

Kansrijk armoedebeleid

Door Hub Crijns



In juni verscheen een dikke studie van het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) inzake de kansen van beleid dat zich richt op vermindering van armoede en schulden. 'Kansrijk armoedebeleid' vergt volharding om door te nemen en veronderstelt een behoorlijk niveau in meedenken rond beleidsrichtingen en maatregelen. Het is een boek waar politieke partijen rekening mee kunnen houden, nu ze voor de komende Tweede Kamerverkiezingen programma's dienen te maken. Daarbij staat één stellingname al vast volgens de auteurs.

Analyse van beleidsopties als kern

Met het huidige kabinetsbeleid neemt de armoede in Nederland de komende jaren met ruim een kwart toe. De stijging van armoede komt met name door de in 2011 aangenomen wet om de bijstand tot en met 2035 in kleine stappen te verlagen (via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand). Dit om het verschil in inkomen tussen betaald werk en een uitkering te vergroten. De wet is in 2011 aangenomen ondanks het gegeven dat armoede in Nederland een hardnekkig probleem is, dat de kwaliteit van leven voor circa één miljoen mensen dagelijks ondermijnt. Belangrijk is verder dat er bij het maken van deze studie geen rekening is gehouden met de effecten van de sinds maart 2020 uitgebroken coronacrisis. Dat maakt deze studie nog relevanter, omdat de richtingen van beleid verschillende uitkomsten hebben rond

armoede en schulden.

In totaal hebben de planbureaus 38 beleidsopties binnen de domeinen van sociale zekerheid en fiscaliteit geanalyseerd om de stijgende armoede tegen te gaan. Denk bijvoorbeeld aan het verhogen van het kindgebonden budget voor gezinnen met minstens drie kinderen, of aan het verhogen van de arbeidskorting voor werknemers met lagere inkomens. Of aan het terugdraaien van de jaarlijkse afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentie minimumloon voor de bijstand. Tevens analyseren de planbureaus twintig beleidsopties binnen de domeinen van het onderwijs, de gezondheidszorg en de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Deze maatregelen vergroten het menselijk kapitaal van mensen in armoede en maken hen beter inzetbaar. Tegelijkertijd hebben zij een preventieve werking, doordat zij de kans verkleinen dat de armoede op volgende generaties wordt overgedragen. De omvang van de effecten van de beleidsopties is minder goed te kwantificeren aldus de auteurs en wordt kwalitatief beschreven. Opties die te maken hebben met arbeidsmarktbeleid en scheppen van werkgelegenheid zijn in deze studie niet meegenomen, omdat dit in een andere studie rond kansrijk werkgelegenheidsbeleid aan bod komt. Het CPB en het SCP hebben ook het stelsel van inkomensondersteuning als geheel onder de loep genomen. De planbureaus analyseren drie stelselwijzingen die in de literatuur vaak genoemd worden: de introductie van een basisinkomen, een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel, en het verzilverbaar maken van heffingskortingen.

Indeling van het boek

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

Cijfers en feiten

Armoede in Nederland is een hardnekkig probleem, waar ongeveer één miljoen personen jaarlijks mee te maken hebben. In 2017, tijdens een periode van hoogconjunctuur, leefden 939.000 personen (5,7%) in een huishouden met een inkomen onder de armoedegrens van het SCP (niet-veel-maar-toereikendcriterium). Dat bestaat uit een besteedbaar inkomen van 1.135 euro per maand voor een alleenstaande tot 2.135 euro voor een stel met drie kinderen. 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.

Nu Nederland door de coronacrisis de grootste neergang in conjunctuur sinds het einde van Wereldoorlog II in 1945 tegemoet gaat, voorspellen het CBS en het SCP een sterke toename van armoede in Nederland, en afhankelijk van de gekozen beleidsscenario's, een toename van huishoudens met schulden. De planbureaus voorzien een stijging naar 6,8 procent van de huishoudens. Temeer omdat de al genoemde jaarlijkse verlaging van de algemene bijstand ervoor zorgt dat de bijstand achter blijft bij de welvaartsgroei. Ook is nadelig dat verdiensten die mensen kunnen verwerven met betaald werk in het strenge systeem van Nederland gekort worden op de uitkering. Betaald gaan werken loont daarom niet. Als de verlagingen van de bijstand doorlopen naar 2035 toe, lopen uitkeringsgerechtigden 50% meer kans op armoede dan nu het geval is, en zal bij ongewijzigd beleid et aantal personen in armoede na 2021 toenemen met ruim een kwart van 5,3% naar 6,8% van de bevolking.

Schulden zijn sinds de economische crisis van 2008 in huishoudens een hardnekkig probleem. Het is daarom interessant dat deze studie naast armoede ook schulden en vooral problematische schulden in beeld brengt. Er zijn in de literatuur verschillende definities van schulden in omloop. 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, of wanneer zij of hij al is opgehouden te betalen. De NVVK stelt voorts dat schulden problematisch zijn wanneer de (maandelijkse) afbetalingen hoger zijn dan de aflossingscapaciteit. In de literatuur is overeenstemming aan het ontstaan over de diverse typen problematische schulden (overleven, compensatie, overbesteding, aanpassing, en bureaucratisch). Oorzaken van schulden kunnen ont-

staan in vier domeinen van omgeving of context, gedrag, gebeurtenissen en personen, en kunnen intern of extern zijn.

De auteurs geven aan dat rond het aantal personen of huishoudens met problematische schulden geen scherp cijferbeeld bestaat. Enerzijds omdat de definities verschillen en anderzijds omdat er niet centraal geregistreerd wordt. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het bureau Panteia verschillende onderzoeken verricht met als laatste 'Huishoudens in de rode cijfers', 2015.

Belangrijke bron zijn huishoudens die in een minnelijk traject zitten of in het WSNP traject (Wet Sanering Natuurlijke Personen). En daarnaast de schattingen rond huishoudens met problematische schulden buiten deze trajecten om. De auteurs melden verschillen tussen beide onderzoeksinstanties. Het CBS corrigeert geen data van andere bronnen en telt personen die in een huishouden verkeren niet als twee. Daarnaast heeft het CBS eigen onderzoek verricht op grond van registerdata, met name rond betalingsachterstanden van de Zvw-premie, boetes op lichte verkeersovertredingen en belastingdienstschulden.

Panteia schat in 2015 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% van de huishoudens ligt. Het CBS komt tot een minimumcijfers van het CBS 4,8% van de huishoudens. Beide onderzoeken concluderen dat het percentage huishoudens met problematische schulden buiten een formeel hulpverleningstraject veel groter is dan het aantal huishoudens dat wel in een formeel traject zit. Een aanzienlijk deel van de personen met problematische schulden heeft een gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen dat in de buurt van de niet-veel-maar-toereikend-grens ligt, die in 2017 voor een eenpersoonshuishouden 13.620 euro per jaar bedroeg.

Binnen het hoofdstuk over de mate van problematische schulden staat de beleidsaanbeveling om het CBS een geanonimiseerd register te laten beheren van de verschillende typen schulden, betalingsachterstanden, formele schuldhulptrajecten, spaargeld en vermogen, en het beslagregister. Dit om meer inzicht te krijgen in een wat nu onduidelijk terrein is. En op onbekend of onduidelijk terrein kun je geen beleid maken.

Zeven keuzemomenten rond de beleidsopties

De hoofdstukken over de bijna 60 beleidsopties zijn interessant en goed leesvoer voor mensen die mee willen denken in te maken beleid om ar-

moede en schulden te bestrijden. Omdat er in alle teksten veel gewerkt wordt met literatuuronderzoek is het geen gemakkelijke kost. De auteurs veronderstellen dat lezers bekend zijn met wetgeving, systemen, regelingen, beleidskaders, keuzemomenten ofwel knoppen om aan te draaien. Al met al is het een ingewikkelde materie. In ieder geval vormt het boek een aanrader voor wie er meer van wil weten. Je kunt het boek niet in een namiddag of avond doornemen. Het vergt wel meer leessessies en het maken van aantekeningen is ook aangeraden.

Daarom is het fijn dat de auteurs in het slothoofdstuk zeven richtingen aangeven, die de zestig beleidsopties ergens wel in zich hebben. Je kunt deze samenvatting ook zien als de voornaamste knoppen waaraan gedraaid kan worden bij politieke discussies en keuzes over het bestrijden van armoede. En die draaimomenten worden heel belangrijk in het oplossen van de problemen, die ontstaan zijn door de Coronacrisis.

Een eerste keuzemoment in de beleidsopties ligt hierin of politici het accent willen leggen op inkomensondersteuning of op werkgelegenheid. Daarbij suggereert veel literatuur een algemene samenhang: hogere inkomensondersteuning gaat gepaard met lagere werkgelegenheid en nadruk op meer werkgelegenheid gaat beter met lagere inkomensondersteuning. Een nadruk op inkomensondersteuning dan wel op werkgelegenheid is uiteindelijk een politieke afweging die samenhangt met (politieke) voorkeuren op andere gebieden.

Een tweede keuzemoment ligt rond de varianten in het eerste keuzemoment: mensen motiveren en werking arbeidsmarkt vergroten. Het gaat dan om het beïnvloeden van motivaties die mensen hebben om betaald werk te verrichten en hun kansen daartoe, alsmede de grenzen van de arbeidsmarkt. Er blijken grenzen te liggen, zowel bij het verlagen van inkomensondersteuning ten gunste van werkgelegenheid, als bij de uitsluitingsprocessen die de arbeidsmarkt gebruikt ten aanzien van bepaalde groepen.

Een derde keuzemoment ligt bij beleidsopties op de domeinen van onderwijs, gezondheid en de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. 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 kinderen gaat het om potentieel effectieve investeringen: goed onderwijs en goede gezondheid vergroten de kansen op betaald werk plus voor de toekomst de opbouw van een pensioen. Opleiding, gezondheid en betaald werk maken

deel uit van een breder welvaartsbegrip, dat van belang is in de participatiesamenleving. Vanuit die gedachte zijn investeringen in de sociale zekerheid ook van belang omdat die garanderen dat mensen op een goed niveau kunnen meedoen, hetgeen sociale samenhang en sociale uitsluiting tegengaat.

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

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

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

Een zevende keuzemoment bij de beleidsopties ligt tussen wat de planbureaus noemen een keuze tussen regelingen die het actuele inkomen aanvullen en regelingen die nagenoeg foutloos uitgevoerd kunnen worden. In

deze keuze gaat het om het vraagstuk rond de toeslagen. Er zijn voordelen doordat de burger direct kan beschikken over de toeslagen. Er zijn nadelen doordat er na twee jaar verrekend worden met het feitelijke inkomen en teruggevorderd wordt als er verschillen blijken te zijn. Vaak is dit de start van een schuldenpositie. De keuze ligt dan tussen zoals nu actueel uitkeren en achteraf narekenen, of achteraf uitkeren als het inkomen via de belasting is uitgerekend. Beide keuzes leveren overigens problemen op bij arme huishoudens, met schuldenpositie als gevolg. Achteraf verrekenen en terugvorderen is erg; tussentijds geld moeten lenen tegen hoge rentes om rond te komen is ook erg. De onderzoekers zien vooralsnog geen uitweg uit dit dilemma.

Coronacrisis en de gevolgen daarvan

De onderzoekers hebben bij hun werk rond de beleidsopties geen rekening kunnen houden met het uitbreken van het coronavirus en de maatregelen die vervolgens zijn genomen. Deze heel plotselinge ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor de toekomst. De scenario's van de meeste planbureaus, ook internationaal, gaan uit van een crisis of conjuncturele neergang, die de grootste zal zijn in Europa sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog in 1945. Hoe diep de crisis zal ingrijpen en hoe lang die zal duren is onbekend. Vast staat dat er alle gevolgen zullen optreden van een recessie, zoals oplopende aantallen van werklozen, armen, mensen die om inkomensondersteuning vragen. Korte termijn beleid zal de nadruk gaan leggen op het ondersteunen van bepaalde groepen, in grote of in kleine aantallen. Op langere termijn is investeren in de inzetbaarheid van mensen op de arbeidsmarkt van belang. Extra investering in het vergroten van de inzetbaarheid van flexwerkers, laagopgeleiden, mensen met een arbeidsbeperking en mensen met een migratieachtergrond is van belang. En tenslotte zal investering in het scheppen van werkgelegenheid voor de meeste regio's van belang zijn. Er zal kortom heel veel werk aan de winkel zijn voor beleidsmakers.

Kritische noot

Bij het doornemen van dit boek is het te prijzen dat de planbureaus de thematieken van armoede en schulden gecombineerd hebben. Vaak blijkt namelijk dat arme huishoudens onvoldoende draagkracht hebben om te kunnen voldoen aan hun verplichtingen en zo schuldenrijk worden. Vervolgens stapelen die schulden zich snel op door het digitaal huisbezoek, de

administratie- en incassokosten en niet onbelangrijk de hoge kosten van de rechtbank. Er valt op het gehele wetgevingstraject rondom schulden nog veel te doen en het is jammer dat de auteurs geen beleidsopties voor stevige hervormingen hebben nagegaan. Daar zou grote vooruitgang rond armoedebestrijding geboekt kunnen worden. Een rekenvoorbeeld ter illustratie. De gezamenlijke huishoudens in Nederland hebben thans in 2020 een schuldpositie van ongeveer 2,6 tot 2,8 miljard euro. Daarvan is de overheid met 1,4 miljard de grootste schuldeiser. Een nationaal caritasfonds van bijvoorbeeld 3 miljard (dat de Rijksoverheid gemakkelijk kan lenen nu de rentes nul zijn) zou in een klap de mogelijkheid geven dat de overheid als grootste schuldeiser wordt afgelost. Ook de andere schuldeisers kunnen worden afgelost en mensen met schulden kunnen met een schone lei voortgaan. Alle aandacht in de ondersteuning kan gericht worden op nazorg en preventie. Hoge uitvoeringskosten kunnen bespaard blijven. De hele schuldenindustrie kan ophouden te bestaan. De maatschappelijke kosten van deze berg schulden worden berekend als liggend tussen 6 en 12 miljard euro, afhankelijk van de rekenwijze. Met een investering van 3 miljard is dus een netto winst van 3 tot 9 miljard euro te winnen.

Een belangrijk element in de wereld van de inkomensondersteuning is de in 2012 ingevoerde Fraudewet ofwel Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Het gaat hierbij om de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude. Belangrijke elementen in deze wet zijn strengere straffen, hogere boetes, en de omkering van de bewijslast. Niet de uitvoerder moet bewijzen dat er fraude is gepleegd, maar de van fraude verdachte burger moet bewijzen dat hij of zij onschuldig is. En de instantie die een burger verdenkt van fraude kan meteen straffen door inkomensondersteuning stop te zetten en/ of terugvordering te eisen. Waartoe deze Fraudewet kan leiden is af te lezen in de vele dossiers rond mensen die samenwonen onder één dak en gebruik moeten maken van inkomensondersteuning. Het levert altijd heel veel kortingen op met grote inkomensgevolgen. Denk aan het moment waarop kinderen 18 jaar worden en de gevolgen daarvan in een huishouden. Waartoe deze Fraudewet zoal kan leiden bewijst het Dossier Belastingdienst en inkomensondersteuning voor huishoudens met kinderen. Het gehele gedoe dat hier rond ontstaan is zou voorkomen zijn geweest, als er geen Fraudewet zou zijn. Een belangrijke beleids optie zou dan ook zijn het weghalen

van deze Fraudewet in zijn geheel en terug te keren naar de situatie van voor 2012.

Hub Crijns is bestuurder Landelijk katholiek Diaconaal Beraad en lid Stuurgroep Knooppunt kerken en Armoede

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