

Bijlage 2

Reactie op rapport 'Kansrijk Armoedebeleid', motie Jasper van Dijk en motie Van Kent

Mijn voorganger heeft toegezegd uw Kamer een reactie van het kabinet te doen toekomen op het rapport 'Kansrijk Armoedebeleid' van CPB en SCP. Tevens is toegezegd om in deze reactie ook in te gaan op de motie¹ van het lid J. van Dijk (SP) die de regering verzoekt om een plan van aanpak te maken om te voorkomen dat de armoede met een kwart zal toenemen. Tot slot ga ik in op de motie² van het lid Van Kent (SP) over de financiële positie van gezinnen met meerdere (oudere) kinderen.

Kansrijk Armoedebeleid en Motie Van Dijk

Het rapport 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 wetenschappelijke inzichten toegankelijk voor beleidsvorming en meer specifiek voor het opstellen van verkiezingsprogramma's. De publicatie geeft een overzicht van circa zestig uiteenlopende beleidsopties die kunnen leiden tot een afname van de armoede in Nederland. Hiervan worden de kosten, effecten op de werkgelegenheid en inkomensgelijkheid in beeld gebracht. Het kabinet ziet het rapport als waardevolle input voor verkiezingsprogramma's en voor de kabinetsformatie. Het past het kabinet niet om een oordeel te geven over de afzonderlijke beleidsopties, omdat het aan een volgend kabinet is om hierover een standpunt in te nemen. Daarbij kunnen overigens ook andere inzichten worden betrokken, zoals het rapport 'Naar een brede inclusieve samenleving' dat is opgesteld in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen en de verkenning die de SER thans uitvoert naar de problematiek van 'werkende armen'.

Het kabinet heeft deze augustusbesluitvorming de inzichten uit Kansrijk Armoedebeleid benut. Uit het rapport blijkt dat het verhogen van het kindgebonden budget voor gezinnen met drie of meer kinderen een relatief effectieve manier is om de armoede onder kinderen te reduceren. Aangezien afname van het aantal kinderen in armoede prioriteit is voor dit kabinet, is daarom vanaf 2021 150 miljoen euro structureel vrijgemaakt voor deze maatregel in het kindgebonden budget. Hiermee neemt het bedrag dat ouders van grote gezinnen via het kindgebonden budget krijgen per kind vanaf het derde kind in 2021 toe met 617 euro tot 919 euro. De tegemoetkoming die deze ouders krijgen wordt zo meer in lijn gebracht met de kosten die zij maken voor de zorg voor hun kinderen. Met de beleidsmaatregel wordt beleid gevoerd op een onevenwichtigheid die uit de analyse naar de kostendekkendheid van kindregelingen. In deze analyse werd geconstateerd dat de kostendekkendheid voor grotere gezinnen relatief gezien lager is dan voor kleinere gezinnen (zie hieronder, motie Van Kent). Het verhogen van het WKB-bedrag vanaf het derde kind vermindert deze onevenwichtigheid sterk. Naast de groep ouders van grote gezinnen die door de maatregel meer WKB krijgen, is ook sprake van een groep van circa 10.000 huishoudens die door de maatregel WKB gaat ontvangen. In totaal ontvangen circa 185.000 huishoudens met drie of meer kinderen door de maatregel meer WKB. Met deze maatregel heeft het kabinet uitvoering gegeven aan de motie Van Kent.

In algemene zin geldt dat het kabinet zich vanaf het begin heeft ingespannen om de armoede- en schuldenproblematiek terug te dringen. Hierbij heeft het kabinet maatregelen getroffen om (meer uren) werk meer te laten lonen en te stimuleren dat mensen vanuit de bijstand aan het werk gaan. Met het Breed Offensief zet het kabinet zet in vier pijlers: het kabinet wil werken makkelijker maken voor werkzoekenden met een beperking en voor werkgevers, werken aantrekkelijker maken voor

¹ Kamerstuk 35 473, nr. 20

² Kamerstuk 35 142, nr. 7

mensen met een beperking, het voor werkgevers en werknemers makkelijker vinden om elkaar te vinden en bijdragen aan duurzaam werk.

Ook heeft het kabinet de brede schuldenaanpak geïntroduceerd, ambities geformuleerd om armoede onder kinderen tegen te gaan en incidenteel 80 miljoen euro (voor de periode 2018-2020) beschikbaar gesteld voor het voorkomen van schulden en de bestrijding van armoede, in het bijzonder onder kinderen. Toen de coronacrisis uitbrak, heeft het kabinet eveneens maatregelen getroffen om armoede- en schuldenproblematiek te voorkomen en tegen te gaan. Zo heeft het kabinet, mede ter invulling van de motie Nijboer c.s., onder meer noodsteun aan de voedselbanken geboden en heeft het kabinet partijen opgeroepen om ruimhartig om te gaan met het treffen van betalingsregelingen en terughoudend om te gaan met het treffen van dwangmaatregelen. In het kader van de coronacrisis treft het kabinet diverse maatregelen die bijdragen aan het voorkomen en tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek. Zo verlengt het kabinet de NOW en de Tozo. Ook het aanvullend sociaal pakket bevat maatregelen zoals een goede begeleiding van werk(loosheid) naar werk, bij- en omscholing en de aanpak van jeugdwerkloosheid. Al deze maatregelen bevorderen (het behoud van) werkgelegenheid en dragen zo ook bij aan het voorkomen van nieuwe armoede- en schuldenproblematiek. In het kader van de coronacrisis neemt het kabinet bovendien extra maatregelen op het terrein van armoede en schulden, die elders in deze brief zijn beschreven.

Stijging van de armoede in Kansrijk Armoedebeleid

In uw Kamer en in de publiciteit over het rapport is veel aandacht uitgegaan naar de uitspraak in het rapport dat de armoede in het basispad de komende jaren met ruim een kwart toeneemt. Het basispad vormt het referentiepunt waartegen de effectiviteit van maatregelen worden beoordeeld. In het basispad wordt uitgegaan van de overheidsfinanciën, werkgelegenheid en inkomensverdeling, wanneer er geen nieuw beleid wordt ingezet. Ook wordt verondersteld dat reeds ingezet (inkomens-)beleid dat doorloopt na 2021, volledig is ingevoerd. Een maatregel die daarom veel invloed heeft op het basispad, is de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon. Door de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting stijgen de bijstandsnormen tot en met 2035 minder. De tweejaarlijkse verhoging van de bijstandsnormen (door de koppeling met het wettelijk minimumloon) wordt door de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting getemperd. Omdat dit reeds ingezet beleid betreft, veronderstellen het CPB en SCP in het basispad dat de dubbele algemene heffingskorting volledig is afgebouwd in 2021. Dit resulteert in een stijging van de armoedecijfers in het basispad van Kansrijk Armoedebeleid. In werkelijkheid zal dit effect over een langere periode (tot en met 2035) worden gespreid.

Ik maak graag gebruik van de mogelijkheid om toe te lichten wat deze maatregel inhoudt. In 2009 is besloten de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting van de minstverdienende partner aan de meestverdienende partner volledig af te bouwen in 2023. Deze overdraagbaarheid wordt in 15 jaar afgebouwd, omdat die de arbeidsparticipatie van de minstverdienende partner (helaas meestal vrouwen) ontmoedigt, waardoor hun arbeidsmarktpositie verslechtert. Nadat de overdraagbaarheid is afgebouwd krijgen kostwinners nog maar één keer de algemene heffingskorting. Dit heeft ook gevolgen voor de relatie met de uitkeringen. De bijstand is gebaseerd op het netto referentieminimumloon. Daar werd nog wel met de dubbele algemene heffingskorting gerekend. Het eveneens afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand beoogt werken vanuit een uitkeringssituatie blijvend te laten lonen. Zonder deze afbouw is het aan de slag gaan vanuit de bijstand financieel minder aantrekkelijk. Dit vindt het kabinet niet wenselijk. Daarom zal de dubbele algemene heffingskorting in het netto referentieminimumloon voor de bijstand geleidelijk in 2035 verdwijnen. De tweejaarlijkse verhoging van de bijstandsnormen door koppeling aan het minimumloon wordt door het afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting getemperd.

Jaarlijks beziet het kabinet in augustus of de inkomensverdeling evenwichtig is. Het effect van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting vormt dan onderdeel van het koopkrachtbeeld van

bijstandsgerechtigden. Het kabinet heeft het effect voor bijstandsgerechtigden meermaals gecompenseerd door verhoging van de algemene heffingskorting voor iedereen. Zo is de algemene heffingskorting in 2020 beleidsmatig verhoogd met € 194 en is het voornemen het in 2021 opnieuw beleidsmatig te verhogen met € 82. De mediane koopkracht van bijstandsgerechtigden is daarom deze kabinetsperiode verbeterd. Daarmee voorkomt het kabinet dat de afbouw van de dubbele heffingskorting leidt tot een toename van de armoede. Een volgend kabinet zal in de formatie en in de besluitvormingsrondes in augustus opnieuw bezien welke maatregelen zij passend vindt voor een evenwichtige inkomensverdeling.

Motie Van Kent - Inkomenspositie van gezinnen met veel en/of oudere kinderen

In de motie van het lid Van Kent (SP) wordt de regering verzocht te onderzoeken hoe financiële tekorten bij gezinnen met veel of oudere kinderen die uit het Nibud-onderzoek *Minimale uitgaven bij een laag inkomen* blijken, kunnen worden gedicht en hiertoe met passende voorstellen te komen. Hieronder ga ik in kort op de uitkomsten van het Nibud-onderzoek, de uitkomsten van de analyse naar de kostendekkendheid van kindregelingen en schets ik het beleid dat het kabinet op dit thema voert.

Uitkomsten Nibud-onderzoek

Het Nibud heeft, in opdracht van de SP, voorbeeldbegrotingen met minimaal onvermijdbare uitgaven, opgesteld voor een aantal voorbeeldhuishoudens met een laag inkomen. Ook brengt Nibud additionele kosten voor sociale participatie³ in beeld. De voorbeeldbegrotingen zijn gebaseerd op gemiddelde observaties en kunnen in individuele gevallen niet volledig aansluiten, bijvoorbeeld in het geval van buitengewone kosten (bijvoorbeeld schulden) of inkomsten (bijvoorbeeld alimentatie). In het onderzoek heeft Nibud enkel de landelijke inkomensondersteuning (sociale zekerheid, toeslagen en fiscaliteit) meegenomen.

Het Nibud geeft verder aan dat de gehanteerde voorbeeldhuishoudens niet representatief zijn voor de verdeling binnen de groep huishoudens met een laag inkomen, maar dat is gekozen voor voorbeeldhuishoudens waarbij mogelijk het beschikbare budget tekortschiet. Uit het Nibud-onderzoek komen hierbij enkele voorbeeldhuishoudens van grote gezinnen, of gezinnen met oudere kinderen naar voren.

Uitkomsten van de analyse naar de kostendekkendheid van kindregelingen en beleidsreactie

Eind vorig jaar heeft mijn voorganger uw Kamer geïnformeerd⁴ over een analyse naar herallocatie van middelen binnen het kindgebonden budget (WKB) en de kinderbijslag (AKW; tezamen kindregelingen) gestuurd.⁵ Hierin is gekeken naar mogelijkheden om het stelsel van kindregelingen te verbeteren qua kostendekkendheid en armoederisico. Uit de analyse volgde geen noodzaak tot grote wijzigingen in het stelsel omdat over het algemeen reeds een goede balans bestaat tussen de hoogte van de tegemoetkoming en het beperken van het risico op armoede. Wel werd geconstateerd dat de kostendekkendheid van de kindregelingen voor paren afneemt vanaf het derde kind en bij kinderen vanaf 16 jaar.

Bij grote gezinnen hangt dit samen met de lagere vergoeding die wordt geboden vanaf het derde kind in het kindgebonden budget.⁶ Hoewel met de afname van de vergoeding voor eerste, tweede en volgende kinderen (de kindbedragen) rekening wordt gehouden met schaalvoordelen van grotere huishoudens kan een gelijkmatigere kostendekkendheid over het aantal kinderen worden bereikt

³ Kosten aan sociale participatie vallen buiten de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. Op gemeentelijk niveau zijn hier vaak voorzieningen voor, denk aan stadspassen of vergoedingen voor (benodigdheden voor) sport en cultuur.

⁴ Kamerstuk 30 982, nr. 52

⁵ Als vervolg op de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting van artikel 10 Tegemoetkoming Ouders van de SZW-begroting

⁶ In de kinderbijslag is de vergoeding enkel afhankelijk van de leeftijd van het kind, niet van het aantal kinderen in het huishouden

door het bedrag dat WKB-ontvangers krijgen per kind vanaf het derde kind te verhogen. Per 2021 maakt het kabinet daarom 150 miljoen euro structureel vrij *voor de verhoging van het kindgebondenbudget vanaf het derde kind. Hiermee neemt het bedrag dat ouders van grote gezinnen via het kindgebonden budget krijgen per kind vanaf het derde kind in 2021 toe met 617 euro tot 919 euro. Hiermee wordt de tegemoetkoming die deze ouders krijgen meer in lijn gebracht met de kosten die zij maken voor de zorg voor hun kinderen.*

Bij gezinnen met oudere kinderen is de kostendekkendheid van de kindregelingen lager dan in het geval van jongere kinderen. Dit geldt echter ook voor het risico op armoede dat gezinnen met oudere kinderen lopen. Hieruit concludeert het kabinet dat aanvullend beleid ten behoeve van de kostendekkendheid van kindregelingen voor huishoudens met kinderen vanaf 16 jaar niet noodzakelijk is.