbeidsaanbod. Het effect hangt af van de vormgeving van de totale stelselwijziging.

– *Kosten-inefficiëntie*

Het onvoorwaardelijke karakter houdt in dat ook hoge inkomens inkomensondersteuning ontvangen. Bij een substantieel en toereikend basisinkomen, bijvoorbeeld ter hoogte van de bijstand, levert dit *ceteris paribus* hoge kosten op, terwijl hogere inkomens deze ondersteuning niet nodig hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Het voordeel voor hogere inkomens kan ongedaan gemaakt worden door bijvoorbeeld het hoge schijftarief te verhogen, maar dit kan een negatief arbeidsaanbodeffect sorteren.

Het invoeren van een negatieve inkomstenbelasting heeft de volgende potentiële gevolgen:

– *Meer eenvoud*

Door de kortingen verzilverbaar te maken ontvangen personen met een inkomen onder een bepaalde grens automatisch meer inkomensondersteuning. Voor iedereen die aangifte doet wordt de berekening automatisch gedaan, en de inkomensgegevens zijn meestal al doorgegeven en bekend bij de belastingdienst. Zoals al eerder aangegeven worden kortingen doorgaans niet tijdig toebedeeld, namelijk pas na de aangifte. Dit nadeel kan omzeild worden via voorlopige aanslagen en teruggaven, maar dit moet dan wel alsnog aangevraagd worden, waardoor het alsnog meer kenmerken krijgt van een voorschot. Aan de kortingen worden echter minder voorwaarden gesteld, en het inkomensbegrip is simpeler in vergelijking met toeslagen. Bij een negatieve inkomstenbelasting is de afruil tussen eenvoud, gerichtheid en tijdigheid daardoor relatief mild.

– *Negatieve arbeidsmarktprikkels*

De relevante empirische literatuur wijst op een negatief effect op het arbeidsaanbod. Net als bij het basisinkomen hangt het effect van de totale vormgeving en de wijze van financiering af.

Overige effecten

In de literatuur bestaat meer en meer aandacht voor de niet-economische effecten van het invoeren van een basisinkomen. Ruime aandacht gaat daarbij uit naar de effecten op de gezondheid van mensen. Studies naar het Cherokee dividend, het Mincome experiment in Canada en het Finse basisinkomenexperiment laten over het algemeen positieve effecten zien op de fysieke en geestelijke gezondheid van zowel volwassenen als kinderen (Marinescu 2018; Hoynes en Rothstein 2019). Daarnaast vinden studies naar het Mincome experiment en het Cherokee dividend dat over het algemeen de criminaliteit afneemt met een niet-conditionele geldoverdracht (Marinescu 2018). Een recente *mixed-methods* studie naar de effecten van het Mincome experiment vindt verder bewijs dat mensen minder zijn gaan werken als gevolg van het invoeren van een niet-conditionele geldoverdracht (Calnitsky en Gonalons-Pons 2020). In plaats van te genieten van hun vrije tijd blijkt uit kwalitatief materiaal dat mensen hierdoor de mogelijkheid zagen om te studeren, meer zorgtaken op zich te nemen of vrijwilligerswerk en/of mantelzorg te verrichten. Deze bevinding sluit aan bij het argument van basisinkomen-proponenten dat een basisinkomen mensen de absolute vrijheid geeft om eigen doelen na te streven, zoals naastzorg en zelfontplooiing (Van Parijs 1995; Bregman 2014). Deze effecten kunnen we in de simulaties van de varianten helaas niet meenemen.

5.1.2 Toeslagenstelsel

Het derde type stelselwijziging betreft een 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 (IBO Toeslagen deel 1, 2019).

Het huidige toeslagenstelsel is de afgelopen jaren steeds feller bekritiseerd vanwege enerzijds het niet-gebruik van toeslagen en anderzijds de problemen met terugvorderingen en nabetalings, die schuldenproblematiek in de hand werken (zie hoofdstuk 6). Het niet-gebruik van toeslagen, waarbij een huishouden dat wel recht heeft op een of meerdere toeslagen maar deze niet (succesvol) heeft aangevraagd, is de afgelopen jaren weliswaar gedaald, maar ligt anno 2018 nog op gemiddeld 10% (zie ook het IBO Toeslagen deelonderzoek 1 2019). Daarnaast worden voorlopig toegekende toeslagen vaak teruggevorderd. Een *voorschotstelsel* als het huidige toeslagenstelsel legt de verantwoordelijkheid voor het correct en actueel rapporteren van het inkomen en vermogen bij huishoudens. De gedachte hierachter is dat huishoudens zelf het meeste actuele zicht hierop hebben. Echter, zoals het WRR rapport *Weten is nog geen doen* (2017) en deel 1 van het IBO Toeslagen (2019) concluderen, veel huishoudens uit alle lagen van de bevolking zijn hier om verschillende redenen niet toe in staat. Impactvolle gebeurtenissen als een scheiding of een faillissement zijn vaak een reden om een wijziging door te geven, maar juist in dergelijke stressvolle situaties wordt dit nagelaten. Daarnaast gaat het stelsel ook uit van een zekere voorspelbaarheid van het inkomen. Door de flexibilisering van de arbeidsmarkt geldt dit echter voor een groeiende groep huishoudens in steeds mindere mate. Het gevolg is dat bijna de helft van alle toekenningen achteraf wordt gecorrigeerd, met soms zeer hoge terugvorderingen als gevolg (IBO Toeslagen deelonderzoek 1, 2019). Dit heeft ertoe geleid dat de Belastingdienst een van de grootste schuldeisers is in Nederland, zie hoofdstuk 6. Hierdoor is de roep om hervorming van het huidige toeslagenstelsel de afgelopen jaren steeds luider geworden.

In dit hoofdstuk onderzoeken we een variant waarin het toeslagenstelsel maximaal versimpeld wordt, zonder afstand te nemen van de basisprincipes waarmee het stelsel ooit begonnen is.⁶ Dit kan door samenvoeging van de toeslagen in de zogenaamde basisbehoefentoeslag, eerder geanalyseerd in Koot en Gielen (2019). Deze toeslag integreert de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag tot één toeslag met één afbouwpunt, afbouwpercentage, grondslag en vermogenstoets. Een dergelijke versimpeling kan

6 Een variant van een fundamentele herziening van het stelsel vergt uitgebreider onderzoek dan in deze publicatie mogelijk is.

bijdragen aan het reduceren van de armoede- en schuldenproblematiek op de volgende manieren:

– **Meer eenvoud**

Een huishouden hoeft in plaats van drie keer nog maar één keer een toeslag aan te vragen. Dit maakt het aanvragen makkelijker, wat kan leiden tot minder niet-gebruik. De toeslagen verschillen nu nog in grondslag, vermogenstoets en afbouwpercentages. Uit de analyses van het IBO Toeslagen deel 1, blijkt dat correcties achteraf vaker voorkomen bij sterk inkomensafhankelijke toeslagen en complexere grondslagen en inkomensbegrippen. Versimpeling van de grondslagen, vermogenstoetsen en afbouwpercentages maakt het toeslagenstelsel overzichtelijker, wat leidt tot minder terugvorderingen en daardoor bijdraagt aan het bestrijden van de schuldenproblematiek. Let wel, ook in deze variant kan nog steeds sprake zijn van terugvorderingen en nabetalingen als het inkomen wijzigt.

De mogelijke nadelen zijn:

– **Armoedereductie, arbeidsmarktprikkels en kosteninefficiëntie:**

Een versimpeling of harmonisering maakt de regelingen minder gericht. Dit zal tot herverdeling leiden, en gaat óf ten koste van de overheidsfinanciën óf ten koste van de hoogte van de inkomensondersteuning als ervoor wordt gekozen om de totale uitgaven aan de toeslagen gelijk te houden. De arbeidsmarktprikkels zijn weer van deze keuze afhankelijk.

5.2 Casestudies kansrijke stelselwijzigingen

Net als in hoofdstuk 4 gaan we voor deze berekeningen uit van het structurele basispad: in de simulaties hanteren we een basispad waarvan alle reeds genomen maatregelen die na 2021 langzaam ingroeien, zoals bijvoorbeeld de bezuinigingen op de bijstand, volledig zijn ingevoerd. Zie de bijlage bij hoofdstuk 3 voor een omschrijving van al het lopend beleid na 2021. Tabel 5.1 geeft een overzicht van de doorgerekende varianten. De uitkomstmaten zijn hetzelfde als in hoofdstuk 4. Net als in hoofdstuk 4 analyseren we de effecten van de stelselwijzigingen op de armoede, ongelijkheid, werkgelegenheid en de overheidsfinanciën.

Een belangrijk verschil met de maatregelen in hoofdstuk 4, is dat hier alle doorgerekende varianten budgetneutraal zijn vormgegeven. We maken de varianten ex ante⁷ budgetneutraal door de twee schijftarieven in box 1 aan te passen. De tarieven worden dusdanig aangepast dat de verhouding van het lage ten opzichte van het hoge tarief behouden blijft. In de structurele situatie is het lage tarief gelijk aan driekwart van het hoge tarief.

7 Er is dus geen rekening gehouden met de budgettaire gevolgen van de negatieve werkgelegenheidseffecten in drie van de vier varianten.

Tabel 5.1

Overzicht resultaten van de doorgerekende typen stelselwijzigingen

	Ex-ante budgettair effect	Armoede in personen	Armoede in euro's	Werk- gelegenheid	Inkomens- ongelijkheid
	mld euro	%	%	%	%
Basisinkomen variant 1	0,0	- 45,3	- 62,4	- 6,4*	- 10,0
Basisinkomen variant 2	0,0	- 60,5	- 62,3	- 8,3*	- 11,7
Negatieve inkomstenbelasting	0,0	- 14,8	- 19,3	- 0,9*	- 2,1
Basisbehoeftentoeslag	0,0	11,0	13,1	0,6	- 0,7

(-) is EMU-saldo verslechterend.

* Negatieve werkgelegenheidseffecten hebben een (niet gekwantificeerd) opwaarts effect op de armoede.

In dit hoofdstuk analyseren we de stelselwijzigingenvarianten los van elkaar, maar de basisbehoeftentoeslag kan gecombineerd worden met zowel variant 1 van het basisinkomen als met de negatieve inkomstenbelasting.

5.2.1 Universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de twee varianten die we in dit hoofdstuk bespreken. Een belangrijk verschil tussen de door het Nibud doorgerekende scenario's en de hier gepresenteerde varianten is dat in de door het Nibud doorgerekende scenario's de meeste of alle uitkeringen worden afgeschaft, terwijl in de varianten in dit hoofdstuk uitkeringen die netto hoger zijn dan het basisinkomen (zoals de WW en de WIA) worden verrekend met het basisinkomen.

Basisinkomenvariant 1

In variant 1 is het basisinkomen gekoppeld op het bijstandsniveau. Voor een alleenstaande is het basisinkomen gelijk aan het netto bijstandsbedrag voor alleenstaanden aan het einde van de komende kabinetsperiode. Het basisinkomen is dus hoger dan de structurele netto bijstand, die op de lange termijn verlaagd wordt, zie hoofdstuk 3. Een overzicht van de bedragen staat in tabel 5.2, in prijzen van 2021.

De invoering van deze variant gaat gepaard met een versimpeling van het belasting- en socialezekerheidsstelsel. Ten eerste wordt de bijstand afgeschaft, en wordt van de overige uitkeringen (WW, ZW, WIA en Wajong) het bedrag verrekend met het basisinkomen.⁸ Dit betekent dat uitkeringsgerechtigden er in beginsel niet op vooruit, maar ook niet

8 Dit houdt in dat als een uitkeringsgerechtigde een uitkering heeft die hoger is dan het basisinkomen, deze persoon het basisinkomen ontvangt plus het verschil tussen de netto uitkering en het basisinkomen. Hierdoor ontvangt een uitkeringsgerechtigde netto hetzelfde bedrag. Als de uitkering lager is dan het basisinkomen, ontvangt een uitkeringsgerechtigde het basisinkomen.

Tabel 5.2
Overzicht basisinkomenvarianten

	Variant 1	Variant 2
Basisinkomen	per maand (in euro)	
per alleenstaande volwassene	560	635
per huishouden	500	600 +
per alleenstaande volwassene	1060	1235
per volwassene in een paar	810	935
Basisinkomen	per jaar (in euro)	
per alleenstaande volwassene	12.722	14.822
per volwassene in een paar	9.722	11.222
Box 1		
Tarief lage schijf (%)	52,7	56,5
Tarief hoge schijf (%)	70,4	75,4
Heffingskortingen ^{a)}	afgeschaft	afgeschaft
Eigenwoningforfait	afgeschaft	afgeschaft
Hypotheekrenteaftrek	afgeschaft	afgeschaft
Toeslagen en Kinderbijslag		
Huurtoeslag	gehandhaafd	gehandhaafd
Kinderbijslag	gehandhaafd	verhoogd naar 300 per kind
Kindgebonden budget	gehandhaafd	afgeschaft
Kinderopvangtoeslag	gehandhaafd	afgeschaft
Zorgtoeslag	gehandhaafd	afgeschaft
Uitkeringen		
Bijstand	afgeschaft	afgeschaft
Wajong	afgeschaft	afgeschaft
AOW	verrekend	afgeschaft
Anw	verrekend	afgeschaft
WW, ZW en WIA	verrekend	verrekend
Studiefinanciering	afgeschaft	afgeschaft

a) Hieronder vallen de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de IACK, de jonggehandicaptenkorting, de ouderenkorting en de alleenstaandeouderenkorting.

op achteruit gaan. Ten tweede worden alle kortingen in box 1 afgeschaft, zie tabel 5.2.⁹ Ten derde worden de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait afgeschaft, maar de overige aftrekposten blijven bestaan. Tot slot wordt de studiefinanciering afgeschaft. De toeslagen blijven in deze variant behouden.

⁹ De korting op groene beleggingen wordt niet afgeschaft. Dit is namelijk een korting in box 3.

Per saldo resulteert variant 1 in een lastenverlichting van 61,8 miljard euro; daarom moeten de tarieven fors verhoogd worden om deze variant budgetneutraal te maken. Het lageschijftarief dient dan te worden verhoogd van 37,1% naar 52,7% en het hogeschijftarief van 49,5% naar 70,2%.

Variant 1 verlaagt de armoede fors, maar heeft ook zeer negatieve effecten op de werkgelegenheid. De armoede in personen in Nederland neemt af met 45,3%, en de armoede in euro's met 62,4%. Deze variant is het meest gunstig voor werkende armen, voor wie de armoede met meer dan helft afneemt. Alleenstaande bijstandsgerechtigden worden in deze variant niet per se uit de armoede gehaald. De nvmt-grens voor een eenpersoonshuishouden is 14.991 euro structureel in prijzen van 2021. Het basisinkomenbedrag voor alleenstaanden, dat geïjkt is op het bijstandsniveau, is 12.722 euro en ligt dus onder de armoedegrens die we in deze studie hanteren. Een alleenstaande zonder recht op toeslagen valt dus per definitie onder de armoedegrens. De armoede onder gepensioneerden en arbeidsongeschikten neemt zelfs toe. Dit komt doordat deze groepen geen voordeel hebben van de invoering van het basisinkomen (omdat de netto uitkeringen verrekend worden met het basisinkomen), maar wel nadeel ondervinden van de verhoging van de belastingtarieven en van de afschaffing van de kortingen en de hypotheekrenteaftrek. Daarnaast heeft deze variant een fors negatief effect op de werkgelegenheid: structureel daalt deze met 6,4%. Zowel de extra inkomensondersteuning in de vorm van een basisinkomen als de hogere tarieven liggen hieraan ten grondslag: deze verlagen voor werkenden de prikkel om meer te gaan werken en voor uitkeringsgerechtigden om te gaan participeren. Uitgesplitst naar type huishouden zijn het vooral de tweede verdieners, in paren met kinderen onder de 12 jaar, die fors minder gaan werken. In mindere mate, maar nog wel ruim bovengemiddeld geldt dit voor tweede verdieners in paren met oudere kinderen of paren zonder kinderen. Het effect is het kleinst voor alleenstaanden (zowel zonder als met kinderen). In vergelijking met de eerder genoemde simulatie van Jongen et al. (2015) zijn de werkgelegenheidseffecten ruim 1%-punt negatiever. De belangrijkste reden is dat in die variant werd uitgegaan van een lager basisinkomen, waardoor de belastingtarieven minder omhoog hoefden.¹⁰

Het invoeren van variant 1 heeft in beginsel een denivellerend effect, maar door de tariefsverhogingen verlaagt deze variant de inkomensongelijkheid. Uitkeringsgerechtigden gaan er in principe niet op vooruit of zelfs achteruit, terwijl werkenden het basisinkomen bovenop hun netto loon ontvangen. Dit zorgt voor een vergroting van de inkomensongelijkheid van ongeveer 1,7%. Door de variant budgetneutraal te maken door de tarieven te verhogen neemt de ongelijkheid in deze variant per saldo af met zo'n 10%. Dit is ook terug te zien in de doorsnee inkomenseffecten van deze variant, zie de boxplot in bijlage 5A. Huishoudens gaan er in doorsnee in besteedbaar inkomen op achteruit als gevolg van variant 1. Vooral de hogere inkomensgroepen zien hun inkomen dalen als gevolg van deze

¹⁰ In dit geval een uniform tarief van 56,5%

maatregel. De lagere inkomensgroepen zien hun inkomen juist stijgen. Van alle groepen die we onderscheiden in de tabel gaan alleenverdieners er het meest op vooruit.

Basisinkomenvariant 2

In variant 2 worden ook de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvang-toeslag afgeschaft, alleen de huurtoeslag blijft behouden. Daartegenover staat dat het basisinkomen uit variant 1 en de kinderbijslag worden verhoogd. Het basisinkomen wordt per volwassene verhoogd naar 635 euro, en per huishouden naar 600 euro. Daarnaast wordt de kinderbijslag verhoogd naar ongeveer 300 euro per kind per maand. Voor één kind komt dit neer op een verhoging van ongeveer 2330 euro per jaar ten opzichte van het basispad. Variant 2 verlaagt het aantal personen in armoede meer dan in variant 1, maar de structurele werkgelegenheid neemt ook meer af. Omdat in deze variant zowel het basisinkomen als de daaruit volgende benodigde belastingtariefsverhoging hoger uitvallen, worden alle in de eerste variant beschreven negatieve arbeidsmarkteffecten nog extra versterkt. Bovendien levert door het wegvallen van de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget voor alleenstaanden en tweede verdieners met kleine kinderen werken in kleine banen netto minder op dan de kosten voor kinderopvang. Daarnaast heeft deze variant een sterk denivellerend effect op de inkomens van gezinnen met kinderen. De verhogingen van het basisinkomen en de kinderbijslag dekken voor lagere inkomens niet het afschaffen van de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Deze variant toont dan ook de afruil aan tussen eenvoud en gerichtheid: om de negatieve inkomenseffecten teniet te doen dient de voorgestelde verhoging van de kinderbijslag fors omhoog te gaan, waardoor de schijftarieven verder zouden moeten stijgen om dit te bewerkstelligen.

5.2.2 Negatieve inkomstenbelasting

Deze variant combineert enkele varianten uit hoofdstuk 3 door de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de ouderenkorting, alleenstaandouderenkorting en jonggehandicaptenkorting allemaal verzilverbaar te maken. Van het totaal aan heffingskortingen wordt structureel 6,2 mld euro niet verzilverd (in prijzen 2021). Dit houdt in dat een persoon die recht heeft op één of meerdere kortingen niet de hele korting ontvangt ('verzilvert'), omdat de te betalen belasting lager is dan het totaal aan kortingen. In deze variant worden de niet-verzilverbare delen van de kortingen alsnog uitgekeerd. Om deze variant budgetneutraal te maken, worden de schijftarieven relatief beperkt verhoogd: het lage tarief wordt van 37,1% naar 38,5% verhoogd, en het hoge schijftarief van 49,5% naar 51,3%.

De negatieve inkomstenbelasting verlaagt de armoede in personen met 14,8% en de armoede in euro's met 19,3%. Tegelijkertijd zijn de effecten op de structurele werkgelegenheid relatief beperkt: deze neemt af met 0,9%. Vooral personen zonder werk of met een laag arbeidsinkomen profiteren van deze maatregel. Voor hen wordt het inkomensverschil tussen werken en niet-werken kleiner en dat maakt werken voor hen minder aantrekkelijk. Het betreft vooral de minst verdienende partners met kleine banen.

De ongelijkheid neemt ook af, met 2,1%. Dit wordt deels veroorzaakt door het verhogen van de tarieven: een niet-budgetneutrale variant zou leiden tot een daling van de ongelijkheid met 1,7%. Dit is ook terug te zien in de inkomenseffecten: het doorsnee inkomenseffect is -1,5%. Dit is wederom het gevolg van verhogen van de schijftarieven. In de niet-budgetneutrale variant is het doorsnee inkomenseffect namelijk 0%.

Het verzilverbaar maken van de kortingen in Nederland heeft geen vergelijkbaar effect op de armoede zoals het invoeren van een basisinkomen conform variant 1 en 2. Daarvoor is de hoogte van de heffingskortingen momenteel te laag. De armoede zou verder gereduceerd kunnen worden door bijvoorbeeld de algemene heffingskorting verder te verhogen. Dit verhoogt automatisch de bijstand en de AOW, wat een additioneel armoedeverlagend effect heeft. We verwachten daarbij echter ook een verdere afname van het structurele arbeidsaanbod.

Meer uitgebreide varianten van deze negatieve inkomstenbelasting zijn denkbaar waarbij verhogingen van de verzilverbare kortingen worden gecombineerd met het afschaffen van toeslagen of uitkeringen als de bijstand. Dergelijke varianten vergen echter uitgebreider onderzoek.

5.2.3 Basisbehoefentoeslag

In deze variant worden de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag geïntegreerd tot één toeslag met één afbouwpunt, één vermogenstoets en één afbouwpercentage. Naast het integreren van de toeslagen geldt dat het aantal parameters dat nodig is om de toeslagen te bepalen sterk wordt gereduceerd ten opzichte van het huidige stelsel. Er is één parameter voor het huurdeel, één parameter voor het kinddeel, en één parameter voor het zorgdeel (zie Koot en Gielen 2019 voor een meer gedetailleerde beschrijving). De basisbehoefentoeslag is dusdanig vormgegeven dat de schijftarieven nauwelijks aangepast hoeven te worden om deze variant budgetneutraal te maken: structureel wordt het lage schijftarief verhoogd van 37,1% naar 37,2% en het hoge schijftarief van 49,5% naar 49,6%.

De basisbehoefentoeslag verlaagt de inkomensongelijkheid en verhoogt de structurele werkgelegenheid, maar verhoogt ook de armoede. De basisbehoefentoeslag verlaagt de inkomensongelijkheid met 0,7% (met name huishoudens rond het WML gaan er op vooruit), en verhoogt de structurele werkgelegenheid met 0,6%. Uitkeringsgerechtigden gaan er in deze variant in doorsnee op achteruit. Het afbouwpunt van de nieuwe toeslag ligt hoger dan in het huidige stelsel (de huurtoeslag bouwt in het huidige stelsel af vanaf het sociaal minimum, waar de nieuwe toeslag afbouwt vanaf het wettelijk minimumloon), wat resulteert in lagere normbedragen voor huishoudens met een inkomen onder het afbouwpunt (waaronder veel uitkeringsgerechtigden), omdat de variant budgetneutraal is vormgegeven (zie ook Koot en Gielen 2019). Huishoudens met een inkomen rond het wettelijk minimumloon gaan er hierdoor gemiddeld genomen juist op vooruit. Dit vergroot het inkomensverschil tussen werken en niet-werken en stimuleert mensen om hun arbeidsdeelname te vergroten. Daartegenover staat dat de armoede ook toeneemt. De

basisbehoefte toeslag verhoogt het aantal personen in armoede met 11%, en de armoede in euro's neemt toe met 13,1%. Het doorsnee inkomenseffect is echter bescheiden, en betreft slechts -0,1%, zie de boxplot in bijlage 5C. Al met al toont deze variant aan dat er een afruil is tussen versimpeling en maatwerk, en ook tussen inkomen, werkgelegenheid en gezonde overheidsfinanciën. Om de negatieve inkomenseffecten te neutraliseren zou de toeslag verhoogd kunnen worden. Dit brengt echter kosten met zich mee die gefinancierd moeten worden met hogere tarieven elders, wat het positieve effect op de werkgelegenheid zou dempen. Voor de variant geldt overigens wel dat deze waarschijnlijk leidt tot minder terugvorderingen en nabetalingen dan in het huidige stelsel en tot minder niet-gebruik, wat een positief effect zou kunnen hebben op de schuldenproblematiek.

ZES

Verkenning problematische schulden en gemeentelijk armoedebeleid

6.1 Schulden

In dit onderdeel van Kansrijk Beleid richten we ons primair op armoede. Het verschijnsel armoede kan echter breder getrokken worden, door er vermogen en schulden in mee te wegen. Als onderdeel van de herijking en revisie van de armoedemethode deed het SCP dat voor het eerst in 2018 (Goderis et al. 2018). In het kader van een breder armoedebegrip kunnen problematische schuldsituaties niet onbesproken blijven in deze publicatie. In deze paragraaf bespreken we het concept problematische schulden, de oorzaken van- en beleid omtrent problematische schuldsituaties, en de empirische relatie met armoede.

6.1.1 Wat zijn problematische schulden?

Schulden en aflossingscapaciteit

Problematische schulden staan prominent op de beleidsagenda. De vraag wat problematische schulden zijn, of wanneer schulden problematisch zijn, wordt echter niet eensluidend beantwoord. In zijn proefschrift stelde De Greef: 'Onder problematische schuldsituaties (PSS) verstaan we die financiële problemen waarbij huishoudens niet meer zelfstandig in staat zijn om aan hun direct opeisbare betalingsverplichtingen te voldoen' (De Greef 1992: 21). De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) stelt dat problematische schulden bestaan wanneer van een persoon is te voorzien dat zij of hij niet voort kan gaan met betalen,¹ of wanneer zij of hij al is opgehouden te betalen (NVVK 2017, 2019). De NVVK stelt voorts dat schulden problematisch zijn wanneer de (maandelijkse) afbetalingen hoger zijn dan de aflossingscapaciteit (Jehoel-Gijsbers 2005). De periode waarvoor

1 Dit is overgenomen uit de wettekst van de Wet schuldhulpverlening gemeenten ([Wetten.overheid.nl](https://wetten.overheid.nl) 2017). Zie sectie 'wettelijk kader'.

dit geldt werkt de NVVK niet nader uit,² maar ze geeft wel aan dat een minnelijk traject in het kader van de schuldhulpverlening erop gericht is om de cumulatieve aflossingscapaciteit over 36 maanden te mobiliseren, waarna de schuldenaar met een schone lei kan beginnen. Panteia hanteert de NVVK-definitie in het invloedrijke rapport *Huishoudens in de rode cijfers* (Westhof en Ruig 2015).³ Deze definitie is ook het centrale toegangscriterium voor de gemeentelijke schuldhulpverlening, zoals geformuleerd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) (Wetten.overheid.nl 2017) en de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) (Wetten.overheid.nl 2019). Zij komt ook terug in het ‘basisboek aanpak schulden’ van Jungmann en Madern (2017: 15): “Er is sprake van een problematische schuldsituatie als het bedrag dat je moet afbetalen per maand hoger is dan het bedrag dat je zou overhouden als je door een gemeente of schuldhulpverlenende organisatie geholpen zou worden met een schuldregeling”. Dit laatste bedrag betreft het budget dat resteert nadat een minimuminkomen is vrijgesteld (bijvoorbeeld 90% van de bijstandsnorm, de beslagvrije voet).

Hoewel recente werken op het gebied van problematische schulden in Nederland vaak (deels) aansluiten bij de definities die de NVVK en Panteia hanteren (Madern 2015), wijkt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) om praktische redenen af. Vanuit de ambitie om problematische schulden te meten met behulp van registerdata stelt het CBS een concept van ‘geregistreerde problematische schulden’ voor (Posthumus et al. 2019: 2). Aangezien de meting hiervan leunt op registraties van hulpverlening en betalingsachterstanden⁴ lijkt de achterliggende aanname ook hier overigens dat problematische schulden (op termijn) niet betaalbaar zijn voor de schuldenaar.

Recent is er meer aandacht gekomen voor gedragswetenschappelijke inzichten met betrekking tot het ontstaan en verergeren van financiële problemen in het algemeen en problematische schulden in het bijzonder (Fehr en Fishbacher 2002; Mullainathan en Shafir 2013; Madern 2015). Tiemeijer (2016) stelt bijvoorbeeld dat waar de grens ligt tussen schulden en problematische schulden van persoon tot persoon verschilt. De één is beter in staat om zijn of haar financiën in de hand te houden dan de ander, en kan dus een grotere schuldenlast dragen dan de ander’ (Tiemeijer 2016: 15). Of achterstanden in betalen een probleem zijn en bij welke hoogte, hangt dus niet af van het type schuld en van de

2 Doordat vermogen – een zogeheten *stock* variabele – ingezet kan en moet worden voor de aflossing van een schuld, wordt de periode waarover de maandelijkse aflossingscapaciteit bepaald wordt van belang. Hoe langer de periode waarover de aflossingscapaciteit bepaald wordt, hoe ‘dunner uitgesmeerd’ het vermogen raakt.

3 Panteia stelt dat schulden problematisch zijn wanneer de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger is dan de volgens de VTLB-rekenmethode gecalculerde aflossingscapaciteit (Westhof en Ruig 2015). Panteia kijkt in de uitwerking naar de totale aflossingscapaciteit over 36 maanden ten opzichte van de totale schuldenlast over 36 maanden.

4 Het gaat hier om betalingsachterstanden bij de verplichte maandelijkse nominale premie voor de Zorgverzekeringswet, bij het Centraal Justitieel Incassobureau of bij de Belastingdienst. Betalingsachterstanden bij commerciële partijen zijn (tot op heden) niet bekend bij het CBS.

hoogte van de schuld (Madern 2015: 9). ‘De oorzaak ligt in de aflossingscapaciteit en het gedrag van de persoon met de achterstanden’.

Analytisch is het waardevol om een situatie waarin iemand zijn of haar schulden wel kan betalen maar dat niet doet, te onderscheiden van een situatie waarin iemand niet kan betalen en waarin gedrag op dat moment dus niet meer relevant is voor de aflosbaarheid van de schuld. Dit betekent dat we in feite twee te onderscheiden problematische schuld-situaties hebben. De situatie waarin iemand genoeg aflossingscapaciteit heeft maar zijn schulden niet betaalt, is vanuit de maatschappij gezien problematisch te noemen, maar hoeft dat voor het individu niet te zijn. Daarnaast hebben we de situatie waarin de aflossingscapaciteit te laag is. Dit is het geval wanneer er bovenop een bepaald vrij te laten bedrag te weinig inkomen vrijgemaakt kan worden voor de afbetaling van schulden. In de praktijk wordt voor de bepaling van de aflossingscapaciteit het beleidsmatig bepaalde vtlb (‘vrij te laten bedrag’) gebruikt, dat gebaseerd is op het sociaal minimum.

In situaties waarin de aflossingscapaciteit te laag is, kunnen de schulden ‘onhoudbaar’ worden genoemd. In dat geval kan iemand wel of geen beroep doen op hulpverlening, en is de problematiek respectievelijk ‘zichtbaar’ en ‘onzichtbaar’ (Westhof en Ruig 2015). Overigens doet het feit dat iemand geen hulp zoekt, niets af aan de onhoudbaarheid van de schuld. Wellicht probeert diegene te bezuinigen op basisbehoeften of in de privésfeer te lenen. Door zijn aflossingscapaciteit op deze manier te verhogen zal men mogelijk van minder dan het minimaal noodzakelijke – en dus onder de armoedegrens – moeten leven, hetgeen in algemene zin als maatschappelijk onwenselijk wordt gezien.

Typen problematische schulden

Een manier om naar de oorzaken van problematische schulden te kijken is aan de hand van een typologie die te herleiden is tot het eerdergenoemde proefschrift van De Greef (1992), gebruikt door Panteia (2013) en uitgebreid door Jungmann en Madern (2017). Laatstgenoemden onderscheiden 5 typen schulden.

Overlevingsschulden zijn schulden die mensen maken omdat ze incidenteel of structureel rond moeten komen van een te laag inkomen. Als we stellen dat het armoedebudget het inkomen vertegenwoordigt dat nodig is voor de in Nederland minimaal noodzakelijke uitgaven (Goderis et al. 2018), dan mogen we ervan uitgaan dat alleen mensen die onder de armoedegrens leven een groot risico hebben op overlevingsschulden. Ook voor mensen net boven de SCP-armoedegrens is dit risico vermoedelijk aanzienlijk, omdat die grens gebaseerd is op landelijk gemiddelde prijzen van de items in het referentiebudget. Vooral regionale huurverschillen en individuele verschillen in zorgkosten (voor zover niet worden opgegeven bij de Belastingdienst) kunnen in de praktijk tot hogere uitgaven leiden.

Compensatieschulden ontstaan in situaties waarin het inkomen in beginsel toereikend is om rond te komen – het ligt boven wat nodig is voor het minimaal noodzakelijke – maar nog steeds wel laag te noemen is. De relatieve deprivatie die dit impliceert en de stress die

daarbij komt kijken, kan leiden tot incidentele aankopen die eigenlijk niet betaald kunnen worden, wat tot problematische schulden leidt (Panteia 2013; Jungmann en Madern 2017).

Overbestedingsschulden lijken op compensatieschulden,⁵ in die zin dat er in beginsel wel genoeg inkomen beschikbaar is om van rond te komen maar er te veel uitgegeven wordt. Het verschil zit erin dat in het geval van overbestedingsschulden het uitgavenpatroon structureel te hoog is, bijvoorbeeld door een gebrekkig financieel overzicht, een verslaving, of druk vanuit de kinderen (Jungmann en Madern 2017).

Ook in het geval van *aanpassingsschulden* is er in principe voldoende inkomen om van rond te komen. In dit geval past het uitgavenpatroon in de uitgangssituatie binnen dat inkomen, maar door een plotselinge verandering daalt het inkomen sneller dan dat het uitgavenpatroon aangepast kan worden, of stijgen de vaste lasten sneller dan het inkomen aangepast kan worden, en worden er schulden gemaakt. Dit kan gebeuren in het geval van bijvoorbeeld een scheiding, ontslag, een plotselinge huurverhoging, et cetera.

Bij *bureaucratische schulden* gaat het volgens Jungmann en Madern (2017) om schulden die ontstaan doordat mensen fouten maken bij het navigeren binnen een complexe bureaucratie (bijvoorbeeld ze vergeten hun toetsingsinkomen aan te passen en krijgen te veel toeslagen). In het licht van recente ontwikkelingen voegen we hier schulden aan toe die kunnen ontstaan doordat de bureaucratie fouten maakt (bijvoorbeeld toeslagen worden onterecht teruggevorderd, uitkeringen die onterecht stopgezet worden of loon waar te veel beslag op gelegd wordt) (zie ook Westhof en De Ruig 2015: 38).

Oorzaken van problematische schulden

De Inspectie SZW kwam in haar recente onderzoek *Schuld opgelost! Financieel zelfredzaam?* grofweg twee typen schuldenaren tegen. De eerste groep heeft voldoende inkomen en is in eerste instantie goed in staat zich financieel te redden, maar is door een onverwachte gebeurtenis (bijvoorbeeld echtscheiding, baanverlies) in de problemen gekomen. De tweede groep laat zich vooral kenmerken door complexe problematiek, zoals met betrekking tot 'psychische gesteldheid, praktische vaardigheden, gebrekkige taalbeheersing, impulsief gedrag, verslaving, et cetera' (Inspectie SZW 2020: 8). In *Huishoudens in de rode cijfers 2015* stelt Panteia een typologie van 'oorzaken van problematische schulden' voor

5 In de literatuur worden de termen verschillend ingevuld. De Greef (1992) en Jehoel-Gijsbers (2005) zien compensatieschulden als schulden die ontstaan door verslaving, vermoedelijk doordat verslaving als compensatiegedrag wordt gezien, terwijl recenter Jungmann en Madern (2017) verslaving juist als bron van overbesteding zien. Wat ons betreft is de kern van het onderscheid het feit dat overbesteding structureel is en compensatie incidenteel. De rol van verslaving hierin is daar ondergeschikt aan.

(Westhof en De Ruig 2015: 38).⁶ De auteurs geven aan dat problematische schulden ontstaan door oorzaken in vier domeinen: omgeving, gedrag, gebeurtenissen en personen.

Ten aanzien van de omgeving lijken bepalende ontwikkelingen te zijn gelegen in het complexer worden van de samenleving, de meer onzekere arbeidsmarkt, stijgende vaste lasten, en een groeiend aanbod van leningen. De complexere samenleving is geen eenduidig begrip, maar doorgaans wordt hier bedoeld op het uiteenlopende aanbod van inkomensregelingen, de toegankelijkheid hiervan, de eisen die dit stelt aan het denk- en doenvermogen van burgers en het risico dat dit creëert voor het ontstaan van bureaucratistische schulden (bij fouten) en overlevingsschulden (bij niet-gebruik) (Nationale ombudsman. 2009; Tiemeijer 2016; Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. 2017; WRR 2017). De toegenomen onzekerheid op de arbeidsmarkt, veranderingen in sociale zekerheidsarrangementen en stijgende vaste lasten (als percentage van het inkomen) leiden samen tot een fenomeen dat in de literatuur ‘precarisering’ wordt genoemd (Della Porta et al. 2015). Effectief houdt dit in dat het risico op een inkomensterugval groeit, terwijl de middelen om tegenvallers op te vangen juist afnemen. In een dergelijke situatie zijn de vermogensbuffers beperkt en kan lenen (of betalingsachterstanden oplopen) noodzakelijk zijn om rond te komen (Warren 2004; Montgomerie 2009; Kus 2015; Delsen 2017; Kremer et al. 2017; Nibud 2019; Webbank en Jonkers 2019). Het groeiende aanbod aan leningen en de individualisering en vermarkting van verzekeringen voor sociale risico’s (bijvoorbeeld ziekte en arbeidsongeschiktheid) wordt gevangen in de term ‘financialisering’ van het alledaagse leven van mensen (Van der Zwan 2014). Ook van dit fenomeen loopt de afbakening uiteen, maar in de kern gaat het erom dat wanneer uitlenen een lucratievere en minder gereguleerde bezigheid wordt, dit ertoe leidt dat er meer en aantrekkelijker (ogende) leningen aangeboden worden (Featherstone 2019). Bovendien lopen mensen meer financiële risico’s doordat zij niet of onderverzekerd zijn. Tot slot is de economische situatie ontegenzeggelijk ook van belang – schuldenproblematiek zal toenemen in tijden van laagconjunctuur (Westhof en Ruig 2015) – maar de vraag is in hoeverre het op en neer gaan van de economie de veronderstelde structurele toename van problematische schulden kan verklaren (zie bijvoorbeeld: Nibud 2020).

Als we kijken naar de persoonsdimensie lijkt het beschikken over hulpbronnen die omgezet kunnen worden in economisch kapitaal, bepalend voor het ontstaan en verergeren van problematische schulden (Vrooman et al. 2014). Mensen die over economisch kapitaal beschikken (inkomen, vermogen en de opleiding en het beroep die hiertoe leiden), lopen

6 Deze typologie van oorzaken is iets anders dan de eerdergenoemde typering van problematische schulden. De vraag waarom iemand problematische schulden heeft leidt bijvoorbeeld tot het antwoord dat diegene te weinig inkomen heeft om de vaste lasten te betalen. Dit antwoord duidt op een categorie binnen de typologie van problematische schulden (namelijk overlevingsschulden). De vraag waarom diegene te weinig inkomen heeft, leidt tot een ander type antwoord, bijvoorbeeld dat dit komt doordat het leven in de bijstand en het zorgen voor drie kinderen betekent dat het inkomen onder het armoedebudget ligt. Dit is het type antwoorden dat Panteia (Westhof en De Ruig 2015) probeert te geven.

evident minder risico om in een problematische schuldsituatie terecht te komen. Mensen met meer sociaal kapitaal (sociale en instrumentele netwerken) kunnen problematische schulden voorkomen door via mensen die zij kennen (beter betaald of meer uren betaald) werk te vinden, giften te ontvangen of tegen gunstige voorwaarden te lenen. Mensen met meer persoonskapitaal – een betere lichamelijke en geestelijke gezondheid – hebben minder kans op de complexe problematiek die gepaard gaat met problematische schulden (Inspectie SZW 2020) en mensen met meer cultureel kapitaal (de ‘juiste’ taal, smaken, voorkeuren en culturele kennis) hebben een betere uitgangspositie bij sollicitaties voor goedbetaalde functies en bouwen makkelijker instrumentele sociale netwerken op.

Op het gebied van gedrag is recent meer aandacht gekomen voor de gedragseconomische inzichten en de rol die niet-cognitieve factoren spelen bij financiële redzaamheid (Madern 2015; Jungmann en Madern 2016, 2017). Gedrag loopt via gedragsovertuigingen (*behavioral beliefs*; wat zijn de positieve en negatieve gevolgen van het gedrag?), normatieve overtuigingen (wat vinden anderen ervan?) en controleovertuigingen (kan ik het?) (Fishbein en Ajzen 2015). Mensen die geneigd zijn de kosten van schulden laag en de baten van extra financiële middelen hoog in te schatten, die in een sociale omgeving leven waarin consumptie belangrijk en lenen gebruikelijk is, en die denken dat afbetalen ze gemakkelijk zal lukken en dat zij niet op een andere manier aan extra financiële middelen kunnen komen, zullen geneigd zijn gemakkelijker schulden te maken en, *ceteris paribus*, eerder in een problematische schuldsituatie terecht te komen.

Wanneer we de oorzaken van problematische schulden op deze wijze uiteenzetten, valt op dat zij een overlap vertonen met de verklaringen voor armoede, die we in hoofdstuk 1 bespraken. Dit kan conceptueel op twee complementaire manieren geïnterpreteerd worden: 1) de oorzaken van problematische schulden veroorzaken armoede en daardoor problematische schulden (armoede is zogezegd het tussenliggende verschijnsel), en 2) de oorzaken van armoede en problematische schulden zijn vergelijkbaar doordat armoede en schulden in essentie zo op elkaar lijken (beide betreffen financiële middelen en de omstandigheden en vaardigheden die daarmee te maken hebben). Hoe dan ook zullen armoede en schulden vaak samengaan, al zullen er ook huishoudens onder de armoedegrens zitten zonder schulden.

6.1.2 Het huidige beleidslandschap

Het wettelijke kader

Het huidige wettelijk kader voor huishoudens met een problematische schuld biedt drie mogelijkheden tot hulp. In eerste instantie kunnen huishoudens met schulden aankloppen bij de gemeente om op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) hulp te krijgen. De gemeente kan de huishoudens op verschillende manieren ondersteunen, zoals het geven van informatie en advies, budgetbeheer en het treffen van een schuldregeling. Mocht het niet lukken om op deze wijze uit de schulden te komen en lukt het niet om een schuldregeling te treffen met schuldeisers, dan is er de mogelijkheid om een beroep te doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Toelating tot

een schuldhulpverleningstraject in de Wsnp wordt getoetst door de rechter. De schuldsaneringsregeling van de Wsnp zorgt ervoor dat niet-aflosbare schulden van natuurlijke personen niet levenslang blijven voortbestaan, maar dat de schuldenaar na drie jaar (waarin zoveel mogelijk van de schuld is afgelost) weer een schone lei heeft. De derde mogelijkheid tot hulp biedt de Wet wijziging curatele, bewind en mentorschap (Wcbm), op basis waarvan de rechter een bewindvoerder kan toewijzen. Het beschermingsbewind, waar de persoon dan onder valt, is bedoeld voor personen die tijdelijk of blijvend niet in staat zijn om hun financiën zelf te beheren. Een beschermingsbewind sluit gebruik van de Wgs of de Wsnp niet uit, de bewindvoerder kan de onderbewindgestelde toeleiden naar een schuldregeling op basis van de Wgs of een schuldsanering op basis van de Wsnp.

In het hiernavolgende beperken we ons verder tot de schuldhulpverlening op gemeentelijke niveau; hoewel er vanuit de landelijke politiek volop aandacht is voor de schuldenproblematiek, ligt met de Wgs het primaat van de schuldhulpverlening bij de gemeenten. Daarnaast bespreken we de stand van zaken rondom het Samenwerkingsverband Brede Schuldenaanpak, een initiatief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Schuldhulpverlening door gemeenten

Door de aanzienlijke vrijheid die gemeenten binnen de Wgs hebben, kan de vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening van gemeente tot gemeente variëren. Dat is ook de bedoeling, de hulpverlening zou moeten zijn toegesneden op de specifieke lokale omstandigheden. Wel is er een aantal vaste elementen te destilleren in het aanbod van schuldhulpverlening door gemeenten. In de regel kan bij schuldhulpverlening op gemeentelijk niveau in ieder geval preventie, vroegsignalering, curatie en nazorg onderscheiden worden (Jungmann en Madern 2017).

Preventie

Schuldenpreventie kan grofweg onderverdeeld worden in materiële en niet-materiële preventie, en niet-materiële preventie kan weer onderverdeeld worden in investeringen in zelfredzaamheid en het bieden van hulp (Jungmann en van Iperen 2011; Jungmann et al. 2012). Hierbij gaat het respectievelijk om het voorkomen van schulden door financiële steun (materiële), bijvoorbeeld vanuit de bijzondere bijstand, door mensen relevante kennis en informatie te bieden (investering) en door hen te begeleiden bij het op orde brengen van hun financiën (hulp). Binnen de preventie zijn tevens drie fasen te onderscheiden (Nibud 2020). Primaire preventie richt zich op de gehele populatie en voordat er een problematische schuldsituatie is ontstaan. Hierbij kan gedacht worden aan financiële educatie als onderdeel van het schoolcurriculum⁷ en voorlichting aan de vooravond

7 Zoals onlangs aan de Vaste Kamercommissie Onderwijs Cultuur en Wetenschap werd geadviseerd door het Consortium Financiële Educatie <<https://www.nibud.nl/beroepsmatig/financiele-educatie-moet-in-schoolcurriculum/>>.

van het 18^e levensjaar met betrekking tot de zaken die men vanaf dan zelf moet regelen.⁸ Secundaire preventie richt zich op ‘vroegtijdige onderkenning, opsporing en behandeling’ (Nibud 2020) van risicogroepen en het onderscheiden van risicofactoren. Het meest bekende voorbeeld van preventieve onderkenning en opsporing, de vroegsignalering, bespreken we hieronder. Wat betreft de preventieve behandeling van situaties die al specifiek risicovol zijn, kan gedacht worden aan doorverwijzingen naar budgetcursussen,⁹ het bieden van hulp bij het adresseren van de meest acute knelpunten (bijv. hulp bij het treffen van betalingsregelingen) en het aanspreken van bijzondere bijstand of discretionair in te zetten budgetten door *front-line* hulpverleners.¹⁰ Tertiaire preventie betreft het voorkómen van een terugval naar een situatie van problematische schulden nadat iemand schuldenvrij verklaard is. Hierbij kan gedacht worden aan interventies die ook in het kader van primaire en secundaire preventie inzetbaar zijn, of bijvoorbeeld aan het (momenteel vrijwillig en niet vergoed) voortzetten van budgetbeheer na afsluiting van een minnelijk traject.

Vroegsignalering

De Inspectie SZW onderscheidt drie veelgebruikte vormen van vroegsignalering: intern verwijzen, extern verwijzen, en signaleren (Inspectie SZW 2015).¹¹ Bij een interne verwijzing is sprake van doorverwijzing tussen gemeentelijke afdelingen, bijvoorbeeld wanneer wordt opgemerkt dat een bijstandsgerechtigde in een problematische schuldsituatie verkeert. Vrijwel alle gemeenten verwijzen intern door, voornamelijk vanuit de Participatiewet en de armoedebestrijding.¹² Externe verwijzing betreft interventies waarbij externe partijen, waaronder vrienden en familie,¹³ de schuldenaar doorverwijzen naar de schuldhulpverlening, maar het daadwerkelijk zoeken van contact aan de schuldenaar overlaten.¹⁴ Bij signalering, tot slot, geven crediteuren (b.v. woningbouwcorporaties en zorgverzekeraars) en professionals buiten de keten (b.v. huisartsen) signalen van wanbetaling en problematiek door aan de schuldhulpverlening, waarna een hulpverlener contact zoekt met de schuldenaar. Op grond van onderzoek van de Inspectie SZW komen ook

8 Zie bijvoorbeeld het Geldplan Bijna 18 van het Nibud <<https://www.startpuntgeldzaken.nl/jongeren/alle-geldplannen/geldplan-bijna-18/>>, of Wijzer in Geldzaken ‘Op Jezelf’ <<https://www.wijzeringeldzaken.nl/op-jezelf/>>.

9 Zie Bureau Bartels (2014, p. 37).

10 Zie bijvoorbeeld het ‘Teambudget’ van de gemeente Amsterdam <<https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/beleid-jeugdhulp/artikelen/teambudget/>>.

11 De inspectie SZW onderscheidt ook signalering met risicomodellen. Hierbij gaat het om het identificeren van mensen met een risico op problematische schulden op basis van risico-indicatoren (bv. laag inkomen, scheiding, gewijzigde kinderopvangsituatie, et cetera.). Deze vorm van signalering is in de praktijk vrij zeldzaam.

12 In het gemeentelijk jargon wordt dit vaak ‘vroegsignalering/doorverwijzing door ketenpartners’ genoemd.

13 Dit is bijvoorbeeld de ambitie van ‘Eerste hulp bij schulden’ <<https://eerstehulpbijschulden.nl/>>.

14 Een specifieke variant waarmee geëxperimenteerd wordt, is het doorverwijzen van mensen met financiële problemen, door rechters, naar een in de rechtszaal aanwezige schuldhulpverlener.

externe verwijzingen en signaleringen in vrijwel alle gemeenten voor, al lopen de vorm en het aantal partners waarmee afspraken gemaakt zijn, uiteen (Inspectie SZW 2015).

Wanneer een schuldenaar gevonden is,¹⁵ bestaat er een breed scala aan manieren om de schuldenaar te bereiken. Ook hier lopen de praktijken uiteen. In sommige gemeenten leidt een interne verwijzing tot een driegesprek (cliënt, schuldhulp, ketenpartner), terwijl het in andere gevallen tot een gesprek tussen hulpverlener en cliënt leidt. In sommige gemeenten komt er na signalering een hulpverlener (één of meerdere keren) langs de deur, terwijl in andere een brief wordt gestuurd. In sommige gemeenten worden bijstandsontvangers na signalering vanuit de participatiewet benaderd en werkenden vanuit de schuldhulpverlening, terwijl dit onderscheid in andere gemeenten niet wordt gemaakt. Wel is het bij signalering gebruikelijk dat er binnen 28 dagen contact gezocht wordt door de hulpverlener, zodat eventuele *quick fixes* snel gemaakt kunnen worden en/of er tijdig een plan van aanpak voor een vervolgtraject opgesteld kan worden (Kuiper en Fleuren 2018). Een vrij breed gedeelde constatering is dat bij signalering, dus wanneer er 'koud' langs de deur gegaan wordt, het in de praktijk moeilijk blijkt mensen te bereiken, mogelijk omdat er nog niet voldoende probleembesef is, of omdat instanties worden gewantrouwd (Bommeljé en Van Alebeek 2018).

Curatie

De curatie kan grofweg in twee fasen uiteengelegd worden (NVVK 2020a). In de stabilisatiefase is een cliënt in beeld bij de schuldhulpverlening en is geconstateerd dat hij of zij een problematische schuld heeft¹⁶, maar is deze persoon nog niet toegelaten tot een minnelijk (sanerings-)traject. In deze fase wordt in eerste instantie de financiële situatie van de schuldenaar in kaart gebracht om vast te stellen waar de knelpunten zitten en wordt actie ondernomen om te zorgen dat de schuldsituatie niet verder verslechtert in aanloop naar de schuldregeling. Hiertoe kan budgetbeheer, bewind of 'geregelde betaling' ingezet worden, of kan er geïnvesteerd worden in de financiële vaardigheden van de schuldenaar. Recentelijk is aandacht ontstaan voor de stress die veel schuldenaren ervaren en de negatieve gevolgen die dat heeft voor hun cognitief functioneren en voor hun capaciteit om de situatie te overzien en gebruik te maken van de aangeboden kennis en informatie (Mullainathan en Shafir 2013). Dit heeft geleid tot een grotere nadruk op stress-sensitieve dienstverlening, bijvoorbeeld in de vorm van *mobility mentoring* (Babcock 2012).¹⁷ Onderdeel van de stabilisatie is ook het vergroten van het inkomen door het optimaliseren van het gebruik van sociale regelingen. Het vergroten van het inkomen door vanuit de Participatiewet te gaan werken wordt in de uitvoeringspraktijk meestal niet als

15 Door interne verwijzing of signalering. In het geval van externe verwijzing komt de schuldenaar pas in beeld bij de gemeente zodra hij zelf contact zoekt.

16 Zie de sectie 'problematische schulden' voor een toelichting van de criteria die de NVVK voor deze constatering hanteert en een aantal opmerkingen daarbij.

17 'Mobility Mentoring is defined as the professional practice of partnering with participants so that over time they may acquire the resources, skills, and sustained behavior changes necessary to attain and preserve their economic independence (EMPath 2020).'

handelingsperspectief gezien, omdat dit een stabiel inkomen – nodig voor de uiteindelijke schuldenregeling – verruimt voor een instabiel inkomen op een vaak flexibel segment van de arbeidsmarkt (Inspectie SZW 2020). Hier botsen de eisen vanuit de P-wet met die vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Zodra een schuldenaar toegelaten is tot een minnelijk traject worden zijn of haar schulden gesaneerd. Een snelle toelating is geen gegeven en hangt (onder andere en met name) af van de ‘regelbaarheid’ van de schulden en de schuldenaar, en van de bereidheid van alle crediteuren om in te stemmen met de regeling. De regelbaarheid van (het gedrag van) de schuldenaar betreft de vraag of hij zich kan en wil houden aan de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een schuldregeling met kwijtschelding te doorlopen.¹⁸ De regelbaarheid van de schulden betreft de vraag of de schulden juridisch gezien in aanmerking komen voor een regeling, of dat het gaat om fraudeschulden, CJIB-boetes of schulden die onderwerp zijn van een juridische procedure. Niet-regelbare schulden kunnen alleen gestabiliseerd worden mits de schuldenaar mee kan en wil werken. Niet-regelbare schuldenaren zijn zeer heterogeen (soms onwillend, soms verslaafd, et cetera) en de kans op stabilisatie of een schuldregeling op termijn is afhankelijk van het dossier en de regelbaarheid van de schulden (Van Geuns et al. 2011; Inspectie SZW 2017b). De schuldregeling zelf wordt voorafgegaan door een vaststelling van de aflossingscapaciteit van de schuldenaar, waaruit volgt wat er in de drie jaar dat de regeling loopt afgelost kan worden en welk deel moet worden kwijtgescholden. Toegang tot een schuldregeling kan alleen verleend worden als alle schuldeisers instemmen met dit schikkingsvoorstel. Dit is in de praktijk niet altijd een gegeven, waardoor een schuldregeling lang op zich kan laten wachten, of een Wsnp-traject uiteindelijk noodzakelijk is. Omdat schuldregelingen voor een langere periode het leven van een schuldenaar beheersen en er in die tijd een stabiel inkomen moet zijn, wordt er geëxperimenteerd met uitzonderingssituaties voor jongeren. Vanuit de gedachte dat zij zich in een formatieve fase bevinden die niet belemmerd zou moeten worden door schuldenstress en waarin het zoeken naar een stabiel en toereikend inkomen op spanning staat met het volgen van een opleiding, worden in het kader van het Jongerenperspectieffonds (maar elke gemeente hanteert een eigen naam) door sommige gemeenten de schulden van jongeren opgekocht en wordt ingezet op persoonlijke ontwikkeling (Schuldenlabo70 2020).

Nazorg

De nazorg vindt plaats na afronding van het minnelijk traject, en is bedoeld om recidive te voorkomen (NVVK 2017). In wezen is de nazorg een combinatie van preventie en signalering bij een groep waar een risico van recidive verondersteld wordt (landelijke cijfers over recidive zijn er vooralsnog niet (NVVK 2020b)). Het centrale – en voor NVVK-leden verplichte – onderdeel van de nazorg is onder andere een of meerdere bezoeken bij de

18 ‘Een ‘regelbare schuldenaar’ houdt zich (met hulp) aan afspraken en is gemotiveerd. Ook is hij bereid zich in te zetten om – indien mogelijk – meer inkomen te verwerven en ten gunste van crediteuren keuzen te maken in het bestedingspatroon (Van Geuns et al. 2011: 34).’

(ex-)cliënt, om vast te stellen of het huishoudboekje nog immer op orde is. Dit kan gezien worden als nazorg, maar net zo goed als tertiaire preventie (zie eerder) of zeer gerichte signalering. Verder kan het budgetbeheer na afronding van het minnelijke traject voortgezet worden, maar enkel op verzoek van de cliënt en zonder financiering vanuit de gemeente.

De Brede schuldenaanpak

Met de constatering dat 1,4 miljoen huishoudens in Nederland in een problematische schuldsituatie verkeren (wanneer ook mensen die een risico hierop hebben worden meegerekend) en vanuit de wens om meer mensen uit de problematische schulden te helpen, startte het kabinet in mei 2018 met de Brede Schuldenaanpak (TK 2017/2018). De Brede Schuldenaanpak betreft acties van het kabinet om problematische schulden te voorkomen en waar nodig te verhelpen ('het actieplan'), en initiatieven van maatschappelijke partners ('de initiatieven'). Het actieplan van het kabinet betreft 50 maatregelen, verdeeld over de actielijnen 'voorkomen', 'ondersteunen en ontzorgen' en 'zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso'(TK 2017/2018). Een volledige bespreking van het actieplan en de daaruit voortgekomen wetsvoorstellen voert hier te ver, maar een aantal te onderscheiden hoofdlijnen en aandachtspunten valt op.

Wat in de eerste plaats opvalt is de stevige inzet op vroegsignalering en *outreaching* werken (het actief benaderen van mensen). Zo bevat het actieplan een aantal maatregelen die de uitwisseling van gegevens moeten faciliteren, neergeslagen in een wijziging van de Wgs met als specifiek doel het bevorderen van de vroegsignalering (TK 2019/2020a), tezamen met de explicitering dat het actief benaderen van mensen de verantwoordelijkheid van de gemeente is.

In de tweede plaats sluit het actieplan aan bij de aandacht die er recent gekomen is voor de niet-cognitieve factoren die meespelen bij het ontstaan van problematische schulden (Tiemeyer 2016; TK 2017/2018), zoals het voornemen meer rekening te houden met het doenvermogen van mensen (WRR 2017). In de wijziging van de Wgs is er concreet in voorzien dat gemeenten, wanneer een cliënt de wens tot schuldhulpverlening kenbaar maakt, zoveel mogelijk relevante bestanden kunnen inzien (TK 2019/2020a).

Tot slot is het in het kader van de relatie tot armoede noemenswaardig dat veel inspanning gaat richting het borgen van het bestaansminimum. Zo wordt het beslagregister verbreed, wordt het beslag en executierecht herzien (o.a. een beslagvrij bedrag op de bankrekening en een vrijstelling van roerende goederen die noodzakelijk zijn voor werk of studie) en wordt de beslagvrije voet vereenvoudigd en proactief door de belastingdienst berekend en gecommuniceerd (TK 2017/2018). Overigens is het bestaansminimum in de Brede schuldenaanpak vastgesteld op 95% van de bijstandsnorm.

6.1.3 Problematische schulden en armoede: een empirische verkenning

Het aantal en de kenmerken van personen en huishoudens met problematische schulden worden niet jaarlijks centraal bijgehouden. Dit komt enerzijds doordat de definitie van een problematische schuld ambigu is (zie paragraaf 6.1.1), anderzijds doordat er geen

register bestaat waarin alle schulden, betalingsachterstanden en schuldhulptrajecten van Nederlandse huishoudens vastgelegd zijn. Er zijn namelijk tot op heden geen afspraken gemaakt om de registratie van schuldhulptrajecten en schulden bij verschillende schuldeisers te centraliseren. De vermogensstatistiek van het CBS is hier ontoereikend, omdat deze afhankelijk is van informatie aangeleverd door de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft alleen informatie over de hoogte van de schulden die aftrekbaar zijn van het belastbaar inkomen.

Vanwege het ontbreken van centraal geregistreerde informatie heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de afgelopen jaren laten onderzoeken hoeveel huishoudens met problematische schulden er zijn en welke kenmerken zij hebben. Hiervoor zijn het onderzoeksbureau Panteia (het eerdergenoemde *Huishoudens in de rode cijfers*, Westhof en De Ruig 2015) en het CBS (Posthumus et al. 2019) ingeschakeld.

Zowel het Panteia- als het CBS-onderzoek maken onderscheid tussen schuldenaren die in een formeel hulptraject zitten (de Wsnp of een minnelijk traject) en personen die wel een problematische schuld hebben, maar niet in een traject zitten. De onderzoeken verschillen in de gehanteerde methoden en data. Beide gebruiken registergegevens over de Wsnp (aangeleverd door Bureau Wsnp) en over minnelijke trajecten (aangeleverd door het BKR, die de informatie ontvangt van NVVK-leden).¹⁹ Panteia maakt daarnaast gebruik van eigen enquêtes en diepte-interviews, terwijl het CBS hun gegevens koppelt aan door anderen beschikbaar gestelde registerbestanden.²⁰

Hoewel beide onderzoeken registerdata gebruiken om te meten hoeveel huishoudens met problematische schulden in een formeel hulptraject zitten, lopen de bevindingen uiteen. Door verschillen in de verwerking van de op zichzelf identieke data, rapporteert Panteia een hoger percentage Wsnp- en minnelijke trajecten (2,5%) dan het CBS (0,8%), zie tabel 6.1. Het Panteia-onderzoek constateerde dat niet alle personen schuldhulpverlening ontvangen van een NVVK-lid, en dus dat het aantal geregistreerde minnelijke trajecten een onderschatting is van het werkelijke aantal trajecten. Daarom passen de auteurs een ophoogfactor toe. Het CBS-onderzoek doet dit niet. Verder telt het CBS huishoudens waar van meerdere leden problematische schulden hebben één keer mee, terwijl het Panteia-onderzoek elke persoon met een problematische schuld afzonderlijk meetelt.

19 NVVK-leden zijn gemeenten of organisaties die namens gemeenten schuldhulpverlening verrichten. Niet alle schuldhulporganisaties zijn lid van de NVVK; de NVVK-gegevens zijn dan ook niet landelijk dekkend.

20 Dit zijn de BKR-registratie van personen in een minnelijk schuldhulptraject, de registratie van het Centraal Curatele en Bewindregister (CCBR) van onder bewind gestelde personen, de registratie van de Belastingdienst van wanbetalers van toeslagschulden en belastingaanslagen, en de registratie van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) van wanbetalers van boetes voor lichte verkeersovertradingen.

Panteia schat in dat het aantal huishoudens met een problematische schuld die niet in een Wsnp- of minnelijk traject zitten, tussen de 4,6% en 7,5% ligt. Voor deze inschatting hebben de auteurs gebruikgemaakt van enquêtes en interviews van een steekproef van huishoudens. Deze aanpak heeft als voordeel dat op gedetailleerd niveau vragen gesteld kunnen worden over de individuele schuldenlast en aflossingscapaciteit. Een nadeel hiervan is het risico dat de ondervraagden verkeerde inschattingen maken of sociaal wenselijke antwoorden geven. Daarnaast bestaat een kans op selectieve non-respons, waardoor bepaalde typen huishoudens over- of juist ondervertegenwoordigd kunnen zijn. Dit kan met weging worden tegengegaan, maar conclusies over de landelijke situatie zijn desondanks met enige onzekerheid omgeven.

Vanwege de bovengenoemde nadelen van de steekproefgegevens heeft het ministerie van SZW het CBS gevraagd om de mogelijkheden van het gebruik van registerdata te verkennen (Posthumus et al. 2019). In 2019 heeft het CBS een eerste verkenning uitgebracht, waarin op basis van registerdata de omvang van problematische schulden in 2015 is onderzocht. Ook deze aanpak kent voor- en nadelen. Voor registerdata is er geen sprake van de bovengenoemde nadelen van steekproeven. Echter, op basis van de beschikbare registerdata is het niet mogelijk is om per individu de aflossingscapaciteit te bepalen. Zoals besproken in paragraaf 6.1.1, hanteert het CBS daarom een andere definitie van problematische schuld dan Panteia. In plaats van de totale schuldenlast te vergelijken met de aflossingscapaciteit, neemt het CBS de duur van een openstaande betaling als indicator. Hierbij kenmerkt het CBS de duur als problematisch zodra bepaalde wettelijke termijnen verstreken zijn. Zo wordt een persoon als wanbetaler Zorgverzekeringswet (Zvw) aangemeld als de Zvw-premie zes maanden niet betaald is. Een toeslagenschuld wordt door het CBS aangemerkt als problematisch zodra de maximale terugbetalingstermijn van 24 maanden met meer dan 3 maanden is overschreden. Het CBS gaat in hun analyse dus uit van betalingsachterstanden die als problematisch worden ervaren door de schuldeiser, maar niet per se door de schuldenaar. Dit kan leiden tot een onderschatting of juist overschatting van het aantal problematische schulden vanuit het perspectief van de schuldenaar. Daarnaast heeft het CBS in dit onderzoek niet alle mogelijke betalingsachterstanden in beeld, wat ook tot een onderschatting kan leiden.²¹

Ondanks de verschillen in aanpak, ligt de inschatting van het CBS over het aantal huishoudens met problematische schulden dat niet in een formeel hulptraject zit, dicht in de buurt van de minimuminschatting van Panteia: het CBS schat dat dit geldt voor 4,8%, Panteia gaat uit van minimaal 4,6% en maximaal 7,5% van de huishoudens. Beide onderzoeken concluderen dat het percentage huishoudens met problematische schulden die niet in een formeel hulpverleningstraject zitten, veel groter is dan het aantal huishoudens dat wel in een formeel traject zit.

²¹ De dataset van het CBS bevat alleen de betalingsachterstanden van de Zvw-premie, boetes op lichte verkeersovertredingen en belastingdienstschulden.

Tabel 6.1

Aandeel huishoudens met problematische schulden in 2015 volgens de onderzoeken van Panteia en het CBS

	Panteia (minimaal – maximaal) ^{a)}	CBS
In formeel hulptraject (WSNP of minnelijk traject) (%)	2,5%	0,8%
Niet in formeel hulptraject (%)	4,6% - 7,5%	4,8%
Totaal problematische schulden (%)	7,1% - 10%	5,6%

Bron: Posthumus et al. (2019) en Westhof en De Ruij (2015).

a) Deze kolom bevat inschatting van het minimale en maximale aandeel voor de overige en totale schulden.

De verschillen tussen de twee studies maken dat de conclusies over de kenmerken van huishoudens met problematische schulden eveneens verschillen, maar er zijn ook overeenkomsten. Zo wijzen beide onderzoeken erop dat huishoudens met problematische schulden vaker een laag inkomen hebben dan huishoudens zonder problematische schulden, vaker in een huurwoning wonen en vaker een laag opleidingsniveau hebben.

Tot nu toe zijn er geen onderzoeken geweest die de incidentie van problematische schulden relateren aan armoede, hoewel het (CBS 2018) in hun publicatie *Armoede en Sociale Uitsluiting* wel concludeerde dat het aandeel wanbetalers van de Zvw-premie onder mensen met een laag inkomen ruim vijf tot zes keer zo hoog was als onder mensen met een hoger inkomen. Daarom hebben we in het kader van deze publicatie bekeken hoeveel personen met een besteedbaar huishoudinkomen onder de nvmt-grens in een Wsnp-traject zitten of aangemerkt zijn als wanbetaler van de Zvw-premie. Dit zijn de enige twee bronnen van landelijke registerdata die jaarlijks door het CBS verzameld worden. Daarnaast kunnen een betalingsachterstand van de Zvw-premie en het Wsnp-traject gezien worden als respectievelijk een eerste indicatie en een formele bevestiging van een problematische schuldsituatie. Zo concluderen Kuiper en Fleuren (2018) dat de Zvw-premie het vaakst niet betaald wordt, en dus dat vroegsignalering op basis van deze indicator de grootste groep bereikt. Een Wsnp-traject is meestal de allerlaatste fase van een schuldhulptraject. Op basis van deze analyses zijn echter geen definitieve uitspraken te doen over het aantal arme personen met problematische schulden. Daarvoor zijn de beschikbare data te beperkt.

Als we uitgaan van deze twee indicatoren komt armoede veel vaker voor onder personen met problematische schulden dan in de gehele Nederlandse bevolking. In 2017 was 5,7% van de Nederlanders volgens het nvmt-criterium arm (zie ook figuur 1.1 in paragraaf 1.2.3). Voor personen die in een Wsnp-traject zitten is dit percentage substantieel hoger: bijna 15% van deze groep valt onder de nvmt-grens valt (zie tabel 6.2). Voor wanbetalers van de Zvw-premie ligt dit percentage nog hoger: meer dan 22% heeft een besteedbaar

Tabel 6.2

Aandeel personen onder de SCP-nvmt-grens in een WSNP traject of aangemerkt als wanbetalers van de Zvw-premie in 2017 (% van aantal personen met schuld)

	% van aantal personen in WSNP-traject	% van aantal personen die aangemerkt als wanbetaler van de Zvw-premie	% van aantal personen in WSNP-traject en/of aangemerkt als wanbetaler van de Zvw-premie
Onder de nvmt-grens	14,7	22,1	21,1

Bron: CPB/SCP-berekeningen op basis van CBS-microdata.

huishoudensinkomen onder de nvmt-grens. Arme personen zijn derhalve oververtegenwoordigd in de groep mensen met problematische schulden.

Een aanzienlijk deel van de personen met problematische schulden heeft een gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen dat in de buurt van de nvmt-grens ligt.²² In 2017 bedroeg de nvmt-grens voor een eenpersoonshuishouden 13.620 euro per jaar. Van degenen die dat jaar in een Wsnp-traject zaten, of aangemerkt waren als wanbetaler van de Zvw-premie, heeft ongeveer 50% een gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen van 17.500 euro of lager. Ruim een derde (35%) heeft een gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen van 15.000 euro of minder (zie figuur 6.1).

Ook schuldenaren met een besteedbaar huishoudinkomen boven de nvmt-grens lopen het risico om in de armoede te vervallen als er door deurwaarders beslag is gelegd op het inkomen en/of als zij in een formeel hulptraject zitten. Dit wordt geïllustreerd in tabel 6.3 voor twee gestileerde huishoudens. Deze tabel vergelijkt voor een eenpersoonshuishouden en een tweepersoonshuishouden zonder kinderen de kale norm van de geldende beslagvrije voet met de nvmt-grens voor de periode 2015-2017. De beslagvrije voet is het wettelijk bepaalde bedrag dat een schuldenaar na beslaglegging op het inkomen over mag houden om van te leven.²³ In de periode 2015-2017 was dit 90% van de bijstandsnorm. De tabel laat zien dat de beslagvrije voet voor beide huishoudentypen structureel onder de nvmt-grens ligt.²⁴ Hierbij dient opgemerkt te worden dat de hoogte van de beslagvrije voet aangepast kan worden, zodat bijvoorbeeld rekening gehouden wordt met de hoogte van de

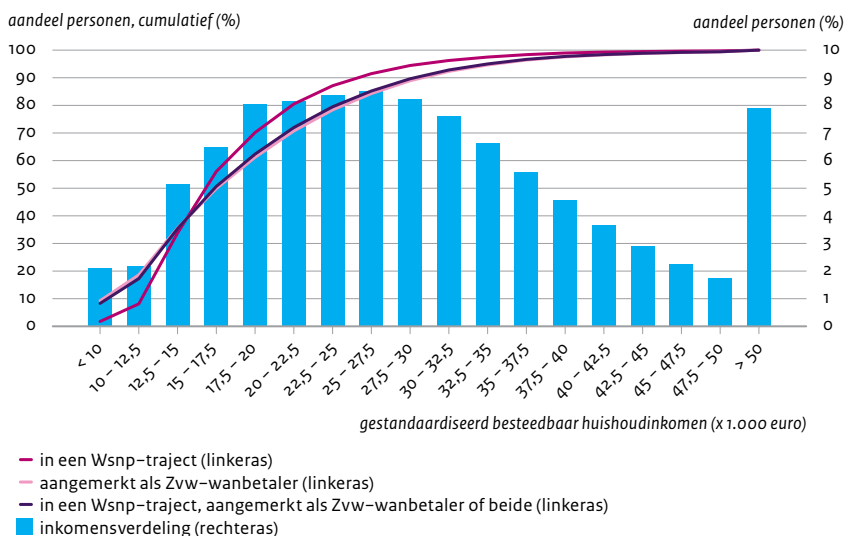
22 Het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen wordt gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Dit inkomensbegrip wordt ook gebruikt om de nvmt-grenzen mee te bepalen, zie paragraaf 3.2.1.

23 Op de toeslagen (behalve het kindgebonden budget) en de kinderbijslag wordt ook beslag gelegd.

24 De kale beslagvrije voet ligt voor deze jaren ook onder de basisbehoeftegrens.

Figuur 6.1

Cumulatieve inkomensverdeling van personen in een Wsnp-traject, aangemerkt als Zvw-wanbetaler of beide in 2017 (%)



Bron: CPB/SCP-berekeningen op basis van CBS-microdata.

woonkosten, of kinderen. Echter, in de praktijk kwam het er in de afgelopen jaren vaak op neer dat deze vorm van maatwerk niet geleverd werd. Daarnaast kwam het ook vaak voor dat individuele schuldeisers geen rekening hielden met eerdere beslagleggingen, waardoor de schuldenaren dikwijls minder overhielden dan de voor hun geldende beslagvrije voet (Jungmann et al. 2012). De tekorten getoond in tabel 6.3 kunnen dus in sommige gevallen nog extremer uitpakken. Zoals eerder is beschreven wordt om deze redenen de bepaling van de beslagvrije voet momenteel herzien. Vanaf 2021 wordt de beslagvrije voet opgehoogd naar 95% van de bijstandsnorm. In de periode 2015-2017 zou die verhoging echter nog steeds hebben geleid tot een tekort. Uitgaande van de raming van de bijstandsnorm en de nvmt-grens in 2021, zou er ook bij deze nieuwe beslagvrije voet sprake zijn een tekort.

Tabel 6.3

Kale norm voor beslagvrije voet eenpersoonshuishouden vergeleken met en nvmt-grens (euro) in 2015-2017

	2015	2016	2017
Eenpersoonshuishouden			
norm beslagvrije voet alleenstaanden (90% van de bijstandsnorm)	10.386	10.529	10.631
nvmt-grens	13.241	13.339	13.620
tekort (nvmt-grens – beslagvrije voet)	2.855	2.810	2.989
Tweepersoonshuishouden zonder kinderen			
norm beslagvrije voet paren (90% van de bijstandsnorm)	14.838	15.041	15.187
nvmt-grens	18.141	18.275	18.660
tekort (nvmt-grens – beslagvrije voet)	3.303	3.234	3.473

6.1.4 Beleidsopties

Kennis

Analyses van de schuldenproblematiek worden momenteel gelimiteerd door beperkingen van de data. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de omvang van de schuldenproblematiek, is het aan te bevelen om het CBS een geanoniseerd register te laten beheren van de verschillende typen schulden, betalingsachterstanden, formele schuldhulptrajecten, spaargeld en vermogen, en het beslagregister. Dit betreft:

- Registraties van schulden bij het BKR
- Hypotheekschulden
- Toeslagenschulden
- Overige belastingschulden
- Schulden op verkeersboetes
- Studieschulden
- Betalingsachterstanden
- Wsnp-registraties
- Registratie van minnelijke trajecten²⁵
- Registratie van personen die onder bewind zijn gesteld vanwege problematische schulden
- Het beslagregister
- Spaargeld en vermogen²⁶

25 Het CBS verzamelt momenteel wel data over personen in Wsnp-trajecten, maar niet over minnelijke trajecten. Deze informatie wordt wel door gemeenten gerapporteerd, maar aan het BKR. Daarnaast rapporteren alleen gemeenten die NVVK-lid zijn aan het BKR. Hierdoor is de registratie van minnelijke trajecten tot op heden onvolledig. Momenteel wordt in de Eerste Kamer een voorstel besproken om de Wgs aan te passen om deze registratie vanaf 2021 compleet te maken.

26 Het CBS heeft momenteel alleen gegevens over het spaargeld en vermogen van huishoudens die belasting in box 3 betalen.

Preventie

De maatschappelijke kosten van problematische schulden zijn veelal groter dan het uitstaande schuldbedrag. Zij lopen met name op wanneer de schuldsituatie escaleert in een crisis, waarbij sprake is van dreigende huisuitzetting, afsluiten van nutsvoorzieningen, of problemen met de zorgverzekering, en er een saneringstraject moet worden ingezet en begeleid. In het rapport *Schuldhelpverlening loont!* (Regioplan 2011) schatten de onderzoekers dat gemeenten met geld uitgeven aan schuldhulpverlening op andere domeinen hogere kosten kunnen besparen. Preventiebeleid zou zich daarmee in veel gevallen meer dan terugverdienen. Bij beleidsopties gericht op preventie maken we onderscheid tussen materiële en niet-materiële preventie.

Materiële preventie kan bestaan uit financiële steun in geld of in natura. Voor lagere inkomens kan een kleine verhoging van het inkomen voorkomen dat kleine schulden op den duur uitmonden in langduriger overlevingsschulden. Voor de doorrekening van allerlei beleidsvarianten met betrekking tot verhoging van bijstand of van inkomstenstoeslagen verwijzen we naar hoofdstuk 4.

Een specifieke maatregel die kan bijdragen aan het niet laten escaleren van schulden is een restrictiever beleid ten aanzien van het mogen verstrekken van consumptief krediet tegen hoge rente, in het bijzonder aan de kwetsbare groep van lage inkomens. Het verlagen van de maximale in rekening te brengen rente kan voor hen het risico op een uitzichtloze situatie van schuld op schuld en in de praktijk lang opgerekte aflostermijnen beperken. Wanneer het komt tot een schuldsanering met hoge publieke kosten zouden private partijen, die op dat moment al jarenlang dergelijke hoge rentevergoedingen hebben geïncasseerd, ook gedwongen kunnen worden bij te dragen door meer op hun vorderingen af te schrijven. Het feit dat zij op die manier meer risico gaan dragen bij schuldsanering, zal overcreditering aan genoemde risicogroepen inperken.

Bij niet-materiële preventie is tijdige signalering een belangrijke ingang om problematisch wordende schulden al in een zo vroeg mogelijk stadium op te sporen. De meeste gemeenten maken gebruik van vormen van intern of extern verwijzen en van signaleren, maar verschillen in de te nemen vervolgstappen. Uiteraard moet er ruimte zijn voor lokale verschillen en voorkeuren, maar gestructureerde informatie-uitwisseling kan helpen ieders aanpak verder te verbeteren. In veel gevallen is er bij problematische schulden sprake van meervoudige problematiek, waar geen eenduidige aanpak voor is maar veeleer maatwerk vereist.

Problematische schulden komen relatief vaker voor bij personen met een laag opleidingsniveau, soms nog eens versterkt door laaggeletterdheid. Het versimpelen van procedures zal daarom kunnen bijdragen aan het voorkomen van problematische schulden.

Daarbij valt vooral te denken aan het huidige toeslagensysteem met toekenningen vooraf, die achteraf door gewijzigde omstandigheden soms aanzienlijk gecorrigeerd moeten worden. Versimpeling zal in het algemeen wel tot minder maatwerk

in inkomensondersteuning leiden en kan voor sommige groepen dan ook negatief uitpakken. In paragraaf 5.1.2 is ingegaan op de effecten van een vereenvoudigd toeslagensysteem.

Curatie

Onderdeel van de stabilisatiefase binnen de curatie is het in kaart brengen van alle inkomsten ter bepaling van de afloscapaciteit. Dat is van belang bij zowel loonbeslag als schuldsanering. In geval van loonbeslag wordt tot en met 2020 uitgegaan van een beslagvrije voet van ruwweg 90% van de bijstandsnorm. In een schuldsaneringsproject (zowel minnelijk als wettelijk) is ruimte voor een aantal kleinere correcties om te komen tot een iets hoger vrij te laten bedrag. Achterliggende gedachte is dat deze verhoging het de schuldenaar makkelijker maakt de schuldregeling vol te houden. Per 1 januari 2021 treedt de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, waarin de beslagvrije voet standaard wordt verhoogd naar 95% van de bijstandsnorm. Het beschikbare budget van de schuldenaar ligt daarmee gedurende het saneringstraject nog altijd onder de armoedegrens. Verdere verhoging van de beslagvrije voet is te overwegen in het kader van armoedebestrijding, maar heeft wel als nadeel dat er dan voor de schuldeisers nog minder overblijft en de prikkel voor inkomens rond de bijstandsnorm om problematische schulden te vermijden daarmee nagenoeg wegvalt.

Verhoging van het inkomen door werken levert geen extra budget gedurende de schuldsanering op, omdat alle extra inkomsten naar de schuldeisers zullen gaan. Toch zijn er evidente maatschappelijke winsten te behalen indien schuldenaars vanuit de Participatiewet, of werkend met een laag inkomen in een of andere vorm financieel beloond kunnen worden wanneer zij al tijdens hun saneringstraject hun arbeidsparticipatie zouden vergroten: hun budget wordt verruimd en de schuldeisers zien meer geld terug. Dat vermindert waarschijnlijk ook de kans op terugval na afloop van het saneringstraject en verlaagt het daarmee de kans op armoede. Voor een structurele oplossing is wel van belang dat (meer) werken voldoende blijft lonen. De marginale belastingdruk aan de onderkant van de arbeidsmarkt is relatief laag (CPB 2020b).

Sneller kunnen ingrijpen bij potentieel problematische schulden kan escalatie daarvan al in een vroeger stadium beperken en daarmee ook de kosten en aflossingstermijn voor de schuldenaar. Hoe sneller een akkoord in werking kan treden, hoe eerder de schuldenaar zijn leven weer schuldenvrij kan hervatten. Daarbij is het van belang dat in het minnelijk traject de gemeente meer mogelijkheden krijgt om dwarsliggende schuldeisers te dwingen aan een saneringsvoorstel mee te werken, indien een ruime meerderheid wel al bereid is akkoord te gaan.

Door actiever samenwerken en uitwisselen van informatie tussen gemeentelijke instanties, woningcorporaties en landelijke instanties zoals de Belastingdienst, UWV, CAK, SVB en DUO, kan sneller en actiever worden ingegrepen onder regie van de gemeente. Uitwisselen van informatie blijkt op dit moment nog vaak te worden gehinderd door de AVG.

Het zou daarom behulpzaam zijn als de mogelijkheden om gegevens op een zorgvuldige manier bijeen te brengen, worden verruimd.

Effectiviteitsonderzoek in de schuldhulpverlening

Er wordt veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van interventies in de schuldhulpverlening. Het komt echter niet vaak voor dat dit onderzoek voldoet aan de gouden standaard voor wetenschappelijk onderzoek: een veldexperiment met willekeurige toewijzing van respondenten aan een behandel- en een controlegroep.

Een vaak gehanteerde onderzoeksmethode is om een groep mensen te bereiken met een interventie, en enige tijd later de schulden van de bereikten en niet bereikten te vergelijken (zie bijvoorbeeld: Dorigo 2018).²⁷ Echter, de bereikten en niet-bereikten kunnen van elkaar verschillen in termen van inkomen, gedragsopvattingen, et cetera, en het effect van deze verschillen op de uiteindelijke schuldpositie wordt met deze methode ten onrechte toegekend aan de interventie. In ander onderzoek worden de resultaten die behaald zijn mét interventie vergeleken met de veronderstelde resultaten die behaald zouden zijn zonder interventie (zie bijvoorbeeld: Van Ommeren et al. 2014), of met de resultaten voordat de interventie begon (zie bijvoorbeeld: Siebelink 2017; Tonnon et al. 2019). Omdat de veronderstelde alternatieve of eerdere situatie niet zonder meer vergelijkbaar is met de actuele situatie, biedt ook deze methode geen uitsluitend bewijs over de vraag of de verschillen tussen een situatie met en zonder interventie het gevolg zijn van de interventie, of van andere verschillen tussen de situaties. Weer ander onderzoek evalueert interventies door te kijken naar de ervaringen van cliënten en hulpverlening, of naar het aantal mensen dat bereikt is met de interventie (zie bijvoorbeeld: Gemeente Nijmegen 2017; Bommeljé en Van Alebeek 2018). Al deze vormen van onderzoek leveren relevante informatie, maar geen sluitend bewijs over de effectiviteit van interventies.

De groeiende aandacht voor problematische schulden en de toenemende beleidsactiviteit op dit domein doen het belang van kennis over de doeltreffendheid van dit beleid toenemen. De individuele aard van veel interventies in de schuldhulpverlening maakt het opzetten van wetenschappelijke experimenten haalbaar: vroegsignalering, *mobility mentoring* en het Jongerenperspectieffonds zijn bijvoorbeeld uitstekend willekeurig toe te wijzen. Het veelgehoorde bezwaar dat het niet te verdedigen is om mensen uit te sluiten van interventies rust op de *a priori* veronderstelling dat de interventies een positief effect hebben. Als deze veronderstelling losgelaten wordt, bieden de standaardprotocollen voor klinische tests met medicijnen voldoende aanknopingspunten om met het vraagstuk van uitsluiting van behandeling om te gaan. Wel zijn experimenten in de schuldhulpverlening kostbaar: de weging van deze kosten ten opzichte van de kosten van het uitvoeren van interventies waarvan geen bewijs bestaat dat ze effectief zijn, is een politieke.

27 Veel onderzoek is gedaan op het gebied van vroegsignalering. De onderzoeken waar hier naar verwezen wordt zijn grotendeels te vinden op <https://www.nvvk.nl/vroegsignalering>.

6.2 Gemeentelijk armoedebeleid

Het armoedebeleid in Nederland is voor een belangrijk deel gedecentraliseerd. Gemeenten voeren dus ook beleid om inkomensarmoede te bestrijden. Gemeentelijk beleid is in vele opzichten complementair aan rijksbeleid. Ten eerste kunnen gemeenten beleid afstemmen op lokale omstandigheden en op specifieke of schrijnende of acute financiële problemen. Ten tweede kunnen gemeenten lokaal integraal beleid voeren – inkomensbeleid is immers niet altijd voldoende toereikend voor de problematiek geassocieerd met armoede. Een speerpunt in het gemeentelijke armoedebeleid betreft het tegengaan van de gevolgen van armoede onder kinderen. Hiervoor, en voor generieke armoedebestrijding ontvangen gemeenten jaarlijks een budget dat vrij besteed mag worden. Hierdoor verschilt het beleid gericht op lokale armoedebestrijding van gemeente tot gemeente. Er bestaan tot op heden geen overzichten van het inkomens- en armoedebeleid dat op dit niveau gevoerd wordt, en dat op persoonsniveau gekoppeld kan worden aan inkomensgegevens. Dit maakt het lastig om een inschatting te geven in hoeverre gemeentelijk beleid bijdraagt aan de bestrijding van armoede in Nederland ten opzichte van rijksbeleid. Gemeentelijk beleid hebben we daarom niet kunnen verwerken in de analyses in de voorgaande hoofdstukken.

Op basis van gegevens verstrekt door het Nibud kunnen we toch enig inzicht krijgen in het type maatregelen dat genomen wordt en de bedragen die verschillende typen huishoudens ontvangen van gemeenten. Het Nibud biedt aan gemeenten de mogelijkheid om de effecten van gemeentelijk beleid op huishoudens met een laag inkomen te laten doorrekenen in een ‘Minima-effectenrapportage’ (MER)²⁸. Voor deze doorrekening leveren gemeenten aan het Nibud een overzicht van alle mogelijke maatregelen per doelgroep. Dit varieert van een inkomens toeslag tot een vergoeding voor een specifiek doel zoals schoolkosten. Het Nibud gebruikt deze gegevens om in te schatten welke minima-voorbeeld-huishoudens wel en niet kunnen rondkomen. In deze berekening wordt ook rekening gehouden met landelijk beleid, en met lokale kostenniveaus zoals de regionale huurkosten. In 2018, 2019 en begin 2020 heeft het Nibud MER’s uitgevoerd voor 33 gemeenten, waaronder de vier grootstedelijke gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht²⁹.

De gemeenten in deze selectie hebben samen 4,67 miljoen inwoners. Het beleid dat we in onderstaande tabellen samenvatten geldt dus voor een groot deel van de Nederlandse bevolking. Echter, hierbij dienen wel enkele belangrijke kanttekeningen geplaatst te

28 Zie <<https://www.Nibud.nl/beroepsmatig/minima-effectrapportage/>>. We willen het Nibud bedanken voor het verstrekken van de data voor de analyse.

29 Daarnaast heeft het Nibud gegevens over Aalten, Alblasserdam, Amersfoort, Arnhem, Barneveld, Breda, Bronckhorst, Dordrecht, Drimmelen, Ede, Enschede, Gorinchem, Gouda, Groningen, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Leusden, Molenlanden, Nijkerk, Nijmegen, Papendrecht, Rheden, Schouwen-Duiveland, Sliedrecht, Vijfheerenlanden, Wijchen, Zoetermeer, Zwijndrecht en Zwolle.

worden. Ten eerste is het aannemelijk dat de gemeenten die een MER laten uitvoeren meer dan gemiddeld actief zijn op het gebied van armoedebeleid. Verder valt op dat de meeste gemeenten in deze selectie zich in Zuid-Holland en Gelderland bevinden, en dat er geen MER's zijn uitgevoerd voor gemeenten in Drenthe, Friesland, Flevoland en Limburg. Hierdoor kan het zijn dat de selectie niet per se representatief is voor de overige gemeenten in Nederland. Wel kunnen we met veel zekerheid uitspraken doen over het grootstedelijk gemeentelijk beleid in Nederland, aangezien de vier grootste steden alle vertegenwoordigd zijn in de selectie van gemeenten.

Ten tweede wordt in de doorrekeningen van het Nibud geen rekening gehouden met niet-gebruik: de cijfers vatten samen op welke bedragen huishoudens recht hebben, en in de doorrekeningen voor voorbeeldhuishoudens gaat het Nibud ervan uit dat deze voorbeeldhuishoudens alle vergoedingen waar ze recht op hebben ook aanvragen. Om die reden kan de database van het Nibud het totaal aan ondersteuning overschatten.

Ten derde zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de aanlevering van informatie over het gevoerde beleid, en ze maken verschillende keuzes in welke ondersteuning ze wel en niet mee laten tellen in hun MER. Bijvoorbeeld, verschillende grote steden hebben 'stadspassen' die activiteiten onder de noemer van sociale participatie vergoeden. Hoe en of deze passen worden meegeteld als vergoeding in de MER verschilt per stad. Dit geldt ook voor ondersteuning in natura. Dit zijn uitgaven die gemeenten direct maken voor huishoudens in plaats van het verstrekken van een vergoeding aan huishoudens. Denk hierbij aan het verstrekken van een gratis laptop of fiets voor kinderen.

Tot slot kan elke gemeente individuele gezinnen bijstaan via de bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand wordt uitgekeerd aan personen met een inkomen op bijstandsniveau (waaronder bijstandsgerechtigden) die door onvoorziene situaties bijzondere kosten moeten maken. Als ze deze uitgaven niet kunnen betalen met het eigen inkomen of vermogen kan de gemeente bijspringen via de bijzondere bijstand. Reguliere uitgaven, zoals kosten voor eten en drinken, en huur- en energiekosten vallen hier expliciet niet onder. Dit type ondersteuning is dus maatwerk. Daarom is de bijzondere bijstand niet meegenomen in de analyses van het Nibud, die de gevolgen van beleid op gestileerde voorbeeldhuishoudens in kaart brengen.

Om bovengenoemde redenen is het niet mogelijk om een overzicht te krijgen van het gezamenlijke effect van gemeentelijk en rijksbeleid op de armoede in Nederland. Wel kunnen we een indruk krijgen van de doorsnee hoogte en spreiding van de inkomensondersteuning van de vier grote grootstedelijke gemeenten en de overige gemeenten die een MER laten uitvoeren.

Onderstaande tabellen laten per voorbeeldhuishouden en inkomenshoogte de mediane gemeentelijke ondersteuning in euro's zien. De tabellen onderscheiden 6 typen voorbeeldhuishoudens: een alleenstaande zonder kinderen, een eenoudergezin met twee jonge kinderen, een eenoudergezin met twee oudere kinderen (ouder dan 12 jaar), een

paar zonder kinderen, een paar met twee jonge kinderen en een paar met twee oudere kinderen. Dit zijn gestileerde huishoudens waarvoor het Nibud een inschatting heeft gemaakt van de verschillende kosten die ze maken, en op welke gemeentelijke en landelijke regelingen ze aanspraak kunnen maken. De voorbeeldhuishoudens worden verder uitgesplitst naar inkomenshoogte. De inkomenshoogtes in deze tabellen worden gepresenteerd als percentages van het netto bijstandsniveau.

De mate van gemeentelijke inkomensondersteuning kan sterk verschillen tussen gemeenten. Tabel 6.4 laat de mediane bedragen zien die gemeenten aan individuele inkomensvoetstuk (IIT) uitkeren aan de verschillende typen voorbeeldhuishoudens. Een IIT is een generieke inkomensoverdracht voor huishoudens die al langere tijd een laag inkomen hebben, en geen zicht hebben op inkomensverbetering. De IIT is afhankelijk van de inkomenshoogte en het huishoudtype. De hoogte van de IIT verschilt per gemeente. Tabel 6.4 laat zien dat voor de gemeenten die het Nibud onderzocht heeft, de mediane IIT voor huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau tussen de 360 en 553 euro per jaar ligt, afhankelijk van het type huishouden. Voor inkomens tot 110% van de bijstand bouwt dit bedrag af tot zo'n 120-170 euro in doorsnee. Gezinnen met kinderen hebben doorgaans recht op een hogere IIT dan alleenstaanden en paren zonder kinderen. In de vier grote steden hebben gezinnen met een inkomen tot 110% van de netto bijstand recht op 162 tot 385 euro per jaar aan extra inkomensondersteuning in de vorm van een IIT. Daarna bouwt het bedrag snel af tot 0 euro. Er is ook sprake van grote spreiding tussen de gemeenten. Sommige gemeenten hanteren een IIT van meer dan 700 of 800 euro voor enkele huishoudtypes. Dit is terug te zien in tabel 6.5, die het verschil laat zien tussen het minimum- en maximumbedrag aan IIT-bedragen.

Tabel 6.4

Medianen jaarlijks bedrag IIT (individuele inkomens toeslag)

Medianen van alle gemeenten in de selectie	% van bijstandsniveau					
Huishoudtype	100	110	120	130	140	150
Alleenstaande	360	120	0	0	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen van 12 of jonger	485	120	0	0	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen ouder dan 12	496	120	0	0	0	0
Paar zonder kinderen	550	170	0	0	0	0
Paar met 2 kinderen van 12 of jonger	553	170	0	0	0	0
Paar met 2 kinderen ouder dan 12	553	170	0	0	0	0
Medianen van de vier grote steden	% van bijstandsniveau					
Huishoudtype	100	110	120	130	140	150
Alleenstaande	162	162	43	0	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen van 12 of jonger	135	135	43	0	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen ouder dan 12	295	295	43	0	0	0
Paar zonder kinderen	369	369	60	0	0	0
Paar met 2 kinderen van 12 of jonger	369	369	60	0	0	0
Paar met 2 kinderen ouder dan 12	385	385	60	0	0	0

Bron: berekeningen CPB op basis van gegevens van het Nibud.

Tabel 6.5

Spreiding jaarlijks bedrag IIT: max – min

	% van bijstandsniveau					
Huishoudtype	100	110	120	130	140	150
Alleenstaande	351	397	350	120	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen van 12 of jonger	457	530	530	120	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen ouder dan 12	524	609	530	120	0	0
Paar zonder kinderen	534	600	580	120	0	0
Paar met 2 kinderen van 12 of jonger	634	600	580	120	0	0
Paar met 2 kinderen ouder dan 12	692	812	580	120	0	0

Bron: berekeningen CPB op basis van gegevens van het Nibud.

Behalve directe inkomensondersteuning in de vorm van de IIT bieden gemeenten ook vergoedingen aan voor bijvoorbeeld schoolkosten, kleding of sociaal-culturele, recreatieve of sportieve activiteiten die vallen onder de noemer 'sociale participatie'. Dit soort vergoedingen wordt vaak via declaratieregelingen of in natura verstrekt. Tabel 6.6 toont de medianen van de optelsom van de IIT en deze vergoedingen voor alle onderzochte gemeenten en de vier grote steden. Hier gaan we ervan uit dat de voorbeeldhuishoudens ook gebruikmaken van alle mogelijke typen ondersteuning. In dat geval kan de doorsnee gemeentelijke

Tabel 6.6

Medianen jaarlijks bedrag gemeentelijke ondersteuning

Medianen van alle gemeenten in de selectie	% van bijstandsniveau					
Huishoudtype	100	110	120	130	140	150
Alleenstaande	506	315	100	0	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen van 12 of jonger	1.366	1.296	689	0	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen ouder dan 12	1.862	1.580	1.398	0	0	0
Paar zonder kinderen	800	420	200	0	0	0
Paar met 2 kinderen van 12 of jonger	1.496	1.485	696	0	0	0
Paar met 2 kinderen ouder dan 12	1.998	1.797	1.453	0	0	0
Medianen van de vier grote steden	% van bijstandsniveau					
Huishoudtype	100	110	120	130	140	150
Alleenstaande	408	272	126	60	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen van 12 of jonger	1.289	1.217	830	60	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen ouder dan 12	1.865	1.674	1.408	60	0	0
Paar zonder kinderen	697	564	252	60	0	0
Paar met 2 kinderen van 12 of jonger	1.521	1.521	946	60	0	0
Paar met 2 kinderen ouder dan 12	2.035	1.966	1.522	60	0	0

Bron: berekeningen CPB op basis van gegevens van het Nibud.

171

Tabel 6.7

Spreading jaarlijks bedrag gemeentelijke ondersteuning: max – min

Spreading jaarlijkse bedrag gemeentelijke ondersteuning: max – min	% van bijstandsniveau					
Huishoudtype	100	110	120	130	140	150
Alleenstaande	681	547	466	200	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen van 12 of jonger	3.325	3.268	3.468	3.468	696	696
Eenoudergezin met 2 kinderen ouder dan 12	1.324	2.135	2.015	2.015	1.580	840
Paar zonder kinderen	867	867	812	400	0	0
Paar met 2 kinderen van 12 of jonger	3.201	3.268	3.468	3.468	696	696
Paar met 2 kinderen ouder dan 12	1.626	2.407	2.165	2.165	1.580	840

Bron: berekeningen CPB op basis van gegevens van het Nibud.

ondersteuning oplopen tot zo'n 2000 euro per jaar voor gezinnen met oudere kinderen. De verschillen tussen gemeenten kunnen fors zijn: voor sommige voorbeeldhuishoudens zit meer dan 3000 euro verschil tussen het minimale en maximale bedrag (zie tabel 6.7). Hierbij dient opgemerkt te worden dat het onduidelijk is of en hoe vaak het maximale bedrag daadwerkelijk wordt uitgekeerd. Alhoewel met dit soort bedragen aan ondersteuning de armoede voor de laagste inkomens sterk gereduceerd kan worden, geldt tegelijkertijd dat hierdoor een forse armoedeval kan ontstaan. Indien een huishouden bij werkaanvaarding

Tabel 6.8

Aantal gemeenten waarin voorbeeldhuishouden niet rond komt in de Nibud-berekeningen

Huishoudtype	% van bijstandsniveau					
	100	110	120	130	140	150
Alleenstaande	25	16	0	0	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen van 12 of jonger	1	1	0	0	0	0
Eenoudergezin met 2 kinderen ouder dan 12	5	3	1	0	0	0
Paar zonder kinderen	22	12	3	0	0	0
Paar met 2 kinderen van 12 of jonger	13	2	0	1	1	8
Paar met 2 kinderen ouder dan 12	31	27	22	20	16	11

Bron: berekeningen CPB op basis van gegevens van het Nibud.

(vanuit een uitkeringssituatie) boven de door gemeenten gehanteerde inkomensgrenzen uitkomt, komt dit type ondersteuning immers te vervallen.

172

Ondanks de verschillende vormen van gemeentelijke ondersteuning en rijksbeleid (o.a. in de vorm van toeslagen) blijkt uit analyses van het Nibud dat deze voorbeeldhuishoudens onvoldoende inkomsten hebben om de minimumvoorbeeldbegroting van te kunnen bekostigen. Tabel 6.8 geeft weer in hoeveel van de 33 gemeenten uit de selectie de verschillende typen voorbeeldhuishoudens niet kunnen rondkomen. Met nadruk wijzen we er hier op dat het om fictieve situaties gaat en daarmee dus niet is te vergelijken met de gemeten armoede onder huishoudens in hoofdstuk 3. Het blijkt dat in 31 van deze gemeenten het voorbeeldhuishouden 'paar met twee oudere kinderen' met een inkomen op bijstandsniveau niet kan rondkomen, ook niet na het ontvangen van gemeentelijke ondersteuning. Voor de overige typen voorbeeldhuishoudens zijn de cijfers minder extreem. Verder valt op dat bij inkomens ter hoogte van 120% van het bijstandsniveau of meer, het aantal gemeenten waar deze huishoudens niet kunnen rondkomen sterk afneemt. Dit komt mede doordat veel gemeenten alleen een doorrekening laten maken voor gezinnen tot 120% van de bijstand. Hier kan dus sprake zijn van een onderschatting. Een opvallende uitzondering is wederom het voorbeeldhuishouden 'paar met twee oudere kinderen'. Ook bij een netto inkomen op 150% van het bijstandsniveau komt dit huishoudentype volgens het Nibud in 11 gemeenten niet rond.

Op basis van cijfers van voorbeeldhuishoudens kunnen we geen conclusies trekken over de gezamenlijke effectiviteit van gemeentelijk en rijksbeleid om de armoede terug te dringen. Hiervoor schiet de huidige informatievoorziening tekort. Het is daarom aan te bevelen om data over het gebruik van gemeentelijke regelingen centraal te registreren, zodat de koppeling met rijksbeleid wel gemaakt kan worden.

ZEVEN

Slotbeschouwing

In dit onderzoek naar kansrijk armoedebeleid is een veelheid aan beleidsopties gepresenteerd. Dit heeft als logische vervolgvraag welke van deze beleidsopties het best kunnen worden ingezet. Het antwoord op die vraag hangt mede af van politieke voorkeuren, maar we kunnen de verschillen tussen de beleidsopties wel expliciet maken. Daarnaast heeft een aantal opties ook andere gevolgen dan alleen voor inkomensarmoede. Dergelijke gevolgen kunnen uiteraard ook meewegen bij de keuze voor een bepaalde beleidsoptie. In dit hoofdstuk geven we een aantal afwegingen mee om die keuze te faciliteren.

7.1 Inkomensondersteuning en werkgelegenheid

Binnen de inkomensmaatregelen die we bespreken, is er steeds een afweging tussen inkomensondersteuning en werkgelegenheid. In het algemeen gaat meer inkomensondersteuning gepaard met een lagere werkgelegenheid, al zijn er nuances in de manier waarop en is de aard en omvang van de groep die van betaald werk afziet nog onderwerp van discussie (zie hoofdstuk 2). Een nadruk op inkomensondersteuning dan wel op werkgelegenheid is uiteindelijk een politieke afweging die samenhangt met (politieke) voorkeuren op andere gebieden. Toch kan deze afweging wel wat verder afgepeld worden.

Ten eerste hangt zij logisch samen met de oorzaken die men als bepalend voor armoede beschouwt. Wanneer men meent dat armoede in belangrijke mate bepaald wordt door pech, bijvoorbeeld als gevolg van baanverlies tijdens een economische recessie, is een nadruk op inkomensondersteuning consistent: conjunctuurarmoede is naar verwachting tijdelijk en banen zijn er in periodes van laagconjunctuur veel minder. Wanneer men armoede ziet als een kwestie van eigen verantwoordelijkheid (zie paragraaf 1.2), dan lijkt het daarentegen consistent om minder in te zetten op inkomensondersteuning, maar vooral op het zelf verwerven van inkomen via arbeidsmarktdeelname.

Ten tweede is relevant om te benadrukken dat er aan beide aanpakken grenzen zitten. Zo bleek uit hoofdstuk 5 dat zelfs de meest verre gaande inkomensondersteunende maatregel die we bekeken -het universele basisinkomen- de armoede niet geheel weet uit te bannen, zelfs voordat we de terugkoppeling met werkgelegenheid in ogenschouw nemen. Aan de andere kant is sturen op werkgelegenheid ook geen panacee, wat te zien is aan het aandeel werkende armen en de schattingen met betrekking tot het aantal uitkeringsontvangers zonder arbeidspotentieel (Vrooman et al. 2018; Van Echtelt et al. 2019).

Het bovenstaande kan een argument vormen om elementen uit beide aanpakken te combineren, zoals dat ook in het huidige beleid gebeurt. En, al is dit moeilijk direct aan te tonen, inkomensondersteuning kan ook helpen bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt.

Onderzoek naar armoede en schaarste laat zien dat door (langdurige) schaarste de mentale vermogens onder druk komen te staan. Inkomensondersteuning kan dan de noodzakelijke rust creëren zodat men beter in staat is een uitweg uit de armoede te vinden. Hetzij door direct toe te treden tot de arbeidsmarkt, hetzij door eerst te investeren in menselijk kapitaal, ofwel opleiding en gezondheid (Mullainathan en Shafir 2013). Dit idee sluit aan bij het paradigma van de *social investment strategy*, dat stelt dat een focus op arbeidsmarkttransities meer oplevert als er (inkomens-)voorzieningen bestaan die ervoor zorgen dat er in enige rust gezocht kan worden naar de juiste baan, dat investeringen in menselijk kapitaal zorgen voor een hoger opleidingsniveau, en dat dit alles weer leidt tot een productiever en bestendiger arbeidsmarkt (Hemerijck 2018).

7.2 Financiële en sociale voordelen van werkaanvaarding

Een tweede afweging betreft de wijze van aansporing tot werkaanvaarding. Vanuit de economische theorie bezien is het logisch om het sociale vangnet niet te gul te maken. Hoe kleiner het verschil tussen het sociale minimum en wat men aan de onderkant van de arbeidsmarkt mag verwachten te verdienen, hoe minder interessant werk immers wordt. In economische termen leiden hogere uitkeringen tot een hoger reserveringsloon, ofwel het laagste loon waarvoor mensen willen werken. Het financiële gat tussen uitkering en loon kan derhalve een prikkel zijn om sneller een baan te aanvaarden.

Tegelijkertijd baseren mensen het besluit om weer (of meer) te gaan werken niet alleen op de financiële gevolgen ervan. Ze wegen de bredere waarde van werk mee: de waardigheid en zingeving die het verschaft, het belang voor hun identiteit en status, de sociale contacten. In het algemeen leidt werk voor veel mensen tot een groter welbevinden én op termijn mogelijk tot een (nog) hoger inkomen. Dit duidt aan dat er grenzen zijn aan de effectiviteit van uitkeringsprikkels: ook sociale prikkels zetten mensen aan tot werkaanvaarding.

7.3 Sociale investeringen, multidimensionale armoede en brede welvaart

Naast inkomensondersteuning en werkgelegenheid hebben we in dit onderzoek ook besproken in hoeverre armoedereductie kan plaatsvinden door te investeren in onderwijs, gezondheid en de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. De effecten van deze 'sociale investeringen' zullen vooral op de langere termijn renderen.

Bij (jonge) kinderen gaat het daarbij om het tegengaan van onderwijsachterstanden en het aanleren van een gezonde levensstijl, bij volwassenen tot aan de pensioengerechtigde leeftijd om het bevorderen van de aansluiting en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Vooral in het geval van de kinderen gaat het om potentieel effectieve investeringen: goed

onderwijs vergroot hun kansen op de arbeidsmarkt en vermindert daarmee het risico dat zij als volwassene in armoede komen te verkeren. Ouderen nemen in dit verband een uitzonderlijke positie in, aangezien de mogelijkheden om armoede binnen deze groep tegen te gaan – afgezien van inkomensondersteuning – in eerdere levensfasen liggen. In die zin zijn ook de maatregelen gericht op de potentiële beroepsbevolking een kwestie van de langere termijn: een verhoging van de arbeidsparticipatie betekent dat meer mensen een aanvullend pensioen opbouwen, wat gunstig is voor de financiële situatie na pensionering.

Participatie op de arbeidsmarkt, een adequate opleiding en een goede gezondheid zijn echter niet alleen van belang voor de inkomensarmoede. Zij maken deel uit van een breder welvaartsbegrip en zijn direct bepalend voor de kwaliteit van leven. Het begrip multidimensionale armoede, dat een tekort op de brede dimensies gezondheid, opleiding en levensstandaard aanduidt, vormt de tegenhanger van inkomensarmoede in enge zin (Boelhouwer 2016; CBS 2020b). Daarnaast zijn sociale investeringen van belang voor de kwaliteit van de samenleving: door het menselijk kapitaal te versterken kunnen mensen meer ‘meedoen’, wat de sociale cohesie en inclusiviteit bevordert. Sociale investeringen hebben daarom ook een functie buiten het raamwerk van inkomensarmoede; zij verhogen de kwaliteit van (samen-)leven en daarmee de brede welvaart van de bevolking.

7.4 Huidig instrumentarium of stelselwijzigingen

In dit rapport onderzochten we zowel aanpassingen aan het huidige beleidsinstrumentarium als volledige stelselwijzigingen. Over het algemeen kunnen we stellen dat stelselwijzigingen meer effect hebben in termen van armoedereductie. Enkele doorgerekende varianten van stelselwijzigingen resulteerden in 50% à 60% minder armen, terwijl bij aanpassingen aan het bestaande instrumentarium de armoedereductie bleef steken bij hooguit 20%.¹ Daar staat tegenover dat het geschatte werkgelegenheidsverlies bij stelselwijzigingen eveneens aanmerkelijk groter is. Waar het geschatte werkgelegenheidsverlies als gevolg van aanpassingen aan bestaande voorzieningen maximaal 0,8% bedraagt (wat gelijkstaat aan circa 60.000 minder banen), loopt dit bij de hier genoemde stelselwijzigingen op tot 8,5% (bijna 640.000 minder banen). Tegelijkertijd wil dit niet zeggen dat dit de armoedereductie weer geheel teniet zal doen, aangezien het verlies aan werkgelegenheid niet volledig aan de onderkant van de inkomensverdeling plaatsvindt, maar vooral tweede verdieners betreft.

Een andere reden om de stelselwijzigingen kritisch te beschouwen, ondanks de sterke armoedereductie die ze teweeg kunnen brengen, is dat ze de nodige onzekerheden met

1 De genoemde percentages hebben betrekking op de twee varianten van het basisinkomen, respectievelijk het verhogen van de netto bijstand tot de netto AOW, ofwel het terugdraaien van de afbouw van de dubbele heffingskorting (beleids optie U3).

zich meebrengen. Aan de ene kant is het gunstig dat het risico op problematische schulden mogelijk vermindert en er gezondheids-, productiviteits- en welvaartswinst kan optreden (zie hoofdstuk 5). Aan de andere kant is denkbaar dat, zeker bij een ingrijpende wijziging als invoering van een basisinkomen, de bijbehorende verhoging van de belastingtarieven aanzet tot belastingontwijking of tot emigratie van huishoudens met een hoger inkomen. Ook kan het gevolgen hebben voor de beslissing om een huishouden te vormen en kinderen te willen krijgen, et cetera. Aanpassingen aan bestaande voorzieningen zijn in die zin ‘veiliger’: weliswaar leiden de meeste daarvan (afzonderlijk) in beperktere mate tot een vermindering van de armoede, maar hun gevolgen zijn minder ongewis.

7.5 Gericht of universeel

Een andere afweging tussen verschillende beleidsopties betreft 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. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat gerichte maatregelen de overheid meestal minder kosten omdat zij een kleinere, specifieke groep dienen. Bovendien worden de budgettaire middelen aangewend voor de personen die de middelen nodig hebben. Er zijn echter ook nadelen: het afbouwen van de voorziening bij een hoger (arbeids-)inkomen heeft een negatieve invloed op de werkgelegenheid, terwijl de toegangscriteria leiden tot complexiteit, stigma, niet-gebruik en hogere uitvoeringskosten. Uit de bespreking van de beleidsopties in hoofdstuk 4 blijkt dat beide kanten van het verhaal opgeld doen. Naarmate een regeling betrekking heeft op een grotere doelgroep, zoals bij een algemene verhoging van de kinderbijslag of van de arbeidskorting, is de geconstateerde armoedereductie geringer, terwijl het budgettaire beslag groter is. Maar hiertegenover staat minder complexiteit, minder niet-gebruik en lagere uitvoeringskosten. Het spiegelbeeld zijn de voorzieningen die specifiek gericht zijn op de laagste inkomens, zoals het kindgebonden budget of de huurtoeslag. Hoewel een verhoging van dergelijke verstrekkingen leidt tot een duidelijke afname van de armoede (zie hoofdstuk 4), gaat dit vaak gepaard met meer uitvoeringskosten, meer fraudegevoeligheid en meer niet-gebruik dan in het geval van generieke voorzieningen. Zo ontstaat een beeld van de uitruil tussen gericht en universeel, waarbij politieke voorkeuren bepalen op welk type maatregelen de nadruk moet liggen.

7.6 Landelijk of gemeentelijk

Een volgende afweging die in dit onderzoek terugkomt, is die tussen het organiseren van beleid op landelijk of op lokaal niveau, oftewel door het Rijk of door gemeenten. In principe maakt het niet uit of een inkomensoverdracht vanuit Den Haag of vanuit een stads-kantoor of gemeentehuis georganiseerd wordt, maar voor een optimaal ontwerp van de sociale zekerheid zijn er wel redenen voor onderscheid. De centrale afweging is die van

schaalvoordelen versus maatwerk. Wanneer een regeling geen of nauwelijks maatwerk behoeft, zoals de kinderbijslag en de AOW, is het logisch om één apparaat op te zetten. Dit betekent immers slechts een fractie van de uitvoeringskosten ten opzichte van een situatie waarin elke gemeente afzonderlijk een apparaat opzet. Wanneer maatwerk wenselijk is, heeft het waarde om de uitvoering ‘dichter bij de ontvanger’ te beleggen. Zo zijn er gemeenten die de signalering voor de schuldhulpverlening koppelen aan de uitvoering van de Participatiewet, wat aanmerkelijk lastiger zou zijn als een van beide op landelijk niveau belegd was. Daarnaast hebben gemeenten een beter beeld van de samenstelling en behoeften van hun inwoners, zodat zij hun voorzieningen hierop kunnen inrichten. Wel zijn er ook op gemeentelijk niveau grenzen aan de mogelijkheden voor maatwerk: wanneer mensen zichzelf niet melden bij de gemeente blijven ze ook daar onzichtbaar, zoals het geval is bij veel werkende armen en met name zzp'ers (Vrooman et al. 2018). Daarnaast is een risico dat er intergemeentelijke ongelijkheid ontstaat, waardoor het kan gebeuren dat iemand uit gemeente A verstoken blijft van een voorziening die een vergelijkbare inwoner van gemeente B wel ontvangt.

Gemeenten zijn beperkt in wat ze aan armoede kunnen doen, omdat ze zelf geen grote herverdelingsoperaties mogen opzetten. Dat is voorbehouden aan het Rijk. Dit betekent dat gemeenten in het kader van hun armoedebeleid alleen kleinere inkomensoverdrachten kunnen doen. Daarmee is niet gezegd dat die overdrachten onbelangrijk zijn voor wie ze ontvangt: ze kunnen het verschil maken tussen nét kunnen voorzien in de basisbehoeften en wat ruimte hebben voor sociale participatie. Het betekent wel dat de gemeente geen mensen uit armoede kan helpen als zij in vrij diepe armoede zitten. Dit verklaart vermoedelijk waarom gemeenten, ook al leiden de door hun verstrekte voorzieningen tot enige verruiming van het besteedbare inkomen van arme huishoudens, vaak het gevoel hebben vooral de gevolgen van armoede te verzachten (Vrooman et al. 2018).

7.7 Actueel of foutloos

Een keuze die recent grote gevolgen heeft gehad, is die tussen regelingen die het actuele inkomen aanvullen en regelingen die nagenoeg foutloos uitgevoerd kunnen worden. Hiermee doelen we op het vraagstuk rond de toeslagen. In de huidige situatie is het administratief-technisch niet mogelijk dat de overheid direct weet hoeveel het maandelijks tekort van mensen bedraagt en dat aanvult met een toeslag. Er zijn dan twee opties, waarbij ofwel gekozen wordt voor aansluiting bij de meest actuele situatie van de ontvanger, ofwel voor een correcte voorzieningenverstrekking. In het eerste geval geven mensen zelf hun actuele inkomen en eventuele wijzigingen door, waarna de toeslagen zo nodig worden aangepast en het eventueel resterende verschil na de jaarafsluiting wordt verrekend.² In het tweede geval wordt op basis van de belastingaangifte (dus pas na het belastingjaar) vastgesteld wat het recht op de toeslagen is geweest, om dit vervolgens uit te keren. Beide

2 Naast het inkomen zijn er ook andere omstandigheden die van invloed zijn op de toeslag.

opties kennen helaas forse problemen. De ‘actuele’ variant leidt, zelfs in situaties waarin geen fouten zijn gemaakt door cliënt of uitvoerende instantie, tot grote verrekeningen en niet zelden tot problematische schulden. De ‘veilige’ variant sluit daarentegen zeer beperkt aan bij de actualiteit van de onderkant van de inkomensverdeling, waar flexibel werk tot wisselende maandinkomsten leidt en bijstandsgerechtigden naar werk uitstromen en weer terugvallen. Wanneer deze mensen de periode tot de uitkering van de toeslag overbruggen door leningen aan te gaan en verplichte betalingen uit te stellen, is deze variant in termen van schuldenrisico zelfs als ronduit ‘onveilig’ te betitelen.

Vooralsnog lijkt er nog geen weg uit de uitruil tussen actualiteit en foutloosheid. Gegeven de noodzaak van actualiteit en de inherente feilbaarheid die daarmee gepaard gaat, lijkt het vooral zaak om de actualiteit te beperken tot de overdrachten die actueel móeten zijn en zo goed mogelijk met de onvermijdelijke fouten om te gaan (IBO toeslagen deelonderzoek 1 2019).

7.8 Armoedebestrijding post-corona

De werkzaamheden voor deze publicatie zijn gestart in de periode vóór de coronapandemie. De besproken beleidsopties betreffen in beginsel de armoede in de structurele situatie. Daarom hebben de bevindingen niet aan belang ingeboet of zijn ze door de coronacrisis achterhaald. Sinds de inwerkingtreding van de noodmaatregelen heeft een deel van de werkzame beroepsbevolking geen of minder werk. Mensen met een nulurencontract, uitzendkrachten en personeel in onder meer de horeca en de reisbranche hebben te horen gekregen dat er (tijdelijk) geen werk voor ze is. Bedrijven hebben voor in totaal 1,9 miljoen werknemers (ruim een vijfde van de beroepsbevolking) via de NOW-regeling ondersteuning in de loonkosten aangevraagd (TK 2019/2020b, peildatum 20 mei 2020).³ Ook zzp'ers merken de gevolgen van de crisis; een aantal van hen heeft hun onderneming (tijdelijk) moeten sluiten, op last van de overheid, of omdat er geen of nauwelijks nog klanten kwamen. Ondernemers kunnen gebruikmaken van tijdelijke inkomensondersteuningsmaatregelen (bv. TOZO en TOGS),⁴ maar het omzetverlies betekent in veel gevallen waarschijnlijk een (forse) inkomensachteruitgang. Het gevaar van betalingsachterstanden ligt op de loer, zeker indien de betrokkene de enige of meest verdienende kostwinner in het huishouden is.

De voorspelling dat er – ongeacht de lengte van de periode van noodmaatregelen – een recessie zal volgen (CPB 2020), betekent dat de werkloosheid en dus het beroep op de sociale zekerheid zal toenemen. Het is daarom te verwachten dat, zoals gebruikelijk in een periode van laagconjunctuur, ook de armoede- en schuldenproblematiek zullen

3 Hiermee is overigens niet gezegd dat al deze werknemers anders zouden zijn ontslagen of dat zij nu volledig zonder werk zitten; voor een (onbekend) deel gaat het om deeltijdwerkloosheid.

4 Zie www.kvk.nl voor een toelichting op de maatregelen.

toenemen. Deze groepen nieuwe armen zullen dan bestaan uit (nog werkzame) zzp'ers, ondernemers die failliet zijn gegaan en baanverliezers. Deze laatste groep omvat in eerste instantie vooral flexwerkers die – ondanks de loonkostentegemoetkoming voor hun werkgever (in het kader van de NOW) – zijn ontslagen of van wie het contract niet is verlengd. Later zullen daar wellicht ook mensen bij komen die een vast dienstverband hadden, maar hun baan hebben verloren. Dit is een relatief kansrijke groep; het gaat immers om mensen met actuele werkervaring. Het is vooral zaak om ervoor te zorgen dat zij geen langdurig armen zullen worden. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de kans op uitstroom al na één armoedejaar sterk afneemt, van 60% naar 20% (Wildeboer Schut en Hoff 2016).

Wat betekent dit voor de bevindingen?

De coronacrisis betreft een heel plotselinge ontwikkeling, die – zoals geschetst – vermoedelijk een toename van de armoede tot gevolg zal hebben. Afgezien daarvan zijn de gevolgen echter niet wezenlijk anders dan bij een 'normale' recessie en is er dan ook geen reden om aan te nemen dat er heel ander beleid noodzakelijk is om die gevolgen op te vangen. Wel kan het zijn dat het zwaartepunt in het beleid (tijdelijk) anders komt te liggen. Zo is aannemelijk dat op de korte termijn de aandacht minder uitgaat naar de werkgelegenheid, maar vooral naar snelle (generieke) inkomensondersteuning voor bepaalde groepen. Inzet op beleidsopties die uitgaan van bestaande inkomensvoorzieningen, is dan – door de bestaande infrastructuur – het meest efficiënt. Daarbij zijn, als men grotere groepen wil bereiken, combinaties of uitbreidingen van deze maatregelen denkbaar.

Voor de langere termijn is het van belang te investeren in de inzetbaarheid van schoolverlaters en andere jonge toetreders op de arbeidsmarkt, teneinde te voorkomen dat zij een 'verloren generatie' gaan vormen. Voor de hand ligt om binnen deze groep langer doorleren te stimuleren, zo mogelijk in combinatie met stages en vrijwilligerswerk waarmee de jongeren hun werkvaardigheden (verder) kunnen ontwikkelen. Voor de mensen die door de coronacrisis hun baan of bedrijf hebben verloren, is – zoals al aangestipt – preventie van langdurige werkloosheid cruciaal. Dit geldt extra voor degenen met een zwakkere arbeidsmarktpositie. De coronacrisis heeft (wederom) laten zien wie relatief vaak tot die groep behoren: flexwerkers, laagopgeleiden, mensen met een arbeidsbeperking en mensen met een migratieachtergrond (zie ook Bolhaar et al. 2016; Commissie Regulering van Werk 2020; Denktank Coronacrisis 2020).



Literatuurlijst

- Aa, P. H. J. van der (2016). *Ongebaande paden: Sociale inclusie van kwetsbare burgers via arbeid als beroepsopgave voor professionals in het sociale domein*: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.
- Akee, Randall K. Q., William E. Copeland, Gordon Keeler, Adrian Angold en E. Jane Costello (2010). Parents' incomes and children's outcomes: a quasi-experiment using transfer payments from casino profits. In: *American Economic Journal: Applied Economics*, jg. 2, nr. 1, p. 86-115.
- Akgündüz, Y. E. en Janneke Plantenga (2015). Childcare prices and maternal employment: A meta-analysis. In: *Discussion Paper Series/Tjalling C. Koopmans Research Institute*, jg. 15, nr. 14.
- Akgunduz, Yusuf Emre en Suzanne Heijnen (2016). *Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Algemene Rekenkamer (2019a). *Ouderdomsregelingen ontleed*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2019b). *Toeslagen terugbetalen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2020). Brief van de Rekenkamer aan de Tweede kamer over vragen Tweede Kamer over het rapport Ouderdomsregelingen ontleed. Den Haag.
- Andersen, Ronald en John F. Newman (1973). Societal and individual determinants of medical care utilization in the United States. In: *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society*, p. 95-124.
- Andriessen, Iris, Eline Nievers, Laila Faulk en Jaco Dagevos (2010). *Liever Mark dan Mohammed?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Angelopoulos, P. D., H. J. Milionis, E. Grammatikaki, G. Moschonis en Y. Manios (2009). Changes in BMI and blood pressure after a school based intervention: the CHILDREN study. In: *European Journal of Public Health*, jg. 19, nr. 3, p. 319-325.
- Atkinson, A.B. (2015). *Inequality: what can be done?* Cambridge: Harvard University Press.
- Atkinson, A.B., L. Rainwater en T.M. Smeeding (1995). *Income distribution in OECD countries*. Paris: OECD.
- Axberg, U. en A. Broberg (2012). Evaluation of 'The Incredible Years' in Sweden: The transferability of an American parent-training program to Sweden. In: *Scandinavian Journal of Psychology*, jg. 53, p. 224-232.
- Babcock, E. (2012). *Mobility Mentoring*. Boston: Economic Mobility Pathways formerly Crittenton Women's Union.
- Baert, Stijn (2018). Hiring discrimination: An overview of (almost) all correspondence experiments since 2005. In: S.M. Gaddis (red.), *Audit studies: Behind the scenes with theory, method, and nuance* (p. 63-77): Springer International Publishing.
- Banerjee, A.V. en E. Duflo (2019). *Good economics for hard times: better answers to our biggest problems*. Londen: Penguin Books Ltd.

- Barlow, J., S. Sembi, H. Parsons, S. Kim, S. Petrou, P. Harnett en S. Dawe (2019). A randomized controlled trial and economic evaluation of the Parents Under Pressure program for parents in substance abuse treatment. In: *Drug and alcohol dependence*, jg. 194, p. 184-194.
- Bartfeld, J.S., L. Verger en F. Men (2020). Universal Access to Free School Meals through the Community Eligibility Provision Is Associated with Better Attendance for Low-Income Elementary School Students in Wisconsin. In: *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, jg. 120, nr. 2, p. 210-218.
- Bayer, O., R. Kries, A. Strauss, C. Mitschek, M. Toschke, A. Hose en K. Berthold (2009). Short- and mid-term effects of a setting based prevention program to reduce obesity risk factors in children: A cluster-randomized trial. In: *Clinical Nutrition*, jg. 28, p. 122-128.
- Becker, G. (1975). *Human capital (2nd ed.)*. New York: Columbia University Press.
- Beckmann, K.A. (2017). Mitigating Adverse Childhood Experiences Through Investments in Early Childhood Programs. In: *Academic Pediatrics*, jg. 17, p. S28-S29.
- Been, Jim, Koen Caminada, Kees Goudswaard, Olaf van Vliet (2017). Public/private pension mix, income inequality and poverty among the elderly in Europe: An empirical analysis using new and revised OECD data. In: *Social Policy Administration*, jg. 51, nr. 7, p. 1079-1100.
- Belastingdienst (2019). Overzicht zorgkosten 2019. Geraadpleegd 28-5-2020, via <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/belastingaangifte/content/overzicht-zorgkosten>.
- Bertrand, Marianne en Esther Duflo (2017). Field experiments on discrimination *Handbook of economic field experiments* (Vol. 1, p. 309-393): Elsevier.
- Bleses, D., A. Højen, L. Justice, P. S. Dale, L. Dybdal, P. Shayne, J. Markussen-Brown, M. Clausen en H. Ebad Fardzadeh (2018). The Effectiveness of a Large-Scale Language and Pre-literacy Intervention: The SPELL Randomized Controlled Trial in Denmark. In: *Child Development*, jg. 89, nr. 4, p. e342-e363.
- Blommaert, Lieselotte, Marcel Coenders en Frank Van Tubergen (2014). Discrimination of Arabic-named applicants in the Netherlands: An internet-based field experiment examining different phases in online recruitment procedures. In: *Social forces*, jg. 92, nr. 3, p. 957-982.
- Blonk, R. W. B., M. W. Van Twuijver, H. A. Van de Ven en A. M. Hazelzet (2015). *Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijk uitvoeringspraktijk*. Leiden: TNO.
- Bodenmann, G., A. Cina, T. Ledermann en M.R. Sanders (2008). The Efficacy of the Triple P-Positive Parenting Program in Improving Parenting and Child Behavior: A Comparison with Two Other Treatment Conditions. In: *Behavior Research and Therapy*, jg. 46, nr. 4, p. 411-427.
- Boelhouwer, Jeroen (2016). *Het brede-welvaartsbegrip volgens het SCP*. Den Haag: SCP.
- Bolhaar, J., A. Brouwers en B. Scheer (2016). *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bolhaar, Jonneke, Nadine Ketel en Bas van Der Klaauw (2019). Job search periods for welfare applicants: Evidence from a randomized experiment. In: *American Economic Journal: Applied Economics*, jg. 11, nr. 1, p. 92-125.
- Bommeljé, Y. en H. Van Alebeek (2018). *Vroegsignalering schulden: lessen uit de praktijk*.

- Bowles, Samuel (2008). Policies designed for self-interested citizens may undermine "The moral sentiments": Evidence from economic experiments. In: *Science*, jg. 320, p. 1605-1609 (10.1126/science.1152110).
- Bowles, Samuel en Herbert Gintis (2002). Homo reciprocans. In: *Nature*, jg. 415, p. 125-127 (10.1038/415125a).
- Bowles, Samuel en Sandra Polanía-Reyes (2012). Economic incentives and social preferences: Substitutes or complements? In: *Journal of Economic Literature*, jg. 50, p. 368-425 (10.1257/jel.50.2.368).
- Braggaar, L., M. Bronsveld-de Groot, L. van Koperen, R. Kraaijeveld-de Gelder, V. Lalta en P. Molenaar-Cox (2017). *BUS-G: Verdiepende analyses kostendelersnorm*. Den Haag/ Heerlen: CBS.
- Bregman, Rutger (2014). *Gratis geld voor iedereen*. Amsterdam: De Correspondent.
- Bruinooge, G. en P.L.J. van de Donk (1993). *Inkomen per definitie. Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek, nr. 5* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Bureau Bartels (2014). *Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid*. Amersfoort: Bureau Bartels.
- Bureau Bartels (2018). *Eerste evaluatie van de bestuurlijke afspraken tussen SZW en VNG over kinderen in armoede, eindrapport*. Amersfoort: Bureau Bartels.
- Burtless, Gary (1986). The work response to a guaranteed income: A survey of experimental evidence *Conference Series Proceedings* (Vol. 30, p. 22-59): Federal Reserve Bank of Boston.
- Buyse, L., T. Goedemé, M. Van der Heyden, N. Van Mechelen, J. Janssens, T. De Spiegeleer en L. Nisen (2017). De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming: stand van zaken en kritische reflectie. In: W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken en R. Van Rossem (red.), *Armoede in België, Jaarboek 2017*. Leuven: Acco.
- Calnitsky, David en Pilar Gonalons-Pons (2020). The Impact of an Experimental Guaranteed Income on Crime and Violence. In: *Social Problems*.
- Caminada, Koen, Jinxian Wang, Kees Goudswaard en Chen Wang (2019). *Relative Income Poverty Rates and Poverty Alleviation via Tax/benefit Systems in 49 LIS-Countries, 1967-2016*. LIS Cross-National Data Center in Luxembourg.
- Campbell, R., F. Starkey, J. Holliday, S. Audrey, M. Bloor, N. Parry-Langdon, R. Hughes en L. Moore (2008). An informal school-based peer-led intervention for smoking prevention in adolescence (ASSIST): a cluster randomised trial. In: *The Lancet*, jg. 371, nr. 9624, p. 1594-1602.
- Cantillon, B. en L. Buyse (2016). *De staat van de welvaartsstaat*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Cantillon, Bea en Wim Van Lancker (2012). Solidarity and reciprocity in the social investment state: What can be learned from the case of Flemish school allowances and truancy? In: *Journal of Social Policy*, jg. 41, p. 657-675 (10.1017/S0047279412000359).
- Cantillon, Bea en Frank Vandenbroucke (2014). *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.
- CBS (2004). *Equivalentiefactoren 1995-2000*, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2016). Nieuwe kindregelingen voordeligst voor laagste inkomens. Geraadpleegd 29-5-2020, via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/05/nieuwe-kindregelingen-voordeligst-voor-laagste-inkomens>.
- CBS (2018). *Armoede en Sociale Uitsluiting* Den Haag/ Heerlen: CBS.

- CBS (2019a). Lage inkomensgrens. Geraadpleegd 14 januari, 2020, via <https://www.cbs.nl/nl-nl/artikelen/nieuws/2019/50/armoederisico-in-2018-gelijk-gebleven/lage-inkomensgrens>.
- CBS (2019b). *Welvaart in Nederland*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- CBS (2020a). *Arbeidsdeelname; kerncijfers*. Den Haag/ Heerlen: CBS. www.opendata.cbs.nl.
- CBS (2020b). *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2020*. Den Haag / Heerlen: CBS.
- CBS (2020c). Sociale zekerheid; kerncijfers, uitkeringen naar uitkeringssoort. Geraadpleegd 25-5-2020, via www.cbs.nl/Statline.
- CBS (2020d). AOW-uitkeringen; kenmerken van uitkeringsontvangers, 2006-2018 Geraadpleegd 23-1-2020, via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71330NED/table?fromstatweb>.
- Cesarini, David, Erik Lindqvist, Matthew J. Notowidigdo en Robert Östling (2017). The effect of wealth on individual and household labor supply: evidence from Swedish lotteries. In: *American Economic Review*, jg. 107, nr. 12, p. 3917-3946.
- Chetty, Raj, Michael Stepner, Sarah Abraham, Shelby Lin, Benjamin Scuderi, Nicholas Turner, Augustin Bergeron en David Cutler (2016). The association between income and life expectancy in the United States, 2001-2014. In: *Jama*, jg. 315, nr. 16, p. 1750-1766.
- Coene, Jill, Peter Raeymaeckers, Bernard Hubeau, Tim Goedemé, Roy Remmen en An Van Haarlem (2018). *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2018*.
- Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag.
- Commissie van Rhijn (1945/1946). *Sociale zekerheid. Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland [voorzitter A.A. van Rhijn] 's-Gravenhage*.
- Coumans, Moniek, Koos Arts, Carin Reep en Hans Schmeets (2018). *Inzicht in dakloosheid. Een onderzoek naar daklozen 2009-2016*. Den Haag / Heerlen: CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/51/inzicht-in-dakloosheid>.
- Coutts, A.P (2009). Active Labour Market Programs (ALMPs) and health: an evidence-base. Review prepared for the Strategic Review of Health Inequalities in England Post 2010 (Marmot Review). <http://www.instituteofhealthequity.org>.
- CPB (2015). *Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2016a). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Deel 2*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2016b). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Plan Bureau.
- CPB (2019a). *Centraal Economisch Plan 2019*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2019b). *Inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020a). *Centraal Economisch Plan 2020*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020b). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update actief arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020c). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020d). *Kansrijk belastingbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

- CPB (2020e). *Kansrijk sociaal zekerheidsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020f). *Scenario's economische gevolgen Coronacrisis*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Cree, R.A., R.H. Bitsko, L.R. Robinson, J.R. Holbrook, M.L. Danielson, C. Smith, J.W. Kaminski, M.K. Kenney en G. Peacock (2018). Health Care, Family, and Community Factors Associated with Mental, Behavioral, and Developmental Disorders and Poverty Among Children Aged 2-8 Years – United States, 2016. In: *Morbidity and Mortality Weekly Report*, jg. 67, nr. 50, p. 1377-1383.
- Crépon, Bruno en Gerard J. Van Den Berg (2016). Active labor market policies. In: *Annual Review of Economics*, jg. 8, p. 521-546.
- Crone, M., S. Reijneveld, M. Willemsen, F. van Leerdam, R. Spruijt en R. Hira Sing (2003). Prevention of smoking in adolescents with lower education: a school based intervention study. In: *Journal of Epidemiology and Community Health*, jg. 57, p. 675-680.
- Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen (2019). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet: rapportage derde meting*. Tilburg CentERdata.
- curriculum.nu (2019). Voorstellen voor een herzien curriculum. Geraadpleegd 3 maart, 2020, via <https://www.curriculum.nu/voorstellen/>.
- Cutler, David M en Adriana Lleras-Muney (2006). *Education and health: evaluating theories and evidence*. National bureau of economic research.
- Dahl, Gordon B. en Lance Lochner (2012). The impact of family income on child achievement: Evidence from the earned income tax credit. In: *American Economic Review*, jg. 102, nr. 5, p. 1927-1956.
- Dall, Tanja en Sophie Danneris (2019). Reconsidering 'What Works' in Welfare-to-Work with the Vulnerable Unemployed: The Potential of Relational Causality as an Alternative Approach. In: *Social Policy and Society*, jg. 18, nr. 4, p. 583-596.
- Dauth, Christine (2019). Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. In: *ILR Review*, jg. XX(X), p. 1-38 (10.1177/0019793919885109.).
- De Boer, H., J. Bolhaar, E. Jongen en A. Zulkarnain (2020a). *Evaluatie experimenten Participatiewet: Effecten op de uitstroom naar werk*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- De Boer, Henk-Wim de en Andreas Peichl (2019). Belasting en deeltijdwerk. In: Sijbren Cnossen en Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- De Boer, Henk-Wim, Roel van Elk en Eugene Verkade (2020b). *Micsim 2.0*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- De Greef, M. (1992). *Het oplossen van problematische schuldsituaties: Een analyse van de invloed van hulpverlening, interorganisatorische samenwerking en huishoudkenmerken op de effectiviteit van schuldregelingen*. Groningen: Rijsuniversiteit Groningen.
- De Swaan, A. (1989). *Zorg en de staat*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Della Porta, D., T. Silvasti, S. Hänninen en M. Siisiäinen (2015). *The new social division: Making and unmaking precariousness*. Londen: Palgrave MacMillan.
- Delsen, L. (2017). *Activation reform in the European welfare states and lessons from Dutch flexicurity*. Nijmegen.: Nijmegen Center for Economics (NiCE), Institute for Management Research, Radboud University.
- Denktank Coronacrisis (2020). *De contouren van een intelligent herstelbeleid*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

- Desmond, Matthew en Bruce Western (2018). Poverty in America: New Directions and Debates. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 44, p. 305-318.
- Dorigo, M. (2018). *Evaluatie vroegsignalering Vroeg Eropaf*. Arnhem: Onderzoek en Statistiek.
- Dube, Arindrajit (2019). Minimum wages and the distribution of family incomes. In: *American Economic Journal: Applied Economics*, jg. 11, nr. 4, p. 268-304.
- DWP (2018). *Universal Credit: in-work progression randomized controlled trial: summary research findings*. London: Department for Work and Pensions. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/739766/summary-universal-credit-in-work-progression-randomised-controlled-trial.pdf.
- Dwyer, Peter (2004). Creeping conditionality in the UK: From welfare rights to conditional entitlements? In: *Canadian Journal of Sociology*, jg. 29, p. 265-287 (10.2307/3654696).
- Dwyer, Peter James (2018). Punitive and ineffective: Benefit sanctions within social security. In: *Journal of social security law*, jg. 25, p. 142-157.
- Ehlert, Martin (2017). Who benefits from training courses in Germany? Monetary returns to non-formal further education on a segmented labour market. In: *European Sociological Review*, jg. 33, nr. 3, p. 436-448 (10.1093/esr/jcx042).
- EK (2013/2014). *Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit vergaderjaar 2013/2014*, 33-754, nr. 567.
- EK (2019/2020). *Brief aan de Eerste Kamer: Nadere uitwerking ambities kinderarmoede*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 2020Z06478.
- EMPath (2020). Mobility mentoring. Geraadpleegd 4 maart, 2020, via <https://www.empathways.org/approach/mobility-mentoring>.
- Engbersen, G., K. Schuyt, J. S. Timmer en F. van Waarden (2009). *Cultures of Unemployment: A Comparative Look at Long-Term Unemployment and Urban Poverty*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, Godfried (2000). *Balans van het armoedebeleid: vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- European Commission (2020). Employment, social affairs and inclusion. Geraadpleegd 18 maart, 2020, via https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1251&langId=en&mode=7#chapter_144.
- Evangelou, M. en K. Sylva (2003). *The Effects of the Peers Early Educational Partnership (PEEP) on Children's Developmental Progress*. London: Department for Education and Skills.
- Evans, David K en Anna Popova (2017). Cash Transfers and Temptation Goods. In: *Economic Development and Cultural Change*, jg. 65, nr. 2, p. 189-221.
- Faggiano, F., M. Galanti, K. Bohrn, G. Burkhart, F. Vigna-Taglianti, L. Cuomo, L. Fabiani, M. Panella, T. Perez, R. Siliquini, P. Van der Kreeft, M. Vassara en G. Wiborg (2008). The effectiveness of a school-based substance abuse prevention program: EU-Dap cluster randomised controlled trial. In: *Preventive Medicine*, jg. 47, nr. 5, p. 537-543.
- Farrington, David P., Denise C. Gottfredson, Lawrence W. Sherman en Brandon C. Welsh (2003). The Maryland Scientific Methods Scale *Evidence-based crime prevention* (p. 27-35): Routledge.
- Featherstone, M. (2019). *The sociology of debt*. Bristol: Policy Press.

- Fehr, E. en U. Fischbacher (2002). Why social preferences matter: The impact of non-selfish motives on competition, cooperation and incentives. In: *The Economic Journal*, jg. 112, nr. 478, p. 1-33.
- Fishbein, M. en I. Ajzen (2015). *Predicting and changing behavior: The reasoned action approach*. Oxfordshire: Routledge.
- Fitzsimons, E., A. Goodman, E. Kelly en J.P. Smith Poverty dynamics and parental mental health: Determinants of childhood mental health in the UK. In: *Social Science & Medicine*, jg. 175, p. 43-51.
- Forget, Evelyn L. (2011). The Town with no Poverty: Using Health Administration Data to Revisit Outcomes of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment.
- Friedman, Milton (1962). *Capitalism and freedom*: University of Chicago press.
- Fries, J. F. (1980). Aging, natural death, and the compression of morbidity. In: *The New England journal of medicine*.
- Fris, P., A. Witkamp en G. Walz (2019). *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten*. Zoetermeer: Panteia.
- Fukink, Ruben, Lisanne Jilink en Ron Oostdam (2015). *Met de blik op de toekomst. Een meta-analyse van de effecten van vve op de ontwikkeling van kinderen in Nederland*. Amsterdam: Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding / HvA Publicaties.
- Garrett-Peter, P.T., I. Mokrova, L. Vernon-Feagans, M. Willoughby en Y. Pan (2016). The role of household chaos in understanding relations between early poverty and children's academic achievement. In: *Early Childhood Research Quarterly*, jg. 37, nr. 4th Quarter, p. 16-25.
- Gemeente Nijmegen. (2017). *Verantwoording & evaluatie vroegsignalering schulden Nijmegen*. Nijmegen.
- Gennetian, Lisa A., Greg Duncan, Virginia Knox, Wanda Vargas, Elizabeth Clark-Kauffman en Andrew S. London (2004). How welfare policies affect adolescents' school outcomes: A synthesis of evidence from experimental studies. In: *Journal of Research on Adolescence*, jg. 14, nr. 4, p. 399-423.
- Gentilini, U., M. Grosh, J. Rigolini en R. Yemtsov (2020). *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, DC: World Bank.
- Goderis, B., B. Van Hulst, J.M. Wildeboer Schut en M. Ras (2018). *De SCP-methode voor het meten van armoede: Herijking en revisie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- González, Libertad (2013). The effect of a universal child benefit on conceptions, abortions, and early maternal labor supply. In: *American Economic Journal: Economic Policy*, jg. 5, nr. 3, p. 160-188.
- Görlitz, Katja en Marcus Tamm (2017). Information, financial aid and training participation: Evidence from a randomized field experiment. In: *Labour Economics*, jg. 47, p. 138-148.
- Goudswaard, KP en CLJ Caminada (2017). *Pensioenen voor zelfstandigen*. Den Haag: WRR.
- Graaf-Zijl, M. de, E. Josten, S. Boeters, E. Eggink, J. Bolhaar, I. Ooms, A. den Ouden en I. Woittiez (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag: Centraal Planbureau / Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Grosh, Margaret, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc en Azedine Ouerghi (2008). *For Protection & Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington D.C.: the World Bank.
- Gunasekara, Fiona Imlach, Kristie N. Carter, Peter Crampton en Tony Blakely (2013). Income and individual deprivation as predictors of health over time. In: *International journal of public health*, jg. 58, nr. 4, p. 501-511.
- Hahlweg, K., N. Heinrichs, A. Kuschel, H. Bertram en S. Naumann (2012). Long-term outcome of a randomized controlled universal prevention trial through a positive parenting program: is it worth the effort? In: *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, jg. 4, nr. 14, p. 1-14.
- Hainmueller, Jens, Barbara Hofmann, Gerhard Krug en Katja Wolf (2016). Do lower caseloads improve the performance of public employment services? New evidence from German employment offices. In: *The Scandinavian Journal of Economics*, jg. 118, nr. 4, p. 941-974.
- Hall, P.A. en D. Soskice (2001). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartnett, D., A. Carr en T. Sexton (2016). The effectiveness of Functional Family Therapy in reducing adolescent mental health risk and family adjustment difficulties in an Irish context. In: *Family Process*, jg. 55, nr. 2, p. 287-304.
- Haushofer, Johannes en Ernst Fehr (2014). On the psychology of poverty. jg. 344, nr. 6186, p. 862-867.
- Heckman, J. (2020a). *The Heckman curve*. Geraadpleegd via <https://heckmanequation.org/resource/the-heckman-curve/>.
- Heckman, J. (2020b). Research Summary: The Lifecycle Benefits of an Influential Early Childhood Program.
- Heffernan, John en Paul Pilkington (2011). Supported employment for persons with mental illness: systematic review of the effectiveness of individual placement and support in the UK. In: *Journal of Mental Health*, jg. 20, nr. 4, p. 368-380.
- Hemerijck, A. (2018). Social investment as a policy paradigm. In: *Journal of European social policy*, jg. 25, nr. 6, p. 810-827.
- Hermans, J.M.A., J.J. Asschera, B.J.H. Zijlstra, P.J. Hoffenaar en M. Dekovič (2013). Long-term changes in parenting and child behavior after the Home-Start family support program. In: *Children and Youth Services Review*, jg. 35, nr. 4, p. 678-684.
- Hertogh, Marc, Willem Bantema, Heleen Weyers, Heinrich Winter en Paulien de Winter (2018). *Slimme handhaving. Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van*. Den Haag: Boom juridisch.
- Hidrobo, Melissa, John Hoddinott, Amber Peterman, Amy Margolies en Vanessa Moreira (2014). Cash, food, or vouchers? Evidence from a randomized experiment in northern Ecuador. In: *Journal of Development Economics*, jg. 107, p. 144-156 (10.1016/j.jdeveco.2013.11.009).
- Hoff, S. (2017). Armoede onder kinderen – Een probleemschets. *Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau*.

- Hoff, S. en B.L. van Hulst (2019). Armoede bij kinderen en volwassenen. In: Armoede in kaart 2019. Geraadpleegd 5 maart 2020, via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/werkende-en-niet-werkende-armen>.
- Hoff, S., van Hulst B.L en Wildeboer Schut J.M. (2019a). Werkende en niet-werkende armen. In: Armoede in kaart 2019. Geraadpleegd 5 maart 2020, via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/werkende-en-niet-werkende-armen>.
- Hoff, S., B. van Hulst, J. Wildeboer Schut en B. Goderis (2019b). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Holmes, W. en A. Dowker (2013). Catch Up Numeracy: a targeted intervention for children who are low-attaining in mathematics. In: *Research in Mathematics Education*, jg. 15, nr. 3, p. 249-265.
- Holmes, W., D. Reid en A. Dowker (2012). Early intervention to prevent long-term literacy difficulties: the case of Catch Up Literacy,. In: *Procedia – Social and Behavioural Sciences*, jg. 46, p. 4498-4503.
- Holsen, I., B.H. Smith en K.S. Frey (2008). Outcomes of the Social Competence Program Second Step in Norwegian Elementary Schools. In: *School Psychology International*, jg. 29, nr. 1, p. 71-88.
- Home Start (2020). Over Home Start. Geraadpleegd 20 maart, 2020, via <https://www.home-start.nl/over-home-start>.
- Hoynes, Hilary, Doug Miller en David Simon (2015). Income, the earned income tax credit, and infant health. In: *American Economic Journal: Economic Policy*, jg. 7, nr. 1, p. 172-211.
- Hoynes, Hilary en Jesse Rothstein (2019). Universal basic income in the United States and advanced countries. In: *Annual Review of Economics*, jg. 11, p. 929-958.
- Hoynes, Hilary en Diane Whitmore Schanzenbach (2015). US food and nutrition programs *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States, Volume 1* (p. 219-301): University of Chicago Press.
- Hum, D. en W. Simpson (1993). Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States. In: *Journal of Labor Economics*, jg. 11, nr. 1, p. 263-269.
- Hutchings, J., T. Bywater, D. Daley, F. Gardner, C. Whitaker, K. Jones, C. Eames en R.T. Edwards (2007). Parenting intervention in Sure Start services for children at risk of developing conduct disorder: pragmatic randomised controlled trial. In: *British Medical Journal*, jg. 344, nr. 7595, p. 678-682.
- IBO (2015). *IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Interdepartementaal beleidsonderzoek.
- IBO toeslagen deelonderzoek 1 (2019). *IBO toeslagen deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën.
- Imbens, Guido W., Donald B. Rubin en Bruce I. Sacerdote (2001). Estimating the effect of unearned income on labor earnings, savings, and consumption: Evidence from a survey of lottery players. In: *American Economic Review*, jg. 91, nr. 4, p. 778-794.
- Inspectie SZW (2015). *Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inspectie SZW (2017a). *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2017*. Den Haag: Inspectie SZW.

- Inspectie SZW (2017b). *Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017*: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inspectie SZW (2019). *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2020). *Schuld opgelost! Financieel zelfredzaam? Uitvoering schuldhulpverlening nader bekeken*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Jacobs, B. (2015). *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker.
- Jahoda, Marie (1982). *Employment and unemployment: A social-psychological analysis* (Vol. 1): CUP Archive.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2005). Problematische schulden. In: C. Vrooman, A Soede, H. Dirven en R. Trimp (red.), *Armoedemonitor 2005*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Jensen, M.C. en W.H. Meckling (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. In: *Journal of Financial Economics*, jg. 3, nr. 4, p. 305-360.
- Jones, Damon en Ioana Marinescu (2018). *The labor market impacts of universal and permanent cash transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund*. National Bureau of Economic Research.
- Jones, K., D. Daley, J. Hutchings, T. Bywater en C. Eames (2008). Efficacy of the Incredible Years Programme as an early intervention for children with conduct problems and ADHD: long-term follow-up. In: *Child: care, health and development*, jg. 34, nr. 3, p. 380-390.
- Jongen, E., H. De Boer en P. Dekker (2015). *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jongen, Egbert, Henk-Wim De Boer en Paul Dekker (2014). Micsim – A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands. In: *CPB Background Document*, jg. 27.
- Josten, Edith, Wil Portegijs, Ans Merens en Marian de Voogd-Hamelink (2019). *Arbeidsmarkt in kaart: wel-en niet-werkenden*—editie 1.
- Jungmann, N. en T. Madern (2016). *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Jungmann, N. en T. Madern (2017). *Basisboek aanpak schulden*. Groingen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Jungmann, N., R. Van Geuns, J. Klaver, P. Wesdorp en J. Van der Wolk (2012). *Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Jungmann, N. en F. van Iperen (2011). *Schuldpreventiewijzer: Over het belang van schuldpreventie en de mogelijkheden daar lokaal invulling aan te geven*: [Schuldpreventiewijzer.nl](https://www.schuldpreventiewijzer.nl).
- Kaiser, T. en L. Menkhoff (2019). Financial education in schools: A meta-analysis of experimental studies. In: *Economics of Education Review*, jg. Available online.
- Kampen, Thomas (2014). *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Kangas, Olli, Signe Jauhiainen, Miska Simanainen en Minna Ylikännö (2019). The basic income experiment 2017–2018 in Finland: Preliminary results.
- Keating, A., J. Sharry, M. Murphy, B. Rooney en A. Carr (2016). An evaluation of the Parents Plus – Parenting When Separated programme. In: *Clinical Child Psychology & Psychiatry*, jg. 21, nr. 2, p. 1-15.

- Kenniscentrum kinder- en jeugdpsychiatrie. (2020). Funtional family therapy (FFT). Geraadpleegd 20 maart, 2020, via <https://www.kenniscentrum-kjp.nl/professionals/behandelmethode/function-family-therapy-fft/>.
- Kim, J.S., J. Guryan, T.G. White, D.M. Quinn, L. Capotosto en H. Kingston, C., (2016). Delayed Effects of a Low-Cost and Large-Scale Summer Reading Intervention on Elementary School Children's Reading Comprehension. In: *Journal of Research on Educational Effectiveness*, jg. 9, nr. 22, p. 1-22.
- Kinoshita, Yoshihiro, Toshi A. Furukawa, Kuni Kinoshita, Mina Honyashiki, Ichiro M. Omori, Max Marshall, Gary R. Bond, Peter Huxley, Naoji Amano en David Kingdon (2013). Supported employment for adults with severe mental illness. In: *Cochrane Database of Systematic Reviews*, nr. 9.
- Klein, D., K. Mok, J. Chen en K.E. Watkins (2014). Age of language learning shapes brain structure: A cortical thickness study of bilingual and monolingual individuals. In: *Brain & Language*, jg. 131, p. 20-24.
- Knoef, Marike, Jim Been, Rob Alessie, Koen Caminada, Kees Goudswaard en Adriaan Kalwij (2016). Measuring retirement savings adequacy: developing a multi-pillar approach in the Netherlands. In: *Journal of Pension Economics Finance*, jg. 15, nr. 1, p. 55-89.
- Kobel, S., T. Wirt, A. Schreiber, D. Kesztyüs, S. Kettner, N. Erkelenz, O. Wartha en J.M. Steinacker (2014). Effects of a School-Based Health Promotion Programme on Obesity Related Behavioural Outcomes. In: *Journal of Obesity*, jg. 2014, p. 1-8.
- Koning, J. de, A. Gelderblom, K. Zandvliet en L. Van Den Boom (2005). *Effectiviteit van Reintegratie. De Stand van Zaken*. Rotterdam: SEOR–Erasmus University.
- Koot, P. (2019). *Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt*. Den Haag: CPB.
- Koot, P. en M. Gielen (2019). Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Den Haag: ESB.
- Koot, P., M. Vlekke, E. Berkhout en R. Euwals (2016). Mimosi: microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. In: *CPB Background Document, The Hague*.
- Kootstra, Anouk en Femke Roosma (2018). Changing public support for welfare sanctioning in Britain and the Netherlands: A persuasion experiment. In: *Social Policy and Administration*, jg. 52, p. 847-861 (10.1111/spol.12401).
- Korpi, W. en J. Palme (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. In: *American Sociological Review*, jg. 63, nr. 5, p. 661-687.
- Kremer, M., R. Went en A. Knottnerus (2017). *Voor de Zekerheid. De Toekomst van Flexibel Werkenden en de Modern Organisatie van Arbeid*. Den Haag: WRR.
- Kruis, G. en B. van Waveren (2016). *Gevolgen kostendelersnorm in Amsterdam*. Amsterdam: Regioplan. <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/data/file/2015/15186-Gevolgen-kostendelersnorm-in-Amsterdam-Regioplan.pdf>.
- Kuiper, J. en M. Fleuren (2018). *Leidraad vroegsignalering schulden*. Utrecht: Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet.
- Kus, B. (2015). Sociology of debt: States, credit markets, and indebted citizens. In: *Sociology Compass*, jg. 9, nr. 3, p. 2012-2223.

- KvK (2020). Het coronavirus: check hier je regelingen. Geraadpleegd 4-5-2020, via <https://www.kvk.nl/corona/het-coronavirus-check-hier-je-regelingen/>.
- Laderchi, Caterina Ruggeri, Ruhi Saith en Frances Stewart (2003). Does it matter that we do not agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. In: *Oxford development studies*, jg. 31, nr. 3, p. 243-274.
- Lancee, Bram (2019). Ethnic discrimination in hiring: comparing groups across contexts. Results from a cross-national field experiment. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*(10.1080/1369183X.2019.1622744).
- Leseman, P. en A. (red.) Veen (2016). *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse opvang. Resultaten uit het pre-COOL cohortonderzoek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Lind, E.A. en T.R. Tyler (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum Press.
- Lubbersen, D. en D. Hanse (2017). *Behoorlijke bijstand? Uitkomsten van een onderzoek naar de wijze waarop gemeenten omgaan met bijstandsaanvragers van 27 jaar of ouder*. Den Haag: de Nationale Ombudsman.
- Lynch, John W., George Davey Smith, George A. Kaplan en James S. House (2000). Income inequality and mortality: importance to health of individual income, psychosocial environment, or material conditions. In: *Bmj*, jg. 320, nr. 7243, p. 1200-1204.
- Lynch, S., J. Worth en S. Bradshaw (2015). *Evaluation of the Alcohol Education Trust's Talk about Alcohol Intervention: Longer-Term Follow up*. Slough: NFER.
- Machin, Stephen (2009). Education and inequality. In: W. Salverda & T.M. Smeeding B. Nolan (red.), *The Oxford handbook of economic inequality*: Oxford University Press.
- Madern, T. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven. Gezond financieel gedrag noodzakelijk om financiële problemen te voorkomen*. Leiden: Leiden University.
- Mani, Anandi, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir en Jiaying Zhao (2013). Poverty impedes cognitive function. In: *Science*, jg. 341, nr. 6149, p. 976-980.
- Manoli, Dayanand S. en Nicholas Turner (2014). *Cash-on-hand & college enrollment: Evidence from population tax data and policy nonlinearities*. National Bureau of Economic Research.
- Marinescu, Ioana (2018). *No Strings Attached: The Behavioral Effects of U.S. Unconditional Cash Transfer Programs*. Working Paper 24337. National Bureau of Economic Research.
- Marx, I., B. Nolan en J. Olivera (2015). The welfare state and antipoverty policy in rich countries *Handbook of income distribution*: Elsevier.
- Marx, I., L. Salanauskaite en G. Verbist (2013). *The paradox of redistribution revisited: and that it may rest in peace?*: IZA DP No. 7414.
- Marx, I., W. Van Lancker. en G. Verbist (2018). *Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland*. Utrecht/Antwerpen: Instituut GAK/ Universiteit van Antwerpen.
- Maslowski, Ralf (2019). Grenzen aan een leven lang leren.
- Mastrogiacomo, M., N. Bosch, M. Gielen en E. L. W. Jongen (2017). Heterogeneity in Labour Supply Responses: Evidence from a Major Tax Reform. In: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, jg. 79, nr. 5, p. 769-796.
- May, H., A.M. Gray, J. Gillespie, P.M. Sirinides, C. Sam, H. Goldsworthy, M. Armijo en N. Tognatta (2013). *Evaluation of the i3 Scale-up of Reading Recovery | Year one report*: CPRE Research Reports.

- Mazower, M. (2000). *Dark continent; Europe's twentieth century*. New York: Vintage Books.
- Mead, Lawrence M (1986). *Beyond Entitlement*. New York: Free Press.
- Mechelen, N. en J. Janssens (2017). *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights* (Vol. 17.08). Antwerp: University of Antwerp.
- Medgyesi, Márton en Zsolt Temesváry (2013). *Conditional cash transfers in high-income OECD countries and their effects on human capital accumulation: AIAS, GINI Discussion Paper 84*.
- Mejdoubi, J., S. Van den Heijkant, F. Van Leerdam, M. Crone, A. Crijnen en R. Hirasing (2014). Effects of a nurse home visitation on cigarette smoking, pregnancy outcomes and breastfeeding: A randomized controlled trial. In: *Midwifery*, jg. 30, p. 688-695.
- Meuleman, Bart, Femke Roosma en Koen Abts (2020). Welfare deservingness opinions from heuristic to measurable concept: The CARIN deservingness principles scale. In: *Social Science Research*, jg. 85, p. 1-15 (10.1016/j.ssresearch.2019.102352).
- Michon, Harry, Jooske T. van Busschbach, A. Dennis Stant, Maaikje D. van Vugt, Jaap van Weeghel en Hans Kroon (2014). Effectiveness of individual placement and support for people with severe mental illness in the Netherlands: A 30-month randomized controlled trial. In: *Psychiatric rehabilitation journal*, jg. 37, nr. 2, p. 129.
- Miller, M., J. Reichelstein, C. Salas en B. Zia (2015). Can you help someone become financially capable? A meta-analysis of the literature. In: *The World Bank Research Observer*, jg. 30, nr. 2, p. 220-246.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (2020). De overstap van primair naar voortgezet onderwijs in 2020. Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, 17 april 2020. Geraadpleegd 13-5-2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/04/17/brief-aan-po-en-vo-scholen-over-overstap-van-primair-naar-voortgezet-onderwijs-in-2020>.
- Mishara, B. L. en M. Ystgaard (2006). Effectiveness of a mental health promotion programme to improve coping skills in young children: Zippy's Friends. In: *Early Childhood Research Quarterly*, jg. 21, nr. 1, p. 110-123.
- Molander, Anders en Gaute Torsvik (2015). Getting People into Work: What (if Anything) Can Justify Mandatory Activation of Welfare Recipients? In: *Journal of Applied Philosophy*, jg. 32, p. 373-392 (10.1111/japp.12132).
- Montgomerie, J. (2009). The pursuit of (past) happiness? Middleclass indebtedness and American financialisation. In: *New Political Economy*, jg. 14, nr. 1, p. 1-24.
- Mullainathan, S. en E. Shafir (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. New York: Times Books/Henry Holt and Co.
- Munn, P. en R. Reason (2007). Arithmetical difficulties: Developmental and instructional perspectives. In: *Educational & Child Psychology*, jg. 24, nr. 2, p. 5-15.
- Muns, Sander, Marika Knoef en Arthur van Soest (2018). Verschil in levensverwachting tussen lage en hoge inkomens is verder gestegen. In: *Me Judice*.
- National Academy of Sciences, Engineering and Medicine (2019). *A roadmap to reducing child poverty*. Washington, DC: National Academies Press.
- National Institute for Literacy (2008). *Developing Early Literacy: Report of the National early literacy panel*. Washington, DC: National Institute for Literacy.

- Nationale ombudsman. (2009). De burger in de ketens. Verslag van de Nationale ombudsman over 2008. Geraadpleegd 23 januari, 2020, via <https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/no-jvs-2008.pdf>.
- Newman, Katherine S. en Rebekah Peeples Massengill (2006). The Texture of Hardship: Qualitative Sociology of Poverty, 1995-2005. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 32, p. 423-446.
- Nibud (2017). *Budget handboek 2017: kerncijfers huishoudfinanciën*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud).
- Nibud (2019). *Nibud Vaste Lasten 2019*. Utrecht: Nibud.
- Nibud (2020). Schuldpreventie, wat is het? Geraadpleegd 2 maart, 2020, via <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/schuldpreventie/>.
- Nicaise, Ides (2001). *De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur. Arbeid als antwoord op sociale uitsluiting*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij;.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NVB (2020). Financiering door banken van bedrijven in coronatijd stijgt tot elf miljard euro. Geraadpleegd 22-5-2020, via <https://www.nvb.nl/nieuws/financiering-door-banken-van-bedrijven-in-coronatijd-stijgt-tot-elf-miljard-euro/>.
- NVVK (2017). *Gedragscode schuldhulpverlening*. Utrecht: NVVK.
- NVVK (2019). Minnelijke schuldhulpverlening. Geraadpleegd 5 juni, 2019, via <https://www.nvkv.eu/minnelijke-schuldhulpverlening>.
- NVVK (2020a). Minnelijke schuldhulpverlening. Geraadpleegd 2-3-2020, via <https://www.nvkv.nl/minnelijke-schuldhulpverlening>.
- NVVK (2020b). Onderzoek naar recidive in het minnelijk traject. Geraadpleegd 5-3-2020, via <https://www.nvkv.nl/k/n323/news/view/9938/3816/onderzoek-naar-recidive-in-minnelijk-traject.html>.
- Odissei (2020). De korte- en langetermijneffecten van thuissscholing tijdens de coronacrisis op kansenongelijkheid in het onderwijs. Geraadpleegd 5-5-2020, via <https://odissei-data.nl/nl/2020/04/de-korte-en-langetermijneffecten-van-thuissscholing-tijdens-de-coronacrisis-op-kansenongelijkheid-in-het-onderwijs/>.
- OESO (2019). Programme for International Student Assessment (PISA). Geraadpleegd 23-5-2020, via https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_NLD.pdf.
- Olds, D.L., C.R. Henderson, R. Chamberlin en R. Tatelbaum (1986). Preventing child abuse and neglect: a randomized trial of nurse home visitation. In: *Pediatrics*, jg. 78, nr. 1, p. 65-78.
- Olsthoorn, M. (2019). *Legitimiteit en pensioenhervormingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Olsthoorn, M. en A. Van der Torre (2018). *Publieke voorkeuren: Een methodologische en inhoudelijke verkenning van voorkeuren voor publieke voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Panteia (2013). *Huishoudens in de rode cijfers 2012: Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens*. Zoetermeer: Panteia.
- Patrick, Ruth (2017). *For whose benefit?: The everyday realities of welfare reform*. Bristol: Policy Press.

- PBL/SCP/CPB (2017). *Naar een Verkenning Brede Welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau.
- Perez, S.A., M. van den Brakel en W. Portegijs (2018). Welke gevolgen heeft ouderschap voor werk en economische zelfstandigheid? In: W. Portegijs en M. van den Brakel (red.), *Emancipatiemonitor 2018*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Pförtner, Timo-Kolja en Alexander W. Schmidt-Catran (2017). In-Work Poverty and Self-Rated Health in a Cohort of Working Germans: A Hybrid Approach for Decomposing Within-Person and Between-Persons Estimates of In-Work Poverty Status. In: *American journal of epidemiology*, jg. 185, nr. 4, p. 274-282.
- Portegijs, W. (2019). Hebben werkenden behoefte aan scholing? In E. Josten, W. Portegijs, A. Merens en M. de Voogd-Hamelink, *Arbeidsmarkt in kaart: Wel- en niet-werkenden – editie 1*. Geraadpleegd 21 februari 2020 via <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-wel-en-niet-werkenden-1>.
- Posthumus, H., S. Doove, S. Ströfer en W. Van Ande (2019). *Verkenning geregistreerde problematische schulden*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Price, D. J. en J. Song (2016). The Long-Term Effects of Cash Assistance: A Forty-Year Follow-up of the Income Maintenance Experiments. In: *Unpublished*, http://web.stanford.edu/~djprice/papers/djprice_jmp.pdf.
- Price, James H., Jagdish Khubchandani en Fern J. Webb (2018). Poverty and health disparities: what can public health professionals do? In: *Health promotion practice*, jg. 19, nr. 2, p. 170-174.
- Prior, Lucy en David Manley (2017). Poverty and health: thirty years of progress? In: *Poverty and social exclusion in the UK: Vol. 2: Volume 2-The dimensions of disadvantage*, jg. 2, p. 203.
- Puig-Barrachina, Vanessa, Pol Giró, Lucía Artazcoz, Xavier Bartoll, Imma Cortés-Franch, Ana Fernández, Patricia González-Marín en Carme Borrell (2020). The impact of Active Labour Market Policies on health outcomes: a Scoping review. In: *European Journal of Public Health*, jg. 30, nr. 1, p. 36-42.
- Puska, P., E. Vartiainen, T. Laatikainen, P. Jousilahti en M. Paavola (2009). *The North Karelia Project: From North Karelia to National Action*: National Institute for Health and Welfare (THL).
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. (2017). Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen. Geraadpleegd 23 januari, 2020, via <https://www.raadvv.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/eenvoud-loont>.
- Ravallion, M. (2018). Guaranteed employment or guaranteed income. In: *World development*, jg. 115, p. 209-221.
- Ravallion, M. (2015). The idea of antipoverty policy. In: A.B. Atkinson en F. Bourguignon (red.), *Handbook of income distribution*. Amsterdam: Elsevier.
- Ravallion, M. (2016). *The economics of poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Regioplan (2011). *Schuldhulpverlening loont!* Amsterdam: Regioplan.
- Rijksoverheid (2020a). Geen huissuitzettingen en verlenging tijdelijke huurcontracten. Geraadpleegd 4-5-2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/26/geen-huissuitzettingen-en-verlenging-tijdelijke-huurcontracten>.

- Rijksoverheid (2020b). Wat is de kostendelersnorm in de bijstand? Geraadpleegd 28-5-2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-kostendelersnorm-in-de-bijstand>.
- Rinne, Ulf (2018). Anonymous job applications and hiring discrimination. In: *IZA World of Labor*(10.15185/izawol.48.v2).
- RIVM (2018). VTV-2018. Levensverwachting, hoe oud worden we in de toekomst? Geraadpleegd via <https://www.vtv2018.nl/Levensverwachting>.
- Robins, P.K. (1985). A comparison of the labor supply findings from the four negative income tax experiments. In: *The Journal of Human Resources*, jg. 20, nr. 4, p. 567-582.
- Roeters, Anne en Freek Bucx (2018). Kijk op kinderopvang.
- Romich, Jennifer en Heather D. Hill (2018). Coupling a federal minimum wage hike with public investments to make work pay and reduce poverty. In: *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, jg. 4, nr. 3, p. 22-43.
- Roosma, F. (2019). Wie verdient nog onze solidariteit? Veranderingen in solidariteitsgevoelens met ouderen, zieken en gehandicapten, werklozen en immigranten in de 21ste eeuw. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 94, nr. 4, p. 483-505.
- Rosen, Sherwin (1986). The theory of equalizing differences. In: O. Ashenfelter; R. Layard (red.), *Handbook of labor economics* (Vol. 1, p. 641-692): Elsevier.
- Sabates, Ricardo (2008) The impact of lifelong learning on poverty reduction. *IFLL Public Value Paper 1*. Leicester: National Institute of Adult and Continuing Education (NIACE).
- Saez, E., J. Slemrod en S.H. Gierts (2012). The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review. In: *Journal of Economic Literature*, jg. 50, nr. 1, p. 3-50.
- Sakai, K.L. (2005). Language acquisition and brain development. In: *Science*, jg. 310, p. 815-819.
- Salehi-Isfahani, Djavad (2016). Energy subsidy reform in Iran *The Middle East Economies in Times of Transition* (p. 186-195): Springer.
- Salehi-Isfahani, Djavad en Mohammad H. Mostafavi-Dehzoeei (2018). Cash transfers and labor supply: Evidence from a large-scale program in Iran. In: *Journal of Development Economics*, jg. 135, p. 349-367.
- Santiago, Catherine DeCarlo, Stacey Kaltman en Jeanne Miranda (2013). Poverty and mental health: How do low-income adults and children fare in psychotherapy? In: *Journal of clinical psychology*, jg. 69, nr. 2, p. 115-126.
- Scharpf, F. (1997). Economic integration, democracy and the welfare state In: *Journal of European public policy*, jg. 4, nr. 1, p. 18-36.
- Schenderling, P., A. van Rossum, M. Adelmeijer en I. van Eldik (2019). *Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet*. Utrecht: Berenschot.
- Schuldenlabo70 (2020). Jongeren Perspectief Fonds. Geraadpleegd 4 maart, 2020, via <https://schuldenlabo70.nl/project/jongeren-perspectief-fonds-jpf/>.
- SCP (2020). *Eerste doordenking maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2017). *Opgroeien zonder armoede*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- SER (2019). *Naar een nieuw pensioenstelsel*. Den Haag: SER.

- Shafir, Eldar (2017). Decisions in poverty contexts. In: *Current Opinion in Psychology*, jg. 18, nr. December, p. 131-136.
- Sheffield Morris, A., L.R. Robinson, J. Hays-Grudo, A.H. Claussen, S.A. Hartwig en A.E. Treat (2017). Targeting Parenting in Early Childhood: A Public Health Approach to Improve Outcomes for Children Living in Poverty. In: *Child Development*, jg. 88, nr. 2, p. 388-397.
- Sherman, Jennifer (2013). Surviving the Great Recession: Growing Need and the Stigmatized Safety Net. In: *Social Problems*, jg. 60, nr. 4, p. 409-432.
- Sibieta, L., M. Kotecha en A. Skipp (2016). *Nuffield Early Language Intervention: Evaluation report and executive summary*. London: Education Endowment Foundation.
- Siebelink, H. (2017). *Eindevaluatie pilot vroegsignalering huurschulden Middelburg*.
- Sobel, R. (2004). Welfare economics and public finance. In: J.G. Beackhaus, Wagner, R.E., (red.), *Handbook of Public Financ*. New York: Springer.
- Soede, A. (2011). *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering: revisie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Soede, A. (2012). *Tevreden met pensioen: veranderende inkomens en behoeften bij ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Staatsblad (2002). Grondwet, herziening 2002 *Staatsblad 200, 2 mei 2002*.
- Stallard, P., E. Skryabina, G. Taylor, R. Phillips, H. Daniels, R. Anderson en N. Simpson (2014). "Classroom-based cognitive behaviour therapy (FRIENDS): a cluster randomised controlled trial to Prevent Anxiety in Children through Education in Schools (PACES) In: *The Lancet Psychiatry*, jg. 1, nr. 3, p. 185-192.
- Strully, Kate W., David H. Rehkopf en Ziming Xuan (2010). Effects of prenatal poverty on infant health: state earned income tax credits and birth weight. In: *American sociological review*, jg. 75, nr. 4, p. 534-562.
- Sumnall, H, A Agus, J Cole, P Doherty, D Foxcroft, S Harvey, M. McKay, L. Murphy en A. Percy (2017). Steps Towards Alcohol Misuse Prevention Programme (STAMPP): a school- and community-based cluster randomised controlled trial. In: *Public Health Research*, jg. 5, nr. 2, p. 1-154.
- SZW (2017). *Marginale druk in het inkomensbeleid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- SZW (2019). Beleidsdoorlichting artikel 8. Oudedagsvoorziening. Geraadpleegd 28-5-2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/20/beleidsdoorlichting-artikel-8-ouedagsvoorziening>.
- Te Velde, S. J., J. Brug, M. Wind, C. Hildonen, M. Bjelland, C. Perez-Rodrigo en K. I. Klepp (2008). Effects of a comprehensive fruit-and vegetable-promoting school-based intervention in three European countries: the Pro Children Study. In: *British Journal of Nutrition*, jg. 99, nr. 4, p. 893-903.
- Ter Weel, Bas (2020). Een deel van de kinderen loopt grote leerachterstanden op. Geraadpleegd 5-5-2020, via <https://esb.nu/blog/20059113/een-deel-van-de-kinderen-loopt-grote-leerachterstanden-op>.
- Thijssen, Lex, Marcel Coenders en Bram Lancee (2019). Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. In: *Mens en maatschappij*, jg. 94, nr. 2, p. 141-176.

- Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- TK (1995/1996). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting; Nota 'De andere kant van Nederland'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24515, nr. 2.
- TK (2016). *Voor- en vroegschoolse educatie: onderzoeksresultaten over effectiviteit*. vergaderjaar 2016, kamerbrief 06-06-2016.
- TK (2017/2018). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Brede schuldenaanpak*. Kamerbrief staatssecretaris van SZW Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 24 515, nr. 431.
- TK (2018/2019a). *Uitvoering en evaluatie Participatiewet*. Brief van de staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 20 november 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 34 352, nr. 137.
- TK (2018/2019b). *Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met het verhogen van de inkomensgrens van het kindgebonden budget voor paren* vergaderjaar 2018/2019, 35010, nr. 6.
- TK (2019/2020a). *Memorie van toelichting bij wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening voor uitwisseling persoonsgegevens*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35316, nr. 4.
- TK (2019/2020b). *Noodpakket 2.0*. Kamerbrief Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35 420, nr. 38.
- TK (2019/2020c). *Noodpakket banen en economie*. Kamerbrief Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35 420, nr. 2.
- TK (2019/2020d). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2020*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35 300 XV, nr. 1.
- TK (2019/2020e). *Verlaging van de maximale kredietvergoeding*. Kamerbrief Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 2020Zo8946.
- TK (2019/2020f). *Wijziging van enkele belastingwetten en enig andere wetten (Belastingplan 2020)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35 302, nr. 3.
- Tonnon, S., N. Jungmann en D. Lako (2019). *Mobility mentoring in Alphen aan de Rijn: Procesevaluatie*. Geraadpleegd via https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai:hbokennisbank.nl:sharekit_hu%3A0ai%3Aasurfsharekit.nl%3A5b0eao80-bf11-4dd8-8ged-84ce1beb9d6.
- Torgerson, C., A. Wiggins, D. Torgerson, H. Ainsworth en C. Hewitt (2013). Every Child Counts: testing policy effectiveness using a randomised controlled trial, designed, conducted and reported to CONSORT standards. In: *Research in Mathematics Education*, jg. 15, nr. 2, p. 141-153.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- Trouw (2017). Er blijft 100 miljoen aan ongebruikte zorgtoeslag liggen. Geraadpleegd 27-5-2020, via <https://www.trouw.nl/economie/er-blijft-100-miljoen-aan-ongebruikte-zorgtoeslag-liggen-bb1ea4d9/>.
- Trouw (2018). Anoniem solliciteren geen succes: gemeenten stoppen alweer. In: *Trouw* 15-6-2018
- UWV (2019). *Kwantitatieve informatie 2018*. Geraadpleegd 26-5-2020, via <https://www.uwv.nl>.

- Vaalavuo, Maria (2016). Deterioration in health: What is the role of unemployment and poverty? In: *Scandinavian journal of public health*, jg. 44, nr. 4, p. 347-353.
- Van Aar, J.V., Asscher J.J., J.B.H. Zijlstra, M. Deković en P.J. Hoffenaara (2015). Changes in parenting and child behavior after the home-start family support program: A 10 year follow-up. In: *Children and Youth Services Review*, jg. 53, p. 166-175.
- Van Agt, H. M. E., H. A. Van der Stege, H. De Ridder-Sluite, L. T. W. Verhoeven en H. J. De Koning (2007). A Cluster-Randomized Trial of Screening for Language Delay in Toddlers: Effects on School Performance and Language Development at Age 8. In: *Pediatrics*, jg. 120, nr. 6, p. 1317-1325.
- Van Campen, Cretien, Jurjen Iedema, Marjolein Broese van Groenou en Dorly Deeg (2017). *Langer zelfstandig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van den Berg, Gerard J., Christine Dauth, Pia Homrighausen en Gesine Stephan (2018). Informing employees in small and medium sized firms about training: results of a randomized field experiment.
- Van der Torre, A. en M. Olsthoorn (2018). Vrijheid en verzorgingsstaat. In: K. Putters, A van den Broek, A. van der Torre, M. Olsthoorn, E. van den Berg, W. Mensink, L. Vermeij, M. Coenders en A. Wennekers (red.), *Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen* (p. 35-52). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van der Werff, Siemen, Tobias Vervliet en Bas ter Weel (2019). *Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de arbeidsparticipatie*. Amsterdam: SEO.
- Van der Zwan, N. (2014). Making sense of financialization. In: *Socio-Economic Review*, jg. 12, p. 99-129.
- Van Doorn, J.A.A. (2007). *Duits socialisme: Het falen van de sociaal-democratie en de triomf van het nationaal-socialisme*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Van Echtelt, P. en M. Guiaux (2012). *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers*. Den Haag: Sociaal en cultureel Planbureau.
- Van Echtelt, P., K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, L. Putman, D. Das en M. Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Eijkel, Remco, Sander Gerritsen, Klarita Sadiraj en Maroesjka Versantvoort (2020). *De brede baten van werk*. Den Haag: CPB/SCP.
- Van Gerwen, J. (2000). *De ontluikende verzorgingsstaat: overheid, vakbonden, werkgevers, ziekenfondsen en verzekeringsmaatschappijen 1890-1945*. Amsterdam: Uitgeverij Stichting Beheer IISG.
- Van Geuns, R., N. Jungmann en M. Weerd (2011). *Klantprofielen voor schuldhulpverlening*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
- Van Leeuwen, M.H.D. (2000a). *De eenheidsstaat*. Amsterdam: Uitgeverij Stichting beheer IISG.
- Van Leeuwen, M.H.D. (2000b). *De rijke republiek: Gilden, assuradeurs en armenzorg 1500-1800*. Amsterdam: Uitgeverij Stichting Beheer IISG.
- Van Ommeren, C.M., L.S. De Ruig en L. Coenen (2014). *Amsterdam: Vroeg Eropaf; Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden*. Zoetermeer: Panteia.
- Van Oorschot, W. en P. Kolkhuis Tanke (1989). *Niet-gebruik van sociale zekerheid. Feiten, theorieën, onderzoeksmethoden. Een overzicht van de stand van zaken in binnen- en buitenland*. Den

Haag/Tilburg: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Katholieke Universiteit Brabant.

- Van Oorschot, W., F. Roosma, B. Meuleman en T. Reeskens (2017). *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes on welfare deservingness*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Oorschot, Wim (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. In: *Policy and Politics*, jg. 28, p. 33-49.
- Van Oorschot, Wim (2002). Miracle or nightmare? A critical review of Dutch activation policies and their outcomes. In: *Journal of Social Policy*, jg. 31, p. 399-420 (10.1017/S0047279402006670).
- van Oorschot, Wim (2006). Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states. In: *Journal of European social policy*, jg. 16, p. 23-42 (10.1177/0958928706059829).
- Van Parijs, P. (1995). *Real freedom for all: What (if anything) is wrong with capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Vuuren, D. J. (2017). *De verdeling van onzekerheden* (oratie). Tilburg: Tilburg University.
- Veer, Ilona, Hans Luyten, Cathy Van Tuijl en Peter Slegers (2016). *Effectonderzoek. Pilot startgroepen van peuters. Eindrapportage 2016*. Universiteit van Twente.
- Verhoeven, L. en J. Van Leeuwe (2008). Prediction of the development of reading comprehension: A longitudinal study. In: *Applied Cognitive Psychology*, jg. 22, nr. 3, p. 407-423.
- Vonk, Gijsbert (2015). Kwetsbare verzorgingsstaat, Over juridische aspecten van ernstige armoede in Nederland. In: *Nederlands Juristenblad*, jg. 19, p. 1280-1287.
- Vonk, Gijsbert Johan (2014). Repressieve verzorgingsstaat. In: *Nederlands Juristenblad*, jg. 2, p. 95-102.
- Vrooman, C. (2019). 25 jaar armoedebeleid, povere resultaten. In: *Sociologie Magazine*, nr. 4, p. 6-10.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en Boelhouwer. J. (2014). *Vershil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, Cok, Edith Josten en Patricia van Echtelt (2016). De laagopgeleiden van de toekomst: meer dan een scholingsprobleem. In: SZW (red.), *Perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt* (p. 23-40). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Vrooman, J. C. (2016a). Institutionele verandering, sociale opdeling en het ongenoegen van de Nederlanders. In: *TPEdigitaal*, jg. 10, nr. 3, p. 49-73.
- Vrooman, J. C. (2016b). Verklaringen voor armoede. In: S. Hoff, J. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (red.), *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J. C. (2016c). Wat kan het beleid aan armoede doen? In: Hoff S., Wildeboer Schut J., Goderis B. en Vrooman C. (red.), *Armoede in kaart 2016* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J. C. en Jean Marie Wildeboer Schut (2013). Het karige bestaan: Een kwart eeuw armoede in Nederland (The Frugal Life: A Quarter Century of Poverty in the Netherlands). In: *TPEdigitaal*, jg. 7, nr. 1, p. 27-50.
- Vrooman, J. Cok, Benedikt Goderis, Stella Hoff en Bart van Hulst (2020). Measuring poverty in the Netherlands: the generalized budget approach. In: Christopher Deeming

- (red.), *Minimum Income Standards and Reference Budgets. International and Comparative Policy Perspectives*. Bristol University Press/Policy Press.
- Vrooman, J.C. (2009). *Rules of relief; Institutions of social security, and their impact*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J.C., E. Josten, S. Hoff, L. Putman en J.M. Wildeboer Schut (2018). *Als werk weinig opbrengt: Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vuori, Jukka en Jussi Silvonen (2005). The benefits of a preventive job search program on re-employment and mental health at 2-year follow-up. In: *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, jg. 78, nr. 1, p. 43-52.
- Vuori, Jukka, Jussi Silvonen, Amiram D. Vinokur en Richard H. Price (2002). The Työhön Job Search Program in Finland: Benefits for the unemployed with risk of depression or discouragement. In: *Journal of occupational health psychology*, jg. 7, nr. 1, p. 5.
- VWS (2018a). *Kansrijke start*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2018b). *Nationaal preventie akkoord*. Den Haag.
- Wahlbeck, Kristian, Johanna Cresswell-Smith, Peija Haaramo en Johannes Parkkonen (2017). Interventions to mitigate the effects of poverty and inequality on mental health. In: *Social psychiatry and psychiatric epidemiology*, jg. 52, nr. 5, p. 505-514.
- Walker, Robert, Grace Bantebya Kyomuhendo, Elaine Chase, Sohail Choudhry, Erika K. Gubrium, Jo Yongmie Nicola, Ivar Lødemel, Leemamol Mathew, Amon Mwiine, Sony Pellissery en Yan Ming (2013). Poverty in Global Oerspective: Is Shame a Common Denominator? In: *Journal of Social Policy*, jg. 42, p. 215-233.
- Warren, E. (2004). The over-consumption myth and other tales of economics, law, and morality. In: *Washington University Law Review*, jg. 82, nr. 4, p. 1485-1511.
- Watts, Beth en Suzanne Fitzpatrick (2018). *Welfare conditionality*. Abingdon: Routledge.
- Watts, Beth, Suzanne Fitzpatrick, Glen Bramley en David Watkins (2014). *Welfare sanctions and conditionality in the UK*.
- Webbink, E. en W. Jonkers (2019). *De Nederlandse Economie. Huisvesting en Voeding Groter Deel Consumptie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Weber Cullen, K. en C. Tzu-An (2016). The contribution of the USDA school breakfast and lunch program meals to student daily dietary intake. jg. 5, p. 82-85.
- Westhof, F. en L. de Ruig (2015). *Huishoudens in de rode cijfers. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.
- Wetten.overheid.nl (2017). Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Geraadpleegd 12 juni, 2019, via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2017-04-01>.
- Wetten.overheid.nl (2019). Faillissementswet Titel III. Schuldsaneringsregeling natuurlijke personen. Geraadpleegd 20 juni, 2019, via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001860/2019-03-07#TiteldeelIII>.
- Wettig, H. H., A. Coleman en F. J. Geider (2011). Evaluating the effectiveness of Theraplay in treating shy, socially withdrawn children. In: *International Journal of Play Therapy*, jg. 20, nr. 1, p. 26-37.
- White, Margaret (2013). *Adult Education: An Essential Element in a Poverty Reduction Plan to Improve Economic Opportunities for Low-Income Individuals and Families*. BCTF Research Report. RR2013-02. In: *British Columbia Teachers' Federation*.

- White, Stuart (2000). Review Article: Social Rights and Social Contract – Political Theory and the New Welfare Politics. In: *British Journal of Political Science*, jg. 30, p. 507-532 (10.1017/s0007123400000211).
- Wildeboer Schut, J. en S. Hoff (2007). *Geld op de plank*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wildeboer Schut, Jean Marie en Stella Hoff (2016). *Een lang tekort*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Williamson, O.E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. In: *The American Journal of Sociology*, jg. 87, nr. 3, p. 548-577.
- Wilson, P., R. Rush, S. Hussey, C. Puckering, F. Sim, C.S. Allely, P. Doku, A. McConnachie en C. Gillberg (2012). How evidence-based is an ‘evidence-based parenting program’? A PRISMA systematic review and meta-analysis of Triple P. In: *BMC Medicine*, jg. 10, nr. 130.
- Woittiez, Isolde, Evelien Eggink en Debbie Verbeek-Oudijk (2019). *Wat als zorg wegvalt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Woittiez, Isolde, Evelien Eggink, Debbie Verbeek-Oudijk en Alice de Boer (2015). *Zorg vragen of zorg dragen?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wright, Sharon, Sarah Johnsen en Lisa Scullion (2018). Why benefit sanctions are both ineffective and harmful. In: *British Politics and Policy*, p. 1-3.
- Wright, Sharon, Del Roy Fletcher en Alasdair B. R. Stewart (2020). Punitive benefit sanctions, welfare conditionality, and the social abuse of unemployed people in Britain: Transforming claimants into offenders? In: *Social Policy & Administration*, jg. 54, nr. 2, p. 278-294.
- Wright, Sharon en Ruth Patrick (2019). Welfare conditionality in lived experience: aggregating qualitative longitudinal research. In: *Social Policy and Society*, jg. 18, nr. 4, p. 597-613.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



Bijlage bij hoofdstuk 1

Samenstelling en rol klankbordgroep

Voor de totstandkoming van Kansrijk Armoedebeleid is beroep gedaan op een klankbordgroep. De klankbordgroep bestond uit beleidsmakers, uitvoerders en academici en is samengesteld door het CPB en het SCP. De klankbordgroep voor Kansrijk armoedebeleid bestond uit de volgende deelnemers:

- Ferdy Ottens (CBS)
- Else Roetering (Landelijke Cliëntenraad)
- Marleen Smit (Divosa)
- Arjan Vliegenthart (Nibud)
- Manon Persoon (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- Michiel van Goor (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- Wendy van der Burg (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
- Koen Caminada (Universiteit Leiden)
- Ive Marx (Universiteit Antwerpen)

Er zijn in totaal twee klankbordsessies geweest. Bij de eerste samenkomst van de klankbordgroep stond de opzet van Kansrijk armoedebeleid centraal en bij de tweede samenkomst (die per e-mail plaatsvond) een 50% versie van het rapport. Het CPB en het SCP hebben de meningen uit de klankbordgroep, waar nodig geacht, verwerkt in het rapport, maar zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud.

Bijlage bij hoofdstuk 3

Reeds ingezet beleid dat doorloopt na 2021

Voor de bepaling van het structurele basispad in dit onderdeel van Kansrijk Beleid is er een raming gemaakt van de armoede tot en met 2021, en daarbovenop is aangenomen dat al het reeds ingezet (inkomens-)beleid dat doorloopt na 2021 volledig is ingevoerd. Het gaat om de volgende beleidsmaatregelen¹:

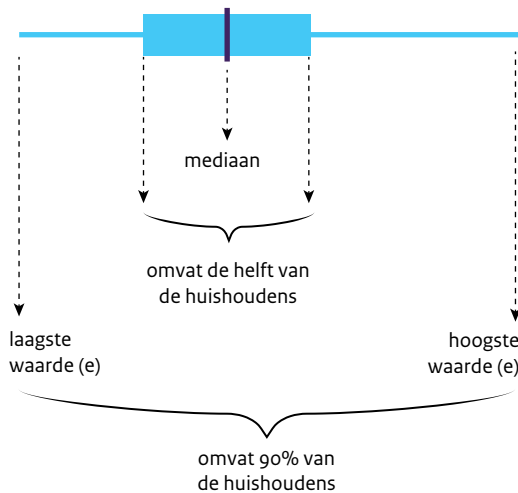
- Het aangrijpingspunt van het toptarief wordt verhoogd vanaf 2025.
- De bijstandsnormen worden verlaagd door de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand.
- De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, de IACK en de arbeidskorting wordt afgeschaft.
- Het eigenwoningforfait wordt verlaagd met 0,05%.
- De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld ('wet Hillen') komt te vervallen.
- Het afbouwpercentage van de zorgtoeslag wordt verder verhoogd.
- Het aangrijpingspunt van de tweede schijf in het drieschijvenstelsel voor gepensioneerden wordt beperkt geïndexeerd (75%) voor personen geboren na 1945.
- Het pensioenakkoord leidt in 2060 tot lagere pensioenen van 0,3% (na 2060 vallen de pensioenen nog lager uit, maar dat loopt niet mee in onze berekening vanwege het eindjaar 2060).
- De zelfstandigenaftrek wordt niet geïndexeerd.
- Het maximale aftrektarief voor aftrekposten wordt (verder) verlaagd naar het lage tarief in het tweeschijvenstelsel tot en met 2023.
- De aflossingseis om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek groeit geleidelijk in tot en met 2042.

¹ Zie ook: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Middellangetermijnverkenning-MLT-2022-2025-nov2019.pdf>.

Bijlage bij hoofdstuk 5

Bijlage 5A Inkomenseffecten Basisinkomen

Hoe af te lezen?

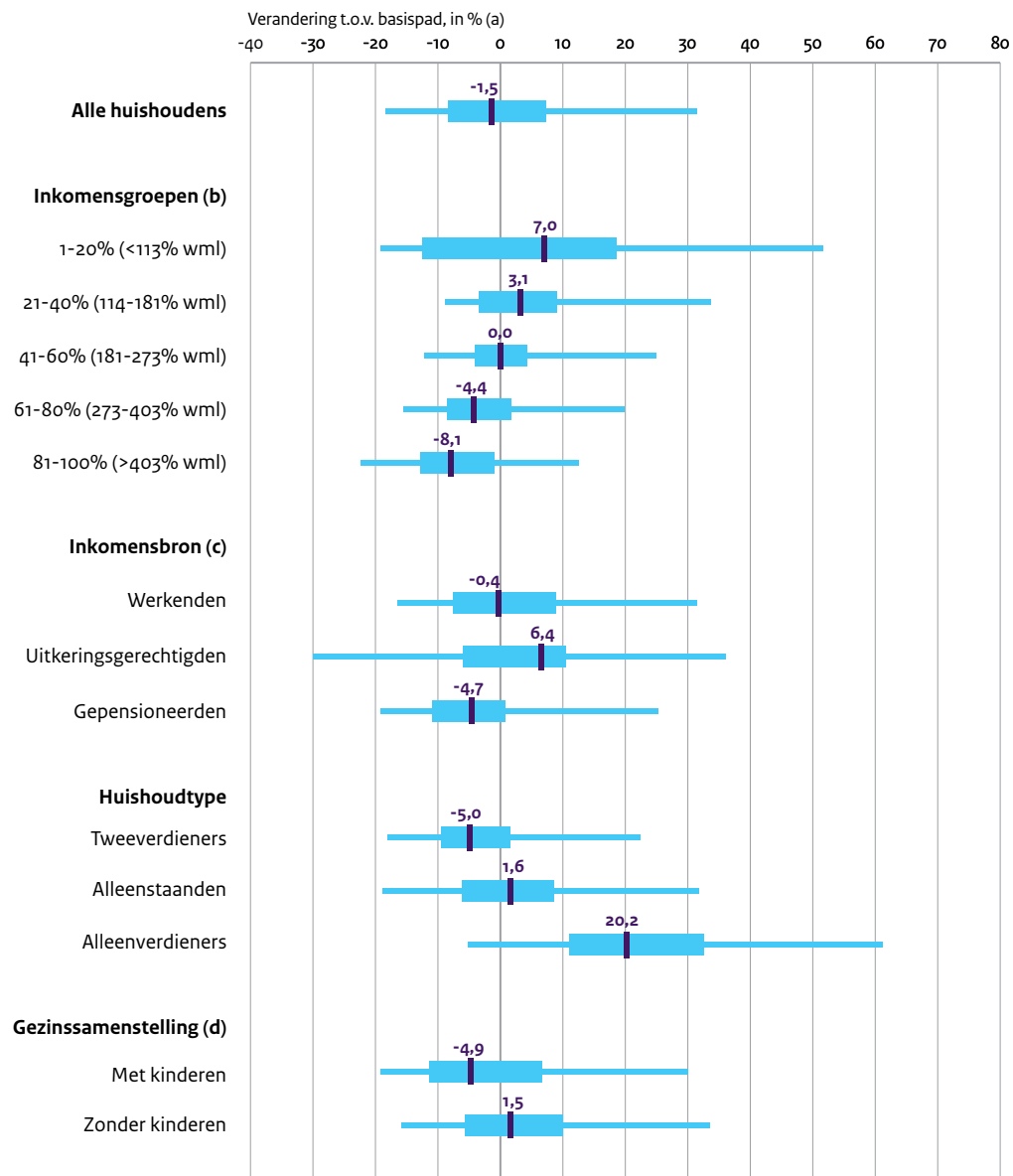


Een mediaan is de middelste waarde van een verdeling van cijfers, geordend van laag naar hoog. Een mediane inkomenseffect van 1,3% voor alle huishoudens betekent dat de helft van de huishoudens een inkomenseffect van 1,3% of lager heeft, en de andere helft 1,3% of hoger. Voor de helft van de huishoudens valt het inkomenseffect binnen het blauwe balkje, met een kwart boven en een kwart onder de mediaan. De andere helft van de huishoudens heeft een inkomenseffect die hier buiten valt. De staarten van de boxplot laten het laagste en hoogste inkomenseffect zien.

- Statische inkomensverandering.
- Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2021 ongeveer 22.080 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.
- De laagste en hoogste waarde zijn afgekapt op respectievelijk 5% en 95%, omdat de raming van het minimum en maximum onnauwkeurig is.

Tabel B5.1

Inkomenseffecten¹ van variant 1



1 Inkomenseffecten geven weer hoeveel het inkomen van huishoudens verandert als gevolg van de invoering van de maatregelen in variant 1. Onderstaande tabel toont voor verschillende groepen het mediane effect (50%) en de spreiding daaromheen

Basisinkomenvariant 2

In variant 2 worden ook de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag afgeschaft, alleen de huurtoeslag blijft behouden; daar tegenover staat dat het basisinkomen uit variant 1 en de kinderbijslag worden verhoogd. Het basisinkomen wordt per volwassene verhoogd met 75 euro naar 635 euro, en per huishouden wordt het bedrag verhoogd van 500 naar 600 euro. Daardoor is het basisinkomen voor een alleenstaande in deze variant 1235 euro per maand en 14.822 euro per jaar. Dit bedrag ligt nog steeds onder de niet-veel-maar-toereikend-grens voor een eenpersoonshuishouden. Voor een volwassene in een paar wordt het basisinkomen 935 per maand per persoon, wat neerkomt op 11.222 euro per jaar. In deze variant is het basisinkomen hoger dan de AOW en Anw, waardoor in de verrekening de AOW en Anw de facto worden afgeschaft. Daarnaast wordt de kinderbijslag verhoogd naar ongeveer 300 euro per kind per maand. Voor één kind komt dit neer op een verhoging van ongeveer 2330 euro per jaar ten opzichte van het basispad. Om variant 2 budgetneutraal te maken worden de tarieven meer verhoogd dan in variant 1, namelijk naar 56,6% en 75,4%.

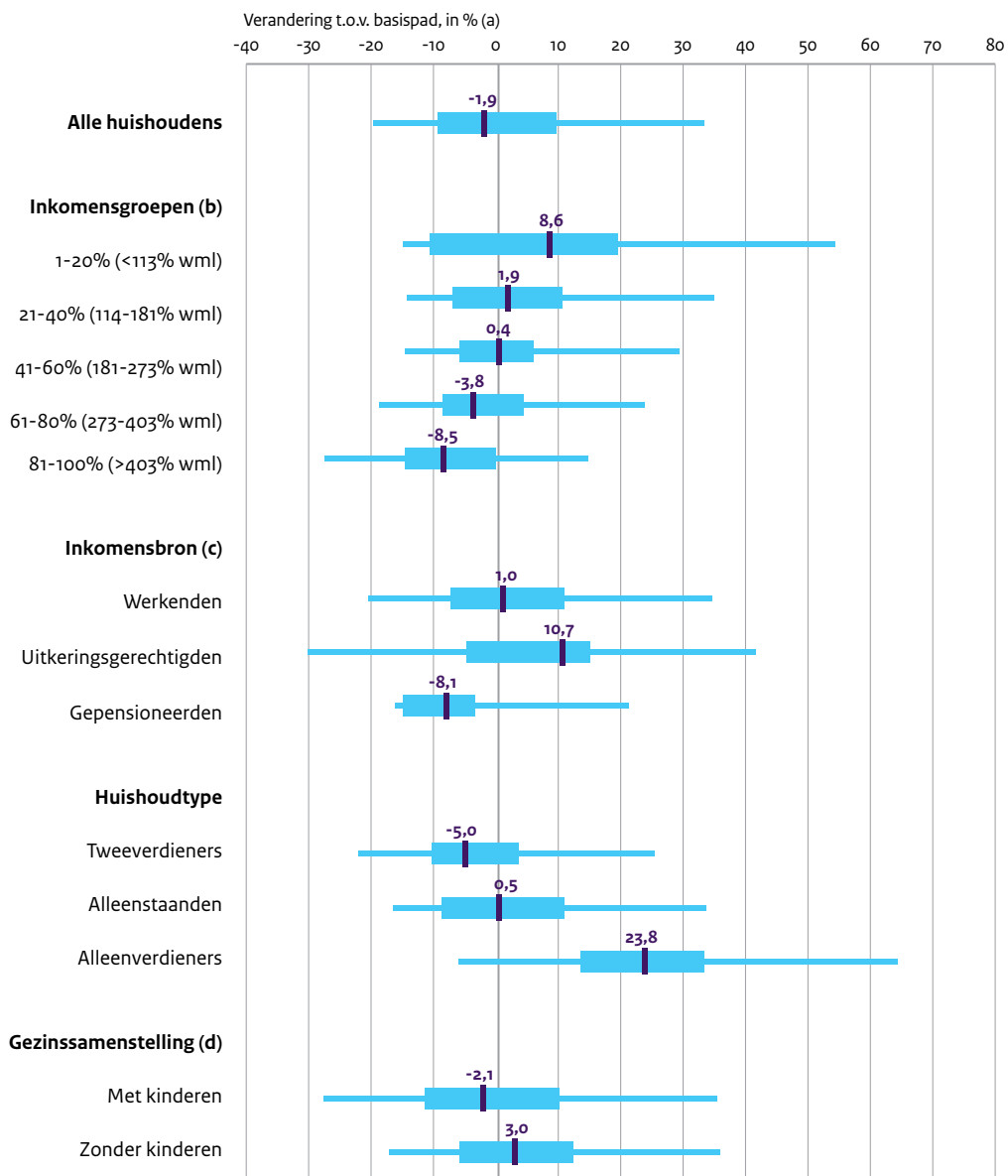
Variant 2 verlaagt het aantal personen in armoede meer dan in variant 1, maar de structurele werkgelegenheid neemt ook meer af. Variant 2 vermindert het aantal personen onder de armoedegrens met 60,5%. De armoede in euro's neemt af met 62,3%. Daarentegen neemt de structurele werkgelegenheid ook fors af, met 8,5%. Het verschil met variant 1 wordt verklaard door het afschaffen van de kinderopvangtoeslag, de verdere verhoging van de tarieven en het hogere basisinkomen.

Door de verhoging van de tarieven verkleint variant 2 de inkomensongelijkheid. In eerste instantie vergroot variant 2, net als variant 1 de ongelijkheid. Dit komt in deze variant ook door het afschaffen van de zorgtoeslag en het verhogen van het basisinkomen: de verhoging van het basisinkomen in variant 2 dekt min of meer het verlies aan zorgtoeslag. Dit heeft wel een denivellerend effect, doordat lagere inkomens er niet of nauwelijks op vooruit gaan en hogere inkomens die geen recht hebben op zorgtoeslag, wel voordeel hebben van de verhoging van het basisinkomen. Doordat de schijftarieven verhoogd worden neemt de Gini-coëfficiënt structureel af met 11,7%. Dit is ook te zien in de inkomenseffecten, in figuur b5.1: de lagere inkomens gaan er meer op vooruit, of minder op achteruit dan de hogere inkomens.

Deze variant heeft een sterk denivellerend effect op de inkomens van gezinnen met kinderen. De verhogingen van het basisinkomen en de kinderbijslag dekken voor lagere inkomens niet het afschaffen van de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget: het maximale kindgebonden budget kan voor alleenstaanden met lage inkomens oplopen tot bijna 4900 euro per jaar voor één kind, en de maximale kinderopvangtoeslag kan oplopen tot zo'n 9000 euro per jaar. Hogere inkomens, die weinig of geen kindgebonden budget ontvangen en maximaal 3200 euro kinderopvangtoeslag voor het eerste kind, gaan er minder op achteruit of juist op vooruit door de verhoging van de kinderbijslag. Dit is te zien in de tabel met inkomenseffecten: de spreiding van de inkomenseffecten voor gezinnen met kinderen is fors: er zijn gezinnen die er 27,6% of meer op achteruit gaan,

maar ook gezinnen die er 35,4% of meer op vooruit gaan. Het doorsnee inkomenseffect is negatief, namelijk $-2,1\%$. Dit betekent dat voor minimaal de helft van de gezinnen met kinderen het besteedbaar inkomen daalt. Deze variant toont dan ook de afruil aan tussen eenvoud en maatwerk: om de negatieve inkomenseffecten teniet te doen dient de voorgestelde verhoging van de kinderbijslag fors omhoog te gaan, waardoor de schijftarieven verder zouden moeten stijgen om dit te bewerkstelligen.

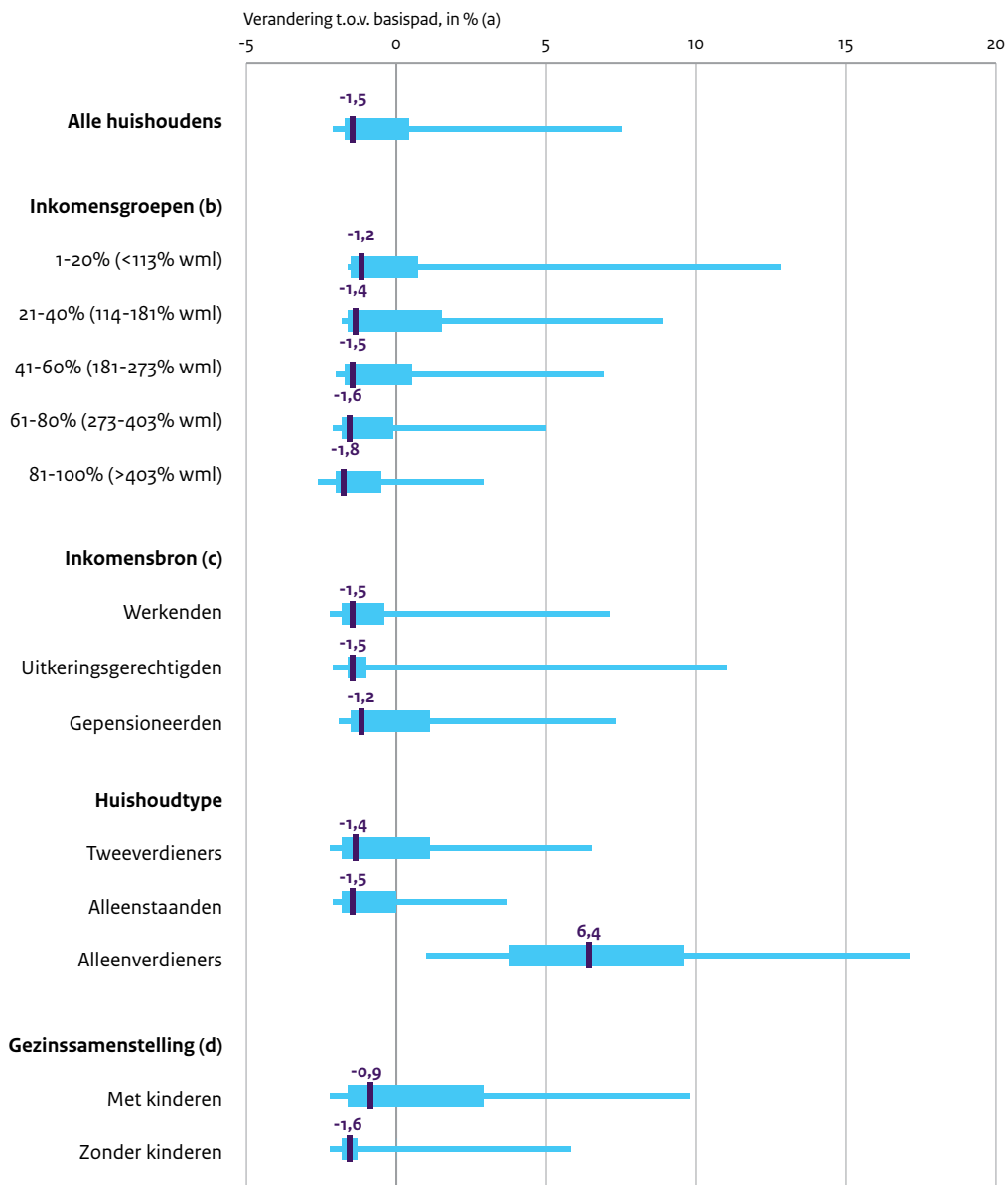
Tabel B5.2
Inkomenseffecten variant 2



Bijlage 5B Inkomenseffecten Negatieve inkomstenbelasting

Tabel B5.3

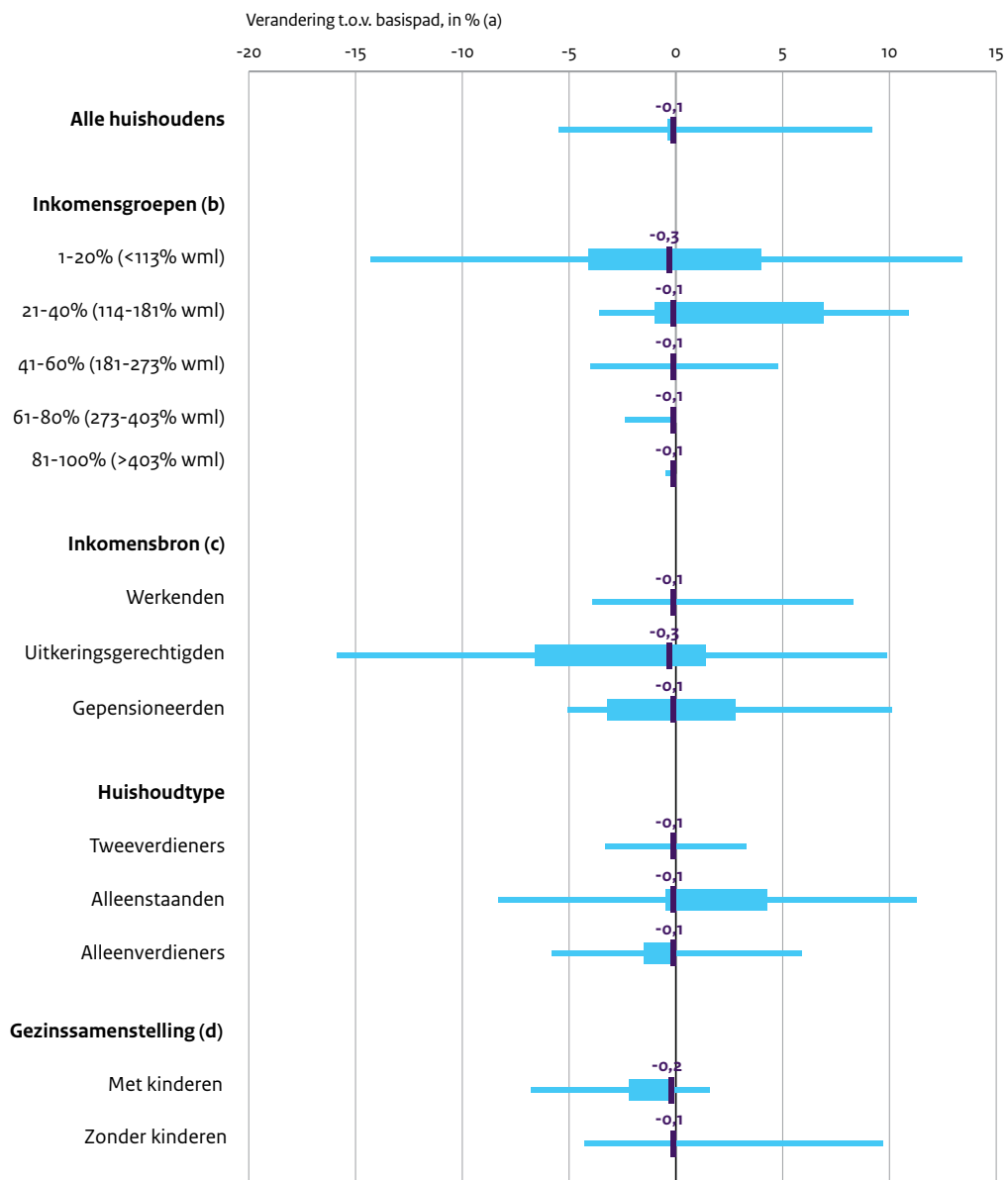
Inkomenseffecten van negatieve inkomstenbelasting



Bijlage 5C Inkomenseffecten Basisbehoeftentoeslag

Tabel B5.4

Inkomenseffecten van de basisbehoeftentoeslag –





Serie Kansrijk Beleid
CPB | PBL | SCP

juni 2020