
Vergaderjaar 1997–1998

24 515

Preventie en bestijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 september 1997

Hierbij doe ik u het kabinetsstandpunt toekomen terzake het rapport «Armoede en armoedeval; de rol van inkomensafhankelijke regelingen»¹, dat door de interdepartementale commissie Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen is uitgebracht.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Kabinetsstandpunt inzake het rapport van de commissie Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen

Inleiding

Hierbij biedt het kabinet u het rapport van de commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen aan. De commissie heeft onder voorzitterschap van prof. dr. W. Derksen een jaar lang gewerkt om een moeilijk en veelomvattend terrein in kaart te brengen. Zij kon daarbij profiteren van de werkzaamheden van eerdere werkgroepen en commissies, wat haar taak heeft vergemakkelijkt. Het kabinet heeft grote waardering voor de inzet en vasthoudendheid waarmee de commissie haar opdracht heeft uitgevoerd.

Tegen de achtergrond van de problematiek geschetst in de nota «De andere kant van Nederland» kreeg de commissie het verzoek speciale aandacht aan twee aspecten te besteden: de mogelijkheid om te komen tot een uniform inkomensbegrip en tot een beperking van de cumulatie van eigen bijdragen. De commissie heeft gekozen voor een brede interpretatie van haar taakopdracht. De wenselijkheid van harmonisatie is bezien vanuit de meer algemene invalshoek van de effectiviteit van dergelijke regelingen voor de armoedebestrijding. Daarmee hebben sectorale doeleinden van de regelingen in dit rapport (en de effectiviteit van inkomensafhankelijke regelingen in dat kader) een ondergeschikte rol gespeeld.

Belangrijke punten uit het rapport

De commissie schetst in haar rapport het dilemma van inkomensafhankelijke regelingen. Enerzijds leveren zij een bijdrage aan de bestrijding van de armoede. Anderzijds vergroten deze regelingen de marginale druk, toegespitst op de laagste inkomens («armoedeval»). Dit laatste argument is overigens in mindere mate van belang voor regelingen die hoger in het loongebouw aangrijpen. Bovendien zijn er regelingen waarbij voor de gebruikers de armoedeval niet of nauwelijks relevant is, omdat zij zich niet op de arbeidsmarkt begeven, zoals bejaarden.

De commissie concludeert dat de stelling moet worden genuanceerd dat met inkomensafhankelijke regelingen armoede wordt verlicht. Rond 1982 was er sprake van een crisis in de economie, zowel op de arbeidsmarkt als bij de overheidsfinanciën. Met de beperkte middelen die nadien beschikbaar waren, lag het voor de hand om de armoede-problematiek vooral aan te pakken via inkomensafhankelijke regelingen. Vanuit budgettaire overwegingen zullen inkomensafhankelijke regelingen altijd een aantrekkelijke kant behouden.

De commissie constateert dat aan deze keuze ook nadelen zijn verbonden, die in de huidige tijd, waarin ook een herwaardering van de betekenis van betaald werk ter bestrijding van armoede heeft plaatsgevonden, meer aan het licht komen:

- de hoge marginale tarieven, c.q. verscherping van de armoedeval;
- complexiteit van regelingen, die mede oorzaak is van:
- niet-gebruik van regelingen, wat hun effectiviteit voor het inkomensbeleid aantast;
- en, in een aantal gevallen, een overigens niet beoogde verstoring van de markten.

Op grond van haar analyse concludeert de commissie dat de nadelen van inkomensafhankelijke regelingen als instrument ter bestrijding van armoede in de komende jaren in het algemeen zwaarder zullen wegen dan hun voordelen. Om die reden zou de inkomensafhankelijkheid van het geheel van relevante landelijke en lokale regelingen moeten worden beperkt. De commissie spreekt bij bestrijding van armoede haar voorkeur

uit voor een generiek beleid gericht op de lage inkomens boven specifiek beleid gericht op mensen met lage inkomens die gebruik maken van bepaalde voorzieningen. Hierbij tekent de commissie aan dat bij een generalisering van inkomensafhankelijke regelingen de gevolgen voor de sectorale doeleinden terdege zullen moeten worden afgewogen.

Er kunnen argumenten zijn om sectorale doelen, met name voor de laagste inkomens na te streven. Voor het noodzakelijke vangnet voor personen in financiële problemen zou daarbij een grotere bijdrage van de bijzondere bijstand en schuldsanering kunnen worden gevraagd.

De commissie constateert dat cumulatie slechts in beperkte mate voorkomt bij de in de analyse betrokken regelingen. Door gebrek aan statistische data konden gemeentelijke regelingen (kwijschelding e.d.) niet in de analyse worden betrokken, terwijl de cumulatie juist bij deze regelingen omvangrijk is.

De commissie geeft aan hoe een dergelijk generiek beleid kan worden vormgegeven zodanig dat de inkomensverhoudingen en meer in het bijzonder de koopkracht van degenen die afhankelijk zijn van een minimumuitkering gemiddeld genomen ongewijzigd blijven. Inkomensafhankelijke regelingen komen vooral ten goede aan de laagste inkomensgroepen. Bij een meer generiek beleid zal koopkrachtcompensatie gericht op deze groepen in de woorden van de commissie een uitruil betekenen van een daling van de hoge marginale tarieven aan de onderkant tegen een bescheiden verhoging van de marginale tarieven hogerop in het inkomensgebouw. Deze uitruil kan vanzelfsprekend worden ingebed in een breder pakket van lastenverlichting. Bij een dergelijke uitruil zou het arbeidskostenforfait een rol kunnen spelen vanwege de gunstige effecten op de armoedeval.

Reactie van het kabinet

Het kabinet onderschrijft de analyse dat bij de keuze van maatregelen om de armoede te bestrijden zo goed mogelijk de consequenties voor de armoedeval moeten worden gezien. Dit kan echter niet los worden gezien van de beschikbaarheid van voldoende budgettaire middelen. Bij de keuze ten aanzien van generiek dan wel specifiek beleid moeten niet alleen aspecten van generiek en specifiek gericht inkomensbeleid tegenover elkaar worden gewogen, maar moet ook recht worden gedaan aan de doeleinden van sectoraal beleid die met de betreffende regeling worden gediend.

Wat betreft de inkomensafhankelijke regelingen heeft het kabinet zich ook rekenschap gegeven van het belang van dit evenwicht. De aanpassing van de alleenstaandentabel in de huursubsidie en de recente verbreding van de WSF betekenden een verlaging van de marginale druk. Het ter beschikking stellen van 250 mln extra voor de bijzondere bijstand is een voorbeeld van de eerder genoemde versterking van het vangnet voor personen die in armoedeproblemen zijn beland. De armoedeval is in deze kabinetsperiode verminderd door een verhoging van het arbeidskostenforfait met 780 gulden en door de verhoging van het percentage tot 12 %; alsmede door de verdubbeling van het percentage van de aanvullende eenouderaftrek.

De commissie heeft in haar analyse niet alleen naar de rol van de belastingen en de inkomensafhankelijke regelingen gekeken, maar ook de situatie van overgang van uitkering naar betaald werk in de beschouwing betrokken. Hierdoor komt duidelijk tot uiting hoe hoog de marginale tarieven aan de onderkant van de arbeidsmarkt kunnen zijn.

Het kabinet heeft goede nota genomen van de analyse van de diverse aspecten en effecten verbonden aan inkomensafhankelijke regelingen zoals door de commissie is beschreven en vindt de gedachte om te komen tot een meer generiek inkomensbeleid daarom een verdere verkenning waard. Afhankelijk van de beschikbaarheid van budgettaire ruimte kan er in de nabije toekomst aanleiding zijn een ontwikkeling in deze richting te overwegen.

Daarbij zal altijd rekening moeten worden gehouden met de mogelijke noodzaak van een gedifferentieerde aanpak, met het oog op de sectorale doeleinden van bepaalde regelingen.

Concreet stelt de commissie voor om voor alle inkomensafhankelijke regelingen het belastbaar inkomen als inkomensbegrip te nemen. De overgang naar het belastbaar inkomen sluit aan bij een ontwikkeling die zich in een aantal regelingen de afgelopen jaren al heeft voorgedaan. Het kabinet neemt deze aanbeveling over. De uitwerking van deze overgang voor die regelingen die nog niet het belastbaar inkomen hanteren is een taak van de betrokken departementen. Het is mogelijk dat zal blijken dat hierbij een overgangstraject noodzakelijk is.

Voorts stelt de commissie in concreto voor om een scherpere scheiding aan te brengen tussen de verantwoordelijkheden van degenen die de voorziening aanbieden en degenen die de subsidie vaststelt. Voor de wat langere termijn heeft de commissie verder een aantal suggesties, te weten het meer gebruik maken van de belastingadministratie voor het verkrijgen van inkomensgegevens, het integreren van regelingen en het meer generaliseren van het inkomensbeleid. Integratie zou het tevens mogelijk maken om te komen tot een in de taakopdracht van de Commissie genoemde regeling ter beperking van de cumulatie van eigen bijdragen. Een mogelijk perspectief voor een geïntegreerde regeling is een buitengewone lastenaf trek in het belastingstelsel. De commissie geeft aan dat dergelijke suggesties en voorstellen verdere studie en uitwerking vereisen alvorens een definitief oordeel over hun wenselijkheid en haalbaarheid kan worden gegeven. Het kabinet deelt dit oordeel. Daarbij wijst het op de mogelijkheid dat afstemming met de voorstellen voor het belastingstelsel van de 21ste eeuw noodzakelijk is; en voorts op het belang van de sectorale doeleinden die gediend worden door de huidige regelingen. Bij gelegenheid van de komende kabinetsformatie zal aan de suggesties van de commissie verder richting kunnen worden gegeven.