

# Toereikendheid van het sociaal minimum

Het sociaal minimum hield de afgelopen 25 jaar de algemene prijsinflatie bij, maar bleef achter bij de welvaartsontwikkeling en de toenemende uitgaven aan huur en energie. Het huidige sociaal minimum is voor een alleenstaande desondanks toereikend. Voor ouderen en eenoudergezinnen met een kind is het aan de hoge kant, voor huishoudens met meer kinderen eerder te laag.

**H**et sociaal minimum is het bedrag waarop mensen aanspraak kunnen maken op grond van de bijstand of AOW, eventueel aangevuld met kinderbijslag en diverse toeslagen. Het bedrag zou in beginsel toereikend moeten zijn voor de noodzakelijke kosten van bestaan, en is daarmee een belangrijke toetssteen voor het inkomensbeleid. Dit maakt het van belang om na te gaan hoe het sociaal minimum zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld, en of het huidige bedrag voor verschillende typen huishoudens toereikend kan worden geacht.

## Ontwikkeling sociaal minimum

Om de toereikendheid van het sociaal minimum te beoordelen, is het allereerst relevant vast te stellen hoe het bedrag zich de laatste decennia ontwikkelde. De wettelijke indexering is zo ingericht dat de uitkeringen de inflatie en welvaartsontwikkeling niet automatisch volgen (kader 1).

Figuur 1 toont voor de periode 1985–2010 het feitelijk verloop van het sociaal minimum voor een alleenstaande, afgezet tegen enkele andere inkomens- en bestedingsnormen. Het sociaal minimum is gedefinieerd als het netto bedrag van de bijstandsuitkering of AOW inclusief vakantiegeld, en indien van toepassing aangevuld met kinderbijslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag. De kosten van de verplichte ziektekostenverzekering zijn in mindering gebracht. Na een reële daling van tien procent in de periode 1979–1985 (figuur 2) bleef het bedrag daarna tot 2010 per saldo vrijwel stabiel, met een bescheiden toename van vijf procent. Hierbij past de kanttekening dat de invloed van niet-generieke inkomensvoorzieningen hier niet in is verdisconteerd; dit betreft onder meer de langdurigheidstoeslag, de bijzondere bijstand en de huursubsidie. Het belang van die regelingen is in de hier beschouwde periode toegenomen, wat voor de mensen die ervoor in aanmerking komen, inhoudt dat de feitelijke koopkrachtstijging groter was dan die van het sociaal minimum. Zo verbetert, afhankelijk van de gemeente, de koopkracht door de langdurigheids-

toeslag naar schatting met drie tot vier procent. Ten opzichte van de bruto contractlonen bleef het sociaal minimum vrijwel gelijk, wat in de systematiek van de WKA ook de bedoeling is (kader 1). Er is sprake van een licht negatief groeiverschil van vier procentpunt. Afgezet tegen het bruto minimumloon, dat de afgelopen 25 jaar reëel daalde, groeide het netto sociaal minimum met acht procentpunt. Als het sociaal minimum wordt vergeleken met de contractlonen inclusief de incidentele component en met de mediane besteedbare inkomens van huishoudens, dan bleef het in de achterliggende decennia sterker achter. Het groeiverschil aan het eind van de tijdreeks bedroeg respectievelijk 32 en 40 procentpunt. Dat het sociaal minimum geen gelijke tred hield met de algemene welvaartsontwikkeling is niet alleen inherent aan het wettelijk indexeringsmechanisme, maar komt ook doordat de minimumuitkeringen in de

### Kader 1

## Indexering van uitkeringen

**De Wet koppeling met afwijkmogelijkheid (WKA) bepaalt dat het niveau van de minimumuitkeringen, zoals de bijstand, AOW en kinderbijslag, is gekoppeld aan het peil van het netto minimumloon, dat weer de ontwikkeling van de bruto contractlonen volgt. Hoewel men hierdoor de uitkeringen welvaartsgerelateerd beoogde te maken, impliceert dit dat het niveau de algemene welvaartstoename slechts gedeeltelijk zal bijhouden. De veranderingen in de contractlonen weerspiegelen immers niet de incidentele loongroei, die voortkomt uit de toename in de aanvullende beloningen en wijzigingen in de samenstelling van de werkende bevolking. Deze is sinds 1985 gemiddeld 0,9 procent per jaar gegroeid (figuur 1). De WKA onderkent bovendien twee situaties waarin de koppeling achterwege kan blijven: wanneer er sprake is van een bovenmatige loonontwikkeling, of van een zo sterke toename van de verhouding tussen inactieven en actieven dat een aanzienlijke verhoging van belastingen en premies noodzakelijk zou zijn. De wet werd in 1992 ingevoerd, maar is feitelijk een formalisering van het koppelingsmechanisme zoals dat sinds 1979 werd gehanteerd (Vording, 1993). De WKA geldt niet voor toeslageregelingen, zoals de zorgtoeslag; die kennen een eigen indexeringmethode.**

SINDS 1916

### COK VROOMAN

Hoofd onderzoeksgroep bij het Sociaal en Cultureel Planbureau

### ARJAN SOEDE

Senior medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau

afgelopen dertig jaar regelmatig achterliepen bij de contractloonontwikkeling of zelfs geheel niet werden verhoogd. Het sociaal minimum bleef eveneens achter bij de index van de basisbestedingen: dit zijn de mediane uitgaven aan woonlasten, voeding en kleding van de gehele bevolking. Het negatieve verschil is hier echter kleiner: over de periode 1985–2008 bezien bedroeg het vijftien procentpunt. De prijs van deze goederen steeg sterker dan de algemene prijsinflatie. Vooral de toegenomen kosten van huur en energie zijn hier debet aan; boodschappen en kleding werden nauwelijks duurder. Ook reëel namen de basisbestedingen in deze periode toe. Dat duidt erop dat de norm voor de basale uitgaven in de loop der tijd eveneens hoger is komen te liggen: het volume steeg en de kwaliteit verbeterde.

### Verschillende sociale minima

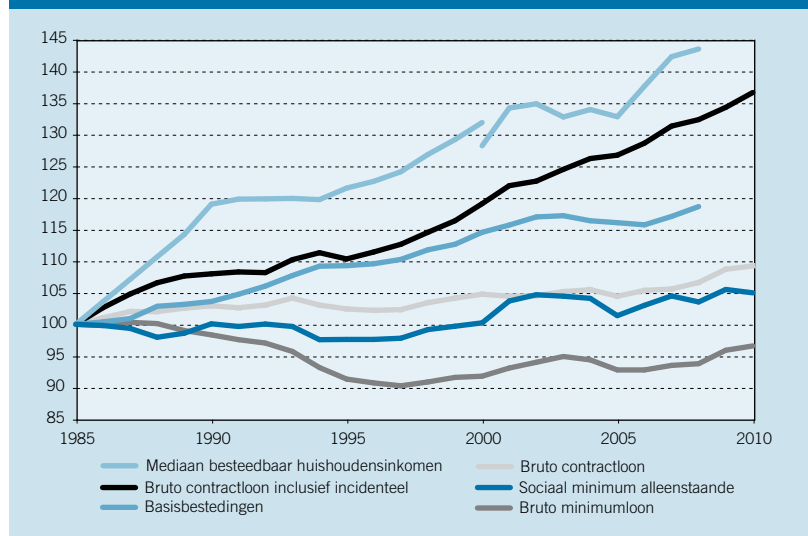
Het sociaal minimum heeft zich niet voor alle huishoudens gelijk ontwikkeld, zo blijkt uit figuur 2. De trends zijn in het algemeen wel dezelfde: een hoogtepunt rond 1979 en 1980, gevolgd door een daling die vanaf het midden van de jaren negentig omslaat in een oplopende tendens. Toch zijn er accentverschillen tussen groepen. Vanaf de jaren negentig werden ouderen fiscaal bevoordeeld, onder andere via de ouderenaftrek, en gingen de nettobedragen van de AOW en bijstand steeds meer uiteenlopen. 65-plussers met alleen AOW hebben daardoor de teruggang in hun maandinkomen van de jaren tachtig inmiddels ingelopen. Alleenstaande ouderen komen per maand reëel ruim zeventig euro hoger uit dan in 1979, ofwel een stijging van acht procent; oudere paren bijna zestig euro, ofwel 4,5 procent. Ook eenoudergezinnen in de bijstand zijn inmiddels boven het niveau van 1979 beland. Zij ontvangen twintig euro meer per maand, ofwel 1,4 procent meer. Bij alleenstaanden en paren met en zonder kinderen jonger dan 65 is het niveau van 1979 echter nog niet geëvenaard; zij komen respectievelijk 46, 82 en 47 euro tekort, ofwel 5,0, 6,4 en 2,9 procent.

### Toereikendheid voor een alleenstaande

Dat het sociaal minimum de welvaart de afgelopen decennia niet volgde, houdt voor de groep met de laagste inkomens een relatieve inkomensverslechtering in; en dat de normbedragen geen gelijke tred hielden met de uitgaven aan de basisbestedingen impliceert dat het ook absoluut bezien lastiger kan zijn geworden om van het sociaal minimum rond te komen. Toch betekent dit niet per definitie dat huishoudens op het sociaal minimum nu tekort komen. Het is immers mogelijk dat het niveau aan het begin van de jaren tachtig aan de ruime kant was, waardoor de huidige minimumuitkeringen ondanks de relatieve en absolute achteruitgang van de afgelopen decennia nog steeds toereikend zouden kunnen zijn voor de noodzakelijke kosten van bestaan. In tabel 1 is het sociaal minimum van een alleenstaande in 2009 afgezet tegen de bedragen die

Figuur 1

Ontwikkeling van het sociaal minimum, 1985–2010 in constante prijzen (1985 = 100)<sup>1</sup>.



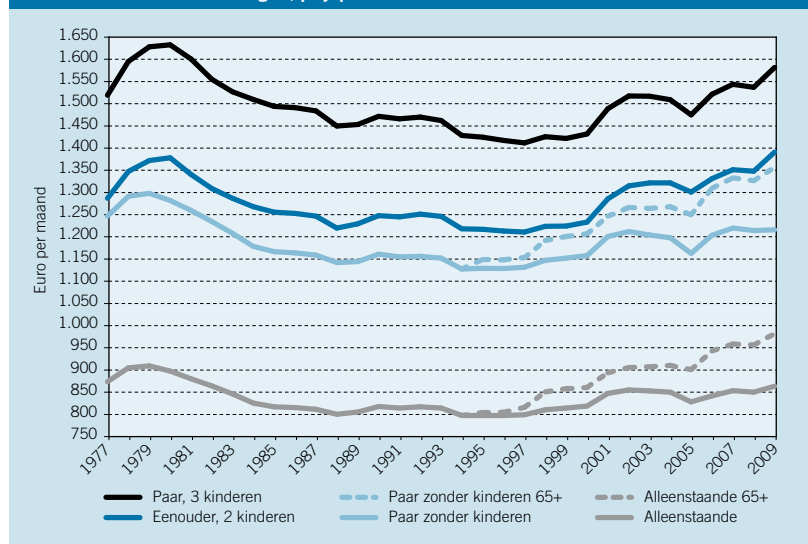
<sup>1</sup> In 2000 is er een trendbreuk in het Inkomenspanelonderzoek.  
Bron: CBS; CPB; SCP; eigen bewerking

volgens twee benaderingen minimaal noodzakelijk zijn. Het eerste ijkpunt is gebaseerd op de expertoordelen die het Nibud (2009a; 2009b) gedurende de afgelopen dertig jaar ontwikkelde, en die zijn vastgelegd in de zogenoemde minimumvoorbeeldbegrotingen. Het basispakket betreft uitgaven die voor iedereen noodzakelijk en onvermijdelijk zijn. In een ruimere variant wordt hieraan een restpakket voor een standaardhuishouden toegevoegd, bestemd voor uitgaven zoals contributies, ontspanning of een huisdier. Het bedrag dat voor deze meer vrije bestedingen beschikbaar is, wordt in de Nibud-systematiek kleiner als zich persoonlijk onvermijdbare uitgaven voordoen, zoals een speciaal dieet of een hoge huur.

Het tweede ijkpunt is ontleend aan een recent focusgroepenonderzoek van het SCP en Nibud, waarin de zogeheten consensuele budgetstandaard-methode voor het eerst in Nederland werd toegepast (Hoff *et al.*, 2009). Vier burgerpanels van gemiddeld twaalf personen discussieerden uitgebreid over de uitgavenposten die noodzakelijk zijn om net niet arm te zijn. Op grond daarvan stelden de groepen voor verschillende typen huishoudens gedetailleerde normbudgetten vast. Drie

Figuur 2

Ontwikkeling van het sociaal minimum naar type huishouden (1977–2009; maandbedragen, prijspeil 2009<sup>1</sup>).



<sup>1</sup> Bedragen gedeïndeerd met de algemene prijsindex.  
Bron: Vrooman, 2009a; CBS; CPB; eigen bewerking

Tabel 1

**Sociaal minimum en minimaal noodzakelijke kosten<sup>1</sup> voor een alleenstaande onder de 65 in 2009.**

	Maandbedrag in euro	Verhouding ten opzichte van sociaal minimum
Sociaal minimum	862	100
Nibud basispakket	755	88
Nibud basispakket en restpakket	873	101
Consensueel (gemiddelde van vier focusgroepen)	809	94

<sup>1</sup> De bedragen zijn gecorrigeerd voor inflatie en aangepast aan het hier gehanteerde inkomensbegrip.

Bron: SCP; CPB; CBS; Nibud, 2009a; 2009b; Hoff et al., 2009

panels waren een dwarsdoorsnede van de bevolking, het vierde bestond uit mensen met een inkomen rond het sociaal minimum.

Afgezet tegen deze ijkpunten lijkt het sociaal minimum voor een alleenstaande redelijk op peil. Het bedrag is vrijwel gelijk aan de Nibud-norm inclusief restpakket, en twaalf procent hoger dan het bedrag zonder restpakket. Het sociaal minimum is zes procent hoger dan het gemiddelde bedrag van de focusgroepen, dat tussen de Nibud-normen in ligt. Als men wil dat het sociaal minimum toereikend is voor alle noodzakelijke kosten, lijkt het niet goed mogelijk het normbedrag voor een alleenstaande veel lager vast te stellen. Voor huishoudens met persoonlijk onvermijdbare kosten zijn de uitgaven in het restpakket in de Nibud-systematiek deels noodzakelijk. Wat na aftrek daarvan resteert, namelijk maximaal 120 euro per maand, dient voor uitgaven in de sfeer van sociale participatie, die strikt genomen niet onvermijdbaar zijn, maar wel in brede kring als wenselijk worden gezien: enige recreatie, lidmaatschap van de bibliotheek, een sportclub, een krantenabonnement en een huisdier.

## Andere huishoudens

Krachtens de Wet werk en bijstand (WWB) heeft een alleenstaande tussen de 27 en 65 jaar recht op vijftig procent van het netto minimumloon; voor een alleenstaande ouder is dat zeventig procent, voor een paar honderd procent. De gemeente verstrekt alleenstaanden en eenoudergezinnen gewoonlijk een toeslag van twintig procent; in de praktijk zijn de normen dus 70-90-100. De veronderstelling bij dit onderscheid is dat meerpersoonshuishoudens noodzakelijkerwijs meer kosten hebben voor voedsel, kleding, persoonlijke verzorging en woonlasten; maar dat dit niet recht evenredig oploopt met het aantal leden van het huis-

Tabel 2

**Verhoudingen tussen de inkomensnormen volgens het sociaal minimum en drie alternatieve benaderingen, naar huishoudenstype (2009).**

	Sociaal minimum		Expertbenadering (Nibud)		Consensueel (Focusgroepen) <sup>1</sup>	Empirisch (Budgetverdelingsmethode)
	Maandbedrag in euro	Index	Basispakket Index	Basispakket + restpakket Index		
Alleenstaande	862	70	70	70	70	70
Alleenstaande 65+	980	80	67	68	64	70
Paar	1.216	99	99	98	106	96
Paar 65+	1.355	110	94	95		96
Eenoudergezin, 1 k	1.284	104	94	94		93
Eenoudergezin, 2 k	1.388	113	113	113	109-112	106
Eenoudergezin, 3 k	1.483	120	129	130		123
Paar, 1 kind	1.379	112	114	113		117
Paar, 2 kinderen	1.484	121	133	132		132
Paar, 3 kinderen	1.578	128	151	158	123-161	144

<sup>1</sup> Er is uitgegaan van het gemiddelde; niet alle huishoudenstypen kwamen daarbij aan bod.

Bron: SCP; CPB; CBS; Nibud, 2009a; 2009b; Hoff et al., 2009; Siermann et al., 2004

houden in verband met schaalvoordelen. De WWB houdt bij paren geen rekening met de kosten van kinderen, maar bij het eenoudergezin wel. Ongeacht het aantal en de leeftijd van de kinderen komt een alleenstaande ouder twintig procent hoger uit dan een alleenstaande zonder kinderen; in feite is dit dus een toeslag voor het eerste kind. De AOW kent een vergelijkbare regeling, het eenouderpensioen. Verder worden de kosten van kinderen gedekt via de Algemene kinderbijslagwet (AKW) en het kindgebonden budget. Bij de invoering van de AKW werd bewust gekozen voor het uitgangspunt dat de kinderbijslag niet kostendekkend zou moeten zijn, om zo recht te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van de ouders. Richtinggevend was de aanname dat de kinderbijslagbedragen veertig procent van de additionele uitgaven per kind zouden moeten zijn (SER, 1964). De huidige AKW-normen zijn tamelijk uniform: de kinderbijslag loopt op naarmate het kind ouder is, tot 1.100 euro per kind per jaar, maar houdt geen rekening met de hoogte van het inkomen en schaaffecten. Het kindgebonden budget is daarentegen wel afhankelijk van inkomen en kindertal. Tot een toetsingsinkomen van ongeveer 29.000 euro per jaar ontvangt een gezin met een kind via de belastingdienst ruim duizend euro per jaar; bij vier kinderen loopt dit op tot ruim 1.600 euro. Als het inkomen hoger is, daalt het kindgebonden budget geleidelijk; vanaf ongeveer 50.000 euro is het nihil. De verhoudingen tussen de normbedragen voor verschillende typen huishoudens zijn historisch gegroeid, mede op basis van juridische beginselen, de wens de collectieve lasten in te nemen en arbeidsmarktoverwegingen, onder andere een voldoende financiële prikkel tot werken. Vanuit de kosten die huishoudens op minimumniveau noodzakelijkerwijs maken, is dat echter niet per se optimaal. Om daar enig inzicht in te krijgen zijn in tabel 2 de verhoudingsgetallen van het sociaal minimum voor een aantal typen huishoudens tegen drie externe criteria afgezet. De eerste twee criteria zijn dezelfde als in tabel 1, het derde betreft de empirische equivalentiefactoren die het CBS via de zogenoemde budgetverdelingsmethode heeft berekend. Via regressieanalyses over de gegevens uit het Budgetonderzoek werd hierbij bepaald wat de feitelijke additionele uitgaven zijn als het aantal volwassenen en het kindertal toeneemt (Siermann et al., 2004; Vrooman, 2009b).

Beneden de AOW-leeftijd zit een paar zonder kinderen volgens alle criteria redelijk op niveau. De verhouding bij het sociaal minimum van 99 ten opzichte van 70 stemt vrijwel overeen met de WWB-norm van 100 ten opzichte van 70; het kleine verschil ontstaat door de verdiscontering van ziektekosten en toeslagen in het sociaal minimum. De verhoudingsgetallen op grond van de expertbenadering van 99 en 98 en de budgetbenadering van 96 zijn nagenoeg gelijk aan die van het sociaal minimum, maar volgens de consensuele benadering zou een paar zonder kinderen relatief iets meer

nodig hebben, namelijk 106. Dat komt omdat de focusgroepen de minimaal noodzakelijke kosten voor voeding, recreatie en persoonlijke verzorging hoger beoordeelden dan het Nibud; en bij deze kosten zijn de schaalvoordelen beperkt, omdat ieder gezinslid hiervoor meerkosten heeft.

Een eenoudergezin met een kind heeft logischerwijs veel voordeel van de twintig procent extra die het in de WWB ten opzichte van een alleenstaande ontvangt. Doordat dit type huishouden ook nog in aanmerking komt voor kinderbijslag en het kindgebonden budget, komt het verhoudingsgetal voor deze groep op 104 uit. Opmerkelijk genoeg is het sociaal minimum voor een eenoudergezin met een kind zodoende vijf procentpunt hoger dan dat van een paar zonder kinderen, namelijk 104 tegenover 99. Impliciet wordt in de wettelijke regelingen daarmee verondersteld dat de bijkomende kosten voor het eerste kind in een eenoudergezin hoger zijn dan die van de tweede volwassene bij een paar. Dat lijkt niet heel plausibel, en bij de andere criteria is dit dan ook niet zichtbaar. Volgens de Nibud-normen zou het budget voor het eenoudergezin met een kind ten opzichte van het paar zonder kinderen juist twee tot vijf procentpunt lager mogen zijn, namelijk 95 tegenover 97 met restpakket en 94 tegenover 99 zonder restpakket. De empirische budgetverdelingsmethode laat eveneens een verschil in deze richting zien: 93 ten opzichte van 96. Bij het eenoudergezin met twee kinderen ligt het sociaal minimum meer in lijn met de andere criteria, maar bij drie kinderen komt het eenoudergezin duidelijk tekort. Het effect van de hoge opslag voor het eerste kind in de bijstand wordt voor die huishoudens tenietgedaan door het gegeven dat de combinatie van kinderbijslag en kindgebonden budget op minimumniveau niet kostendekkend is.

Bij een paar met een kind ligt het sociaal minimum dertien procentpunt hoger dan bij een paar zonder kinderen, hetgeen redelijk in lijn ligt met de minimumbudgetten van het Nibud. Op basis van de budgetverdelingsmethode lijkt dit echter aan de lage kant: volgens dat criterium zou een paar met een kind 21 procentpunt, een verhouding van 117 ten opzichte van 96, meer dienen te ontvangen. Als er meer kinderen aanwezig zijn, blijft het sociaal minimum duidelijk achter bij de andere criteria. Voor een gezin met drie kinderen is het sociaal minimum 29 procentpunt hoger dan voor een paar zonder kinderen, terwijl dit volgens de begrotingen van het Nibud en de budgetverdelingsmethode ongeveer vijftig procentpunt zou moeten zijn. Er was een enkele focusgroep die zowel het paar als het gezin met drie kinderen beoordeelde; daar kwam het budget voor het gezin 55 procentpunten hoger uit: op 161 in plaats van 106. Bij de andere drie focusgroepen is voor het paar met drie kinderen alleen de verhouding ten opzichte van de alleenstaande bekend. In de meeste groepen is dat getal vrij hoog, wat voornamelijk wordt veroorzaakt door kindgerelateerde uitgaven. Dit betrof niet alleen schoolkosten

en kleding; in de consensuele benadering werden bij gezinnen veelal ook hogere eisen gesteld aan de woning, en het kunnen meedoen met anderen op school en in de vrije tijd werd voor kinderen onontbeerlijk geacht: "Kinderen hoeven niet gestraft te worden voor het feit dat de ouders minder inkomen hebben" (Hoff *et al.*, 2009). Een van de vier focusgroepen was bij de persoonsgebonden uitgaven van zowel volwassenen als kinderen vrij karig. De tamelijk invariante lasten, zoals netto huur en verwarming, wogen daardoor zwaar, waardoor het verhoudingsgetal voor het paar met drie kinderen gedrukt werd. Al bij al lijken de kinderbijslag en het kindgebonden budget, als afgegaan wordt op de externe criteria, ook bij paren met meer kinderen niet toereikend om de extra kosten te dekken. Een laatste opmerkelijke uitkomst betreft de verhouding tussen ouderen en jongeren. Door de fiscale bevoordeling van ouderen vanaf het midden van de jaren negentig (figuur 2) komt het sociaal minimum voor een alleenstaande AOW'er in 2009 tien procentpunt hoger uit dan dat voor een alleenstaande in de WWB, namelijk op een index van 80 in plaats van 70; bij paren was het verschil elf procentpunt, namelijk 110 in plaats van 99. Bij de andere criteria gaat het verschil eerder de andere kant op. Volgens de Nibud-methode en de focusgroepenstudie zou een oudere iets minder behoeven te ontvangen dan een jongere. Bij het Nibud vloeit dit vooral voort uit de lager geachte kosten van voeding bij ouderen. De focusgroepen waren van mening dat de bedragen voor ontspanning, vakantie en uitgaan bij ouderen lager zouden zijn. De empirische methode geeft geen informatie over het onderscheid tussen jongeren en ouderen; alle alleenstaanden zijn daarbij samengenomen.

### Toereikend, te hoog en te laag

Ten opzichte van het bruto minimumloon en de algemene prijsontwikkeling bleef het sociaal minimum de afgelopen decennia redelijk op peil, maar het groeide niet mee met de welvaart. Het bleef ook achter bij toename in de moeilijk te vermijden uitgaven van huishoudens, met name huisvesting en energie. Vanwege fiscale bevoordeling was de ontwikkeling bij AOW'ers vanaf het midden van de jaren negentig positiever dan bij niet-gepensioneerden. Desondanks is het huidige sociaal minimum voor een alleenstaande jonger dan 65 jaar volgens de hier gehanteerde maatstaven nog steeds toereikend. Het hoge bedrag van AOW'ers ten opzichte van jongere uitkeringsontvangers laat zich echter moeilijk rijmen met de uitkomsten van de budgetstudies. Ook voor eenoudergezinnen met een kind is het normbedrag door de toeslag van twintig procent aan de ruime kant. Bij omvangrijker gezinnen is het sociaal minimum juist ontoereikend; een logisch gevolg van het traditionele beleidsuitgangspunt dat de kosten van kinderen ook op minimumniveau slechts gedeeltelijk moeten worden gedekt, om zo de financiële verantwoordelijkheid van ouders tot uitdrukking te brengen. Dit principe staat echter op gespannen voet met het kernidee van een sociaal minimum: dat het voldoende moet zijn voor de uitgaven die in de samenleving waarin men leeft noodzakelijk of zeer wenselijk zijn.

#### LITERATUUR

- Hoff, S., C. van Gaalen, A. Soede, A. Luten, C. Vrooman en S. Lamers (2009) *Genoeg om van te leven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nibud (2009a) *Budgethandboek 2009*. Utrecht: Nibud.
- Nibud (2009b) *Betaalbaarheid van cursusactiviteiten bij Centra voor de Kunsten*. Utrecht: Nibud.
- SER (1964) *Advies over de hoogte van de kinderbijslagen*. SER-advies, 64(04).
- Siermann, C.L.J., P.J.J. van Teeffelen en L.J.M. Urlings (2004) *Equivalentiefactoren 1995-2000*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Vording, H. (1993) *Koppelingen in de sociale zekerheid 1957-1992*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Vrooman, J.C. (red.) (2009a) *Werkloos in crisistijd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J.C. (2009b) *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.