

# Leer van buurlanden voor een beter sociaal minimum

Huishoudens op het sociaal minimum zijn sterk afhankelijk van uitkeringen en toeslagen. Hoe kunnen de minimumuitkeringen het beste worden vormgegeven? Lessen uit vijf buurlanden: België (Vlaanderen), Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

## IN HET KORT

- Nederland kent relatief weinig toeslagen en de minimumregelingen zijn weinig gedifferentieerd naar type huishouden.
- Buurlanden bieden in de bijstand meer activeringsprikkels, via vrijstellingen voor inkomen en via sancties bij inactiviteit.
- Het automatisch uitkeren van toeslagen of eenvoudigere aanvraagprocedures kan het niet-gebruik van uitkeringen verlagen.

### KIM VAN BERKEL

Onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek (SEO)

### JELLIEN KNOL

Onderzoeker bij SEO

### ARAM KLIJN

Onderzoeker bij SEO

### MENNO POMP

Onderzoeker bij SEO

### CASPER DE HAES

Trainee bij De Nederlandsche Bank

### KOEN CAMINADA

Hoogleraar aan de Universiteit Leiden

### DANIËL VAN VUUREN

Hoogleraar aan Tilburg University en clusterhoofd Sociale zekerheid bij SEO

In Nederland is het minimaal benodigde bedrag om rond te kunnen komen bepaald via het sociaal minimum. Dit normbedrag moet voorkomen dat mensen in armoede leven. De Commissie sociaal minimum, ingesteld door het kabinet, heeft recent in een eerste rapport gesteld dat een 'forse verhoging van het sociaal minimum' nodig is voor minima om rond te kunnen komen (Commissie sociaal minimum, 2023). Binnenkort komt deze commissie uit met een tweede rapport over de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum.

Om het sociaal minimum in Nederland vorm te geven, kan men in buurlanden inspiratie opdoen. In dit artikel bespreken we hoe Vlaanderen, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK) de minimumuitkeringen vormgeven en operationaliseren. Deze landen hebben een relatieve gelijkens met Nederland qua instituties, demografie en economische ontwikkeling. Onze vergelijking is gebaseerd op literatuuronderzoek en een reconstructie van de hoogte van het effectieve sociaal minimum.

## Afwegingen in de sociale zekerheid voor minima

We vergelijken Nederland met de andere landen op basis van de opbouw van de sociale zekerheid op minimumniveau, de toegankelijkheid, het activeringsbeleid, de hoogte van het sociaal minimum en het niet-gebruik. Dit doen we tegen het licht van twee afvullen binnen de sociale zekerheid: tussen eenvoud en gerichtheid; en tussen bestaanszekerheid en activering.

Zo zijn in een gericht systeem de maatregelen meer toegespitst op de mensen voor wie ze bedoeld zijn, maar zijn er ook toegangseisen, regels en controles nodig om de

beoogde groep de gewenste hoeveelheid inkomensondersteuning te bieden. Dit maakt het systeem automatisch complexer, waardoor bijvoorbeeld de uitvoeringskosten stijgen. Ook het niet-gebruik kan erdoor toenemen.

Het andere dilemma is dat succesvolle activering – het vinden van betaald werk – de bestaanszekerheid kan vergroten, maar dat een te grote focus op activering juist ook ten koste kan gaan van de bestaanszekerheid van uitkeringsgerechtigden (Hirsch Ballin et al., 2021).

## Relatief weinig toeslagen en differentiatie

Een breed scala aan minimumuitkeringen en sterk gedifferentieerde uitkeringshoogtes duiden op een hoge mate van gerichtheid in de sociale zekerheid voor minima. Dit is in Nederland minder van toepassing dan in de vergelijkende landen. De wellicht verrassende conclusie is dan ook dat het Nederlandse systeem relatief eenvoudig is, met betrekkelijk weinig toeslagen en differentiatie.

Vlaanderen, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het VK kennen allemaal een basisuitkering, vergelijkbaar met de bijstand in Nederland, en vullen deze aan met toeslagen en in-natura-regelingen. Het aanbod van verschillende toeslagen is in de meeste landen echter uitgebreider dan in Nederland. Net zoals het kindgebonden budget in Nederland, hoeven deze toeslagen niet altijd apart te worden aangevraagd.

Nederland kent vier toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) en nog een kinderbijslag. Ook in onze buurlanden zijn huurtoeslagen een veelgebruikte aanvulling op de basisuitkeringen, waarbij de meeste landen bovendien specifieke energietoeslagen verstrekken. In Nederland is er binnen de huurtoeslag geen sprake van compensatie voor de kosten van gas, water en licht (energiekosten van gemeenschappelijke ruimten worden wel meegenomen in de huurtoeslag).

Ook Duitsland kent een huurtoeslag, maar deze kan niet worden gecombineerd met een bijstandsuitkering. In plaats daarvan worden van bijstandsontvangers de daadwerkelijke woon- en energiekosten gecompenseerd, tot een maximale hoogte. Vlaanderen compenseert de kosten voor gas, water en licht via (lagere) sociale tarieven voor minima-huishoudens. In Frankrijk kennen de huurtoeslagen een vaste component, die in theorie de servicekosten gedeeltelijk compenseert, maar niet afhankelijk is van de daadwerkelijke kosten voor gas, water en licht. In het VK krijgen gemeenten budget van de overheid om lokaal armoedebeleid uit te voeren. Sommige gemeenten gebruiken dit voor compensatie van de energiekosten.

De zorgkosten van minima worden op verschillende manieren gecompenseerd in de buurlanden. Duitsland,



Vlaanderen en Frankrijk bieden een gratis of gesubsidieerde zorgverzekering. In Denemarken en het VK is de gehele (basis-)gezondheidszorg voor minima gratis (VK), of zelfs gratis voor iedereen (Denemarken). In Vlaanderen is er een verhoogde tegemoetkoming in de zorgkosten voor minimahuishoudens. Geen van de landen kent echter een maandelijkse zorgtoeslag, zoals in Nederland.

Ten slotte bieden alle landen meerdere toeslagvormen voor gezinnen, zoals een eenmalige geboortepremie (Vlaanderen, Frankrijk en het VK), een kinderbijslag (Vlaanderen, Duitsland, Nederland), een maandelijkse (leeftijdsafhankelijke) kindertoeslag (alle landen, inclusief Nederland), of een extra toeslag voor schoolgaande kinderen (Vlaanderen en Frankrijk). Ook hier geldt dat de kindertoeslag in Duitsland niet kan worden gecombineerd met een bijstandsuitkering.

Denemarken en het VK kennen bovendien een uitkeringsplafond, waardoor de complexiteit van het stelsel toeneemt. In Denemarken beperkt dit plafond het bedrag aan bijstand plus huurtoeslag dat kan worden ontvangen. In het VK begrenst het plafond de som van alle uitkeringen.

De meeste buurlanden van Nederland brengen ook meer gerichtheid aan in de uitkeringen en toeslagen – door deze sterker te variëren naar huishoudenssamenstelling, regio en energielasten. Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk differentiëren sterk naar persoons- en huishoudenskenmerken van de aanvrager. Denemarken heeft een breed gedifferentieerde bijstand, waarbinnen de uitkeringshoogte varieert met de huishoudenskenmerken, zoals leeftijd, opleiding en kostwinnerschap. In het Verenigd Koninkrijk zijn de zes grote uitkeringen recent samengevoegd tot één uitkering. Evenals in Denemarken varieert de hoogte van deze uitkering met de leeftijd en huishoudenssamenstelling van de aanvrager. In Frankrijk kunnen veel verschillende regelingen worden gecombineerd, waardoor differentiatie in het netto-inkomen ontstaat tussen verschillende typen huishoudens. Vooral voor gezinnen met kinderen zijn er in Frankrijk veel verschillende toeslagen, die allemaal op een andere doelgroep gericht zijn.

Terwijl in Nederland de uitkeringsbedragen onafhankelijk zijn van waar iemand woont, laten Duitsland, Vlaanderen, Frankrijk en het VK de uitkeringen variëren tussen

regio's. In Duitsland is er lokale variatie in uitkeringsbedragen omdat de overheid de woon- en energielasten voor minimahuishoudens compenseert tot aan een maximaal bedrag, dat varieert tussen regio's. In Frankrijk, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk is de maximale huurtoeslag afhankelijk van de regio waar men woont. In duurdere regio's, zoals grote steden, is de huurtoeslag hoger. Daarnaast ontstaat er in Vlaanderen en het VK verdere lokale variatie doordat gemeenten veel beleidsvrijheid hebben voor aanvullingen op de basisuitkeringen.

### **Toegangseisen voor uitkeringen variëren sterk**

Toegangseisen voor uitkeringen versterken in principe de mate van gerichtheid en van de bestaanszekerheid van specifieke groepen, maar kunnen in de praktijk juist met die bestaanszekerheid op gespannen voet staan. Toegangseisen zijn een inherent onderdeel van het gericht aanbieden van inkomensondersteuning. De keerzijde is dat sommige groepen juist buiten de boot kunnen vallen.

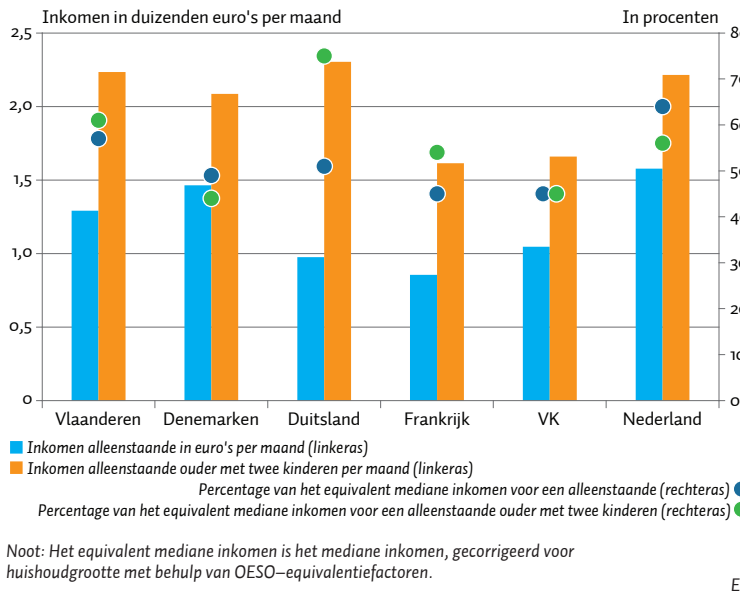
De onderzochte landen stellen verschillende eisen aan uitkeringsaanvragers. Zo bestaan er, net als in Nederland, inkomens- en vermogenstoetsen, maar zijn er ook eisen wat betreft de nationaliteit, verblijfsduur in het land of het recente werkverleden. Personen die vanwege inkomens- of vermogenstoetsen geen recht hebben op een uitkering worden in de meeste gevallen geacht zelf rond te kunnen komen. Voor personen die niet kunnen voldoen aan nationaliteits-, verblijfs- of werkeisen, zijn er alternatieve (minder genereuze) vangnetten ingericht.

De meeste landen kennen inkomens- en vermogenstoetsen voor de bijstandsuitkeringen en het grootste deel van de aanvullende regelingen. Frankrijk kent als enige bestudeerde land alleen een inkomens- en vermogenstoets voor de bijstand en geen vermogenstoets.

In Vlaanderen moet iemand de Belgische nationaliteit hebben en aantoonbaar beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt om gebruik te mogen maken van de bijstandsuitkering. Denemarken en Frankrijk stellen eisen aan de minimale verblijfsduur in het land om voor de bijstand in aanmerking te komen. In Frankrijk is dit drie maanden voor mensen met een EU-nationaliteit en vijf jaar voor alle andere nationaliteiten. Denemarken heeft geen mini-

## Netto-inkomen uit minimumuitkering

FIGUUR 1



male verblijfsduur voor mensen met een EU-nationaliteit. Voor de overige nationaliteiten geldt de eis dat men minimaal negen van de afgelopen tien jaar in Denemarken heeft gewoond. Ten slotte geldt in Denemarken dat iemand in de afgelopen tien jaar ten minste 2,5 jaar fulltime (of het fulltime-equivalent van 2,5 jaar) werk moet hebben verricht om in aanmerking te komen voor de bijstand.

### Onbenutte kansen voor meer activering

In alle onderzochte landen bevat de bijstand activeringskenmerken die zijn gericht op het re-integreren van bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt. Dit doen zij met verschillende combinaties van wortel- en stokstrategieën, zoals sollicitatieplicht, actieve begeleiding, vermindering van de bijstand bij inactiviteit of vrijstellingsbedragen voor inkomen bovenop de bijstandsuitkering. Vooral stokstrategieën kunnen ten koste gaan van de bestaanszekerheid.

In Vlaanderen en Duitsland mag er, respectievelijk, 290 en 100 euro worden bijverdiend, zonder dat dit effect heeft op de hoogte van de uitkering. Daarna wordt in Vlaanderen het inkomen boven de vrijstelling een-op-een verminderd met de bijstand, terwijl in Duitsland 80 cent per verdiende euro wordt afgetrokken. In het VK geldt een vrijstelling van inkomen alleen voor mensen met kinderen of mensen met een arbeidsbeperking. Voor de overige bijstandsontvangers wordt de uitkering met (naar omgerekend) 55 cent verminderd voor iedere verdiende euro.

In Denemarken en Frankrijk worden inkomsten in principe een-op-een verminderd met de bijstand. In Denemarken geldt er wel een vrijstelling van 3,73 euro per uur voor de eerste 160 gewerkte uren in een maand, waardoor een deel van het verdiende inkomen dus niet de bijstand vermindert. In Frankrijk is er een algemeen geldende activeringsbonus voor iedereen met een laag inkomen, inclusief bijstandsgerechtigden. Hierdoor wordt het besteedbaar inkomen hoger door te gaan werken, omdat ze de bonus boven op hun uitkering en inkomen krijgen. De hoogte van de activeringsbonus verandert met het

huishoudinkomen en met de huishoudsituatie. Voor een alleenstaande met een inkomen onder de 586,23 euro per maand is de bonus 61 procent van het verdiende inkomen. Effectief wordt de bijstand daardoor met 39 cent gekort voor iedere verdiende euro, als een alleenstaande gaat werken vanuit de bijstand.

Deze vrijstellingen en afbouwtrajecten staan in scherp contrast met de bijverdienregeling in de bijstand in Nederland. Wanneer een bijstandsgerechtigde in Nederland gaat werken, dan wordt de eerste zes maanden 25 procent van dit inkomen niet verrekend met de uitkering. Daarna wordt het inkomen in principe volledig afgetrokken van de maandelijkse bijstandsuitkering. Langdurige vrijstellingen voor inkomen dat wordt verdiend naast de bijstandsuitkering, creëren een financiële prikkel om betaald werk te verrichten. Anderzijds kan een vrijstelling van inkomen ook uitstroom uit de bijstand afremmen wanneer er vrijstellingen wegvallen als iemand uit de bijstand stroomt.

In Denemarken wordt er naast de inkomensvrijstelling actief ingezet op scholing voor jongeren die in de bijstand komen, maar nog geen diploma hebben. Jongeren tot dertig jaar worden eerst richting een opleiding geholpen, en tot deze opleiding is afgerond ontvangen zij minder bijstand. Dit vergroot dus het aantal jongeren in de bijstand dat een opleiding volgt (Refslund et al., 2017).

Denemarken treft bovendien financiële sancties bij inactiviteit in de bijstand. In Denemarken kan de bijstand worden gekort wanneer een arbeidsgeschikt persoon niet minimaal 225 uren heeft gewerkt in het eerste jaar waarin er bijstand wordt ontvangen.

### Sociaal minimum relatief hoog

De mate waarin het sociaal minimum bestaanszekerheid biedt, wordt bepaald door de hoogte van de uitkeringen. Het effectieve sociaal minimum in Nederland ligt relatief hoog ten opzichte van de buurlanden – vooral voor alleenstaanden die huurtoeslag ontvangen. Door voor twee huishoudtypes het netto-inkomen uit minimum-uitkeringen – bij nul euro eigen inkomen – te reconstrueren, kan de hoogte van het sociaal minimum tussen de landen worden vergeleken. We delen dit effectieve sociaal minimum vervolgens door het equivalente mediane inkomen in ieder land, om te corrigeren voor de verschillen in levensstandaarden.

Volgens deze vergelijking ligt het sociaal minimum voor alleenstaanden zonder inkomen uit werk met ongeveer 1.575 euro per maand het hoogst in Nederland, en met 855 euro het laagst in Frankrijk. Voor de meeste landen is de verhouding tussen het effectieve sociaal minimum voor een alleenstaande en het equivalente mediane inkomen rond de 50 procent. In Nederland is deze verhouding 64 procent (figuur 1).

Nederland kent dus effectief het hoogste relatieve sociaal minimum voor alleenstaanden. Deze bevinding is echter sterk afhankelijk van het krijgen van huurtoeslag in Nederland. In de berekening over 2022 wordt er uitgegaan van een huur van 750 euro per maand. Bij een huur die hoger ligt dan 764 euro, vervalt het recht op huurtoeslag en ligt het effectieve sociaal minimum 350 tot 400 euro per maand lager. Een dergelijke harde huurgrens geldt verder alleen in Vlaanderen.

Het effectieve sociaal minimum voor een alleenstaande ouder met twee kinderen ligt daarentegen het hoogst in Duitsland, en het laagst in Frankrijk. De netto uitkeringsbedragen voor een alleenstaande ouder in Vlaanderen en Duitsland zijn hoger dan in Nederland. Voor Duitsland ligt de verklaring voor de hoge bedragen aan de extra bijstand voor kinderen en de kinderbijslag. Ook Vlaanderen kent genereuze kindregelingen via de kinderbijslag, kindertoeslag en schooltoeslagen.

Voor alleenstaande ouders verschilt de verhouding tussen het effectieve sociaal minimum en het equivalente mediane inkomen tussen de landen meer dan voor alleenstaanden. In Denemarken, Frankrijk en het VK ligt deze verhouding nog steeds rond de 50 procent, terwijl deze in Duitsland is gestegen naar 75 procent. In Nederland is het netto-inkomen uit minimumuitkeringen voor een alleenstaande ouder ongeveer 56 procent van het mediane inkomen (figuur 1).

### Aanzienlijk niet-gebruik van uitkeringen

De effectiviteit van de minimumuitkeringen bij het tegengaan van armoede is afhankelijk van het niet-gebruik. De vijf onderzochte landen kennen, evenals Nederland, een aanzienlijk niet-gebruik van de verschillende minimumuitkeringen. Nederland kan iets leren van de manier waarop deze landen dit niet-gebruik proberen te verminderen.

In Vlaanderen, Duitsland en Frankrijk maakt ongeveer veertig procent van de personen die recht hebben op de bijstand, geen gebruik van deze uitkering (Bruckmeier et al., 2018; Goedemé et al., 2022; Hannafi et al., 2022). Verschillende studies verklaren dit aan de hand van gebrekkige kennis van de beschikbare voorzieningen, het stigma rondom de bijstand of de ingewikkelde aanmeldingsprocedures (Goedemé et al., 2022). Ook in Nederland ligt het niet-gebruik van de bijstand rond de veertig procent, en worden er vergelijkbare oorzaken vastgesteld (Inspectie SZW, 2021). In het VK en Denemarken zijn er geen studies die het niet-gebruik van de bijstand schatten.

Om het niet-gebruik te verminderen zijn de minimumuitkeringen in het VK recent vereenvoudigd. De aanmeldingsprocedures voor een aantal uitkeringen zijn samengevoegd, waardoor iemand zich slechts eenmaal hoeft aan te melden. Het recht op alle uitkeringen wordt dan in één keer bepaald. Waarschijnlijk is de doeltreffendheid hiermee versterkt, al moet er nog een formele evaluatie plaatsvinden.

In Vlaanderen, Denemarken en Duitsland wordt het recht op kindertoeslagen of -bijslagen automatisch vastgesteld. Hierdoor hoeven ouders zich niet zelf aan te melden, en is er dus geen niet-gebruik. In Nederland wordt alleen het kindgebonden budget automatisch uitgekeerd indien er ook andere toeslagen worden ontvangen. Dit vermindert het niet-gebruik, maar voorkomt het niet volledig (MinFin, 2019).

### Conclusie

Er is geen eenduidig antwoord te vinden op de vraag hoe een effectief en efficiënt sociaal minimum moet worden ingericht. Buurlanden van Nederland kampen met vergelijkbare uitdagingen als Nederland. Ook Vlaanderen, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het VK zoeken naar

de balans tussen eenvoud en gerichtheid, en tussen activering en het bieden van bestaanszekerheid.

Hoewel de balans deels een politieke weging vereist, is er op basis van de landenvergelijking een aantal lessen te trekken op het gebied van de toegankelijkheid van de regelingen, activerende kenmerken en automatische uitkeringen.

Vergeleken met de buurlanden is de Nederlandse sociale zekerheid voor minima relatief eenvoudig vormgegeven, met een beperkt aantal toeslagen en minder differentiatie naar huishoudenskenmerken. Hierdoor is het Nederlandse stelsel wel minder gericht. Het VK heeft recentelijk zijn sociale zekerheid voor minima vereenvoudigd, zonder veel in te leveren op gerichtheid. Door regelingen af te schaffen en één brede (gedifferentieerde) regeling in te voeren, is het systeem eenvoudiger en toegankelijker gemaakt, wat het niet-gebruik kan verminderen.

De onderzochte landen leggen meer nadruk op activering vanuit de bijstand. Ze hanteren allemaal langdurige vrijstellingen voor inkomen dat wordt verdiend naast de bijstandsuitkering. Nadeel hiervan is dat het wegvallen van vrijstellingen kan leiden tot minder uitstroom uit de bijstand. Een algemeen geldende activiteitsbonus, zoals in Frankrijk, heeft een minder remmend effect op uitstroom uit de bijstand, omdat deze bij uitstroom niet direct wegvalt.

Minimumuitkeringen kunnen effectiever worden gemaakt door een automatische uitkering via een koppeling van toeslagen aan huishoudensgegevens, zoals in Vlaanderen en het VK, en in Nederland al het geval is bij het kindgebonden budget. Dit vermindert niet-gebruik en verhoogt de effectiviteit van armoedebestrijding.

Al met al scoort Nederland internationaal gezien niet slecht, maar toch is er van ieder buurland wel iets te leren. Wat betreft het vermijden van ingewikkelde aanvraagprocedures, het vaker automatisch uitkeren van toeslagen en aandacht voor effectieve activering vanuit de bijstand, bieden de vijf onderzochte landen een inspiratie waarmee Nederland zijn voordeel zou moeten doen.

### Literatuur

Bruckmeier, K., J. Mühlhan en J. Wiemers (2018) *Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag*. IAB-Forschungsbericht, 9/2018.

Commissie sociaal minimum (2023) *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport I, 30 juni.

Goedemé, T., J. Janssens, J. Derboven et al. (2022) *TAKE: reducing poverty through improving take up of social policies*. Belgian Science Policy Office. Te vinden op [www.belspo.be](http://www.belspo.be).

Hannafi, C., R. Le Gall, L. Omalek en C. Marc (2022) *Regularly measuring the non-take-up of the RSA and the employment bonus: method and results*. DREES Reports, 92.

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

Inspectie SZW (2021) *Niet-gebruik van de algemene bijstand: Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 30 april.

MinFin (2019) *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën, 28 oktober. Te vinden op [eerstekamer.nl](http://eerstekamer.nl).

Refslund, B., S. Rasmussen en O.H. Sørensen (2017) *Security and labour market flexibility: An alternative view from Denmark*. In: A. Piasna en M. Myant (red.), *Myths of employment deregulation: How it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation*. Brussel: ETUI, p. 207–224.