

Vergaderjaar 2009–2010

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 172

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2009

Aanleiding

In het AO Armoede van 9 september jl. (Kamerstuk 24 515, nr. 160) heeft het lid van uw Kamer Spekman, gesteund door de kamerleden Ortega-Martijn en Pieper, aan de staatssecretaris van SZW gevraagd om meer inzicht in de samenhang van inkomensregelingen te geven. Hierbij heeft de heer Spekman aangegeven te willen weten welke regelingen er allemaal zijn, hoe ze onderling uitpakken en hoe het stelsel van inkomensregelingen simpeler en rechtvaardiger zou kunnen. Als randvoorwaarde heeft de heer Spekman aangegeven dat kinderen aan de onderkant er niet op achteruit mogen gaan. De staatssecretaris van SZW heeft toegezegd middels een brief namens het kabinet te reageren. In het AO over de Wtco van 23 september jl. (kamerstuk 31 706, nr. 34) is het verzoek om informatie over het stelsel van inkomensregelingen door de heer Spekman herhaald. Hierbij heeft hij verzocht om voor de SZW-begrotingsbehandeling een eerste reactie te ontvangen. Door middel van dit schrijven voldoen wij aan het verzoek vanuit de Tweede Kamer.

Overzicht inkomensregelingen

Bijlage 1 geeft een overzicht van landelijke inkomensregelingen.¹ Uit deze bijlage blijkt dat er een groot aantal inkomensregelingen bestaat. Hierbij kunnen de volgende categorieën worden onderscheiden:

- Basisinkomensvoorzieningen, waaronder uitkeringen voor ouderen, werklozen en arbeidsongeschikten; *Deze beogen te voorzien in een basisinkomen voor mensen die vanwege leeftijd, gezondheid of andere omstandigheden niet kunnen werken. Veelal gaat het hierbij om voorzieningen die zich richten op afzonderlijke doelgroepen, al kan in individuele gevallen wel samenloop optreden (bijvoorbeeld een gedeeltelijke arbeidsongeschikte die werkloos is, kan zowel een WGA-als een WW-uitkering krijgen). Bovenop de basisinkomensvoorzieningen bestaan er nog aanvullingen die beogen de koopkracht van*

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

specifieke groepen te verbeteren en/of ervoor zorg te dragen dat de uitkering wordt aangevuld tot bijstandsniveau (bijvoorbeeld AOW-tegemoetkoming, Wajong-korting of de toeslagenwet).

- *Regelingen die de arbeidsparticipatie bevorderen Deze regelingen beogen de lastendruk voor werkenden te beperken, door aan hen fiscale kortingen te verstrekken. Hiermee wordt de armoedeval ingeperkt. Voor bepaalde groepen kunnen verschillende regelingen cumuleren (bijvoorbeeld werkende minstverdienende partners kunnen zowel recht hebben op de inkomensafhankelijke arbeidskorting als op de inkomensafhankelijke combinatiekorting).*
- *Tegemoetkomingen voor kosten (bijvoorbeeld voor wonen, zorg en kinderen) Deze regelingen – gericht op zowel werkenden als niet-werkenden – beogen te compenseren voor bepaalde kosten of omstandigheden. In veel gevallen is (de hoogte van) deze tegemoetkomingen afhankelijk van het huishoudinkomen. Hoewel elke regeling zijn eigen doelgroep kent, kunnen doelgroepen voor verschillende regelingen deels overlappen. Zo kan een gezin met kinderen bijvoorbeeld recht hebben op verschillende regelingen voor ondersteuning van gezinnen met kinderen (waaronder kinderbijslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag), maar kan tegelijkertijd ook recht bestaan op andere tegemoetkomingen voor kosten, zoals zorgtoeslag, huurtoeslag en/of een tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten. In bijlage 2 wordt ter illustratie nader ingegaan op de overlap in de doelgroep van 3 regelingen (huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget).¹*

Tussen de drie hierboven genoemde categorieën regelingen kan ook overlap in doelgroepen bestaan. Een huishouden waarbij zowel een uitkering als inkomensbron voorkomt, als een arbeidsinkomen (bij dezelfde persoon of bij diens partner) profiteert zowel van de basisinkomensvoorzieningen als van de arbeidsparticipatie bevorderende maatregelen. Bovendien kan dit huishouden ook recht hebben op tegemoetkomingen voor kosten.

Gemeenten hebben, als additioneel vangnet, de bevoegdheid om – naast de bestaande landelijke inkomensregelingen – in specifieke omstandigheden financieel bij te springen middels de bijzondere bijstand. Het gaat hierbij om maatwerk, categoriaal bijstandsbeleid is alleen toegestaan voor de doelgroepen ouderen en chronisch zieken en gehandicapten en voor maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen.

Dilemma's bij vormgeving inkomensregelingen

Inkomensregelingen dienen een doel

Zoals ook uit het overzicht in bijlage 1 blijkt, is in Nederland sprake van een uitgebreid stelsel van inkomensregelingen. Voor huishoudens «aan de onderkant» dragen de inkomensregelingen bij aan een adequaat bestaansniveau. Dit geldt niet alleen voor niet-werkenden, die volledig van overheidsafdrachten afhankelijk zijn, maar ook voor werkenden met een laag inkomen die inkomensondersteuning ontvangen via bijvoorbeeld huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget. Het complex aan inkomensregelingen heeft er ook toe geleid dat – in vergelijking met andere Europese landen – de armoede in Nederland relatief laag is. Daarnaast dienen veel regelingen ook andere beleidsdoelen, zo is de WTOS erop gericht de toegankelijkheid van het onderwijs te borgen en heeft de huurtoeslag ook een volkshuisvestingsdoelstelling.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Meerwaarde dat regelingen ook op werkenden zijn gericht

Het feit dat ook wél-werkenden worden bereikt met tegemoetkomingen voor kosten en dat juist ook de arbeidsparticipatiebevorderende regelingen op hén gericht zijn, heeft een mitigerend effect op de armoedeval bij de stap van uitkering naar een baan. Hier staat tegenover dat veel inkomensregelingen worden afgebouwd bij hogere inkomens om het budgettair beslag binnen de perken te houden. Deze afbouw leidt tot een opwaarts effect op de marginale druk bij herintreden, meer gaan werken en tegen een hoger loon gaan werken. Bij de vormgeving van regelingen vindt dan ook een voortdurende afweging plaats tussen de wens van een evenwichtige inkomensontwikkeling, de bestrijding van armoedeval en het streven naar evenwichtige overheidsfinanciën.

Verfijning heeft de prijs van complexiteit

De verfijning van het stelsel van inkomensregelingen in Nederland, hoe mooi ook vanuit allerlei beleidsdoelen, heeft onherroepelijk ook de prijs van complexiteit. Deze complexiteit komt direct voort uit de wens om de middelen zo gericht mogelijk in te zetten bij verschillende groepen waarvoor – vanwege bijzonder omstandigheden – ondersteuning noodzakelijk wordt geacht. Bij het instellen van regelingen voor verschillende groepen heeft overigens veelal ook de Tweede Kamer een belangrijke stem gehad. In de Kabinetsreactie op het IBO Vereenvoudiging Toeslagen is betoogd dat er een spanning bestaat tussen enerzijds de behoefte bij het beleid aan verfijning van toeslagen en anderzijds de uit verfijning volgende uitvoeringsproblematiek die de effectiviteit van toeslagen onder druk zet. Deze zelfde spanning geldt uiteraard niet alleen voor toeslagen, maar ook voor het gehele complex van inkomensregelingen.

Perspectief van de burgers

Voor burgers is het soms omslachtig dat zij hun geld via meerdere regelingen ontvangen. Burgers die hun weg minder goed weten te vinden in deze regelingen laten bovendien geld op de plank liggen. Vereenvoudig en samenvoegen van regelingen zal er echter haast onherroepelijk toe leiden dat het beschikbare geld «verdund» wordt naar groepen die het minder hard nodig hebben. Het is dan ook moeilijk te garanderen dat bij vereenvoudiging van regelingen geen enkel kind (of volwassene) in armoede er op achteruit gaat.

Inzichtelijkheid van het stelsel

Door de samenhang van regelingen is het niet altijd eenvoudig op voorhand te doorzien wat aanpassing in één regeling uiteindelijk betekent voor het netto besteedbaar inkomen, als gevolg van doorwerkingen in andere regelingen. De heer Spekman heeft in dit kader het voorbeeld aangehaald dat de verhoging van de Wajong-uitkering voor een deel van de betrokkenen maar tot een marginale verbetering van het inkomen heeft geleid, omdat een deel van deze inkomensverhoging wordt afgeroomd door doorwerking van inkomensregelingen. In de analyse van inkomenseffecten van beleidsmaatregelen, houdt het kabinet standaard rekening met de doorwerking van de aanpassingen van de ene regeling in andere regelingen. Dergelijk doorwerkingen – hoe lastig soms ook op het eerste gezicht voor beleidsmakers – zijn niet te vermijden bij een uitgebreid stelsel waarbij inkomen wordt herverdeeld middels inkomensvervangende regelingen en waarbij tegemoetkomingen in kosten naar draagkracht worden verstrekt.

Implicaties voor beleid

Een drastische vereenvoudiging dan wel inperking van het aantal inkomensregelingen kan niet pijnloos voor betrokkenen worden uitgevoerd. Immers, vereenvoudiging betekent – bij gelijkblijvende middelen – een herverdeling van middelen van de ene groep naar de andere groep. Zeker op het moment dat gerichte regelingen worden vervangen door meer generieke regelingen, kan dit juist ook aan de onderkant inkomensgevolgen met zich meebrengen. Op dit moment heeft het kabinet geen concrete plannen voor drastische stappen in deze richting. Dit neemt niet weg dat mogelijk de uitkomsten van de Heroverwegingsoperatie wel aanleiding geven tot verder gaande aanpassingen.

Wél werkt het kabinet aan het beter toegankelijk maken van inkomensregelingen, waarbij in bepaalde gevallen ook integratie van regelingen plaatsvindt. Een voorbeeld hiervan is de integratie van de Wtos in het kindgebonden budget en de automatische toekenning van tegemoetkomingen in het kader van de Wtcg. In het kader van het IBO-onderzoek rond de vereenvoudiging van toeslagen heeft het kabinet besloten om op verschillende aspecten de toeslagen eenvoudiger te maken. Voor meer informatie op dit laatste punt verwijs ik naar de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 oktober 2009 (Kamerstukken II, 2009/2010, 31 580, nr. 3).

Voorts wordt hard er aan gewerkt dat binnen de bestaande regeling het geld gemakkelijker bij huishoudens terecht komt, bijvoorbeeld door «eenloket-benadering», voorlichting etcetera. In de brief van de staatssecretaris van SZW over maatregelen in het kader van armoedebestrijding die een dezer dagen naar de Tweede Kamer wordt verstuurd, wordt (ondermeer) nader ingegaan op activiteiten op het terugdringen van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma