



Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede

Op verzoek van de Commissie Sociaal Minimum heeft het Centraal Planbureau zeven mogelijke maatregelen doorgerekend. Het gaat om beleidsopties voor de korte termijn die bestaan uit relatief eenvoudige aanpassingen van bestaande financiële instrumenten. De doorrekening laat de effecten zien op het aantal personen en kinderen onder de armoedegrens in 2024 en op het arbeidsaanbod.

Verhogingen van de huurtoeslag en de bijstand zijn het meest kosteneffectief om het aantal personen in armoede te verminderen. Voor het verminderen van kinderarmoede zijn dat verhogingen van het kindgebonden budget en kinderbijslag. Al deze maatregelen hebben een negatief effect op het arbeidsaanbod.

CPB - juni 2023

Roel van Elk, Elian Griffioen,
Marjan Verberk, Francis Weyzig

Samenvatting

Op verzoek van de Commissie Sociaal Minimum heeft het Centraal Planbureau een doorrekening gemaakt van zeven maatregelen voor het terugdringen van armoede. Het gaat om relatief eenvoudige aanpassingen van bestaande financiële instrumenten die op korte termijn mogelijk zijn. De beleidsopties zijn doorgerekend op hun effect op het aantal personen in armoede en het aantal kinderen in armoede in 2024. Het gaat daarbij om het effect ten opzichte van de situatie na afloop van het tijdelijke inkomensondersteunende beleid voor 2023. In de doorrekening het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het SCP gehanteerd en is gebruikgemaakt van de CPB-modellen Mimosi en MICSIM. In het basispad, zonder aanvullende maatregelen, leeft in 2024 naar verwachting 5,8% van alle personen en 7,1% van alle kinderen in armoede.

Tabel 1 toont de effecten van elke maatregel op het aantal personen en kinderen in armoede en op het arbeidsaanbod. Voor vijf maatregelen zijn varianten doorgerekend met extra uitgaven van 1,5 miljard euro en van 3 miljard euro. Voor verhoging van het minimumloon zijn varianten doorgerekend met verschillende koppelingen aan uitkeringen. Bij deze beleidsopties voor het minimumloon vermeldt de laatste kolom de effecten op werkgelegenheid inclusief vraageffect.

Tabel 1 Effect beleidsopties op personen in armoede, kinderarmoede en arbeidsaanbod

Maatregel	Ex-ante budgettair effect (miljard euro)	Effect personen in armoede (%-punt)	Effect kinderarmoede (%-punt)	Effect arbeidsaanbod ^a (%)
Huurtoeslag verhogen	1,5	-1,0	-0,8	-0,1
	3,0	-1,5	-1,3	-0,2
Zorgtoeslag verhogen	1,5	-0,3	-0,3	-0,1
	3,0	-0,6	-0,7	-0,4
Kinderbijslag verhogen	1,5	-0,4	-1,1	-0,1
	3,0	-0,6	-1,9	-0,2
Kindgebonden budget verhogen	1,5	-0,5	-1,5	-0,2
	3,0	-0,8	-2,3	-0,4
Beleidsmatige verhoging wettelijk minimumloon van 2,2% (inclusief alle koppelingen)	1,5	-0,2	-0,2	-0,1
Beleidsmatige verhoging wettelijk minimumloon van 7,0% (gedeeltelijk ontkoppeld)	1,5	-0,5	-0,6	-0,4
Bijstandsuitkering verhogen tot AOW-niveau	1,7 ^b	-0,7	-0,5	-0,5
Verhogen algemene heffingskorting	1,5	-0,2	-0,2	0,0
	3,0	-0,3	-0,3	0,0

a) Deze kolom presenteert de arbeidsaanbodeffecten van de maatregelen. Bij de wml-maatregelen moet het gepresenteerde effect worden geïnterpreteerd als een werkgelegenheidseffect. Hier spelen zowel aanbod- als vraageffecten een rol.

b) Om op een budget van 1,5 miljard euro uit te komen, zou de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand vrijwel helemaal teruggedraaid worden in plaats van volledig. Het verschil daartussen is klein. Daarom is besloten om bij deze maatregel toch uit te gaan van het volledig terugdraaien van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting.

Een verhoging van de huurtoeslag is de meest kosteneffectieve maatregel om het aantal personen in armoede te verminderen, gevolgd door de verhoging van de bijstandsuitkering. Een verhoging van de huurtoeslag met 1,5 miljard euro vermindert het aandeel personen in armoede met 1,0%-punt, bij een verhoging met 3,0 miljard euro is dat 1,5%-punt. De verhoging van de bijstand leidt tot 0,7 %-punt minder personen in armoede, maar heeft tegelijk een negatief effect van 0,5% op het structurele arbeidsaanbod,

omdat de financiële prikkel om te werken afneemt. De bijbehorende kosten van meer gebruik van de bijstand bedragen ongeveer 1,0 miljard euro, dit is inbegrepen in het budgettaire effect. Bij verhogingen van het minimumloon vindt de armoedereductie vooral plaats onder uitkeringsgerechtigden via de koppeling met de bijstand.

Een verhoging van het kindgebonden budget is het meest kosteneffectief om kinderarmoede te bestrijden, gevolgd door verhoging van de kinderbijslag. De effecten van deze twee maatregelen lopen minder uiteen dan enkele jaren geleden door beleidswijzigingen die zijn doorgevoerd in het kindgebonden budget.

De doorrekening laat een afruil zien tussen armoedebestrijding en arbeidsaanbod. Maatregelen met een hogere kosteneffectiviteit hebben vaak ook een sterker negatief effect op het arbeidsaanbod. Van de doorgerekende maatregelen heeft alleen verhoging van de algemene heffingskorting geen noemenswaardig arbeidsaanbodeffect, maar deze maatregel is ook weinig effectief als het gaat om het terugdringen van het aantal personen en kinderen in armoede.

Verder bestaat er een afruil tussen gerichte en universele maatregelen. De kosteneffectiviteit van een beleidsvariant hangt af van de mate waarin het budgettaire bedrag terechtkomt bij bepaalde groepen huishoudens onder de armoedegrens. Gerichte maatregelen zijn kosteneffectiever, maar gaan vaak gepaard met meer complexiteit, niet-gebruik van regelingen en hogere uitvoeringskosten. Omdat de doorgerekende beleidsopties grosso modo niet de systematiek van een maatregel aanpassen, verandert er niets binnen de balans van gerichte en universele maatregelen in het stelsel als geheel. Het verhogen van bepaalde toeslagen maakt het wel moeilijker om later de inkomensondersteuning weer te veranderen of grotere stelselwijzigingen door te voeren.

Bij de resultaten en gebruikte methoden horen enkele kanttekeningen. De armoedereductie van een beleidsoptie is niet lineair gerelateerd aan de hoogte van het budgettaire bedrag. Bovendien ontstaan er interacties als maatregelen worden gecombineerd, waardoor de hier gerapporteerde effecten op armoede per maatregel niet kunnen worden opgeteld. In de armoedeberekeningen wordt geen rekening gehouden met de aflossing op schulden en het opvangen van tekorten met vermogensbuffers. Daarnaast zijn sommige specifieke regelingen, zoals gemeentelijke ondersteuning en verschillen in lokale belastingen tussen gemeenten, niet meegenomen in de doorrekening.

1 Inleiding

Op verzoek van de Commissie Sociaal Minimum¹ heeft het Centraal Planbureau zeven maatregelen doorgerekend die armoede kunnen verminderen. Daarbij is gekeken naar de effecten van elke maatregel op het aantal personen en kinderen in armoede. Daarnaast is ook in kaart gebracht wat de maatregelen betekenen voor het arbeidsaanbod. De maatregelen zijn geselecteerd door de commissie met het oog op het terugdringen van armoede op korte termijn via relatief eenvoudige aanpassingen van bestaande financiële instrumenten. Per afzonderlijke maatregel zijn de effecten doorgerekend van een financiële injectie van 1,5 miljard euro en van 3,0 miljard euro.

De berekening is gebaseerd op parameters in het sociale zekerheids- en belastingstelsel zoals die bij het Centraal Economisch Plan (CEP) van maart 2023 bekend waren. Er is geen rekening gehouden met voorgenomen beleidsaanpassingen in de voorjaarsbesluitvorming 2023. De doorrekening betreft de effecten ten opzichte van dit zogenoemde basispad. In deze notitie worden de ex-ante effecten van de aanpassingen berekend (CPB 2016). Verschillende ex-post economische effecten van de aanpassingen worden niet gekwantificeerd, zoals de effecten van hogere overheidsuitgaven op de inflatie. Als armoedegrens is op verzoek van de commissie de huidige grens aangehouden (het niet-veel-maar-toereikendcriterium). Deze grens wijkt in deze doorrekening enkele euro's af van de armoedegrens uit het CEP 2023 als gevolg van nieuwere gegevens. De hoogte van de grens voor verschillende huishoudtypen is gespecificeerd in bijlage 3.

De beleidsopties zijn doorgerekend op hun effect op het aantal personen in armoede en het aantal kinderen in armoede in 2024. Het gaat dus om het effect ten opzichte van de situatie zonder het tijdelijke inkomensondersteunende beleid voor 2023. Voor budgettaire bedragen wordt het prijsniveau van 2024 gehanteerd.

Deze notitie gaat is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 beschrijft de ontwikkeling van armoede in het basispad. Vervolgens beschrijft paragraaf 3 de uitwerking van de beleidsopties met bijbehorende effecten op armoede en arbeidsaanbod. Paragraaf 4 bevat een bredere reflectie op de verschillende beleidsopties en paragraaf 5 geeft een verdere toelichting op de gebruikte methoden.

2 Armoede in het basispad

De effecten van beleidsopties zijn berekend ten opzichte van de armoederaming voor 2024 zonder nieuw beleid, het zogenoemde basispad. Hiervoor is de armoederaming van het CEP 2023 bijgewerkt op basis van nieuwe realisatiecijfers. Deze aanpassing heeft nauwelijks merkbare gevolgen voor de raming.² Als armoedegrens wordt het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau gebruikt. Op maandbasis is het niet-veel-maar-toereikendcriterium voor een eenpersoonshuishouden afgerond 1508 euro in 2023 en 1573 euro in 2024. Deze armoedegrens wordt met behulp van equivalentiefactoren³ opgeschaald voor andere huishoudtypes; voor een aantal andere huishoudtypes zijn de waarden te vinden in bijlage 3.

¹ Instellingsbesluit d.d. 8 juli 2022, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 XV, nr. 153

² Het betreft nieuwe realisatiecijfers voor de equivalente bevolking tot en met 2021. Hierdoor wordt in 2024 de armoedegrens iets hoger, 18.881 euro in plaats van 18.879 euro.

³ In de armoedemethodiek van het SCP (Goderis et al., 2018) worden de equivalentiefactoren van het CBS gehanteerd na een kleine correctie voor uitgaven aan kinderopvang.

Het geraamde aantal en percentage personen en kinderen in armoede is te vinden in tabel 2.1. Het aantal personen en kinderen onder de armoedegrens neemt in 2024 zonder aanvullend beleid toe. Dit komt doordat zonder aanvullende besluitvorming een aantal tijdelijke inkomensondersteunende beleidsmaatregelen in 2024 wegvallen, zoals de verhoogde zorgtoeslag en de energietoeslag voor minima. Daarnaast stopt het huidige prijsplafond voor energie in 2024 en wordt een deel van het verhoogde kindgebonden budget in 2024 teruggedraaid. Een uitgebreide duiding van de armoederaming in deze jaren is te vinden in hoofdstuk H4 van het Verdiepingsdocument van het CEP 2023 (CPB, 2023). In het CEP is ook te vinden dat na 2024 de armoede eerst iets oploopt, waarna een afvlakking in de oploop plaatsvindt. Het afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand heeft jaarlijks een licht negatief effect op armoede. Daarom zijn de resultaten van beleidsopties in 2024 niet representatief voor andere jaren.

De armoedeontwikkeling op middellange termijn laat zien dat de kabinetsdoelstellingen zonder aanvullend beleid niet gehaald worden. Na de stijging in 2024 vlakt de ontwikkeling af, tot 6,4% van de personen en 8,3% van de kinderen in 2031. Onderliggend stijgen de inkomens licht, maar heeft het beleid (afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand) een licht negatief effect. De kabinetsdoelstellingen om armoede te halveren ten opzichte van 2015 worden in dit pad niet gehaald.

Tabel 2.1 Aantal en aandeel personen en kinderen onder de armoedegrens in 2023 en 2024

		2023	2024
Personen	Doelpopulatie	17.170.000	17.335.000
	Aantal onder de armoedegrens	815.000	1.000.000
	Percentage	4,7%	5,8%
Kinderen	Doelpopulatie	3.260.000	3.265.000
	Aantal onder de armoedegrens	200.000	230.000
	Percentage	6,1%	7,1%

Alle aantallen zijn afgerond op 5000 vanwege de onzekerheidsmarge van het model.

3 Beleidsopties

Het CPB heeft zeven maatregelen doorgerekend. Het gaat om de volgende maatregelen:

1. Verhoging van de huurtoeslag
2. Verhoging van de zorgtoeslag
3. Verhoging van de kinderbijslag
4. Verhoging van het kindgebonden budget
5. Beleidsmatige verhoging van het minimumloon
6. Verhoging van de bijstand
7. Verhoging van de algemene heffingskorting

Voor vijf van deze maatregelen is een variant doorgerekend met een verhoging van het budget met 1,5 miljard euro en met 3 miljard euro. De twee maatregelen waarvoor dit niet geldt zijn verhoging van het minimumloon en van de bijstand. Voor een beleidsmatige verhoging van het minimumloon zijn twee varianten doorgerekend met een budgettair effect van 1,5 miljard euro maar een verschillende koppeling aan uitkeringen, voor de bijstand is één variant doorgerekend met een budgettair effect van 1,7 miljard euro.

Tabel 3.1 presenteert per beleidsmaatregel het ex-ante budgettaire effect en de effecten op het percentage personen en kinderen in armoede. Het budgettaire effect van verhoging van de bijstand bevat ook de kosten van extra gebruik van de bijstand. De laatste kolom geeft de effecten op het arbeidsaanbod weer, behalve bij de beleidsopties voor beleidsmatige verhoging van het wettelijk minimumloon; daarbij vermeldt de laatste kolom de effecten op werkgelegenheid inclusief vraageffect. In aanvulling hierop zijn de totale uitgaven per maatregel in 2024 te vinden in bijlage 2. Onder de tabel volgt een toelichting per type maatregel.

Tabel 3.1 Effect beleidsopties op personen in armoede, kinderarmoede en arbeidsaanbod

Maatregel	Ex-ante budgettaire effect (miljard euro)	Effect personen in armoede (%-punt)	Effect kinderarmoede (%-punt)	Effect arbeidsaanbod ^a (%)
Huurtoeslag verhogen	1,5	-1,0	-0,8	-0,1
	3,0	-1,5	-1,3	-0,2
Zorgtoeslag verhogen	1,5	-0,3	-0,3	-0,1
	3,0	-0,6	-0,7	-0,4
Kinderbijslag verhogen	1,5	-0,4	-1,1	-0,1
	3,0	-0,6	-1,9	-0,2
Kindgebonden budget verhogen	1,5	-0,5	-1,5	-0,2
	3,0	-0,8	-2,3	-0,4
Beleidsmatige verhoging wettelijk minimumloon van 2,2% (inclusief alle koppelingen)	1,5	-0,2	-0,2	-0,1
Beleidsmatige verhoging wettelijk minimumloon van 7,0% (gedeeltelijk ontkoppeld)	1,5	-0,5	-0,6	-0,4
Bijstandsuitkering verhogen tot AOW-niveau	1,7 ^b	-0,7	-0,5	-0,5
Verhogen algemene heffingskorting	1,5	-0,2	-0,2	0,0
	3,0	-0,3	-0,3	0,0

a) Deze kolom presenteert de arbeidsaanbodeffecten van de maatregelen. Bij de wml-maatregelen moet het gepresenteerde effect worden geïnterpreteerd als een werkgelegenheidseffect. Hier spelen zowel aanbod- als vraageffecten een rol.
b) Om op een budget van 1,5 miljard euro uit te komen, zou de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand vrijwel helemaal teruggedraaid worden in plaats van volledig. Het verschil daartussen is klein. Daarom is besloten om bij deze maatregel toch uit te gaan van het volledig terugdraaien van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting.

Beleidsoptie: verhogen huurtoeslag

De huurtoeslag vergoedt een deel van de huuruitgaven van huishoudens. Deze vergoeding is niet volledig. Een deel van de huur zal de huurder altijd zelf moeten betalen. Er is dus altijd sprake van een eigen bijdrage. De hoogte hiervan is grotendeels inkomensafhankelijk.

In deze beleidsoptie gaat het deel dat huurders zelf moeten betalen omlaag. Het systeem van de huurtoeslag wordt niet gewijzigd, maar de eigen bijdrage wordt met een vast bedrag verlaagd, zodat huishoudens een groter deel van de huurlasten vergoed krijgen. Bij een budgettaire bedrag van 1,5 miljard euro kan de eigen bijdrage van een huishouden met 77 euro per maand verlaagd worden⁴. Bij een budgettaire bedrag van 3 miljard euro is de verlaging 149 euro per maand.

Zowel armoede onder personen als de kinderarmoede neemt af als gevolg van de maatregel. Het aandeel personen in armoede daalt respectievelijk met 1,0%-punt en 1,5%-punt. Het aandeel kinderen in armoede neemt af met 0,8 %-punt bij de beleidsoptie van 1,5 miljard euro en 1,3 %-punt bij de beleidsoptie van 3 miljard

⁴ De ex-ante budgettaire effecten zijn berekend met de daadwerkelijke huur van huishoudens en rekening houdend met niet-gebruik van de huurtoeslag. In de armoederaming wordt gebruik gemaakt van referentiehuren en aangenomen dat alle huishoudens de huurtoeslag op basis van de bijbehorende referentiehuren ontvangen.

euro. De percentages voor personen in armoede en kinderen in armoede dalen nagenoeg evenveel omdat de verhoging van de huurtoeslag gericht is op alle huishoudens in een huurwoning en niet specifiek op huishoudens met kinderen. De maatregel leidt tot een relatief sterke daling van personen in armoede, omdat ongeveer een kwart van alle huishoudens die huurtoeslag ontvangen in het basispad een inkomen heeft onder de armoedegrens. Het gedeelte van het totale budget van de maatregel dat ten goede komt aan arme huishoudens is daardoor relatief groot. Bovendien wonen de meeste arme huishoudens in een sociale huurwoning, de verhoging bereikt daardoor een groot deel van de totale doelgroep. Huishoudens met een koopwoning worden met deze maatregel niet bereikt.

Een verhoging van de huurtoeslag verlaagt het arbeidsaanbod. De maatregel leidt tot een hoger inkomen (gegeven het aantal uren werk), waardoor de waarde van een extra euro arbeidsinkomen afneemt. Door dit inkomenseffect gaan sommige mensen minder werken. Daarnaast gaan werkenden er gemiddeld minder op vooruit dan niet-werkenden. Een deel van de werkenden heeft immers geen (of slechts gedeeltelijk) recht op de huurtoeslag. De hogere huurtoeslag verkleint dus het inkomensverschil tussen werken en niet werken, wat er toe leidt dat sommige mensen zullen stoppen met werken. Bij een budgettair beslag van 1,5 miljard euro daalt het arbeidsaanbod met 0,1% en bij een budgettair beslag van 3,0 miljard euro daalt het arbeidsaanbod met 0,2%.

Beleidsoptie: verhogen zorgtoeslag

De zorgtoeslag dekt gedeeltelijk de kosten van de zorgverzekering. Tot een bepaald drempelinkomen geldt een vast bedrag aan toeslag, erboven vindt inkomensafhankelijke afbouw plaats. Het drempelinkomen is gelijk aan het brutominimumloon inclusief vakantiegeld. Het maximale bedrag aan zorgtoeslag wordt berekend als het verschil tussen de standaardpremie en de normpremie. De hoogte van de normpremie wordt bepaald door het brutominimumloon (het drempelinkomen) te vermenigvuldigen met zogeheten normpercentages. Deze percentages verschillen voor alleenstaanden en paren.

In de beleidsoptie met een budgettair bedrag van 1,5 miljard euro krijgen zowel paren als alleenstaanden er ongeveer 25 euro per maand bij. Dit wordt bereikt door de normpercentages in gelijke mate te verlagen waardoor de hoogte van de te ontvangen zorgtoeslag stijgt.⁵ Daarvan profiteren alleenstaanden meer, omdat het deel van de standaardpremie dat zij vergoed krijgen, stijgt van 75% naar 90%. Voor paren gaat dit van 72% naar 79%.

In de beleidsoptie met een budgettair bedrag van 3 miljard euro krijgen alleenstaanden en paren eenzelfde deel van de standaardpremie vergoed. Als de beleidsoptie op dezelfde manier uitgewerkt zou worden als bij een budgettair bedrag van 1,5 miljard euro leidt dit tot de situatie dat alleenstaanden een volledige vergoeding zouden ontvangen en paren niet. Om de verdeling gelijkter te maken, is daarom gekozen voor een uitwerking die leidt tot eenzelfde procentuele vergoeding voor paren en alleenstaanden. Met een budgettair bedrag van 3 miljard euro kunnen zowel paren als alleenstaanden een bijna volledige vergoeding krijgen van 98,5% van de standaardpremie. Hierdoor krijgen alleenstaanden 39 euro per maand extra zorgtoeslag. Paren ontvangen 89 euro extra per maand.

Bij de variant met een budgettair bedrag van 1,5 miljard euro neemt de armoede onder zowel personen als kinderen met 0,3%-punt af. In de variant met een budgettair bedrag van 3 miljard euro neemt het aandeel personen in armoede 0,6%-punt af en het aandeel kinderen in armoede daalt met 0,7%-punt.

Bij een gelijke ex-ante budgettaire omvang heeft verhoging van de zorgtoeslag een kleiner effect op de armoedecijfers dan verhoging van de huurtoeslag. Dit komt vooral doordat het extra bedrag per

⁵ De normpercentages nemen voor paren af van 4,26% naar 3,14%. Voor alleenstaanden zijn dit respectievelijk 1,88% en 0,76%.

huishouden lager is bij de verhoging van de zorgtoeslag. Het beschikbare budget wordt namelijk verdeeld over veel meer huishoudens. Het aantal huishoudens dat zorgtoeslag ontvangt is circa drie keer zo groot en het grootste deel van de ontvangers heeft in het basispad al een inkomen boven de armoedegrens. Ook deze huishoudens profiteren in het basispad van de hogere zorgtoeslag. Dat worden er door invoering van de maatregel meer, omdat de wijze waarop deze is ingevuld, leidt tot een hogere inkomensgrens waarbij de zorgtoeslag 0 euro is.

Een verhoging van de zorgtoeslag heeft een negatief effect op het arbeidsaanbod. De hogere toeslag vergroot het inkomen, wat de waarde van een extra euro arbeidsinkomen verlaagt. Dit inkomenseffect zorgt ervoor dat mensen iets minder gaan werken. De zorgtoeslag neemt af met het inkomen, waardoor de maatregel het inkomensverschil tussen werken en niet-werken verkleint. Ook dit maakt werken minder aantrekkelijk. De maatregel van 1,5 miljard euro verlaagt het arbeidsaanbod met 0,1%. De maatregel van 3,0 miljard euro heeft een relatief sterker negatief effect en verlaagt het arbeidsaanbod met 0,4%. Bij een twee keer zo hoog budgettair effect is het arbeidsaanbodeffect dus vier keer zo hoog. Dit valt te verklaren door het verschil in vormgeving tussen beide maatregelen. In de tweede variant (van 3,0 miljard) komt een substantieel groter deel van de verhoging terecht bij paren. Paren reageren bij hun arbeidsaanbodkeuzes gemiddeld sterker op financiële prikkels dan alleenstaanden.

Beleidsoptie: verhogen kinderbijslag

De kinderbijslag is een regeling met kindbedragen die afhangen van de leeftijd, maar niet van het inkomen. Het hoogste kindbedrag is beschikbaar voor de leeftijdsgroep 12 tot en met 17 jaar. Voor kinderen van 6 tot en met 11 jaar ontvangen ouders 80% van dat bedrag. Ouders van kinderen tot en met 5 jaar ontvangen 70 % van dat bedrag. In deze beleidsoptie wordt het bedrag per kwartaal verhoogd, maar de verhouding tussen de leeftijdsgroepen wordt niet aangepast. Bij een budgettair bedrag van 1,5 miljard euro kan het kwartaalbedrag voor kinderen van 12 tot en met 17 jaar worden verhoogd met 128 euro (519 euro per jaar). Bij een budgettair bedrag van 3 miljard euro is deze verhoging 258 euro per kwartaal (1046 euro per jaar). De verhoging van de jaarbedragen zijn iets hoger dan viermaal de kwartaalbedragen, omdat er in het derde kwartaal een indexatie van het kwartaalbedrag plaatsvindt.

Een verhoging van de kinderbijslag is een maatregel die gericht is op kinderen. Dat blijkt ook uit de cijfers. In het basispad leeft naar verwachting 7,1 % van de kinderen in 2024 in armoede. Door verhoging van de kinderbijslag met 128 per kwartaal daalt dit percentage naar 6%. Als de kinderbijslag verhoogd wordt met 258 euro per kwartaal leeft naar verwachting 5,2 % van de kinderen in armoede.

Omdat de regeling niet afhankelijk is van het inkomen profiteren alle huishoudens met kinderen onder de 18 jaar van deze verhoging. De maatregel zorgt dus weliswaar voor een daling van het percentage kinderen in armoede, maar een deel van het budget wordt aangewend voor verhoging van kinderbijslag voor huishoudens met een inkomen (ver) boven de armoedegrens. Het aantal personen en kinderen in armoede neemt daarom minder af dan bij een verhoging van het kindgebonden budget. Het kindgebonden budget is meer gericht op huishoudens met een laag inkomen vanwege de inkomensafhankelijke afbouw.

Het verhogen van de kinderbijslag, met een budgettair beslag van 1,5 miljard en 3,0 miljard euro, verlaagt het arbeidsaanbod met respectievelijk 0,1% en 0,2%. Het inkomen van ouders met kinderen onder de 18 jaar neemt toe, waardoor de waarde van een extra euro arbeidsinkomen daalt. Dit inkomenseffect zorgt ervoor dat sommige van deze ouders minder gaan werken. De maatregel is gericht op huishoudens met kinderen, een groep die relatief sterk reageert op financiële prikkels.

Beleidsoptie: verhogen kindgebonden budget

Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke regeling met kindbedragen die afhangen van de leeftijd van en het aantal kinderen. Daarnaast is er een vermogenstoets, een extra aanvulling voor een alleenstaande ouder en dient de toeslag zelf door huishoudens aangevraagd te worden. In het basispad is in 2024 het maximum bedrag 1681 euro voor het eerste kind en 1548 euro voor overige kinderen. Deze bedragen nemen toe met 293 euro per kind tussen de 12 en 15 jaar en met 522 euro per kind van 16 of 17 jaar. Voor deze beleidsoptie worden de kindbedragen van het tweede kind en overige kinderen eerst gelijkgesteld aan het bedrag van het eerste kind, waarna alle kindbedragen met eenzelfde bedrag verhoogd worden. Andere aspecten van het kindgebonden budget worden niet aangepast. Met een budgettair bedrag van 1,5 miljard euro zijn alle kindbedragen verhoogd naar 2295 euro per jaar. De kindbedragen zijn verhoogd naar 2912 euro per jaar bij een budgettair bedrag van 3 miljard euro.

Van alle maatregelen is een verhoging van het kindgebonden budget het meest kosteneffectief om kinderarmoede te bestrijden. Bij de maatregel van 1,5 miljard euro daalt het aandeel personen in armoede met 0,5%-punt en het aandeel kinderen in armoede met 1,5%-punt. De dalingen zijn respectievelijk 0,8%-punt en 2,3%-punt bij de maatregel van 3 miljard euro. De maatregel is effectiever dan een verhoging van de kinderbijslag, omdat de regeling door het inkomensafhankelijke afbouwpad iets meer gericht is op lage inkomens. Hierdoor kan binnen de budgettaire ruimte het maximumbedrag meer toenemen dan bij de beleidsvarianten van de kinderbijslag.

De effecten van verhoging van het kindgebonden budget en van de kinderbijslag op kinderarmoede lopen minder uiteen dan enkele jaren geleden. Het verschil tussen beide maatregelen is kleiner dan bij de doorrekening van Kansrijk armoedebeleid (CPB en SCP, 2020). Ten tijde van Kansrijk armoedebeleid waren in 2020 de maximale kindbedragen 1185 euro voor het eerste kind, 1005 euro voor het tweede kind en 297 euro voor het derde kind en daaropvolgende kinderen. Sindsdien zijn de bedragen van het derde kind en daaropvolgende kinderen gelijkgesteld aan het bedrag van het tweede kind. Het basispad in deze doorrekening verschilt dus substantieel van Kansrijk armoedebeleid. Aangezien kinderarmoede veel voorkomt in grote gezinnen, heeft het gelijktrekken en verder verhogen van kindbedragen een veel groter effect op kinderarmoede. Daarom is het verschil tussen een verhoging van het kindgebonden budget en de kinderbijslag wat betreft het effect op kinderarmoede minder groot in de huidige doorrekening. Tevens ligt het afbouwpunt voor paren in het kindgebonden budget (46.570 euro in 2024) relatief ver van de armoedegrens (34.934 euro per jaar voor een paar met twee kinderen; zie bijlage 3). Hierdoor profiteert ook een groep huishoudens (ruim) boven de armoedegrens mee van het verhoogde kindgebonden budget. En omdat het afbouwpercentage gelijkblijft, wordt deze groep ook groter bij een verhoging. Het aantal kinderen in huishoudens die kindgebonden budget ontvangen is dus een stuk groter dan het aantal kinderen in armoede.

De verhoging van het kindgebonden budget verlaagt het arbeidsaanbod. Bij de maatregel van 1,5 miljard euro daalt het arbeidsaanbod met 0,2% en bij de maatregel van 3,0 miljard euro daalt het arbeidsaanbod met 0,4%. De hogere toeslag zorgt voor een hoger inkomen (gegeven het aantal uren werk), waardoor een extra verdiende euro minder waarde heeft. Dit maakt het minder aantrekkelijk om (meer) te gaan werken. De hoogte van het kindgebonden budget is daarnaast inkomensafhankelijk, waardoor niet-werkenden er gemiddeld meer op vooruit gaan dan werkenden. Ook dit maakt werken relatief onaantrekkelijker.⁶ De maatregel richt zich op huishoudens met kinderen, een groep die relatief sterk reageert op financiële prikkels.

⁶ Door de minder steile afbouw speelt dit effect bij het kindgebonden budget minder sterk dan bij de zorgtoeslag of huurtoeslag, waar de hoogte van de toeslag sneller afbouwt met het inkomen.

Beleids optie: verhogen wettelijk minimumloon inclusief koppeling aan gerelateerde uitkeringen

Een verhoging van het wettelijk minimumloon (wml) heeft naast een hoger minimumloonniveau ook effect op uitkeringen en fiscale regelingen. Het wml is gekoppeld aan verschillende uitkeringen en grenzen als de bijstandsuitkering, de AOW-uitkering en het afbouwpunt (drempelinkomen) van de zorgtoeslag. Een beleidsmatige⁷ verhoging van het minimumloon leidt daardoor ook tot hogere uitkeringen, toeslagen en heffingskortingen. Daarnaast stijgt niet alleen het inkomen van werkenden op minimumloonniveau, maar vanwege doorwerkingseffecten ook het loongebouw dat daar net boven ligt (Van Essen, Sonsbeek en Rabaté, 2020).

Voor deze beleids optie zijn op basis van 1,5 miljard euro een wml-verhoging met alle koppelingen en een wml-verhoging met een deel van de koppelingen uitgewerkt. De eerste variant gaat uit van een beleidsmatige wml-verhoging van 2,2% met volledige koppeling, wat wil zeggen dat de AOW-, bijstands-, WW-, ZW-, ANW- en arbeidsongeschiktheidsuitkering evenredig meestijgen. Ook de grenzen van de arbeidskorting, de premiegrenzen in de pensioenopbouw en het afbouwpunt van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget stijgen mee. Het brutominimumloon stijgt op jaarbasis met 591 euro voor een werkende met een 36-urige werkweek tot 27.426 euro, per maand bedraagt de stijging ongeveer 49 euro. De netto bijstandsuitkering van een alleenstaande stijgt met 19 euro per maand.

De tweede variant⁸ bevat maar een deel van de koppelingen, maar heeft hetzelfde budgettaire bedrag. Deze variant presenteert een wml-verhoging van 7% met alleen een koppeling aan de bijstands- en ANW-uitkering, de grenzen van de arbeidskorting en het afbouwpunt van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Deze maatregel is gericht dan de wml-verhoging met alle koppelingen, omdat de bijstandsuitkering en afbouwpunten van toeslagen sterker verhoogd worden. Het effect van het verschil in koppelingen op armoede en het arbeidsaanbod kan op deze manier geanalyseerd worden. Het brutominimumloon stijgt op jaarbasis met 1878 euro voor een werkende met een 36-urige werkweek tot 28.713 euro, per maand bedraagt de stijging ongeveer 157 euro. De netto bijstandsuitkering van een alleenstaande stijgt met 59 euro per maand. In tegenstelling tot de andere beleids opties is het budgettaire bedrag van beide varianten hetzelfde. Hiervoor is gekozen, omdat bij een variant van 3 miljard met gedeeltelijke koppelingen de netto bijstandsuitkering hoger dan de netto AOW-uitkering zou worden.

Met eenzelfde budgettaire bedrag is dus een ongeveer drie keer zo grote daling van armoede te bewerkstelligen wanneer de koppelingen bij een wml-verhoging gericht worden ingevuld. Bij een wml-verhoging van 2,2% inclusief alle koppelingen daalt de armoede zowel onder personen als onder kinderen met 0,2%-punt. Bij de variant van 7% met een deel van de koppelingen daalt de armoede onder personen met 0,5%-punt en de kinderarmoede met 0,6%-punt. De armoedereductie vindt vooral plaats onder uitkeringsgerechtigden. Er is minder armoedereductie onder werkende armen, omdat zij veelal een gering aantal uren werken of werken als zelfstandige. De daling van het percentage armoede onder kinderen is net wat hoger dan de daling bij de bijstandsverhoging. Dit verschil ligt in de stijging van de lonen van werkenden op minimumloonniveau en het loongebouw daarboven.

In beide varianten zorgt de wml-verhoging voor een afname van de werkgelegenheid. Een hoger minimumloon maakt werken weliswaar aantrekkelijker voor wie daardoor meer per uur zou verdienen, maar daar staat (vanwege de koppeling aan de sociale zekerheid) een stijging van de bijstand tegenover. Door de stijging van de bijstand wordt de prikkel om te gaan werken voor uitkeringsgerechtigden juist kleiner. Daarnaast zorgt een hoger minimumloon voor hogere loonkosten, waardoor de vraag naar arbeid afneemt.

⁷ Een beleidsmatige verhoging houdt in dat de verhoging extra is ten opzichte van de al bestaande verhoging. Het Wettelijk minimumloon stijgt jaarlijks mee met de cao-loongroei, daarom is de geraamde wml-verhoging in het basispad 5,4% in 2024.

⁸ In tegenstelling tot andere beleids opties is deze variant niet binnen een jaar te realiseren, omdat de uitvoering hiervan meer tijd kost vanwege het niet koppelen van een aantal regelingen.

Per saldo daalt de werkgelegenheid met respectievelijk 0,1% (bij een wml-verhoging van 2,2%) en 0,4% (bij een wml-verhoging van 7%).

Beleids optie: verhogen bijstandsuitkering

In deze beleids optie wordt de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand volledig teruggedraaid. Hierdoor wordt het referentieminimumloon voor de bijstand hetzelfde als voor de AOW. Bij beide uitkeringen is het brutominimumloon het uitgangspunt. Vervolgens wordt bij de AOW-uitkering rekening gehouden met een dubbele aftrek van de algemene heffingskorting om op het referentieminimumloon uit te komen. Voor de bijstandsuitkering wordt de dubbele aftrek afgebouwd in het basispad en wordt in 2024 gerekend met anderhalf keer de algemene heffingskorting. De bijstandsuitkering neemt in deze beleids optie toe, maar zowel bruto als netto blijft er een verschil tussen het inkomen van gepensioneerden en bijstandsgerechtigden. Dit komt onder andere door de inkomensondersteuning AOW en verschillen in het bruto-nettotraject. Zo betalen ouderen geen AOW-premie en hebben zij naast de algemene heffingskorting ook recht op de (alleenstaande) ouderenkorting.

Bij het volledig terugdraaien is het totale budgettaire effect 1,67 miljard euro⁹. De nettobijstandsuitkering stijgt voor een alleenstaande met 94 euro per maand en voor een paar met 135 euro per maand. Het budgettaire bedrag van 1,67 miljard euro is hoger dan het bedrag dat voor andere beleids opties wordt gebruikt. Om op dat budget (1,5 miljard euro) uit te komen, zou de afbouw vrijwel helemaal teruggedraaid worden in plaats van volledig. Het verschil daartussen is klein. Daarom is besloten om bij deze maatregel uit te gaan van het volledig terugdraaien van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting. De variant van 3 miljard euro is in overleg met de commissie niet doorgerekend, omdat met het volledig terugdraaien van de afbouw van de dubbele heffingskorting de maatregel maximaal is vormgegeven.

De verhoging van de bijstandsuitkering zorgt voor een afname van 0,7%-punt van het aandeel personen in armoede.¹⁰ Het aandeel kinderen in armoede daalt met 0,5%-punt. De maatregel is gericht op huishoudens die daadwerkelijk een bijstandsuitkering ontvangen. De groep werkende armen zal daarom niet direct kunnen profiteren van deze maatregel. Van alle huishoudens die (deels) afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering leeft circa 44% onder de armoedegrens (CEP 2023). Het ontvangen van een bijstandsuitkering is dus geen garantie op een inkomen boven de armoedegrens. De maatregel leidt tot een relatief sterke daling van personen in armoede, omdat van alle huishoudens die bijstand ontvangen een groter deel onder de armoedegrens valt dan bij de ontvangers van toeslagen, kindgebonden budget, kinderbijslag of algemene heffingskorting.

De verhoging van de bijstandsuitkering verlaagt het arbeidsaanbod met 0,5%.¹¹ Een hoger uitkeringsniveau verkleint het inkomensverschil tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden en vermindert

⁹ Dit is het budgettaire effect bij het terugdraaien in 2024. Dit bedrag is uitgesplitst in een direct budgettair effect van 650 miljoen euro en een indirect budgettair effect van iets meer dan 1 miljard euro. Het directe budgettaire effect bestaat uit de kosten voor de verhoging van de bijstandsuitkering van mensen die al bijstand ontvangen. Het indirecte budgettaire effect bestaat uit kosten van nieuwe bijstandsuitkeringen voor mensen die instromen als gevolg van een verminderde prikkel tot werken. Het indirecte (gedrags)effect baseren we op een simulatie met het arbeidsaanbodmodel Micsim en is met meer onzekerheid omgeven dan het directe effect.

¹⁰ Gepensioneerden met een onvolledige AOW-uitkering hebben via de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) recht op een aanvulling tot bijstandsniveau. Deze aanvulling is niet meegenomen in de armoedeberekeningen. In 2018 ontvingen 45.400 huishoudens deze aanvulling op de onvolledige AOW-uitkering (CBS, 2020).

¹¹ Voor de berekening van de arbeidsaanbodeffecten is uitgegaan van een structurele verhoging van de netto bijstand met 7,4%. Deze toename is consistent met het terugdraaien van de dubbele aftrek van de algemene heffingskorting in 2024. Voor het berekenen van de arbeidsaanbodeffecten is dus niet uitgegaan van het terugdraaien van de afbouw van de dubbele AHK ten opzichte van structurele basis. In de structurele basis is de dubbele aftrek van de algemene heffingskorting al helemaal afgeschaft (zie voetnoot 2), waardoor het volledig terugdraaien ten opzichte van die uitgangssituatie een veel grotere budgettaire impuls zou vragen.

de financiële prikkel om te gaan werken. Hierdoor ontstaat een ex-ante gedragseffect van mensen die instromen in de bijstand.

Na de huurtoeslag is een verhoging van de bijstandsuitkering het meest kosteneffectief voor het verminderen van armoede onder personen. Van alle huishoudens die bijstand ontvangen, heeft circa 44% in het basispad een inkomen onder de armoedegrens (CPB 2022). Van de huishoudens die huurtoeslag ontvangen, is dat ongeveer een kwart. Toch komt bij verhoging van de bijstand een kleiner deel van het totale ex-ante budget terecht bij huishoudens onder de armoedegrens. Dat komt door de verwachte toename in het gebruik van de bijstand. De kosten daarvan bedragen ongeveer 1,0 miljard euro en dit is inbegrepen in het budgettaire effect. Bij de andere doorgekende maatregelen is zo'n ex-ante budgettair gedragseffect niet van toepassing. Als de verwachte kosten van meer gebruik van de bijstand buiten beschouwing zouden worden gelaten, zou verhoging van de bijstand wel kosteneffectiever zijn dan huurtoeslag. Dit geldt zowel voor het verminderen van de armoede onder personen als onder kinderen.¹²

Beleids optie: verhogen algemene heffingskorting

De algemene heffingskorting mag in mindering worden gebracht op de te betalen inkomstenbelasting. Iedereen heeft recht op deze korting. De korting heeft in 2024 een maximale waarde van 3362 euro en neemt af naarmate het inkomen toeneemt, met de aanvangsgrens van het toptarief als eindpunt. De maximale algemene heffingskorting is 1733 euro voor mensen op en boven de pensioengerechtigde leeftijd.

De verhoging van de algemene heffingskorting zorgt ervoor dat huishoudens minder inkomstenbelasting betalen, waardoor hun besteedbaar inkomen toeneemt. In de beleidsvariant van 1,5 miljard euro neemt het maximumbedrag van de algemene heffingskorting toe met 172 euro in het jaar 2024. De toename in het jaar 2024 is 344 euro bij de beleidsvariant van 3 miljard euro. Het afbouwpercentage van de heffingskorting neemt in beide varianten toe, zodat deze ook na de verhoging helemaal afgebouwd is op de aanvangsgrens van het toptarief in box 1. De toename van de nettobijstandsuitkering van een echtpaar is 21 euro per maand bij de beleidsvariant van 1,5 miljard euro en 41 euro bij de beleidsvariant van 3 miljard euro. Deze toename is op jaarbasis niet gelijk aan twee keer de algemene heffingskorting, omdat in het referentieminimumloon van de bijstandsuitkering wordt gerekend met anderhalve heffingskorting. In principe zouden alle huishoudens erop vooruitgaan na een verhoging van de algemene heffingskorting. Tegelijkertijd zijn er ook mensen die te weinig belasting betalen om de algemene heffingskorting volledig te kunnen verzilveren. Voor hen zal een verhoging daardoor geen of minder effect hebben, terwijl zij zich vaak onder of rondom de armoedegrens bevinden.

Het verhogen van deze heffingskorting is de maatregel met de laagste kosteneffectiviteit in deze doorrekening. Een verhoging van de algemene heffingskorting op basis van 1,5 miljard euro levert een reductie van 0,2%-punt op wat betreft personen en kinderen in armoede. Bij de beleids optie van 3 miljard neemt het aandeel personen in armoede af met 0,3%-punt en daalt de kinderarmoede ook met 0,3%-punt. De verhoging van de algemene heffingskorting is vanwege het inkomensafhankelijke karakter wel gericht op lage inkomens, maar het afbouwpad is minder steil dan dat van de meeste toeslagen. Daardoor is het bedrag waarmee de heffingskorting binnen de budgettaire ruimte toe kan nemen lager dan bij andere beleids opties. Daarnaast zorgt het verzilveringsprobleem ervoor dat de verhoging niet bij alle lage inkomens terecht komt. Een relatief groot deel van het budgettaire beslag komt dus niet bij huishoudens onder de armoedegrens terecht.

¹² Het verhogen van de bijstandsuitkering heeft een direct budgettair effect van ongeveer 650 miljoen euro. Ter vergelijking, met dit budget kan de eigen bijdrage in de huurtoeslag worden verlaagd met ongeveer 34 euro per maand lager in plaats van 73 euro per maand. We zien dan dat de daling van de armoede onder zowel personen als kinderen kleiner is dan de daling van armoede bij de verhoging van de bijstandsuitkering.

Een verhoging van de algemene heffingskorting heeft nauwelijks een effect op het arbeidsaanbod. Dit kan worden verklaard door het generieke karakter van de maatregel.¹³ Door een hogere algemene heffingskorting neemt het inkomen toe, waardoor de waarde van een extra euro arbeidsinkomen afneemt. Hierdoor gaan mensen iets minder werken. Dit effect is echter beperkt. Zowel bij een budgettaire omvang van 1,5 miljard euro als bij een omvang van 3,0 miljard euro is het arbeidsaanbodeffect (afgerond) 0,0%.

4 Reflectie beleidsopties

De doorrekening van de beleidsopties laat een afruil zien tussen armoedebestrijding en het arbeidsaanbod. Maatregelen met een hogere kosteneffectiviteit hebben vaak ook een sterker negatief effect op het arbeidsaanbod. Een verhoging van de bijstandsuitkering tot AOW-niveau leidt bijvoorbeeld tot een daling van de werkgelegenheid met 0,5%. En bij het vergelijken van het kindgebonden budget en de kinderbijslag is zichtbaar dat een verhoging van het kindgebonden budget een groter effect op armoede heeft, maar ook tot een sterkere daling van het arbeidsaanbod leidt.

Bij beleid tegen armoede zijn er ook afruilen tussen gerichte en universele maatregelen. Gerichte maatregelen zijn kosteneffectief, maar gaan vaak gepaard met meer complexiteit, niet-gebruik van regelingen en hogere uitvoeringskosten. Bij toeslagen, die gericht kunnen worden vormgegeven, vindt bovendien achteraf een verrekening plaats op basis van de definitieve gegevens over een bepaald jaar. De systematiek van vooruitbetalen en verrekening kan problematisch zijn bij gewijzigde omstandigheden, zoals een wisselend inkomen of veranderingen in de huishoudsamenstelling, en de resulterende terugvorderingen kunnen leiden tot schuldenproblematiek. De verrekeningen leiden tot onzekerheid over de inkomsten van huishoudens, terwijl dit bij uitkeringen niet het geval is. De afbouw van toeslagen met het inkomen verhoogt ook de marginale druk. Dergelijke verschillen zijn duidelijk zichtbaar bij de vergelijking tussen het kindgebonden budget en de kinderbijslag. Een verhoging van het kindgebonden budget is kosteneffectiever dan een verhoging van de kinderbijslag. Tegelijkertijd is de regeling complexer. Van alle beleidsopties is verhoging van de algemene heffingskorting het minst gericht, maar deze fiscale maatregel is wel eenvoudig in de uitvoering en kent geen niet-gebruik. Omdat de doorgerekende beleidsopties grosso modo niet de systematiek van een maatregel aanpassen, verandert er niets binnen de balans van gerichte en universele maatregelen in het stelsel als geheel. Het verhogen van bepaalde toeslagen maakt het wel moeilijker om later de inkomensondersteuning weer te veranderen of grotere stelselwijzigingen door te voeren. Het op termijn afschaffen van het toeslagenstelsel is daarbij een ambitie die door kabinet-Rutte IV is uitgesproken in het Coalitieakkoord (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021).

De kosteneffectiviteit van een beleidsvariant hangt af van de mate waarin het budgettaire bedrag terecht komt bij bepaalde groepen huishoudens onder de armoedegrens. Binnen de bestaande afruilen verschilt het effect op het aantal personen en kinderen dat in armoede leeft per maatregel. Een verhoging van de huurtoeslag is de meest kosteneffectieve maatregel om het aantal personen in armoede te verminderen, gevolgd door de verhoging van de bijstandsuitkering. Een verhoging van de huurtoeslag is zeer gericht door het steile inkomensafhankelijke afbouwpad en komt vooral terecht bij sociale huurders, een groep waarin relatief veel armoede is. Er zijn echter ook huishoudens met een eigen woning die onder de armoedegrens leven, deze specifieke groep wordt niet bereikt met de huurtoeslag. Ontvangers van een bijstandsuitkering zitten op het sociaal minimum en ook in deze groep is er sprake van relatief veel armoede. De wml-verhoging inclusief alle koppelingen en de verhoging van de algemene heffingskorting zijn het minst kosteneffectief, omdat beide maatregelen relatief ongericht zijn en slechts voor een klein deel terechtkomen bij huishoudens

¹³ De korting geldt voor iedereen met een inkomen.

onder de armoedegrens. Een verhoging van de kindbedragen in het kindgebonden budget of de kinderbijslag heeft de hoogste kosteneffectiviteit voor het terugdringen van armoede onder kinderen. Kinderarmoede komt relatief meer voor bij grote gezinnen (CPB en SCP, 2020). Beide beleidsopties zorgen voor een verhoging van het bedrag voor ieder kind in het gezin, waardoor ze gericht zijn op de kwetsbaarste huishoudens. Een verhoging van het kindgebonden budget is iets effectiever, omdat deze door het inkomensafhankelijke afbouwpad sterker gericht is op huishoudens met een laag inkomen.

De oorzaken van armoede zijn verschillend voor uitkeringsgerechtigden, werkenden en gepensioneerden. Om gericht armoedebeleid te ontwikkelen, is het belangrijk om deze verschillen mee te nemen. Binnen de groep uitkeringsgerechtigden is er veel armoede onder mensen met een bijstandsuitkering. Daarnaast is het bekend dat een groot deel van de uitkeringsgerechtigden in een sociale huurwoning woont (CPB, 2023). Het is daarom logisch dat de verhoging van de bijstandsuitkering en de huurtoeslag vrij kosteneffectief zijn. Onder de werkende armen bevinden zich relatief veel zelfstandigen, oproepkrachten en werknemers met een gering aantal gewerkte uren (Vrooman et al., 2018). Zelfstandigen werken veelal een hoog aantal uur, maar de uurtarieven zijn niet toereikend voor deze groep. Voor werknemers onder de armoedegrens is vooral het relatief lage aantal gewerkte uren de oorzaak van armoede. Hoewel een verhoging van het wettelijk minimumloon een logische beleidsmaatregel lijkt, helpt het in beide groepen slechts beperkt. Zeker onder werkende armen is het belangrijk om de knelpunten te identificeren en het armoedebeleid daarop te richten. De voornaamste oorzaak van armoede onder gepensioneerden is het ontvangen van een onvolledige AOW-uitkering (CPB & SCP, 2020). Deze wordt aangevuld tot het bijstandsniveau via de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), maar is meestal niet toereikend om uit de armoede te blijven. Een verhoging van de AOW (bijvoorbeeld na een wml-verhoging met koppeling aan de AOW-uitkering) heeft dus een beperkt effect op armoede onder gepensioneerden.

De armoedereductie van een beleidsoptie is niet lineair gerelateerd aan het budgettaire bedrag. De beleidsvarianten van het kindgebonden budget laten dit duidelijk zien. De variant van 1,5 miljard euro leidt tot een daling van 0,5%-punt van het percentage personen in armoede en 1,5%-punt van het percentage kinderen. Als er nog eens 1,5 miljard euro extra wordt uitgegeven aan deze beleidsoptie, leidt dit niet tot een verdubbeling van deze reducties. De totale dalingen zijn dan respectievelijk 0,8%-punt en 2,3%-punt. De oorzaak van deze non-lineaire verbanden ligt in de afstand tot de armoedegrens. Het kan voorkomen dat een deel van de huishoudens net onder de armoedegrens leeft en al geholpen is met een kleine toename in het inkomensondersteunend beleid. Maar als andere huishoudens een veel grotere afstand tot de armoedegrens ervaren, leidt dat niet tot dezelfde armoedereductie bij een hoger budgettaire bedrag. Hoewel het effect op armoede dus niet per se proportioneel toeneemt met het budgettaire bedrag, betekent dit niet dat een verhoging een minder groot effect op armoede heeft. Een verhoging brengt misschien minder personen boven de armoedegrens, maar zorgt er wel voor dat al die mensen dichterbij de armoedegrens terechtkomen.

Er ontstaan interacties als maatregelen worden gecombineerd, waardoor de hier gerapporteerde effecten op armoede per maatregel niet kunnen worden opgeteld. Beleidsopties bereiken namelijk gedeeltelijk dezelfde huishoudens. Als twee beleidsopties gezamenlijk worden uitgevoerd, zal een deel van de huishoudens aan één van beide genoeg hebben gehad, een deel juist door het gecombineerde effect uit de armoede komen en een deel aan beide niet voldoende hebben. De samenhang tussen maatregelen moet in acht worden genomen bij de beleidsontwikkeling.

Er zijn ook beleidsmaatregelen die geen inkomensondersteuning bieden, maar wel een effect op armoede hebben. De maatregelen in deze doorrekening hebben allen een effect op armoede via inkomensondersteuning. Armoede kan echter ook gereduceerd worden via beleid dat mensen richting werk helpt, stimuleert pensioen op te bouwen (zodat de kans op armoede na de pensioengerechtigde leeftijd kleiner is) en de gezondheid verbetert (zodat actuele en toekomstige zorgkosten lager zijn). Dit type

maatregelen laat zich alleen niet doorrekenen met het microsimulatiemodel MIMOSI, wat vooral geschikt is voor het doorrekenen van maatregelen in het fiscale stelsel en de sociale zekerheid. Tevens is het zo dat inkomensondersteuning (en ander armoedebeleid) bredere effecten heeft. Als een huishouden met inkomensondersteuning uit de armoede komt, zorgt dit voor minder stress, een lager sociaal isolement, meer kansen om deel te nemen aan de samenleving en een betere fysieke en mentale gezondheid. De nieuwe situatie geeft mensen meer ruimte om bestaande problemen aan te pakken, zorgt voor rust bij het zoeken van werk en voorkomt intergenerationele¹⁴ armoede.

5 Toelichting op de methodiek

Voor de armoedecijfers wordt het besteedbaar huishoudinkomen minus de niet-vergoede zorgkosten afgezet tegen de armoedegrens in het betreffende jaar. Het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau is gebruikt als armoedegrens (Goderis et.al, 2018). In de armoederaming kijkt het CPB naar personen in armoede en kinderen in armoede. De percentages worden berekend door het aantal personen dan wel kinderen in huishoudens met een inkomen onder de armoedegrens te delen door het totaal aantal personen dan wel kinderen in Nederland in het betreffende jaar. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de methodiek van de armoederaming Deinum en Griffioen (2022).

Voor het bepalen van armoede in het basispad, ex-ante budgettaire effecten en effecten op armoede is gebruikgemaakt van het microsimulatiemodel MIMOSI van het CPB (Koot et.al, 2016). De inkomensgegevens die ten grondslag liggen aan dit model zijn ontleend aan het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS.

Voor het bepalen van de arbeidsaanbodeffecten is gebruikgemaakt van het Micsim-model van het CPB.¹⁵ De gepresenteerde arbeidsaanbodeffecten omvatten zowel werknemers als zelfstandigen en moeten worden geïnterpreteerd als langetermijnuitskomsten.¹⁶ 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. Bij maatregelen die direct kunnen worden ingevoerd, zullen de structurele arbeidseffecten meestal binnen enkele jaren zijn gerealiseerd. Het gepresenteerde arbeidsaanbodeffect betreft 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 voltijdsequivalenten. Bij maatregelen met het wettelijk minimumloon moeten de gepresenteerde effecten worden geïnterpreteerd als werkgelegenheidseffecten. Hier spelen zowel aanbod- als vraageffecten een rol. Het werkgelegenheidseffect van een aanpassing van het minimumloon (zonder koppeling aan de sociale zekerheid) bepalen we op basis van elasticiteiten uit de empirische literatuur over minimumloonsverhogingen. Het effect van de koppeling aan de bijstand bepalen we op basis van Micsim. Het gepresenteerde werkgelegenheidseffect omvat beide effecten.

De armoedeberekeningen in deze studie houden geen rekening met inflatie-ongelijkheid (CPB, 2022). Huishoudens met een laag inkomen besteden vaak een relatief groot deel van hun inkomen aan energie en voeding. Bij prijsstijgingen in deze categorieën ervaren zij daardoor een hogere inflatie dan de gemiddelde

¹⁴ Dit houdt in dat kinderen die in armoede opgroeien als volwassene een grotere kans hebben om in armoede te leven.

¹⁵ Zie Jongen et al. (2014) en De Boer et al. (2020) voor een beschrijving van het model en de onderliggende empirische analyses.

¹⁶ Voor het bepalen van de arbeidsaanbodeffecten zijn de uitkomsten van de maatregelen afgezet tegen de uitkomst van een structureel basispad, waarbij is uitgegaan van het belastingstelsel (en de demografie) in 2025. In het structurele basispad is bovendien verondersteld dat al het doorlopend beleid dat nog niet volledig is ingegroeid, volledig is ingevoerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het netto-referentieminimumloon voor de bijstand tot een keer de algemene heffingskorting volledig is doorgevoerd.

Nederlander. De stijging van de armoedegrens in 2023 en 2024 is echter gebaseerd op het algemene inflatiecijfer (cpi) en het vijfjaarsgemiddelde van de reële groei van uitgaven aan basisbestedingen. Dit geeft mogelijk een onderschatting van de armoedecijfers voor 2023 en 2024 in het basispad. De effecten van de beleidsopties op armoede worden hierdoor minder geraakt, omdat het daarbij gaat om mutaties ten opzichte van het basispad. De uitgaven aan energie hangen tevens af van de energiezuinigheid van de woning, het type woning en de huishoudsamenstelling. Omdat er in het niet-veel-maar-toereikendcriterium gewerkt wordt met een referentiebudget voor energiekosten, zijn deze verschillen niet meegenomen in de armoedeberekeningen.

Verder is er nog een aantal kanttekeningen bij de armoedeberekeningen te maken. Gemeentelijke ondersteuning is niet meegenomen in de ramingen, met uitzondering van de energietoeslag voor minima in 2023. Verder blijven verschillen in lokale belastingen tussen gemeenten buiten beschouwing. Daarnaast worden schuldaflossingen en vermogensbuffers niet meegenomen. Enerzijds kan het aflossen van schulden huishoudens net onder de armoedegrens duwen. Anderzijds hoeven huishoudens weinig hinder te ondervinden van armoede als zij het tekort met hun vermogen kunnen opvangen (Schulenberg en Vlekke, 2022). Ook houdt de raming geen rekening met regionale verschillen, bijvoorbeeld op het gebied van uitgaven en prijsontwikkelingen. Ten slotte is het niet-gebruik van de huurtoeslag, de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de energietoeslag voor minima in de raming willekeurig toegewezen aan huishoudens. In de praktijk hangt het niet-gebruik af van bijvoorbeeld de hoogte van het inkomen en de hoogte van de toeslag (Bosch, Berkhout, Koot, 2016).

Referenties

- Berkhout, E., N. Bosch en P. Koot, 2019, Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland, CPB Achtergronddocument, Den Haag.
- CBS, 2020, Recht en gebruik AIO, 2017 en 2018, Den Haag/Heerlen.
- CPB, 2016, Startnotitie Keuzes in Kaart-2018-2021, Den Haag.
- CPB, 2022, Centraal Economisch Plan 2022, CPB Raming, Den Haag.
- CPB, 2023, Centraal Economisch Plan 2023, CPB Raming, Den Haag.
- CPB en SCP, 2020, Kansrijk armoedebeleid, Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Deinum, I. en E. Griffioen, 2022, Ramingsmethodiek armoederaming, CPB Achtergronddocument, Den Haag.
- Van Essen, C., J.M. van Sonsbeek en S. Rabaté, 2020, Effecten verhogen minimumloon, CPB Notitie, Den Haag.
- 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.
- Jongen, E., H.W. den Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, Den Haag.
- Koot, P., M. Vlekke, E. Berkhout en R. Euwals, 2016, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht (geactualiseerde beschrijving 2016), CPB Achtergronddocument, Den Haag.
- Schulenberg, R. en M. Vlekke, 2022, Stresstest kosten van levensonderhoud, CPB Notitie, Den Haag.
- 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, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 – 2025.

Bijlage 1: Armoedecijfers op huishoudniveau

In 2023 leven er 400.000 huishoudens onder de armoedegrens (5,1% van alle huishoudens). In 2024 neemt dit aantal toe tot 540.000 huishoudens (6,8% van alle huishoudens). In tabel 6.1 is per doorgerekende maatregel de daling in het percentage huishoudens onder de armoedegrens voor het jaar 2024 weergegeven.

Tabel 6.1 De daling in het percentage huishoudens onder de armoedegrens voor het jaar 2024

Maatregel	Ex-ante budgettair effect (miljard euro)	Effect huishoudens in armoede (%-punt)
Huurtoeslag verhogen	1,5	-1,6
	3,0	-2,3
Zorgtoeslag verhogen	1,5	-0,4
	3,0	-0,8
Kinderbijslag verhogen	1,5	-0,2
	3,0	-0,3
Kindgebonden budget verhogen	1,5	-0,3
	3,0	-0,4
Beleidsmatige verhoging wettelijk minimumloon van 2,2% (inclusief alle koppelingen)	1,5	-0,3
Beleidsmatige verhoging wettelijk minimumloon van 7,0% (gedeeltelijk ontkoppeld)	1,5	-0,8
Bijstandsuitkering verhogen tot AOW-niveau	1,7 ^a	-1,2
Verhogen algemene heffingskorting	1,5	-0,2
	3,0	-0,5
b) Om op een budget van 1,5 miljard euro uit te komen, zou de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand vrijwel helemaal teruggedraaid worden in plaats van volledig. Het verschil daartussen is klein. Daarom is besloten om bij deze maatregel toch uit te gaan van het volledig teruggedraaien van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting.		

Bijlage 2: Budgettaire uitgaven per regeling

In tabel 6.2 zijn de budgettaire uitgaven per beleids optie in het basispad voor 2024 weergegeven. Uitgaven aan het wettelijk minimumloon zijn niet meegenomen, omdat deze minder eenduidig zijn vanwege de koppeling aan andere uitkeringen en regelingen.

Tabel 6.2 Budgettaire uitgaven per maatregel in 2024

Maatregel	Uitgaven (miljard euro)
Huurtoeslag	4,7
Zorgtoeslag	6,7
Kinderbijslag	4,4
Kindgebonden budget	3,9
Bijstandsuitkering	7,2
Algemene heffingskorting	28,8

Bijlage 3: Armoedegrenzen voor verschillende huishoudtypes

De geraamde armoedegrenzen in 2024 zijn voor een selectie van huishoudtypes te vinden in tabel 6.3.

Tabel 6.3 Armoedegrenzen voor verschillende huishoudtypes in 2024

Huishoudtype	Armoedegrens (maand, euro)	Armoedegrens (jaar, euro)
Alleenstaande	1573	18.881
Paar zonder kinderen	2156	25.868
Paar met 1 kind	2565	30.775
Paar met 2 kinderen	2911	34.934
Paar met 3 kinderen	3209	38.510
Alleenstaande met 1 kind	2029	24.354
Alleenstaande met 2 kinderen	2344	28.130
Alleenstaande met 3 kinderen	2723	32.671