

# Samenvatting

## Inleiding

De financiële bestaanszekerheid van een omvangrijke groep Nederlanders staat onder druk. Veel mensen met een uitkering of een laag inkomen hebben onvoldoende geld om rond te komen en mee te doen in de maatschappij. De afgelopen jaren is het aantal mensen in armoede weliswaar gedaald, door sterke groei van de werkgelegenheid en een aantal inkomensmaatregelen, zoals de verhoging van het minimumloon. Maar zonder aanvullend beleid loopt het aantal mensen dat in armoede leeft op tot bijna 1 miljoen, waaronder veel kinderen.

Daarom is structureel beleid nodig om financiële zekerheid te bieden voor de langere termijn. Alleen dan is het mogelijk om armoede stevig terug te dringen. 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. De Commissie sociaal minimum doet aanbevelingen om de bestaanszekerheid van burgers rond het sociaal minimum te versterken. Beleid daarvoor moet gestoeld zijn op twee pijlers: het bieden van een toereikend inkomen om rond te komen en mee te doen, en het zorgdragen voor een voorspelbaar en toegankelijk stelsel van het sociaal minimum dat uitvoerbaar en houdbaar is.

In de twee rapporten van de Commissie sociaal minimum staan voorstellen om deze twee pijlers te funderen. De kern daarvan is dat de overheid het besteedbaar inkomen moet verhogen en in de toekomst op peil moet houden, en dat de overheid het stelsel voorspelbaarder en toegankelijker moet maken. Dat geldt voor afzonderlijke elementen van het stelsel, maar ook voor het stelsel als geheel en de manier waarop verschillende regelingen op elkaar inwerken. Het activeringsbeleid moet realistisch zijn, en soepele overgangen tussen uitkering en werk mogelijk maken. Er moeten duidelijke kaders komen voor rijksbeleid en gemeentelijk beleid, en de overheid moet oplossingen bieden voor specifieke situaties van ontoereikendheid. Ook moet de overheid aanvullend beleid ontwikkelen rond wonen, zorg en energie, en werk maken van een hervorming van het toeslagenstelsel.

Het vervolg van deze samenvatting gaat eerst in op de hoofdlijn van de analyse, en de beleidsuitdagingen die daaruit voortvloeien. Een belangrijk deel van de invulling van de eerste pijler (een toereikend inkomen) vloeit voort uit de analyse in het eerste rapport. Daarom is ook een korte samenvatting opgenomen van de hoofdlijn uit het eerste rapport. Vervolgens gaat de tekst in op de analyse in het tweede rapport. Tot slot gaat de tekst in op de voorstellen die de twee pijlers funderen.

## Hoofdlijn van de analyse

### *Eerste rapport*

In het eerste rapport heeft de Commissie normen voor het sociaal minimum vastgesteld. De Commissie heeft ook vastgesteld dat mensen met een laag inkomen de komende jaren tot honderden euro's per maand tekort dreigen te komen. Daarom moet het besteedbaar inkomen van lage-inkomensgroepen worden verhoogd.

De Commissie kwam tot deze conclusie door de fundamentele vraag te stellen: “wat voor pakket van goederen en voorzieningen hebben mensen nodig om in de huidige Nederlandse samenleving rond te komen en mee te kunnen doen?” Deze benadering is vernieuwend, omdat de hoogte van de bijstand en andere minimumuitkeringen tot nu toe afhangt van de hoogte van het minimumloon.

Om de vraag wat mensen nodig hebben te kunnen beantwoorden, heeft de Commissie gebruikgemaakt van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Deze voorbeeldbegrotingen geven een bedrag dat minimaal noodzakelijk is om de huur te betalen, de boodschappen te doen, een mobiele telefoon en internet te hebben, de maandelijkse kosten voor zorg, gas, water en licht over te maken, en soms bijvoorbeeld een uitstapje te kunnen maken (zie kader 1).

#### **Kader 1 De Nibud-benadering: wat huishoudens rond het sociaal minimum nodig hebben**

Om de vraag te beantwoorden wat huishoudens minimaal nodig hebben, heeft het Nibud 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 heeft hiervoor gebruikgemaakt van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Deze voorbeeldbegrotingen stelt het 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.<sup>1</sup>

---

1 SCP en Nibud gebruiken een internationaal erkende methode. Zie ook: Europese Commissie (z.d.) *Minimum income – Reference budgets* ([link](#))

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: vaste lasten (bijv. huur), reserveringsuitgaven (bijv. kleding), huishoudelijke uitgaven (bijv. boodschappen) en sociale participatie (bijv. sport).

Het totaal aan uitgaven in de minimumvoorbeeldbegroting weerspiegelt een bedrag dat minimaal noodzakelijk is in een situatie waarin zich geen tegenvallers voordoen. De Commissie merkt op dat de minimumvoorbeeldbegrotingen een ondergrens vormen van wat nodig is. Mensen kunnen in het dagelijks leven immers te maken krijgen met tegenvallers, bijvoorbeeld omdat:

- er soms onvermijdelijke incidentele uitgaven zijn, bijvoorbeeld door een hoge tandartsrekening of een koude winter;
- er soms onvermijdelijke structurele uitgaven zijn, bijvoorbeeld door een slecht geïsoleerde woning, of door extra zorgkosten;
- men te maken kan krijgen met onverwachte prijsstijgingen;
- mensen weleens misrekeningen maken, of dat hun kinderen dat doen, en dat kan bij lage inkomensgroepen direct grote gevolgen hebben.

De Commissie is daarom tot de conclusie gekomen dat een extra bedrag nodig is om te komen tot normen voor het sociaal minimum, bovenop de minimumbudgetten die door het Nibud zijn berekend. Dat biedt mensen meer financiële zekerheid in geval van onvoorziene zaken, waardoor mensen niet dag in dag uit bezig zijn met overleven. Daardoor ontstaat ook ruimte voor niet-financiële zaken, zoals sociale participatie en werk.

Het bedrag dat is opgeteld bij de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud is door de Commissie een flexbudget genoemd. De Commissie heeft met 3, 6 en 9 procent gerekend en daarbij aangegeven dat een flexbudget van 3 procent aan de lage kant is, gegeven de veelheid aan tegenvallers en misrekeningen waar mensen mee te maken kunnen krijgen. Vooral voor lage inkomensgroepen kunnen kleine tegenvallers grote gevolgen hebben.

Vervolgens heeft de Commissie de hoogte van het inkomen op het sociaal minimum getoetst aan de voorgestelde normen voor het sociaal minimum, gebaseerd op de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud plus een flexbudget. Daarbij is rekening gehouden met de afbouw van tijdelijke koopkrachtmaatregelen en ook met het feit dat gemeenten aanvullend minimabeleid voeren. Onderstaande tabel toont voor verschillende huishoudtypen de opbouw van het maandelijks

saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaal-minimumnorm met een flexbudget van 6 procent, in een gemeente die minder lokale inkomensondersteuning biedt dan gemiddeld (een ondergemiddelde gemeente). De tabel laat bovendien zien welke aannames daarbij zijn gehanteerd. Uit de berekeningen blijkt het volgende:

1. Alleenstaanden en stellen zonder kinderen komen ongeveer 100 tot 200 euro per maand tekort;
2. Een paar met een of meerdere kinderen kan te maken krijgen met een tekort van circa 200 tot bijna 500 euro per maand;
3. Bij alleenstaande ouders met een of meerdere kinderen is het beeld wisselend: alleenstaanden met één kind hebben geen tekorten, maar tekorten ontstaan en lopen op naarmate het aantal kinderen toeneemt.

De cijfers maken duidelijk dat mensen op het sociaal minimum op korte termijn extra geld nodig hebben om rond te kunnen komen. Om de tekorten bij huishoudens snel op te lossen, heeft de Commissie daarom in het eerste rapport voorgesteld, op basis van berekeningen van het CPB, om het minimumloon en de bijstand te verhogen, en eventueel ook de huurtoeslag. Daarnaast moet ook de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget omhoog, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen.

## **Kader 2 Een toereikend inkomen voorkomt sociale problemen en maatschappelijke kosten**

Een toereikend inkomen voor huishoudens rond het sociaal minimum kan problemen voorkomen, zoals het oplopen van schulden, eenzaamheid en het ontstaan of verergeren van (mentale) gezondheidsproblemen. Het is ook van belang voor de ontwikkelingskansen van kinderen die opgroeien in arme huishoudens. Een toereikend inkomen vermindert tevens maatschappelijke kosten, zoals oplopende zorgkosten, de kosten voor schuldsanering en onderbenutting van menselijk kapitaal. De rijksoverheid hoeft dan minder tijdelijke ad-hocmaatregelen te nemen en er is minder noodzaak voor gemeenten om aanvullend beleid te voeren. Gemeenten kunnen zich dan vooral richten op maatwerk in bijzondere gevallen.

**Tabel 1** Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent in een gemeente die minder lokale inkomensondersteuning biedt dan gemiddeld (ondergemiddelde gemeente, bedragen in euro's per maand)

#kinderen	Bijstand Alleenstaande (AS)				Bijstand Paar				AOW	
	0	1	2	3	0	1	2	3	AS	Paar
	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.
Leeftijd kinderen										
<b>SALDO VAN INKOMSTEN EN UITGAVEN</b>										
<b>Inkomsten</b>										
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
<i>Effect vervallen incidenteel beleid</i>	-120	-173	-199	-225	-122	-149	-175	-201	-120	-122
<i>Effect huurverlaging via de huurtoeslag</i>	0	-47	-50	-50	-12	-68	-68	-68	-1	-35
<b>Totaal inkomsten</b>	<b>1.637</b>	<b>2.226</b>	<b>2.510</b>	<b>2.794</b>	<b>2.330</b>	<b>2.572</b>	<b>2.856</b>	<b>3.141</b>	<b>1.862</b>	<b>2.537</b>
<b>Uitgavnorm voor toereikend sociaal minimum</b>										
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
<b>Uitgavnorm voor toereikend sociaal minimum</b>	<b>1.731</b>	<b>2.156</b>	<b>2.562</b>	<b>3.023</b>	<b>2.525</b>	<b>2.792</b>	<b>3.176</b>	<b>3.623</b>	<b>1.748</b>	<b>2.495</b>
<b>Saldo per maand</b>	<b>-94</b>	<b>70</b>	<b>-52</b>	<b>-229</b>	<b>-195</b>	<b>-220</b>	<b>-320</b>	<b>-483</b>	<b>114</b>	<b>42</b>
<b>Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen</b>	<b>-6%</b>	<b>3%</b>	<b>-2%</b>	<b>-8%</b>	<b>-8%</b>	<b>-8%</b>	<b>-11%</b>	<b>-15%</b>	<b>6%</b>	<b>2%</b>

## *Tweede rapport*

*Historische analyse laat zien dat de focus in de laatste decennia is verschoven naar gerichtere inkomensondersteuning en sterkere prikkels voor activering naar werk*

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog werd de verzorgingsstaat in de steigers gezet en uitgebouwd. In deze periode ontwikkelde de bijstand zich van een gunst naar een recht. In de decennia die daarop volgden kwam er meer nadruk te liggen op de plichten en de eigen verantwoordelijkheid van mensen met een uitkering. Er vonden verschillende hervormingen plaats, die vaak ook gepaard gingen met bezuinigingen. Deze hervormingen resulteerden – naast een verlaging en een aantal jaren bevroering van de uitkeringshoogte – in strengere regels over de toegang tot uitkeringen en strengere voorwaarden die werden gekoppeld aan het ontvangen van een uitkering. Voorbeelden daarvan zijn de invoering van een verplichte zoektermijn van vier weken voor jongeren tot 27 jaar, het vervallen van de vrijstelling van de sollicitatieplicht voor ouderen, strengere fraudewetgeving, de invoering van de verplichte tegenprestatie en de invoering van de kostendelersnorm.

Door drempels op te werpen voor toegang tot uitkeringen, werd de inkomensondersteuning gericht vormgegeven, voor een kleinere doelgroep. Door voorwaarden strenger te maken, werden de prikkels om te werken sterker. Het streven naar gerichtere inkomensondersteuning en sterkere activeringsprikkels kwam ook tot uiting in de invoering van de toeslagen. Het inkomensafhankelijke karakter van de toeslagen zorgt er immers voor dat ondersteuning vooral terecht komt bij lagere inkomens. Tegelijkertijd kennen de toeslagen een geleidelijke afbouw naarmate het inkomen stijgt. Dit is bedoeld om te voorkomen dat mensen een toeslag meteen verliezen zodra ze aan het werk gaan, en dus om problemen met de armoedeval te verminderen.

*Te sterke focus op prikkels voor activering in de vorm van strengere voorwaarden en sancties is ineffectief en kan zelfs averechts uitpakken*

Strengere regels en (de dreiging van) sancties kunnen sommige mensen aanmoedigen om harder te zoeken naar een baan of om een baan sneller te accepteren. Maar negatieve prikkels veroorzaken vaak ook stress en onzekerheid over het inkomen, en zijn daardoor niet altijd verstandig. Daarbij speelt mee dat de inzet van (negatieve) prikkels sterk uitgaat van de veronderstelling dat iedereen kan werken en de veronderstelling dat iedereen op elk moment in staat is om verantwoordelijkheid te nemen. In de praktijk is dat lang niet altijd het geval. Denk daarbij aan mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt of men-

sen die kampen met schulden, een zwakke gezondheid of het ontbreken van een woning. In die gevallen zijn mensen meer gebaat bij een persoonsgerichte aanpak en/of enige tijd om hun leven op orde te krijgen. Strengere voorwaarden en (de dreiging van) sancties kunnen dan zelfs averechts uitpakken, en leiden tot een verergering van de problemen. De Commissie is van mening dat het activeringsbeleid te weinig is gestoeld op een realistisch mensbeeld.

*Te gerichte inkomensondersteuning leidt tot een complex en ontoegankelijk stelsel met onvoorspelbare uitkomsten*

Door de wens om inkomensondersteuning zo gericht mogelijk vorm te geven, is er in de afgelopen decennia een doolhof ontstaan van landelijke regelingen, lokale regelingen en private initiatieven. Veel burgers verdwalen daarin. Zij weten niet op welke voorzieningen zij recht hebben, of weten niet waar en hoe ze regelingen moeten aanvragen en welke voorwaarden daarvoor gelden. Veel regelingen vereisen echter dat mensen ze zelf aanvragen. Veel huishoudens ontvangen daardoor niet de inkomensondersteuning waar ze recht op hebben. Daarnaast kennen of begrijpen veel mensen de regels van verschillende voorzieningen en de manier waarop verschillende regelingen interacteren niet, en redelijkerwijs valt dat ook niet van mensen te verwachten. Het gevolg daarvan is dat mensen verrast worden door terugvorderingen, als achteraf blijkt dat zij geen (of minder) recht hadden op een voorziening, met alle gevolgen van dien. Bovendien kunnen mensen niet goed overzien wat de gevolgen zijn van belangrijke keuzes voor hun inkomen. Zij kunnen dan niet goed inschatten hoe hun inkomen zal veranderen als zij de stap willen zetten van uitkering naar werk of willen gaan samenwonen of kinderen krijgen. Dit leidt er toe dat mensen belangrijke beslissingen uitstellen of helemaal niet durven maken en/of toeslagen niet aanvragen, waardoor men onder het sociaal minimum zakt. De Commissie is van mening dat het stelsel van inkomensondersteuning te onvoorspelbaar en te ontoegankelijk is geworden.

*De verhouding tussen Rijk en gemeenten is uit balans geraakt*

De Rijksoverheid heeft de afgelopen decennia meer verantwoordelijkheden bij gemeenten neergelegd. Mensen zijn daardoor meer afhankelijk geworden van hun gemeente om rond te komen. Ook zijn gemeenten meer taken gaan vervullen in de coronacrisis en de energiecrisis. De verhouding tussen Rijk en gemeenten is daarmee uit balans geraakt. Bovendien zijn de verschillen tussen gemeenten erg groot geworden: het kan honderden euro's per maand verschil maken, afhankelijk van waar iemand woont. Ook de doelgroep waarop lokale inkomensondersteuning is gericht, verschilt fors per gemeente. Daarbij speelt ook mee dat het recht op lokale regelingen en informele voorzieningen niet altijd

wettelijk is geborgd, en dus niet altijd juridisch afdwingbaar is. Als gevolg van dit alles krijgen burgers in gelijke gevallen een ongelijke behandeling en dus ongelijke inkomensondersteuning, en veel mensen ervaren dat als onrechtvaardig. De Commissie is van mening dat de verhouding tussen Rijk en gemeenten, en tussen gemeenten onderling, uit balans is geraakt.

#### *Uitvoering van het stelsel staat onder druk*

Op landelijk niveau leiden de complexiteit van het stelsel, een stapeling van opdrachten, personeelstekorten en verouderde systemen tot problemen bij uitvoeringsorganisaties. Ook schiet de dienstverlening aan burgers tekort en zijn de mogelijkheden voor nieuw beleid de komende jaren beperkt. Dat laatste is overigens al lange tijd het geval. Ook gemeenten kampen met uitdagingen in de uitvoering. Een van de oorzaken daarvan is de toegenomen werklast in de afgelopen jaren. Tijdens de coronacrisis en de energiecrisis hebben gemeenten een aantal regelingen uitgevoerd die een groot beroep doen op de uitvoeringscapaciteit. Daarnaast speelt mee dat veel gemeenten kampen met een tekort aan financiële middelen. De oorzaak daarvan ligt deels in bezuinigingen uit het verleden, en deels in toegenomen kosten in andere domeinen, waarbij ook meespeelt dat een groot deel van de lokale uitgaven wordt gefinancierd uit de algemene middelen van het gemeentefonds. De Commissie stelt dus vast dat de uitvoering van het stelsel onder druk staat.

#### *Sommige groepen vallen tussen wal en schip*

Ook als het sociaal minimum voor de meeste mensen toereikend is, zijn er situaties waarin het inkomen ontoereikend is voor noodzakelijke uitgaven en om mee te doen aan de maatschappij. Deze situaties kunnen ontstaan door uiteenlopende redenen. Sommige groepen zijn bijvoorbeeld – al dan niet gedeeltelijk – op voorhand uitgesloten van het recht op bepaalde inkomensvoorzieningen. Dat geldt bijvoorbeeld voor kinderen jonger dan 18 jaar of jongeren die studeren. In dat geval ontvangen mensen te weinig inkomen om rond te komen. Verplichtingen aan schuldeisers en sancties kunnen ook leiden tot situaties waarin mensen te weinig geld hebben om van te leven. Daarnaast kan er ook sprake zijn van onvermijdbare hoge uitgaven, bijvoorbeeld als huishoudens geen passende huurwoning kunnen vinden, of als huishoudens te maken hebben met hoge uitgaven aan zorg, energie of woon-werkverkeer. De Commissie is van mening dat de positie van kinderen op dit moment te kwetsbaar is. Daarnaast is de Commissie van mening dat het stelsel op dit moment onvoldoende perspectief biedt in specifieke situaties waarin het inkomen tekortschiet en situaties waarin mensen te maken hebben met onvermijdbare hoge uitgaven.



*Internationale vergelijking leert dat complexiteit overal is, maar ook dat Nederland kan leren van goede voorbeelden*

De Commissie heeft internationaal vergelijkend onderzoek laten uitvoeren naar de stelsels van inkomensondersteuning in een vijftal omliggende landen. De belangrijkste conclusie daarvan is dat alle onderzochte stelsel complex zijn, en dat geen van de omliggende landen een stelsel heeft dat ontegenzeggelijk beter is dan het Nederlandse stelsel. Desondanks heeft elk land aspecten waar Nederland van kan leren. Voorbeelden daarvan zijn het Deense activeringsbeleid, het Belgische toeslagensysteem, de eenvoud van het Britse stelsel en de manier waarop Duitsland omgaat met de verhouding tussen landelijke en gemeentelijke verantwoordelijkheden. Ook valt op dat de omliggende landen relatief genereuze kindregelingen hebben. De Commissie heeft de input uit de landenvergelijking benut bij het opstellen van haar aanbevelingen.

## Zeven beleidsuitdagingen

De analyses in het eerste en het tweede rapport resulteren in zeven beleidsuitdagingen:

1. Zorgen voor een toereikend inkomen
2. Versterken van de positie van kinderen
3. Investeren in een realistisch activeringsbeleid
4. Herstellen van de balans tussen Rijk en gemeenten, en tussen gemeenten onderling
5. Bieden van perspectief in specifieke situaties van ontoereikendheid
6. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van uitgaven
7. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van inkomsten

## Pijler 1: Zorg voor een toereikend inkomen om rond te komen en mee te doen

De Commissie doet een aantal aanbevelingen om te komen te zorgen voor een toereikend inkomen. Het eerste rapport bevatte aanbevelingen om het inkomen te verhogen. In dit tweede rapport doet de Commissie aanbevelingen om het inkomen in de toekomst op peil te houden. De belangrijkste elementen om de eerste pijler te funderen zijn:

### 1. Verhoog het minimumloon en de bijstand, en eventueel ook de huurtoeslag

Versterk de financiële positie van huishoudens rond het sociaal minimum door op korte termijn het minimumloon en de bijstand te verhogen, en eventueel ook de huurtoeslag. Deze maatregelen zijn het meest kosteneffectief om het inkomen op het sociaal minimum te verhogen. De Commissie heeft daarbij een voorkeur voor een verhoging van het minimumloon of de bijstand, omdat die maatregelen meer zekerheid bieden dan de huurtoeslag.

### 2. Verhoog het inkomen van huishoudens met kinderen

Versterk de positie van kinderen door de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget te verhogen, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen. De Commissie spreekt daarbij geen voorkeur uit voor een instrument. Een sterkere voorkeur voor gerichtheid rechtvaardigt de keuze voor het kindgebonden budget, terwijl een sterkere voorkeur voor eenvoudigheid de keuze voor de kinderbijslag rechtvaardigt.

### 3. Herijk elke vier jaar het sociaal minimum

Zorg dat het inkomen in de toekomst toereikend blijft om rond te komen en mee te doen, gebaseerd op (1) minimaal noodzakelijke uitgaven en (2) onver-

mijdelijke, onvoorziene uitgaven. Veranker in de wet dat de regering elke vier jaar het sociaal minimum herijkt, en hierover advies vraagt aan een commissie met experts.

#### **4. Accepteer dat betere inkomensbescherming ten koste gaat van arbeidsmarktprikkels**

De afruil tussen inkomensbescherming en activering is tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Accepteer dat arbeidsmarktprikkels verslechteren bij een hoger inkomen voor mensen op het sociaal minimum. Wel kan goed activeringsbeleid dit effect deels ondervangen. Daarnaast is het belangrijk om ervoor te zorgen dat mensen er financieel niet op achteruit gaan als ze de stap van uitkering naar werk zetten.

### **Pijler 2: een voorspelbaar en toegankelijk stelsel dat uitvoerbaar en houdbaar is**

De Commissie doet een aantal aanbevelingen om het stelsel voorspelbaarder en toegankelijker te maken. De Commissie is van mening dat deze maatregelen ook de uitvoerbaarheid van het stelsel vergroten, met behoud van de houdbaarheid van het stelsel.

#### **1. Investeer in een realistisch activeringsbeleid**

Zorg voor soepele overgangen tussen uitkering en werk, onder andere door de bijverdiengrenzen en de bijverdienperiode te verruimen, en door inkomenszekerheid te garanderen als mensen weer terugvallen in een uitkering. Gemeenten moeten meer mogelijkheden krijgen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Daarom is het noodzakelijk dat re-integratiebudgetten worden verruimd en dat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om te experimenteren met arbeidsmarktbeleid. Voor sommige personen is de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt echter zo groot dat het niet realistisch is te verwachten dat zij een reguliere baan verwerven. Voor zeer laaggeletterden en personen met gezondheidsproblemen of een arbeidsbeperking kunnen vrijwilligerswerk, vormen van beschermt werk of het creëren van basisbanen zinvol zijn. En dan zal er altijd een groep overblijven die niet kan werken, maar wel zinvolle sociale activiteiten of dagbesteding nodig heeft om niet in een isolement te raken.

#### **2. Herstel de balans tussen Rijk en gemeenten en tussen gemeenten onderling**

Zorg dat landelijke regelingen toereikend zijn voor het merendeel van de mensen met een inkomen op het sociaal minimum. Centraliseer lokale

regelingen waar mogelijk, zoals een aanvullende zorgverzekering of school-laptopvoorzieningen. In voorkomende gevallen kunnen gemeenten aanvullende inkomensondersteuning bieden. Dit is in twee situaties passend: (1) bij individueel maatwerk en (2) bij uitgaven waarvan de hoogte per regio verschilt, zoals woonlasten van huurders die geen sociale huurwoning kunnen vinden, vervoerskosten en energiekosten. Harmoniseer de voorwaarden voor lokale regelingen, zodat gelijke gevallen een gelijke behandeling krijgen. Het Rijk en de gemeenten moeten daarom in onderling overleg via benchmarks of openbare monitors van het lokale minimumbeleid komen tot eenduidige regels en voorwaarden, waaraan burgers rechten kunnen ontlenen. Wees terughoudend in het belasten van gemeenten met nieuwe taken, zodat de druk op de uitvoering wordt verlicht.

### **3. Bied perspectief in specifieke situaties van ontoereikendheid**

Bied ruimte voor maatwerk om schrijnende gevallen op te lossen, zoals bij jongeren tussen de 18 en 21 jaar. Zorg voor passende inkomensondersteuning als een jongere geen zorgdragende ouders heeft en het ook niet aannemelijk is dat hij/zij op korte termijn kan starten met vast werk of een opleiding.

Zorg ervoor dat de beslagvrije voet altijd wordt gewaarborgd, ook in de fase vóór beslaglegging. Stel de beslagvrije voet als een absolute minimumgrens voor het besteedbaar inkomen van mensen op het sociaal minimum en zorg ervoor dat instanties bij schulden of sancties die grens niet overschrijden. De beslagvrije voet biedt bescherming voor schuldenaren indien volledig en juist toegepast en biedt perspectief om uit een situatie van schulden te komen, een perspectief dat nu vaak nog ontbreekt. De norm die geldt voor de beslagvrije voet is 95 procent van het sociaal minimum. De norm van de beslagvrije voet kan ook worden gehanteerd bij het opleggen van sancties na lichte vergrijpen, zoals het niet volledig nakomen van de informatieplicht in de bijstand.

Zorg voor een betere aansluiting van inkomensondersteuning op de momenten waarop huishoudens hun uitgaven moeten doen. Dit kan door de kosten van huishoudens te verlagen in plaats van de kosten achteraf te compenseren met inkomensaanvullingen. Voorschotten zijn ook mogelijk, maar zullen in veel gevallen de voorspelbaarheid en overzichtelijkheid aantasten voor de ontvanger.

### **4. Versterk de wettelijke positie van kinderen**

De overheid dient de positie van kinderen te versterken als ouders niet aan de onderhoudsplicht (kunnen) voldoen. Dit kan onder meer door een wettelijk

recht op basisvoorzieningen voor kinderen te regelen, zodat nutsbedrijven huishoudens met inwonende minderjarigen niet mogen afsluiten van gas, elektriciteit en water. Ook hebben gemeenten meer wettelijk verankerde mogelijkheden nodig om bedragen direct uit te betalen aan minderjarige kinderen als de situatie daarom vraagt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als ouders niet in beeld zijn, of als ouders redelijkerwijs niet in staat zijn om aan hun onderhoudsplicht te voldoen.

#### **5. Zorg voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van uitgaven**

Ontwikkel aanvullend beleid rond wonen, zorg en energie. Zorg voor meer beschikbare sociale huurwoningen en bescherm huishoudens met een laag inkomen tegen hoge uitgaven aan energie en tegen een stapeling van zorgkosten.

Het is niet te verwachten dat dit aanvullend beleid op korte termijn is gerealiseerd. In de tussentijd zijn inkomensaanvullingen in de vorm van maatwerkoplossingen nodig. Als iemand noodgedwongen in een duurdere woning woont, of hogere kosten heeft, dan moet de gemeente een gesprek kunnen voeren en compensatie kunnen bieden. Het Belgische systeem, waarin gemeenten veel vrijheid hebben, kan hiervoor als voorbeeld dienen.

#### **6. Zorg voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van inkomen**

Er zijn grote aanpassingen nodig aan het stelsel van inkomensondersteuning om meer voorspelbaarheid en overzichtelijkheid te bieden. Daarvoor zijn verschillende routes denkbaar. Een eerste route is het bieden van meer zekerheid vooraf bij het toekennen van het recht op een regeling. Een tweede route is het versimpelen van het stelsel. Een derde richting is het verschuiven van de verantwoordelijkheid van de burger naar het Rijk, waardoor uitvoeringsorganisaties een belangrijker taak krijgen. Op basis van deze richtingen zijn verschillende varianten te bedenken.

De Commissie spreekt geen voorkeur uit voor specifieke varianten, maar bepleit vier leidende principes: (1) stel het bieden van inkomensbescherming en zekerheid vooraf centraal; (2) geef politieke sturing aan het proces; (3) kijk verder dan alleen financiële doelmatigheid; en (4) zorg dat de randvoorwaarden voor een stelselwijziging op orde zijn.

Figuur 1 vat de belangrijkste aanbevelingen uit het eerste en tweede rapport samen.

# Een voorspelbaar en toegankelijk stelsel van het sociaal minimum dat een toereikend inkomen biedt en dat uitvoerbaar en houdbaar is.



## Pijler 1 Toereikend inkomen



**Figuur 1** Voorstellen voor een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum



## Pijler 2

### Voorspelbaar en toegankelijk stelsel dat uitvoerbaar en houdbaar is

1

Zorg voor soepele overgangen tussen uitkering en werk. Bied gemeenten meer mogelijkheden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen en investeer in vormen van zinvolle tijdsbesteding voor mensen die niet kunnen werken.

2

Zorg dat landelijke regelingen toereikend zijn voor het merendeel van de mensen op het sociaal minimum. Centraliseer lokale regelingen waar mogelijk, zoals een aanvullende zorgverzekering en harmoniseer de voorwaarden voor overige lokale regelingen. Wees terughoudend met het belasten van gemeenten met nieuwe taken.

3

Bied en benut ruimte voor maatwerk om schrijnende gevallen op te lossen, zoals bij jongeren tussen de 18 en 21 jaar. Borg de beslagvrije voet en voorkom kostenoploop bij situaties van schulden. Zorg voor een betere aansluiting van inkomensondersteuning met de momenten waarop huishoudens hun uitgaven moeten doen.

4

Versterk de wettelijke positie van kinderen als ouders niet aan de onderhoudsplicht voldoen, onder meer door een wettelijk recht op basisvoorzieningen (water en energie) te regelen. Breid de mogelijkheden uit om bedragen direct uit te betalen aan minderjarige kinderen als de situatie daar om vraagt.

5

Ontwikkel aanvullend beleid rond wonen, zorg en energie. Zorg voor meer beschikbare sociale huurwoningen en bescherm huishoudens met een laag inkomen tegen hoge uitgaven aan energie en tegen een stapeling van zorgkosten. Lever maatwerk als stelselaanpassingen nog niet zijn gerealiseerd.

6

Werk aan een meer fundamentele aanpassing van het stelsel van het sociaal minimum om meer voorspelbaarheid en overzichtelijkheid te bieden. Hanteer daarvoor vier leidende principes: (1) stel het bieden van inkomensbescherming en zekerheid vooraf centraal; (2) geef politieke sturing aan het proces; (3) kijk verder dan alleen financiële doelmatigheid; en (4) zorg dat de randvoorwaarden voor een stelselwijziging op orde zijn.