

Samenvatting rapport *Een waardig bestaan: Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*

Wat hebben de inwoners van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba minimaal nodig om rond te komen en waardig mee te doen in deze delen van de Nederlandse samenleving? Dit is een van de centrale vragen waar de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (de Commissie) bij stilstaat in dit rapport. Bij het beantwoorden van deze vraag maakte de Commissie dankbaar gebruik van onderzoek verricht door Nibud. De gebruikte onderzoeksmethode biedt een robuust beeld van wat verschillende huishoudtypes nodig hebben en hoeveel dat maandelijks en jaarlijks zal kosten. Aan de hand daarvan kan een minimaal inkomen worden bepaald. Dit inkomen moet genoeg zijn om in de basisbehoeftes te voorzien zodat de personen die dit ontvangen kunnen rondkomen en waardig deel kunnen nemen aan de maatschappij.

In het rapport is in detail, en in deze samenvatting in grote lijnen, te lezen hoe de Commissie te werk is gegaan om deze centrale vraag te beantwoorden en wat het resultaat is. Maar daarvóór is het belangrijk om kort in te gaan op de Commissie zelf en op de context van het sociaal minimum in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De aanleiding, instelling en samenstelling van de Commissie is in het eerste deel van het rapport weergegeven. Kort na de instelling oriënteerde de Commissie zich. Toen heeft zij zich laten informeren over de leefomstandigheden en de maatschappelijke context in de openbare lichamen. Daarmee ontstaat een beeld van de leefsituaties van inwoners die op het moment van het onderzoek van minimuminkomens moeten rondkomen. De beschrijving hiervan is in het tweede deel van het onderzoek te vinden.

In deze samenvatting ligt de aandacht op het gegeven dat de inwoners van de openbare lichamen leden zijn van eilandgemeenschappen die zeer klein tot uitzonderlijk klein in omvang zijn. Deze eilanden liggen in de Caribische zee. Bonaire ligt op ongeveer 7800 kilometer afstand van Den Haag en Sint Eustatius en Saba op ongeveer 7000 kilometer. De afstand tussen het benedenwindse eiland Bonaire en de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba is ongeveer 800 kilometer. Vanwege de bevolkingsgrootte is er sprake van een micro-economie (Bonaire) of zelfs nano-economieën (Sint Eustatius en Saba). Dit betekent dat de inwoners van deze delen van Nederland in gemeenschappen leven waarin zeer bijzondere economische omstandigheden gelden in vergelijking met het Europees deel van Nederland. Niettemin wil de Commissie met vette lijnen onderstrepen dat deze eilanden deel zijn van het land Nederland, en dat de verantwoordelijke regering in Den Haag zit. De Commissie neemt daarom als uitgangspunt dat het sociaal minimum leidt tot het in Nederland aanvaardbaar niveau van bestaanszekerheid. Artikel 20 van de Grondwet, dat bepaalt dat de bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van de welvaart voorwerpen zijn van zorg der zekerheid, geldt ongeclausuleerd voor deze delen van Nederland. Opnieuw vestigen we hierbij de aandacht op het Nibud, dat ook de minimumvoorbeeldbegrotingen voor de andere delen van Nederland vaststelt. Deze vormen de basis voor het nieuwe sociaal minimum in Nederland.

In Den Haag is er sinds 10 oktober 2010 beleid geformuleerd en uitgevoerd om de inwoners van de openbare lichamen steun te bieden bij zelfredzaamheid. In het tweede deel van het rapport wordt dit beschreven. Hierin staat wat tot nu toe is gedaan, zowel vanuit het Rijk als vanuit de verschillende openbare lichamen. Het wordt afgesloten met een korte analyse van wat we kunnen leren van dit beleid. Het onderzoek laat zien dat er veel maatregelen zijn genomen om de koopkracht en het besteedbaar inkomen te verhogen of te schragen. Tegelijkertijd blijkt paradoxaal dat alle maatregelen er niet voor zorgen dat het aantal mensen dat in armoede leeft niet is afgenomen. Hieruit zijn lessen te leren, die zijn zichtbaar gemaakt dankzij het onderzoek. In beginsel blijkt dat het beleid uitging van een ijkpunt sociaal minimum dat onvoldoende was om het gat te dichten tussen wat nodig is en wat men heeft.

In het derde deel van het rapport wordt de onderzoeksmethode van het Nibud uitgelegd. Ook toont het hoe de resultaten daarvan door de Commissie zijn gebruikt als fundament om het sociaal minimum per huishoudtype per openbaar lichaam vast te stellen. Hierbij is een belangrijk verschil tussen het Nibud en de Commissie. Het Nibud gaat uit van ideale aannames en de Commissie gaat bij het vaststellen van het sociaal minimum uit van de realiteit van alledag. Zij stelt het leven van mensen die van minimuminkomens moeten rondkomen centraal. De Commissie zoekt daarom aansluiting bij een instrument dat ook door de Commissie Sociaal Minimum (voor het Europees deel van Nederland) is voorgesteld onder voorzitterschap van prof. Godfried Engbersen. Namelijk dat er een 6% weerbaarheidbijdrage of opslag nodig is, bovenop de minimumvoorbeeldbegroting zoals door Nibud berekend. Het is belangrijk om hierbij de aandacht te vestigen op een bijzonderheid: de Commissie kiest er bewust voor om drie normenscenario's te presenteren, omdat de woonlasten tussen de scenario's te sterk van elkaar verschillen om uit te gaan van één norm. Hiermee beoogt de Commissie recht te doen aan de uiteenlopende realiteiten van inwoners in het Caribisch deel van Nederland.

Naast het advies over wat het sociaal minimum per huishouden per openbaar lichaam dient te zijn, is de Commissie gevraagd om advies uit te brengen over de systematiek en de effecten van het invoeren van het sociaal minimum. In het vierde deel volgt een schets van een systematiek. Hierbij neemt de Commissie het standpunt in dat een alleenstaande inwoner die van de onderstand als inkomstenbron moet rondkomen, het sociaal minimum moet bereiken als inkomen, aanvullingen daarop en voorzieningen bij elkaar opgeteld worden. Daarnaast neemt de Commissie het standpunt in dat werken moet lonen, en dat het eindresultaat van iemand die van het wettelijk minimumloon moet rondkomen hoger is (in een verhouding 1/0,85) dan van de persoon die van de onderstand moet rondkomen.

Uit het Nibud onderzoek blijkt dat naast een forse stijging van het inkomen ook aanvullingen daarop hoognodig zijn en blijven. Denk hierbij aan een energietoelage en tegemoetkomingen in water en telecommunicatiekosten. Ook de kosten voor wonen en vervoer zijn aandachtspunten. De Commissie adviseert om hier sociaal beleid voor in te zetten of initiëren. De hoge kosten houden verband met de isolatie, het eilandelijk karakter en de kleine schaal van deze gemeenschappen. Leveranciers van diensten hebben dan per definitie relatief zeer hoge kosten

per inwoner. Ook hebben zij te maken met zeer bijzondere omstandigheden zoals gebrek aan sectorale bundeling van vraag en aanbod en andere fenomenen die met schaalvergroting en marktwerking tot voordeel kunnen leiden. Hier is een kans voor de systematiek voor het sociaal minimum. Het Rijk en de lokale overheden van de openbare lichamen kunnen zonder marktverstoring maatregelen nemen die zorgen voor een onkostenverlaging. Zo is er steun voor zowel de personen met minimuminkomens als andere maatschappelijke partijen, zoals werkgevers. Denk bijvoorbeeld aan maatregelen waarbij vervoer als nutsvoorziening wordt ingericht. Dit zijn essentiële elementen bij de geadviseerde verhoging van de onderstand tot het sociaal minimum. De forse verhoging van de onderstand om het sociaal minimum bereikbaar te maken voor degenen die hiervan gebruikmaken, betekent dat ook het wettelijk minimumloon fors omhoog moet. Dit adviseert de Commissie dan ook, maar wel gelijktijdig en onlosmakelijk verbonden met flankerend beleid om op korte termijn de schokeffecten in de lokale economieën te verzachten.

De adviezen van de Commissie op een rijtje

Toereikend inkomen

- Verhoog op korte termijn de onderstand en het minimumloon. Zorg voor voldoende aanbod van sociale huurwoningen en introduceer een stelsel om de huurprijs op de particuliere huurwoningmarkt te verlagen voor de huurder, zoals met succes in Bonaire is gedaan. Richt het openbaar vervoer op de eilanden en tussen de eilanden als een nutsvoorziening in.
- Verhoog op korte termijn de kinderbijslag en introduceer op termijn een kindgebonden budget, in het bijzonder met hogere bedragen voor oudere kinderen.
- Zorg ervoor dat de energietoeslag en andere vormen van steun die momenteel incidenteel zijn, structureel worden aangeboden aan huishoudens die zich financieel dicht bij het sociaal minimum bevinden.
- Veranker in de wet dat de regering elke vier jaar het sociaal minimum herijkt, en hierover advies vraagt aan een commissie met experts. Zorg voor een jaarlijkse bijstelling van de bedragen in de minimumvoorbeeldbegrotingen.
- Accepteer dat arbeidsmarktprikkels mogelijk verslechteren bij een hoger inkomen voor mensen op het sociaal minimum.

Een stelsel dat uitvoerbaar en rechtvaardig is

- Richt een 'één loketfunctie' in. Zorg dat de regelingen die het Rijk inricht toereikend zijn voor het merendeel van de mensen op het sociaal minimum. Centraliseer lokale regelingen waar mogelijk en harmoniseer de voorwaarden voor overige lokale regelingen. Denk daarbij aan de energietoelage en de verhuurderssubsidie. Stem het beleid en de uitvoering beter af met de openbare lichamen.
- Biedt en benut ruimte voor maatwerk om schrijnende gevallen op te lossen aan de openbare lichamen. 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. Zorg voor adequate schuldhulpverlening en vormingskansen voor effectief budgetteren.

- 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.
- Ontwikkel flankerend en aanvullend beleid rond wonen, vervoer, water, energie en communicatie. Zorg voor meer beschikbare sociale huurwoningen en bescherm huishoudens met een laag inkomen tegen hoge uitgaven aan energie en tegen een stapeling van kosten. Lever maatwerk als stelselaanpassingen nog niet zijn gerealiseerd. Introduceer rentebeperkende maatregelen om deze huishoudens te beschermen.
- Werk aan een meer fundamentele aanpassing van het stelsel van het sociaal minimum om meer toereikendheid, voorspelbaarheid en overzichtelijkheid te bieden. Hanteer daarvoor vier leidende principes: (1) stel het bieden van inkomensbescherming en zekerheid vooraf centraal; (2) coördineer de inspanningen en verantwoordelijkheden van alle betrokken departementen en 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.