Een **zeker bestaan**

Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum

RAPPORT I

COMMISSIE
SOCIAAL
MINIMUM

Een **zeker bestaan**

Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum

RAPPORT I, 30 JUNI 2023

COMMISSIE
SOCIAAL
MINIMUM

Voorwoord

Het rapport *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum* bestaat uit twee rapporten. Het eerste rapport gaat over de hoogte van het sociaal minimum en het tweede rapport gaat over de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum.

Dit rapport is voorbereid door de Commissie sociaal minimum onder voorzitterschap van Godfried Engbersen. De Commissie bestond verder uit Ester Barendregt, Alexandra Bartelds, Soler Berk, Koen Caminada, Nadja Jungmann, Peter Klaassen, Fatma Koşer Kaja, Marjolijn Olde Monnikhof, Willemijn Roozendaal en Arjan Vliegenthart. Daarnaast hebben Mickie Schoch, Daniël Waagmeester (tot maart 2023) en Elise Splint (vanaf maart 2023) structureel bijgedragen vanuit hun rol als vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aan de besprekingen ter voorbereiding van het rapport namen ook Benedikt Goderis, Peter van Leeuwen en Annelie van Manen deel.

Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum is tot stand gekomen na een intensief proces van consultatie en analyse. CBS, Nibud en SCP hebben voor de Commissie hiertoe het rapport *Naar een nieuwe armoedegrens* (2023) opgesteld dat gelijktijdig met het eerste rapport van de Commissie verschijnt. Het CPB heeft voor de Commissie doorgerekend wat de effecten zijn van diverse beleidsvarianten voor inkomensbescherming, arbeidsdeelname en de overheidsfinanciën. Prof. Will Tiemeijer van de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft voor de Commissie onderzocht wat de rol is van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen en financiële problemen. John Nuyten van Stimulansz heeft voor de Commissie van 12 gemeenten de gemeentelijke minimaregelingen voor enkele huishoudtypen in kaart gebracht. De Commissie is hen hiervoor zeer erkentelijk.

Naast bestudering van de wetenschappelijke literatuur zijn gesprekken gevoerd met ruim 90 experts, beleidsmakers, betrokkenen uit de praktijk; zowel uitvoerders als ervaringsdeskundigen. Wij zijn hen veel dank verschuldigd voor hun tijd, kennis, inzichten en suggesties. Hun namen staan achter in het rapport.

Wij danken in het bijzonder de meelezers vanuit betrokken organisaties en iedereen die bereid was eerdere versies van het rapport van commentaar te voorzien. Wij danken ook Petra Huijser voor haar ondersteuning bij de publicatie. Tot slot rest mij nog het secretariaat van de Commissie te bedanken voor hun inzet: Hans Beens, Meike Bokhorst, Daan de Ruiter en Charles de Vries.

Namens de Commissie sociaal minimum,
Godfried Engbersen

Inhoud

	Samenvatting	**9**
		24
1	**Financiële bestaanszekerheid en het stelsel van het sociaal minimum**	**27**
1.1	Aanleiding	27
1.2	Opdracht en doel van de Commissie	28
1.3	Kernconcepten en afbakening	30
1.4	Beoordelingskader	35
1.5	Taakopvatting en werkwijze Commissie	38
1.6	Naar een vernieuwd stelsel van het sociaal minimum: zeven beleidsuitdagingen	41
2	**Financiële bestaansonzekerheid in Nederland**	**47**
2.1	Inleiding	47
2.2	Aard en gevolgen van financiële bestaansonzekerheid	48
2.3	Ontwikkeling, omvang en samenstelling van armoede in Nederland	54
2.4	Ongelijkheid, rondkomen en schulden in Nederland	62
2.5	Conclusie	64
3	**Normen voor de hoogte van het sociaal minimum**	**67**
3.1	Inleiding	67
3.2	Minimumvoorbeeldbegrotingen Nibud als basis voor minimumnormen	67
3.3	Normen voor een toereikend sociaal minimum	74
3.4	Toetsing van toereikendheid	85
3.5	Conclusie	100
4	**Beleidsopties om het besteedbaar inkomen op korte termijn te verhogen**	**101**
4.1	Inleiding	101
4.2	Maatregelen om het besteedbaar inkomen te verhogen	102
4.3	Uitgangspunten en uitkomsten van de CPB-doorrekening	103
4.4	Advies	110
4.5	Conclusie	119
	Epiloog: van hoogte naar systematiek	**120**
	Gesproken personen	**122**
	Literatuurlijst	**124**
	Bijlagen	**137**

Samenvatting

Het versterken van de financiële bestaanszekerheid

Veel Nederlandse huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum leven in financiële bestaansonzekerheid. Zij hebben niet de noodzakelijke goederen en voorzieningen om rond te komen en mee te doen. Hoewel de regering voor 2023 extra geld heeft uitgetrokken om huishoudens met een lager inkomen te helpen, krijgen huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum bij ongewijzigd beleid te maken met oplopende tekorten. Hoeveel huishoudens tekort gaan komen, is lastig te vatten in één getal, omdat het tekort onder meer afhangt van de huishoudsamenstelling en de gemeente waar iemand woont. In een realistisch scenario komen alleenstaanden en stellen zonder kinderen bijna 100 tot 200 euro per maand tekort. Een paar met een of meerdere kinderen kan te maken krijgen met een tekort van circa 200 tot bijna 500 euro per maand. Bij alleenstaande ouders met een of meerdere kinderen is het beeld diverser, omdat sommige huishoudens tekort komen en andere niet.

Deze cijfers laten zien dat het hard nodig is om het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum te verhogen, vooral als het gaat om gezinnen met kinderen. Het kabinet moet hier zo snel mogelijk werk van maken. De Commissie heeft daarbij een voorkeur voor zeker inkomen boven onzeker inkomen. Daarom adviseert de Commissie een verhoging van de bijstand en het minimumloon, waarbij de Commissie geen precieze uitspraken doet over de mate waarin het minimumloon moet meestijgen met de verhoging van de bijstand. Daarnaast zou het kabinet kunnen overwegen om de huurtoeslag te verhogen. In de tweede plaats adviseert de Commissie om de kinderbijslag of het kindgebonden budget te verhogen, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen. Tot slot adviseert de Commissie om in te blijven zetten op een verlaging van niet-gebruik van voorzieningen, zodat zo veel mogelijk mensen ontvangen waar ze recht op hebben.

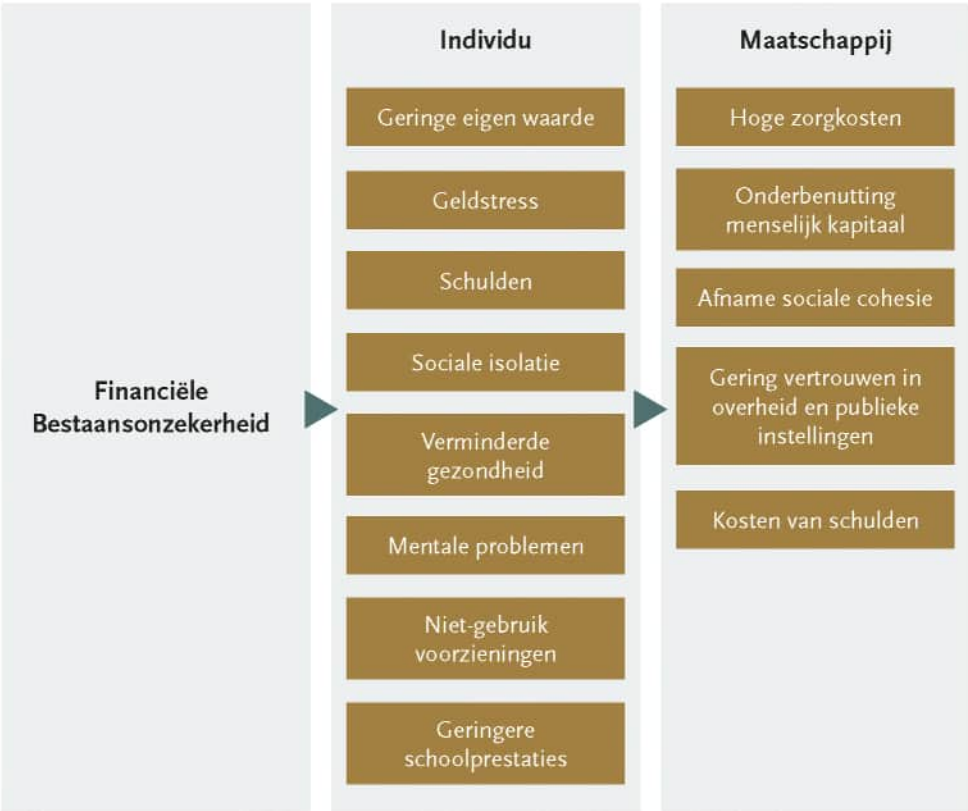
Voorkomen van persoonlijke en maatschappelijke gevolgen

Het versterken van de financiële bestaanszekerheid van burgers waardoor ze een meer zeker bestaan kunnen opbouwen, voorkomt veel individueel leed en maatschappelijke kosten.

Financiële bestaansonzekerheid kan leiden tot grote persoonlijke problemen bij volwassenen en kinderen die leven rond het sociaal minimum. Het gaat ten koste van de eigenwaarde van volwassenen en van hun lichamelijke en mentale

gezondheid. Het vergroot de kans op eenzaamheid en vermindert het vermogen om verstandig met geld om te gaan. Ook verkleint het de veerkracht om de eigen positie te verbeteren. Velen trekken zich terug in hun eigen privé-wereld, verliezen het vertrouwen in de overheid, en nemen niet meer deel aan de samenleving. Daarnaast zien we dat bestaansonzekerheid gevolgen heeft voor de leerprestaties, gezondheid en toekomstkansen van kinderen die opgroeien in armoede. Financiële bestaansonzekerheid wordt ook zichtbaar in het toegenomen beroep op voedselbanken. In de vorige eeuw bestonden ze nog niet, nu telt Nederland er meer dan 170. Dit wijst erop dat het vangnet van de verzorgingsstaat losser geknoopt is geraakt.

Gevolgen van financiële bestaansonzekerheid voor individu en maatschappij



De persoonlijke gevolgen van bestaansonzekerheid voor vele individuele huishoudens brengen aanzienlijke maatschappelijke kosten met zich mee, zoals

onderbenutting van de kwaliteiten van mensen, problematische schulden en schuldsanering, kosten voor de gezondheidszorg, en afnemende cohesie in arme wijken. Er zijn heel veel professionals uit diverse sectoren, waaronder de sociale zekerheid, het sociaal domein, de gezondheidszorg en het onderwijs, betrokken bij het proberen te herstellen van de gevolgen van financiële bestaansonzekerheid.

Uitgangspunten van de Commissie sociaal minimum

Het zorg dragen voor de bestaanszekerheid van Nederlandse burgers is een grondwettelijke taak van de Nederlandse overheid, en vraagt om meer dan het realiseren van financiële bestaanszekerheid. Het veronderstelt ook beleid op terreinen als gezondheidszorg, onderwijs, volkshuisvesting, en het sociaal domein. Er zijn signalen dat de bestaanszekerheid in brede zin van een omvangrijke groep mensen in het geding is. Oorzaken hiervan zijn onder andere de flexibilisering van de arbeidsmarkt, de hardnekkigheid van kansenongelijkheid in het onderwijs, het tekort aan betaalbare woningen, en het bestaan van gezondheidsverschillen tussen lagere en hogere inkomensgroepen.

Financiële bestaanszekerheid staat centraal

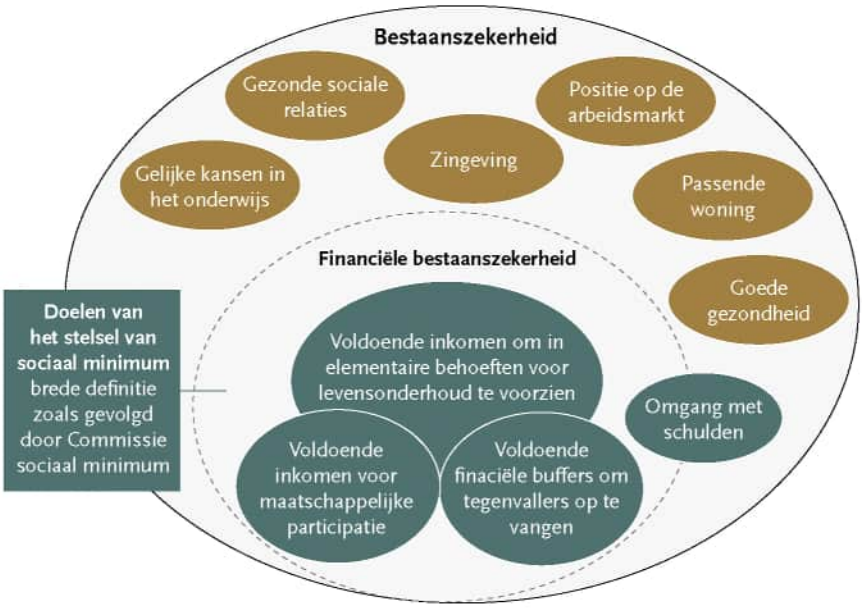
De Commissie onderschrijft het grote belang van een brede benadering van bestaanszekerheid, maar richt zich op het stelsel van het sociaal minimum dat mensen *financieel* in staat moet stellen om een zeker bestaan op te bouwen. Het vraagstuk van *financiële bestaanszekerheid* staat daarom centraal. Dat is in lijn met de taakopdracht van de Commissie die is ingesteld naar aanleiding van de motie van het Tweede Kamerlid Omtzigt c.s. Daarbij hanteert de Commissie het uitgangspunt dat het stelsel van het sociaal minimum er niet alleen voor moet zorgen dat burgers in staat zijn te voorzien in elementaire levensbehoeften, maar ook in maatschappelijke participatie. Ook moet het stelsel van het sociaal minimum ervoor zorgen dat burgers voldoende buffers hebben om financiële tegenslagen op te vangen.

De Commissie kijkt naar drie componenten die het inkomen van mensen rond het sociaal minimum bepalen: (1) De algemene bijstand, Toeslagenwet en AIO; (2) financiële tegemoetkomingen voor specifieke kosten (voornamelijk aanvullende landelijke inkomensregelingen zoals toeslagen) en; (3) aanvullingen door gemeenten (bijzondere bijstand en gemeentelijk minimabeleid).

De Commissie heeft als vertrekpunt dat een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum drie *stelseldoelen* moet weten te realiseren: inkomensbescherming, sociale participatie en arbeidsdeelname en activering. Naast de drie doelen

onderscheidt de Commissie vier *stelselvereisten*: voorspelbaarheid, toegankelijkheid, uitvoerbaarheid en houdbaarheid. De Commissie gebruikt dit toetsingskader om de toereikendheid van het huidige stelsel van het sociaal minimum te beoordelen en voorstellen te doen voor een vernieuwd stelsel.

Bestaanszekerheid en financiële bestaanszekerheid, schematische weergave



Beoordelingskader toereikendheid sociaal minimum

Inhoudelijke doelen:

1. *Inkomensbescherming*: Het stelsel van het sociaal minimum moet inkomensbescherming bieden als mensen niet (meer) zelf voldoende inkomen verwerven. Daarnaast moeten burgers ook onverwachte uitgaven kunnen opvangen. Dat betekent dat burgers in staat moeten zijn om buffers op te bouwen, of dat er andere voorzieningen zijn om te voorkomen dat men bij financiële tegenslagen in de problemen komt.

2. *Sociale participatie*: Het sociaal minimum moet burgers in staat stellen om mee te doen in de samenleving. Dat wil zeggen dat er ruimte is

voor ontspanning, zoals het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub of een andere invulling.

3. *Arbeidsdeelname en activering*: Het stelsel van het sociaal minimum moet soepele overgangen naar regulier werk of meer werkuren ondersteunen. Voor hen die geen regulier werk kunnen verrichten moeten beschutte vormen van werk beschikbaar zijn, en als dat niet mogelijk is vrijwilligerswerk.

Vereisten voor stelsel:

1. *Voorspelbaarheid*: De regels moeten eenduidig, begrijpelijk en kenbaar zijn. Het daarop gebaseerde overheidshandelen dient voorspelbaar te zijn. Mensen moeten kunnen vertrouwen op bestaande afspraken en algemene regels die voor iedereen in beginsel gelijk zijn. Mensen moeten weten wat hun rechten en plichten zijn en zekerheid hebben over wat er gebeurt als er veranderingen optreden in hun persoonlijke situatie, bijvoorbeeld de huishoudsamenstelling of het aantal uren dat zij werken.

2. *Toegankelijkheid*: Sociale voorzieningen dienen toegankelijk te zijn. Dat betekent dat er geen hoge drempels mogen zijn voor burgers om er gebruik van te maken. Burgers moeten kunnen rekenen op een respectvolle bejegening en privacy, zodat ze zich erkend voelen en er naar hen geluisterd wordt. Hier valt ook onder dat voorzieningen toegankelijk zijn voor burgers die geen modelgedrag vertonen, omdat ze bijvoorbeeld over weinig zelfcontrole of doenvermogen beschikken.

3. *Uitvoerbaarheid*: Uitvoeringsprofessionals moeten uit de voeten kunnen met de regels en de doelen kunnen realiseren met de beschikbare mensen, middelen en tijd.

4. *Houdbaarheid*: Het stelsel van het sociaal minimum moet betaalbaar zijn en er moet draagvlak voor zijn in de samenleving. Betaalbaarheid vergt dat overheidsgeld zo veel mogelijk terecht moet komen bij mensen die dat nodig hebben. Draagvlak vergt dat een stelsel uitlegbaar moet zijn aan de samenleving.

Zeven beleidsuitdagingen

Een vernieuwd stelsel van het sociaal minimum dient volgens de Commissie beleidsoplossingen te kunnen geven voor zeven grote beleidsuitdagingen. Deze beleidsuitdagingen hebben enerzijds betrekking op de hoogte van het sociaal minimum en anderzijds op de wijze waarop het stelsel van het sociaal minimum wordt vormgegeven (de systematiek).

1. Verhogen van het besteedbaar inkomen
   Het besteedbaar inkomen van huishoudens op sociaal minimumniveau schiet tekort om rond te kunnen komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij, vooral bij gezinnen met kinderen. Het besteedbaar inkomen moet omhoog.

2. Versterken van de positie van kinderen
   De positie van kinderen binnen het stelsel van het sociaal minimum is kwetsbaar. De kwetsbaarheid vloeit voort uit het gegeven dat huishoudens rond het sociaal minimum met kinderen vaak minder te besteden hebben, maar ook uit het feit dat kinderen afhankelijk zijn van de positie van hun ouders voor hun (recht op) inkomen. De positie van kinderen moet worden versterkt.

3. Investeren in een realistisch activeringsbeleid
   In de Participatiewet is activeringsbeleid vooral vormgegeven door strengere voorwaarden te hanteren, zoals de sollicitatieplicht. Tegelijkertijd is er in de afgelopen decennia fors gesneden in re-integratiebudgetten, terwijl de veranderende doelgroep van de Participatiewet juist behoefte heeft aan meer ondersteuning bij het vinden van een (reguliere) baan. Indien activering naar werk niet mogelijk is zullen mensen geholpen moeten worden met het vinden van zinvolle sociale activiteiten of dagbesteding.

4. Herstellen van de balans tussen Rijk en gemeenten, en tussen gemeenten onderling
   De Rijksoverheid heeft de afgelopen decennia meer verantwoordelijkheden bij gemeenten neergelegd. Ook heeft de actualiteit de afgelopen jaren ervoor gezorgd dat de gemeenten meer taken zijn gaan vervullen. De verhouding tussen Rijk en gemeenten is daarmee uit balans geraakt en bovendien zijn de verschillen tussen gemeenten te groot geworden. De balans moet worden hersteld.

5. Het bieden van perspectief in specifieke situaties van ontoereikendheid
   Er zullen altijd situaties bestaan waarin het inkomen lager ligt dan het sociaal minimum, of waarin het inkomen niet aansluit op hogere verplichte kosten die een huishouden maakt. Soms zijn deze situaties goed uitlegbaar, bijvoorbeeld als iemand veel vermogen heeft. Maar soms leiden ze tot situaties van ontoereikendheid, waarbij het inkomen niet aansluit op het feitelijke uitgavenniveau, dan wel door een laag inkomen (zoals sancties), dan wel door hoge kosten (zoals aflossingsverplichtingen bij schulden). De overheid dient waar mogelijk en gewenst mensen in een situatie van ontoereikendheid perspectief en ondersteuning te bieden om uit die situatie te komen.

6. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van uitgaven
   Een belangrijke uitdaging bij het oplossen van situaties van ontoereikendheid is het feit dat bepaalde hoge kosten het gevolg zijn van tekortkomingen van aanliggend beleid. De meest voorkomende voorbeelden hiervan zijn huishoudens die structureel hoge kosten maken op het gebied van woonkosten (door het ontbreken van betaalbare huurwoningen) energiekosten (door slechte isolatie) en zorgkosten (door aanvullende en bijzondere zorgkosten die niet worden gedekt door het basispakket).

7. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van inkomen
   Mensen met een inkomen rond het sociaal minimum lopen aan tegen de onvoorspelbaarheid en onoverzichtelijkheid van het stelsel van inkomensregelingen. Mensen zijn terughoudend in het maken van belangrijke levenskeuzes (bijvoorbeeld meer gaan werken) doordat ze niet goed kunnen overzien wat de gevolgen van die keuzes zijn voor hun inkomen. Het stelsel moet voorspelbaarder en overzichtelijker, vooral op het gebied van aanvullende inkomensondersteuning.

In dit eerste rapport werkt de Commissie de *eerste beleidsuitdaging* uit: het verhogen van besteedbaar inkomen van huishoudens op sociaal minimumniveau. Daarin staat de vraag centraal wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te kunnen komen en mee te kunnen doen in de samenleving. In de uitwerking daarvan komen aspecten terug van de tweede beleidsuitdaging (versterken positie van kinderen). De overige beleidsuitdagingen worden uitgewerkt in het tweede rapport dat in september 2023 verschijnt. Dit eerste rapport gaat dus over de hoogte van het sociaal minimum, het tweede rapport over de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum.

De bepaling van minimumnormen en de noodzaak van een flexbudget

Voor het bepalen wat huishoudens nodig hebben om rond te komen en mee te doen heeft de Commissie de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud als uitgangspunt genomen (zie kader). Vervolgens heeft de Commissie twee stappen gezet om te komen tot een toekomstbestendige norm voor het sociaal minimum. Ten eerste houdt de Commissie rekening met de huurverlaging die ingaat op 1 juli. Deze huurverlaging verlaagt immers de minimaal noodzakelijke uitgaven aan huur.

Ten tweede vindt de Commissie een *flexbudget* noodzakelijk, om te voorkomen dat mensen met een inkomen op het sociaal minimum bij onverwachte onvermijdelijke uitgaven en/of kleine misrekeningen direct in de problemen komen. Een toekomstbestendig sociaal minimum moet mensen in staat stellen om beperkte schokken of tegenvallers zelf op te vangen, om drie redenen:

1. Maatwerk moet beperkt blijven tot uitzonderlijke gevallen
2. Het nemen van ad-hocmaatregelen moet beperkt blijven tot uitzonderlijke situaties
3. Het sociaal minimum moet voorkomen dat grote groepen mensen op de rand van de financiële afgrond leven, met grote negatieve persoonlijke én maatschappelijke gevolgen.

Hoe hoog dit flexbudget moet zijn, valt niet objectief vast te stellen. Uiteindelijk is dat een politieke keuze. Daarom rekent de Commissie in drie scenario's met een flexbudget met een hoogte van 3, 6 en 9 procent van de minimaal noodzakelijke uitgaven, waarbij de Commissie opmerkt dat een flexbudget van 3 procent in het licht van de veelheid aan mogelijke tegenvallers aan de lage kant is.

De Nibud-budgetbenadering: wat huishoudens rond het sociaal minimum nodig hebben

Om de vraag te beantwoorden wat huishoudens minimaal nodig hebben, moet worden vastgesteld *welke goederen en voorzieningen* minimaal noodzakelijk zijn, hoeveel ervan nodig is (*welke kwantiteit*), hoelang ze meegaan (*welke kwaliteit*) en hoeveel ze mogen kosten (*welke prijs*). De Commissie maakt hiervoor gebruik van de minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud. Deze voorbeeldbegrotingen stelt Nibud jaarlijks op voor tien verschillende huishoudsamenstellingen op sociaalminimumniveau. De wetenschappelijk onderbouwde methode van het Nibud is internationaal erkend en wordt in meerdere landen toegepast.

Ten behoeve van de Commissie heeft het Nibud haar voorbeeldbegrotingen opnieuw doordacht en doorgesproken in diverse focusgroepen met burgers. De Nibud-begrotingen tonen voor 30 verschillende uitgavenposten welk bedrag maandelijks nodig is om minimaal noodzakelijke uitgaven te kunnen doen.

Deze uitgavenposten zijn ondergebracht in vier rubrieken:

1. Vaste lasten bestaan uit uitgaven aan huur, energie, water, lokale lasten, telefoon, televisie en internet, zorgverzekeringen, overige verzekeringen, onderwijs, contributies en abonnementen en tot slot vervoer.
2. Reserveringsuitgaven zijn reserveringen voor aanschaf van kleding en inboedel en uitgaven aan onderhoud van huis en tuin, en uitgaven aan zelfzorgmiddelen en het eigen risico van de zorgverzekering.
3. Huishoudelijke uitgaven zijn de wekelijkse boodschappen voor onder andere voeding, was- en schoonmaakartikelen en persoonlijke verzorging.
4. Uitgaven voor sociale participatie zijn kosten van een lidmaatschap van een sportvereniging, de bibliotheek, recreatie en uitgaven om op bezoek te kunnen gaan bij mensen en bezoek te kunnen ontvangen.

De ontoereikendheid van het huidige sociaal minimum voor veel huishoudens

De Commissie heeft de uitgavennormen voor een toereikend sociaal minimum getoetst aan de hoogte van het inkomen op het sociaal minimum. Het inkomensniveau uit 2023 is daarbij het uitgangspunt, waarbij rekening is gehouden met toekomstig beleid dat van invloed is op het niveau van de uitgaven van mensen met een inkomen op het sociaal minimum. In de praktijk gaat het om het afbouwen van tijdelijke koopkrachtmaatregelen die in 2023 van kracht zijn, zoals de energietoeslag, de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, en het effect van de huurverlaging op de huurtoeslag (waardoor de huurtoeslag lager uitvalt).

Daarnaast heeft de Commissie rekening gehouden met de waarde voor lokale regelingen zoals uitgevoerd door de gemeenten. Gemeenten vertonen veel spreiding in het minimabeleid. De Commissie werkt hierom met drie varianten: een variant waarbij de waarde van lokale regelingen lager is dan gemiddeld, een gemiddelde variant en een variant waarbij de waarde van lokale regelingen hoger is dan gemiddeld. De Commissie verwijst hiernaar als een ondergemiddelde, gemiddelde en bovengemiddelde gemeente. Bij de toetsing van toereikendheid

telt de Commissie de waarde van lokale regelingen op bij het inkomen. Daarbij uitgaan van de waarde van lokale regelingen in een ondergemiddelde gemeente ligt dan het meest voor de hand.

De onderstaande figuur 1 geeft het scenario weer van het saldo inkomsten en uitgaven bij een inkomen op sociaal minimum in een ondergemiddelde gemeente, en een uitgavennorm met een flexbudget van 6 procent. Tabel 1 geeft daarbij aan welke aannames daarbij zijn gehanteerd. Uit de figuur en de tabel blijkt dat de meeste huishoudtypen geld tekort komen. Daarbij vallen de volgende dingen op:

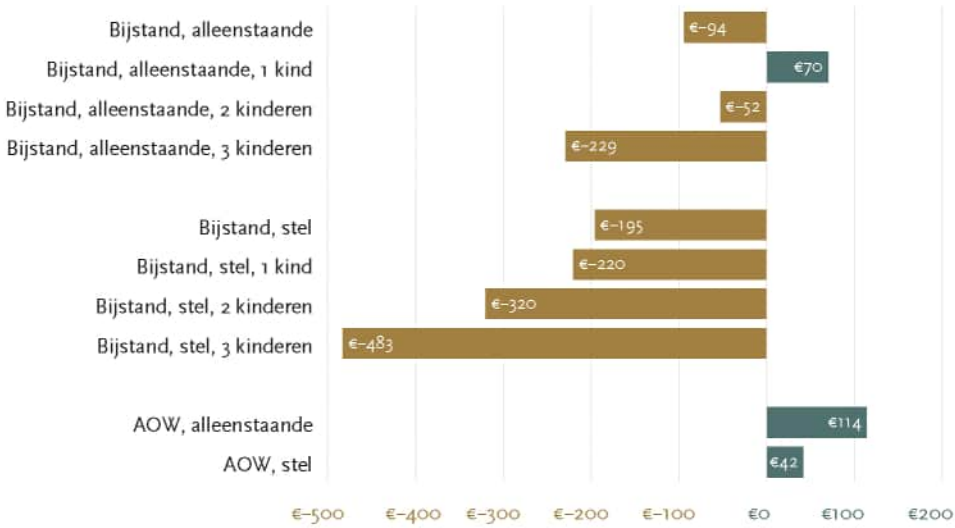
1. Veel huishoudtypen komen tekort, maar stellen meer dan alleenstaanden
   Bij de meeste huishoudtypen is sprake van tekorten. Daarbij valt op dat samenwonenden bij alle huishoudtypen grotere tekorten (of bij de AOW: een kleiner overschot) hebben dan alleenstaanden. Zowel bij huishoudens met bijstand als huishoudens met AOW is het verschil tussen alleenstaanden en stellen circa 100 euro per maand. Bij gezinnen met kinderen is het verschil ruim 250 euro per maand. Dit is voornamelijk het gevolg van het extra bedrag voor alleenstaande ouders in het kindgebonden budget (de ALO-kop), ter hoogte van ruim 320 euro per maand in 2023.

2. Tekorten zijn groter bij huishoudens met kinderen, en lopen verder op als er meer dan wel oudere kinderen zijn
   Alle huishoudtypen met kinderen komen geld tekort voor noodzakelijke uitgaven, met uitzondering van het huishoudtype alleenstaande ouder met één kind. Twee dingen vallen op:
   a. Maandelijkse tekorten lopen op naarmate er meer kinderen in een huishouden zijn. Dit weerspiegelt dat de bedragen die ouders krijgen per kind ontoereikend zijn voor de minimaal noodzakelijke uitgaven voor kinderen.
   b. Maandelijkse tekorten lopen sterker op naarmate er meer *oudere* kinderen (>12 jaar) in een huishouden zijn. Dit weerspiegelt dat de minimaal noodzakelijke uitgaven voor kinderen sterk toenemen naarmate kinderen ouder worden, terwijl de bedragen per kind in de kinderbijslag en het kindgebonden budget beperkt meegroeien met leeftijd.

3. Huishoudens met AOW vormen een uitzondering op het beeld
   Bij een alleenstaande in de bijstand is er sprake van een tekort van 94 euro per maand, terwijl een huishouden met AOW in dit scenario een overschot heeft van 114 euro per maand – een verschil van ruim 200 euro. Ook bij stellen zonder kinderen loopt het verschil tussen huishoudens met AOW en bijstand op

tot bijna 240 euro. Dit komt vooral doordat de netto AOW ruim 200 euro per maand hoger ligt dan de netto bijstand, zowel voor alleenstaanden als voor paren. Daarnaast komt hierin tot uitdrukking dat een aantal gemeenten lokale regelingen aanbiedt die gericht zijn op ouderen, zoals gratis OV voor ouderen. Kanttekening hierbij is dat ouderen zonder AOW of huishoudens met een onvolledige AOW ongeveer in dezelfde financiële situatie zitten als huishoudens met bijstand, omdat zij een AIO-uitkering ontvangen op bijstandsniveau.

Figuur 1 Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent in een ondergemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand)



Tabel 1 Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent in een ondergemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand)

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
SALDO VAN INKOMSTEN EN UITGAVEN										
Inkomsten										
Minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgebonden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Waarde van lokale regelingen (ondergemiddelde) gemeente	69	109	141	173	105	128	160	192	69	105
Effect vervallen incidenteel beleid	–120	–173	–199	–225	–122	–149	–175	–201	–120	–122
Effect huurverlaging via de huurtoeslag	0	–47	–50	–50	–12	–68	–68	–68	–1	–35
Totaal inkomsten	**1.637**	**2.226**	**2.510**	**2.794**	**2.330**	**2.572**	**2.856**	**3.141**	**1.862**	**2.537**
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum										
Nibud–uitgaven minimumvoorbeeldbegrotingen	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.738	3.100	3.522	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	0	–76	–76	–76	–18	–104	–104	–104	0	–54
Flexbudget 6%	98	122	145	171	143	158	180	205	99	141
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum	1.731	2.156	2.562	3.023	2.525	2.792	3.176	3.623	1.748	2.495
Saldo per maand	**–94**	**70**	**–52**	**–229**	**–195**	**–220**	**–320**	**–483**	**114**	**42**
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen	–6%	3%	–2%	–8%	–8%	–8%	–11%	–15%	6%	2%

Beleidsopties om het besteedbaar inkomen op korte termijn te verhogen

De analyse van de Commissie laat zien dat het besteedbaar inkomen van veel huishoudens tekortschiet om rond te kunnen komen en om mee te kunnen doen in de maatschappij. Omdat tekorten zich voordoen bij alle huishoudtypen met mensen jonger dan de AOW-leeftijd, stelt de Commissie voor om het besteedbaar inkomen van alle huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd te verhogen. Tekorten zijn echter groter bij gezinnen met kinderen. Daarom stelt de Commissie ook voor om gericht de inkomensondersteuning aan huishoudens met kinderen te versterken.

Korte en lange termijn

Op (middel)lange termijn ligt het voor de hand om het besteedbaar inkomen te verhogen en tegelijkertijd stelselaanpassingen door te voeren die het stelsel voorspelbaarder, toegankelijker en beter uitvoerbaar maken. Stelselaanpassingen kosten echter tijd en vergen zorgvuldige politieke besluitvorming, voorbereiding en uitvoering. Het tweede rapport gaat hier uitgebreider op in. Het probleem van financiële tekorten bij huishoudens met een inkomen op sociaal minimum is echter te urgent om jaren te wachten met het aanpakken ervan. Daarom is het belangrijk om op korte termijn bestaande instrumenten in te zetten om het besteedbaar inkomen van huishoudens met een inkomen op sociaal minimum te verhogen.

Weging van maatregelen

De Commissie heeft verschillende maatregelen overwogen, en het Centraal Planbureau heeft hiervan een doorrekening gemaakt. Voor het advies heeft de Commissie de verschillende voor- en nadelen van alle instrumenten gewogen, en daarbij rekening gehouden met de stelseldoelen en -vereisten die in hoofdstuk 1 zijn gedefinieerd: de stelseldoelen inkomensbescherming, sociale participatie, arbeidsparticipatie en -activering; en de stelselvereisten voorspelbaarheid, toegankelijkheid, uitvoerbaarheid en houdbaarheid.

Uit de doorrekening van het CPB blijkt dat huishoudens het meeste baat hebben bij een verhoging van het wettelijk minimumloon, de bijstand, de huurtoeslag en de kindregelingen. De Commissie is zich ervan bewust dat elke maatregel zowel voordelen als nadelen heeft. Een verhoging van het wettelijk minimumloon legt een steviger bodem in het inkomensgebouw, maar is bijvoorbeeld relatief duur (zeker als alle gekoppelde regelingen meestijgen), kan ten koste gaan van de werkgelegenheid, en de rekening komt ook bij werkgevers terecht. Een bijstandsverhoging is gerichter, maar verkleint de inkomensvooruitgang als mensen vanuit een uitkering de stap naar werk zetten, waardoor de armoedeval groter wordt.

Daarbij heeft de Commissie niet onderzocht of invoering van deze maatregelen per 2024 haalbaar is. Een verhoging van de huurtoeslag bereikt veel mensen die op dit moment onder de armoedegrens leven, maar leidt ook tot meer en hogere terugvorderingen. Bij het kindgebonden budget en de kinderbijslag stelt de Commissie vast dat het kindgebonden budget meer mogelijkheden biedt om gerichter vorm te geven, terwijl de kinderbijslag eenvoudiger is.

Alles overwegende adviseert de Commissie om:

1. Het besteedbaar inkomen van alle huishoudens op sociaal minimum (met én zonder kinderen) te verhogen via een verhoging van het minimumloon, de bijstand of de huurtoeslag. De Commissie heeft daarbij een voorkeur voor een verhoging van het minimumloon of de bijstand, omdat dit inkomen meer zekerheid biedt dan de huurtoeslag. De Commissie neemt echter ook in ogenschouw dat het mogelijk niet haalbaar is om het minimumloon of de bijstand te verhogen per 2024, en dat de huurtoeslag ook een aantal voordelen heeft ten opzichte van het minimumloon of de bijstand. Dat kunnen redenen zijn om te kiezen voor een verhoging van de huurtoeslag.
2. De kinderbijslag of het kindgebonden budget te verhogen, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen, waarbij een voorkeur voor gerichtheid de keuze voor het kindgebonden budget rechtvaardigt, terwijl een voorkeur voor eenvoudigheid de keuze voor de kinderbijslag rechtvaardigt.
3. Sterker in te blijven zetten op een verlaging van niet-gebruik, zodat zo veel mogelijk mensen ontvangen waar ze recht op hebben.

Twee voorbeeldpakketten: (1) verhoging wettelijk minimumloon, bijstand en kinderregelingen en (2) verhoging huurtoeslag en kindgebonden budget

Om het advies te illustreren, heeft de Commissie op basis van CPB-berekeningen twee voorbeeldpakketten opgesteld met maatregelen die het kabinet kan nemen om het besteedbaar inkomen te verhogen. Het uitgangspunt daarbij is dat het inkomen voor alle huishoudtypen toereikend moet zijn voor minimaal noodzakelijke uitgaven. Het is onmogelijk om de maatregelen precies zo in te stellen dat de inkomsten voor elk huishoudtype precies gelijk zijn aan de voorgestelde norm. Daarom blijft in de voorbeeldpakketten voor de meeste huishoudtypen een positief saldo over.

Het eerste pakket bevat een verhoging van het wettelijk minimumloon met 7 procent, een verhoging van de bijstand met 94 euro per maand voor alleenstaanden en 135 euro per maand voor paren, een verhoging van de kinderbijslag met 90 tot 128 euro per kind per kwartaal (afhankelijk van de leeftijd van het kind) en een verhoging van het kindgebonden budget met 51 tot 62 euro per kind per

maand (afhankelijk van het aantal kinderen in een huishouden). Onderstaande tabel laat zien hoeveel huishoudtypen erop vooruitgaan bij dit pakket.

Het tweede pakket bevat een verhoging van de huurtoeslag met 149 euro per maand en een verhoging van het kindgebonden budget met 103 tot 114 euro per kind per maand (afhankelijk van het aantal kinderen in een huishouden). Onderstaande tabel laat ziet hoeveel hoeveel huishoudens erop vooruitgaan bij dit pakket.

Beide pakketten hebben een budgettair effect van circa 6 miljard euro.

Tabel 3 Effecten per doorgerekende maatregel voor tien huishoudtypen in extra ontvangen euro's per maand

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
Pakket 1 (6,2 miljard euro)										
Huishoudsaldo zonder maatregelen (flexbudget 6%, ondergemiddelde gemeente)	–94	70	–52	–229	–195	–220	–320	–483	114	42
Effect verhoging bijstand +7,4%	*94*	*94*	*94*	*94*	*135*	*135*	*135*	*135*	*0*	*0*
Effect verhoging wml +7% (gedeeltelijk ontkoppeld)	*59*	*59*	*59*	*59*	*84*	*84*	*84*	*84*	*0*	*0*
Effect verhoging kind-gebonden budget	*0*	*51*	*113*	*176*	*0*	*51*	*113*	*176*	*0*	*0*
Effect verhoging kinderbijslag	*0*	*35*	*78*	*121*	*0*	*35*	*78*	*121*	*0*	*0*
Huishoudsaldo na maatregelen	59	309	292	221	24	85	90	33	114	42
Koopkrachtverbetering in euro's per maand	153	239	344	450	219	305	410	516	0	0
Koopkrachtverbetering in % inkomen landelijke regelingen	9%	10%	13%	16%	9%	11%	14%	16%	0%	0%

	Bijstand Alleenstaande (AS)				Bijstand Paar				AOW AS	AOW Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
Pakket 2 (6,0 miljard euro)										
Huishoudsaldo zonder maatregelen (flexbudget 6%, ondergemiddelde gemeente)	–94	70	–52	–229	–195	–220	–320	–483	114	42
Effect verhoging huurtoeslag +149 euro	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*
Effect verhoging kindgebonden budget	*0*	*103*	*216*	*330*	*0*	*103*	*216*	*330*	*0*	*0*
Huishoudsaldo na maatregelen	55	322	313	250	–46	32	45	–4	263	191
Koopkrachtverbetering per maand	149	252	365	479	149	252	365	479	149	149
Koopkrachtverbetering in % inkomen landelijke regelingen	9%	11%	14%	17%	6%	9%	12%	15%	8%	6%

Bron: Eigen berekeningen op basis van de CPB-doorrekening. Er is een kleine mismatch tussen het peiljaar van de huishoudsaldi en de bedragen bij de effecten per maatregel. De huishoudsaldi zijn namelijk uitgedrukt in het prijspeil van 2023, terwijl het CPB in de doorrekening heeft gerekend met het prijspeil van 2024, omdat het kabinet op zijn vroegst in 2024 maatregelen kan nemen om het besteedbaar inkomen te verhogen. De getallen in deze tabel moeten dus worden opgevat als indicatief.

Tot slot

Uitgaven als uitgangspunt voor een sociaalminimumnorm zijn een belangrijke beleidswijziging.

In Nederland zijn de normbedragen voor het sociaal minimum sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw gebaseerd op een inkomensnorm, namelijk het wettelijk minimumloon. De algemene bijstand voor een alleenstaande is gelijk aan 70 procent van het netto minimumloon, en voor een paar is dat 100 procent van het netto minimumloon. De vaste verhouding 100:70 tussen netto minimumloon en minimumuitkeringen ligt voor de hand vanuit het perspectief van het

stimuleren van arbeidsdeelname. Hiermee wordt geborgd dat de stap van uitkering naar werk door de jaren heen in dezelfde mate lonend blijft (als ook de belastingregels gelijk blijven). Vanuit het perspectief van financiële bestaanszekerheid is een vaste verhouding 100:70 niet vanzelfsprekend. Een bepaald inkomensniveau biedt immers geen garantie dat het inkomen voldoende is om rond te kunnen komen en mee te doen. In dit rapport stelt de Commissie een norm vast die is gebaseerd op minimaal noodzakelijke uitgaven plus een flexbudget. Dit is een belangrijke paradigmaverschuiving. Deze norm ligt echter niet vast, maar zal steeds opnieuw moeten worden herijkt.

Het vaststellen van minimumnormen alleen biedt onvoldoende garantie voor financiële bestaanszekerheid. Daarvoor is ook nodig dat de systematiek van het stelsel van sociale zekerheid voorspelbaarder en toegankelijker wordt, zodat huishoudens in staat worden gesteld gebruik te maken van de voorzieningen waar zij recht op hebben. Ook een goede en toegankelijke infrastructuur voor hulp en ondersteuning is daarbij van belang. Daarover gaat het tweede rapport van de Commissie sociaal minimum.

1 Financiële bestaanszekerheid en het stelsel van het sociaal minimum

1.1 Aanleiding

Er zijn steeds meer signalen dat de bestaanszekerheid van een grote groep mensen, waaronder veel kinderen, in het geding is. Veel mensen met een uitkering of met een laag inkomen hebben onvoldoende geld om rond te komen en mee te doen in de maatschappij.[1] Steeds meer mensen kunnen geen betaalbare woning vinden. Ook het belang van voedselbanken en andere charitatieve initiatieven op lokaal niveau is de laatste decennia toegenomen. Het zijn ontwikkelingen die erop wijzen dat de overheid onvoldoende in staat is om recht te doen aan artikel 20 van de Grondwet en aan artikel 25 van het Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarin het recht op bestaanszekerheid is vastgelegd (zie kader 1).[2]

Kader 1.1 Bestaanszekerheid als overheidszorg: juridisch kader

Grondwet

Bestaanszekerheid is als inspanningsverplichting voor de overheid vastgelegd in de Grondwet en het verdragsrecht[3] en uitgewerkt in de Participatiewet en lokale regelingen. In artikel 20 van de Grondwet staat dat de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van welvaart 'voorwerp van zorg zijn van de overheid'. De Grondwet schrijft ook voor dat de wet regels stelt over de aanspraken op sociale zekerheid. Nederlanders die in Nederland niet in hun bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. Artikel 20 is een sociaal

1 Zie ook de papers van de deelnemers aan de hoorzitting over rondkomen van de Tweede Kamercommissie Sociale Zaken (link).

2 Hirsch Ballin, Jaspers, Knottnerus en Vinke (red.) (2021) De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving. Den Haag: Boom Juridisch (link).

3 In het internationale verdragsrecht is het recht op sociale zekerheid als (sociaal) grondrecht vastgelegd in onder meer artikel 25 UVRM, artikel 9 en 10 IVESCR, artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 12 Europees Sociaal Handvest (ESH) en artikel 26 IVRK. Ook zijn er normstellende bepalingen die aan dit grondrecht nader inhoud geven zoals delen van artikel 12 ESH, de Europese Code inzake sociale zekerheid en Verdrag 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO).

grondrecht waarvoor de overheid zich moet inspannen, maar laat het aan de wetgever over om vast te leggen wie onder welke omstandigheden welk recht op bijstand heeft.

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
Het UVRM geeft een concretere beschrijving van het recht op bestaanszekerheid: "Een ieder heeft recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen."

De directe aanleiding voor de instelling van de Commissie sociaal minimum[4] is de aangenomen motie van het Tweede Kamerlid Omtzigt c.s. Deze motie "verzoekt de regering om samen met het Nibud een commissie in te stellen die normen voor het bestaansminimum (inclusief sociale participatie) vastlegt inclusief welke toegankelijkheid tot welke voorziening daarvoor nodig is, zoals de aanwezigheid van een betaalbare woning of reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer" (zie bijlage 2).[5] Daarnaast is in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV afgesproken om iedere vier jaar het sociaal minimum te herijken en vast te stellen of dit toereikend is om van te leven en mee te doen in de samenleving.[6]

1.2 Opdracht en doel van de Commissie

In het instellingsbesluit van 8 juli 2022 heeft de Commissie de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar (1) wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te kunnen komen, en (2) de systematiek van het sociaal minimum (zie bijlage 3). Onderdeel van die opdracht is ook om te onderzoeken hoe de systematiek beter kan aansluiten op de normen voor het sociaal minimum.

In het eerste deel van de opdracht staat de hoogte van het sociaal minimum centraal. Het gaat hierbij om de vraag wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij. Daarbij

4 Kamerstukken II, 2021/22, 35 925 XV, nr. 153 (link).
5 Kamerstukken II, 2021/22, 35 845, nr. 17 (link).
6 Omzien naar elkaar, vertrouwen in de toekomst, zie bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 35 788, nr. 77 (link).

dient de Commissie vast te stellen welke goederen en voorzieningen minimaal noodzakelijk zijn, en in welke hoeveelheid.

De Commissie dient daarbij niet alleen te kijken naar wat huishoudens in theorie nodig hebben, maar ook of die goederen en voorzieningen in de praktijk beschikbaar en toegankelijk zijn. Ook is het verzoek om in kaart te brengen welke buffers verschillende huishoudtypen nodig hebben om schokken op te vangen. Daarbij is het van belang om onderscheid te maken tussen kleinere incidentele kosten (zoals de reparatie van huishoudelijke apparaten) en grotere collectieve schokken (zoals de huidige prijsschok). Deze vragen moeten beantwoord worden voor verschillende huishoudtypen, zoals alleenstaanden met en zonder kinderen, gezinnen met en zonder kinderen, jongvolwassenen, studenten en mensen die langdurig in een Wet langdurige zorg (Wlz)-instelling verblijven. De Commissie dient tot een onderbouwde selectie te komen van huishoudtypen.

Voor inschattingen van de toereikendheid van het sociaal minimum dient de Commissie de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud en de referentiebudgetten van het SCP te gebruiken, die ook sociale participatie moeten omvatten, zoals deelname aan sport of sociale activiteiten. Mogelijk kunnen de bestaande minimumvoorbeeldbegrotingen verrijkt worden met informatie over de daadwerkelijke uitgaven van huishoudens en regionale verschillen. Ook kan de Commissie aanvullend onderzoek uitzetten.

De tweede opdracht aan de Commissie is om voorstellen te doen om de systematiek van het sociaal minimum ter verbeteren. Hierbij komen de volgende vragen aan de orde:

1. Hoe is de huidige systematiek van het sociaal minimum tot stand gekomen?
2. Voldoet de bestaande koppeling aan het wettelijk minimumloon om een toereikend sociaal minimum te borgen?
3. Wat is de verhouding tussen de landelijke en gemeentelijke inkomensondersteuning?
4. Welke systematiek is in de toekomst nodig om het sociaal minimum vast te stellen?

De Commissie dient niet alleen te kijken naar de bijstand, maar ook naar andere vormen van centrale en lokale inkomensondersteuning voor verschillende typen huishoudens. Ook kan de Commissie aandacht besteden aan de fiscaliteit rondom het sociaal minimum, zowel in beschrijvende als normatieve zin.

Bij het onderzoek naar hoe de huidige systematiek tot stand is gekomen, dient de Commissie te kijken naar:

- de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de vorming van het sociaal minimum;
- de instrumenten die onderdeel uitmaken van de systematiek;
- de knelpunten en veranderingen in de systematiek in de loop der tijd.

De Commissie heeft de opdracht gekregen om uiterlijk 30 juni een eindrapport op te leveren aan de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Vervolgens kunnen de regering en het parlement aan de hand van het rapport een standpunt innemen over de vormgeving, hoogte en systematiek van het sociaal minimum.

Eerste en tweede rapport

De Commissie heeft moeten vaststellen dat het niet haalbaar was om de analyse en oplossingen naar de hoogte en de systematiek van het sociaal minimum volledig af te ronden voor 30 juni 2023. Tegelijkertijd ziet de Commissie dat de politieke en maatschappelijke behoefte aan de uitkomsten van het werk van de Commissie groot is. Daarom heeft de Commissie besloten om voor de zomer een eerste rapport uit te brengen, dat voornamelijk ingaat op de hoogte van de normen voor het sociaal minimum. Na de zomer brengt de Commissie een tweede rapport uit met het gehele advies, dat uitgebreider zal ingaan op de systematiek van het sociaal minimum.[7]

1.3 Kernconcepten en afbakening

Brede context van bestaanszekerheid: meer dan alleen inkomen

Een richtinggevend concept voor de Commissie is *bestaanszekerheid*. Bestaanszekerheid is een veelomvattend begrip. Bestaanszekerheid gaat niet alleen over voldoende inkomen, maar ook over een goede gezondheid, betaalbare en duurzame huisvesting, werk dat loont, een adequate opleiding, gezonde sociale relaties en een zinvol leven.[8] Bestaanszekerheid draagt bij aan de brede welvaart van

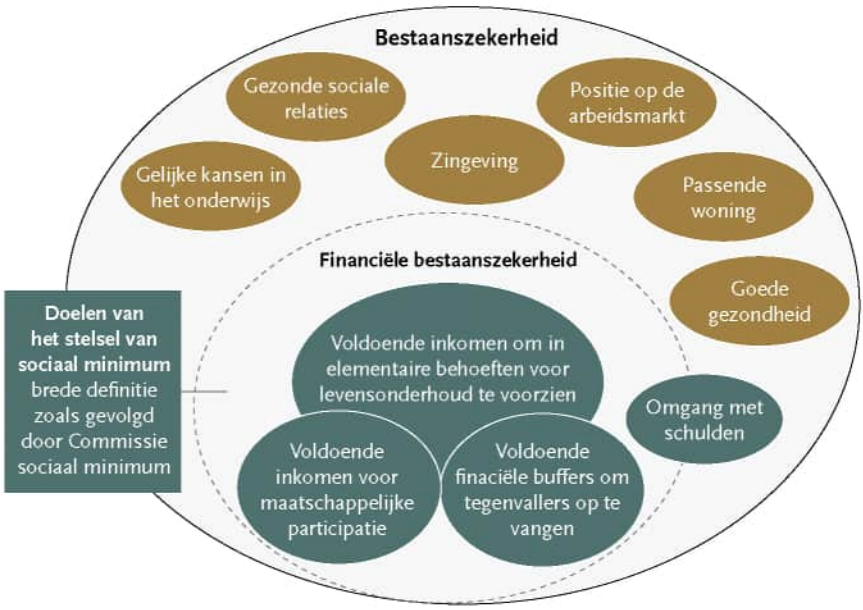
---

7 Zie de website rijksoverheid.nl (link).

8 Vergelijk ook de omschrijving van Divosa: "Bestaanszekerheid is niet alleen de zekerheid van voldoende en voorspelbaar inkomen. Ook zekerheid om betaalbaar te wonen, toegang tot betaalbare zorg en de mogelijkheid om een financiële buffer op te bouwen voor onverwachte uitgaven zijn noodzakelijke voorwaarden om de rust en ruimte te vinden die nodig is om je als mens te ontwikkelen en mee te doen in de samenleving" (link). Relevant is ook de recente studie van het SCP (2023) Eigentijdse ongelijkheid (link). Daarin wordt vastgesteld dat niet alleen economisch kapitaal van belang is, maar ook andere hulpbronnen, 'wie je kent' (sociaal kapitaal), 'waar je bij past' (cultureel kapitaal) en 'wie je bent' (persoonskapitaal: gezondheid en aantrekkelijkheid).

burgers.[9] In Nederland bestaat een set van arrangementen op het gebied van sociale zekerheid, gezondheidszorg, welzijn, arbeidsbemiddeling, volkshuisvesting en het sociaal domein. Dit beleid is bedoeld om burgers te beschermen tegen de risico's van de moderne samenleving en om ervoor te zorgen dat zij niet een grens passeren waaronder een behoorlijk bestaan niet mogelijk is. Deze arrangementen zijn tevens bedoeld om mensen kansen te geven zich zo goed mogelijk te ontwikkelen.[10]

Figuur 1.1 Bestaanszekerheid en financiële bestaanszekerheid, schematische weergave



9 Zie de CBS (2022) monitor brede welvaart (link). Zie ook de brede welvaartsindicator, ontwikkeld door Universiteit Utrecht en Rabobank (link).

10 Schuyt, C.J.M (1991) Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat. Leiden: Stenfert Kroese

Signalen over problemen rond bestaanszekerheid

Er zijn signalen dat de bestaanszekerheid in brede zin van een omvangrijke groep mensen in het geding is onder invloed van de flexibilisering van de arbeidsmarkt[11], de hardnekkigheid van kansenongelijkheid in het onderwijs[12], het tekort aan betaalbare woningen[13], en het bestaan van sociaal-economische gezondheidsverschillen.[14] Het zijn vraagstukken die tijdens de coronapandemie zichtbaarder zijn geworden.[15]

Het stelsel van het sociaal minimum moet mensen financieel in staat stellen om een zeker bestaan op te bouwen

De Commissie onderschrijft het grote belang van een veelomvattende benadering van bestaanszekerheid. Tegelijkertijd onderkent de Commissie dat het stelsel van het sociaal minimum bedoeld is om mensen *financieel* in staat te stellen om een zeker bestaan op te bouwen. Daarom richt dit rapport zich op het vraagstuk van *financiële bestaanszekerheid*. Wel hanteert zij, in lijn met de motie van het lid Omtzigt c.s., een brede opvatting van het stelsel van het sociaal minimum, namelijk dat dit stelsel er niet alleen voor moet zorgen dat burgers in staat zijn te voorzien in elementaire levensbehoeften (zoals voeding, water en energie), maar ook in maatschappelijke participatie (sociale en culturele activiteiten en sport). Een ander wezenlijk onderdeel is dat burgers buffers moeten hebben voor onverwachte situaties. Onder buffers verstaat de Commissie dat burgers in beginsel geld moeten kunnen reserveren voor noodzakelijke uitgaven en ook dat zij een bufferruimte hebben in hun inkomen om onverwachte uitgaven en prijsstijgingen op te kunnen vangen. Buffers hoeven niet altijd individueel te zijn. Wanneer een grote prijsschok collectief plaatsvindt, zoals de recente stijging van energieprijzen, zal die op collectief niveau moeten worden ondervangen.

---

11 Commissie-Borstlap (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk. Den Haag*: Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (link); SER (2021) Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving, Ontwerpadvies Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (link).

12 OECD (2019). *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed.* PISA, OECD Publishing (link); Onderwijsraad (2019) *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019.* Den Haag: Onderwijsraad (link).

13 Hochtenbach, C. (2022) *Uitgewoond. Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek.* Amsterdam: Das Mag; Ministerie van BZK (2022) De Staat van de Corporatiesector 2021 (link).

14 Broeders, D., D. Das, R. Jennissen, W. Tiemeijer en M. de Visser (2018) Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen, WRR Working Paper 7, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (link).

15 WRR (2020) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) & Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) (2021) COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid. Den Haag: WRR (link).

Afbakening van bestaanszekerheid binnen de Commissie sociaal minimum
De Commissie zal in het rapport soms verwijzen naar het belang van flankerend beleid op beleidsterreinen als volkshuisvesting, gezondheidszorg en het sociaal domein, maar daar niet systematisch op ingaan. Dat gaat de taakopvatting van de Commissie te buiten. De Commissie gaat in haar advies ook niet in op het actuele debat over de loonontwikkeling in Nederland.[16] De Commissie onderkent de relevantie van dit debat, maar dit onderwerp maakt geen deel uit van de opdracht van de Commissie.

De brede opvatting van het stelsel van het sociaal minimum leidt ertoe dat de Commissie naar drie componenten kijkt die het inkomen van mensen rond het sociaal minimum bepalen: (1) De algemene bijstand, Toeslagenwet en AIO);[17] (2) financiële tegemoetkomingen voor specifieke kosten (voornamelijk aanvullende landelijke inkomensregelingen zoals toeslagen) en; (3) aanvullingen door gemeenten (bijzondere bijstand en gemeentelijk minimabeleid). Daarnaast is het van belang dat burgers niet alleen op papier toegang hebben tot voorzieningen zoals zorg en huisvesting, maar er in de praktijk ook gebruik van kunnen maken. Dit betekent dat de Commissie niet alleen kijkt naar het bedrag dat huishoudens nodig hebben, maar ook nadenkt over een stelsel dat voorspelbaar, toegankelijk en uitvoerbaar is en houdbaar is op de langere termijn.

Kader 1.2 Kernbegrippen

Bestaanszekerheid (brede invulling in lijn met UVRM)
Een levensstandaard die ten minste voorziet in noodzakelijke levensbehoeften (zoals voeding, kleding en onderdak) en daarbij een goede gezondheid, werk dat loont, een adequate opleiding, gezonde sociale relaties en een zinvol leven, in de wetenschap dat er voorzieningen zijn in geval van werkloosheid, schulden, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen.

---

16 Zie Borstlap (2023) Als we de arbeidsmarkt niet grondig moderniseren zullen de ambities van het kabinet stranden. De Volkskrant, 23 november 2022 (link); Cantillon, B. (2021) Het armoedevraagstuk en de tragiek van de welvaartstaat: zeven voorstellen voor een nieuw sociaal contract. p. 46. (link); FD (2022): Dutch miracle vraagt anno 2022 om hogere lonen en langer werken. 17 november 2022 (link).

17 In het onderhavige rapport van de Commissie sociaal minimum wordt voornamelijk gekeken naar de bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden en paren van 21 jaar of ouder, al dan niet met jonge kinderen. In het tweede rapport zal de Commissie nader ingaan op bijzondere situaties, bijvoorbeeld de normen voor jongeren tussen 18 en 21 en kostendelers.

Financiële bestaanszekerheid (brede invulling)

Burgers moeten beschikken over voldoende financiële middelen om te voorzien in elementaire levensbehoeften (zoals voeding, water en energie), maar ook in maatschappelijke participatie (sociale en culturele activiteiten en sport). Burgers moeten kunnen beschikken over voldoende financiële buffers om onverwachte uitgaven op te vangen.

Sociaal minimum/wettelijk bestaansminimum

Het sociaal minimum is het minimale bedrag dat mensen nodig hebben om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. In de praktijk bestaat de kern van het sociaal minimum uit de bijstandsuitkering en het AOW-pensioen. Het bedrag is afhankelijk van de leefsituatie (o.m. alleenstaand, samenwonend met partner, kostendelend) en leeftijd.

Minimumuitkering

Minimumuitkeringen is de verzamelnaam van verschillende uitkeringen op de hoogte van het sociaal minimum. De belangrijkste zijn:

- Bijstandsuitkering: De belangrijkste minimumuitkering is de bijstand. Deze uitkering is voor mensen zonder andere inkomsten. Mensen met een inkomen uit werk dat lager is dan het sociaal minimum kunnen een aanvulling krijgen vanuit bijstand, zodat hun inkomen uitkomt op het niveau van het sociaal minimum.
- Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO): De meeste ouderen hebben recht op AOW. Voor hen is de AOW in praktijk de minimumuitkering. Ouderen die geen recht hebben op AOW of ouderen met een onvolledige AOW-opbouw kunnen een beroep doen op de Algemene inkomensvoorziening ouderen (AIO). Deze uitkering vult het inkomen aan tot het niveau van het sociaal minimum.
- Toeslagenwetuitkering: Mensen met een uitkering die wordt uitbetaald door het UWV (zoals de WW, WIA of Ziektewet) en waarbij de uitkering lager is dan het sociaal minimum, kunnen een beroep doen op de Toeslagenwet. Deze uitkering vult het inkomen aan tot het niveau van het sociaal minimum.

Het stelsel van het sociaal minimum

1. Het wettelijk sociaal minimum (minimumuitkering: algemene bijstand en AOW);
2. Aanvullende landelijke inkomensregelingen zoals toeslagen;
3. Aanvullende lokale regelingen zoals bijzondere bijstand en gemeentelijk minimabeleid.

Sociale minima
Huishoudens met een inkomen op het niveau van het sociaal minimum (bijstandsniveau).

De brede opvatting van het stelsel van het sociaal minimum dat de Commissie hanteert, sluit aan bij het onderzoek dat Nibud en SCP samen met het CBS verrichten ten behoeve van een nieuwe armoedegrens op basis van referentiebudgetten. De armoedecijfers van SCP op basis van het *niet-veel-maar-toereikendbudget*[18] en de nieuwe minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud vormen een bouwsteen voor de analyse in de volgende hoofdstukken, omdat ze actuele, empirische inzichten opleveren over de toereikendheid van het huidige sociaal minimum en van buffers om te kunnen omgaan met onverwachte situaties. Daarnaast zullen we gebruikmaken van ander onderzoek, waaronder studies naar de gevolgen en oorzaken van financiële bestaansonzekerheid.

We besteden ook aandacht aan de schuldenproblematiek in relatie tot het stelsel van het sociaal minimum. Nederland telt een groot aantal huishoudens met problematische schulden, die daardoor een inkomen hebben dat lager is dan de minimumnormen van de bijstand. De oorzaken van problematische schulden zijn divers en de oplossing daarvan ligt voor een belangrijk deel buiten het stelsel van het sociaal minimum. Schuldenproblematiek komt in dit rapport aan de orde als een vorm van ontoereikendheid van het sociaal minimum. Betalingsverplichtingen, beslag op het inkomen of een gemeentelijke of wettelijke schuldregeling kunnen huishoudens in een situatie van ontoereikendheid brengen, omdat het feitelijk te besteden inkomen lager is dan het sociaal minimum.

Ten slotte onderkent de Commissie dat het schrijven van dit rapport in een zeer specifiek tijdsgewricht heeft plaatsgevonden. Uit de ontwikkelingen in het afgelopen jaar zijn lessen te trekken over de noodzaak van incidentele maatregelen die zijn getroffen in verband met energiezekerheid. Dit laat zien dat er externe factoren kunnen zijn waartegen een stelsel van het sociaal minimum niet is opgewassen. Ook daar zullen wij bij stilstaan.

1.4 Beoordelingskader

Om de toereikendheid van het huidige stelsel van het sociaal minimum vast te stellen, beoordeelt de Commissie in hoeverre de huidige regelingen en alternatieve

18 Zie SCP (2019) Armoede in kaart (link).

voorstellen de inhoudelijke doelen en stelselkenmerken van bestaanszekerheid garanderen. Daarbij onderscheidt de Commissie *drie doelen*: inkomensbescherming, sociale participatie en arbeidsdeelname en activering. Tussen deze drie doelen kunnen spanningen bestaan: een te grote nadruk op arbeidsdeelname en activering kan bijvoorbeeld ten koste gaan van de inkomensbescherming.[19] Omgekeerd kan een te nadrukkelijk accent op inkomensbescherming arbeidsdeelname in de weg staan.[20] Er is echter niet altijd sprake van een afruil tussen de drie doelen. De Commissie ziet arbeidsparticipatie gedeeltelijk in het verlengde van inkomensbescherming. Als mensen erop kunnen vertrouwen dat het aanvaarden van werk geen onverwachte gevolgen heeft voor hun inkomen zal dat de overgang naar werk vergemakkelijken. Omgekeerd geldt dat langdurige onzekerheid over inkomen de opbouw van een stabiel bestaan belemmert, waardoor de stap naar werk moeilijker wordt.

Daarnaast benadrukt de Commissie het belang van *wederkerigheid*. Tegenover het recht op inkomensbescherming en sociale participatie dient ook een adequate inspanning van burgers te staan. Van hen mag worden verwacht dat zij zich inspannen om in hun eigen onderhoud te voorzien. Wie dat niet op eigen kracht kan, dient ondersteuning te krijgen; wederkerigheid impliceert immers ook dat het collectief ondersteuning biedt waar dat nodig is.[21] En voor wie niet in staat is een plek te vervullen op de reguliere arbeidsmarkt dienen beschutte vormen van werk beschikbaar te zijn of mogelijkheden tot het verrichten van vrijwilligerswerk.

Naast de drie doelen onderscheidt de Commissie *vier stelselvereisten*: voorspelbaarheid, toegankelijkheid, uitvoerbaarheid en houdbaarheid. Ook tussen deze vier kenmerken kunnen spanningen bestaan. Het vergroten van toegankelijkheid kan in de context van een complex stelsel bijvoorbeeld op gespannen voet staan met uitvoerbaarheid, omdat het voor uitvoerders lastig is om alle rechthebbenden te bereiken als er veel verschillende regelingen zijn die allemaal anders in elkaar zitten. En maatregelen die het stelsel eenvoudiger en dus voorspelbaarder maken, kunnen gepaard gaan met minder mogelijkheden om gericht lage inkomens te ondersteunen, waardoor de houdbaarheid in het geding kan zijn, van-

---

19 Hirsch Ballin et al. (2021).

20 Van der Veen, R. van (2023) Sturing van de arbeidsmarkt en van arbeidsparticipatie. Een (deels) bestuurskundige agenda voor de toekomst. In: Overmars, T., Honingh, M. & Noordegraaf, M. (red) Maatschappelijke bestuurskunde. Den Haag: Boom. pp. 169-189.

21 Zie Commissie-Borstlap (2020).

wege hoge kosten of minder maatschappelijk draagvlak. De uitdaging is om een juiste balans te vinden tussen de vier stelselkenmerken.

Herstel van vertrouwen tussen overheid en burger

Een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum dat adequaat vorm geeft aan de vier stelselkenmerken en dat in staat is de drie doelen te realiseren, kan bijdragen aan het herstel van de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid. Veel lage inkomensgroepen hebben een gering vertrouwen in politiek en overheid en het vermogen om problemen op te lossen.[22] Een voorspelbaar stelsel dat mensen bestaanszekerheid biedt geeft een basis van vertrouwen.

Kader 1.3 Beoordelingskader toereikendheid sociaal minimum

Inhoudelijke doelen:

1. *Inkomensbescherming*: Het stelsel van het sociaal minimum moet inkomensbescherming bieden als mensen niet (meer) zelf voldoende inkomen verwerven. Daarnaast moeten burgers ook onverwachte uitgaven kunnen opvangen. Dat betekent dat burgers in staat moeten zijn om buffers op te bouwen, of dat er andere voorzieningen zijn om te voorkomen dat men bij financiële tegenslagen in de problemen komt.

2. *Sociale participatie*: Het sociaal minimum moet burgers in staat stellen om mee te doen in de samenleving. Dat wil zeggen dat er ruimte is voor ontspanning, zoals het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub of een andere invulling.

3. *Arbeidsdeelname en activering*: Het stelsel van het sociaal minimum moet soepele overgangen naar regulier werk of meer werkuren ondersteunen. Voor hen die geen regulier werk kunnen verrichten moeten beschutte vormen van werk beschikbaar zijn, en als dat niet mogelijk is vrijwilligerswerk.

Vereisten voor stelsel:

1. *Voorspelbaarheid*: De regels moeten eenduidig, begrijpelijk en kenbaar zijn. Het daarop gebaseerde overheidshandelen dient voorspelbaar te

22 SCP (2022) Continu onderzoek burgerperspectieven (link); EUR (2023) Vertrouwen in instituties blijft laag. (link).

zijn. Mensen moeten kunnen vertrouwen op bestaande afspraken en algemene regels die voor iedereen in beginsel gelijk zijn. Mensen moeten weten wat hun rechten en plichten zijn en zekerheid hebben over wat er gebeurt als er veranderingen optreden in hun persoonlijke situatie, bijvoorbeeld de huishoudsamenstelling of het aantal uren dat zij werken.

2. *Toegankelijkheid*: Sociale voorzieningen dienen toegankelijk te zijn. Dat betekent dat er geen hoge drempels mogen zijn voor burgers om er gebruik van te maken. Burgers moeten kunnen rekenen op een respectvolle bejegening en privacy, zodat ze zich erkend voelen en er naar hen geluisterd wordt. Hier valt ook onder dat voorzieningen toegankelijk zijn voor burgers die geen modelgedrag vertonen, omdat ze bijvoorbeeld over weinig zelfcontrole of doenvermogen beschikken.

3. *Uitvoerbaarheid*: Uitvoeringsprofessionals moeten uit de voeten kunnen met de regels en de doelen kunnen realiseren met de beschikbare mensen, middelen en tijd.

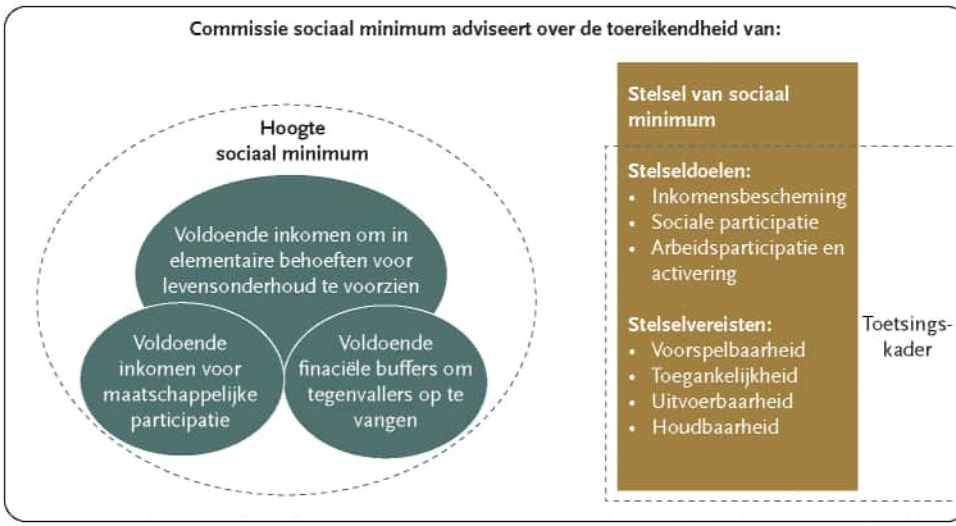
4. *Houdbaarheid*: Het stelsel van het sociaal minimum moet betaalbaar zijn en er moet draagvlak voor zijn in de samenleving. Betaalbaarheid vergt dat overheidsgeld zo veel mogelijk terecht moet komen bij mensen die dat nodig hebben. Draagvlak vergt dat een stelsel uitlegbaar moet zijn aan de samenleving.

1.5 Taakopvatting en werkwijze Commissie

De hoogte van het sociaal minimum is in 1974 vastgesteld met de introductie van een landelijke bijstandsnorm. De hoogte van de netto bijstand is toen voor alleenstaanden vastgesteld op 70 procent van het netto minimumloon, en voor paren op 100 procent. Sindsdien heeft de overheid de bijstand, en daarmee het sociaal minimum, tweemaal per jaar geïndexeerd met de gemiddelde cao-loonstijging, met uitzondering van enkele jaren. Het sociaal minimum is voor mensen jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd in de praktijk gelijk aan de hoogte van een bijstandsuitkering. Voor ouderen komt het sociaal minimum neer op het niveau van de AOW, tenzij sprake is van een onvolledige AOW-opbouw. In dat geval zijn ouderen aangewezen op de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), die een onvolledige AOW aanvult tot bijstandsniveau. Naast inkomen uit bijstand of AOW/AIO kunnen huishoudens met een laag inkomen ook

een beroep doen op aanvullende landelijke inkomensregelingen zoals de toeslagen voor zorg, huur, kinderen en kinderopvang, en op lokale regelingen met betrekking tot de bijzondere bijstand en het gemeentelijke minimabeleid. Tezamen vormen bijstand/AOW en de aanvullende landelijke en lokale regelingen *het stelsel van het sociaal minimum*.

Figuur 1.2 Stelsel van het sociaal minimum binnen de taakopvatting van de Commissie



Sinds de introductie van de landelijke bijstandsnorm heeft de overheid nooit onderzoek gedaan naar de vraag of de hoogte en de systematiek van het sociaal minimum nog voldoet. De financiële bestaanszekerheid van steeds meer Nederlanders is in het geding, zo blijkt onder andere uit signalen van Nibud en CPB.[23] Dat leidt voor de Commissie tot de vraag in hoeverre de hoogte en systematiek van het huidige stelsel van het sociaal minimum toereikend is en of het stelsel bijstelling behoeft. Of, minder technisch geformuleerd:

23 Zie Nibud (2022) Steeds meer hulpvragen (link); en CPB (2022) Scenario's energieprijzen (link).

Wat hebben verschillende huishoudtypen nodig om rond te kunnen komen en mee te kunnen doen aan de samenleving en hoe kan het stelsel van het sociaal minimum daarop aansluiten?

Om deze vragen te beantwoorden, zijn SCP en Nibud in samenwerking met het CBS een gezamenlijk traject gestart om te inventariseren wat mensen nodig hebben om rond te komen en mee te doen. De uitkomsten van de tussenrapportage van SCP en Nibud van juni 2023 vormen een belangrijke bouwsteen voor de Commissie.[24] Parallel aan dit traject heeft de Commissie de volgende activiteiten verricht:

- Praktijkverkenning: Verkennen aan de hand van werkbezoeken en gesprekken met ervaringsdeskundigen en professionals tegen welke problemen mensen met een inkomen rond het sociaal minimum aanlopen. Ook heeft prof. Will Tiemeijer in opdracht van de Commissie een enquête uitgevoerd onder burgers rond en boven het sociaal minimum om te onderzoeken in hoeverre financiële problemen en stress samenhangen met een verminderd doenvermogen van mensen.
- Beleidsbeschrijving en -analyse: In kaart brengen hoe de landelijke en lokale voorzieningen voor mensen rond het sociaal minimum zich hebben ontwikkeld en achterhalen in hoeverre die voorzieningen toereikend zijn.
- Normering: Het adviseren over de norm voor de hoogte van het sociaal minimum inclusief bufferruimte voor verschillende huishoudtypen. Hiervoor heeft de Commissie gebruik gemaakt van de definities van Nibud en SCP in samenwerking met het CBS. Ook heeft de Commissie het CPB laten doorrekenen wat de effecten zijn van een aantal beleidsvarianten voor inkomensbescherming, arbeidsdeelname en de overheidsfinanciën.
- Vergelijking: Inventariseren wat er te leren valt van de landen om ons heen in de wijze waarop zij het sociaal minimum vaststellen en indexeren. Daarvoor heeft SEO Economisch Onderzoek voor de Commissie een internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de situatie in België, Denemarken, Duitsland, Engeland en Frankrijk.
- Beoordeling: Beoordelen of de huidige hoogte van het sociaal minimum voldoet, en of de bestaande koppeling aan het wettelijk minimumloon volstaat om een toereikend sociaal minimum te borgen. Aan de hand van een geharmoniseerd normenkader beoordelen welke huishoudtypen welke bufferruimte en toegang tot welke voorzieningen nodig hebben.

---

24 Zie CBS, Nibud en SCP (2023) Op weg naar een nieuwe armoedegrens.

– Advies: De minister adviseren hoe zij het sociaal minimum het beste zou kunnen vaststellen en indexeren. Voorts adviseren of het mogelijk is en zo ja, hoe de regering kan borgen dat elke vier jaar herijking van het sociaal minimum plaatsvindt. Aangeven welke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid en gemeenten wenselijk is om het sociaal minimum en participatie te garanderen.

1.6 Naar een vernieuwd stelsel van het sociaal minimum: zeven beleidsuitdagingen

De hoofdboodschap van de Commissie is dat er een vernieuwd stelsel van sociaal minimum moet komen dat financiële bestaanszekerheid biedt en daarnaast voorspelbaar en toegankelijk is. Alleen via een vernieuwd stelsel is het mogelijk om de kabinetsdoelstelling om armoede in 2030 te halveren ten opzichte van 2015 te realiseren, en om recht te doen aan artikel 20 van de Grondwet, waarin staat dat de bestaanszekerheid van de bevolking voorwerp van zorg is van de overheid.

Het stelsel van sociaal minimum is in de afgelopen decennia te veel gericht geweest op arbeidsactivering en dat is ten koste gegaan van inkomensbescherming.[25] Daarnaast heeft de uitvoering van beleid een afstandelijk en administratief karakter gekregen waarbij de menselijke maat uit het oog is verloren.[26] Ook is de verhouding tussen landelijk en lokaal beleid uit balans geraakt.[27] Sinds de decentralisatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2015, de Jeugdwet, de Participatiewet, de coronacrisis en de energiecrisis zijn gemeenten steeds meer taken gaan uitvoeren.[28] Verder zien we grote verschillen tussen gemeenten in de mate waarin zij kwetsbare groepen helpen.[29]

Het huidige stelsel van sociaal minimum heeft grote moeite om te gaan met wijzigingen in de levens van mensen. Het kan daarbij gaan om veranderingen in de werksituatie van mensen (van uitkering naar werk of meer uren werken) of in de persoonlijke situatie (zoals gaan scheiden of samenwonen, of tijdelijk verlenen of ontvangen van mantelzorg). Daarnaast kan het stelsel van het sociaal minimum zich onvoldoende aanpassen aan een tijd waarin arbeid flexibeler en onzekerder

---

25 De Toekomst van de sociale zekerheid; De menselijke maat in een solidaire samenleving, Hirsch Ballin, Jaspers, Knottnerus en Vinke (red.), 2021 (link).

26 Visiebrief Participatiewet in balans, juni 2023 (link).

27 Bestaanszekerheid als belofte, essay VNG, maart 2023 (link), Inbreng voor het Commissiedebat Armoede en Schulden, VNG oktober 2022 (link) en Extra uitvraag bijzondere bijstand 2021 (link).

28 Sociaal Domein op Koers, SCP, november 2020 (link).

29 NOS (2022) Maatregelen bewijzen dat armoede bestaat, maar ze zijn een loterij geworden (link).

is geworden, in het bijzonder voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Het gevolg daarvan is dat sommige mensen met een laag inkomen ervoor kiezen om niet (meer uren) te werken omdat men bang is de zekerheden die men heeft te verliezen. Ook ervaren burgers die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering, belemmeringen om anderen te helpen of zich te laten helpen uit angst voor de gevolgen voor hun uitkering.[30]

Financiële bestaansonzekerheid heeft grote persoonlijke gevolgen (zie paragraaf 2.2). Het heeft een negatieve impact op de eigenwaarde van volwassenen en op hun fysieke en mentale gezondheid. Het vergroot de kans op eenzaamheid, vermindert het vermogen om verstandig met geld om te gaan en reduceert de veerkracht om de eigen positie te verbeteren. Bij kinderen heeft opgroeien in armoede ook gevolgen voor de leerprestaties, gezondheid en toekomstkansen van kinderen. Zodoende brengt financiële kwetsbaarheid – naast menselijk leed – ook grote maatschappelijke kosten met zich mee, zoals onderbenutting van menselijk kapitaal, kostbare schuldsanering en problematische schulden, kosten voor de gezondheidszorg, en afnemende sociale cohesie. In de sociale zekerheid, het sociaal domein, de gezondheidszorg en het onderwijs, zijn talloze professionals betrokken bij pogingen de gevolgen van financiële bestaansonzekerheid te herstellen.

De huidige problemen rond financiële bestaansonzekerheid en de persoonlijke en maatschappelijke kosten daarvan vragen om een vernieuwing van het stelsel van het sociaal minimum. Een vernieuwd stelsel en toekomstbestendig stelsel moet in staat zijn drie doelen te realiseren – inkomensbescherming, sociale participatie en arbeidsdeelname – en moet in haar vormgeving gebaseerd zijn op de vier stelselvereisten. Een vernieuwd stelsel van het sociaal minimum dient beleidsoplossingen te kunnen geven voor de zeven grote beleidsuitdagingen:

1. Verhogen van het besteedbaar inkomen van mensen rond het sociaal minimum

Het besteedbaar inkomen van mensen rond het sociaal minimum schiet tekort om rond te kunnen komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij. Omdat tekorten zich voordoen bij alle huishoudtypen met mensen jonger dan de AOW-leeftijd, ligt het voor de hand om het besteedbaar inkomen van alle mensen rond het sociaal minimum te verhogen. Tekorten zijn echter groter bij

30 Significant Ape (2020) Samen onder dak: belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen (link).

gezinnen met kinderen. Het ligt daarom voor de hand om ook gericht de inkomensondersteuning aan huishoudens met kinderen te versterken.

2. Versterken van de positie van kinderen

De positie van kinderen binnen het stelsel van het sociaal minimum is kwetsbaar. De kwetsbaarheid vloeit voort uit het gegeven dat huishoudens rond het sociaal minimum met kinderen vaak minder te besteden hebben, maar ook uit het feit dat kinderen afhankelijk zijn van de positie van hun ouders voor hun (recht op) inkomen. Het is belangrijk om voor kinderen de toegang tot voorzieningen te verbeteren ongeacht de situatie van de ouders.

3. Investeren in een realistisch activeringsbeleid

In de Participatiewet is activeringsbeleid vooral vormgegeven door strengere voorwaarden te hanteren, zoals de sollicitatieplicht. Tegelijkertijd is er in de afgelopen decennia fors gesneden in re-integratiebudgetten, terwijl de veranderende doelgroep van de Participatiewet juist behoefte heeft aan meer ondersteuning bij het vinden van een baan. Ook blijft effectieve dienstverlening achter en is deze niet voor iedereen beschikbaar, vanwege beperkte ruimte in regelgeving of gebrek aan tijd bij uitvoeringsmedewerkers. Activering is een inhoudelijk doel van het stelsel van het sociaal minimum. Sterker en realistischer beleid is nodig om de activering van mensen rond het sociaal minimum te bevorderen. Er zal altijd een groep over blijven die niet kan werken, maar wel zinvolle sociale activiteiten of dagbesteding nodig heeft om niet in een isolement te raken.

4. Herstellen van de balans tussen Rijk en gemeenten, en tussen gemeenten onderling

De afgelopen decennia heeft de rijksoverheid steeds meer verantwoordelijkheden bij gemeenten neergelegd. Ook heeft de actualiteit de afgelopen jaren ervoor gezorgd dat de gemeenten meer taken zijn gaan vervullen. Als gevolg daarvan zijn veel mensen met een inkomen rond het sociaal minimum afhankelijk geraakt van lokaal beleid om rond te kunnen komen. Daarbij zijn de verschillen tussen gemeenten te groot geworden. Het is niet uitlegbaar waarom de voorzieningen in de ene gemeente veel royaler zijn dan in de andere gemeente. Ook voor gemeenten zijn de gevolgen groot, omdat niet alle gemeenten beschikken over voldoende financiële middelen, en omdat aanvullende taken veel vergen van de uitvoeringscapaciteit van gemeenten. Rijk en gemeenten moeten de verstoorde balans in goed overleg herstellen.

5. Bieden van perspectief in specifieke situaties van ontoereikendheid

Er zullen altijd situaties bestaan waarin het inkomen lager ligt dan het sociaal minimum, of waarin het inkomen niet aansluit op hogere verplichte kosten die een huishouden maakt. Soms zijn deze situaties goed uitlegbaar, zoals een laag inkomen door uitsluiting van de regelingen, op basis van een hoog eigen vermogen of bestaande voorzieningen (zoals een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering). Daarnaast zijn er ook omstandigheden of gebeurtenissen die leiden tot situaties van ontoereikendheid, waarbij het inkomen niet aansluit op het feitelijke uitgavenniveau, dan wel door een laag inkomen (zoals sancties), dan wel door hoge kosten (zoals aflossingsverplichtingen bij schulden).

Deze situaties van ontoereikendheid zijn veelal gebaseerd op een politiek-bestuurlijke wens zoals bij sancties in het kader van de sociale zekerheid of aflossingsverplichtingen bij onder meer beslag op het inkomen of een schuldregeling. De overheid dient waar mogelijk mensen in een situatie van ontoereikendheid perspectief en ondersteuning te bieden om uit die situatie te komen.

6. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van uitgaven

Sommige huishoudens kampen met structureel hoge uitgaven die onvermijdelijk zijn, maar waarvoor het sociaal minimum niet toereikend is. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn voor huishoudens die geen betaalbare huurwoning kunnen vinden, huishoudens in een slecht geïsoleerde woning met een hoge energierekening, huishoudens met hoge zorgkosten, of bij periodes van hoge inflatie zoals in het achterliggende jaar. Het sociaal minimum is hiervoor niet toereikend, en wanneer er sprake is van ondersteuning via bijzondere bijstand of via een noodregeling, dan komt de ondersteuning vaak later dan het moment dat de kosten worden gemaakt. Oplossingen voor problemen aan de uitgavenkant zullen voornamelijk moeten worden gezocht in de stelsels waar de problemen uit voortvloeien: de sociale huursector voor hoge uitgaven aan wonen, de energiemarkt voor hoge uitgaven aan energie en het zorgverzekeringsstelsel voor hoge zorgkosten.

7. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van inkomen

Mensen met een inkomen rond het sociaal minimum lopen aan tegen de onvoorspelbaarheid en onoverzichtelijkheid van het stelsel van inkomensregelingen. Er zijn te veel regelingen en regelingen zijn te complex. Als gevolg daarvan maken sommige mensen geen gebruik (meer) van inkomensondersteuning, of krij-

gen mensen te maken met terugvorderingen. Mensen zijn terughoudend in het maken van belangrijke levenskeuzes (bijvoorbeeld meer gaan werken) doordat ze niet goed kunnen doorgronden wat de gevolgen van die keuzes zijn voor hun inkomen. Het stelsel moet voorspelbaarder en overzichtelijker. Het gaat daarbij om het toeslagenstelsel, maar ook om het functioneren van het geheel aan regelingen binnen het stelsel van sociaal minimum.

Eerste rapport en tweede rapport

Dit eerste rapport werkt oplossingen uit voor de eerste beleidsuitdaging (verhogen van het besteedbaar inkomen) en een deel van de tweede beleidsuitdaging (versterken van de positie van kinderen). Het tweede rapport gaat uitgebreider in op de analyse en oplossingsrichtingen voor de overige beleidsuitdagingen. De Commissie heeft ervoor gekozen om de contouren van het volledige advies alvast te schetsen in dit eerste rapport, omdat die ook relevant zijn voor de analyse over de hoogte van de normen voor het sociaal minimum.

De opzet van dit eerste rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 geven we inzicht in de verschijningsvormen van financiële bestaansonzekerheid. We tonen de aard en omvang van bestaansonzekerheid. Het gaat om een korte schets. In het tweede rapport zullen we ook ingaan op de vraag in hoeverre er regionale verschillen zijn en op de belangrijkste oorzaken van bestaansonzekerheid. In hoofdstuk 3 presenteren we een voorstel voor een norm voor het sociaal minimum en toetsen we het inkomen op sociaal minimumniveau aan de norm voor een toereikend sociaal minimum. In hoofdstuk 4 doen we voorstellen voor een verhoging van het sociaal minimum.

2 Financiële bestaansonzekerheid in Nederland

2.1 Inleiding

In het inleidende hoofdstuk is beschreven dat bestaanszekerheid veel aspecten omvat, waaronder goed onderwijs, toegankelijke gezondheidszorg, betaalbare huisvesting, werk dat loont, en sociale zekerheid. Dat komt ook helder naar voren in *Gezichten van een onzeker bestaan* (2021) van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS), waarin het tegendeel van bestaanszekerheid wordt geschetst.[31] Terugkerende elementen van een onzeker bestaan zijn schulden, geldgebrek, gezondheidsproblemen, onveilige thuissituatie, onstabiele woonsituatie, sociale uitsluiting en gebrek aan perspectief op de arbeidsmarkt. De stress die mensen ervaren werkt door in gezondheidsproblemen, in relatieproblemen, in minder goed kunnen leren en minder goed functioneren.

In dit hoofdstuk richt de Commissie zich conform de taakopdracht op *financiële bestaansonzekerheid*. Doel van dit hoofdstuk is om het belang te schetsen van een toekomstbestendig sociaal minimum. Daarnaast geeft dit hoofdstuk inzage in het grote belang van bestaanszekerheid, door de persoonlijke en maatschappelijke gevolgen van bestaansonzekerheid te schetsen. Zo spraken leden van de Commissie eind 2022 onder anderen met Yasmina. Haar verhaal laat zien dat financiële bestaansonzekerheid doorwerkt in veel onderdelen van het dagelijks leven, zoals de gezondheid, het welzijn en het veilig opgroeien van kinderen (zie kader 2.1).

Kader 2.1 Hoe geldgebrek doorwerkt in het alledaagse leven

Yasmina komt al lange tijd bij de voedselbank en vertelt over haar dagelijkse ervaringen met geldgebrek: "Het eten is ongezond met witte rijst en wit brood. Het is het eten dat Albert Heijn overhoudt. Er wordt naar het aantal gezinsleden gekeken, maar niet of je kinderen of volwassenen hebt en wat je persoonlijke voorkeur is, bijvoorbeeld of je iets niet lust. Het is ook niet genoeg voor de hele week en gezond voedsel dat je zelf moet kopen is duur. Ik krijg ook steeds minder. Er wordt geen rekening gehouden met

31 RVS (2021) Gezichten van een onzeker bestaan (link).

voedselallergie. Mijn kind is nu diabeet en aan de dialyse. Hij heeft een apart dieet nodig. Dat is heel lastig. Er zijn meerdere underground-voedselbanken, omdat de reguliere voedselbanken het niet aan kunnen of mensen er niet voor in aanmerking komen."

Heel veel mensen in haar omgeving komen te kort nu alles veel duurder is, merkt Yasmina: "Die problemen bestonden al eerder, maar wat je nu ziet is dat de kosten heel erg omhooggaan. Mensen zijn gestrest en onzeker over wat de toekomst brengt. Meestal zijn het mensen met gezinnen. Of er zijn alleenstaanden met een beperking. Ik heb jonge kinderen, die hebben het niet zo in de gaten, maar met grotere kinderen krijg je wel meer problemen. Mijn inkomen blijft hetzelfde en de werkgever houdt er geen rekening mee dat alles duurder is geworden. Ik zit sowieso in de schulden. Die probeer ik af te lossen, maar ik ben heel bang dat die schulden groter worden. Ik krijg hulp van het buurtteam, maar uiteindelijk moet ik het zelf doen. Ik heb een buurtwinkel met tweedehands spullen. Het is niet altijd een vetpot. Ik ga nergens heen met de kinderen. Er is voor ons geen vakantie."

Leeswijzer

In dit hoofdstuk beschrijven we wat financiële bestaanszekerheid is en gaan we in op de persoonlijke en maatschappelijke gevolgen van bestaansonzekerheid. Vervolgens beschrijven we de ontwikkeling en omvang van armoede aan de hand van het Nederlandse en Europese armoedeonderzoek. Dit hoofdstuk presenteert verschillende definities van armoede, waarbij dit hoofdstuk toelicht dat het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het SCP de meest bruikbare armoededefinitie is in de Nederlandse context. Tot slot bespreekt dit hoofdstuk een aantal feiten en cijfers over een aantal onderwerpen die nauw verwant zijn met armoede, waaronder ongelijkheid, rondkomen en schulden in Nederland.

2.2 Aard en gevolgen van financiële bestaansonzekerheid

Financiële bestaansonzekerheid: onvoldoende inkomen en buffers

Financiële bestaansonzekerheid betekent dat mensen onzeker zijn over hun materiële bestaan. Daarmee wordt bedoeld dat mensen niet of nauwelijks financieel kunnen rondkomen en niet volwaardig kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven. Bestaansonzekerheid leidt tot een situatie waarin de

tijdshorizon steeds meer inkrimpt en het dagelijks overleven centraal staat. De toekomst is de dag van morgen.[32]

De literatuur over het dagelijks overleven van arme mensen wijst uit dat bestaanszekerheid een inkomens- en een vermogenscomponent kent (zie tabel 2.1):

- Inkomen: voldoende inkomen om rond te kunnen komen en om deel te nemen aan de maatschappij.
- Vermogen: voldoende buffers om financiële schokken op te vangen, en te kunnen sparen voor noodzakelijke uitgaven.

Tabel 2.1 Dimensies van financiële bestaanszekerheid

	Ontoereikend	Toereikend
Inkomen	Onder bestaansminimum	Boven bestaansminimum
Vermogen	Onvoldoende buffers, mogelijk (problematische) schulden	Voldoende buffers

Bron: Commissie sociaal minimum, 2023

Bestaansonzekerheid: persoonlijke gevolgen

Financiële bestaansonzekerheid met een ontoereikend inkomen en onvoldoende buffers trekt een grote wissel op het functioneren van mensen. Geldstress leidt ertoe dat mensen meer moeite hebben om in actie te komen, door te zetten, flexibel te zijn, en emoties en verlangens te reguleren.[33] Chronische stress heeft negatieve gevolgen voor de fysieke en mentale gezondheid. Het werkt door in de relaties van mensen, hun veerkracht om opleidingen te volgen en de eigen positie te verbeteren. Met andere woorden: het verkeren in bestaansonzekerheid heeft grote persoonlijke gevolgen voor het leven van mensen op allerlei gebieden:

- *Eigenwaarde*: het niet rond kunnen komen vermindert de kwaliteit van leven en de eigenwaarde doordat veel mensen permanent afhankelijk worden van

32 Zie Engbersen, G. en Veen, R. van der (1987) Moderne armoede: overleven op het sociaal minimum. Leiden: Stenfert Kroese; Goijaerts, J., Vonk, R. en 'S Jongers, T. (2022) De realiteit van overleven. Inzichten uit vijftien levensverhalen over bestaansonzekerheid, gezondheid en de verzorgingsstaat. TSG Tijdschrift Gezondheidswet (2022) 100 (Suppl 1): S21–S27 (link).

33 Jungmann, N., Madern, T., Wesdorp, P., (2020) Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners. Nieuwegein, Bohn, Stafleu, Van Loghem.

(lokale) overheidsvoorzieningen en van private voorzieningen zoals voedselbanken en charitatieve hulp, etc.[34]

- *Verstandige keuzes maken*: Geldstress vermindert het vermogen van mensen om te doen wat financieel verstandig is.[35]
- *Schulden*: Mensen met een uitkering of een laag inkomen hebben meer kans op schulden. 14 procent van de huishoudens met een laag inkomen had in 2018 te maken met schuldenproblematiek.[36]
- *Sociale isolatie*: Geringe bestaanszekerheid vergroot de kans op eenzaamheid, minder duurzame partnerrelaties en andere sociale relaties. Mensen trekken zich terug uit sociale situaties en relaties wegens schaamte en stress. Het langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen versterkt sociale uitsluiting.[37]
- *Verminderde gezondheid en lagere (gezonde) levensverwachting*: Mensen met een lagere sociaal-economische status leven afhankelijk van inkomen, opleiding en geslacht gemiddeld tussen de vier en zeven jaar korter en zij leven vijftien tot achttien jaar in een minder goed ervaren gezondheid dan mensen met een hogere sociaal-economische status.[38] De sociaal-economische gezondheidsverschillen nemen de laatste jaren bovendien eerder toe dan af.[39] Door armoede ontbreken er ook middelen voor gezonde voeding, deelname aan sport of andere sociale activiteiten.[40]
- *Mentale problemen*: Financiële bestaansonzekerheid vergroot de kans op depressie, psychoses, stemmingsstoornissen, zelfmoord, alcohol- en drugsverslaving. Uit onderzoek van het Trimbos Instituut blijkt dat mensen met grote geldzorgen na drie jaar drie keer zo vaak mentale problemen hebben, zoals angststoornissen en depressies.[41]

---

34 RVS (2021) Gezichten van een onzeker bestaan.

35 WRR (2017) Weten is nog geen doen. Den Haag: WRR; Tiemeijer, W. (2016) Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden (WRR-Verkenning nr. 33, 2016).

36 CBS (2019) Armoede en sociale uitsluiting 2019. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek. P. 62.

37 CBS (2019) Armoede en sociale uitsluiting 2019. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek (link).

38 Pharos factsheets sociaaleconomische-gezondheidsverschillen (link).

39 RVS (2020) Gezondheidsverschillen voorbij: Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal. Den Haag, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Van der Veer, M. & Jungmann, N. (2017) De impact van financiële problemen op gezondheid. En wat de zorgprofessional te doen staat. Artikel Platform 31. (link).

40 Stronks, K., Droomers, M. (2014) 'Ongezonde armoede. Waarom arme mensen ongezonder zijn en wat daaraan te doen is', in: Michon, L., Slot, J. (red.), Armoede in Amsterdam. Een stadsbrede aanpak van Hardnekkige armoede. Bureau Onderzoek en Statistiek van gemeente Amsterdam, p. 64-66. FNO (2020) Samen Kansrijk en Gezond. Welke initiatieven helpen bij het bestrijden van geldstress?

41 Trimbos Nieuwsbericht Diepe schulden trigger voor angst en depressie (link) (link).

- *Niet-gebruik van rechten*: Bestaansonzekerheid kan er ook toe leiden dat mensen niet goed in staat zijn om gebruik te maken van de voorzieningen waar zij recht op hebben.[42]

Voor veel kinderen heeft opgroeien in armoede nadelige gevolgen voor hun ontwikkeling:[43]

- Door financiële bestaansonzekerheid verslechteren de leerprestaties.[44]
- Kinderen die opgroeien in langdurige armoede zijn vaker onveilig gehecht, dat wil zeggen dat de vertrouwensband met hun ouders en anderen is geschaad, waardoor ze gedragsproblemen kunnen ontwikkelen.[45]
- Kinderen en jongeren uit gezinnen met een lage sociaal-economische status hebben volgens de JGZ-richtlijn Psychosociale problemen bijna twee keer zoveel kans om een psychosociaal probleem te ontwikkelen dan leeftijdsgenoten uit hogere klassen.[46]
- Opgroeien in armoede kan negatief doorwerken in de ontwikkeling van executieve functies, zoals plannen en organiseren. Het kan leiden tot minder goede emotieregulatie en gebrek aan flexibiliteit.[47]
- Armoede vergroot de kans op het verlaten van school zonder startkwalificatie.[48]
- Hoe langer een gezin in armoede leeft, hoe meer gevoelens van angst, afhankelijk zijn en ongelukkig zijn bij kinderen.[49]

---

42 Zie onder andere Noël, L. (2021) Niet-gebruik van rechten en bestaansonzekerheid in het Brussels Gewest. Brussels Studies, Collection Générale. (link). Janssens, J. & N. van Mechelen (2022) To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. European Journal of Social Security 2022, Vol. 24(2) 95–116. Goedemé, T. et al (2022) Reducing poverty through improving take up of social policies. Belgian Science Policy Office.

43 Kalthoff, H. (2020) Opgroeien en opvoeden in armoede: 3e herziene versie. Utrecht, Nederlands Jeugdinstituut. Zie ook: NJI (2021-04) Opgroeien en opvoeden in armoede (link).

44 DUO Onderwijs Onderzoek (2019) Rapportage Armoede onder leerlingen in het basisonderwijs Utrecht, december (link).

45 Geenen, G. (2007) Intergenerationele overdracht van gehechtheid bij Belgische moeders en kinderen die in extreme armoede leven: een meervoudige gevalsstudie. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

46 JGZ richtlijnen Richtlijn psychosociale problemen (link).

47 NJI (2020) Opgroeien en opvoeden in armoede, p. 28.

48 Traag, T. (2012) Early school-leaving in the Netherlands. A multidisciplinary study of risk and protective factors explaining early school-leaving. Academisch proefschrift. Universiteit Maastricht. Traag, T., & Velden, R. van der (2011). Early school-leaving in the Netherlands: The role of family resources, school composition and background characteristics in early schoolleaving in lower secondary education. Irish Education Studies, 30(1).

49 NJI (2020) Opgroeien en opvoeden in armoede, p. 28.

Bestaansonzekerheid: maatschappelijke gevolgen

Bestaansonzekerheid heeft echter niet alleen gevolgen voor het individu, maar ook voor de samenleving. Een slechtere gezondheid of meer mentale problemen leiden bijvoorbeeld tot hogere zorgkosten. Uit een verkennende studie van TNO blijkt ook dat zorgkosten van huishoudens hoger zijn naarmate de energiekwaliteit van hun huis slechter is. Deze correlatie is vooral sterk in het geval van kinderen onder de 18 die leven in een huis met een zeer lage energiekwaliteit waar de verwarming uit of laag staat.[50] Kinderen die opgroeien in een huis waar ouders bezuinigen op eerste levensbehoeften presteren ook slechter op school.[51]
Daarnaast kan bestaansonzekerheid leiden tot onderbenutting van menselijk kapitaal.[52] Niet iedereen die in een bestaansonzekere positie verkeert, kan werken op de reguliere arbeidsmarkt. Sommige mensen kiezen ervoor om niet te werken, omdat men bang is de zekerheden die men wel heeft te verliezen.[53]

Verder zien we dat de maatschappelijke kosten van problematische schulden, dat wil zeggen schulden als iemand niet in staat is om af te lossen, geschat worden op 15 tot 17 miljard euro per jaar.[54]

Ook zien we dat in wijken waar veel burgers te maken hebben met bestaansonzekerheid de sociale samenhang geringer is en vormen van burgerparticipatie lastiger van de grond komen. Bestaansonzekerheid heeft daarom negatieve gevolgen voor het functioneren van de *civil society*.[55] Ook bestaat er een relatie tussen bestaansonzekerheid en vraagstukken van veiligheid. Arme mensen worden vaker verdacht van misdrijven en zijn vaker slachtoffer van criminaliteit.[56]
Daarnaast zien we dat lage-inkomensgroepen een geringer vertrouwen hebben in politiek en overheden. Dat laatste is nadrukkelijk zichtbaar geworden tijdens de coronapandemie waardoor vaccinatiecampagnes minder effectief waren in

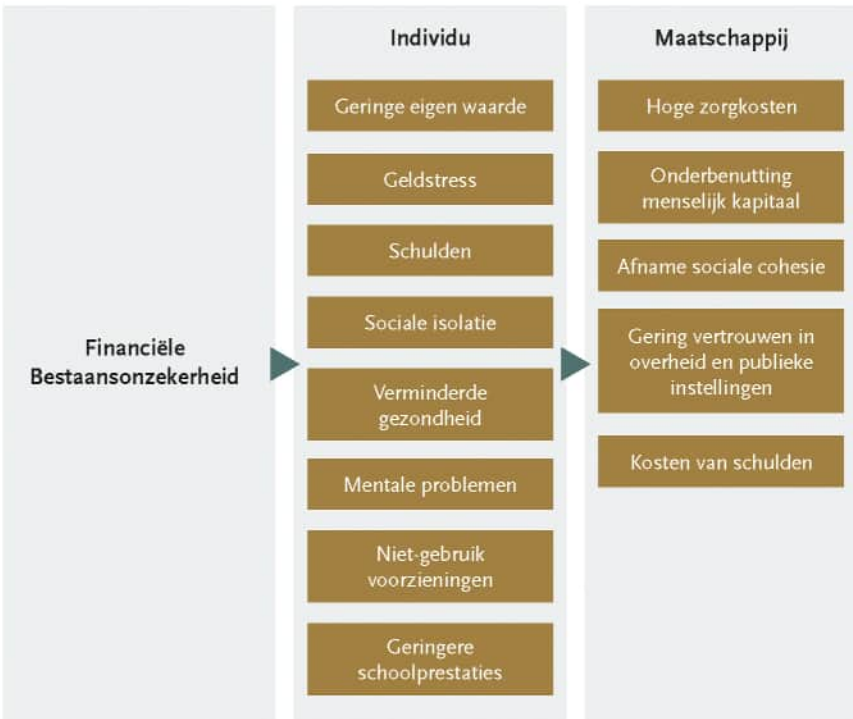
---

50 TNO (2023) Hogere zorgkosten energiearmoede. (link).
51 SEO (2023) Kansenongelijkheid in Nederland (link).
52 WRR (2020) Het betere werk. Den Haag: WRR.
53 Nationale ombudsman (2022) Sociale minima in de knel, p. 15. Het fenomeen van bang zijn om (meer) te gaan werken staat in de literatuur te boek als het safety-first principe. Daarbij staat niet vooruitkomen centraal, maar handhaving van de zekerheden die men heeft. Het safety-first principe contrasteert met het incentive-paradigma waarin wordt verondersteld dat door een juiste toekenning van financiële prikkels mensen worden gemotiveerd om (meer) te gaan werken. Zie G. Engbersen en R. Staring (2000). De morele economie van lage inkomensgroepen. In: G. Engbersen et al. (2000) Balans van het armoedebeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 76-100.
54 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022) Van schuld naar schone lei. Den Haag: RVS.
55 Snel, E., Custers, G., & Engbersen, G. (2018) Ongelijkheid in de participatiestad: Stadsbuurten en burgerparticipatie. Mens En Maatschappij, 93(1), 31–57 (link).
56 CBS (2021) Armoede en sociale uitsluiting 2021 (link).

kwetsbare wijken.[57] Deze indirecte kosten van bestaansonzekerheid voor de samenleving worden zelden in ogenschouw genomen.

Tot slot is relevant dat er sprake kan zijn van een negatieve spiraal bij armoede: de gevolgen van armoede versterken armoede, of maken het lastiger om uit armoede te geraken. Bij een negatieve spiraal blijven situaties van menselijk leed voortduren, en blijven ook de maatschappelijke kosten hoog.[58]

Figuur 2.1 Gevolgen van financiële bestaansonzekerheid voor individu en maatschappij



57 Snel. E. et al. (2023) Corona & cohesie: dashboard sociale impact corona. Rotterdam: Risbo/EUR (link). Engbersen, G. (2022) De maatschappelijke impact van COVID-19: Sociologie van een pandemie. In: André, S, Reeskens, T. & Völker, B. (red.) Sociologie en pandemie. De sociologie en de pandemie: Inzichten en vooruitblik na twee jaar coronacrisis. Open Press Tilburg University. (link), pp. 166-181.

58 Zie ook Sociale alliantie, achtergronden, thema gezondheid en armoede (link).

2.3 Ontwikkeling, omvang en samenstelling van armoede in Nederland

Onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting biedt een graadmeter van de ontwikkeling en omvang van bestaansonzekerheid in Nederland. Dat onderzoek maakt het mogelijk om ontwikkelingen in de tijd te volgen en inzicht te krijgen in de samenstelling van de groep armen.

Ontwikkeling van armoede in Nederland na 1985: stabiliteit en verandering

In het Nederlandse onderzoek wordt gebruik gemaakt van uiteenlopende benaderingen van armoede. Kader 2.2 biedt nadere uitleg bij vier gangbare benaderingen:

1. Het niet-veel-maar-toereikendbudget (nvmt) van het SCP dat gebaseerd is op de minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud,
2. De lage-inkomensgrens van het CBS,
3. De Europese armoedegrens van 60 procent van het mediane inkomen (AROP: *At risk of poverty*), en
4. De AROPE (*at risk of poverty or (social) exclusion*) rate van Eurostat.

In dit rapport hanteert de Commissie het niet-veel-maar-toereikendbudget van het SCP als uitgangspunt, omdat deze armoedebenadering volgens de Commissie de meest accurate benadering is (zie kader 2.2). Bovendien is deze benadering het meest gangbaar in de Nederlandse beleidscontext.

Kader 2.2 vier benaderingen van armoede en sociale uitsluiting

1. **Het niet-veel-maar-toereikendbudget (nvmt) van het SCP**: Deze armoedebenadering gaat ervan uit dat iemand zich een mandje met bepaalde basisgoederen moet kunnen veroorloven om mee te kunnen doen in de maatschappij. De benadering is gebaseerd op de minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud, die een overzicht geven van de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan andere moeilijk te vermijden posten, zoals verzekeringen en persoonlijke verzorging, zijn meegeteld. Daarnaast houden de Nibud-begrotingen rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie, bijvoorbeeld het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub. Als de prijzen stijgen, stijgt het niet-veel-maar-toereikendbudget mee. Daarnaast kunnen ook nieuwe inzichten over wat minimaal noodzakelijk is de armoedegrens beïnvloeden. In 2010 is bijvoorbeeld een internetabonnement aan het minimaal noodzakelijke mandje toegevoegd.

2. **De lage-inkomensgrens van het CBS**: Deze grens weerspiegelt een vast koopkrachtbedrag door de jaren heen. De hoogte van de grens is afgeleid van het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979, toen de koopkracht van mensen met een bijstandsuitkering het hoogst was. Voor meerpersoonshuishoudens is deze grens met behulp van equivalentiefactoren aangepast aan omvang en samenstelling van het huishouden. Bij een inkomen onder de lage-inkomensgrens spreekt het CBS van een laag inkomen of van een armoederisico. Nieuwe inzichten over wat minimaal noodzakelijk is hebben beperkt invloed op de hoogte van de lage-inkomensgrens.

3. **De Europese armoedegrens** (AROP: At risk of poverty): Deze grens zit op een inkomen van 60 procent van het mediane gestandaardiseerde besteedbare inkomen. Mediaan betekent het middelste (doorsnee) inkomen als je alle huishoudens zou sorteren van hoog naar laag inkomen. Gestandaardiseerd betekent dat equivalentiefactoren zijn toegepast om huishoudens van verschillende samenstelling en grootte onderling te kunnen vergelijken. Besteedbaar betekent dat huishoudens het geld daadwerkelijk moeten kunnen uitgeven. De Europese armoedegrens groeit mee met de welvaart: als het mediane inkomen stijgt, stijgt de armoedegrens mee. Armoede is bij deze armoedegrens dus gedefinieerd in termen van afstand tot het doorsnee inkomen, zonder dat er een direct verband is met minimaal noodzakelijke uitgaven.

4. **De Europese AROPE-indicator** (AROPE: At risk of poverty or (social) exclusion): Deze Europese benadering van armoede kent drie dimensies:

(I) *Risico op armoede*: een inkomen dat lager is dan 60 procent van het mediane gestandaardiseerde besteedbare inkomen.

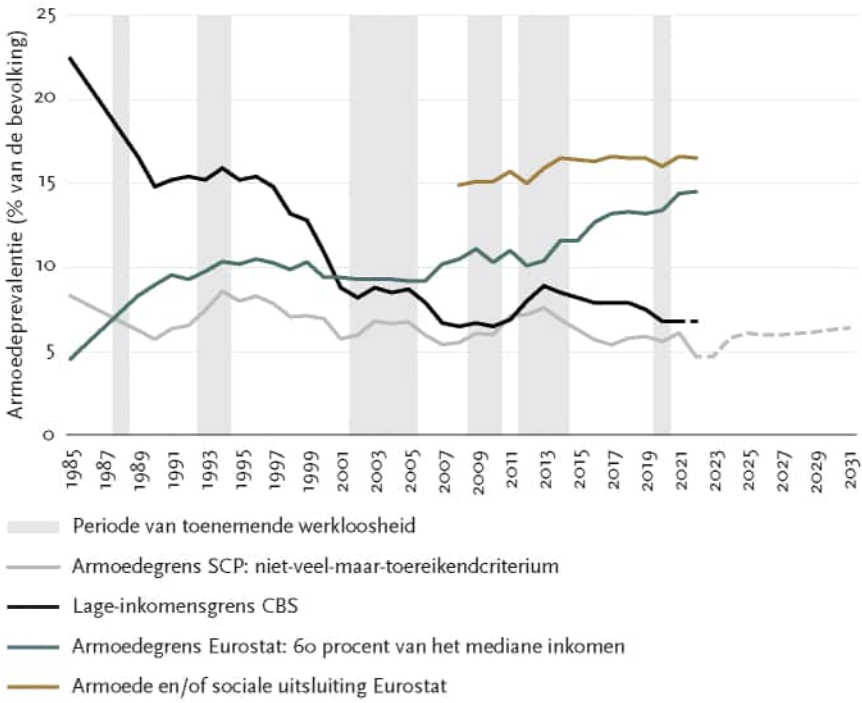
(II) *Ernstige achterstelling of materiële deprivatie*: mensen met een 'ernstige materiële deprivatie' missen minstens 4 van de 9 volgende elementen, en zijn niet in staat om:

1. huur of courante rekeningen te betalen;
2. hun woning degelijk te verwarmen;
3. onverwachte uitgaven te doen;
4. om de twee dagen vlees, vis of een proteïnerijk alternatief te eten;
5. jaarlijks één week op vakantie te gaan;
6. een eigen auto te kopen;

7. een wasmachine te kopen;
8. een kleurentelevisie te kopen;
9. een telefoon te kopen.

(III) *Lage werkintensiteit*: leven in een huishouden waarvan de volwassenen niet of nauwelijks werkzaam zijn.

Figuur 2.2 Armoede in Nederland volgens vier gangbare methoden, 1985-2031



Bronnen: Caminada e.a. (2021), CBS (2019, 2021), CBS Statline (2017), CPB (2023), Eurostat (2020, 2023a,b), Griffioen en Schulenberg (2021), Hoff e.a. (2016), Vrooman e.a. (2020), Wildeboer Schut en Hoff (2022), CBS, Nibud en SCP (2023).

Figuur 2.2 toont de historische ontwikkeling van de percentages personen (Eurostat en SCP) of huishoudens (CBS) die onder de armoedegrenzen van CBS, Eurostat of het SCP leefden voor de periode vanaf 1985.[59] De armoedegrenzen van CBS en Eurostat zijn opgenomen tot 2022. De armoedegrens van SCP loopt door tot 2021, en voor de periode van 2022-2031 heeft CPB een raming gemaakt van het niet-veel-maar-toereikendcriterium (grijze stippellijn). De grijze vlakken in de figuur tonen periodes van toenemende werkloosheid (laagconjunctuur). Alle armoedegrenzen laten zien dat armoede in 2022 nog steeds bestaat. Wel is sinds 1985 het aandeel huishoudens dat onder de lage-inkomensgrens van het CBS leefde sterk gedaald. Het percentage armen in Nederland bedroeg in 2022 afhankelijk van het armoedecriterium 4,7 procent (CPB, niet-veel-maar-toereikendcriterium),[60] 6,8 procent (CBS, lage-inkomensgrens) 14,5 procent (Eurostat, 60 procent van het mediane besteedbare inkomen) of 16,5 procent (Eurostat, AROPE).

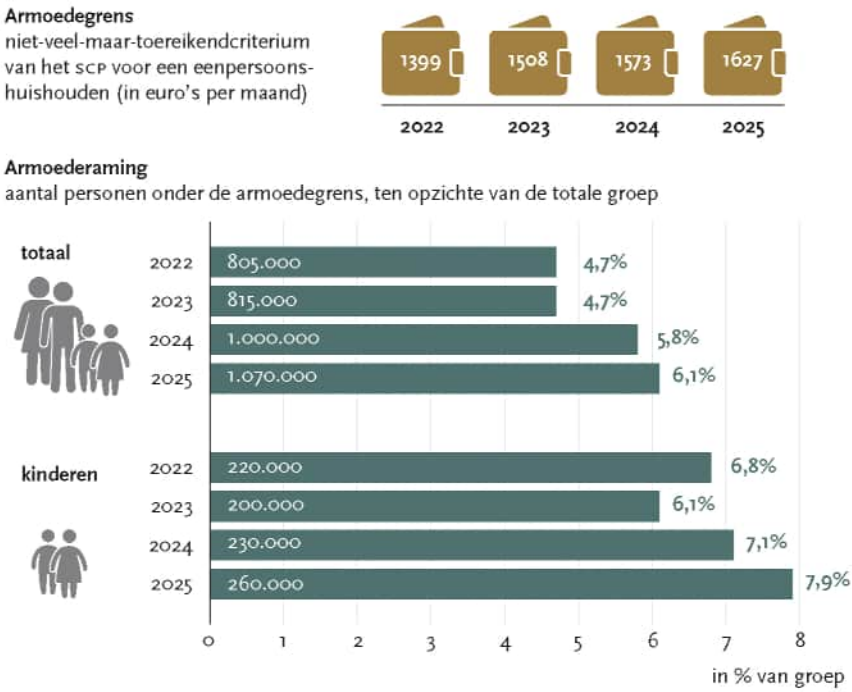
Voor zowel 2022 als 2023 raamt het CPB het percentage armen op 4,7 procent van het totaal aantal personen, ofwel ruim 800 duizend volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Dat het aandeel armen ondanks de hoge inflatie niet stijgt van 2022 op 2023, komt in belangrijke mate door een pakket van maatregelen voor huishoudens met een laag inkomen, zoals het prijsplafond voor energie, de energietoeslag, de verhoging van het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen, en de verhoging van de zorg- en huurtoeslag. Een deel van deze maatregelen is echter tijdelijk. Als aan de tijdelijke maatregelen na 2023 een einde komt, stijgt het percentage armen volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium naar verwachting van het CPB tot 5,8 procent ofwel 1 miljoen mensen in 2024, en naar 6,1 procent ofwel 1.070.000 mensen in 2025 (zie figuur 2.3). Na 2025 stijgt de armoede bij ongewijzigd beleid langzaam verder naar 6,4 procent in 2031 (grijze stippellijn in figuur 2.2). De kabinetsdoelstelling om armoede in 2030 te halveren ten opzichte van 2015 wordt in dit scenario vol-

59 Personen in instellingen, inrichtingen en tehuizen zijn buiten beschouwing gelaten. Bij de cijfers van CBS en SCP zijn ook studentenhuishoudens en in het geval van het CBS particuliere huishoudens die niet het hele jaar door inkomen hadden buiten beschouwing gelaten. De tijdreeks van het SCP kent trendbreuken in 2000 en 2011; de tijdreeks van het CBS is gebaseerd op de door Caminada e.a. (2021) consistent gemaakte reeks inkomensgegevens en kent daardoor aanzienlijk kleinere trendbreuken in 2000 en 2011; de tijdreeksen van Eurostat kennen trendbreuken in 2000, 2007 en 2016.

60 Dit percentage van 4,7 procent is een CPB raming. De CPB ramingen voor 2021 en 2022 zijn respectievelijk 5,6 procent en 4,7 procent. Inmiddels is er een gerealiseerd SCP cijfer van 6,1 procent voor 2021 en dat valt een half procentpunt hoger uit dan de CPB raming voor 2021. Realisaties kunnen dus behoorlijk kunnen afwijken van de ramingen.

gens het CPB niet gehaald.[61] Hierbij zij aangetekend dat SCP samen met Nibud en CBS het niet-veel-maar-toereikendcriterium herijkt, waardoor de armoedecijfers mogelijk veranderen.[62]

Figuur 2.3 Personen onder de armoedegrens (Bron CPB en SCP)



Bron: CPB en SCP[63]

Vooral de cijfers van CBS en SCP in figuur 2.2 laten zien dat de omvang van armoede in Nederland mede afhankelijk is van de conjunctuur. Zo nam de armoede toe in de nasleep van de economische recessie van 2008-2009, om na 2014 te dalen.[64]

Een belangrijke vraag is die naar de ontwikkeling van het aantal huishoudens dat *langdurig* in armoede verkeert. We weten immers dat de effecten van armoede

61 CPB (2023) Centraal economisch plan 2023. (link).
62 CBS, Nibud en SCP (2023) Op weg naar een nieuwe armoedegrens.
63 CPB (2023) Data figuur CEP (link).
64 SCP (2019 Armoede in kaart (link); CBS (2021) Armoede en sociale uitsluiting 2021 (link).

groter zijn bij langdurige armoede. Het SCP hanteert als maat dat mensen langdurig arm zijn als ze minstens drie jaar achtereen in een situatie van armoede verkeren. Het SCP becijferde dat er in de periode 2013-2017 volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium 508 duizend mensen langdurig arm waren.[65] Dat betekent dat twee derde van de groep armen langdurig arm is. Het CBS berekende meer recent dat van de 513 duizend huishoudens met een laag inkomen in 2020, er 221 duizend ten minste vier jaar achtereen moesten rondkomen van een laag inkomen.[66]

Behalve de duur van armoede besteden we ook aandacht aan de intensiteit van armoede, dus hoe ver huishoudens zich onder de armoedegrens bevinden. Ofwel hoe groot het inkomenstekort is ten opzichte van de armoedegrens. De intensiteit van armoede is afgelopen decennium afgenomen. Het mediane tekort ten opzichte van de armoedegrens bedroeg in 2011 200 euro per maand, in 2021 bedroeg het mediane tekort 148 euro per maand.

De samenstelling van de groep armen

Niet alleen de omvang en de duur van armoede, ook de samenstelling van de groep armen is relevant voor het vraagstuk van financiële bestaansonzekerheid. Welke groepen lopen het grootste risico op armoede?[67]

Leeftijd: kinderen hebben hoger armoederisico

Vooral kinderen zijn relatief vaak arm. Kinderen tot en met 12 jaar lopen een bovengemiddeld risico op armoede. In 2021 maakten ruim een miljoen mensen deel uit van een huishouden met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium; bijna een kwart daarvan was een minderjarig kind (231 duizend). Dat betekent dat 7,5 procent van alle kinderen in 2021 onder de armoedegrens leefde.[68] De meeste kinderen ontstijgen volgens het CBS het armoederisico van hun ouders. Kinderen die in 1995 in een gezin met een inkomen onder de lage-inkomensgrens woonden, hadden 25 jaar later in een eigen huishouden een armoederisico van 9,6 procent. Ruim 9 van de 10 kinderen uit een gezin met een laag inkomen leefde dus later niet meer in armoede.[69]

---

65 SCP (2019) Hoeveel mensen zijn langdurig arm. (link).

66 CBS (2021) Risico op armoede bij huishoudens (link).

67 De feitelijke samenstelling van de groep armen is bekend tot en met het jaar 2021. De armoedecijfers voor 2021 zijn aanzienlijk hoger dan de ramingen van 2022 en 2023 (figuur 2.3). Dit is te verklaren door de verschillende koopkrachtmaatregelen die in 2022 zijn ingevoerd, zoals bijvoorbeeld de tijdelijke energietoeslag. Zie ook: SCP (2022), Kennisnotitie Armoede ramingen september 2022 (link)

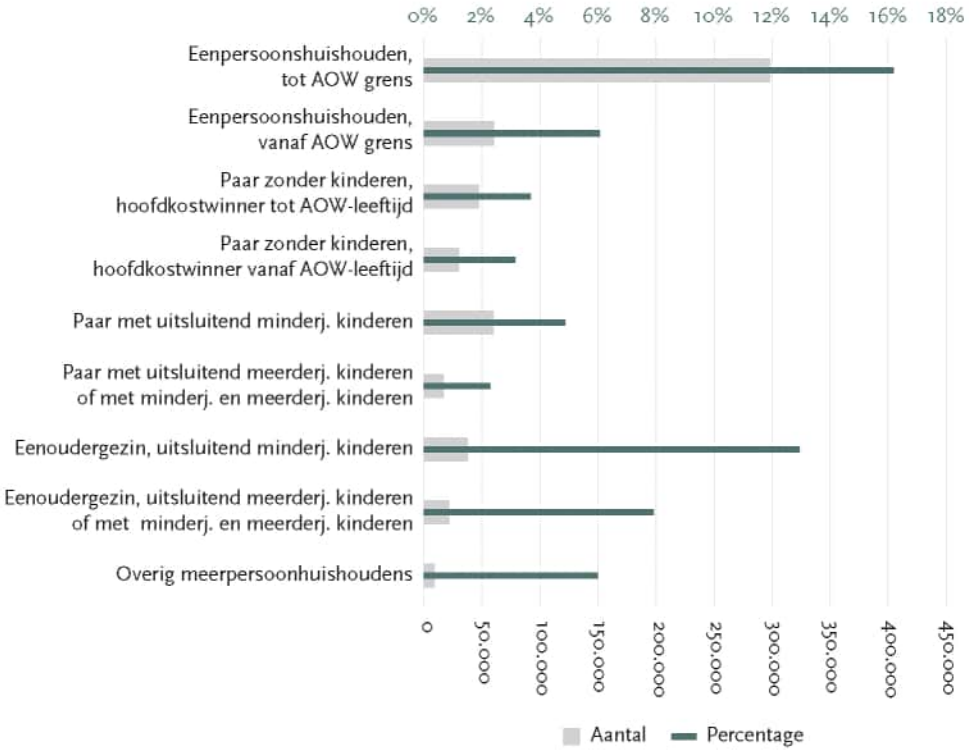
68 Berkeningen op basis van armoedecijfers aangeleverd door SCP.

69 CBS (2023) meeste mensen ontstijgen armoederisico van hun ouders (link).

Huishoudsamenstelling: alleenstaande moeders en alleenstaanden vaker arm

Uit de cijfers van 2021 blijkt dat eenoudergezinnen en alleenstaanden tot 65 jaar vaker dan gemiddeld arm zijn. Alleenstaande ouders zijn vaker arm dan paren. In de praktijk gaat het vooral om alleenstaande moeders, die relatief vaak afhankelijk zijn van een uitkering. Voor de kinderen geldt hetzelfde: huishoudens bestaande uit een eenoudergezin[70] zijn vaker arm dan huishoudens bestaande uit een tweeoudergezin (13 versus 5 procent).

Figuur 2.4 Armoederisico bij verschillende huishoudtypen (nvmt) (2021)



Bron: CBS, SCP-bewerking[71]

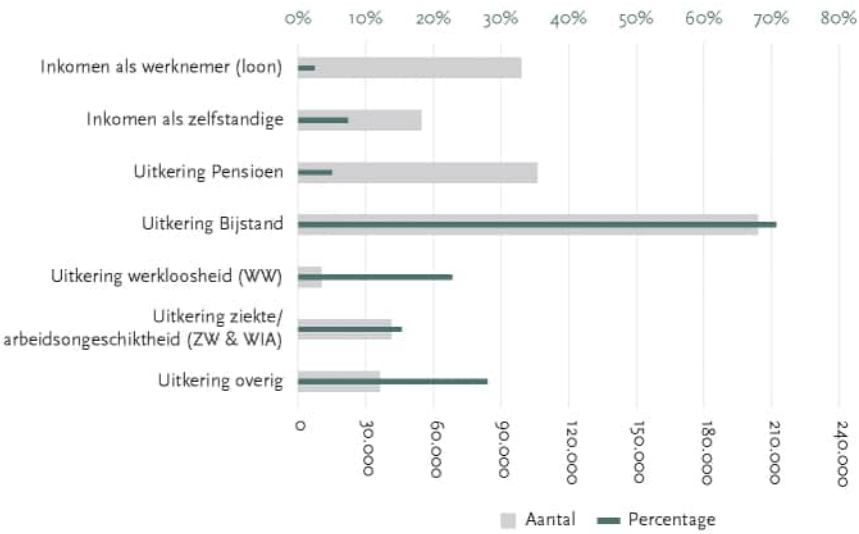
70 Hierbij worden alleen huishoudens met uitsluitend minderjarige kinderen meegerekend.

71 SCP (2019) Armoede bij kinderen en volwassenen. Geactualiseerde cijfers van SCP voor 2021 (link).

Inkomensbron: bijstandsgerechtigden en werkenden aan de onderkant lopen armoederisico

In 2021 waren er 581 duizend huishoudens met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium. De kans om in armoede te verkeren is het grootst voor bijstandsgerechtigden: van de huishoudens met een bijstandsuitkering als belangrijkste inkomensbron[72] leeft zeven op de tien onder de armoedegrens (71 procent). Niettemin had 27 procent van de arme huishoudens (154 duizend) betaald werk als belangrijkste inkomensbron. Het armoederisico is daarbij hoger voor zelfstandig ondernemers (8,4 procent) dan voor werknemers (2,4 procent) (zie figuur 2.5).

Figuur 2.5 Armoederisico naar belangrijkste inkomstenbron van het huishouden (nvmt) (2021)



Bron: CBS, SCP-bewerking[73]

72 Er zijn ook huishoudens die een bijstandsuitkering ontvangen, maar waarbij dit niet de belangrijkste inkomensbron is. Meest voorkomende voorbeeld is een huishouden waarin er geld verdiend wordt met werk, wat wordt aangevuld tot bijstandsniveau via een aanvullende bijstandsuitkering.

73 SCP (2019) Werkende en niet werkende armen. Geactualiseerde cijfers van SCP voor 2021 (link).

Migratieachtergrond

Van alle arme personen in 2021 (iets meer dan een miljoen personen volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium) had ongeveer de helft een migratieachtergrond (53 procent, 485 duizend personen). Van alle personen met een migratieachtergrond was 13,5 procent arm, terwijl van alle mensen met een Nederlandse achtergrond slechts 3,8 procent arm was. Het armoederisico verschilt per land van herkomst. Migranten uit vluchtelingenlanden zijn het vaakst arm.

2.4 Ongelijkheid, rondkomen en schulden in Nederland

Niet alleen de armoedecijfers laten zien dat de bestaansonzekerheid van een omvangrijke groep personen en huishoudens in het geding is, ook ander onderzoek maakt dat duidelijk. Zo blijkt uit het SCP-onderzoek *Eigentijdse ongelijkheid* (2023) dat ongeveer een zesde van de Nederlandse bevolking een verhoogd risico loopt op bestaansonzekerheid. Het gaat daarbij volgens het SCP vooral om de armste groep, het 'precariaat' (6,3 procent) en de 'onzekere werkenden' (10 procent).[74] Van het precariaat zit 34 procent en van de werkende armen 39 procent bij de laagste 10 procent van de inkomensverdeling. Van het precariaat heeft 15 procent een negatief vermogen en van de werkende armen 30 procent. Zo'n 54 procent van het precariaat en 53 procent van de werkende armen hebben een buffer tussen de nul en de vijfduizend euro.[75] Voor beide groepen geldt dat zij niet alleen een gering economisch kapitaal hebben (inkomen en vermogen), maar ook een gering cultureel kapitaal (cultuurparticipatie), sociaal kapitaal (omvang en samenstelling van iemands netwerk) en persoonskapitaal (gezondheid en fysieke aantrekkelijkheid). Dit geldt in het bijzonder voor het precariaat. Het precariaat bevat relatief veel alleenstaande ouderen, migranten en vrouwen, en weinig jongeren. De groep onzekere werkenden bevat relatief veel migranten, eenoudergezinnen en meer vrouwen dan de andere groepen.[76]

Naast het onderzoek naar armoede en ongelijkheid, is er het onderzoek dat meer inzicht geeft in de uitgaven. Van de Nederlanders is 30 procent financieel kwetsbaar en 30 procent financieel ongezond in 2022, tegenover 25 en 24 procent in 2021, volgens jaarlijks onderzoek van Deloitte samen met Nibud en Universiteit Leiden (2023).[77] Een op de zeven Nederlandse huishoudens kan financieel niet

---

74 SCP (2023) Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023, p. 7 (link).

75 SCP ViN'19/'20 (link).

76 SCP (2023) Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023, p. 36-38.

77 Deloitte (2023) Herstel van Balans. De financiële gezondheid van Nederland in onzekere tijden (link).

rondkomen. Van deze groep spreekt 10 procent het spaargeld aan en 4 procent moet geld lenen om rond te kunnen komen. Bijna 1 op de 5 Nederlandse huishoudens had het afgelopen jaar moeite met het betalen van de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. De leeftijdsgroep 18 tot 25 jaar is bovengemiddeld hard geraakt door de economisch zware jaren. Een kwart van de Nederlandse huishoudens is onzeker over de haalbaarheid van het kunnen doen van grotere uitgaven. Dit was ruim een op de zeven in 2021. Zeven procent van de Nederlandse huishoudens spaart niet.

Uit het Nibud-rapport *Rondkomen en betalingsproblemen* (2022) bleek al een grote toename van het aantal zelfstandig wonende jongvolwassenen dat moeite heeft met rondkomen door de hoge vaste lasten, de inflatie en gestegen energieprijzen.[78] Ten opzichte van 2018 gaven toen meer dan twee keer zoveel jongvolwassenen aan dat ze moeilijk konden rondkomen (van 11 naar 26 procent). Volgens het Nibud had in 2018 65 procent van de huishoudens met uitkeringsgerechtigden moeite om rond te komen.[79] Meer dan de helft van het budget gaat bij hen op aan vaste lasten, zoals huur, gas, water, internet en verzekeringen.

Het Nibud deed in 2021 onderzoek naar vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten. Uit dat onderzoek kwamen vier huishoudtypen naar voren, die niet de inkomensondersteuning krijgen die ze nodig hebben om rond te komen: (1) jongeren tot 21 jaar met een bijstandsuitkering of minimumloon; (2) stellen met een bijstandsuitkering met twee of meer kinderen van 12 jaar en ouder; (3) mensen met een minimuminkomen en hoge zorgkosten; (4) mensen met een flexibel inkomen.[80] Van alle flexwerkers zijn uitzendkrachten het meest onzeker door gebrek aan bescherming bij baanverlies, ziekte en arbeidsongeschiktheid.[81]

In oktober 2021 hadden ruim 620 duizend Nederlandse huishoudens geregistreerde problematische schulden.[82] Schulden zijn problematisch als iemand niet in staat is om af te lossen. Deze problematische schulden staan onder meer geregistreerd bij de Belastingdienst, de zorgverzekeraar, een schuldentraject (WSNP) of een registratie bij het Bureau Krediet Registratie.[83] Het gaat om 7,6 procent van

78 Nibud (2022) Rondkomen en betalingsproblemen 2022.
79 Van der Schors, Crijnen & Schonewille (2019) Geldzaken in de praktijk 2018-2019. Utrecht, Nibud. p. 18
80 Nibud (2021) Analyse vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten (link).
81 Codrington, Ph. (2021) Zekerheid van de baan? Deelstudie naar onzekerheid over werk en inkomen voor verschillende groepen werkenden, working paper nr. 44, p. 52. (link).
82 CBS (2021) Aantal huishoudens met problematische schulden niet toegenomen (link).
CBS Schuldenproblematiek In Beeld dashboards (link).
83 CBS (2021) geregistreerde-problematische-schulden (link).

alle huishoudens. Huishoudens met schulden zijn oververtegenwoordigd in de bijstand (19,6 procent) en onder huishoudens met een inkomen onder de 20 duizend euro (41,3 procent). Life events zoals de overgang van werk naar bijstand in de afgelopen drie jaar vergroten de kans op het krijgen van geregistreerde problematische schulden (4,9 procent instroomkans i.p.v. 1,1 procent voor wie niet in de afgelopen drie jaar van werk naar bijstand ging).

Ruim een kwart van de mbo-studenten had in 2021 betalingsachterstanden of schulden. Zij liepen inkomsten uit zorgtoeslag en belastingteruggaaf mis, omdat ze niet wisten dat ze er recht op hadden.[84] 21 procent van de hbo-studenten kon moeilijk rondkomen, vooral door hoge studiekosten en lage inkomsten. Studenten die moeilijk rondkomen, hebben soms klachten zoals stress, lichamelijke spanning, hoofdpijn en slaapproblemen. 65 procent van de hbo- en wo-studenten heeft een studieschuld. Meer dan de helft van de studenten maakt zich zorgen over de gevolgen van de studieschuld.[85]

Gegevens uit 2020 van de Vereniging van Voedselbanken Nederland laten zien dat het aantal mensen dat gebruik maakt van voedselbanken in de loop der jaren toeneemt.[86] Het Rode Kruis biedt ook in toenemende mate voedselhulp in Nederland en schat dat 400 duizend mensen in verborgen voedselnood zitten.[87]

2.5 Conclusie

Financiële bestaanszekerheid impliceert dat mensen zeker zijn over hun materiële bestaan, dat ze in staat zijn rond te komen en deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Ook hebben ze adequate buffers om financiële tegenslagen het hoofd te bieden. Uit dit hoofdstuk blijkt dat veel mensen daartoe niet of onvoldoende in staat zijn. Dit heeft grote persoonlijke en maatschappelijke gevolgen.

Voor het meten van armoede zijn verschillende gangbare methodes die elk tot andere uitkomsten leiden, maar in dit rapport hanteren we het niet-veel-

84 Nibud (2021) Nibud mbo-onderzoek 2021. Onderzoek naar de geldzaken van mbo-studenten. (link).
85 Nibud (2021) Nibud Studentenonderzoek 2021 Onderzoek naar de geldzaken van hbo- en wo-studenten (link).
86 NRC (2022) Steeds meer Nederlanders kloppen bij de voedselbank aan. (link). Zie ook Voedselbanken Nederland (2021) Feiten en cijfers (link).
87 Rode kruis Nieuwsbericht (link).

maar-toereikendcriterium van het SCP als uitgangspunt.[88] Volgens deze armoede-indicator was armoede in de afgelopen jaren relatief stabiel, met een armoedepercentage rond 6 procent. In 2022 daalde het aandeel personen in armoede volgens de meest recente raming naar 4,7 procent van het aantal personen, grotendeels als gevolg van de inkomensmaatregelen die het kabinet heeft getroffen. Armoede onder kinderen is echter hoger, en komt uit op circa 6,8 procent van het totaal aantal kinderen. In de toekomst zal armoede bij ongewijzigd beleid toenemen, zowel onder kinderen als onder volwassenen. Bovendien is in verschillende onderzoeken naar ongelijkheid, rondkomen en schulden terug te zien dat de kosten van levensonderhoud zijn gestegen in de achterliggende periode. Meer dan een derde van de Nederlandse huishoudens kan moeilijk rondkomen en 7,6 procent van de Nederlandse huishoudens heeft geregistreerde problematische schulden.

Deze bevindingen wijzen op het belang van een gedegen analyse naar een toekomstbestendige norm voor het sociaal minimum. Het volgende hoofdstuk gaat daar nader op in.

88 De armoedecijfers van het SCP en het CPB voor de jaren ná 2017 houden via indexering rekening met de gestegen kosten van levensonderhoud. Toch is het belangrijk de armoedegrens periodiek te herijken op basis van nieuwe minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Dit laatste is onderdeel van de nieuwe armoedecijfers die CBS, Nibud en SCP in 2024 gezamenlijk zullen opleveren. Zie voor een tussenrapportage CBS, Nibud en SCP (2023) Op weg naar een nieuwe armoedegrens.

3 Normen voor de hoogte van het sociaal minimum

3.1 Inleiding

Een belangrijk onderdeel van de opdracht aan de Commissie is om samen met Nibud normen voor het bestaansminimum vast te stellen. De vraag daarbij is wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij. Dit hoofdstuk licht toe waarom de Nibud-begrotingen de belangrijkste bouwstenen vormen voor het vaststellen van minimumnormen (paragraaf 3.2). Vervolgens doet dit hoofdstuk een voorstel voor een toekomstbestendige norm voor het sociaal minimum (paragraaf 3.3), om daarna de hoogte van het inkomen op sociaalminimumniveau te toetsen aan die norm (paragraaf 3.4).

3.2 Minimumvoorbeeldbegrotingen Nibud als basis voor minimumnormen

Dit rapport definieert de vraag wat huishoudens nodig hebben in een geldbedrag

De vraag wat huishoudens minimaal nodig hebben om rond te komen en mee te kunnen doen aan de maatschappij raakt aan de vraag wanneer er sprake is van armoede. Armoede gaat immers over *het ontberen van dingen die nodig zijn*. Welke dingen dat precies zijn, is een kwestie waar de meningen over verschillen. Voor de vaststelling van een sociaal minimum in de Nederlandse context is vooral relevant over *hoeveel geld* huishoudens minimaal moeten kunnen beschikken om een zeker bestaan op te kunnen bouwen. De Commissie drukt de norm voor het sociaal minimum daarom uit in een geldbedrag per maand. Het spreekt voor zich dat er meer nodig is dan alleen voldoende geld om een zeker bestaan te leiden (zie hoofdstuk 1), maar in de Nederlandse context zijn huishoudens doorgaans goed in staat om goederen en diensten zelf te kopen, voor zover deze beschikbaar zijn tegen een betaalbare prijs.

De Commissie hanteert de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud als bouwstenen voor normen voor een sociaal minimum

Om de vraag te beantwoorden wat huishoudens minimaal nodig hebben, moet worden vastgesteld *welke goederen en voorzieningen* minimaal noodzakelijk zijn, hoeveel ervan nodig is (*welke kwantiteit*), hoelang ze meegaan (*welke kwaliteit*) en hoeveel ze mogen kosten (*welke prijs*). De Commissie maakt hiervoor gebruik van de minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud. Deze voorbeeldbegrotingen

stelt Nibud jaarlijks op voor verschillende huishoudsamenstellingen op sociaalminimumniveau. In deze begrotingen is voor verschillende uitgavenposten opgenomen hoeveel geld minimaal nodig is om noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. De bedragen bij elke uitgavenpost zijn gebaseerd op realistische aannames over noodzakelijkheid, kwantiteit, kwaliteit en prijs. De bedragen zijn gebaseerd op empirische inzichten en getoetst aan de werkelijkheid door de uitkomsten voor te leggen aan ervaringsdeskundigen (focusgroepen).

Het werken met Nibud-begrotingen sluit aan bij een beproefde internationaal erkende methode

Het gebruik van de Nibud-begrotingen sluit goed aan bij de wens van de Commissie om te komen tot een sociaalminimumnorm die gebaseerd is op noodzakelijke uitgaven. Het gebruik van minimumvoorbeeldbegrotingen verdient de voorkeur boven andere benaderingen, zoals de lage-inkomensgrens van CBS of de Europese armoedegrens (zie kader 3.1). Het werken met referentiecijfers is een internationaal erkende methode, die in verschillende landen wordt toegepast.[89] Nibud maakt al 40 jaar voorbeeldbegrotingen toegespitst op de Nederlandse situatie, en heeft dus een lange traditie met het opstellen ervan. Nibud gebruikt de begrotingen onder meer om te toetsen of het inkomen van huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum toereikend is om van rond te komen. SCP maakt ook gebruik van de minimumvoorbeeldbegrotingen voor de vaststelling van het niet-veel-maar-toereikendcriterium (nvmt). SCP, CBS en Nibud zullen ook gebruikmaken van de minimumvoorbeeldbegrotingen voor de gezamenlijke ontwikkeling van een nieuwe armoedegrens.[90] Het gebruik van de minimumvoorbeeldbegrotingen vormt – in lijn met de motie-Omtzigt – de kern van de aanpak om te komen tot normen voor het sociaal minimum.

---

89 Zie de website van de Europese Commissie: Minimum income – Reference budgets (link).

90 CBS, Nibud en SCP hebben een rapport opgesteld voor de Commissie: CBS, Nibud en SCP (2023): Op weg naar een nieuwe armoedegrens. Dit rapport verschijnt gelijktijdig met het eerste rapport van de Commissie, en vormt de belangrijkste bron voor dit hoofdstuk, zonder dat het Commissierapport hier telkens expliciet naar verwijst.

Kader 3.1 De minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud zijn het meest geschikt om te bepalen wat huishoudens nodig hebben

In Europees verband is *60 procent van het mediane (doorsnee) inkomen* een gangbare benadering voor de ondergrens van het bestaansminimum. Een belangrijk voordeel van deze benadering is dat het een simpele maatstaf is, die gemakkelijk te berekenen is voor verschillende landen. Dat maakt de benadering handzaam voor een vergelijking tussen verschillende landen. Een belangrijk nadeel is echter dat een minimumnorm die gebaseerd is op een *inkomensniveau* geen enkele garantie biedt dat dat inkomensniveau voldoende is om rond te kunnen komen. In een land waarin bijna iedereen een zeer laag inkomen heeft, maar waarin de inkomensverdeling relatief vlak is, zal de 60 procentbenadering uitwijzen dat armoede niet of nauwelijks voorkomt. Het verdient daarom de voorkeur om een norm te stellen die is gebaseerd op minimaal noodzakelijke *uitgaven*.

Een maatstaf die gedeeltelijk tegemoetkomt aan de wens om uitgaven centraal te stellen is de lage-inkomensgrens van CBS. De lage-inkomensgrens is strikt genomen ook een inkomensnorm. De hoogte van de lage-inkomensgrens is namelijk afgeleid van het bijstandsniveau in 1979, toen de koopkracht van bijstandsgerechtigden het hoogst was. De lage-inkomensgrens weerspiegelt wel een vast koopkrachtniveau door de jaren heen, doordat de maatstaf elk jaar wordt geïndexeerd met de inflatie. Dat maakt de maatstaf geschikter dan de Europese 60 procentgrens als ondergrens voor het bestaansminimum. Een nadeel van de lage-inkomensgrens is echter dat deze beperkt ruimte laat voor nieuwe inzichten over wat minimaal noodzakelijk is, terwijl de opvattingen hierover door de jaren heen veranderen. In 1979 bestonden er bijvoorbeeld nog geen mobiele telefoons, terwijl een smartphone met toegang tot internet nu als noodzakelijk wordt beschouwd. Dergelijke inzichten leiden niet tot aanpassing van de lage-inkomensgrens.

De minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud stellen uitgaven aan minimaal noodzakelijke goederen en diensten centraal, en deze werkwijze laat bovendien ruimte voor nieuwe inzichten over de noodzakelijkheid van goederen en diensten. Minimumvoorbeeldbegrotingen zijn bovendien transparanter over de samenstelling van het pakket goederen en diensten dat noodzakelijk is. Dat maakt het gebruik van minimumvoorbeeldbegrotingen de meest geschikte methode om te bepalen wat huishoudens nodig hebben om rond te komen. Bovendien worden minimumvoorbeeldbegrotingen al sinds lange tijd door SCP gebruikt voor de vaststelling van de armoedegrens die het meest gangbaar is in de Nederlandse beleidscontext.

Uitgaven als uitgangspunt voor een sociaalminimumnorm is een paradigmaverschuiving

In Nederland zijn de normbedragen voor het sociaal minimum sinds de jaren zeventig gebaseerd op een inkomensnorm, namelijk het wettelijk minimumloon. De bijstand voor een alleenstaande is gelijk aan 70 procent van het netto referentieminimumloon, en voor een paar is dat 100 procent van het netto referentieminimumloon.[91] De vaste verhouding 100:70 tussen netto referentieminimumloon en sociaal minimum ligt voor de hand vanuit het perspectief van activering. Hiermee wordt immers geborgd dat de stap van uitkering naar werk door de jaren heen in dezelfde mate lonend blijft (onder de aanname dat belastingregels ook gelijk blijven[92]). Vanuit het perspectief van inkomensbescherming is een vaste verhouding 100:70 echter minder vanzelfsprekend. Een bepaald inkomensniveau biedt immers geen garantie dat het inkomen voldoende is om rond te kunnen komen (zie kader 3.1). In dit hoofdstuk stelt de Commissie een norm vast die is gebaseerd op minimaal noodzakelijke uitgaven. Gegeven de lange traditie waarin de koppeling met het minimumloon leidend was, is een norm op basis van uitgaven een belangrijke paradigmaverschuiving.

Minimumvoorbeeldbegrotingen geven inzicht in de minimale kosten van levensonderhoud

De Nibud-begrotingen tonen voor verschillende uitgavenposten welk bedrag maandelijks nodig is om minimaal noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. Deze uitgavenposten zijn geclusterd in vier categorieën:

- Vaste lasten bestaan uit uitgaven aan huur, energie, water, lokale lasten, telefoon, televisie en internet, zorgverzekeringen, overige verzekeringen, onderwijs, contributies en abonnementen en tot slot vervoer.
- Reserveringsuitgaven zijn reserveringen voor aanschaf van kleding en inboedel en uitgaven aan onderhoud van huis en tuin, en uitgaven aan zelfzorgmiddelen en het eigen risico van de zorgverzekering.

---

91 Het netto referentieminimumloon is een rekenregel die wordt gebruikt om de hoogte van uitkeringsbedragen vast te stellen. Het netto referentieminimumloon is het netto bedrag dat overblijft als het belastingregime van een niet-werkende wordt toegepast op het bruto wettelijk minimumloon. Er gelden namelijk verschillende belastingregimes voor werkenden en niet-werkenden, waardoor eenzelfde bruto minimumloon tot verschillende netto-uitkomsten kan leiden. Werkenden hebben bijvoorbeeld recht op arbeidskorting, terwijl dat niet geldt voor uitkeringsgerechtigden. En ouderen hebben recht op ouderenkorting. In praktijk valt het netto referentieminimumloon lager uit dan het netto minimumloon van een werknemer, voornamelijk door toepassing van de arbeidskorting (een belastingvoordeel voor werkenden van maximaal 5.052 euro per jaar in 2023).

92 In praktijk kunnen belastingregels veranderen. De afgelopen decennia is de arbeidskorting meerdere keren verhoogd, waardoor het belastingvoordeel voor werkenden t.o.v. uitkeringsgerechtigden steeds verder is opgelopen. Mede als gevolg daarvan is de bijstand voor een alleenstaande lager dan 70 procent van het feitelijke minimumloon van een werkende (zie ook voorgaande voetnoot).

- Huishoudelijke uitgaven zijn de alledaagse boodschappen voor onder meer voeding, was- en schoonmaakartikelen en persoonlijke verzorging.
- Uitgaven voor sociale participatie zijn kosten van een lidmaatschap van een sportvereniging, de bibliotheek, recreatie en uitgaven om op bezoek te kunnen gaan bij mensen en bezoek te kunnen ontvangen.

Het totaal van alle uitgavenposten geeft een beeld van de minimale kosten van levensonderhoud.

Aannames over de huishoudsamenstelling: tien huishoudtypen

Nibud heeft voor de Commissie een actualisatie gemaakt van de minimumvoorbeeldbegrotingen voor tien huishoudtypen.[93] Deze voorbeeldhuishoudens zijn:
- alleenstaanden en paren van 21 jaar of ouder met een bijstandsuitkering (2)
- alleenstaanden en paren ouder dan de AOW-leeftijd (2)
- eenoudergezinnen en tweeoudergezinnen met één, twee of drie kinderen (6)

In totaal zijn dat tien huishoudtypen. In dit eerste rapport borduurt de Commissie voort op deze tien huishoudtypen. In het tweede rapport zal de Commissie ook ingaan op een aantal huishoudens met andere samenstelling, zoals huishoudens met jongeren tussen 18 en 21 jaar en huishoudens met kostendelers.

Aannames over de woonsituatie en de goederen die mensen nodig hebben

Bij de actualisatie van de minimumvoorbeeldbegrotingen zijn alle uitgavencijfers grondig doorgelicht en indien nodig aangepast. Nibud maakt daarbij een aantal aannames om te komen tot ideaaltypische huishoudens. Zo gaat Nibud er bijvoorbeeld vanuit dat alle huishoudens op het sociaal minimum in een sociale huurwoning wonen, dat zij geen auto hebben, en ook geen schulden. Daarnaast doet Nibud een aantal specifieke aannames voor elke uitgavenpost. Bij de uitgavenpost huur is bijvoorbeeld aangenomen dat die overeenkomt met de gemiddelde huur van een sociale huurwoning van een huishouden met die huishoudsamenstelling met een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum. En bij voeding is de aanname dat mensen in staat moeten zijn om gezonde voeding te kopen in lijn met de richtlijnen van het Voedingscentrum. De aannames per uitgavenpost worden uitgebreid toegelicht in het gezamenlijke rapport van CBS, Nibud en SCP.[94]

---

93 CBS, Nibud en SCP (2023) Op weg naar een nieuwe armoedegrens.
94 CBS, Nibud en SCP (2023) Op weg naar een nieuwe armoedegrens.

Aannames over gedrag zijn ook nodig voor de bepaling van minimaal noodzakelijke uitgaven

Naast specifieke aannames over de woonsituatie, de huishoudsamenstelling of uitgaven, hanteert Nibud ook aannames die betrekking hebben op gedrag. Deze aannames zijn nodig om te komen tot een bedrag voor minimaal noodzakelijke uitgaven, maar de aannames zijn tegelijkertijd medebepalend voor de uitkomsten ervan. Twee van deze aannames hebben betrekking op uitgaven. De eerste aanname is dat huishoudens zeer goed met geld kunnen omgaan. Dit betekent dat huishoudens geen geld uitgeven aan niet-noodzakelijke dingen, en dat zij geld opzijzetten voor onregelmatige grote uitgaven, zoals de vervanging van een wasmachine of de aanschaf van een fiets. De tweede aanname is dat huishoudens geen grote persoonlijke onvermijdelijke uitgaven hebben. Dit betekent dat huishoudens *geen afwijkende hoge structurele uitgaven* hebben aan huur, zorg of energie, maar ook dat er *geen afwijkende hoge incidentele uitgaven* zijn, zoals een wasmachine die eerder stukgaat dan gepland. Naast deze twee aannames hanteert Nibud nog een derde aanname, die vooral relevant is voor de toetsing van de toereikendheid van het inkomen aan het niveau van minimaal noodzakelijke uitgaven. Deze derde aanname is dat huishoudens alle inkomensondersteuning aanvragen waar ze recht op hebben. Niet-gebruik is dus gelijk aan nul procent. Nibud, CBS en SCP (2023) geven aan dat zij zich ervan bewust zijn dat deze aannames niet overeenkomen met de werkelijkheid, maar dat deze aannames nodig zijn om te bepalen wat minimaal noodzakelijk is.

Huur, energie, zorg en voeding vormen de belangrijkste uitgavenposten van sociale minima

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de nieuwe minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud voor de tien eerdergenoemde huishoudsamenstellingen. Voor elke uitgavenpost is een bedrag opgenomen. De tabel illustreert bijvoorbeeld dat een alleenstaande in de bijstand zonder kinderen per maand minimaal 254 euro nodig heeft om gezonde voeding te kunnen kopen, en dat een alleenstaande ouder met drie pubers minimaal 648 euro per maand nodig heeft voor gezonde voeding. Bij sommige uitgavenposten is een * opgenomen, bijvoorbeeld bij roken en huisdieren: dat betekent niet dat huishoudens hier in de praktijk geen geld aan kunnen besteden, maar dat er geen bedrag is opgenomen voor minimaal noodzakelijke uitgaven. De tabel maakt duidelijk dat uitgaven aan huur, energie, zorg en voeding de belangrijkste uitgavenposten vormen voor sociale minima. Samen tellen deze posten op tot 60 à 70 procent van de minimaal noodzakelijke uitgaven (het precieze percentage is afhankelijk van het huishoudtype).

Tabel 3.1 Minimumvoorbeeldbegrotingen Nibud voor 10 huishoudsamenstellingen. Bedragen in euro's per maand (2023).

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
UITGAVEN										
huur (gemiddeld bij <120% sociaal minimum)	521	651	651	651	593	679	679	679	543	629
energie	161	234	256	278	195	256	278	291	173	207
water	14	16	20	24	16	20	24	27	14	16
lokale lasten	50	67	67	67	67	67	67	67	50	67
telefoon, televisie, internet	65	65	75	85	75	75	85	95	65	75
zorgverzekeringen	177	177	177	177	353	353	353	353	177	353
overige verzekeringen	23	29	29	29	37	41	41	41	14	17
onderwijs		10	53	96		10	53	96		
kinderopvang	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
contributies & abonnementen	2	2	2	2	8	8	8	8	2	8
vervoer	18	31	49	70	37	49	67	89	15	31
levensonderhoud anderen	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
betalingsverplichtingen	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Vaste lasten	**1.031**	**1.282**	**1.379**	**1.479**	**1.381**	**1.558**	**1.655**	**1.746**	**1.053**	**1.403**
kleding	59	95	152	195	118	154	211	254	59	118
inboedel	74	83	96	112	87	96	111	124	74	87
onderhoud huis en tuin	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27
zelfzorgmiddelen	8	8	8	8	14	14	14	14	10	16
eigen risico zorgverzekering	32	32	32	32	64	64	64	64	32	64
Reserverings-uitgaven	**200**	**245**	**315**	**374**	**310**	**355**	**427**	**483**	**202**	**312**

Tabel 3.1 (vervolg)

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
UITGAVEN										
voeding	254	356	473	648	462	499	591	767	253	460
was- en schoonmaakartikelen	6	7	7	8	7	7	8	8	6	7
persoonlijke verzorging	22	36	58	80	44	58	80	102	21	42
huisdieren	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
roken	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
diversen	5	8	11	15	8	11	15	18	5	8
Huishoudelijke uitgaven	**287**	**407**	**549**	**751**	**521**	**575**	**694**	**895**	**285**	**517**
op bezoek gaan/bezoek ontvangen	32	49	67	84	49	67	84	102	32	49
vervoer	18	30	48	66	36	48	66	84	12	24
contributies & abonnementen	21	34	53	72	40	53	72	91	21	40
vrijetijdsuitgaven	44	63	82	102	63	82	102	121	44	63
Sociale participatie	**115**	**176**	**250**	**324**	**188**	**250**	**324**	**398**	**109**	**176**
Totaal noodzakelijke uitgaven	**1.633**	**2.110**	**2.493**	**2.928**	**2.400**	**2.738**	**3.100**	**3.522**	**1.649**	**2.408**

3.3 Normen voor een toereikend sociaal minimum

In deze paragraaf doet de Commissie een voorstel voor een toekomstbestendige norm voor het sociaal minimum. De minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud vormen daarbij het uitgangspunt. Daarbij zet de Commissie twee stappen om te komen tot een norm:

1. De Commissie anticipeert op toekomstig beleid dat substantiële invloed heeft op het niveau van de uitgaven van mensen met een inkomen op sociaal minimum. In praktijk gaat het om de huurverlaging per 1 juli, die leidt tot een verlaging van de minimaal noodzakelijke uitgaven aan huur.

2. De Commissie voegt een flexbudget toe aan het bedrag voor minimaal noodzakelijke uitgaven, om te voorkomen dat mensen met een inkomen op het sociaal minimum bij een kleine tegenslag direct in de problemen komen.

Deze stappen leiden tot een toekomstbestendige norm voor het sociaal minimum.

Voor de duidelijkheid: deze paragraaf gaat uitsluitend over minimaal noodzakelijke *uitgaven*. Het toetsen van het inkomen op sociaalminimumniveau aan de normen voor het sociaal minimum volgt in paragraaf 3.4.

3.3.1 Stap 1: Anticiperen op de huurverlaging per 1 juli 2023

In de minimumvoorbeeldbegrotingen is aangenomen dat de huur overeenkomt met de gemiddelde huur van een huishouden met die huishoudsamenstelling bij een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum. De hoogte van deze huur varieert van 521 tot 679 euro (zie tabel 3.2).[95] Begin 2023 heeft het parlement een wetsvoorstel aangenomen, dat een huurverlaging regelt voor huurders bij woningcorporaties met een huur hoger dan 575 euro per maand en een inkomen lager dan 120 procent van het sociaal minimum. Deze huurders krijgen een huurverlaging tot 575 euro per maand. Huurders met een huur lager dan 575 euro per maand komen niet in aanmerking voor een verdere huurverlaging. Met woningcorporaties is afgesproken dat zij proactief actie ondernemen om de huur te verlagen van huurders die daar recht op hebben. Het is dus aannemelijk dat een groot deel van de huurders met een sociale huurwoning met een huur hoger dan 575 euro hier daadwerkelijk baat bij zullen hebben. Daarom anticipeert de Commissie hierop door bij de uitgavenpost huur te rekenen met maximaal 575 euro. De effecten van de huurverlaging op het totaal van minimaal noodzakelijke uitgaven variëren van 0 euro bij alleenstaanden met bijstand of AOW tot 104 euro per maand voor ouderparen met kinderen in de bijstand (zie tabel 3.2).

95 In praktijk hebben huishoudens met een inkomen op sociaal minimum verschillende huurhoogtes, ook binnen de groepen huishoudens met dezelfde huishoudsamenstelling. Om recht te doen aan die spreiding, presenteert het rapport van CBS, Nibud en SCP drie varianten voor huur, die een ondergrens, een gemiddelde en een bovengrens representeren. Zie voor de details CBS, Nibud en SCP (2023): Op weg naar een nieuwe armoedegrens. Voor dit rapport hanteert de Commissie als uitgangspunt een gemiddelde huur voor huishoudens tot 120 procent van het sociaal minimum, omdat die het beste aansluit bij de praktijk. Daarbij heeft de Commissie meegewogen dat mensen vermoedelijk zeer beperkte mogelijkheden hebben om de huur te verlagen, gegeven het beperkte aanbod van sociale huurwoningen.

Tabel 3.2 Effect huurverlaging: huur voor en na 1 juli 2023 (in euro's per maand)

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
UITGAVEN										
Huur (Nibud-begroting)	521	651	651	651	593	679	679	679	543	629
Effect huurverlaging per 1 juli 2023	0	–76	–76	–76	–18	–104	–104	–104	0	–54
Huur per 1 juli 2023	521	575	575	575	575	575	575	575	543	575

3.3.2 Stap 2: Toevoegen van een flexbudget om tegenvallers op te kunnen vangen

Minimumvoorbeeldbegrotingen gaan uit van ideaaltypische huishoudens en omstandigheden

De cijfers in de minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud bieden een valide basis, maar geen pasklare norm voor het bestaansminimum. Dat hangt samen met de aannames achter de Nibud-begrotingen. De cijfers geven aan wat iemand die altijd rationeel handelt onder ideaaltypische omstandigheden minimaal nodig heeft om rond te kunnen komen. Het is aannemelijk dat sommige huishoudens in praktijk soms minder, maar soms ook meer geld uitgeven aan een bepaalde uitgavenposten, of dat huishoudens te maken hebben met uitgaven die niet (of niet volledig) zijn voorzien in de begrotingen. In dat geval is sprake van een tegenvaller. Tegenvallers kunnen zich grofweg voordoen in drie vormen:

1. Eenmalige onvermijdelijke uitgaven die niet zijn voorzien, of hoger dan wel eerder uitvallen dan voorzien;
2. Structurele onvermijdelijke uitgaven die niet zijn voorzien of hoger uitvallen dan voorzien;
3. Plotselinge prijsstijgingen.

1. Eenmalige onvermijdelijke uitgaven en uitgaven die hoger of eerder uitvallen dan voorzien

Bij eenmalige uitgaven gaat het om uitgaven die niet elke maand terugkeren. Tegenvallers kunnen zich ten eerste voordoen als uitgaven niet zijn voorzien. Mensen kunnen bijvoorbeeld te maken krijgen met acute gebitsproblemen,

waardoor een spoedbezoek aan de tandarts onvermijdelijk is. De kosten hiervan worden niet altijd volledig vergoed. Bij een behandeling van 300 euro waarbij een kroon wordt geplaatst en waarbij een eigen bijdrage van 25 procent geldt, komt een eigen bijdrage bijvoorbeeld neer op 75 euro. Tegenvallers kunnen zich ten tweede voordoen doordat uitgaven wel zijn voorzien, maar hoger uitvallen dan voorzien. In een strenge winter ligt het energieverbruik van huishoudens bijvoorbeeld hoger, waardoor huishoudens bij de eindafrekening een naheffing krijgen.[96] Neem een huishouden met gemiddeld verbruik. Bij een strenge winter waarbij dit huishouden bijna 30 procent meer gas verbruikt en ruim 10 procent meer elektriciteit, ontvangt dit huishouden bij de eindafrekening een naheffing van circa 400 tot 700 euro. Tegenvallers kunnen zich ten derde voordoen als uitgaven zich op een ander moment voordoen dan gepland. Begrotingen zijn opgesteld als *gemiddelde maandbegrotingen*. Alle uitgaven uit een jaar (of soms ook meerdere jaren) zijn teruggerekend naar maandbedragen. Voor een stofzuiger die 120 euro kost en 5 jaar meegaat zou je dus 2 euro per maand opzij moeten leggen om na 5 jaar een vervangende stofzuiger te kunnen kopen. Dat geldt niet alleen voor de stofzuiger, maar voor alle uitgaven die niet maandelijks terugkeren, zoals een nieuwe wasmachine, de vervanging van meubilair, onderhoud van een fiets, enzovoorts. Afgezien van het feit dat het wellicht te veel gevraagd is om het overzicht te behouden op al deze afschrijvingen, kan het gebeuren dat de stofzuiger eerder kapotgaat dan de verwachte levensduur, of dat de stofzuiger tegelijk kapotgaat met de wasmachine. Daarbij kunnen onverwachte levensgebeurtenissen ertoe leiden dat meerdere van deze uitgaven tegelijkertijd komen, bijvoorbeeld na een inboedelverdeling als gevolg van een scheiding.

2. Structurele onvermijdelijke uitgaven die hoger zijn dan de minimumvoorbeeldbegroting

Naast incidentele tegenvallers kan het uitgavenniveau ook structureel hoger liggen. Sommige huishoudens wonen bijvoorbeeld in een huurwoning met een hogere huur dan gemiddeld. Huurders in een sociale huurwoning hebben vanaf 1 juli 2023 een huur van maximaal 575 euro per maand. Huurders die na 1 juli 2023 een sociale huurwoning toegewezen krijgen, hebben waarschijnlijk een hogere huur. Bij een hogere huur ontvangen huurders ook een hogere huurtoeslag, maar per saldo zijn nieuwe huurders circa 25-35 euro per maand duurder uit. Bij huurders die geen sociale huurwoning kunnen vinden, liggen de uitgaven aan huur al snel enkele honderden euro's per maand hoger. Er zijn ook huishoudens die wonen in een huis dat slechter is geïsoleerd dan gemiddeld, waardoor de uitga-

96 Independer (2021) Door koude winter 30% hoger gasverbruik (link).

ven aan energie hoger liggen. Bij een energieverbruik dat 25 procent hoger ligt dan gemiddeld, valt de energierekening circa 40-70 euro per maand hoger uit. Bedenk daarbij dat er in Nederland circa 250 duizend sociale huurwoningen zijn (bijna 1 op de 8) met energielabel E, F of G. Daarnaast zijn er in Nederland veel mensen met een chronische aandoening (volgens het CBS meer dan 10 miljoen). Zij hebben vaak blijvend medicijnen en medische hulpmiddelen nodig, waarvoor soms een eigen bijdrage geldt. Denk daarbij aan eigen bijdragen voor aangepaste schoenen, een hoortoestel of medicijnen. Bij een hoortoestel van 200 euro en een eigen bijdrage van 25 procent komt dat neer op 50 euro. Voor medicijnen die niet onder de basisverzekering vallen geldt doorgaans een eigen bijdrage van maximaal 250 euro per jaar.

3. Plotselinge prijsstijgingen

Prijsstijgingen kunnen zich voordoen in de vorm van zowel grote als kleine prijsschokken. Bij een grote schok, zoals afgelopen jaar plaatsvond, ligt het voor de hand dat de overheid aanvullend beleid maakt. Maar soms gaat het om kleinere prijsschokken. Doordat de uitkeringen niet zijn gekoppeld aan de prijsontwikkeling, maar aan de ontwikkeling van het minimumloon, kan het voorkomen dat de prijzen – ook bij normale inflatie – harder stijgen dan de uitkeringen. Er kan dan een gat ontstaan tussen uitgaven en inkomsten. In het coalitieakkoord is afgesproken om elke vier jaar het sociaal minimum te herijken en de toereikendheid te toetsen, maar in vier jaar tijd kan het verschil tussen prijzen en uitkeringen al behoorlijk oplopen. Als de uitkeringen sneller stijgen dan de prijzen is dat gunstig voor uitkeringsontvangers, maar soms pakt het ook ongunstig uit. Een voorbeeld van zo'n periode is de periode 2009-2013. Toen stegen de prijzen met 8,9 procent, terwijl de cao-lonen (waaraan de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon en de minimumuitkeringen zijn gekoppeld) in diezelfde periode achterbleven, en slechts stegen met 5,1 procent; een verschil van 3,8 procentpunt. Ter illustratie: als de uitgaven in een bepaalde periode 3 procentpunt sneller stijgen dan de minimumuitkeringen, dan zijn de maandelijkse uitgaven aan het einde van die periode circa 25 tot 80 euro meer gestegen dan de uitkeringen, afhankelijk van het huishoudtype.[97] De minimumuitkeringen stegen in de periode 2009-2013 nog minder, namelijk met 3,7 procent, en bleven dus in een

97 In deze illustratieve berekening is aangenomen dat het aandeel inkomen uit toeslagen of kinderbijslag wordt geïndexeerd met de inflatie, waardoor alleen het aandeel inkomen uit minimumuitkering bijdraagt aan het oplopende maandelijkse nadeel.

periode van vier jaar ruim 5 procentpunt achter bij de inflatie.[98] Door de hoge inflatie in 2022 ontstond er een vergelijkbare situatie, maar dan met een groter verschil. Met de minimumloonsverhoging per 1 januari 2023 is echter voorkomen dat de prijzen onevenredig veel harder stegen dan de uitkeringen.

Minimumvoorbeeldbegrotingen tonen een ondergrens van wat minimaal nodig is

Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat er uiteenlopende situaties zijn waarin de uitgaven van huishoudens hoger liggen dan voorzien in de voorbeeldbegrotingen. Uiteraard kan het ook voorkomen dat huishoudens minder geld uitgeven aan bepaalde uitgavenposten. Huishoudens kunnen bijvoorbeeld een lagere huur of lagere zorguitgaven hebben dan gemiddeld, of huishoudens kunnen ervoor kiezen om minder geld uit te geven aan posten zoals kleding (bijvoorbeeld door alleen tweedehands kleding te kopen) of ontspanning (bijvoorbeeld door niet lid te worden van een sportvereniging of door geen geld uit te geven aan andere vormen van ontspanning). Het is echter niet realistisch om het sociaal minimum te baseren op dergelijke aannames. Vanuit beleidsmatig oogpunt vormen de minimumvoorbeeldbegrotingen dus de ondergrens van wat nodig is om rond te komen.

Toekomstbestendig sociaal minimum stelt mensen in staat om beperkte schokken op te vangen

Bij een sociaal minimum dat precies genoeg is voor minimaal noodzakelijke uitgaven, kan een kleine tegenvaller mensen in problemen brengen. Mensen moeten dan een beroep doen op vangnetten onder het vangnet, of krijgen te maken met (toenemende) geldproblemen. Een toekomstbestendig sociaal minimum moet mensen in staat stellen om beperkte schokken of tegenvallers zelf op te vangen, om drie redenen:

1. Maatwerk moet beperkt blijven tot uitzonderlijke gevallen
2. Het nemen van ad-hocmaatregelen moet beperkt blijven tot uitzonderlijke situaties
3. Het sociaal minimum moet voorkomen dat grote groepen mensen op de rand van de financiële afgrond leven, met grote negatieve persoonlijke én maatschappelijke gevolgen.

98 De uitkeringen bleven nog meer achter doordat sinds 2009 de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand wordt afgebouwd. Als gevolg daarvan gaat de bijstand elk jaar een stapje omlaag. Deze afbouw zal ook de komende jaren een verlagend effect hebben op de minimumuitkeringen.

1. Maatwerk moet beperkt blijven tot uitzonderlijke gevallen

De bijstand is het vangnet van de sociale zekerheid. Als dit vangnet niet toereikend is, kunnen mensen terugvallen op vangnetten onder het vangnet, zoals bijzondere bijstand, lokale minimaregelingen of particuliere initiatieven. Het is goed dat dergelijke tweede-instantievangnetten bestaan. De gedachte achter een vangnet onder het vangnet is echter dat het bij uitzondering wordt ingezet en dat maatwerk dus geen standaard is. Alleen dan blijft het stelsel van sociale zekerheid overzichtelijk en uitvoerbaar. Hoe dichter het sociaal minimum bij de ondergrens ligt, des te vaker mensen een beroep moeten doen op vangnetregelingen. De achterliggende decennia zijn steeds meer mensen – te veel mensen – afhankelijk geworden van tweede-instantievangnetten. Zo is het bedrag dat gemeenten nodig hebben voor bijzondere bijstand opgelopen naar 647 miljoen in 2021, bijna 10 procent van het budget voor "gewone" bijstand.[99] [100] Een andere indicatie dat mensen meer dan vroeger afhankelijk zijn van vangnetten is het toenemend aantal gebruikers van voedselbanken: in 2002 werd de eerste voedselbank opgericht in Nederland, en het aantal gebruikers steeg in korte tijd naar circa 94 duizend in 2014, om in het najaar van 2022 een nieuw record te bereiken met circa 120 duizend gebruikers (Voedselbank Nederland, 2022).[101] [102]

2. Het nemen van ad-hocmaatregelen moet beperkt blijven tot uitzonderlijke situaties

Bij grote economische schokken of in uitzonderlijke situaties, zoals de coronacrisis of de prijsschok in het afgelopen jaar, kan de overheid bijspringen. Het nemen van ad-hocmaatregelen moet echter beperkt blijven tot uitzonderlijke situaties, zodat het socialezekerheidsstelsel overzichtelijk en uitvoerbaar blijft. Hoe dichter het sociaal minimum bij de ondergrens ligt, des te sneller de noodzaak tot aanvullende inkomensmaatregelen zich opdringt. Mensen moeten echter in staat zijn om beperkte (prijs)schokken die regelmatig voor kunnen komen op te vangen.

---

99 CBS (2022) Extra uitvraag Bijzondere Bijstand 2021 (link). CBS Statline (2023) Overheid; sociale uitkeringen (link).

100 Kanttekening bij deze cijfers is dat niet al deze middelen worden uitgekeerd aan mensen. Een groot deel van het budget wordt bijvoorbeeld verbruikt voor de kosten van beschermingsbewind. Dat laat onverlet dat een zeer groot deel van de middelen voor bijzondere bijstand via een maatwerkoplossing ten goede komt aan de doelgroep van de bijstand.

101 Vereniging van Nederlandse Voedselbanken (z.d.): Historie (link); Vereniging van Nederlandse Voedselbanken (2022) Feiten en cijfers 2021 (link) nu.nl (2023): Aantal mensen dat naar voedselbank gaat lijkt hoogtepunt bereikt te hebben (link). Geraadpleegd op 19 juni 2023.

102 Het totaal aantal mensen dat geholpen werd door de Voedselbank ligt iets hoger (147 duizend in 2021), omdat veel gebruikers korter dan een jaar afhankelijk zijn van voedselhulp.

3. Sociaal minimum moet voorkomen dat mensen op de rand van de financiële afgrond leven

Als mensen te maken hebben met tegenvallers, maar niet in aanmerking komen voor tweede-instantievangnetten, of hier – om welke reden dan ook – geen gebruik van maken, dan raken mensen in geldproblemen. Hoe dichter het sociaal minimum bij de ondergrens ligt, des te vaker huishoudens te maken krijgen met geldproblemen, en des te groter de geldproblemen waar huishoudens mee te maken krijgen. Daarbij onderkent de Commissie dat mensen niet altijd 100 procent rationeel handelen of op elk moment het volledige financiële overzicht hebben, en daarom soms wel eens een uitgave doen die achteraf gezien niet paste in het budget. De Commissie is van mening dat er in de praktijk enige ruimte moet bestaan voor kleine misrekeningen, zonder dat dit direct leidt tot geldproblemen. Geldproblemen hebben immers grote negatieve gevolgen, zowel persoonlijk als maatschappelijk. In de huidige situatie kan een beperkte tegenvaller het begin zijn van een problematische schuldsituatie door de snelle oploop van incassokosten.[103] Daarnaast raken mensen sociaal geïsoleerd en vaak verslechtert ook de fysieke en mentale gezondheid. Hoofdstuk 2 gaat hier uitgebreider op in. Het probleem is echter breder dan alleen de persoonlijke gevolgen. Het zoeken, aanvragen en vervolgens up-to-date houden van alle regelingen waar iemand mogelijk recht op heeft is een tijdrovende bezigheid. Mensen zijn dan zó druk met overleven, dat ze er niet meer aan toekomen om te werken aan hun toekomst. De maatschappelijke gevolgen daarvan zijn groot.

Flexbudget boven minimaal noodzakelijke uitgaven is nodig voor een toekomstbestendig sociaal minimum

Bovenstaande overwegingen leiden tot de conclusie een toekomstbestendig sociaal minimum in de ogen van de Commissie hoger moet zijn dan de ondergrens voor minimaal noodzakelijke uitgaven. Een opslag is nodig. De Commissie noemt dit een flexbudget. Hoe hoog dit flexbudget moet zijn, valt niet objectief vast te stellen. Uiteindelijk is dat een politieke keuze. Daarom rekent de Commissie in drie scenario's met een flexbudget van 3, 6 en 9 procent, waarbij de Commissie opmerkt dat een flexbudget van 3 procent in het licht van de veelheid aan mogelijke tegenvallers aan de lage kant is. In het vervolg van dit rapport rekent de Commissie op een aantal plekken uitsluitend met een flexbudget van 6 procent, ten behoeve van de leesbaarheid. Een lager flexbudget betekent dat mensen sneller in problemen komen. Een hoger flexbudget betekent dat mensen meer ruimte

---

103 Moerman (2023) Werken zonder schulden. Position paper t.b.v. rondetafelgesprek met Tweede Kamerleden over het thema rondkomen (25 januari 2023) (link).

hebben om tegenvallers op te vangen. Daarbij merkt de Commissie ook op dat een flexbudget niet de oplossing is voor alle problemen (zie kader 3.2).

Kader 3.2 Flexbudget is geen oplossing voor tekort aan doenvermogen

In de Nibud-begrotingen wordt uitgegaan van de aanname dat mensen zeer goed met geld omgaan, wat in feite neerkomt op de aanname dat mensen altijd 100 procent rationeel handelen en beschikken over een onfeilbaar doenvermogen. Onderzoek en ervaring leren echter dat deze aannames weinig realistisch zijn. De lezer zou hieruit misschien kunnen concluderen dat hier een reden ligt voor een generieke opslag op het sociaal minimum, ter compensatie van beperkingen in rationaliteit en doenvermogen.

Tiemeijer pleit echter hier tegen in zijn onderzoek naar doenvermogen voor de Commissie.[104] Zijn onderzoek laat zien dat er weliswaar sprake is van een lichte correlatie tussen het doenvermogen van mensen en de inkomenssituatie, maar ook dat binnen groepen de variatie groot is: mensen met een laag inkomen kunnen een groter doenvermogen hebben dan mensen met een hoog inkomen, en omgekeerd.

Een generieke opslag op het sociaal minimum is daarom geen oplossing voor een tekort aan doenvermogen. Tiemeijer geeft aan dat een dergelijke opslag een inefficiënte besteding van overheidsmiddelen zou zijn omdat deze onvoldoende gericht en conceptueel onlogisch is. Een doenvermogenopslag is ongericht omdat deze ook terecht zou komen bij mensen van wie het doenvermogen adequaat tot goed is, en die een dergelijke opslag dus strikt genomen niet nodig hebben. Daarnaast is het volgens Tiemeijer ook onlogisch om geld te reserveren voor mensen ter compensatie van een gering doenvermogen, omdat er een relatief hoge kans bestaat dat zij deze opslag niet zullen besteden aan verantwoord budgetbeheer maar aan andere zaken, juist *omdat* zij laag scoren op doenvermogen. Een dergelijke opslag zou dus waarschijnlijk ineffectief zijn.

Het door de Commissie voorgestelde flexbudget is dan ook geen oplossing voor een tekort aan doenvermogen. Het is vooral bedoeld voor onver-

104 Tiemeijer, W. (2023) De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

wachte onvermijdelijke uitgaven en/of kleine misrekeningen waardoor huishoudens direct in de problemen komen.

Wat betreft doenvermogen acht Tiemeijer het kansrijker om te kijken naar mogelijkheden voor flankerend beleid dat de negatieve effecten kan bestrijden van een gebrekkig doenvermogen. Hij benoemt daarbij vier elementen:

1. Maak fouten minder waarschijnlijk en kostbaar door regels eenvoudiger en beter doenlijk te maken. Hierbij is het van belang om niet alleen binnen regelingen en stelsels te kijken, maar ook hoe verschillende regelingen en stelsels op elkaar doorwerken.
2. Maak het stelsel eenvoudiger door vormen van inkomen rechtstreeks uit te keren aan de doelinstanties, bijvoorbeeld door niet langer een zorgtoeslag uit te keren aan een individu maar aan de zorgverzekeraar. Door de financiering direct te richten op de ontvangende instantie, worden betalingsproblemen veroorzaakt door gebrekkig doenvermogen nagenoeg uitgesloten.
3. Zorg voor een goede en toegankelijke infrastructuur voor hulp en ondersteuning. Tiemeijer stelt hierbij een brede aanpak voor: kijk niet alleen naar financiële problemen, maar ook naar andere levensterreinen waar een individu in de knel kan raken met potentiële financiële consequenties, bijvoorbeeld psychosociale omstandigheden, gezondheid, etc.
4. Doe aan *outreach* en vroegsignalering. Het huidige systeem vraagt nog vaak van een individu dat hij/zij zelf melding komt maken wanneer er sprake is van financiële problemen. Dit terwijl mensen in financiële problemen vaker een aangetast doenvermogen zullen hebben en daarmee minder in staat kunnen worden geacht om een dergelijke melding te maken.

3.3.3 Uitgavennormen voor een toereikend sociaal minimum

In het voorgaande van deze paragraaf zijn twee stappen beschreven die nodig zijn om de Nibud-begrotingen te vertalen naar een norm voor een toereikend sociaal minimum. In de eerste stap anticipeert de Commissie op de huurverlaging per 1 juli 2023, waarmee het benodigde bedrag voor minimaal noodzakelijke uitgaven wordt verlaagd. In de tweede stap voegt de Commissie een flexbudget toe aan het bedrag voor minimaal noodzakelijke uitgaven, om te voorkomen dat mensen met een inkomen op het sociaal minimum bij een kleine tegenslag in de problemen komen. Als gevolg daarvan komt de norm voor minimaal noodzakelijke uitgaven hoger te liggen, waarbij het effect afhangt van de keuze voor een

flexbudget van 3, 6 of 9 procent. De uitkomsten van de twee stappen zijn samengevat in tabel 3.3. De tabel laat zien dat de norm voor een toereikend sociaal minimum bij alleenstaanden zonder kinderen uitkomt op 1.731 euro per maand bij een flexbudget van 6 procent, terwijl de norm voor een toereikend sociaal minimum bij een ouderpaar met drie kinderen uitkomt op 3.623 euro per maand bij een flexbudget van 6 procent. De tabel laat ook zien dat de keuze voor een lager flexbudget (3 procent) leidt tot lagere normen voor het sociaal minimum, terwijl een hoger flexbudget (9 procent) leidt tot hogere normen voor het sociaal minimum.

Tabel 3.3 Uitgavennormen voor een toekomstbestendig sociaal minimum per huishoudtype (in euro's per maand)

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
UITGAVEN										
Totaal uitgaven Nibud-begroting	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.738	3.100	3.522	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	*0*	*–76*	*–76*	*–76*	*–18*	*–104*	*–104*	*–104*	*0*	*–54*
Totaal uitgaven vanaf 1-7-2023	1.633	2.034	2.417	2.852	2.382	2.634	2.996	3.418	1.649	2.354
Mutatie bij flexbudget 3%	*49*	*61*	*73*	*86*	*71*	*79*	*90*	*103*	*49*	*71*
Mutatie bij flexbudget 6%	*98*	*122*	*145*	*171*	*143*	*158*	*180*	*205*	*99*	*141*
Mutatie bij flexbudget 9%	*147*	*183*	*218*	*257*	*214*	*237*	*270*	*308*	*148*	*212*
Norm bij flexbudget 3%	**1.682**	**2.095**	**2.490**	**2.938**	**2.453**	**2.713**	**3.086**	**3.521**	**1.698**	**2.425**
Norm bij flexbudget 6%	**1.731**	**2.156**	**2.562**	**3.023**	**2.525**	**2.792**	**3.176**	**3.623**	**1.748**	**2.495**
Norm bij flexbudget 9%	**1.780**	**2.217**	**2.635**	**3.109**	**2.596**	**2.871**	**3.266**	**3.726**	**1.797**	**2.566**

De volgende paragraaf toetst de hoogte van het inkomen op het sociaal minimum aan de normen die in deze paragraaf zijn voorgesteld voor een toereikend sociaal minimum.

3.4 Toetsing van toereikendheid

In deze paragraaf toetst de Commissie de hoogte van het inkomen op het sociaal minimum aan de uitgavennormen voor een toereikend sociaal minimum die in de vorige paragraaf zijn ontwikkeld. Uit deze toetsing volgt voor elk huishoudtype een saldo, dat aangeeft in welke mate het inkomen toereikend is voor minimaal noodzakelijke uitgaven. Voor de toetsing van toereikendheid zet de Commissie drie stappen:

1. De Commissie stelt vast welk inkomen uit *landelijke* regelingen wordt gehanteerd bij de toetsing van toereikendheid. Het inkomensniveau uit 2023 is daarbij het uitgangspunt, omdat dit aansluit bij het prijspeil uit de Nibud-begrotingen. Daarbij anticipeert de Commissie op toekomstig beleid dat substantiële invloed heeft op het niveau van de uitgaven van mensen met een inkomen op het sociaal minimum. In praktijk gaat het om het afbouwen van tijdelijke koopkrachtmaatregelen die in 2023 van kracht zijn (waardoor inkomensondersteuning wegvalt) en het effect van de huurverlaging op de huurtoeslag (waardoor de huurtoeslag lager uitvalt).
2. De Commissie stelt vast welke waarde voor *lokale* regelingen wordt gehanteerd bij de toetsing van toereikendheid. Hierbij zijn verschillende aannames verdedigbaar. De Commissie werkt drie varianten uit voor een ondergemiddelde, gemiddelde en bovengemiddelde gemeente. De waarde van lokale regelingen wordt bij de toetsing van toereikendheid bij het inkomen opgeteld.
3. De Commissie vergelijkt het inkomen op het sociaal minimum (de som van inkomen uit landelijke en regelingen en de waarde van lokale regelingen) met de uitgavennormen voor een toereikend sociaal minimum die in de vorige paragraaf zijn ontwikkeld. Gegeven de verschillende keuzeopties voor de hoogte van het flexbudget (3, 6 en 9 procent) en voor de waarde van lokale regelingen leidt dit tot verschillende scenario's.
   a. De Commissie toetst eerst de toereikendheid van het inkomen voor één scenario, bij een flexbudget van 6 procent en de waarde van lokale regelingen in een ondergemiddelde gemeente. Dit scenario ligt volgens de Commissie het meest voor de hand om te gebruiken. Hieruit volgt per huishoudtype een saldo, dat aangeeft in hoeverre en in welke mate het inkomen toereikend is voor minimaal noodzakelijke uitgaven.
   b. De Commissie laat vervolgens zien hoe de saldi per huishoudtype veranderen bij andere aannames over de hoogte van het flexbudget (3 of 9 procent in plaats van 6 procent) en het regime van lokale maatregelen (gemiddelde gemeente in plaats van ondergemiddelde gemeente).

3.4.1 Stap 1: Inkomen uit landelijke regelingen voor de toetsing van toereikendheid

Het vervallen van tijdelijke koopkrachtmaatregelen na 2023 verlaagt het inkomen

In eerste instantie ligt het voor de hand om voor de toetsing van toereikendheid het inkomen van 2023 te hanteren, omdat dat het meest in lijn is met het prijspeil van de uitgaven in de Nibud-begrotingen. 2023 is echter een uitzonderlijk jaar, omdat het kabinet een aantal maatregelen heeft getroffen om de koopkracht van huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen. Een deel van deze maatregelen is tijdelijk, en vervalt in de jaren na 2023. Maatregelen die in de periode na 2023 vervallen zijn de energietoeslag, de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag en de tijdelijke verhoging van het kindgebonden budget.[105] Daarnaast leidt de huurverlaging (die in de vorige paragraaf is meegenomen bij de vaststelling van een uitgavenorm) tot een lagere huurtoeslag aan de inkomstenkant.

De Commissie hanteert bij de toereikendheidstoets het inkomen na het vervallen van tijdelijke maatregelen

Tabel 3.4 geeft een overzicht van de inkomensbestanddelen in 2023, en van de effecten van het wegvallen van tijdelijk beleid na 2023. De tabel illustreert dat een alleenstaande ouder met twee kinderen van 8 en 13 jaar in totaal 2.617 euro per maand aan inkomsten heeft in 2022. Dit inkomen daalt met 199 euro zodra alle tijdelijke maatregelen na 2023 zijn vervallen. Dit illustreert dat de tijdelijke maatregelen voor 2023 een belangrijke rol vervullen in de inkomensondersteuning, en dat de financiële situatie van alle huishoudens verslechtert zodra deze maatregelen wegvallen. Uit de tabel blijkt ook dat het inkomen van een alleenstaande ouder met twee kinderen daalt met 50 euro zodra de huurverlaging doorwerkt in de lagere huurtoeslag. Per saldo komt deze alleenstaande ouder dan uit op een inkomen van 2.369 euro per maand. Voor de toetsing van toereikendheid zal de Commissie dit inkomensniveau hanteren. Het inkomen dat overblijft na het wegvallen van tijdelijke maatregelen en na de doorwerking van de huurverlaging op de huurtoeslag is immers het inkomen dat het beste aansluit bij de toekomstige situatie van huishoudens op het sociaal minimum. In de tabel is dit inkomensniveau opgenomen in de laatste regel (vetgedrukt).

---

105 Alle genoemde maatregelen vervallen (bij ongewijzigd beleid) per 1 januari 2024, behalve de tijdelijke verhoging van het kindgebonden budget. Een deel van de verhoging van het kindgebonden budget is structureel, en een deel tijdelijk. Het deel van de verhoging dat tijdelijk is, wordt geleidelijk afgebouwd over een periode van vijf jaar (laatste stap in 2028).

Tabel 3.4 Inkomen uit landelijke regelingen in 2023 en inkomen uit landelijke regelingen na het vervallen van tijdelijke maatregelen (in euro's per maand)

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
INKOMSTEN UIT LANDELIJKE REGELINGEN										
Minimumuitkering, incl. vakantiegeld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgebonden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag*	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Totaal inkomsten uit landelijke regelingen (2023)	1.687	2.336	2.617	2.896	2.358	2.660	2.938	3.217	1.913	2.589
*Effect vervallen tijdelijke maatregelen na 2023 (prijspeil 2023)***	–120	–173	–199	–225	–122	–149	–175	–201	–120	–122
Effect huurverlaging via de huurtoeslag	*0*	*–47*	*–50*	*–50*	*–12*	*–68*	*–68*	*–68*	*–1*	*–35*
Totaal inkomsten uit landelijke regelingen voor toetsing toereikendheid (prijspeil 2023)	**1.568**	**2.117**	**2.369**	**2.621**	**2.224**	**2.444**	**2.695**	**2.948**	**1.793**	**2.432**

* De energietoeslag is een eenmalige toeslag voor huishoudens met een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum. De hoogte van de energietoeslag is 1300 euro in 2023. In de koopkrachtberekeningen is echter 500 euro daarvan toegerekend aan 2022, omdat gemeenten de mogelijkheid hadden om dat deel uit te keren in het najaar van 2022. Het overige deel (800 euro) is gelijk verdeeld over 12 maanden.

** Het effect van het vervallen van tijdelijke maatregelen na 2023 is de optelsom van een aantal maatregelen, namelijk: de energietoeslag (67 euro per maand, uitgaande van een energietoeslag van 800 euro), de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag (36 tot 39 euro per maand), de tijdelijke verhoging van het kindgebonden budget (26 per kind per maand plus 26 euro per maand voor alleenstaande ouders) en een verlaging van de huurtoeslag die in de Voorjaarsnota is ingeboekt (17 euro per maand). Over de laatste maatregel heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

3.4.2 Stap 2: Waarde van lokale regelingen voor de toetsing van toereikendheid

Waarde van lokale regelingen blijft vaak buiten beschouwing, maar moet worden meegenomen

In reguliere koopkrachtberekeningen van het Centraal Planbureau of het Ministerie van SZW wordt alleen rekening gehouden met inkomen uit landelijke regelingen. De waarde van lokale regelingen blijft dan buiten beschouwing. Ook de SCP-methode voor het meten van armoede houdt geen rekening met lokale regelingen. Dit is begrijpelijk, omdat er geen eenduidig bedrag valt te toe te rekenen aan de waarde van lokale regelingen. Elke gemeente voert immers een eigen minimabeleid, waardoor er verschillen tussen gemeenten ontstaan. Deze verschillen kunnen groot zijn. Het tweede rapport van de Commissie gaat daar uitgebreider op in. Ongeacht deze verschillen speelt aanvullende lokale ondersteuning in veel gemeenten een belangrijke rol. De Commissie is daarom van mening dat de waarde lokale regelingen moet worden opgeteld bij het inkomen voor de toetsing van toereikendheid, aangezien anders geen recht wordt gedaan aan het lokale minimabeleid.

Het uitdrukken van de waarde van lokale regelingen in één geldbedrag is lastig, maar noodzakelijk

De Commissie is zich ervan bewust dat het niet gemakkelijk is om de waarde van lokale regelingen uit te drukken in één geldbedrag. Ondersteuning via lokale regelingen varieert immers qua vorm (geld of in natura), omvang en voorwaarden. Dat bemoeilijkt de onderlinge vergelijkbaarheid van verschillende regelingen. Neem bijvoorbeeld drie gemeenten A, B en C die de volgende regelingen aanbieden:

- Gemeente A heeft een regeling die recht geeft op een tegoed van 20 euro, dat iemand vrij kan besteden;
- Gemeente B heeft een regeling die recht geeft op een tegoed van 30 euro, dat iemand alleen kan besteden aan het lidmaatschap van een beperkt aantal sportverenigingen;
- Gemeente C heeft een regeling die recht geeft op een tegoed van 40 euro, dat iemand alleen kan besteden aan het lidmaatschap van een beperkt aantal sportverenigingen, en waarbij een ingewikkeld aanvraagproces geldt.

Het uitdrukken van bovenstaande drie regelingen in één geldbedrag leidt ertoe dat de hoogste waarde wordt toegekend aan de regeling van gemeente C en de laagste waarde aan de regeling van gemeente A. Dat sluit niet altijd aan bij de werkelijkheid vanwege twee redenen. Ten eerste omdat de waarde van een regeling

persoonsafhankelijk is: iemand die graag sport zal sneller geneigd zijn om de regelingen van gemeente B en C hoger te waarderen dan de regeling van gemeente A, maar iemand die de voorkeur geeft aan een andere vorm van ontspanning zal vermoedelijk een hogere waarde toekennen aan de regeling van gemeente A. De tweede reden is dat de vormgeving, vindbaarheid en voorwaarden van een regeling medebepalend zijn voor het gebruik van een regeling. Mensen zijn niet altijd bekend met de veelheid aan lokale regelingen, denken soms dat ze er geen recht op hebben, of vinden het te veel gedoe om een regeling aan te vragen. In bovenstaand voorbeeld is het aannemelijk dat de regeling van gemeente C een hoger niet-gebruik zal hebben dan de regeling van gemeente A of B, maar dit komt niet tot uitdrukking in een enkel getal. Bovenstaand voorbeeld illustreert dus de noodzaak om de cijfers over de waarde van lokale regelingen met enige voorzichtigheid te interpreteren. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om de waarde van lokale regelingen uit te drukken in een geldbedrag, omdat er geen alternatief voorhanden is om lokale regelingen mee te wegen bij het toetsen van toereikendheid.

Commissie gebruikt minima-effectrapportages om de waarde van lokale regelingen te bepalen

Bij het bepalen van de waarde van lokale regelingen maakt de Commissie gebruik van minima-effectrapportages. Een minima-effectrapportage bevat een gedetailleerde beschrijving van alle lokale regelingen die een bepaalde gemeente heeft. Nibud heeft in de achterliggende jaren voor verschillende gemeenten minima-effectrapportages opgesteld. Veel gemeenten publiceren deze rapportages op hun gemeentewebsite. Voor de analyse in dit hoofdstuk heeft de Commissie gebruik gemaakt van zes minima-effectrapportages die samen een substantieel deel van de huishoudens op sociaal minimum vertegenwoordigen, en die qua ruimhartigheid uiteenlopende regimes van lokaal beleid vertegenwoordigen. Bij het bepalen van de waarde van lokale regelingen maakt de Commissie een aantal aannames. Een belangrijke aanname is dat de waarde van lokale regelingen moet aansluiten bij de minimumvoorbeeldbegrotingen. Een regeling kan dus niet meer waarde hebben dan het bedrag dat voor de desbetreffende uitgave is opgenomen in de minimumvoorbeeldbegroting. Andere aannames die de Commissie maakt zijn dat huishoudens alle formele regelingen aanvragen waar zij recht op hebben, dat alle huishoudens kwijtschelding van lokale lasten krijgen, dat huishoudens geen individuele inkomenstoeslagen krijgen en dat huishoudens geen ondersteuning krijgen via informele (particuliere) initiatieven. Deze aannames zijn uitgebreider toegelicht in kader 3.3.

Kader 3.3 Aannames bij het bepalen van de waarde van lokale regelingen

Bij het bepalen van de waarde van lokale regelingen maakt de Commissie de volgende aannames:

Aanname 1: De waarde van lokale regelingen sluit aan bij de minimumvoorbeeldbegrotingen

In de minima-effectrapportages geeft Nibud voor elke regeling steeds aan op welke manier de waarde ervan zich verhoudt tot de desbetreffende uitgavenpost in de minimumvoorbeeldbegroting. De analyse in dit hoofdstuk sluit hier zo veel mogelijk bij aan. Bij een alleenstaande is in de minimumvoorbeeldbegroting bijvoorbeeld 21 euro per maand opgenomen voor de post contributies & abonnementen in het kader van sociale participatie. Het voordeel van een sportpas via een gemeentelijke regeling kan in dat geval nooit hoger zijn dan 21 euro per maand, ook niet als een gemeente tot 50 euro per maand vergoedt. Dit kan tot enige onderschatting leiden van de waarde van lokale regelingen. Dit is verdedigbaar, omdat het alternatief tot aanzienlijke overschatting kan leiden.

Aanname 2: Huishoudens vragen alle formele regelingen aan waar zij recht op hebben

In praktijk maken niet alle huishoudens gebruik van alle lokale regelingen, maar in deze analyse is de aanname dat huishoudens gebruik maken van alle formele regelingen, voor zover die aansluiten op de uitgaven in de minimumvoorbeeldbegrotingen. Dat is het meest in lijn met de methodiek voor het bepalen van het inkomen uit landelijke regelingen.

Aanname 3: Alle huishoudens op sociaal minimum krijgen kwijtschelding van lokale lasten

Huishoudens met een inkomen op sociaal minimum komen in aanmerking voor kwijtschelding van lokale lasten (gemeentelijke heffingen en waterschapsheffingen). Sommige gemeenten verlenen *volledige* kwijtschelding, terwijl andere gemeenten *gedeeltelijke* kwijtschelding verlenen. Om in aanmerking te komen moeten huishoudens voldoen aan de voorwaarden voor kwijtschelding (er geldt bijvoorbeeld een striktere vermogensgrens voor kwijtschelding dan voor de bijstand). Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) becijfert dat een groot deel van de gemeenten (232 van de 345) in 2022 volledige kwijtschelding verleent, en dat huishoudens op sociaal minimum gemiddeld 18 euro per jaar aan woonlasten betalen, wat neerkomt op anderhalve euro

per maand.[106] Omdat dit bedrag zeer klein is, neemt de Commissie voor deze analyse gemakshalve aan dat alle huishoudens op sociaal minimum volledige kwijtschelding van lokale lasten krijgen. Hoewel de hoogte van lokale lasten verschilt per gemeente, is voor deze analyse aangenomen dat de waarde van lokale lasten in alle gevallen gelijk is aan het bedrag dat hiervoor is opgenomen in de minimumvoorbeeldbegrotingen (50 dan wel 67 euro per maand).

Aanname 4: Geen rekening gehouden met de individuele inkomenstoeslag
De individuele inkomenstoeslag (voorheen: langdurigheidstoeslag) is een aanvulling op de bijstandsuitkering voor mensen die langere tijd een laag inkomen hebben, waarbij er weinig kans is om de inkomenspositie te verbeteren. Voor de analyse in dit hoofdstuk is de individuele inkomenstoeslag buiten beschouwing gelaten, omdat huishoudens op sociaal minimum hier in de meeste gemeenten pas recht op hebben als hun inkomen drie jaar of langer op sociaalminimumniveau ligt.

Aanname 5: Ondersteuning via informele regelingen is niet meegeteld
Naast formele regelingen kunnen huishoudens in sommige gemeenten ook ondersteuning krijgen via informele regelingen. Sommige gemeenten werken samen met stichtingen of particuliere organisaties om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen. Het is echter niet altijd duidelijk hoeveel mensen hiervoor in aanmerking komen en op welke manier organisaties toetsen of iemand in aanmerking komt. De Commissie onderkent dat deze vorm van ondersteuning belangrijk kan zijn voor huishoudens, maar voor deze analyse is deze ondersteuning niet meegenomen.

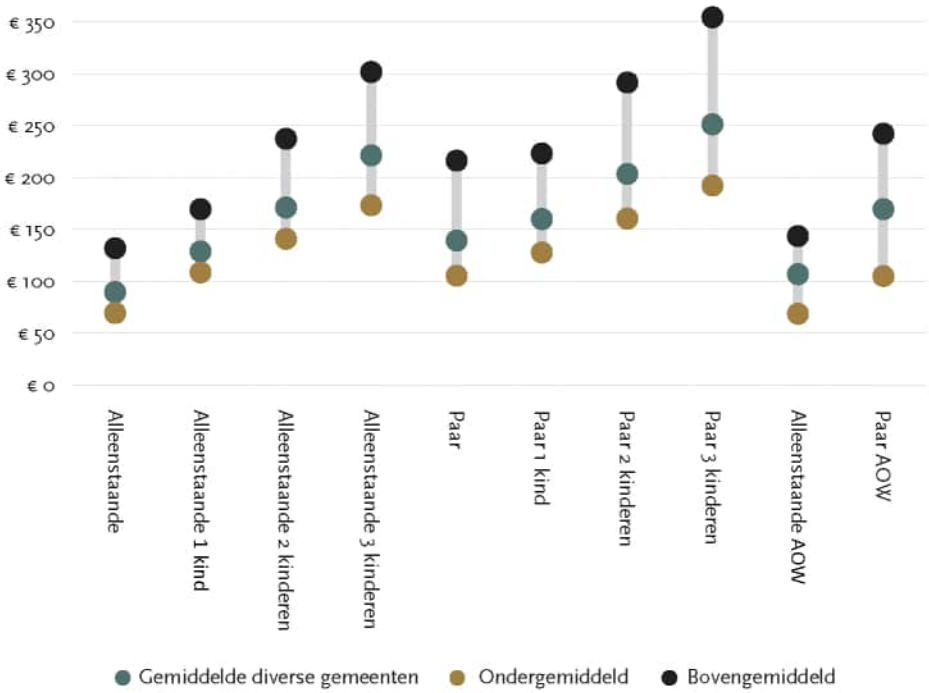
Drie mogelijke varianten voor de waarde van lokale regelingen bij de toetsing van toereikendheid

Het waarderen van lokale regelingen aan de hand van zes minima-effectrapportages leidt tot zes waarden per huishoudtype. Figuur 3.1 toont per huishoudtype de hoogste, de laagste en de gemiddelde waarde. De figuur laat zien dat de waarde van lokale regelingen sterk varieert per gemeente. Het laagste bedrag voor elk huishoudtype representeert de waarde van lokale regelingen in een ondergemiddelde gemeente, het donkergroene bolletje representeert een gemiddelde gemeente, en het hoogste bedrag representeert een bovengemiddelde gemeen-

106 COELO (z.d.) Online Atlas Gemeenten, kaart 40 – Woonlasten na kwijtschelding (link).

te.[107] De figuur laat zien dat de waarde van lokale regelingen bij een alleenstaande in de bijstand zonder kinderen varieert van 69 tot 131 euro per maand, terwijl de waarde van lokale regelingen bij een alleenstaande ouder met drie kinderen varieert van 173 tot 301 euro per maand. Bij de toetsing van toereikendheid telt de Commissie de waarde van lokale regelingen op bij het inkomen. Hierbij maakt de Commissie gebruik van de waarden in een ondergemiddelde en een gemiddelde gemeente.

Figuur 3.1 Spreiding van de waarde van lokale regelingen per huishoudtype (in euro's per maand)



Bron: Eigen berekeningen op basis van zes minima-effectrapportages

107 Het is denkbaar dat gemeenten met een actief minimabeleid vaker een minima-effectrappotage laten opstellen dan gemeenten met een minder actief minimabeleid. Daardoor kan er bij de selectie van gemeenten voor deze steekproef een vertekening plaatsvinden in het voordeel van gemeenten die actiever inzetten op minimabeleid. Het is daardoor niet waarschijnlijk dat de laagste waarde een ondergrens is van de waarde van lokale regelingen. De Commissie spreekt daarom van een ondergemiddelde gemeente.

3.4.3 Stap 3a: Toereikendheid bij een flexbudget van 6 procent in een ondergemiddelde gemeente

In stap 1 en 2 is het inkomen uit landelijke regelingen en de waarde van lokale regelingen bepaald, waarbij er drie varianten zijn ontwikkeld voor de waarde van lokale regelingen. In stap 3 toetst de Commissie de toereikendheid van het inkomen van een huishouden op sociaal minimum (de som van stap 1 en 2) aan de uitgavennorm die is opgesteld in paragraaf 3.3. Daarbij gaat de Commissie in stap 3a uit van de waarde van lokale regelingen in een ondergemiddelde gemeente, en een uitgavennorm met een flexbudget van 6 procent. In de ogen van de Commissie is dit een representatief scenario. Het baseren van een sociaalminimumnorm op het regime van een gemiddelde of bovengemiddelde gemeente betekent immers dat een deel van de huishoudens onder het sociaal minimum zou uitkomen. Dat leidt tot een onderschatting van de problemen rond toereikendheid. Wie in een ondergemiddelde gemeente woont, heeft er immers niet veel boodschap aan dat buurgemeenten een genereuzer sociaal minimabeleid voeren. Bovendien kunnen gemeenten zonder tussenkomst van het Rijk besluiten om regelingen te versoberen, bijvoorbeeld als gemeenten te maken krijgen met tekorten op hun begroting. Daarom rekent de Commissie in dit scenario met een ondergemiddelde gemeente. Wel zal de Commissie in navolgende stappen de toereikendheid bij andere aannames over de waarde van lokale regelingen en de hoogte van het flexbudget in kaart brengen.

Bijna alle huishoudtypen komen maandelijks geld tekort

Figuur 3.2 en tabel 3.5 tonen per huishoudtype het saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau dat gelijk is aan de sociaalminimumnorm bij een flexbudget van 6 procent in een ondergemiddelde gemeente. Tabel 3.5 toont daarbij ook welke achterliggende aannames daarbij zijn gehanteerd. De een-na-laatste rij in tabel 3.5 toont per huishoudtype het saldo van inkomsten en uitgaven ten opzichte van de uitgavennorm. Deze saldi corresponderen met de saldi in figuur 3.2. De saldi in de figuur en de tabel maken duidelijk dat bijna alle huishoudtypes maandelijks geld tekort komen voor minimaal noodzakelijke uitgaven. De enige uitzonderingen op dit beeld zijn alleenstaande ouders met één kind en huishoudens met AOW'ers. De saldi variëren van +114 euro per maand voor een alleenstaande AOW'er tot -483 euro per maand voor een paar in de bijstand met drie kinderen.[108]

108 De Commissie merkt hierbij op dat de genoemde tekorten zich in 2023 niet bij alle huishoudtypen voordoen, of dat tekorten nog niet zo groot zijn. De rol van de tijdelijke maatregelen is immers groot, zoals de analyse in paragraaf 3.4.1 laat zien.

Een negatief saldo staat voor het bedrag dat huishoudens erbij moeten krijgen per maand

Een negatief saldo representeert het bedrag dat huishoudens erbij moeten krijgen per maand om een toereikend inkomen te hebben voor minimaal noodzakelijke uitgaven (bij de gehanteerde uitgangspunten). Naast het saldo in euro's toont tabel 3.5 ook het saldo als percentage van het inkomen uit landelijke regelingen. Het saldo van -94 euro per maand voor alleenstaanden in de bijstand is immers niet een-op-een vergelijkbaar met het saldo van -195 euro per maand voor een paar in de bijstand, omdat een paar in de bijstand ook een hoger inkomstenniveau heeft. Door het saldo uit te drukken als percentage van het inkomen uit landelijke regelingen zijn saldi beter onderling vergelijkbaar.[109]

Huishoudtypen zonder kinderen komen geld tekort in de bijstand, maar niet in de AOW

Zoals opgemerkt vormen huishoudtypen met AOW een uitzondering op het beeld dat er bij veel huishoudtypen sprake is van tekorten. Bij een alleenstaande in de bijstand is er sprake van een tekort van -94 euro per maand, terwijl een huishouden met louter AOW bij de gehanteerde uitgangspunten een overschot heeft van 114 euro per maand – een verschil van ruim 200 euro. Ook bij stellen zonder kinderen loopt het verschil tussen huishoudens met AOW en bijstand op tot bijna 240 euro. Dit komt vooral doordat de netto AOW ruim 200 euro per maand hoger ligt dan de netto bijstand, zowel voor alleenstaanden als voor paren. Daarnaast komt hierin tot uitdrukking dat een aantal gemeenten lokale regelingen aanbiedt die gericht zijn op ouderen, zoals gratis OV voor ouderen. Tot slot valt op dat alleenstaanden een groter tekort (of bij de AOW: een kleiner overschot) hebben dan samenwonenden, ook als het saldo is uitgedrukt als percentage van het inkomen.

---

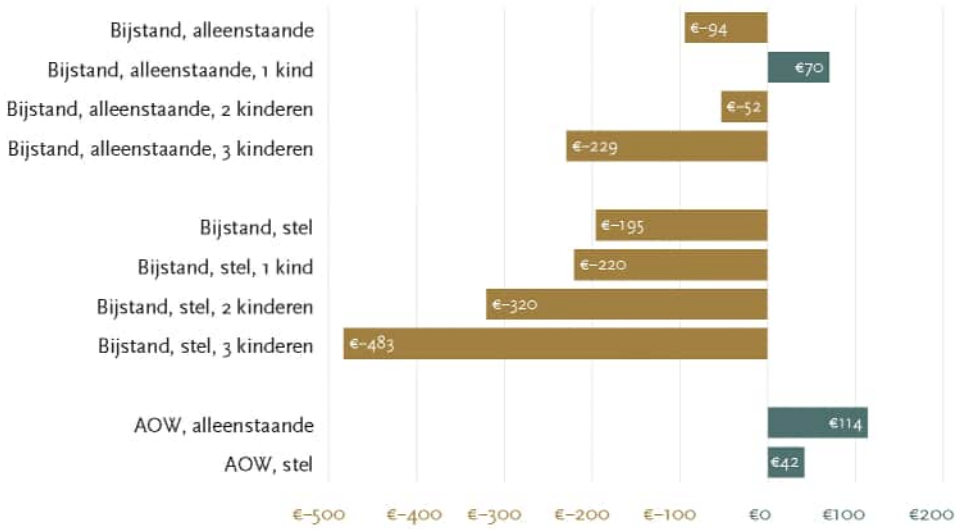
109 Omdat het saldo het percentage weerspiegelt waarmee het besteedbaar inkomen omhoog moet om het inkomen toereikend te maken voor minimaal noodzakelijke uitgaven, is het saldo uitgedrukt als percentage van het inkomen uit landelijke regelingen. Het Rijk heeft immers geen directe invloed op de hoogte van lokale regelingen.

Tekorten bij huishoudens met kinderen, die oplopen als er meer dan wel oudere kinderen zijn

Het inkomen van huishoudens met kinderen schiet tekort voor minimaal noodzakelijke uitgaven, met uitzondering van het huishoudtype alleenstaande ouder met één kind. Drie zaken vallen op:

1. Samenwonende ouders hebben grotere tekorten dan alleenstaande ouders. Dit is voornamelijk het gevolg van het extra bedrag voor alleenstaande ouders in het kindgebonden budget (de ALO-kop), ter hoogte van ruim 320 euro per maand in 2023.
2. Maandelijkse tekorten lopen op naarmate er meer kinderen in een huishouden zijn. Dit weerspiegelt dat de kindbedragen ontoereikend zijn voor de minimaal noodzakelijke uitgaven voor kinderen.
3. Maandelijkse tekorten lopen sterker op naarmate er meer *oudere* kinderen (>12 jaar) in een huishouden zijn. Dit weerspiegelt dat de minimaal noodzakelijke uitgaven voor kinderen sterk toenemen naarmate kinderen ouder worden, terwijl de kindbedragen in de kinderbijslag en het kindgebonden budget beperkt meegroeien met leeftijd.

Figuur 3.2 Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent in een ondergemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand)



Tabel 3.5 Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent in een ondergemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand)

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
SALDO VAN INKOMSTEN EN UITGAVEN										
Inkomsten										
Minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgebonden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Waarde van lokale regelingen (ondergemiddelde) gemeente	69	109	141	173	105	128	160	192	69	105
Effect vervallen incidenteel beleid	–120	–173	–199	–225	–122	–149	–175	–201	–120	–122
Effect huurverlaging via de huurtoeslag	0	–47	–50	–50	–12	–68	–68	–68	–1	–35
Totaal inkomsten	**1.637**	**2.226**	**2.510**	**2.794**	**2.330**	**2.572**	**2.856**	**3.141**	**1.862**	**2.537**
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum										
Nibud–uitgaven minimumvoorbeeldbegrotingen	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.738	3.100	3.522	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	0	–76	–76	–76	–18	–104	–104	–104	0	–54
Flexbudget 6%	98	122	145	171	143	158	180	205	99	141
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum	1.731	2.156	2.562	3.023	2.525	2.792	3.176	3.623	1.748	2.495
Saldo per maand	**–94**	**70**	**–52**	**–229**	**–195**	**–220**	**–320**	**–483**	**114**	**42**
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen	–6%	3%	–2%	–8%	–8%	–8%	–11%	–15%	6%	2%

3.4.4 Stap 3b: Toereikendheid bij andere aannames over flexbudget en lokale regelingen

In stap 3a is de Commissie uitgegaan van een sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent, en een waarde van lokale regelingen in een ondergemiddelde gemeente. In de ogen van de Commissie is dit een representatief scenario. Het is echter verdedigbaar om andere aannames te maken over de waarde van lokale regelingen en de benodigde hoogte van het flexbudget. Daarom laat de Commissie via een gevoeligheidsanalyse zien hoe de uitkomsten van de toereikendheidstoets veranderen bij het doen van andere aannames.

Maatvoering flexbudget en ambitie gemeentelijk minimabeleid bepalen de omvang van de beleidsmatige opgave om het sociaal minimum te verhogen

Figuur 3.3 en tabel 3.6 tonen de uitkomsten van de analyse met variërende aannames. De tabel toont het saldo van inkomsten en uitgaven bij drie uitgavenniveaus gelijk aan sociaalminimumnormen met een flexbudget van 3, 6 en 9 procent en bij de waarde van lokale regelingen in zowel een ondergemiddelde als een gemiddelde gemeente. In totaal levert dat zes scenario's op. Figuur 3.3 toont grafisch per huishoudtype de spreiding tussen het scenario met het meest gunstige saldo (bij een flexbudget van 3 procent en het regime van een gemiddelde gemeente) en het minst gunstige saldo (bij een flexbudget van 9 procent en het regime van een ondergemiddelde gemeente). De analyse maakt duidelijk dat de maatvoering bij de hoogte van het flexbudget en de ambitie met betrekking tot het regime van lokale regelingen bepalend zijn voor de conclusie over de toereikendheid – en dus over de beleidsmatige opgave om het besteedbaar inkomen te verhogen. Bij een alleenstaande zonder kinderen varieert het saldo van inkomsten en uitgaven van -23 euro per maand in het meest gunstige scenario tot -143 euro per maand in het minst gunstige scenario. Voor een paar in de bijstand met twee kinderen varieert het saldo van inkomsten en uitgaven van -183 euro per maand in het meest gunstige scenario tot -410 euro per maand in het minst gunstige scenario.

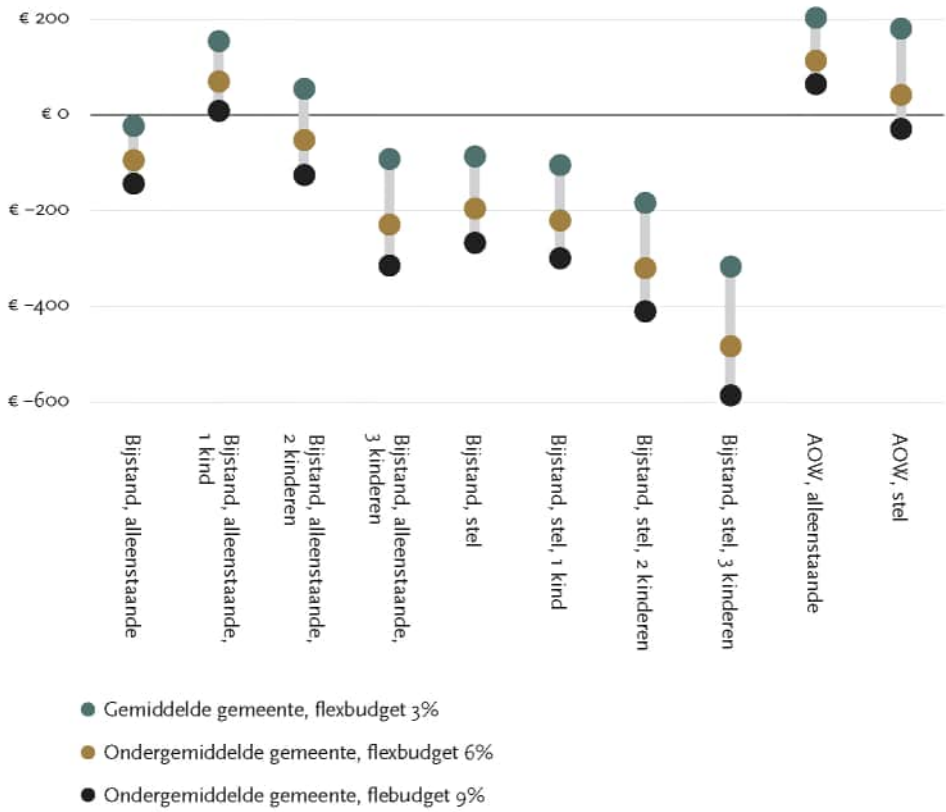
Hogere waarde lokale regelingen leidt tot kleinere opgave om het sociaal minimum te verhogen

De analyse in stap 3a gaat uit van de waarde van lokale regelingen in een ondergemiddelde gemeente. Als wordt uitgegaan van de waarde van lokale regelingen in een gemiddelde gemeente, zijn de tekorten kleiner. De opgave om het sociaal minimum te verhogen is dan kleiner. Onder de aanname van de waarde van lokale regelingen in een bovengemiddelde gemeente, nemen de negatieve saldi nog verder af. Het is in de ogen van de Commissie echter niet realistisch om de toereikendheid van het norm voor het sociaal minimum te toetsen aan de hand van het regime van een bovengemiddelde gemeente, omdat slechts een klein deel van de huishoudens op sociaal minimum leeft in een bovengemiddelde gemeente.

Een kleiner flexbudget leidt tot een lagere opgave, een groter flexbudget tot een hogere opgave

Een lager flexbudget leidt tot kleinere tekorten, zo blijkt uit figuur 3.3 en tabel 3.6. Een lager flexbudget betekent immers een lagere uitgavennorm voor het sociaal minimum, en bij lagere uitgaven is het huidige inkomen op sociaal minimum vaker toereikend. De beleidsmatige opgave om het besteedbaar inkomen van een aantal huishoudtypen te verhogen is dan dus kleiner. Een lager flexbudget betekent echter ook dat huishoudens sneller in problemen komen als zich kleine tegenvallers voordoen. Omgekeerd geldt dat een hoger flexbudget leidt tot hogere tekorten. Een hoger flexbudget betekent immers een hogere uitgavennorm voor het sociaal minimum, en bij hogere uitgaven schiet het huidige inkomen op sociaal minimum vaker tekort. De beleidsmatige opgave om het besteedbaar inkomen te verhogen is dan ook groter. Daar staat tegenover dat huishoudens op het sociaal minimum beter in staat zijn om enige tegenvallers op te vangen.

Figuur 3.3 Saldo van inkomsten en uitgaven bij drie uitgavenniveaus gelijk aan sociaalminimumnormen met een flexbudget van 3, 6 en 9 procent en bij de waarde van lokale regelingen in zowel een ondergemiddelde als een gemiddelde gemeente



Tabel 3.6 Saldo van inkomsten en uitgaven bij drie uitgavenniveaus gelijk aan sociaalminimumnormen met een flexbudget van 3, 6 en 9 procent en bij de waarde van lokale regelingen in zowel een ondergemiddelde als een gemiddelde gemeente

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
SALDO VAN INKOMSTEN EN UITGAVEN										
In euro's										
Gemiddelde gemeente										
Flexbudget 3%	–23	154	55	–91	–86	–104	–183	–316	203	181
Flexbudget 6%	–72	93	–18	–177	–157	–183	–273	–419	154	110
Flexbudget 9%	–121	32	–90	–262	–229	–262	–363	–521	104	39
Ondergemiddelde gemeente										
Flexbudget 3%	–45	131	20	–143	–124	–141	–230	–380	164	113
Flexbudget 6%	–94	70	–52	–229	–195	–220	–320	–483	114	42
Flexbudget 9%	–143	9	–125	–314	–267	–299	–410	–585	65	–29
In % van het inkomen (landelijke regelingen)										
Gemiddelde gemeente										
Flexbudget 3%	–1%	7%	2%	–3%	–4%	–4%	–6%	–10%	11%	7%
Flexbudget 6%	–4%	4%	–1%	–6%	–7%	–7%	–9%	–13%	8%	4%
Flexbudget 9%	–7%	1%	–3%	–9%	–10%	–10%	–12%	–16%	5%	2%
Ondergemiddelde gemeente										
Flexbudget 3%	–3%	6%	1%	–5%	–5%	–5%	–8%	–12%	9%	4%
Flexbudget 6%	–6%	3%	–2%	–8%	–8%	–8%	–11%	–15%	6%	2%
Flexbudget 9%	–8%	0%	–5%	–11%	–11%	–11%	–14%	–18%	3%	–1%

In bijlage 1 bij dit rapport zijn de uitgebreide versies van elk scenario opgenomen.

3.5 Conclusie

Dit hoofdstuk licht toe dat de Nibud-begrotingen de belangrijkste bouwstenen vormen voor het vaststellen van minimumnormen, omdat dit een beproefde methode is die geschikter is dan andere benaderingen. Vervolgens doet dit hoofdstuk een voorstel voor normen voor het sociaal minimum. Hiervoor zet de Commissie twee stappen. In de eerste stap anticipeert de Commissie op de huurverlaging per 1 juli. In de tweede stap voegt de Commissie een flexbudget toe aan het bedrag voor minimaal noodzakelijke uitgaven, om te voorkomen dat huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum bij een kleine tegenslag in de problemen komen. Zo blijven maatwerk en ad-hocbeleid beperkt tot uitzonderingen, en wordt voorkomen dat grote groepen mensen op de rand van de financiële afgrond leven. De Commissie stelt een flexbudget voor van 3, 6 of 9 procent, waarbij de Commissie opmerkt dat een flexbudget van 3 procent in het licht van de veelheid aan mogelijke tegenvallers aan de lage kant is. Tot slot toetst dit hoofdstuk in hoeverre het inkomen van huishoudens volstaat om minimaal noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. De Commissie zet hiervoor drie stappen. In de eerste twee stappen bepaalt de Commissie het inkomen uit landelijke regelingen en de waarde van lokale regelingen. Voor de waarde van lokale regelingen werkt de Commissie met twee varianten, namelijk de waarde van regelingen in een gemiddelde gemeente en een ondergemiddelde gemeente. De uitkomsten van de toetsing van toereikendheid hangen af van het noodzakelijk geachte flexbudget en van de gemeente waarin iemand woont. Bij realistische uitgangspunten komen bijna alle huishoudens tekort, behalve huishoudens met louter AOW. Tekorten zijn groter bij huishoudens met kinderen, nemen toe naarmate er meer kinderen in het huishouden zijn en nemen ook toe naarmate er oudere kinderen in het huishouden zijn. Dat brengt de Commissie tot de conclusie dat het besteedbaar inkomen omhoog moet, in het bijzonder het besteedbaar inkomen van huishoudens met kinderen.

4 Beleidsopties om het besteedbaar inkomen op korte termijn te verhogen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de mogelijkheden om het besteedbaar inkomen van mensen op het sociaal minimum op korte termijn te verhogen. Hierbij maakt de Commissie gebruik van de bevindingen uit hoofdstuk 3 in combinatie met doorrekeningen van het CPB.

Een verhoging van het besteedbaar inkomen is nodig, in het bijzonder voor huishoudens met kinderen

De analyse in hoofdstuk 3 laat zien dat het besteedbaar inkomen van huishoudens op sociaalminimumniveau tekortschiet. Omdat tekorten zich voordoen bij alle huishoudtypen met mensen jonger dan de AOW-leeftijd, stelt de Commissie voor om het besteedbaar inkomen van alle huishoudens op het sociaal minimum met mensen jonger dan de AOW-leeftijd te verhogen.[110] Tekorten zijn echter groter bij gezinnen met kinderen. Daarom stelt de Commissie ook voor om gericht de inkomensondersteuning aan huishoudens met kinderen te versterken.

Dit hoofdstuk is gericht op bestaande instrumenten, omdat het probleem urgent is

Op de langere termijn is het raadzaam om het besteedbaar inkomen te verhogen en tegelijkertijd stelselaanpassingen door te voeren die het stelsel voorspelbaarder, toegankelijker en beter uitvoerbaar maken. Stelselaanpassingen kosten echter tijd en vergen zorgvuldige politieke besluitvorming, voorbereiding en uitvoering. De Commissie onderkent dat er op korte en middellange termijn beperkte mogelijkheden zijn voor stelselaanpassingen. Het tweede rapport gaat hier uitgebreider op in. Een stelselwijziging is daarom geen oplossing voor de korte termijn. Het probleem van financiële tekorten bij mensen op het sociaal minimum is echter te urgent om jaren te wachten met de aanpak ervan. Daarom is het belangrijk om op korte termijn bestaande instrumenten in te zetten om het

110 Hoewel zich bij huishoudtypen met AOW in de meest scenario's geen tekorten voordoen, kan dit wel het geval zijn bij huishoudens zonder AOW of met een onvolledige AOW.

besteedbaar inkomen van mensen op het sociaal minimum te verhogen. Het uitgangspunt daarbij is dat de verhogingen ertoe dienen te leiden dat huishoudens geen tekorten meer hebben.

Leeswijzer

Eerst benoemt dit hoofdstuk een aantal maatregelen die het kabinet kan nemen om het besteedbaar inkomen op korte termijn te verhogen (paragraaf 4.2). Vervolgens bespreekt dit hoofdstuk de belangrijkste uitkomsten van een doorrekening van het Centraal Planbureau van deze maatregelen (paragraaf 4.3). Daarna volgt het advies van de Commissie, waarbij de belangrijkste overwegingen worden toegelicht (paragraaf 4.4). Het hoofdstuk illustreert tot slot aan de hand van twee voorbeeldpakketten hoe een verhoging van het besteedbaar inkomen eruit zou kunnen zien (paragraaf 4.5).

4.2 Maatregelen om het besteedbaar inkomen te verhogen

Zeven mogelijke maatregelen

De Commissie heeft zeven maatregelen opgesteld die het kabinet kan nemen om het besteedbaar inkomen op korte termijn te verhogen. Zoals toegelicht sluiten deze maatregelen zo veel mogelijk aan bij bestaande instrumenten. In veel gevallen gaat het om zogenaamde parameterwijzigingen. Dit type maatregelen is relatief eenvoudig uitvoerbaar, omdat een uitvoeringsorganisatie (zoals de Belastingdienst) alleen een aantal bedragen en percentages in de systemen hoeft aan te passen, zonder dat het nodig is om stelselonderdelen aan te passen. Het gaat om de volgende maatregelen:

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

Het CPB levert inzichten over de effecten van maatregelen op armoede en het arbeidsaanbod

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft voor de Commissie een doorrekening gemaakt van bovenstaande maatregelen. Deze doorrekening geeft een aantal relevante inzichten over het effect van de maatregelen, onder andere op het aantal personen in armoede, het aantal kinderen in armoede en het arbeidsaanbod. De belangrijkste uitgangspunten en uitkomsten van de doorrekening zijn samenge-

vat in de volgende paragraaf. Een uitgebreidere toelichting op de doorrekening is te vinden in een notitie die het CPB voor de Commissie heeft opgesteld.[111]

De Commissie heeft de stelseldoelen en de stelselvereisten meegewogen bij het advies

Alle maatregelen gaan gepaard met afruilen. Voor het advies heeft de Commissie de verschillende voor- en nadelen van alle instrumenten gewogen, en daarbij rekening gehouden met de stelseldoelen en -vereisten die in hoofdstuk 1 zijn gedefinieerd: de stelseldoelen inkomensbescherming, sociale participatie, arbeidsparticipatie en -activering; en de stelselvereisten voorspelbaarheid, toegankelijkheid, uitvoerbaarheid en houdbaarheid.

Maatregelen moeten in samenhang worden bezien

De Commissie is zich ervan bewust dat het kabinet kijkt naar gerichte maatregelen om kwetsbare huishoudens te ondersteunen om het aantal mensen dat in armoede leeft te verminderen, en dat het kabinet daarbij maatregelen verkent die gericht zijn op de hoge energierekening en de onzekerheid die voortkomt uit de schommelingen van de energieprijzen.[112] De specifieke opties die het kabinet verkent, heeft de Commissie om praktische redenen niet in overweging genomen. Het kabinet moet de voorstellen van de Commissie in samenhang bezien met andere mogelijke maatregelen die het overweegt.

4.3 Uitgangspunten en uitkomsten van de CPB-doorrekening

Uitgangspunten bij de doorrekening

Het CPB heeft op verzoek van de Commissie een doorrekening gemaakt met 2024 als uitgangspunt, omdat dat het eerstvolgende jaar is waarvoor het kabinet maatregelen kan nemen. Naar verwachting leeft in dat jaar 5,8 procent van alle personen en 7,1 procent van alle kinderen in armoede. De doorrekening is gebaseerd op de macro-economische cijfers ten tijde van het Centraal Economisch Plan uit maart 2023. Er is dus geen rekening gehouden met voorgenomen beleidsaanpassingen die voortvloeien uit de voorjaarsbesluitvorming. De maatregelen zijn zo eenvoudig mogelijk vormgegeven (zie kader 4.1). Het CPB hanteert verder dezelfde uitgangspunten als bij andere doorrekeningen.

---

111 CPB (2023) *Doorrekening beleidsopties Commissie sociaal minimum*. Het CPB publiceert dit rapport gelijktijdig met het rapport van de Commissie sociaal minimum.

112 Ministerie van SZW (2023) *Eerste voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden* (link); Ministerie van Financiën (2023) *Kamerbrief Uitkomsten verkenning instrumenten voor gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023* (link).

Kader 4.1 Vormgeving van de doorgerekende maatregelen

Voor elke maatregel is doorgerekend wat het effect is als de overheid hier 1,5 miljard dan wel 3 miljard euro voor uittrekt.[113] Het gaat om de volgende maatregelen:

- ***Verhoging van de Algemene heffingskorting (AHK):*** De AHK is een belastingkorting in de inkomstenbelasting. Bij een hogere AHK daalt het te betalen bedrag aan belasting, waardoor het netto-inkomen stijgt. Vanwege de koppeling tussen de netto bijstand en het netto referentieminimumloon stijgen ook de uitkeringen bij een AHK-verhoging. Voor de verhoging van de AHK zijn twee varianten doorgerekend (1,5 en 3 miljard euro) die het maximum AHK-bedrag verhogen.
- ***Verhoging van het wettelijk minimumloon:*** In het stelsel van de sociale zekerheid is een groot aantal uitkeringen gekoppeld aan het wettelijk minimum. Dat geldt bijvoorbeeld voor de AOW, de minimumuitkeringen (zoals de bijstand) en een aantal bovenminimale uitkeringen (zoals uitkeringen voor werkloosheid (WW), ziekte (ZW) en arbeidsongeschiktheid (WIA, WAO)). Als het minimumloon stijgt, dan stijgen al deze regelingen in principe automatisch mee. Daarnaast werkt een verhoging van het minimumloon ook door op de hoogte van een aantal belastingkortingen en toeslagen. Voor de doorrekening zijn twee varianten doorgerekend van een minimumloonsverhoging die beide 1,5 miljard euro kosten:
  - Een variant waarin alle gekoppelde uitkeringen en fiscale regelingen meestijgen. In deze variant stijgt het minimumloon en alle gekoppelde regelingen met 2,2 procent.
  - Een variant waarin alleen de minimumuitkeringen en een aantal fiscale parameters zijn gekoppeld. In deze variant stijgt het minimumloon met 7 procent.
- ***Verhoging van de bijstand:*** De bijstandsverhoging is vormgegeven door de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand terug te draaien. De dubbele algemene heffingskorting in de bijstand zorgt ervoor dat mensen met een bijstandsuitkering extra geld ontvangen. Dit gebeurt door de algemene heffingskorting twee keer toe te passen op hun inkomen. Hierdoor valt het netto referentieloon van de bijstand hoger uit, wat resulteert in een hogere uitkering. Sinds 2012 wordt de dubbele algemene heffingskorting stapsgewijs afgebouwd. De

113 Uitzonderingen hierop zijn de verhoging van het wettelijk minimumloon en de verhoging van de bijstand.

doorgerekende maatregel draait de afbouw van de dubbele AHK weer terug. Deze maatregel kost 1,7 miljard euro.[114] De bijstand en de andere minimumuitkeringen stijgen hierdoor met 7,4 procent.

- Voor de ***verhoging van de huurtoeslag*** zijn twee varianten doorgerekend (1,5 en 3 miljard euro) die de toeslag voor alle huishoudens in gelijke mate verhogen.
- Voor de zorgtoeslagverhoging zijn twee varianten doorgerekend (1,5 en 3 miljard euro):
  - In de 1,5 miljardvariant stijgt de zorgtoeslag voor alle huishoudens in gelijke mate.
  - In de 3 miljardvariant wordt de zorgtoeslag zodanig aangepast dat alleenstaanden en paren eenzelfde procentuele vergoeding ontvangen voor zorgkosten. Omdat alleenstaanden op dit moment een hoger percentage vergoed krijgen dan paren, stijgt de zorgtoeslag bij deze maatregel meer voor paren dan voor alleenstaanden.
- Voor de ***verhoging van de kinderbijslag*** zijn twee varianten doorgerekend (1,5 en 3 miljard euro) die dekindbedragen voor alle leeftijden met eenzelfde percentage verhogen totdat het budget op is.
- Voor de ***verhoging van het kindgebonden budget*** zijn twee varianten doorgerekend (1,5 en 3 miljard). In beide varianten worden eerst het bedrag voor het 1e kind, het bedrag voor het 2e kind en het bedrag voor 3e kind en verder gelijkgetrokken, en vervolgens in gelijke mate verhoogd totdat het budget op is.

Het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum stijgt het meest bij een verhoging van het minimumloon, de bijstand of de huurtoeslag

Tabel 4.1 laat zien in welke mate de 10 voorbeeldhuishoudens uit hoofdstuk 3 baat hebben bij de doorgerekende maatregelen. Met een budget van 1,5 miljard euro kan de bijstand voor een alleenstaande worden verhoogd met 94 euro per maand en met 135 euro per maand voor een paar. Eenzelfde budget zou de huurtoeslag verhogen met 77 euro per maand voor zowel alleenstaanden als paren, en bij een minimumloonsverhoging kan het besteedbaar inkomen van huishoudens op

114 Bij een budget van 1,5 miljard euro zou de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand bijna helemaal teruggedraaid worden, maar net niet volledig. Daarom is besloten om bij deze maatregel uit te gaan van het volledig terugdraaien van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting, met als gevolg dat de maatregel iets duurder uitvalt (1,7 miljard). Het CPB geeft daarnaast aan dat deze maatregel duurder uitvalt als de maatregel structureel wordt doorgevoerd, omdat de dubbele algemene heffingskorting de komende jaren bij ongewijzigd beleid verder wordt afgebouwd.

Tabel 4.1 Effecten per doorgerekende maatregel voor tien huishoudtypen in extra ontvangen euro's per maand

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
Maatregelen met budgettair effect van 1,5 miljard**										
Wettelijk minimumloon (incl. alle koppelingen)	19	19	19	19	27	27	27	27	19*	27*
Wettelijk minimumloon (gedeeltelijk ontkoppeld)	59	59	59	59	84	84	84	84	0	0
Bijstand	94	94	94	94	135	135	135	135	0	0
Algemene heffingskorting	14	14	14	14	21	21	21	21	14*	21*
Huurtoeslag	77	77	77	77	77	77	77	77	77	77
Zorgtoeslag	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Kinderbijslag	0	35	78	121	0	35	78	121	0	0
Kindgebonden budget	0	51	113	176	0	51	113	176	0	0
Maatregelen met budgettair effect van 3 miljard										
Algemene heffingskorting	29	29	29	29	41	41	41	41	29*	41*
Huurtoeslag	149	149	149	149	149	149	149	149	149	149
Zorgtoeslag	39	39	39	39	89	89	89	89	39	89
Kinderbijslag	0	69	156	242	0	69	156	242	0	0
Kindgebonden budget	0	103	216	330	0	103	216	330	0	0

Bron: CPB

* De verhoging van het wettelijk minimumloon en de algemene heffingskorting valt voor AOW'ers enkele euro's per maand hoger uit, maar in de CPB-notitie worden de bedragen voor AOW'ers niet specifiek genoemd. Daarom is in dit hoofdstuk aangenomen dat de bedragen gelijk zijn.

** Zoals toegelicht in kader 4.1 is bij de verhoging van de bijstand uitgegaan van een budgettair effect van 1,7 miljard euro, in afwijking van de andere maatregelen.

het sociaal minimum stijgen met maximaal 59 euro per maand voor een alleenstaande en met maximaal 84 euro voor een paar, waarbij het effect afhankelijk is van de mate waarin wml-gekoppelde regelingen meestijgen. De verhoging van het besteedbaar inkomen is lager als 1,5 miljard wordt ingezet voor een verhoging van de zorgtoeslag (25 euro per maand) of de algemene heffingskorting (14 tot 21 euro per maand), omdat de doelgroep van deze maatregelen groter is. Het geld moet dan worden verdeeld over een grotere groep huishoudens.

Verhogingen van de huurtoeslag en de bijstand scoren het best op vermindering van armoede

Tabel 4.2 toont de uitkomsten van de doorrekening. Een verhoging van de huurtoeslag is van alle zeven maatregelen de meest kosteneffectieve maatregel om het aantal personen in armoede te bestrijden, gevolgd door een verhoging van de bijstandsuitkering. Bij een budgettair beslag van ongeveer 1,5 miljard vermindert het aantal personen in armoede met 1,0 procentpunt bij de huurtoeslagverhoging, en bij de verhoging van de bijstand is dat 0,7 procentpunt. Deze maatregelen zijn relatief kosteneffectief, omdat een groot *aandeel* van zowel de ontvangers van huurtoeslag als de bijstand onder de armoedegrens leeft. Dat de huurtoeslagverhoging een groter effect heeft op het aantal personen in armoede dan de bijstandsverhoging ondanks dat de bijstand meer stijgt dan huurtoeslag (94 versus 77 euro), komt doordat de huurtoeslag een groter *aantal* mensen bereikt dat onder de armoedegrens leeft.[115] Bij de andere maatregelen komt een groter deel van het geld terecht bij huishoudens die boven de armoedegrens leven.

---

115 Er zijn ongeveer 400 duizend huishoudens met bijstand, waarvan ongeveer 44 procent onder de armoedegrens leeft. Rekening houdend met de doelgroep van andere minimumuitkeringen komt dat neer op ongeveer 200 duizend huishoudens. Er zijn echter 1,5 miljoen huishoudens met huurtoeslag (en vanaf 2024 naar verwachting ongeveer 1,6 miljoen), waarvan ongeveer 25 procent onder de huishoudens leeft. Dat komt neer op ongeveer 400 duizend huishoudens. De verhoging van de bijstand leidt dus tot 94 euro per maand extra inkomen voor 200 duizend huishoudens onder de armoedegrens, terwijl de verhoging van de huurtoeslag leidt tot 77 euro per maand extra inkomen voor 400 duizend huishoudens onder de armoedegrens. Als gevolg daarvan leidt een investering van 1,5 miljard via de huurtoeslag tot een grotere daling van het aantal mensen in armoede dan een investering van 1,7 miljard via de bijstand. Dat het verschil in inkomenseffect per huishouden tussen de verhoging van de bijstand en huurtoeslag relatief klein is (94 versus 77 euro), ondanks het feit dat er vier keer zo veel huishoudens zijn met huurtoeslag als huishoudens met bijstand, komt volgens de CPB-notitie doordat bij een verhoging van de bijstand een groot deel van het budgettaire effect (1 miljard van de 1,7 miljard) bestaat uit de kosten van nieuwe bijstandsuitkeringen voor mensen die instromen als gevolg van de verminderde prikkel tot werken. Het CPB merkt overigens op dat dit effect met onzekerheid is omgeven. Bij de huurtoeslag is het effect op de prikkel om te werken kleiner, onder meer omdat de extra huurtoeslag ook terechtkomt bij werkenden met een laag inkomen.

Huishoudens met kinderen hebben vooral baat bij een verhoging van het kindgebonden budget of de kinderbijslag

Met een budget van 1,5 miljard euro kan het kindgebonden budget voor een huishouden met 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar met 176 euro per maand worden verhoogd, of de kinderbijslag met 121 euro per maand. Ook voor de bestrijding van kinderarmoede zijn de kinderregelingen de meest kosteneffectieve maatregelen. Bij een budgettair beslag van 1,5 miljard euro vermindert een verhoging van het kindgebonden budget de kinderarmoede met 1,5 procentpunt, en bij een verhoging van de kinderbijslag is dat 1,1 procentpunt.

Afruil tussen inkomensbescherming en activering, en tussen gerichtheid en universaliteit

Maatregelen met een hogere kosteneffectiviteit hebben volgens het CPB vaak een sterker negatief effect op het arbeidsaanbod. Omgekeerd geldt dat maatregelen met een beperkt arbeidsaanbodeffect beperkt effectief zijn in het verminderen van armoede. Een negatief arbeidsaanbodeffect ontstaat doordat het verhogen van het inkomen de financiële prikkel om te werken vermindert, wat zich vertaalt in een lagere bereidheid om te werken. Dit effect treedt op bij alle doorgerekende maatregelen, omdat maatregelen die het inkomen verhogen de noodzaak om te werken verminderen. Bij verhoging van de bijstand zonder minimumloonsverhoging is dit effect sterker dan bij andere maatregelen, mede doordat het verschil tussen netto bijstand en een inkomen op minimumloon kleiner wordt. Bij de minimumloonsverhoging is – naast een arbeidsaanbodeffect – ook rekening gehouden met een lagere vraag naar arbeid, als gevolg van hogere lonen. Het CPB geeft overigens aan dat de arbeidsaanbodeffecten moeten worden geïnterpreteerd als uitkomsten op de lange termijn. De effecten zullen dus niet meteen optreden. In elk geval laat de doorrekening duidelijk een afruil zien tussen inkomensbescherming en activering.

Daarnaast geeft het CPB aan dat er een afruil bestaat tussen gerichte en universele maatregelen. Gerichte maatregelen zijn meer kosteneffectief, maar gaan vaak gepaard met meer complexiteit, een hoger niet-gebruik en hogere uitvoeringskosten. Op basis van de stelselcriteria die de Commissie heeft opgesteld: gerichte maatregelen geven de doelgroep meer inkomensbescherming dan universele maatregelen (bij eenzelfde budget), maar scoren doorgaans minder goed op voorspelbaarheid en uitvoerbaarheid.

Overige aandachtspunten bij de doorrekening

Tabel 4.2 illustreert ook dat een verdubbeling van het budgettaire beslag het effect van de maatregel vergroot, maar dat het effect op armoede niet lineair

gerelateerd is aan de hoogte van het budgettaire bedrag. Dit weerspiegelt dat er – naarmate armoede lager is – steeds meer inspanningen nodig zijn om armoede verder te laten dalen.

Tabel 4.2 Effect beleidsopties op personen in armoede, kinderarmoede en arbeidsaanbod

Maatregel	Budgettair effect (miljarden euro's)	Effect personen in armoede (%-punt)	Effect kinder-armoede (%-punt)	Effect arbeids-aanbod (%)
Maatregelen met budgettair effect van 1,5 miljard				
Wettelijk minimumloon (inclusief alle koppelingen)	1,5	–0,2	–0,2	–0,1
Wettelijk minimumloon (gedeeltelijk ontkoppeld)	1,5	–0,5	–0,6	–0,4
Bijstand*	1,7	–0,7	–0,5	–0,5
Algemene heffingskorting	1,5	–0,2	–0,2	0,0
Huurtoeslag	1,5	–1,0	–0,8	–0,1
Zorgtoeslag	1,5	–0,3	–0,3	–0,1
Kinderbijslag	1,5	–0,4	–1,1	–0,1
Kindgebonden budget	1,5	–0,5	–1,5	–0,2
Maatregelen met budgettair effect van 3 miljard				
Algemene heffingskorting	3,0	–0,3	–0,3	0,0
Huurtoeslag	3,0	–1,5	–1,3	–0,2
Zorgtoeslag	3,0	–0,6	–0,7	–0,4
Kinderbijslag	3,0	–0,6	–1,9	–0,2
Kindgebonden budget	3,0	–0,8	–2,3	–0,4

* Het budgettaire bedrag van deze maatregel is hoger dan bij andere maatregelen. Zie kader 4.1 voor een toelichting.

Bron: CPB. Ter illustratie: In Nederland leven in totaal ongeveer 815 duizend personen in armoede, ofwel 4,7 procent van het totaal aantal personen (zie figuur 2.3 in hoofdstuk 2). Daaruit volgt dat elke 0,1 procentpunt vermindering van het aantal personen in armoede neerkomt op ongeveer 17 duizend personen. Er leven ongeveer 200 duizend kinderen in armoede, ofwel 6,1 procent van het totaal aantal kinderen. Daaruit volgt dat elke 0,1 procentpunt vermindering van het aantal kinderen in armoede neerkomt op ongeveer 3.300 kinderen.

4.4 Advies

- Verhoog het besteedbaar inkomen van alle huishoudens op sociaal minimum, bij voorkeur via een verhoging van het minimumloon of de minimumuitkeringen, eventueel in combinatie met een verhoging van de huurtoeslag;
- Verhoog het besteedbaar inkomen van huishoudens met kinderen via een verhoging van de kinderbijslag of het kindgebonden budget, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen;
- Zet in op verlaging van niet-gebruik.

4.4.1 Verhoog het besteedbaar inkomen van alle huishoudens op het sociaal minimum

Verhogingen van het minimumloon, de bijstand en de huurtoeslag liggen het meest voor de hand

Uit de CPB-doorrekening blijkt dat een verhoging van het minimumloon, de bijstand of de huurtoeslag het meest kosteneffectief is om het besteedbaar inkomen van alle huishoudens op het sociaal minimum (zowel met als zonder kinderen) te verhogen. Daarom liggen deze maatregelen het meest voor de hand om te adviseren. Het bieden van voldoende inkomensbescherming via een verhoging van de zorgtoeslag of de algemene heffingskorting zou relatief duur zijn, zoals de CPB-doorrekening laat zien. De Commissie heeft deze maatregelen niet nader overwogen, omdat ze te veel ten koste zouden gaan van de houdbaarheid van het stelsel. Bij verhogingen van het minimumloon, de bijstand en de huurtoeslag heeft de Commissie een aantal overwegingen, die in de navolgende alinea's worden benoemd.

Minimumloonsverhoging verhoogt het sociaal minimum zonder de armoedeval te vergroten

Een verhoging van het minimumloon leidt vanwege de koppeling automatisch tot een hogere bijstand en hogere minimumuitkeringen. De verhouding tussen het niveau van minimumuitkeringen en minimumloon blijft echter intact. Problemen rond de armoedeval worden dan niet groter, omdat de stap van uitkering naar werk verhoudingsgewijs even aantrekkelijk blijft. Op deze manier kan inkomensbescherming worden versterkt zonder dat dit al te grote nadelige gevolgen heeft voor arbeidsdeelname en activering.

Minimumloonsverhoging is gerichter bij een gedeeltelijke koppeling, maar vergt dan wel een wetswijziging

Bij de keuze voor een verhoging van het minimumloon moet ook worden besloten in welke mate gekoppelde regelingen meestijgen. De standaardoptie is dat alle gekoppelde regelingen meestijgen. Een volledig gekoppelde minimumloonsverhoging betekent dat ook de AOW en alle bovenminimale uitkeringen meestijgen, zoals uitkeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dat maakt een volledig gekoppelde minimumloonsverhoging relatief duur. Een alternatief is om een deel van de gekoppelde regelingen niet mee te laten stijgen. De AOW en de bovenminimale uitkeringen zouden bijvoorbeeld kunnen worden uitgezonderd. De voorbeeldbegrotingen van het Nibud tonen aan dat huishoudens met AOW in veel gevallen genoeg inkomen hebben om rond te komen, en bovendien is armoede onder AOW-huishoudens relatief laag. De CPB-doorrekening laat zien dat een minimumloonsverhoging bij een gedeeltelijke koppeling drie keer zo effectief is om armoede te verminderen ten opzichte van een minimumloonsverhoging met alle koppelingen (0,5 à 0,6 procentpunt versus 0,2 procentpunt, bij inzet van eenzelfde budget). Een gedeeltelijk gekoppelde minimumloonsverhoging biedt dus meer inkomensbescherming per euro, en is daardoor beter voor de houdbaarheid van het stelsel dan een volledig gekoppelde minimumloonsverhoging. Een gedeeltelijk gekoppelde minimumloonsverhoging vergt echter een wetswijziging, waardoor de maatregel niet op zeer korte termijn kan worden ingevoerd.

Bijstandsverhoging is gerichter dan een minimumloonsverhoging, maar vergroot de armoedeval

Het CPB laat zien dat een bijstandsverhoging een grotere bijdrage levert aan het verhogen van het besteedbaar inkomen dan een minimumloonsverhoging (1,5 tot 5 keer zo veel, afhankelijk van de koppeling), en ook een grotere bijdrage kan leveren aan de vermindering van armoede (tot 3 keer zo veel). Op langere termijn ligt het voor de hand om de bijstandsbedragen te verhogen, waardoor de verhouding 100:70 tussen netto referentieminimumloon en netto bijstand verandert. Een aanpassing van deze verhouding vereist echter een wetswijziging, waardoor dat op zeer korte termijn niet mogelijk is. Voor komend jaar lijkt de enige mogelijkheid om de bijstand te verhogen (zonder minimumloonsverhoging) de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand. Een nadeel van een verhoging van de bijstand zonder minimumloonsverhoging is dat de stap van uitkering naar werk financieel minder aantrekkelijk wordt (grotere armoedeval). Tot op zekere hoogte acht de Commissie dit verdedigbaar als dit nodig is om inkomensbescherming te bieden, maar het is niet wenselijk dat de hoogte van de bijstand uitkomt

boven de hoogte van de AOW of het minimumloon, omdat de gevolgen voor arbeidsdeelname en activering dan te groot zouden worden.[116]

Bijstandsverhoging kan problemen met alleenverdieners in de Toeslagenwet verergeren

Een andere overweging bij een verhoging van de bijstand hangt samen met de problemen in de Toeslagenwet. Door het samenspel van regelingen in het belastingstelsel zijn alleenverdieners met een loongerelateerde uitkering (zoals WIA of WW) op het sociaal minimum binnen de Toeslagenwet slechter af dan vergelijkbare huishoudens in de bijstand.[117] De AHK speelt daarin een belangrijke rol. Bij een verhoging van de bijstand via de dubbele algemene heffingskorting kunnen deze problemen verergeren, wat negatieve gevolgen kan hebben voor de voorspelbaarheid van het stelsel. Het sleutelen aan de AHK in de bijstand is daarom in de ogen van de Commissie alleen een optie als er een passende oplossing is gevonden voor dit vraagstuk.

Verhoging van minimumloon of bijstand kan werkgelegenheidseffecten hebben

Een overweging die van toepassing is op zowel een verhoging van het minimumloon als een verhoging van de bijstand is dat deze maatregelen negatieve werkgelegenheidseffecten kunnen hebben. Dit geldt volgens het CPB overigens voor veel maatregelen die bijdragen aan het terugdringen van armoede, omdat elke inkomensverhoging de financiële prikkel om te werken vermindert. Het CPB gaat er bijvoorbeeld vanuit dat bij een verhoging van de bijstand ongeveer 60 procent van het extra budget (ongeveer 1 miljard van de 1,7 miljard) opgaat aan mensen die instromen in de bijstand als gevolg van een verminderde prikkel tot werken. Bij de minimumloonsverhoging is relevant dat deze ook doorwerkt in de rest van het loongebouw, omdat ook lagere loonschalen net boven het minimumloonniveau zullen stijgen. De rekening van een minimumloonsverhoging komt ook terecht bij werkgevers, terwijl het minimumloon in januari 2023 ook al is verhoogd. Dat kan ertoe leiden dat werkgevers hogere lonen doorberekenen in hogere prijzen, of dat werkgevers minder mensen in dienst nemen. Tot nu toe zijn er geen grote negatieve werkgelegenheidseffecten zichtbaar van de minimumloonsverhoging uit januari 2023, maar het CPB benoemt dat te vaak of te

---

116 Het terugdraaien van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand leidt er overigens niet toe dat de netto bijstand hoger uitvalt dan netto AOW of nettominimumloon. Dat zou pas gebeuren als de AHK in de bijstand meer dan twee keer wordt toegepast in de bijstand.

117 Ministerie van SZW (2023) *Kamerbrief Alleenverdienende huishoudens met loongerelateerde uitkering: samenloop regelingen en effect op toeslagen* (link).

veel verhogen van het minimumloon schadelijk kan zijn voor de werkgelegenheid. Het kan dan moeilijker worden om mensen aan een baan te helpen, vooral mensen uit groepen voor wie dat nu al moeilijk is. Dat zou negatief doorwerken op arbeidsdeelname en activering.

Activerend arbeidsmarktbeleid en het bieden van zekerheid dragen ook bij aan werkbereidheid

Gesprekken van de Commissie met ervaringsdeskundigen hebben ons doen inzien dat het bieden van meer inkomenszekerheid niet altijd ten koste hoeft te gaan van arbeidsdeelname. Als mensen erop kunnen vertrouwen dat het aanvaarden van werk geen grote onverwachte gevolgen heeft voor hun inkomen, zal dat de overgang naar werk vergemakkelijken. Nu zien we dat het economisch handelen van sommige lage-inkomensgroepen eerder gebaseerd is op risicomijdend gedrag (*safety-first*) dan op meer risicovolle vormen van economisch handelen zoals weer en meer willen gaan werken. De Commissie is van mening dat een verhoogde instroom in de bijstand kan worden voorkomen door een combinatie van hogere inkomensnormen, een overzichtelijker en voorspelbaarder stelsel en een intensivering van het activerend arbeidsmarktbeleid. Het tweede rapport gaat daar nader op in. De effecten van een voorspelbaarder stelsel en activerend arbeidsmarktbeleid zijn echter niet inpasbaar in de microsimulatiemodellen van het CPB. Toch is de Commissie van mening dat het verzachtende effect bestaat, en dat hier expliciet rekening mee dient te worden gehouden in verdere besluitvorming.

Huurtoeslagverhoging is meer kosteneffectief en heeft minder werkgelegenheidseffecten, maar vergroot het aandeel onzeker inkomen

Van alle doorgerekende maatregelen is de huurtoeslag de meest kosteneffectieve maatregel om armoede te bestrijden. De maatregel bereikt een groter aantal mensen in armoede en heeft volgens het CPB per euro een groter effect op het aantal mensen in armoede dan een verhoging van de bijstand of het minimumloon, terwijl de werkgelegenheidseffecten kleiner zijn. Op het eerste gezicht lijkt de maatregel dus beter te scoren op zowel inkomensbescherming als arbeidsdeelname en activering. Een belangrijk nadeel van de huurtoeslag is echter dat het een vorm is van onzeker inkomen dat achteraf kan worden teruggevorderd. Terugvorderingen kunnen ontstaan omdat iemand achteraf geen recht blijkt te hebben op huurtoeslag, of bij een inkomensstijging, bijvoorbeeld als iemand vanuit een uitkering de stap naar werk zet of als iemand meer uren gaat werken. Daarbij komt dat veel mensen de regels van de huurtoeslag niet goed kennen of niet goed begrijpen. Het feit dat de huurtoeslag kan worden teruggevorderd en dat mensen dit vaak niet goed overzien maakt dat een verhoging van de huurtoeslag minder

goed is voor de voorspelbaarheid van het stelsel. Dit kan ook negatief doorwerken op arbeidsdeelname en activering, omdat mensen soms de stap naar werk niet durven zetten. Een verhoging van de huurtoeslag vergroot dit probleem, omdat een hogere huurtoeslag leidt tot meer huurtoeslagontvangers en dus meer terugvorderingen, en ook hogere terugvorderingen. Daarnaast weegt de Commissie mee dat mensen de huurtoeslag zelf moeten aanvragen, waardoor de kans op niet-gebruik ook hoger is. Tot slot kan een verhoging van de huurtoeslag het lastiger maken om op termijn stelselwijzigingen door te voeren. Daarmee zou ook de ambitie om het toeslagenstelsel grondig te hervormen moeilijker van de grond kunnen komen.

Advies

Alles overwegende heeft de Commissie een voorkeur voor zeker inkomen boven onzeker inkomen. Daarom heeft de Commissie een voorkeur voor een verhoging van de minimumuitkeringen, waarbij de Commissie geen precieze uitspraken doet over de mate waarin het minimumloon moet meestijgen met de verhoging van de bijstand. De Commissie neemt echter ook in ogenschouw dat verhogingen van het minimumloon of de bijstand mogelijk niet haalbaar zijn per 2024, en dat de huurtoeslag ook een aantal voordelen heeft ten opzichte van verhogingen van het minimumloon of de bijstand.

4.4.2 Verhoog het besteedbaar inkomen van huishoudens met kinderen

Ook bij hogere normbedragen voor de minimumuitkeringen komen huishoudens met kinderen tekort, zo blijkt uit hoofdstuk 3. Deze tekorten lopen op naarmate er meer kinderen in een huishouden zijn en naarmate kinderen ouder zijn. Daarom ligt een verhoging van het besteedbaar inkomen van huishoudens met kinderen voor de hand. Hiervoor zijn twee bestaande instrumenten: de kinderbijslag en het kindgebonden budget.

Voorkeur voor eenvoud of gerichtheid is bepalend voor de keuze tussen twee kinderregelingen

Een voordeel van de kinderbijslag is dat het een relatief eenvoudige regeling is. Daar staat tegenover dat de hoogte van kinderbijslag niet afhangt van het inkomen van ouders, waardoor de regeling minder gericht is. De hoogte van het kindgebonden budget is wel inkomensafhankelijk. Kanttekening daarbij is dat het kindgebonden budget inmiddels zo vaak is verhoogd, dat ook veel huishoudens met een hoger inkomen er aanspraak op maken. Zo heeft een alleenstaande ouder met twee kinderen recht op kindgebonden budget tot een jaarinkomen van ongeveer 138 duizend euro. Dat betekent dat een verdere verhoging ook bij hogere inkomens terechtkomt. De CPB-doorrekening illustreert ook dat de ver-

schillen in het effect op kinderarmoede relatief beperkt zijn (1,1 versus 1,5 procentpunt bij 1,5 miljard euro).

Wel biedt het kindgebonden budget meer mogelijkheden tot gerichtheid. Een eerste mogelijkheid is het bedrag sneller afbouwen of het afbouwpunt verschuiven naar lagere inkomens. Een nadeel hierbij is dat dit leidt tot een hogere marginale belastingdruk, waardoor meer uren werken minder aantrekkelijk wordt. Een tweede mogelijkheid om het kindgebonden budget gerichter te maken is om een eventuele verhoging van de kindbedragen te compenseren met een verlaging van de alleenstaande ouderkop. De voorbeeldbegrotingen laten immers zien dat alleenstaande ouders met een beperkt aantal kinderen (1 of 2) genoeg inkomen hebben om rond te komen. Een verdere verhoging van het inkomen lijkt daardoor minder noodzakelijk dan bij andere huishoudtypen. Zowel de kinderbijslag als het kindgebonden budget bieden ruimte om gericht de kindbedragen voor oudere kinderen te verhogen, waarbij het kindgebonden budget iets meer differentiatiemogelijkheden geeft voor kinderen ouder dan 12.

Advies

De Commissie spreekt geen sterke voorkeur uit voor het kindgebonden budget of de kinderbijslag. Een voorkeur voor gerichtheid rechtvaardigt de keuze voor het kindgebonden budget, terwijl een voorkeur voor eenvoud de keuze voor de kinderbijslag rechtvaardigt.

4.4.3 Zet in op een verlaging van niet-gebruik

Naast verhoging van het minimumloon en de bijstand kan de overheid ook het niet-gebruik van de Participatiewet, Toeslagenwet en Aio tegengaan door doelgroepen, zoals jongeren, gerichter te informeren en meer proactief te wijzen op hun rechten en mogelijkheden. De pilot van SVB waarin kwetsbare groepen worden gewezen op een mogelijk recht op de Aio, mogelijk gemaakt door het combineren van gegevens en het proactief benaderen van mensen, dient daarvoor als inspiratiebron.[118]

4.4.4 Illustratie van de beleidsopgave aan de hand van twee voorbeeldpakketten

Deze paragraaf illustreert aan de hand van twee voorbeeldpakketten hoe een verhoging van het besteedbaar inkomen langs de lijnen van het advies van de Com-

118 SVB (2022) *SVB start pilot om ouderen met recht op aanvullend inkomen te geven waar ze recht op hebben* (link).

missie vorm kan krijgen. Het uitgangspunt in beide pakketten is om de tekorten op te lossen die ontstaan bij een sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent in een ondergemiddelde gemeente (zie paragraaf 3.4).

Voorbeeldpakketten zijn bedoeld om een globaal beeld te geven

De pakketten zijn samengesteld op basis van exact dezelfde maatregelen die het CPB heeft doorgerekend. Als gevolg daarvan sluiten de maatregelen soms niet volledig aan op het advies van de Commissie. Er is bij de verhoging van de kinderbijslag en het kindgebonden budget bijvoorbeeld geen rekening gehouden met een verhoging van de bedragen voor *oudere* kinderen, omdat dit in de doorrekening ook niet zo is. Daarnaast is het belangrijk om te vermelden dat de Commissie voor de berekening van het benodigde budget de bedragen van verschillende maatregelen uit de CPB-doorrekening bij elkaar heeft opgeteld. Door de interactie van maatregelen kan het totaal benodigde budget licht afwijken. De Commissie heeft de maatregelen ook niet expliciet getoetst op uitvoerbaarheid per 2024. De pakketten en de effecten zijn dus bedoeld om een globaal beeld te geven, niet als gedetailleerde instructie voor een verhoging van het besteedbaar inkomen.

Inhoud van de twee voorbeeldpakketten

- Het eerste pakket bevat een verhoging van het wettelijk minimumloon met 7 procent, een verhoging van de bijstand met 7,4 procent (94 euro per maand), een verhoging van de kinderbijslag met 90 tot 128 euro per kind per kwartaal (afhankelijk van de leeftijd van het kind) en een verhoging van het kindgebonden budget met 51 tot 62 euro per kind per maand (afhankelijk van het aantal kinderen in een huishouden[119]). Het benodigde budget voor dit pakket is ongeveer 6,2 miljard euro.
- Het tweede pakket bevat een verhoging van de huurtoeslag met 149 euro per maand en een verhoging van het kindgebonden budget met 103 tot 114 euro per maand (afhankelijk van het aantal kinderen in een huishouden). Het benodigde budget voor dit pakket is ongeveer 6,0 miljard euro.

Effecten per huishoudtype van de twee voorbeeldpakketten

Tabel 4.3 geeft een overzicht van de gevolgen van beide pakketten voor de koopkracht per huishoudtype. Pakket 1 laat positieve koopkrachteffecten zien die per

---

119 De verhoging van het kindgebonden budget is in de CPB-doorrekening zo vormgegeven dat de bedragen per kind even hoog worden, ongeacht het aantal kinderen in een huishouden. Op dit moment is het bedrag voor het eerste kind namelijk hoger dan het bedrag voor navolgende kinderen. Als gevolg van deze gelijktrekking stijgt het bedrag voor het eerste kind met 51 euro per maand, het bedrag voor overige kinderen met 62 euro per maand.

huishoudtype uiteenlopen van plus 9 tot 16 procent. In feite legt dit pakket een stevigere bodem in het stelsel van het sociaal minimum door zowel de bijstand als het wettelijk minimumloon te verhogen. Verder hebben gezinnen met kinderen baat bij de verhoging van de kinderregelingen. Alle huishoudtypen komen uit op een positief saldo. Bij pakket 2 is dat niet het geval, omdat de huurtoeslagverhoging gelijk neerslaat bij alle huishoudens, waardoor er een tekort resteert bij stellen zonder kinderen en bij een bijstandspaar met drie kinderen.

Tabel 4.3 Effecten per doorgerekende maatregel voor tien huishoudtypen in extra ontvangen euro's per maand

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
Pakket 1 (6,2 miljard euro)										
Huishoudsaldo zonder maatregelen (flexbudget 6%, ondergemiddelde gemeente)	–94	70	–52	–229	–195	–220	–320	–483	114	42
Effect verhoging bijstand +7,4%	*94*	*94*	*94*	*94*	*135*	*135*	*135*	*135*	*0*	*0*
Effect verhoging wml +7% (gedeeltelijk ontkoppeld)	*59*	*59*	*59*	*59*	*84*	*84*	*84*	*84*	*0*	*0*
Effect verhoging kindgebonden budget	*0*	*51*	*113*	*176*	*0*	*51*	*113*	*176*	*0*	*0*
Effect verhoging kinderbijslag	*0*	*35*	*78*	*121*	*0*	*35*	*78*	*121*	*0*	*0*
Huishoudsaldo na maatregelen	59	309	292	221	24	85	90	33	114	42
Koopkrachtverbetering in euro's per maand	153	239	344	450	219	305	410	516	0	0
Koopkrachtverbetering in % inkomen landelijke regelingen	9%	10%	13%	16%	9%	11%	14%	16%	0%	0%

	Bijstand Alleenstaande (AS)				Bijstand Paar				AOW	
									AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
Pakket 2 (6,0 miljard euro)										
Huishoudsaldo zonder maatregelen (flexbudget 6%, ondergemiddelde gemeente)	–94	70	–52	–229	–195	–220	–320	–483	114	42
Effect verhoging huurtoeslag +149 euro	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*	*149*
Effect verhoging kindgebonden budget	*0*	*103*	*216*	*330*	*0*	*103*	*216*	*330*	*0*	*0*
Huishoudsaldo na maatregelen	55	322	313	250	–46	32	45	–4	263	191
Koopkrachtverbetering per maand	149	252	365	479	149	252	365	479	149	149
Koopkrachtverbetering in % inkomen landelijke regelingen	9%	11%	14%	17%	6%	9%	12%	15%	8%	6%

Bron: Eigen berekeningen op basis van de CPB-doorrekening. Er is een kleine mismatch tussen het peiljaar van de huishoudsaldi en de bedragen bij de effecten per maatregel. De huishoudsaldi zijn namelijk uitgedrukt in het prijspeil van 2023, terwijl het CPB in de doorrekening heeft gerekend met het prijspeil van 2024, omdat het kabinet op zijn vroegst in 2024 maatregelen kan nemen om het besteedbaar inkomen te verhogen. De getallen in deze tabel moeten dus worden opgevat als indicatief.

Overige opmerkingen bij de twee voorbeeldpakketten

Voor de duiding van het budgettaire beslag is het van belang om op te merken dat het CPB bij de doorrekeningen uitgaat van het zogenaamde basispad (ongewijzigd beleid), dus van het vervallen van de incidentele maatregelen die het kabinet voor 2023 heeft getroffen. De Commissie stelt echter voor om de inkomenspositie van lage inkomens (waaronder huishoudens op het sociaal minimum) blijvend te versterken. Tabel 4.3 laat zien hoe kostbaar dit is via de inzet van instrumenten die nu beschikbaar zijn voor de korte termijn. De reden is dat een groot deel van het benodigde budget van 6 miljard euro óók terechtkomt bij andere lage inkomens. De Commissie had al laten zien dat niet alle huishoudens met een inko-

men op sociaalminimumniveau in dezelfde mate tekortkomen per maand (zie hoofdstuk 3). De inzet van generieke instrumenten om het inkomen van mensen op het sociaal minimum te verhogen kan tot gevolg hebben dat sommige huishoudtypen via de beleidspakketten enigszins overgecompenseerd worden. Daar valt niet aan te ontkomen. In pakket 2 doet zich dit bijvoorbeeld voor bij de verhoging van de huurtoeslag, die ook neerslaat bij huishoudens met AOW, terwijl zich daar gemiddeld genomen geen tekorten voordoen. En voor beide pakketten geldt dat een verhoging van de kinderregelingen neerslaat bij alleenstaande ouders met één of twee kinderen, terwijl zich daar gemiddeld genomen niet altijd tekorten voordoen. Het kabinet zou kunnen overwegen om overcompensatie in het tweede voorbeeld te beperken door de alleenstaande ouderkop licht te verlagen.

4.5 Conclusie

De Commissie adviseert een verhoging van het besteedbaar inkomen van alle huishoudens op het sociaal minimum. De Commissie heeft een voorkeur voor zeker inkomen boven onzeker inkomen. Daarom heeft de Commissie een voorkeur voor een verhoging van de minimumuitkeringen, waarbij de Commissie geen precieze uitspraken doet over de mate waarin het minimumloon moet meestijgen met de verhoging van de bijstand. De Commissie geeft in overweging om bij een minimumloonsverhoging niet alle gekoppelde regelingen mee te verhogen. De Commissie neemt echter ook in ogenschouw dat het mogelijk niet uitvoerbaar is om het minimumloon of de bijstand in te voeren per 2024 en dat de huurtoeslagverhoging ook een aantal voordelen heeft ten opzichte van verhogingen van het minimumloon of de bijstand. Dat kunnen redenen zijn om te kiezen voor een verhoging van de huurtoeslag. Naast verhogingen van de bijstand, het minimumloon of de huurtoeslag adviseert de Commissie om het besteedbaar inkomen van huishoudens met kinderen gericht te verhogen, waarbij een keuze moet worden gemaakt tussen de kinderbijslag of het kindgebonden budget. Een voorkeur voor gerichtheid rechtvaardigt de keuze voor het kindgebonden budget, terwijl een voorkeur voor eenvoud de keuze voor de kinderbijslag rechtvaardigt. Tot slot adviseert de Commissie om sterker in te zetten op een verlaging van niet-gebruik van minimumuitkeringen, zodat meer mensen ontvangen waar ze recht op hebben.

Epiloog: van hoogte naar systematiek

In dit rapport is vastgesteld dat veel Nederlandse huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum in financiële bestaansonzekerheid leven. De Commissie is tot deze conclusie gekomen op basis van nauwgezet onderzoek door het CBS, het Nibud en het SCP naar de noodzakelijke kosten van het bestaan. Aan deze budgetbenadering van het CBS, het Nibud en het SCP heeft de Commissie een 'flexbudget' toegevoegd om te voorkomen dat mensen met een inkomen op het sociaal minimum bij onverwachte onvermijdelijke uitgaven en/of kleine misrekeningen direct in de problemen komen.

Vervolgens heeft de Commissie de hoogte van het inkomen op het sociaal minimum getoetst aan de norm voor een toereikend sociaal minimum. Het inkomensniveau uit 2023 is daarbij het uitgangspunt, waarbij rekening is gehouden met toekomstig beleid (vooral de afbouw van allerlei tijdelijke koopkrachtmaatregelen) en de waarde van lokale regelingen zoals uitgevoerd door de gemeenten. Uit deze toetsing blijkt dat veel huishoudens tekortkomen en dat het hard nodig is om op korte termijn het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum te verhogen, vooral als het gaat om gezinnen met kinderen. Huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum moeten in staat zijn een zeker bestaan op te bouwen. Dat voorkomt veel individuele problemen en leidt tot geringere maatschappelijke kosten. Het is ook van belang voor de gezondheid en ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen die opgroeien in arme huishoudens.

De Commissie heeft diverse voorstellen gedaan ter versterking van de financiële bestaanszekerheid van huishoudens, zoals een verhoging van het wettelijk minimumloon en de bijstand, en een verhoging van de huurtoeslag. Daarnaast adviseert de Commissie om de kinderbijslag of het kindgebonden budget te verhogen, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen. De Commissie adviseert ook om het niet-gebruik van voorzieningen terug te dringen, zodat huishoudens krijgen waar ze recht op hebben.

De gepresenteerde minimumnormen en de voorgestelde maatregelen om het besteedbaar inkomen te verhogen zijn echter niet voldoende. Het stelsel van het sociaal minimum moet voorspelbaarder en toegankelijker worden, zodat huishoudens gebruik maken van de voorzieningen waar zij recht op hebben. Daarover gaat het tweede rapport, waarin de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum centraal staat. De Commissie wil wel waarschuwen voor te grote ver-

wachtingen. Een stelsel van het sociaal minimum dat financiële bestaanszekerheid wil bieden, zal altijd een zekere complexiteit hebben. Daarom is het ook van belang dat er goede, toegankelijke hulp is ter ondersteuning van lage inkomensgroepen. Ook dat thema komt naar voren in het tweede rapport.

Het tweede rapport zal een grondige analyse bevatten van de onderliggende systematiek van het stelsel van het sociaal minimum: de landelijke minimumuitkering (bijstand, aanvullende inkomensvoorziening ouderen en uitkeringen volgens de Toeslagenwet), het landelijke aanvullende inkomensbeleid (toeslagen) en het lokale aanvullende inkomensbeleid (gemeentelijk beleid). Daarnaast zal het tweede rapport ingaan op zogeheten situaties van ontoereikendheid: situaties waarin mensendoor een lager inkomen of hogere kosten te weinig geld overhouden voor alle minimaal noodzakelijke uitgaven. Verder zal de Commissie kijken naar de systematiek in nabijgelegen landen, om daaruit verstandige lessen te presenteren voor het Nederlandse stelsel. De Commissie zal het tweede rapport in september 2023 presenteren.

Ten slotte wil de Commissie benadrukken dat het realiseren van een zeker bestaan om veel meer vraagt dan een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Bestaanszekerheid gaat niet alleen over voldoende inkomen, maar ook over een goede gezondheid, betaalbare en duurzame huisvesting, werk dat loont, een adequate opleiding, gezonde sociale relaties en een zinvol leven. Het veronderstelt adequaat beleid op terreinen als arbeidsmarkt, gezondheidszorg, onderwijs, volkshuisvesting, en het sociaal domein ter voorkoming en bestrijding van bestaansonzekerheid.

Gesproken personen

De Commissie sociaal minimum heeft gesproken met de volgende personen:

- Marianne van den Anker, Ombudsman Rotterdam Rijnmond
- Astrid Baars-Bouwer, Gemeente Zoetermeer
- Gert-Jan Bakker, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Joris Barendrecht, Iederin, raadslid Landelijke Cliëntenraad (LCR)
- Titia Beukema, FNV, raadslid LCR
- Paul de Bijl, Autoriteit Consument & Markt (ACM)
- Henriëtte Boerma, Stichting voor stad en kerk (Stek), Den Haag
- Sanne Borsboom, U Centraal, Utrecht
- Simone de Bruijn, Mind (belangenvereniging voor mensen met een psychische kwetsbaarheid), raadslid LCR
- Karin Christophersen-Slooters, Belastingdienst
- Marcel van Druenen, SAM (beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein)
- Fred Dukel, Gemeente Den Haag, G4 (vier grootste Nederlandse gemeenten: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht)
- Willeke Eikelenboom, Stek, Den Haag
- Wim Eiselin, Stimulansz (kennis- en advies voor gemeenten in het sociaal domein)
- Ingrid de Frel, Stek, Den Haag
- Maurice Guiaux, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Peter Heijkoop, wethouder Dordrecht, bestuurslid VNG
- Tineke ten Heuw, Ombudsman Rotterdam Rijnmond
- Mark Hoogendijk, Werkplein Drentse Aa
- Judith Hoffs, UWV
- Esther Israël, Stek, Den Haag
- Coert Kleijwegt, Toeslagen
- Nina Kox, Gemeente Utrecht, G4
- Cybille Latour, Power by Peers (sociale onderneming waar mensen werk maken van en met hun eigen ervaring), Utrecht
- Annelie van Manen, Gemeente Zoetermeer
- Evelien Meester, Stimulansz
- Marry Mos, Armoedecoalitie Utrecht
- John Nuyten, Stimulansz
- Charlie Ortega, Stichting Leergeld Den Haag
- Nora Otto, VNG
- Evie Pasmans, De Geldzaak Utrecht

- Jacqueline Prins, Sociaal Economische Raad (SER)
- Thomas Pruijsen, Mind, raadslid LCR
- Antoinette de Ruijter, Gemeente Amsterdam, G4
- Hannah Smet, Sociale verzekeringsbank (SVB)
- Tjalling Smit, SAM (beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein)
- Bart Snels, inspecteur-generaal Inspectie belastingen, toeslagen en douane
- Hans Spekman, Jeugdeducatiefonds
- Jos Sprenkels, Vereniging mobility, raadslid LCR
- Wendy Springer, Gemeente Utrecht, G4
- Erik van Stigt, Inlichtingenbureau
- Alex Tamminga, Inlichtingenbureau
- Marcel Tielen, SVB
- Will Tiemeijer, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Rob Torremans, Gemeente Wageningen
- Rabea Ubachs, Gemeente Wageningen
- Annelou Veen, Ministerie van Financiën
- Bob Witjes, Aedes (vereniging voor woningcorporaties in Nederland)

Naast de bovenstaande lijst is de Commissie dankbaar voor het harde werk dat is geleverd door de medewerkers van de verschillende organisaties die in de Commissie vertegenwoordigd zijn.

Tot slot. De Commissie heeft met verschillende mensen gesproken die moeten rondkomen van een inkomen rond het sociaal minimum. Uit privacyoverwegingen worden deze mensen hier niet genoemd. De Commissie is hun wel zeer dankbaar voor hun tijd, hun bereidheid in gesprek te gaan, en de nuttige inzichten die daaruit voortvloeiden.

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2019) *Ouderdomsregelingen ontleed*, Den Haag: Algemene Rekenkamer, (link)

Amsterdam, Gemeente (2020) *Premie heeft positief effect op uitstroom naar werk*, Amsterdam: Onderzoek en Statistiek, (link)

Arnoldus, R. en J. Hofs (2014) *Verplicht vrijwilligerswerk: successen en bezwaren*, Sociale Vraagstukken, (link)

Bastiaans, M., R. Dur, A. Gielen (2023) *Activating the Long-Term Inactive: Labor Market and Mental Health Effects*, Discussion Paper TI 2023-003/V, Rotterdam: Tinbergen Institute, (link)

Beckker, K. De, I. Smits, J.E. Maldonado et al, *Onderzoek naar de financiële geletterdheidscompetenties van mensen in armoede*, KU Leuven, (link)

Beer, P. de, Been, W., & Salverda, W., (2017) *The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands. An overview and a case study of three sectors*, Amsterdam: AIAS, (link)

Berenschot (2021) *Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden*, Utrecht: Berenschot (link).

Berenschot (2021) *Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet*, Utrecht: Berenschot (link)

Beukering, I. van, W. Luiten, H. Zuurbier et al (2022) *Van elke drie huishoudens met recht op bijstand, maakt er één geen gebruik van*, Economische Statistische Berichten, 2 mei 2022, (link)

Binnenlands Bestuur (2019) *Bezuiniging op Participatiewet funest gebleken*, Binnenlands Bestuur, 19 november 2019, (link)

Bokhorst, A.M. (2023) *Breder en realistischer doelbereik van internetconsultatie van wetsvoorstellen*. Regelmaat (39)1, p.7-25 (link)

Borstlap, H. et al (2020) Commissie-Borstlap (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk Den Haag: Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (link)

Borstlap, H. (2023) *Als we de arbeidsmarkt niet grondig moderniseren zullen de ambities van het kabinet stranden*, in: De Volkskrant, 23 november 2022 (link)

Brink, B. en G. Vonk (2020) 'Hoe het verheffingsidee van de bijstand uit beeld verdween: En hoe het tij kan worden gekeerd', in: Kampen, T., M. Sebrechts, T. Knijn, & E. Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen*, Uitgeverij en boekhandel van Gennep, p.43-60, (link)

Broeders, D., D. Das, R. Jennissen, W. Tiemeijer en M. de Visser (2018) *Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen* WRR Working Paper 7, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (link).

Caminada, K., Brakel, M. van den, Goudswaard, K.P., Vethaak, H.T., & Been, J. (2021) *Inkomensongelijkheid en het effect van herverdeling*, in: Caminada, E. Jongen, W. Bos, & F. Otten (Eds.) *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019* (pp. 41-56). Heerlen-Leiden: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)/Universiteit Leiden

Caminada, K. (2023) *Armoederisico kinderen At risk of poverty rates and poverty alleviation via T/B-systems in 49 LIS-countries 1967-2016* position paper tbv rondetafelgesprek Rondkomen d.d. 25 januari 2023 (link)

Cantillon, B. (2021) *Het armoedevraagstuk en de tragiek van de welvaartstaat: zeven voorstellen voor een nieuw sociaal contract*, (link)

CBS (2017) *Regionale verschillen in gezondheid*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2019) *Vijftig jaar minimumloon*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2019) *Uitgaven voor sociale uitkeringen nemen verder toe*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2019) *Armoede en sociale uitsluiting 2019*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2020) *Sociale uitsluiting in Nederland: wie staat aan de kant?*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2021) *Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2021*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2021) *Aantal huishoudens met problematische schulden niet toegenomen*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2021) *Armoede en sociale uitsluiting 2021*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2022) *De Nederlandse economie, Achtergrond bij de huizenprijsstijgingen vanaf 2013*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2022) *Monitor brede welvaart*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2022) *Opnieuw minder mensen in de bijstand*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2022) *Aantal bijstandsontvangers onder de 400 duizend*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2022) *1 op de 4 mensen met armoederisico is een kind*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (link)

CBS (2022) *Extra uitvraag Bijzondere Bijstand 2021* (link)

CBS (2023) *Meeste mensen ontstijgen armoederisico van hun ouders*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2023) *Vooral kinderen uit bijstandsgezinnen geen kansrijke start; Ouderlijke hulpbronnen in de eerste duizend dagen tot en met de basisschoolperiode*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2023) *Personen met bijstand; duur van de lopende uitkeringssituatie*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS (2023) *Personen met AOW-uitkering; geslacht, leeftijd en migratieachtergrond*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, (link)

CBS, Nibud en SCP (2023) *Op weg naar een nieuwe armoedegrens* (rapport verschijnt gelijktijdig met het rapport van de Commissie sociaal minimum)

CBS Statline (2023) *Overheid; sociale uitkeringen* (link)

COELO (z.d.) *Online Atlas Gemeenten, kaart 40 – Woonlasten na kwijtschelding* (link)

Collewet, M. et al (2022) *Nederlanders zijn voor een genereuze én activerende bijstand.* ESB, 107(4813), 15 september 2022, (link)

Council of Europe (1990) *European Code of Social Security (revised)*, Strasbourg: Council of Europe, Article 12, (link)

Council of Europe (1996) *European Social Charter*, Strasbourg: Council of Europe, (link)

CPB/SCP (2020) *Kansrijk armoedebeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, (link)

CPB (2020) *De incidentele loongroei onder de loep: samenstellingseffecten en loondynamiek*, CPB achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau, (link)

CPB (2021) *Raming aantal personen/huishoudens onder de lage-inkomensgrens in 2021 en 2022*, Den Haag: Centraal Planbureau, (link)

CPB (2022) *Vervolgonderzoek experimenten Participatiewet*, Den Haag: Centraal Planbureau, (link)

CPB (2022) *Scenario's energieprijzen*, Den Haag: Centraal Planbureau, (link)

CPB (2023) *Raming maart 2023 (CEP 2023)*, Den Haag: Centraal Planbureau, (link)

CPB (2023) *Doorrekening beleidsopties Commissie sociaal minimum*. Het CPB publiceert dit rapport gelijktijdig met het rapport van de Commissie sociaal minimum

Christoffels, I., P. Baay, I. Bijlsma, M. Levels (2016) *Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede*, Stichting Lezen & Schrijven i.s.m. ecbo, (link)

Cremer, M. & J. van der Meer (2020) *De bijstand kan veel beter*, Sociale vraagstukken, (link)

Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen (2019) *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting*, Tilburg: CentERdata, (link)

Custers, A. (2023) *Position paper hva voor rondetafelgesprek 'rondkomen' Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid* position paper tbv rondetafelgesprek Rondkomen d.d. 25 januari 2023 (link)

Deloitte (2023) *Herstel van Balans. De financiële gezondheid van Nederland in onzekere tijden*, (link)

Derbali, N., *Steeds meer Nederlanders kloppen aan bij de Voedselbank*, in: NRC, 16 december 2022 (link)

Divosa (2020) *Toolkit Parttime werk zonder drempels*, (link)

Divosa (2023) *Bestaanszekerheid fundament voor inclusieve samenleving*, (link)

Donders, J. en F. de Kam (2022) *Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima*, Economisch Statistische Berichten, 107(4813), 15 september 2022, (link)

Donders, J. en F. de Kam (2022) *Kloof tussen AOW en bijstand toont politieke macht van ouderen*, Economisch Statistische Berichten, 107(4813), 15 september 2022, (link)

Doorn, J.J.A. van & Schuyt, C.J.M. (red) (1977) *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel: Boom, (link)

DUO Onderwijsonderzoek & Advies (2019) *Rapportage Armoede onder leerlingen in het basisonderwijs*, (link)

Elshout, J. en S. Bos (2021) *T2 Rapportage kwalitatief Amsterdams experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden*, 21 juni 2021, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, (link)

Engbersen, G en Veen, R. van der (1987) *Moderne armoede: overleven op het sociaal minimum* Leiden Stenfert Kroese (link)

Engbersen, R. en Jansen, T. (1991) *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990). Een retorische studie*, Leiden-Antwerpen: Stenfert Kroese Uitgevers, (link)

Engbersen, G., J.C. Vrooman, Erik Snel (2000) *Balans van het armoedebeleid: Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam: Amsterdam University Press (link)

Engbersen, G. en R. Staring (2000) *De morele economie van lage inkomensgroepen*, in: Engbersen, G., J.C. Vrooman, Erik Snel (2000) Balans van het armoedebeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 76-100, (link)

Engbersen, G. (2022) 'De maatschappelijke impact van COVID-19: Sociologie van een pandemie', in: André, S, Reeskens, T. & Völker, B. (red.) *Sociologie en pandemie. De sociologie en de pandemie: Inzichten en vooruitblik na twee jaar coronacrisis* Open Press Tilburg University, p.166-181 (link)

Erasmus Universiteit Rotterdam (2023) *Vertrouwen in instituties blijft laag Grote groepen tegenover elkaar en minder dialoog*, (link)

Europese Commissie (z.d.) *Minimum income – Reference budgets* (link)

Europese Unie (2000) *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*, Brussel: Europese Unie, Artikel 34 (link)

Fennema G., M. Warnaar, D. Bezemer, K. Hörchner (2022) *Inkomen van minima blijft steeds verder achter bij wat 'normaal' gevonden wordt*, Economisch Statistische Berichten, 107(4813), 15 september 2022, (link)

Financieele Dagblad, Het (2022) *Dutch miracle vraagt anno 2022 om hogere lonen en langer werken* 17 november 2022 (link)

FNO Zorg voor kansen (2022) *Welke initiatieven helpen bij het bestrijden van geldstress? Veel aandacht voor gedrag, meer aandacht nodig voor geld,* Purpose (link)

Geenen, G. (2007) *Intergenerationele overdracht van gehechtheid bij Belgische moeders en kinderen die in extreme armoede leven, een meervoudige gevalsstudie* Katholieke Universiteit Leuven (link)

Gemeente.nu (2018) *Uitvoering bijstand kost bijna 2900 euro per uitkering*, 29 augustus 2018, Sandee, R., (link)

Gemeente.nu (2022) *Sport en cultuur voor kinderen in gevaar door stijgende armoede*, 8 september 2022, Moen, N., (link)

Gielen, M. (2021) *Kostendelersnorm zorgt voor meer dakloze jongeren*, Economisch Statistische Berichten, 13 januari 2021, (link)

Goderis, B. (2018) *De Nederlandse bijstand is niet toereikend*, in: Streng maar Onrechtvaardig: De Bijstand Gewogen. Jaarboek Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, p.61-77, (link)

Goedemé, T. et al (2022) *Reducing poverty through improving take up of social policies*, Belgian Science Policy Office (link)

Goijaerts, J., Vonk, R. en 'S Jongers, T. (2022) *De realiteit van overleven. Inzichten uit vijftien levensverhalen over bestaansonzekerheid, gezondheid en de verzorgingsstaat* TSG Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen 100 2022 p.21–27 (link)

Groot, L. (2009) *Koppelingsbeleid in crisistijd*, Economisch Statistische Berichten, 94(4569), 2 oktober 2009, (link)

Hirsch Ballin, Jaspers, Knottnerus en Vinke (red.) (2021) *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*, Den Haag: Boom Juridisch (link)

Hochtenbach, C. (2022) *Uitgewoond. Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek* Amsterdam, Das Mag (link)

Hogendorp, S. van (2022) *Niet uit het hart* in: Zorg + Welzijn 3 2022 (link)

Hypotheker (2023) *Huizenprijzen Nederland, Wat doen de huizenprijzen?* (link)

ILO (1952) *The Social Security (Minimum Standards) Convention, No.102*, Geneva: International Labour Organisation, (link)

Independer (2021) *Door koude winter 30% hoger gasverbruik* (link)

Inspectie der Rijksfinanciën (2020) *Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant, Brede maatschappelijke heroverweging*, Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën, (link)

I&O Research (2022) *Omgevingsanalyse; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - Directie Communicatie*, 2022/149, Amsterdam: I&O Research, (link)

Janssens, J. & N. van Mechelen (2022) *To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions* European Journal of Social Security 2022, Vol. 24(2) 95–116 (link)

Jeugd Educatie Fonds (2023) *Resultaten onderzoek boterhammenbar*, (link)

Kalthoff, H. (2020) *Opgroeien en opvoeden in armoede, 3e herziene versie* Nederlands Jeugdinstituut (link)

Kampen, T.G. (2014) *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandscliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*, Amsterdam: University of Amsterdam, (link)

Kampen, T., T. Knijn, M. Sebrechts en E. Tonkens (2020) 'Streng maar onrechtvaardig Pleidooi voor meer kansen en minder plichten in de bijstand', In: Kampen et al (red.) *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen*, P.243-260, Van Gennep, (link)

Kennisinstituut voor Mobiliteit KIM (2022) *Kerncijfers Mobiliteit 2022*, (link)

Kersbergen, K. van & Vis, B. (2016) *De verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press, (link)

Kinderombudsman & Verweij-Jonker Instituut (2013) *Kinderen in Armoede in Nederland*, Den Haag: De Kinderombudsman, (link)

Kremer, M., V. Lub, J. van der Meer, M. Ham et al (2017) *Meedoen in de bijstand*, Sociale Vraagstukken Dossiers, (link)

Kremer, M., J. van der Meer, M. Ham (2017) *Van werk naar welbevinden. Werkt de zachte hand in de bijstand?*, Sociale Vraagstukken Dossier, (link)

Lans, J. van der (2014) *2013 Participatiesamenleving. Uitweg voor onbetaalbaarheid verzorgingsstaat*, canonsociaalwerk.eu, 3 januari 2014, (link)

Loo, F. van (1981) *'Den armen gegeven'. Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*, Meppel-Amsterdam: Boom, (link)

Loo, F. van (1992) *Arm in Nederland 1815-1990*, Meppel: Boom, (link)

Michon, L., Slot, J. (red.) (2014) *Armoede in Amsterdam Een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede* Bureau Onderzoek en Statistiek van gemeente Amsterdam (link)

Meisters, R., Westra D., Putrik, P. et al (2022) *Regionale verschillen in zorgkosten nader verklaard. De bijdrage van gezondheid, leefstijl, eenzaamheid en zelfregie*, (link)

Ministerie van Algemene Zaken (2021) *Omzien naar elkaar, vertrouwen in de toekomst*, (link)

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1992) *Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie)*, (link)

Ministerie van Binnenlandse zaken (2021) *Stand van zaken inventarisatie hardvochtige wet- en regelgeving ter uitvoering van de motie Ploumen/Jetten*, (link) en Internetconsultatie (link)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) *De Staat van de Corporatiesector 2021*, (link)

Ministerie van Financiën (2023) *Kamerbrief Uitkomsten verkenning instrumenten voor gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023* (link)

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2010) *Overzicht koppeling minimumloon en uitkeringen aan de contractloonontwikkeling, 1980–2009*, (link)

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2018) *Uitwerking breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen*, (link)

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2020) *Stand van zaken Simpel Switchen in de Participatieketen*, (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Gemeentenieuws van SZW 2022-1*, (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *De Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*, (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Instellingsbesluit Commissie Sociaal minimum*, (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Aanbieding rapport Hardvochtige effecten van overheidshandelen voor burgers binnen de sociale zekerheid*, (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Stand van zaken Participatiewet in balans*, (link)
Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2022) *Jongeren kunnen langer thuiswonen zonder gevolgen voor uitkering ouders*, (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Uitkeringsbedragen per 1 januari 2023*, (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) *Wijziging van de Participatiewet in verband met het op onderdelen in balans brengen van de wet tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving, Internetconsultatie*, (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) *Visiebrief Participatiewet in balans*, (link)
Ministerie van SZW (2023) *Eerste voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden* (link)
Ministerie van SZW (2023) *Kamerbrief Alleenverdienende huishoudens met loongerelateerde uitkering: samenloop regelingen en effect op toeslagen* (link)
Moerman, A. (2023) *Werken zonder schulden* position paper tbv rondetafelgesprek Rondkomen d.d. 25 januari 2023 (link)
Nationale Ombudsman (2021) *Ondernemers in de knel door corona: ontwikkel maatwerk voor schrijnende gevallen, invordering en schuldhulpverlening*, (link)
Nationale Ombudsman (2022) *De burger kan niet wachten, Jaarverslag 2021*, Den Haag: Nationale Ombudsman, (link)
Nationale Ombudsman (2022) *Zelfstandigen over de drempel, Grote verschillen tussen gemeenten bij schuldhulp ondernemers*, (link)
Nationale Ombudsman (2022) *Met te weinig genoegen nemen*, Den Haag: Nationale Ombudsman, (link)
Nationale Ombudsman (2022) *Meedoen zonder beperkingen; De financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet*, Den Haag: Nationale Ombudsman, (link)
Nationale ombudsman (2022) *Sociale minima in de knel*, Den Haag: Nationale Ombudsman, (link)

Nationale Ombudsman (2022) *Watertrappelen in de bijstand; Onderzoek naar de knelpunten van jongeren van 18 tot 21 jaar in de bijstand*, Den Haag: Nationale Ombudsman, (link)

Nationale Ombudsman (2022) *Ongelijke toegang tot de energietransitie*, Den Haag: Nationale Ombudsman, (link)

Nederland Rechtstaat, Wetenschappelijk commentaar door Mijke Houwerzijl & Frank Vlemminx (2014) geactualiseerde versie, *Artikel 20 Grondwet – Bestaanszekerheid*, (link)

Nederlandse Arbeidsinspectie (2021) *Niet-gebruik van de algemene bijstand*, (link)

Nederlandse Omroep Stichting NOS (2022) *Eerste Kamer: toch koppeling AOW met minimumloon*, 15 februari 2022, (link)

Nederlandse Zorgautoriteit NZA (2021) *Monitor Ouderenzorg - regionale verschillen*, (link)

Nibud (2018) *Financiële educatie en gedrag*, (link)

Nibud (2019) *Rapport Geldzaken in de praktijk 2018-2019*, (link)

Nibud (2021) *Analyse vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten*, (link)

Nibud (2022) *Nibud: steeds meer hulpvragen*, (link)

Nibud (2022) *Rapport Rondkomen en betalingsproblemen*, (link)

Nibud (2023) *Nibud-position paper werkzame mensen die moeite hebben met rondkomen* position paper tbv rondetafelgesprek Rondkomen d.d. 25 januari 2023, (link)

Nederlands centrum Jeugdgezondheid (2016) *JGZ-richtlijn Psychosociale problemen*, (link)

Noël, L. (2021) *Niet-gebruik van rechten en bestaansonzekerheid in het Brussels Gewest*, Brussels Studies Algemene collectie nr.157, (link)

Nieuwe Rotterdamsche Courant, N. Derbali, *Steeds meer Nederlanders kloppen aan bij de Voedselbank*, 16 december 20220, (link)

Nu.nl (2023) *Aantal mensen dat naar voedselbank gaat lijkt hoogtepunt bereikt te hebben* (link)

OECD (2019) *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed* PISA, OECD Publishing (link)

Oorschot, W. van en F. Roosma (2016) *Het maatschappelijk draagvlak van sociale voorzieningen*, in: Gids op Maatschappelijk Gebied, nr. 4, p.5-10, (link)

Onderwijsraad (2019) *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019* Den Haag: Onderwijsraad (link)

Onderzoek010 (2017) *Effecten van de Tegenprestatie in Rotterdam*, Rotterdam: gemeente Rotterdam, (link)

Overmars, T., Honingh, M. & Noordegraaf, M. (red) (2023) *Maatschappelijke bestuurskunde*, Boom, (link)

Panteia (2015) *Huishoudens in de rode cijfers 2015; Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*, Zoetermeer: Panteia, (link)

Panteia (2022) *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*, Zoetermeer: Panteia, Muzus, de Vrije Universiteit Amsterdam en de Hogeschool Utrecht (link)

Pharos (2022) *Sociaal economische Gezondheidsverschillen (SEGV)*, (link)

Planbureau voor de Leefomgeving (2019) *Regionale verschillen in werkzekerheid: de rol van beleid*, (link)

Planbureau voor de Leefomgeving en centraal Planbureau (2020) *Ontwikkeling mobiliteit*, PBL/CPB-notitie ten behoeve van de werkgroep Toekomstbestendige mobiliteit van de Brede maatschappelijke heroverwegingen 2020, (link)

Planbureau voor de Leefomgeving (2021) *Brede welvaart en mobiliteit*, (link)

Putters, K. (2013) *Het smalle pad van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad*, Sociale vraagstukken, (link)

Raad van State (2021) *Advies Voorstel van wet van het lid Jasper van Dijk tot wijziging Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (koppeling van het wettelijk minimumloon aan de ontwikkeling van gemiddelde loon, informeren van de Kamers en toevoegen zware voorhang)*, (link)

Raad van State, Algemene Rekenkamer & Nationale Ombudsman (2021) *Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger*, Gezamenlijke paper van de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman ten behoeve van de formatiegesprekken, (link)

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) *Gezondheidsverschillen voorbij: Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*, Den Haag, (link)

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2021) *Gezichten van een onzeker bestaan*, Den Haag, (link)

Rhijn mr. A.A. van et al (1948) *Commissie-Van Rhijn 1945-1946, Rapport inzake de Herziening van de sociale verzekering uitgebracht door een Commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de Minister van sociale zaken en van de Stichting van den arbeid*, II:10t, Den Haag, (link)

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Cijfers en feiten over de relatie tussen armoede en gezondheid*, De Bilt, (link)

Rode Kruis (2022) *Steeds meer mensen redden het niet en wij breiden onze voedselhulp in Nederland uit*, Den Haag, (link)

Ruig, L. de (2021) *Persoonlijke begeleiding in de Participatiewet: drie veelbelovende gemeentelijke pilots*, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 37-3, Amsterdam: Amsterdam University Press, (link)

Schuyt, C.J.M (1991) *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden: Stenfert Kroese, (link)

Schuyt, C.J.M en Ed Taverne (2000) *1950. Welvaart in zwart-wit*, Den Haag: Sdu Uitgevers, (link)

SCP (1988) *Sociaal en cultureel rapport 1988*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (link)

SCP (1990) *Sociaal en cultureel rapport 1990*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, (link)

SCP (2016) *Armoede in kaart 2016*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, (link)

SCP (2019) *De Nederlandse bevolking in beeld, ViN 2019 Vragenlijst,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, (link)

SCP (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (link)

SCP (2019) *Armoede in kaart 2019*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, (link)

SCP (2022) *Nemen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (link)

SCP (2022) Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff, *Kennisnotitie Armoede ramingen september 2022*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (link)

SCP (2022) *Burgerperspectieven bericht 2 2022*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, (link)

SCP (2023) *Verhoging van minimumloon en bijstand als wondermiddel voor welvaart en welbevinden van de lage inkomensgroep? Een ex-ante analyse van de gevolgen van de beleidswijziging in 2023/'24 voor inkomen, gezondheid en welzijn*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (link)

SCP (2023) *Eigentijdse ongelijkheid De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal - Verschil in Nederland 2023*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, (link)

SEO (2011) *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*, SEO-rapport nr. 2011-31, Amsterdam: SEO, (link)

SER (2021) *Werken zonder Armoede*, Verkenning 21/10, Sociaal Economische Raad, (link)

SER (2021) *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving* Ontwerpadvies Sociaal-economisch beleid 2021-2025, Den Haag: Sociaal Economische Raad, (link)

Significant Ape (2020) *Samen onder dak: belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen*, Utrecht: Significant Ape, (link)

Snel, E., Custers, G., & Engbersen, G. (2018) *Ongelijkheid in de participatiestad: Stadsbuurten en burgerparticipatie*, Mens En Maatschappij, 93(1), p.31–57, Amstedam: AUP, (link)

Snel. E. et al. (2023) *Corona & cohesie: dashboard sociale impact corona*, Rotterdam: Risbo/EUR, (link)

Sociale Alliantie, *Gezondheid en armoede* (link)

Stimulansz (2019) *Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval*, Utrecht: Stimulansz, (link)

Stimulansz (2022) *Breed Offensief - Implementatie; Handreiking voor de gemeente*, Utrecht: Stimulansz, (link)

Stronks, K., Droomers, M. (2014) *Ongezonde armoede. Waarom arme mensen ongezonder zijn en wat daaraan te doen is* (p.64-66) in: Michon, L., Slot, J. (red.) Armoede in

Amsterdam. Een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede, Amsterdam: Bureau Onderzoek en Statistiek van gemeente Amsterdam (link)

SVB, *Sociale regelingen door de jaren heen*, Sociale Verzekeringsbank (link)

SVB (2022) *SVB start pilot om ouderen met recht op aanvullend inkomen te geven waar ze recht op hebben* (link)

Tiemeijer, W. (2016) *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden* WRR-Verkenning nr.33 (link)

Tiemeijer, W.L. (2022) *Self-control: individual differences and what they mean for personal responsibility and public policy*, Cambridge: Cambridge University Press, (link)

Tiemeijer, W. (2023) *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

TNO (2023) *Zorgkosten hoger naarmate de energiekwaliteit van huis slechter is*, (link)

TNO (2023) *TNO Energiearmoede kaart Nederland*, (link)

Traag, T. & Velden, R. van der (2011) *Early school-leaving in the Netherlands: The role of family resources, school composition and background characteristics in early schoolleaving in lower secondary education*, Irish Education Studies, 30(1) (link)

Traag, T. (2012) *Early school-leaving in the Netherlands. A multidisciplinary study of risk and protective factors explaining early school-leaving*, Academisch proefschrift, Universiteit Maastricht (link)

Trimbos (2021) *Diepe schulden trigger voor angst en depressie*, (link)

Trimbos (2022) *Sterke toename psychische aandoeningen bij volwassenen*, (link)

Tweede Kamer (2010) *Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet*, Kamerstukken 2010/11, 32 777, nr. 2 (link)

Tweede Kamer (2014) *Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving*, plenaire verslagen, 2 juli 2014, (link)

Tweede Kamer (2020) *Verbeter Participatiewet en geef gemeenten meer regie*; Position paper VNG en Divosa voor het Rondetafelgesprek Evaluatie Participatiewet, 20 februari 2020, (link)

Tweede Kamer (2020) *Voorstel van wet van het lid Jasper van Dijk tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de koppeling van het wettelijk minimumloon aan de ontwikkeling van het gemiddelde loon, het informeren van de Kamers en het toevoegen van zware voorhang (Wet indexering minimumloon)*, Kamerstukken II, 2020/21, 35 637, nr. 3 (link) en Internetconsultatie (link)

Tweede Kamer (2021-2022) *Motie van het lid Omtzigt c.s. over een commissie instellen die de normen voor het bestaansminimum vastlegt*, Kamerstukken II, 2021/22, 35 845, nr.17 (link)

United Nations (1948) *Universal Declaration of Human Rights*, New York: United Nations, Article 25, (link)

United Nations (1966) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York: United Nations, Article 9 and 10, (link)

United Nations (1996) *Convention on the Rights of the Child*, New York: United Nations, Article 26, (link)

Universiteit Utrecht en RaboResearch (2016) *Brede Welvaartsindicator* (link)

UWV (2022) *70.525 extra banen gecreëerd binnen de banenafspraak*, (link)

Veen, R. van der (2023) *Sturing van de arbeidsmarkt en van arbeidsparticipatie. Een (deels) bestuurskundige agenda voor de toekomst* In: Overmars, T., Honingh, M. & Noordegraaf, M. (red) *Maatschappelijke bestuurskunde* Den Haag: Boom. pp. 169-189 (link)

Veer, M. van der & N. Jungmann (2017) *De impact van financiële problemen op gezondheid. En wat de zorgprofessional te doen staat* artikel Platform 31 (link)

Verkeersnet (2012) *Grote regionale verschillen in woon-werkbalans*, (link)

Versantvoort M.C. & Goudswaard K.P. (2009) *Sociale zekerheid voor kinderen*, in: Kam C.A. de, Ros A.P. (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p.43-70, (link)

VNG (2019) *Bestuurlijke reactie VNG, G4, G40, Divosa en Cedris evaluatie Participatiewet*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse gemeenten, (link)

VNG (2023) *Position paper Rondetafelgesprek*

'Betaalbaarheid van energie voor huishoudens' position paper tbv rondetafelgesprek Rondkomen d.d. 25 januari 2023, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (link)

Voedselbanken Nederland (2020) *Feiten en cijfers voedselbanken Nederland - 2020*, (link)

Voedselbanken Nederland (2022) *Feiten en cijfers 2021* (link)

Voedselbanken Nederland (z.d.): *Historie* (link)

Volkskrant, De (2022) Witteman, J., *Aantal mensen in de bijstand op laagste niveau in negen jaar*, 31 augustus 2022, (link)

Volkskrant, De (2023) Borstlap, H. *Als we de arbeidsmarkt niet grondig moderniseren zullen de ambities van het kabinet stranden*, 23 november 2022 (link)

Vrooman, J.C. (2016) *Taking part in uncertainty; The significance of labour market and income protection reforms for social segmentation and citizens' discontent*, Den Haag-Utrecht: The Netherlands Institute for Social Research, SCP/Utrecht University (link)

Vrooman, J.C. (2021) *De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad; Regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand, 1980-2015*, in: Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.) De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving, Den Haag: Boom juridisch, (link)

Werf, M. van der (2023) *Gedragsbeïnvloeding op beleidsniveau* Position paper Rondetafelgesprek Rondkomen (link)

WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, (WRR-rapport nr. 76), Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (link)

WRR, Tiemeijer, W. (2016) *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, WRR-Verkenning nr.33, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (link)

WRR (2017) *Weten is nog geen doen*, WRR-Rapport nr.97, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (link)

WRR (2020) *Het betere werk*, WRR-Rapport nr.102, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (link)

WRR (2021) *Zekerheid van de baan? Deelstudie naar onzekerheid over werk en inkomen voor verschillende groepen werkenden*, WRR-working paper nr.44, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (link)

WRR & KNAW (2021) *COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid,* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid & Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, (link)

Bijlagen

Bijlage 1 Tabellen alternatieve scenario's

Tabel B.1 Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 3 procent in een ondergemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand)

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	AOW	AOW
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar		
Minimale uitkering, incl. vak. geld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgebonden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Waarde van lokale regelingen (ondergemiddelde) gemeente	69	109	141	173	105	128	160	192	69	105
Effect vervallen incidenteel beleid	–120	–173	–199	–225	–122	–149	–175	–201	–120	–122
Effect huurverlaging via de huurtoeslag	0	–47	–50	–50	–12	–68	–68	–68	–1	–35
Totaal inkomsten	**1.637**	**2.226**	**2.510**	**2.794**	**2.330**	**2.572**	**2.856**	**3.141**	**1.862**	**2.537**
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum										
Nibud-uitgaven minimumvoorbeeldbegrotingen	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.738	3.100	3.522	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	0	–76	–76	–76	–18	–104	–104	–104	0	–54
Flexbudget 3%	49	61	73	86	71	79	90	103	49	71
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum	1.682	2.095	2.490	2.938	2.453	2.713	3.086	3.521	1.698	2.425
Saldo per maand	–45	131	20	–143	–124	–141	–230	–380	164	113
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen	–3%	6%	1%	–5%	–5%	–5%	–8%	–12%	9%	4%

Tabel B.2 Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 9 procent in een ondergemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand)

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	AOW	AOW
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar		
Minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgebonden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Waarde van lokale regelingen (ondergemiddelde) gemeente	69	109	141	173	105	128	160	192	69	105
Effect vervallen incidenteel beleid	–120	–173	–199	–225	–122	–149	–175	–201	–120	–122
Effect huurverlaging via de huurtoeslag	0	–47	–50	–50	–12	–68	–68	–68	–1	–35
Totaal inkomsten	**1.637**	**2.226**	**2.510**	**2.794**	**2.330**	**2.572**	**2.856**	**3.141**	**1.862**	**2.537**
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum										
Nibud-uitgaven minimumvoorbeeldbegrotingen	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.738	3.100	3.522	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	0	–76	–76	–76	–18	–104	–104	–104	0	–54
Flexbudget 9%	147	183	218	257	214	237	270	308	148	212
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum	1.780	2.217	2.635	3.109	2.596	2.871	3.266	3.726	1.797	2.566
Saldo per maand	–143	9	–125	–314	–267	–299	–410	–585	65	–29
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen	–8%	0%	–5%	–11%	–11%	–11%	–14%	–18%	3%	–1%

Tabel B.3 Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent in een gemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand)

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	AOW	AOW
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar		
Minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgebonden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Waarde van lokale regelingen, gemiddelde gemeente	92	133	176	225	143	165	207	256	109	173
Effect vervallen incidenteel beleid	–120	–173	–199	–225	–122	–149	–175	–201	–120	–122
Effect huurverlaging via de huurtoeslag	0	–47	–50	–50	–12	–68	–68	–68	–1	–35
Totaal inkomsten	**1.659**	**2.249**	**2.545**	**2.846**	**2.367**	**2.609**	**2.903**	**3.204**	**1.902**	**2.605**
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum										
Nibud-uitgaven minimum-voorbeeldbegrotingen	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.738	3.100	3.522	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	0	–76	–76	–76	–18	–104	–104	–104	0	–54
Flexbudget 6%	98	122	145	171	143	158	180	205	99	141
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum	1.731	2.156	2.562	3.023	2.525	2.792	3.176	3.623	1.748	2.495
Saldo per maand	–72	93	–18	–177	–157	–183	–273	–419	154	110
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen	–4%	4%	–1%	–6%	–7%	–7%	–9%	–13%	8%	4%

Tabel B.4 Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 3 procent in een gemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand)

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	AOW	AOW
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar		
Minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgebonden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Waarde van lokale regelingen, gemiddelde gemeente	92	133	176	225	143	165	207	256	109	173
Effect vervallen incidenteel beleid	–120	–173	–199	–225	–122	–149	–175	–201	–120	–122
Effect huurverlaging via de huurtoeslag	0	–47	–50	–50	–12	–68	–68	–68	–1	–35
Totaal inkomsten	**1.659**	**2.249**	**2.545**	**2.846**	**2.367**	**2.609**	**2.903**	**3.204**	**1.902**	**2.605**
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum										
Nibud-uitgaven minimum-voorbeeldbegrotingen	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.738	3.100	3.522	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	0	–76	–76	–76	–18	–104	–104	–104	0	–54
Flexbudget 3%	49	61	73	86	71	79	90	103	49	71
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum	1.682	2.095	2.490	2.938	2.453	2.713	3.086	3.521	1.698	2.425
Saldo per maand	–23	154	55	–91	–86	–104	–183	–316	203	181
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen	–1%	7%	2%	–3%	–4%	–4%	–6%	–10%	11%	7%

Tabel B.5 Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 9 procent in een gemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand)

	Bijstand				Bijstand				AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	AOW	AOW
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/ 15 jaar		
Minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgebonden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Waarde van lokale regelingen, gemiddelde gemeente	92	133	176	225	143	165	207	256	109	173
Effect vervallen incidenteel beleid	–120	–173	–199	–225	–122	–149	–175	–201	–120	–122
Effect huurverlaging via de huurtoeslag	0	–47	–50	–50	–12	–68	–68	–68	–1	–35
Totaal inkomsten	**1.659**	**2.249**	**2.545**	**2.846**	**2.367**	**2.609**	**2.903**	3.204	1.902	2.605
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum										
Nibud-uitgaven minimum-voorbeeldbegrotingen	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.738	3.100	3.522	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	0	–76	–76	–76	–18	–104	–104	–104	0	–54
Flexbudget 9%	147	183	218	257	214	237	270	308	148	212
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum	1.780	2.217	2.635	3.109	2.596	2.871	3.266	3.726	1.797	2.566
Saldo per maand	–121	32	–90	–262	–229	–262	–363	–521	104	39
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen	–7%	1%	–3%	–9%	–10%	–10%	–12%	–16%	5%	2%

Bijlage 2 Motie Omtzigt

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2021–2022

35 845

Het niet-indexeren van het basiskinderbijslagbedrag en het extra bedrag van de kinderbijslag in de Algemene Kinderbijslagwet over de jaren 2022, 2023 en deels over 2024

Nr. 17

MOTIE VAN HET LID OMTZIGT C.S.
Voorgesteld 13 oktober 2021

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er geen heldere definities zijn van het bestaansminimum;

van mening dat het van groot belang is voor bestaanszekerheid en voor armoedebestrijding om te bepalen wat het bestaansminimum is voor verschillende groepen mensen (alleenstaanden, gezinnen met en zonder kinderen, studenten, mensen die opgenomen zijn in een Wlz-instelling), om daar vervolgens het beleid op te baseren;

verzoekt de regering samen met het Nibud een commissie in te stellen die normen voor het bestaansminimum – inclusief sociale participatie – vastlegt, inclusief welke toegankelijkheid tot welke voorziening daarvoor nodig is (zoals aanwezigheid van een betaalbare woning of reiskostenvergoeding woon-werkverkeer).

en gaat over tot de orde van de dag.

Omtzigt
Gijs van Dijk
Van der Plas
Pouw-Verweij
Stoffer
Van Baarle
Kwint
Maatoug
Teunissen
Gündoğan
Simons

kst-35845-17
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 845, nr. 17

Bijlage 3 Taakopdracht

In het Instellingsbesluit Commissie sociaal minimum is de taak van de Commissie geformuleerd. Deze taak wordt toegelicht in de memorie van toelichting.

In de wetsartikelen:

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een Commissie sociaal minimum.
2. De Commissie heeft tot taak om onderzoek te doen naar
   a. wat een aantal huishoudtypen nodig heeft om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij, en
   b. de systematiek van het sociaal minimum, inclusief mogelijke scenario's hoe de systematiek beter kan aansluiten op wat een aantal huishoudtypen nodig heeft om rond te komen.
3. De Commissie rapporteert over haar bevindingen.

In de memorie van toelichting:

Opdracht en werkwijze

De commissie krijgt de opdracht om onderzoek te doen naar (1) wat een aantal huishoudtypen nodig heeft om rond te komen, en naar (2) de systematiek van het sociaal minimum, inclusief mogelijke scenario's hoe de systematiek beter kan aansluiten op wat een aantal huishoudtypen nodig heeft om rond te komen. De commissie levert hierover een rapport op.

In het eerste deel van het onderzoek staat de hoogte van het sociaal minimum centraal. Het gaat dan om de vraag wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij. Dat gaat dus over de hoogte van het sociaal minimum. De commissie kijkt niet alleen naar wat huishoudens theoretisch nodig hebben, maar ook of die goederen (zoals woningen) in de praktijk beschikbaar zijn. Ook wordt er gevraagd om in kaart te brengen welke buffers verschillende huishoudtypen nodig hebben om schokken (zoals de huidige prijsschok) op te vangen. De commissie wordt gevraagd om onderbouwd tot een selectie van huishoudtypen te komen, bijvoorbeeld: alleenstaanden met en zonder kinderen, gezinnen met en zonder kinderen, jongvolwassenen, studenten en mensen die langdurig in een Wlz-instelling verblijven. Voor inschattingen van de toereikendheid worden de minimumbegrotingen van het Nibud en de referentiebudgetten van het SCP benut, waarbij de gehanteerde definitie ook sociale participatie (zoals deelname aan sport of sociale activiteiten)

dient te omvatten.[120] Mogelijk kunnen de bestaande minimumbegrotingen verrijkt worden met informatie over de daadwerkelijke uitgaven van huishoudens en regionale verschillen. Eventueel kan er aanvullend onderzoek worden uitgezet.

In het tweede deel van het onderzoek zal de systematiek van het sociaal minimum centraal staan. Hierbij zullen onder andere de volgende vragen worden geadresseerd:

- Wat wordt er onder sociaal minimum verstaan?
- Voldoet de bestaande koppeling aan het minimumloon om een toereikend sociaal minimum te borgen?
- Wat is de verhouding tussen de landelijke en gemeentelijke inkomensondersteuning?

In dit deel wordt niet alleen de bijstand betrokken, maar ook andere vormen van inkomensondersteuning. Op basis van de inzichten uit deel 1 kunnen scenario's over hoe de systematiek beter kan aansluiten op wat verschillende huishoudtypen nodig hebben, in kaart worden gebracht.

De commissie krijgt tot 30 juni 2023 de tijd om een rapport op te leveren. Met deze (technische) informatie over de toereikendheid van het sociaal minimum kan een gesprek worden gevoerd over de wenselijke hoogte van minimumuitkeringen en de systematiek waarmee die wordt vastgesteld.

---

120 Bijvoorbeeld het niet-veel-maar-toereikendbudget in SCP (2019) *Armoede in Kaart*.

Dit rapport van de Commissie sociaal minimum constateert dat veel Nederlandse huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum in financiële bestaansonzekerheid leven. De Commissie komt tot deze conclusie op basis van nauwgezet onderzoek door het CBS, het Nibud en het SCP naar de noodzakelijke kosten van het bestaan. Aan deze budgetbenadering voegt de Commissie een 'flexbudget' toe om te voorkomen dat mensen met een inkomen op het sociaal minimum bij onverwachte onvermijdelijke uitgaven en/of kleine misrekeningen direct in de problemen komen.

De noodzakelijke kosten van het bestaan liggen voor veel huishoudens hoger dan het inkomen op het sociaal minimum. Het is hard nodig om op korte termijn het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum te verhogen, vooral als het gaat om gezinnen met kinderen. Huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum moeten in staat zijn een zeker bestaan op te bouwen. Dat voorkomt veel individuele problemen en leidt tot geringere maatschappelijke kosten. Het is ook van belang voor de gezondheid en ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen die opgroeien in arme huishoudens.

De Commissie sociaal minimum onder leiding van Godfried Engbersen is ingesteld door minister Schouten voor Armoedebeleid op verzoek van de Tweede Kamer. De Commissie doet voorstellen om de financiële bestaanszekerheid van huishoudens te versterken, zoals een verhoging van het wettelijk minimumloon en de bijstand, en een verhoging van de huurtoeslag. Daarnaast adviseert de Commissie om de kinderbijslag of het kindgebonden budget te verhogen, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen. De Commissie adviseert ook om het niet-gebruik van voorzieningen terug te dringen.

De gepresenteerde minimumnormen en de voorgestelde maatregelen om het besteedbaar inkomen te verhogen zijn echter niet voldoende. Het stelsel van het sociaal minimum moet voorspelbaarder en toegankelijker worden, zodat huishoudens gebruik maken van de voorzieningen waar zij recht op hebben. Daarover gaat het tweede rapport, waarin de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum centraal staat.